

Leitfaden zur Auslegung des Art. 14 SDG-VO (VO (EU) 2018/1724) und zur Ermittlung sich daraus ergebender Rechtsänderungsbedarfe zur grenzüberschreitenden Umsetzung des Once-Only-Prinzips

Hier: Version 4.1

Dezember 2023

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	2
1. Zweck des Leitfadens	4
2. Leitfaden des Steuerungsprojekts Registermodernisierung, Autoren	5
3. Ausgangspunkt	6
3.1 Ausgangspunkt 1: Das Once-Only-Prinzip im Kontext der SDG-VO	6
3.2 Ausgangspunkt 2: Hilfestellung für Fachverantwortliche, Evidence Surveys zur Bestimmung der „evidence requirements“ und der „evidences“ und vorgeschaltet der „SDG-2-Verfahren“	7
3.3 Ausgangspunkt 3: Art. 14 SDG-VO liefert keine datenschutzrechtlichen Rechtsgrundlagen	8
3.4 Ausgangspunkt 4: Das „Ersuchen“ als technisches Erfordernis	8
3.5 Ausgangspunkt 5: Operative und technische Spezifikationen des technischen Systems in Form des Durchführungsrechtsakts nach Art. 14 Abs. 9 SDG-VO	9
4. Tatbestand des Art. 14 Abs. 2 SDG-VO	10
4.1 Anwendungsbereich von Art. 14 Abs. 2 SDG-VO: Erfasste Verfahren (SDG-2-Verfahren)	10
4.1.1 SDG-2-Verfahren	10
4.1.2 Verfahrensbegriff	11
4.1.3 Unterscheidung „Verfahren“ und „Online-Verfahren“	11
4.2 Erfasste Nachweise	12
4.2.1 Vorprüfung: Nachweise von Belang für Verfahren nach Art. 14 Abs. 1 SDG-VO ..	12
4.2.2 Nachweisbegriff	12
4.2.3 Nachweisformat: elektronisches Format für automatisierten Austausch	13
4.2.4 Teilweise digitalisierte Nachweise bzw. Registerbestände	14
4.2.5 Nachweis rechtmäßig ausgestellt: Ausstellung des Nachweises als gesetzlich festgelegte Aufgabe	15
4.3 Ausnahmen vom Anwendungsbereich	16
4.4 Rechtsfolgen und Zwischenergebnis	17
4.4.1 Anschluss betroffener deutscher Nachweise an das OOTS bis zum 12.12.2023 ..	17
4.4.2 Abruf betroffener ausländischer Nachweise ab dem 12.12.2023	18
4.4.3 Umsetzungsstand	18
5. Das Once-Only-Prinzip im Kontext der DSGVO (VO (EU) 2016/679)	19
5.1 Erlaubnisbedürftigkeit von Verarbeitungen personenbezogener Daten	19
5.2 Datenschutzrechtliche Relevanz des Nachweisaustauschs	20
5.3 Die SDG-VO als (nicht) ausreichende datenschutzrechtliche Rechtsgrundlage	20

5.4	Rechtsgrundlagen nach Art. 6 Abs. 1 DSGVO: Verschiedene datenschutzrechtliche Lösungsmöglichkeiten	20
6.	Hinweise zur datenschutzrechtlichen Abbildung der Nachweisaustausche über das EU-OOTS.....	22
6.1	Hinweis 1: Zur Einwilligung als Rechtsgrundlage oder Tatbestandsmerkmal	22
6.2	Hinweis 2: Zur Möglichkeit eines automatisierten Nachweisaustauschs	22
6.3	Hinweis 3: Zum ausdrücklichen Ersuchen	22
6.4	Hinweis 4: Zur Vorschaufunktion	23
6.5	Hinweis 5: Zu den Once-Only-Generalklauseln.....	23
7.	FAQs	24

1. Zweck des Leitfadens

Dieser Leitfaden soll dabei helfen, eine **einheitliche Auslegung** des Art. 14 der SDG-Verordnung (Verordnung über die Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors zu Informationen, Verfahren, Hilfs- und Problemlösungsdiensten und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012, VO (EU) 2018/1724 (**SDG-VO**)) zu gewährleisten. Einerseits dient das der **Umsetzung der Anforderungen** des Art. 14 SDG-VO (Frist: 12.12.2023) und andererseits sollen auf diese Art (Fach-)Verantwortliche bei der **Analyse möglicher Rechtsänderungsbedarfe** unterstützt und über aktuelle übergreifende Rechtsetzungsvorhaben bzw. -prüfungen in diesem Zusammenhang informiert werden (Stichwort: **Once-Only-Generalklauseln**).

Als Regelung der SDG-Verordnung gilt Art. 14 unmittelbar, vgl. Art. 288 Abs. 2 AEUV. Es treffen den nationalen Gesetzgeber dennoch gewisse Umsetzungspflichten. Dies gilt zum einen für die technischen Voraussetzungen, die die Mitgliedstaaten für den Anschluss an das **technische System für den grenzüberschreitenden automatisierten Austausch von Nachweisen (Once-Only Technical System, OOTS)** schaffen müssen. Es können sich aber zum anderen Rechtsänderungsbedarfe ergeben, da die SDG-Verordnung selbst keine Rechtsgrundlage für den grenzüberschreitenden Nachweisaustausch im datenschutzrechtlichen Sinne enthält.

Aus dem grundsätzlichen Vorrang des Unionsrechts vor nationalem Recht (vgl. Art. 23 Abs. 1 GG sowie die Rechtsprechung des EuGH, vgl. mwN *EuGH, Fehler! Linkreferenz ungültig.* – Ezer-nieki, 26.5.2016 Rn. 53) folgt, dass Gesetze in Deutschland nicht gegen Unionsrecht verstoßen dürfen und bestehendes nationales Recht unionsrechtskonform ausgelegt werden muss. Das bedeutet auch, dass Gesetzesentwürfe auf ihre Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union hin überprüft und unionsrechtskonform formuliert werden müssen (vgl. z.B. die gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, § 43 Nr. 8 und 9). Auch dabei soll dieser Leitfaden im Hinblick auf Art. 14 SDG-VO unterstützen.

Die nachfolgende Tabelle zeigt in der Übersicht die wichtigsten Dokumente, die zur Auslegung des Art. 14 SDG-VO für die Zwecke dieses Leitfadens herangezogen worden sind.

Tabelle 1 Übersicht über wichtige Dokumente zur Auslegung des Art. 14 SDG-VO, Stand 19.05.2022

Dokument	Kurzbeschreibung
EU-OOP-Wiki, Stand 26.03.21	Ein Dokument, in dem die Europäische Kommission die meistgestellten Fragen aus den Mitgliedstaaten zum Once-Only-Prinzip aus Art. 14 Abs. 2 SDG-VO nach ihrer Ansicht beantwortet.
Europäische Kommission, Entwurf Datenschutzfolgenabschätzung, Stand 31.03.2020	Ein Dokument, in dem die Kommission eine Einschätzung zu datenschutzrechtlichen Implikationen ihres vorgeschlagenen Durchführungsrechtsaktes gibt, vgl. Art. 35 DSGVO.
Europäischer Datenschutzbeauftragter (EDSB), Stellungnahme 8/2017 zu dem Vorschlag für eine Verordnung über die Einrichtung eines zentralen digitalen Zugangstors und den Grundsatz der „einmaligen Erfassung	Stellungnahme des EDSB zu datenschutzrechtlichen Implikationen des Entwurfs der SDG-Verordnung

Europäischer Datenschutzbeauftragter (EDSB), formale Anmerkungen zum Entwurf eines Durchführungsrechtsakts zum OOTS, Stand 2021	Stellungnahme des EDSB zu datenschutzrechtlichen Implikationen des Entwurfs der des Durchführungsrechtsaktes nach Art. 14 Abs. 9 SDG-VO
Europäische Kommission, Entwurf eines Durchführungsrechtsakts zum technischen System zum grenzüberschreitenden, automatisierten Austausch von Nachweisen (OOTS, Once-Only-Technical-System) nach Art. 14 Abs. 9 SDG-VO, Stand 02.06.2022	Entwurf eines Rechtsakts, den die Kommission derzeit mit den Mitgliedstaaten abstimmt (Frist für die Verabschiedung war der 12.06.2021).
Durchführungsverordnung (EU) der Kommission vom 5.8.2022 zur Festlegung technischer und operativer Spezifikationen des technischen Systems für den grenzüberschreitenden automatisierten Austausch von Nachweisen und zur Anwendung des Grundsatzes der einmaligen Erfassung gemäß der Verordnung (EU) 2018/1724 des Europäischen Parlaments und des Rates	Verabschiedeter Durchführungsrechtsakt nach Art. 14 Abs. 9 SDG-VO

2. Leitfaden des Steuerungsprojekts Registermodernisierung, Autoren

Dieser Leitfaden stellt eine Arbeitshilfe dar, die durch das Projekt „Gesamtsteuerung Registermodernisierung“ (Steuerungsprojekt Registermodernisierung) und dort vom damaligen Kernteam des Kompetenzteams Recht/Datenschutz erarbeitet wurde.¹ Das Kompetenzteam Recht/ Datenschutz war zentrale Anlaufstelle für rechtliche Fragen im Projekt. Das Kernteam setzte sich aus einzelnen, für die Projektmitarbeit zuständigen Expertinnen und Experten der Federführer des Projekts zusammen. Beide wurden Anfang 2023 in den Programmbereich Recht überführt. Als agiles Arbeitsdokument wird der Leitfaden im Zuge des Projektfortschritts und der Entwicklungen auf europäischer Ebene nach fachlicher Notwendigkeit fortgeschrieben.

¹ Siehe zu den ursprünglichen Steuerungsstrukturen den Beschluss 2021/25 vom 23.06.2021, 35. Sitzung des IT-Planungsrats und für das Zielbild und die Umsetzungsplanung der Registermodernisierung den Beschluss 2021/05 vom 17.03.2021, 34. Sitzung des IT-Planungsrats, abrufbar unter <https://www.it-planungsrat.de/beschluss/beschluss-2021-25> und <https://www.it-planungsrat.de/beschluss/beschluss-2021-05>. Eine Konkretisierung des Zielbildes und auf zwei Aufträge ausgerichtete Gesamtplanung unter neuen Organisationsstrukturen wurde in der 41. Sitzung des IT-Planungsrats beschlossen, Beschluss 2023/22 vom 04.07.2023, siehe <https://www.it-planungsrat.de/beschluss/beschluss-2023-22>

Diese Fassung, Version 4.1 vom Dezember 2023, stellt eine Aktualisierung der Version 3.9 vom 25.04.2023 dar, die mit dem damaligen Kompetenzteam, dem bzgl. der Datenschutzfragen insbesondere auch Vertreter der Kontaktgruppe der Datenschutzkonferenz (DSK) angehörten, abgestimmt wurde.

3. Ausgangspunkt

3.1 Ausgangspunkt 1: Das Once-Only-Prinzip im Kontext der SDG-VO

Mit der Verordnung über die Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors zu Informationen, Verfahren, Hilfs- und Problemlösungsdiensten und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012, VO (EU) 2018/1724 (SDG-VO) hat sich die EU erstmals der Aufgabe verschrieben, **ein einheitliches digitales Zugangstor** („single digital gateway“) zu schaffen. Technisch wird dieses Zugangstor auf der bereits existierenden Plattform „Your Europe“ realisiert werden. Das Zugangstor soll im Wesentlichen zwei Aufgaben erfüllen. Zum einen sollen dort für eine Reihe von Informationsbereichen, die in Anhang I der Verordnung aufgezählt sind, **Informationen** über Voraussetzungen, Zugang etc. bereitgestellt werden (Art. 4, 5 SDG-VO). Zum anderen soll es über das Portal möglich sein, eine Auswahl von **Verwaltungsverfahren**, die in Anhang II aufgeführt sind, vollständig **online (siehe 3.2)** und diskriminierungsfrei in jedem Mitgliedstaat in Anspruch nehmen zu können (Art. 6 Abs. 1 SDG-VO, siehe dazu insbesondere Erwägungsgrund 18 der SDG-VO).

Um letzteres zu vereinfachen, ordnet Art. 14 SDG-VO an, dass die Europäische Kommission (Kommission) **ein technisches System zum automatisierten Austausch von Nachweisen** für die Verfahren nach Anhang II sowie den Richtlinien 2005/36/EG (Anerkennungsrichtlinie), 2006/123/EG (Dienstleistungsrichtlinie), 2014/24/EU und 2014/25/EU (jeweils betreffend Vergaberecht) bereitstellt, das sog. Once-Only-Technical-System (OOTS). Über dieses technische System können und müssen Mitgliedstaaten gem. Art. 14 Abs. 2 SDG-VO Nachweise, die sie innerstaatlich bereits jetzt in einem Format bereithalten, das einen automatisierten Austausch ermöglicht, an anfordernde Behörden anderer Mitgliedstaaten automatisiert übermitteln können.

Zweck dieses Systems ist es, „Nutzern“, d.h. Bürger:innen und Unternehmen, die Antragstellung zu erleichtern, indem diese ihre Daten jeweils nur einmal der Verwaltung übermitteln müssen, sog. **„Once-Only-Prinzip“** oder **„Prinzip der einmaligen Erfassung“**. Nachweise, die der Verwaltung bereits vorliegen, sollen also durch die jeweilige Behörde auf Wunsch des Nutzers durch die zuständige Behörde abgerufen und für die Antragstellung verwendet werden. So kann mit der Antragstellung auch gleich die Nachweiserbringung erfolgen. In rechtlicher Hinsicht soll dies eine Stärkung der Binnenmarktrechte der Unionsbürger:innen bedeuten.

S. Erwägungsgrund 44 der SDG-VO

„Die grenzüberschreitende Anwendung des Grundsatzes der einmaligen Erfassung sollte dazu führen, dass Bürger und Unternehmen Behörden dieselben Daten nicht mehr als einmal vorlegen müssen und dass diese Daten auf Wunsch des Nutzers auch für die Zwecke der grenzüberschreitenden Abwicklung von Online-Verfahren, an denen grenzüberschreitende Nutzer beteiligt sind, verwendet werden können.“

3.2 Ausgangspunkt 2: Hilfestellung für Fachverantwortliche, Evidence Surveys zur Bestimmung der „evidence requirements“ und der „evidences“ und vorgeschaltet der „SDG-2-Verfahren“

Die Pflicht zur Online-Verfügbarmachung von Verfahren nach Art. 6 Abs. 1 SDG-VO und zum Anschluss der dafür erforderlichen Nachweise an das OOTS nach Art. 14 SDG-VO gilt nicht für alle (Verwaltungs-)Verfahren und schließt daher auch nicht jegliche Nachweise ein, die Bürger:innen und Unternehmen ggü. der Verwaltung einreichen müssen. Zum Anwendungsbereich siehe Ziffer 4.1. Erfasst sind nur die in Anhang II der SDG-VO aufgeführten Online-Verfahren sowie die Verfahren nach den Richtlinien 2005/36/EG, 2006/123/EG, 2014/24/EU und 2014/25/EU und nur solche Nachweise, die für eines dieser (Online-)Verfahren in mindestens einem Mitgliedstaat „von Belang“ sind. In der Summe sind das 24 Verfahren, die sog. „SDG-2-Verfahren“² (21 Online-Verfahren nach Anhang II und 3 Verfahren nach den vier genannten Richtlinien).

Um herauszufinden, welche konkreten Nachweise („evidences“, siehe Ziffer 4.2) relevant sind und über das OOTS ausgetauscht werden können müssen (z. B. Geburtsurkunden), führt die Kommission derzeit eine Erhebung in den Mitgliedstaaten sowie in Norwegen, Island und Liechtenstein durch („Evidence survey“). Hierfür ermittelt sie gleichzeitig, welche abstrakten Nachweisanforderungen („evidence requirements“) im Rahmen der relevanten Verfahren in den unterschiedlichen Mitgliedstaaten greifen, d.h. welche Tatsachen überhaupt für diese Verfahren belegt werden müssen (z. B. das Geburtsdatum). Dies ist erforderlich, weil die Verfahren in den Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgestaltet sind und nicht immer die gleichen konkreten Nachweise für den Beleg einer bestimmten Nachweisanforderung herangezogen werden. Die Ergebnisse der Evidence Survey dienen als Datengrundlage für die Informationen zu den jeweiligen Verfahren, relevanten Nachweisen und Registern, die in die Common Services der EU eingetragen werden. Die Common Services sind technische Dienste, welche die Europäische Kommission anbietet und die die EU-Mitgliedstaaten sowie Norwegen, Island und Liechtenstein dabei unterstützen, den ordnungsgemäßen Austausch von Nachweisen über das Europäische Once-Only Technical System (OOTS) sicherzustellen.

Die Erhebungsdaten der Kommission speisen sich aus Zulieferungen der einzelnen Mitgliedstaaten. Um diese Daten in Deutschland zu ermitteln, führt das Expert:innenteam Evidence Survey eine nationale Erhebung („nationale Evidence Survey“) durch. Koordiniert wird diese seitens der nationalen SDG-Koordination. Bei der Evidence Survey werden in einem ersten Schritt den 24 SDG-2-Verfahren die relevanten deutschen LeiKa-Leistungen zugeordnet. Diese Zuordnung wurde in einem initialen Schritt in Form einer Desk Research erarbeitet. Schrittweise werden nachfolgend zu den LeiKa-Leistungen SDG-2-relevante Online-Services, Nachweise und Register gemäß Anhang II der Verordnung sowie den genannten EU-Richtlinien ermittelt. Die Ergebnisse werden anschließend mit den Fachverantwortlichen qualitätsgesichert und ggf. ergänzt.

Die Evidence Survey startete 2021 und wird kontinuierlich fortgeschrieben. Der aktuelle Stand ist jeweils über die OZG-Informationsplattform abrufbar.

Hilfestellung für Fachverantwortliche: Die Aktivitäten der nationalen Evidence Survey sollen auch dazu dienen, die Fachverantwortlichen zu ermitteln. Die Durchführung dieser nationalen

² Die Bezeichnung SDG2-Verfahren wird vom Kompetenzteam EU-Interoperabilität verwendet, um eine klare und einfache Bezugnahme auf die nach Art. 14 Abs. 1 SDG-VO erfassten Verfahren zu ermöglichen.

Evidence Survey hilft Ihnen bei der Prüfung, ob eines der Verfahren in Ihrem Verantwortungsbereich betroffen ist. Ansprechpartner ist die nationale SDG-Koordination, BMI, Referat DVII4 (sdg@bmi.bund.de).

3.3 Ausgangspunkt 3: Art. 14 SDG-VO liefert keine datenschutzrechtlichen Rechtsgrundlagen

Auf Grundlage des Wortlauts des Art. 14 Abs. 2 SDG-VO – „Wenn die zuständigen Behörden [...], stellen sie diese Nachweise auch den anfordernden zuständigen Behörden aus anderen Mitgliedstaaten in einem elektronischen Format zur Verfügung“ – könnte man meinen, dass damit bereits die datenschutzrechtliche Rechtsgrundlage im Sinne von Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 DSGVO vorhanden ist. Dies ist nach einhelliger Auffassung der Kommission und des EDSB nicht der Fall. Art. 14 Abs. 2 SDG-VO definiert vielmehr eine Rechtsfolge, deren Weg auf Ebene der Union oder im Recht der Mitgliedstaaten erst noch geebnet werden muss.

Dafür lassen sich beispielhaft folgende Belege anführen:

ErwG 25 SDG-VO: „Diese Verordnung sollte nicht den Inhalt der in Anhang II aufgeführten Verfahren, die auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene aufgestellt werden, beeinträchtigen, und es werden mit ihr keine materiellen oder verfahrensrechtlichen Vorschriften in den Bereichen festgelegt, die unter Anhang II fallen, einschließlich von Steuerangelegenheiten. Zweck dieser Verordnung ist es, die technischen Anforderungen festzulegen, um dafür zu sorgen, dass solche Verfahren, sofern sie in den betreffenden Mitgliedstaaten eingerichtet wurden, umfassend online zur Verfügung gestellt werden.“

EDSB, Stellungnahme 8/2017, S. 15: „Im Sinne der Rechtssicherheit empfiehlt der EDSB, einen Erwägungsgrund hinzuzufügen, in dem deutlich zum Ausdruck gebracht wird, dass der Vorschlag an sich keine Rechtsgrundlage für den Austausch von Nachweisen bietet, und dass es für jeglichen Austausch von Nachweisen gemäß Artikel 12 Absatz 1 [jetzt Artikel 14] an anderer Stelle einer angemessenen Rechtsgrundlage bedarf, wie beispielsweise in den vier in Artikel 12 Absatz 1 aufgeführten Richtlinien oder im geltenden EU-Recht oder Recht der Mitgliedstaaten;“

Siehe auch KOM, Entwurf einer Datenschutzfolgenabschätzung (data protection impact assessment), Stand: 31.03.2020: S. 3 f. (nimmt Bezug auf Stellungnahme 8/2017 des EDSB)

3.4 Ausgangspunkt 4: Das „Ersuchen“ als technisches Erfordernis

Art. 14 Abs. 3 lit. a und 4 SDG-VO ordnen an, dass eine Übermittlung (i.d.R.) nur auf Ersuchen des Nutzers erfolgen darf, sofern nicht in den Rechtsvorschriften der Union oder der einzelnen Mitgliedstaaten anders vorgesehen (**Ausnahmevorbehalt**).

Fraglich ist deshalb, ob mit dem „Ersuchen“ eine Einwilligung i.S.d. Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1, lit a DSGVO gemeint ist. In diesem Fall müsste auch die deutsche Gesetzeslage ggf. abbilden, dass eine Übermittlung nur mit Einwilligung des Nutzers erfolgen darf.

Für eine solche Auslegung spricht zum einen der Wortlaut des Art. 14 Abs. 7 SDG-VO, der im Wesentlichen die Voraussetzungen für eine datenschutzrechtliche Einwilligung abbildet. Auch das

EU-OOP-Wiki, Stand 26.03.21, Frage 11 klingt, als sollte mit dem Ersuchen technisch die Einwilligung i.S.d. DSGVO abgebildet werden:

“What else is requested for the once only technical system to be compliant with the GDPR?”

The SDGR clarifies the three requirements in order for the system to be compliant with the GDPR:

- *That the exchange is initiated at the request of the user, unless provided otherwise under Union or national law – this explicit request is the tool that will be used to demonstrate **consent of the user***

(...)

The legislator considered these three requirements to be sufficient to ensure compliance of the OOP system with the GDPR (= DSGVO).“ [Hervorhebung nur hier]

Gegen eine solche Auslegung spricht aber, dass Art. 14 SDG-VO technische Anforderungen an das technische System präzisiert.

Auch die **Kommission** hat in ihrem Entwurf für eine Datenschutzfolgenabschätzung, Stand 31.03.2020, S. 6, **klargestellt**, dass das Ersuchen **keine Einwilligung** im Sinne der DSGVO darstellen soll:

„The user request cannot be equalled with consent under Article 6(1)(a) of the GDPR.

[...]

A user also has a choice as regards to the manner in which s/he provides the evidence:

- *By physical displacement (if physical interaction is allowed);*
- *By obtaining and uploading the required evidence himself;*
- *By using the OOTS (provided that the evidence is covered by Article 14 SDGR).*

The user’s explicit request pursuant to Article 14(3)(a) and (4) SDGR relates to this choice: by expressing his/her explicit request, the user only agrees to use the OOTS as a channel for an exchange of evidence that has its legal basis elsewhere.“ [Hervorhebung nur hier]

Insoweit ist das Ersuchen eine rechtlich festgeschriebene Anforderung an die Gestaltung der technischen Umsetzung, nicht aber eine Festlegung der Einwilligung als Rechtsgrundlage.

3.5 Ausgangspunkt 5: Operative und technische Spezifikationen des technischen Systems in Form des Durchführungsrechtsakts nach Art. 14 Abs. 9 SDG-VO

Für die Beantwortung rechtlicher Aspekte ist auch der durch die Kommission erlassene Durchführungsrechtsakt nach Art. 14 Abs. 9 SDG-VO mit operativen und technischen Spezifikationen zum OOTS zu berücksichtigen (SDG-DVO).³ Frist für den Erlass war gem. Art. 14 Abs. 9 SDG-VO der 12.06.21, erlassen wurde die Durchführungsverordnung am 5. August 2022 (mit über einem

³ https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_impl/2022/1463/oj

Jahr Verzug), was generell zum Verzug bei der Umsetzung der SDG-VO auch auf Ebene der Mitgliedstaaten geführt hat.

Ferner werden in den – auf europäischen TDDs (Technical Design Documents) basierenden – technischen Konzepten die verfügbaren Dienste des NOOTS (Nationales Once-Only-Technical-System) und die Bedingungen zum Anschluss von Online-Diensten und nachweisliefernden Stellen in den Architekturdokumenten (AD-NOOTS) beschrieben. Diese Dokumente werden vom Programmbereich NOOTS in der Verantwortung des BMI durch die Registermodernisierungsbehörde BVA erstellt.

4. Tatbestand des Art. 14 Abs. 2 SDG-VO

4.1 Anwendungsbereich von Art. 14 Abs. 2 SDG-VO: Erfasste Verfahren (SDG-2-Verfahren)

Um zu überprüfen, ob Art. 14 SDG-VO für das jeweilige Fachrecht einschlägige Regelungen trifft, ist zunächst zu prüfen, ob die von dem Fachgesetz geregelte Materie in den Anwendungsbereich des Art. 14 SDG-VO fällt. Dieser ergibt sich aus Art. 14 Abs. 2 SDG-VO i.V.m. Art. 14 Abs. 1 SDG-VO. Danach müssen über das OOTS Nachweise grenzüberschreitend ausgetauscht werden können, die für eines der SDG-2-Verfahren relevant sind. Daraus folgt, dass zunächst geprüft werden kann, welche Verfahren gem. Art. 14 Abs. 1 SDG-VO betroffen sind und was „Online-Verfahren“ und „Verfahren“ in diesem Sinne meint.

4.1.1 SDG-2-Verfahren

Welche Verfahren gemeint sind, ergibt sich aus Art. 14 Abs. 1 SDG-VO (SDG-2-Verfahren):

„Zum Zwecke des Austauschs von Nachweisen für die in Anhang II dieser Verordnung aufgeführten Online-Verfahren sowie für die Verfahren nach den Richtlinien 2005/36/EG, 2006/123/EG, 2014/24/EU und 2014/25/EU richtet die Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten ein technisches System für den automatisierten Austausch von Nachweisen zwischen zuständigen Behörden in verschiedenen Mitgliedstaaten (im Folgenden „technisches System“) ein.“ [Hervorhebung nur hier]

Ob ein bestimmtes fachliches Verfahren betroffen ist, muss also einerseits in Ansehung des Anhangs II und andererseits der genannten vier Richtlinien (2005/36/EG (Anerkennungsrichtlinie), 2006/123/EG (Dienstleistungsrichtlinie), 2014/24/EU und 2014/25/EU (jeweils Vergaberecht betreffend) entschieden werden.

Zu Anhang II: Anhang II listet 21 Verfahren aus sieben Bereichen („Lebensereignisse“) auf, z.B. das Verfahren „Meldung einer Adressänderung“ aus dem Lebensereignis „Umzug“ mit dem erwarteten Ergebnis „Bestätigung der Abmeldung von der früheren Adresse und der Anmeldung an der neuen Adresse“ oder das Verfahren „Beantragung des Nachweises über die Eintragung in das Geburtenregister“ aus dem Lebensereignis „Geburt“ mit dem erwarteten Ergebnis „Nachweis über die Eintragung in das Geburtenregister oder Geburtsurkunde“ (siehe Ausschnitt Anhang II SDG-VO).

ANHANG II

Verfahren nach Artikel 6 Absatz 1

Lebensereignisse	Verfahren	Erwartete Ergebnisse, gegebenenfalls vorbehaltlich einer Bewertung des Antrags durch die zuständige Behörde gemäß nationalen Rechtsvorschriften
Geburt	Beantragung des Nachweises über die Eintragung in das Geburtenregister	Nachweis über die Eintragung in das Geburtenregister oder Geburtsurkunde
Wohnsitz	Beantragung eines Wohnsitznachweises	Bestätigung der Meldung an der aktuellen Adresse

Abbildung 1 Ausschnitt Anhang II der SDG-VO

4.1.2 Verfahrensbegriff

Der Begriff „Verfahren“ ist in der SDG-VO nicht gleichzusetzen mit dem deutschen Begriff eines einzelnen Verwaltungsverfahrens. Dies wird schon daran deutlich, dass in Anhang II unter Verfahren eher allgemein gehaltene Beschreibungen gefasst sind. So zeigt sich z.B. bei „Studium - Beantragung einer Studienfinanzierung für ein Hochschulstudium, z. B. Studienbeihilfen oder -darlehen, bei einer öffentlichen Stelle oder Einrichtung“, dass darunter eine Vielzahl von Einzelanträgen fallen können, abhängig von der konkreten Finanzierung, der Hochschulart, dem Elterneinkommen usw. Daraus folgt, dass „Verfahren“ i.S.d. SDG-VO jeweils eine Bündelung vieler Verwaltungsverfahren gem. dem deutschen Begriffsverständnis darstellen.

Hinweis: Welche Verfahren im Sinne des deutschen Begriffsverständnisses das sind, ist Ergebnis der nationalen Evidence Survey, siehe Ziffer 3.2.

4.1.3 Unterscheidung „Verfahren“ und „Online-Verfahren“

Art. 14 Abs. 1 SDG-VO verwendet in Bezug auf die Verfahren nach Anhang II den Begriff „Online-Verfahren“ und bezüglich der Verfahren nach den vier Richtlinien den neutralen Begriff der „Verfahren“. Der Grund hierfür lässt sich in der Zusammenschau mit Art. 6 Abs. 1 SDG-VO finden. Denn nach Art. 6 Abs. 1 SDG-VO müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die Nutzer zu den in Anhang II aufgeführten Verfahren vollständigen „Online-Zugang“ haben und diese vollständig „online“ abwickeln können. Diese Formulierung wird auch in Art. 13 SDG-VO aufgegriffen, der die Überschrift „Grenzüberschreitender Zugang zu Online-Verfahren“ trägt. Aus dieser Zusammenschau, insbesondere mit Erwägungsgrund 18 der SDG-VO, folgt, dass Online-Verfahren grundsätzlich Verfahren nach Anhang II sind, die bereits jetzt als Online-Verfahren tatsächlich bestehen, und zum anderen solche, die erst noch gemäß Art. 6 der SDG-Verordnung vollständig online verfügbar gemacht werden müssen.

Möglicherweise kann es also für die Verfahren nach den vier Richtlinien der Fall sein, dass für diese zwar Nachweise über das OOTS ausgetauscht werden können müssen, aber kein Online-Verfahren existiert, an das das OOTS in diesem Fall angebunden ist.

Hinweis: Erfasst sind demnach nicht nur Verwaltungsverfahren, die bereits heute in Deutschland als Online-Dienst verfügbar sind, sondern auch solche, die erst noch gemäß der SDG-VO digitalisiert werden müssen.

4.2 Erfasste Nachweise

Schaut man sich ein einschlägiges Verfahren an, geht es nun darum festzustellen, ob das jeweilige zugrundeliegende Fachgesetz überhaupt Nachweise regelt, die unter den Nachweisbegriff aus Art. 14 Abs. 2 SDG-VO fallen können.

4.2.1 Vorprüfung: Nachweise von Belang für Verfahren nach Art. 14 Abs. 1 SDG-VO

Die in Betracht kommenden Daten/Dokumente müssen hierfür zunächst „von Belang“ sein für eines dieser SDG-2-Verfahren (im Englischen „relevant“, wird hier synonym zu „von Belang“ verwendet).

Laut Kommission sind die relevanten Nachweise diejenigen, die die zuständige Behörde für eines der Verfahren nach Art. 14 Abs. 1 SDG-VO über das OOTS anfordert. In materieller Hinsicht soll sich die Relevanz aus dem anwendbaren materiellen mitgliedstaatlichen Recht der datenabrufenden Stelle ergeben. Maßgeblich ist nach Auffassung der Kommission demnach das Fachrecht der datenabrufenden Stelle, das vorgibt, welche Nachweise für diese Verfahren angefordert werden dürfen.

Vgl. hierzu auch Frage 25 EU-OOP-Wiki, Stand 26.03.21:

“25. Who determines, if an evidence is “relevant”? (Article 14(2))

*The evidence relevant for the online procedure **is the evidence requested by the competent authority** responsible for a procedure covered by Art. 14(1). **The national law, regulations or administrative provisions specify which evidence can be requested by the competent authorities in a given procedure.**” [Hervorhebung nur hier]*

Die Kommission führt weiterhin eine Evidence Survey durch. Das ist eine Erhebung in allen EU-Mitgliedstaaten sowie Norwegen, Island und Liechtenstein darüber, welche zu beweisenden Tatsachen (Nachweisanforderung/procedural requirements, z.B. Nachweis des Geburtsdatums und -orts) mit welchen Nachweisen (evidences, z.B. Geburtsurkunde) im Rahmen der bezeichneten Verfahren belegt werden müssen. Als Teil der europäischen Evidence Survey wird eine nationale Evidence Survey durchgeführt, in deren Rahmen die betroffenen deutschen Verfahren in Form von LeiKa-Leistungen und SDG2-relevanten Online-Diensten ermittelt werden. Sodann werden die relevanten Nachweise identifiziert und hinsichtlich ihrer inhaltlichen Anforderungen analysiert. Ggf. wird aus der schrittweisen Prüfung der SDG2-Relevanz und Anschlussverpflichtung von Online-Services sowie von Nachweisen und Registern eine Anschlusspflicht an das Once Only Technical System der EU (EU-OOTS) abgeleitet.

Siehe zur Evidence Survey der Kommission und der nationalen Evidence Survey Ziffer 3.2.

4.2.2 Nachweisbegriff

Geprüft werden muss im Folgenden, ob die relevanten Daten/Dokumente tatsächlich unter den Nachweisbegriff des Art. 14 Abs. 2 SDG-VO fallen. Nach der Legaldefinition Art. 3 Nr. 5 SDG-VO sind Nachweise

„alle Unterlagen oder Daten, einschließlich Text- oder Ton-, Bild- oder audiovisuellen Aufzeichnungen, unabhängig vom verwendeten Medium, die von einer zuständigen Behörde

verlangt werden, um Sachverhalte oder die Einhaltung der in Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b genannten Verfahrensvorschriften nachzuweisen.“

Nachweise stellen danach sowohl analoge („Unterlagen“) wie auch digitale Informationen („Daten“) dar, die von zuständigen Behörden verlangt werden können, um bestimmte Sachverhalte oder die Einhaltung von Verfahrensvorschriften (zusammen wie oben beschrieben „Nachweisforderungen“) zu belegen. Der Anwendungsbereich ist damit sehr weit.

4.2.3 Nachweisformat: elektronisches Format für automatisierten Austausch

Gemäß Art. 14 Abs. 2 SDG-VO sind nur solche Nachweise betroffen, die Behörden für die in Absatz 1 genannten Verfahren „in einem elektronischen Format ausstellen, das einen automatisierten Austausch ermöglicht“. Insofern verengt Art. 14 Abs. 2 SDG-VO den Nachweisbegriff.

Vgl. Erwägungsgrund 44 der SDG-VO: *„Die Verpflichtung, das technische System für den automatisierten Austausch von Nachweisen zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten zu nutzen, sollte für die zuständige ausstellende Behörden nur gelten, wenn die Behörden in ihrem Mitgliedstaat rechtmäßig Nachweise in einem elektronischen Format ausstellen, das einen automatisierten Austausch ermöglicht.“* [Hervorhebung nur hier]

Nach Ansicht der Kommission gilt ein Nachweis als automatisiert austauschbar, wenn er so strukturiert ist, dass eine Maschine-zu-Maschine-Kommunikation oder eine automatisierte Verarbeitung auf Ersuchen eines Nutzers durch eine zuständige Behörde in einem anderen Mitgliedstaat möglich ist. Nur in Papierform ausgestellte Nachweise fallen nicht in den Anwendungsbereich des Austauschs nach Art. 14 SDG-VO.

Siehe dazu auch Kommission, EU-Wiki, Frage 2.29:

“Allowing for automated exchange means that the data in electronic format must be structured in such a way that it allows for machine-to-machine exchange of the data, or automated processing, based on a request from a user, through a competent authority in another Member State. Evidence issued in paper format only falls outside the scope of the Article 14 exchange.“

Der Austausch von verkörperten Urkunden fällt danach nicht unter diese Definition. Klarer wird es, wenn man auf den Durchführungsrechtsakt blickt. Nach Erwägungsgrund 14, kodifiziert in Art. 1 Nr. 15 und 16 SDG-DVO

„In dieser Verordnung sollte festgelegt werden, wann strukturierte und unstrukturierte Nachweise, die für die in Artikel 14 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2018/1724 aufgeführten Verfahren erforderlich sind, als rechtmäßig in einem elektronischen Format ausgestellt gelten, das einen automatisierten Austausch ermöglicht. Unstrukturierte Nachweise, die in einem elektronischen Format ausgestellt wurden, können über das OOTS ausgetauscht werden, wenn sie um die Metadatenelemente des allgemeinen Metadatenmodells des OOTS ergänzt werden, das in dem in Artikel 7 Absatz 1 dieser Verordnung genannten semantischen Datenspeicher enthalten ist. Strukturierte Nachweise können über das OOTS ausgetauscht werden, wenn sie um die Metadatenelemente des in Artikel 7 Absatz 1 dieser Verordnung genannten allgemeinen Metadatenmodells des OOTS ergänzt werden und entweder dem Datenmodell des OOTS für die betreffende Nachweisart gemäß Artikel 7 Absatz 2 dieser Verordnung entsprechen oder von einer vom Menschen lesbaren Fassung begleitet werden.“

erfasst dies digitale Nachweise sowohl im strukturierten wie auch im unstrukturierten Format.

Aus dem Protokoll einer SDG-Komitologie-Sitzung vom 26.05. und 28.05.21, S. 6, ergibt sich überdies, dass keine Fälle erfasst sind, bei denen Nachweise nur auf individuelle Anforderung von Fall zu Fall digitalisiert werden,

Vgl. Protokoll von der SDG-Komitologie-Sitzung am 25. und 28.05.21, S. 6: „*For DE and NL, the uncertainty related to automatic data retrieval was not resolved, as some types of evidence are only digitalised on a case-by-case basis following an individual request. EE requested clarification of Articles 22 and 27, as well as recital 28. EE and NL found the roles of the Commission and the MS in the field of data protection to be unclear. NL reminded that the coordination group only has an advisory role and cannot act as a substitute for the comitology committee. [...] The chair confirmed that the OOTS only referred to **purely automated exchanges**, and that **manual processes are out of scope**, as stipulated in Article 14 IR. She acknowledged that the MS positions are clear and that the final text would take their concerns on board to the largest possible extent.*”

Im Ergebnis kommt es darauf an, dass der jeweilige Nachweis in einem digitalen Format vorliegt und ausgetauscht wird, ohne dass ein manuelles Dazwischentreten eines Behördenmitarbeitenden erforderlich ist und dieser somit innerhalb von Sekunden abgerufen werden kann. Das bedeutet konkret, dass nach der Anforderung durch die Behörde eines Mitgliedstaats der Nachweis umgangssprachlich „automatisch“ abgerufen und übermittelt wird, ohne dass bei der übermittelnden Behörde noch jemand den Übermittlungsvorgang auslösen oder den Nachweis gar erst digitalisieren muss. Insbesondere reicht es nicht aus, dass eine manuell ausgelöste, digitale Übermittlung ermöglicht wird (teilautomatisiertes Verfahren). Maßgeblich hierfür sind die tatsächlichen technischen Gegebenheiten des jeweiligen Fachbereichs.

4.2.4 Teilweise digitalisierte Nachweise bzw. Registerbestände

Aus dem Gesagten folgt, dass entsprechend der Position der Kommission, Nachweise, die nur in einigen, jedoch nicht in allen Fällen digitalisiert / abruffähig sind, nicht über das OOTS bereitgestellt werden müssen, da nur bereits automatisiert austauschbare Nachweise von der Verpflichtung gem. Art. 14 Abs. 2 SDG-VO erfasst sind (siehe hierzu auch unten Ziffer 4.4.1).

Die **Verpflichtung zum Anschluss** eines Nachweises bezieht sich somit nur auf vollständig digitalisierte evidence provider (nachweisliefernde Stellen) und schließt insbesondere die Fälle aus, bei denen Nachweise von Fall zu Fall anlass- oder antragsbezogen digitalisiert werden.

Laut Durchführungsverordnung soll indes gem. Art. 15 Abs. 5 SDG-DVO die technische Möglichkeit bestehen, im Fall der noch nicht über das OOTS abrufbaren Nachweise, die sich jedoch im Prozess der Umwandlung in strukturierte oder unstrukturierte Nachweise befinden (vgl. Art. 1 Nr. 15 und 16 SDG-DVO), eine Fehlermeldung⁴ seitens des evidence providers zuhanden des evidence requesters zuzustellen. Implizit ist damit verknüpft, dass der Nutzer darüber durch den evidence requester informiert werden kann. Auf diese Art erhält er die Möglichkeit, den Nachweis

⁴ Die Fehlermeldung soll die Metadaten enthalten, die den Nachweisabruf identifizieren, das Datum und die Uhrzeit der Erstellung des Antrags festhalten sowie die Information, dass der betreffende Nachweis im Begriff der Umwandlung in eine strukturierte oder unstrukturierte Nachweisform ist und zukünftig für den Abruf über das OOTS bereitstehen wird – unter Angabe des voraussichtlichen Verfügbarkeits des Nachweises; vgl. Art. 15 Abs. 5 SDG-DVO.

entweder selbst hochzuladen oder zu einem späteren Zeitpunkt des Once-Only-Nachweisabruf noch einmal zu versuchen.⁵

Im Ergebnis bedeutet dies nach Ansicht des Programmbereichs Recht, dass zum einen Nachweise eines bestimmten Nachweistyps anzuschließen sind, sofern auch nur ein (dezentrales) Register hinsichtlich des betreffenden Nachweises vollständig digitalisiert ist, selbst wenn nicht alle Nachweise vollständig (d.h. in allen dezentralen Registern) digitalisiert sind.⁶

Zum anderen **können**, sofern die **technische Möglichkeit** einer Fehlermeldung (vgl. Art. 15 Abs. 5 SDG-DVO) besteht, auch jene Register angeschlossen werden, die noch nicht vollständig digitalisiert sind – entweder weil die Digitalisierung (Umwandlung in strukturierte oder unstrukturierte Formate) der Nachweise im Gange ist oder von Fall zu Fall digitalisiert wird. Hier ist eine Abgrenzung nach prozentualem Stand der Digitalisierung bzw. nach dem Digitalisierungsgrad eines Registers als Kriterium für den Anschluss denkbar.

4.2.5 Nachweis rechtmäßig ausgestellt: Ausstellung des Nachweises als gesetzlich festgelegte Aufgabe

Art. 14 Abs. 2 SDG-VO erfasst zudem nur solche Nachweise, die zuständige Behörden in ihrem eigenen Mitgliedstaat „rechtmäßig“ in einem elektronischen Format ausstellen, das einen automatisierten Austausch ermöglicht (in der englischen Fassung „lawfully issue“). Jedenfalls die deutsche Formulierung „rechtmäßig“ ist etwas unglücklich, weil damit kein Bezug zur formellen und materiellen Rechtmäßigkeit des Nachweisaustauschs hergestellt werden soll.

Laut Kommission ist ein Nachweis dann „rechtmäßig“ ausgestellt, wenn nationales Recht (Gesetz im formellen und materiellen Sinne) oder eine EU-Verordnung einer bestimmten zuständigen Behörde die Aufgabe überträgt, diesen Nachweis über eine bestimmte Nachweisanforderung auszustellen. Entscheidend ist danach wohl, dass die Behörde den Nachweis auf rechtliche Anordnung in Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe ausstellt und nicht etwa nur zum freiwilligen, automatisierten Abruf bereithält oder diese quasi auf eigenes Betreiben hin ausstellt und an den Bürger oder das Unternehmen übermittelt. In diesem Fall „sollte“ der Nachweis über das OOTS bereitgestellt werden, *muss* er aber nicht.

Siehe dazu in Ermangelung einer gesetzlichen Regelung in der SDG-VO insb. das EU-OOP-Wiki, Stand 26.03.21, dort das Beispiel in Frage 26:

“26. When is an evidence “lawfully issued”? (Article 14(2))

Example: A Swedish 1st year student, who has passed 1st semester of a bachelor degree on a Swedish university, and who wants to apply for admission to university in Denmark. The student does not have a diploma of graduation but can access his exam results online through the administrative system of the Swedish university and export them to a pdf-file.

⁵ Vgl. hierzu die europ. TDD, Stand Juni 2022, S. 24 und 51: „If this is not possible (e.g. because the evidence is not yet in a digital format or otherwise needs more time to be created), the provider shall return a response informing the requester of this.“ (S. 24) und „Optionally, a Data Service may inform the requester that evidence may exist for the request, but is not yet available.“ (S. 51).

⁶ Diese Aussage bezieht sich auch auf Nachweise, die nicht in Registern geführt werden – somit auf alle nachweisliefernden Stellen.

Does the Swedish university need to make the exam results available to the technical system, so Denmark can access the information?

*The evidence is lawfully issued if a **national law or regulations lay down a task on a particular competent authority to issue particular evidence as a proof of acquired qualifications or skills**. The form in which the evidence is issued is not relevant here. The national law also specifies which characteristics such evidence should have (e.g. a stamp, signature, date of issuance, name of the issuing authority, or term of validity).*

In the given example, the exam results encoded in the administrative data base are not legally issued evidence thus they are not in the scope of Art. 14. The student will have to provide them by himself. On the other hand, if a university delivers a certificate with the exam results in an electronic format and makes them available in an automated way within the Member State, such university should also make them available through the OOP technical system.” [Hervorhebung nur hier]

Siehe auch Kommission, EU-Wiki, Frage 27:

„What can be considered as evidence subject to automated exchange under Article 14?

Example: Person A has passed a bachelor’s degree. The diploma is issued physically, but the results are afterwards entered manually into a database, which is available to person A. Which evidence will be regarded as authoritative in case of differing grades, and who will keep track of this?

***The fact that the results are in a database does not turn them into evidence ‘lawfully issued and in electronic format that allows automated exchange’.** The evidence subject to exchange through the technical system has to fulfil three requirements:*

- ***Has to be legally issued by the competent authority***
- *Has to have an electronic format*
- *Is or can potentially be already exchanged automatically between competent authorities within a Member State.*

If we take the example given, the diploma is a legally issued evidence. If the national law accorded the pdf of a diploma the same status as a paper diploma, if such an electronic form of a diploma was included into a data base allowing for automated exchange, such diploma would be considered as evidence that can be exchanged through the technical system.” [Hervorhebung nur hier]

Hinweis: Es wurde mit der Kommission geklärt, ob das hiesige Verständnis, dass durch private Stellen ausgestellte Nachweise in staatlichen Registern nicht erfasst sind, auch aus Sicht der Kommission zutrifft. Diese Ansicht wurde bestätigt: Privat ausgestellter Nachweise werden nach der derzeitigen Rechtslage nicht erfasst, selbst wenn sie in einem staatlichen Register in einem entsprechenden Format geführt und unter Behörden ausgetauscht werden (Antwort der Kommission vom 11.03.22).

4.3 Ausnahmen vom Anwendungsbereich

Fraglich ist, wie damit umzugehen ist, wenn einseitige mitgliedstaatliche Regelungen den Nachweisaustausch begrenzen. Dafür kann es ganz verschiedene Gründe und Konstellationen geben.

Nach hiesiger Ansicht kommt es in diesen Fällen maßgeblich darauf an, ob diese Beschränkung **diskriminierungsfrei** im Inland sowie grenzüberschreitend gilt. Wenn das der Fall ist, handelt es sich um eine echte Ausnahme vom Anwendungsbereich. (1) Sprich, wenn die Beschränkung der Nachweisübermittlung für Inlandssachverhalte und ebenso für Sachverhalte mit Binnenmarktrelevanz gilt, muss der konkrete Nachweis nicht über das OOTS bereitgestellt werden. (2) Erfasst die Beschränkung hingegen nur grenzüberschreitende Sachverhalte, könnte die zugrundeliegende Regelung, insbesondere mit Blick auf den effet utile-Grundsatz, gegen Art. 14 der SDG-VO verstoßen.

Zu (1): Ein Beispiel für eine echte Ausnahme aus dem Anwendungsbereich könnte § 34a Abs. 5 BMG darstellen, sofern man annähme, der geregelte Melde-Nachweis fiele unter den Anwendungsbereich des Art. 14 Abs. 2 SDG-VO. § 34a Abs. 5 BMG ordnet an, dass bei Vorliegen einer Auskunftssperre jegliche Anforderungen zur automatisierten Übermittlung von Melde-Nachweisen durch andere Behörden wie ein Ersuchen um eine manuelle Datenübermittlung behandelt werden sollen und keine Daten übermittelt werden:

*„Ist im Melderegister eine Auskunftssperre nach § 51 eingetragen, erhält die abrufende Stelle eine Mitteilung, die keine Rückschlüsse darauf zulassen darf, ob zu der betroffenen Person keine Daten vorhanden sind oder ob eine Auskunftssperre besteht (neutrale Antwort). **Der Abruf ist in diesen Fällen von der Meldebehörde wie ein Ersuchen um manuelle Datenübermittlung zu behandeln.** Die Daten nach § 34 Absatz 1 Satz 1 Nummer 11, 13 und 14 werden nicht übermittelt, wenn für diesen Personenkreis eine Auskunftssperre nach § 51 gespeichert ist.“*

In diesem Fall gilt also unabhängig von der Binnenmarktrelevanz bei Vorliegen einer Auskunftssperre, dass die Daten nicht übermittelt werden und die Übermittlungsform quasi gewechselt wird (von automatisiert zu manuell). Das führt dazu, dass der Anwendungsbereich bezüglich dieser Nachweise, für die eine Auskunftssperre eingetragen ist, nicht eröffnet ist. Das OOTS müsste in diesen Fällen eine Fehlermeldung bzw. eine neutrale Meldung anzeigen. Das Gleiche gilt, wenn beispielsweise noch nicht alle Nachweise in diesem Bereich digitalisiert sind und daher eine Regelung existiert, die für diese Fälle ein teilautomatisiertes Verfahren anordnet, im Übrigen aber den vollautomatisierten Austausch.

4.4 Rechtsfolgen und Zwischenergebnis

Vorbemerkung: Ob die rechtlichen Voraussetzungen für die notwendigen Datenübermittlungen (siehe Ziffer 4.4.1) und Datenabrufe (siehe Ziffer 4.4.2) vorliegen, muss unter Zugrundelegung der ab Ziffer 6 folgenden Hinweise geprüft werden. Das betrifft im Wesentlichen die Frage, ob in dem betreffenden Fachgesetz Rechtsänderungen erforderlich sind. Das hängt wiederum maßgeblich davon ab, welche Rechtsgrundlage für den Datenaustausch herangezogen werden kann (vgl. Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 DSGVO, Stichwort: Once-Only-Generalklausel, siehe Ziffer 6.5).

4.4.1 Anschluss betroffener deutscher Nachweise an das OOTS bis zum 12.12.2023

Existieren im hier zu prüfenden Fachgesetz/Fachbereich Nachweise, die unter den Anwendungsbereich des Art. 14 Abs. 2 SDG-VO fallen, sollen diese (gem. Art. 39 SDG-VO bis zum 12.12.2023) über das OOTS verfügbar gemacht werden. Aus evidence provider-Sicht besteht also die Pflicht,

die relevanten Nachweise an das OOTS anzubinden, also diese bereitzustellen, wenn sie von einem evidence requester (bzw. vom Nutzer als Teil eines Verfahrens) abgerufen werden.

Hierfür gilt es sowohl die technischen wie auch die rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen. Deutsche Nachweise müssen demnach über das OOTS an zuständige Behörden anderer Mitgliedstaaten übermittelt werden können.

Wichtiger Hinweis zu den technischen Anforderungen und zur Frist: Eine Digitalisierungspflicht für Nachweise besteht folglich nicht! Nur Nachweise, die bereits in einem elektronischen Format, das den automatisierten Austausch ermöglicht, ausgetauscht werden, müssen über das OOTS zur Verfügung gestellt werden. Ist dies erst nach dem 12.12.2023 der Fall, greift hiesigen Erachtens weiterhin die Pflicht aus Art. 14 Abs. 2 SDG-VO im Sinne einer Dauerverpflichtung. Auch diese später digitalisierten Nachweise müssen – dann unverzüglich – an das OOTS angeschlossen werden.

4.4.2 Abruf betroffener ausländischer Nachweise ab dem 12.12.2023

Gleichzeitig müssen deutsche Behörden ausländische Nachweise, die unter den Anwendungsbereich des Art. 14 Abs. 2 SDG-VO fallen, aus anderen Mitgliedstaaten für die Zwecke des Verfahrens ab dem 13.12.2023 abrufen können müssen, sofern der Nutzer diesen Nachweisabruf ersucht. Das heißt, aus evidence requester-Sicht besteht die Pflicht, Nutzern den Abruf von Nachweisen durch das OOTS anzubieten. Der betroffene Nachweis muss abgerufen werden, wenn sich der Nutzer dafür entscheidet, den benötigten und ausgewählten Nachweis anzufordern. Hierfür müssen ebenfalls sowohl die technischen wie auch die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden.

Wichtiger Hinweis: Diesem Verständnis liegt die Auslegung zu Grunde, dass die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet sind, Nachweisabrufe für relevante Verfahren ab dem 13.12.2023 anzubieten. Diese Rechtsauffassung wird von der Kommission geteilt (Antwort der Kommission vom 11.03.22).

Wichtiger Hinweis zur Nachweiserbringung und zum Nachweisabruf: Daraus folgen unter Bezugnahme auf Art. 39 SDG-VO zwei wichtige Konsequenzen: (1) Deutsche Verwaltungsverfahren, die zu den relevanten SDG-2-Verfahren gehören, müssen sich unabhängig davon, ob es in Deutschland bereits einen relevanten Nachweis in dem entsprechenden elektronischen Format gibt, (bis zum 12.12.2023) an das OOTS anschließen, um einen Nachweisabruf aus dem europäischen Ausland zu ermöglichen. (2) Selbst, wenn es noch in keinem einzigen Mitgliedstaat einen relevanten „digitalisierten“ Nachweis im Sinne von Art. 14 Abs. 2 SDG-VO gibt, sollte ein Anschluss der relevanten deutschen SDG-2-Verfahren an das OOTS erfolgen. Das heißt, auch in diesem Fall sollte ein Datenabruf über das OOTS ab dem 13.12.2023 möglich sein, weil jederzeit erfasste digitalisierte Nachweise in Deutschland oder in den anderen Mitgliedstaaten hinzukommen können.

4.4.3 Umsetzungsstand

Das Programm konnte im Dezember 2023 erste Erfolge und eine relevante Zielerreichung vermelden. Im Rahmen von zwei Umsetzungsprojekten des Programmbereichs OZG/EU-OOTS (SDG Connector, Intermediäre Plattform) wurde die technische Infrastruktur zur Anbindung des NOOTS an das EU-OOTS aufgebaut, welche für den grenzüberschreitenden Nachweistransport

notwendig ist. Erprobt wurde die Gewerbeanmeldung in Düsseldorf unter Abruf der Daten aus dem niederländischen Handelsregister.⁷

Mit dem Interimsbetrieb des eDelivery Access-Points Ende 2023 hat Deutschland **die technischen Rahmenbedingungen** zur Erfüllung der SDG-VO geschaffen. Damit hat Deutschland zusammen mit den Niederlanden laut der Kommission Ende 2023 den höchsten Stand der Umsetzung erreicht.

Der Nachweisabruf und die Nachweiserbringung werden im Regelbetrieb national und grenzüberschreitend über das NOOTS erfolgen. Das NOOTS ist ein technisches System, das sowohl den nationalen automatisierten Nachweistransport als auch den Anschluss an das EU-OOTS gewährleisten soll.

5. Das Once-Only-Prinzip im Kontext der DSGVO (VO (EU) 2016/679)

Die SDG-VO gilt als unionsrechtliche Verordnung in Deutschland wie ein deutsches Gesetz unmittelbar, Art. 288 Abs. 2 AEUV. Anders als EU-Richtlinien müssen Verordnungen der EU grundsätzlich nicht in deutsches Recht überführt werden. Allerdings ergibt sich unter anderem unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten das Erfordernis zur Umsetzung einzelner Normteile aus der SDG-VO.

5.1 Erlaubnisbedürftigkeit von Verarbeitungen personenbezogener Daten

Aus der DSGVO, insb. Art. 5 Abs. 1 lit. a) und Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 S. 1, ergibt sich, dass jede Verarbeitung personenbezogener Daten einer rechtlichen Grundlage bedarf.

Eine (Daten-)Verarbeitung meint gem. Art. 4 Nr. 2 DSGVO jeden mit oder ohne Hilfe automatisierter Verfahren ausgeführten Vorgang oder jede solche Vorgangsreihe im Zusammenhang mit personenbezogenen Daten wie das Erheben, das Erfassen, die Organisation, das Ordnen, die Speicherung, die Anpassung oder Veränderung, das Auslesen, das Abfragen, die Verwendung, die Offenlegung durch Übermittlung, Verbreitung oder eine andere Form der Bereitstellung, den Abgleich oder die Verknüpfung, die Einschränkung, das Löschen oder die Vernichtung.

Als Erlaubnistatbestände kommen für eine Datenübermittlung durch eine öffentliche Stelle grundsätzlich eine Einwilligung (Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 lit. a, siehe zu den einschränkenden Voraussetzungen Abbildung 2) oder eine gesetzliche Rechtsgrundlage nach Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 lit. c oder e, jeweils i.V.m. Abs. 2 und 3 DSGVO in Betracht. Möglich ist dabei auch eine gesetzliche Regelung, die die Einholung einer Einwilligung als Tatbestandsmerkmal vorsieht.

In einer gesetzlichen Rechtsgrundlage muss dabei nach Art. 6 Abs. 3 DSGVO insb. der Zweck der Datenverarbeitung festgelegt werden oder - hinsichtlich der Verarbeitung gemäß Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 lit. e - die Datenverarbeitung für die Erfüllung einer Aufgabe erforderlich sein, die im öffentlichen Interesse liegt oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt, die dem Verantwortlichen übertragen wurde. Es bietet sich aus Gründen der Bestimmtheit darüber hinaus regelmäßig auch an, insbesondere die Kategorien personenbezogener Daten, ggf. Übermittlungsempfänger

⁷ https://www.digitale-verwaltung.de/SharedDocs/kurzmeldungen/Webs/DV/DE/2023/12_gewerbeanmeldung.html

und/oder die Dauer der Speicherung, beispielsweise in einer begleitenden Rechtsverordnung, zu normieren. Schließlich muss die Übermittlung ein im öffentlichen Interesse liegendes Ziel verfolgen und verhältnismäßig sein, vgl. Art. 6 Abs. 3 S. 2 – 4 DSGVO.

5.2 Datenschutzrechtliche Relevanz des Nachweisaustauschs

Nach den vorstehenden Definitionen sind bzgl. des in Art. 14 SDG-VO geregelten Nachweisaustauschs gleich mehrere Vorgänge datenschutzrechtlich relevant. So fallen jedenfalls die Anforderung durch die nachweisabrufende Stelle und die Übermittlung von Nachweisen durch die nachweisübermittelnde Stelle unter den Begriff der Verarbeitung personenbezogener Daten. Auch wenn es aus technischer Sicht grundsätzlich entweder ein Datenabruf oder eine Datenübermittlung ist – das Datenpaket wird entweder durch den evidence requester abgerufen oder durch den evidence provider übermittelt -, bedarf es nach dem sog. **Doppeltürmodell des BVerfG** einer Rechtsgrundlage für beide Seiten des Datenaustauschs (für das Doppeltürmodell des BVerfG, vgl. BVerfGE 130, 151, zuletzt auch insbesondere Rechtsprechung des BVerfG zur Bestandsdatenauskunft).

5.3 Die SDG-VO als (nicht) ausreichende datenschutzrechtliche Rechtsgrundlage

Wie oben unter Ziffer 3.33 dargestellt, liefert die SDG-VO selbst keine datenschutzrechtlichen Rechtsgrundlagen.

5.4 Rechtsgrundlagen nach Art. 6 Abs. 1 DSGVO: Verschiedene datenschutzrechtliche Lösungsmöglichkeiten

Als Rechtsgrundlagen für eine Verarbeitung personenbezogener Daten durch eine öffentliche Stelle kommen insb. Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 lit. a (siehe zu den einschränkenden Voraussetzungen Abbildung 2), c und e i.V.m. Abs. 2 und 3 DSGVO in Betracht. Mit Blick auf EG43 der DSGVO kommt eine Einwilligung dabei jedoch nur bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen (insb. Freiwilligkeit) in Betracht.

Hier folgt eine kurze Übersicht über die verschiedenen Instrumente:

Rechtsgrundlage und Norm	Besonderheiten, Hinweise
Einwilligung Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 lit. a DSGVO	Voraussetzungen des Art. 4 Nr. 11, 7 DSGVO müssen vorliegen: <ul style="list-style-type: none">• Freiwilligkeit• Informiertheit des Betroffenen, insbesondere über Art, Umfang, Dauer und Zwecke der Datenverarbeitung• bezogen auf einen bestimmten Zweck• bezogen auf eine bestimmte Verarbeitung• Unmissverständlichkeit• Gewährleistung der Widerruflichkeit („so einfach wie die Erteilung“, Art. 7 Abs. 3 S.

4 DSGVO)

- Nachweisbarkeit einer Einwilligungserklärung

Mit Widerruf der Einwilligung entfällt die Rechtsgrundlage - die Verarbeitung der personenbezogenen Daten wird damit für die Zukunft unzulässig; diese sind unverzüglich zu löschen (da auch die Speicherung eine Verarbeitung darstellt).

Gesetzliche Rechtsgrundlage, die das Vorliegen einer Einwilligung tatbestandlich erfordert

Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 lit. e, Abs. 2 und 3 DSGVO i.V.m. der jeweiligen gesetzlichen Rechtsgrundlage

Hinsichtlich des (zusätzlichen) Tatbestandsmerkmals der Einwilligung gilt das oben Ausgeführte entsprechend.

Mit Widerruf der Einwilligung entfällt eine (tragende) Voraussetzung der gesetzlichen Rechtsgrundlage - die Datenverarbeitung wird damit für die Zukunft unzulässig.

Gesetzliche Rechtsgrundlage, die keine Einwilligung als Tatbestandsmerkmal vorsieht, Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 lit. e, Abs. 2 und 3 DSGVO i.V.m. der jeweiligen gesetzlichen Rechtsgrundlage

Es gelten die Anforderungen aus Art. 6 Abs. 2 und 3

Abbildung 2 Übersicht über die möglichen datenschutzrechtlichen Rechtsgrundlagen

Letztlich obliegt es hier dem Fachrecht, eine Lösungsoption nach fachrechtlichen Erfordernissen auszuwählen.

Wichtiger Hinweis: Im Rahmen des Programms Gesamtsteuerung Registermodernisierung wurde die Normierung einer **Generalklausel** geprüft, die als gesetzliche Verarbeitungsbefugnis Datenabrufe nach Art. 14 SDG-VO legitimieren könnte. Eine solche Regelung hat die Reduzierung fachgesetzlicher Änderungsbedarfe zum Ziel. In diesem Sinne soll eine solche Generalklausel in Once-Only-Konstellationen sowohl die Befugnis zum Abruf eines Nachweises durch den evidence requester als auch die Befugnis zur Übermittlung des Nachweises durch den evidence provider normieren, sofern sich aus den fachrechtlichen Vorschriften nichts anderes ergibt (siehe zu den **Once-Only-Generalklauseln Ziffer 6.5**). Das bedeutet, in jedem Einzelfall müsste das Verhältnis zwischen der Generalklausel und den fachrechtlichen Vorschriften geprüft werden (Stichwort: **lex specialis-Grundsatz**).

Eine entsprechende bundesrechtliche Regelung ist Bestandteil des Gesetzesentwurfes zur Weiterentwicklung des OZG und EGovG des Bundes (OZG 2.0), die Generalklauseln wurden als §§ 5, 5a EGovG Bund-Entwurf ins Gesetzgebungsverfahren eingebracht. Da die Generalklauseln für Bundesbehörden gelten und für Landesbehörden, wenn sie Bundesrecht ausführen, wird für die landesrechtlichen Verwaltungsverfahren ein Erlass bzw. eine Änderung/Anpassung entsprechender landesrechtlicher Regelungen notwendig sein.

Darüber hinaus sollten die folgenden rechtlichen Hinweise berücksichtigt werden.

6. Hinweise zur datenschutzrechtlichen Abbildung der Nachweisaustausche über das EU-OOTS

6.1 Hinweis 1: Zur Einwilligung als Rechtsgrundlage oder Tatbestandsmerkmal

Grundsätzlich käme es nach Ziffer 5.4 in Betracht, den Nachweisaustausch nach Art. 14 Abs. 2 SDG-VO auf eine Einwilligung gemäß Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 lit. a DSGVO zu stützen. Hierfür müssten die Anforderungen der Einwilligung im Einzelfall erfüllt sein, d. h. der Betroffene müsste insbesondere hinreichend informiert sein und an der Freiwilligkeit dürften trotz der Beteiligung einer Behörde, siehe Erwägungsgrund 43, keine Zweifel bestehen. Diese „Einwilligungslösung“ hätte den Vorteil, dass keine gesetzlichen Änderungen erforderlich wären.

Allerdings würde dies die Komplexität der Anbindung der nationalen Verfahren an das EU-OOTS deutlich erhöhen. Zudem wäre unklar, ob die in Teilen noch in Verhandlung befindliche Architektur des EU-OOTS eine für die Einholung der Einwilligung erforderliche Interaktion mit dem Nutzer überhaupt in allen Fallkonstellationen ermöglichen würde. Denn sofern weder ein ausdrückliches Ersuchen des Nutzers erforderlich ist, noch eine Vorschau angeboten wird, was Art. 14 Abs. 4 und 5 SDG-VO grundsätzlich im Sinne eines Ausnahmeverbhalts zulassen, findet keine direkte Interaktion mit dem Nutzer statt.

Eine Einwilligung als Rechtsgrundlage heranzuziehen, ist insofern *nicht* empfehlenswert.

Das Gleiche gilt für die Einwilligung als Tatbestandsmerkmal. Es ist aus den gleichen Gründen ebenso wenig empfehlenswert, die Einwilligung als Tatbestandsmerkmal einer Nachweisabruf- und/oder Nachweisübermittlungsvorschrift festzulegen.

6.2 Hinweis 2: Zur Möglichkeit eines automatisierten Nachweisaustauschs

Wenn der Nachweisaustausch gesetzlich geregelt ist oder werden soll, müssen sowohl die Abrufvorschrift wie auch die Übermittlungsvorschrift die Möglichkeit eines automatisierten Abrufs und einer automatisierten Übermittlung einschließen. Aus der Systematik des Gesetzes darf sich also nicht ergeben, dass die Möglichkeit zum automatisierten Abruf nicht besteht. Eine solche systematische Auslegung könnte sich z.B. in einem hypothetischen Fall ergeben, in dem der Abruf von Nachweisen bei inländischen Stellen durch eine ausdrückliche Bezugnahme auf eine Norm zu den technischen Voraussetzungen der automatisierten Übermittlung geregelt ist, eine solche Bezugnahme beim Abruf von Nachweisen bei ausländischen Stellen aber fehlt.

6.3 Hinweis 3: Zum ausdrücklichen Ersuchen

Art. 14 Abs. 3 SDG-VO regelt verschiedene Anforderungen an das technische System, d.h. an das OOTS. Dazu gehört insbesondere nach Art. 14 Abs. 3 lit. a i.V.m. Abs. 4 SDG-VO, dass das technische System nur „**auf ausdrückliches Ersuchen** des Nutzers die Verarbeitung von Anträgen auf Ausstellung von Nachweisen ermöglichen“ darf. Dieses Ersuchen stellt wie bereits dargestellt keine Einwilligung im datenschutzrechtlichen Sinne nach Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 lit. a SDG-VO dar, siehe Ziffer 3.3. Unabhängig davon ist es *nicht* sinnvoll, im Rahmen einer gesetzlichen Rechtsgrundlage für den Once-Only-Datenaustausch (Datenübermittlungs- und Datenabrufvorschrift) ausdrück-

lich auf das Ersuchen zu referenzieren. Zwar würde dies den Tatbestand einer datenschutzrechtlichen Rechtsgrundlage einengen, was prinzipiell gut ist, um die Eingriffsintensität erkennbar zu beschränken. Allerdings ergibt sich das grundsätzliche Erfordernis eines Ersuchens schon aus dem Wortlaut des Art. 14 SDG-VO, sodass hier einerseits das unionsrechtliche Wiederholungsverbot betroffen sein könnte und andererseits könnte sich dadurch ein Widerspruch zu geregelten Ausnahmen nach Art. 14 Abs. 4 SDG-VO ergeben.

6.4 Hinweis 4: Zur Vorschaufunktion

Art. 14 Abs. 3 lit. f i.V.m. Abs. 5 SDG-VO sieht vor, dass das technische System, d.h. das OOTS, dem Nutzer die Möglichkeit bieten muss, die von der anfordernden zuständigen Behörde zu verwendenden Nachweise vorab einzusehen und entscheiden zu können, ob er mit dem Austausch von Nachweisen fortfährt oder nicht („Vorschaufunktion“), sofern der Datenaustausch nicht ohne eine solche Vorschau gemäß den gelten Rechtsvorschriften der Union oder der Mitgliedstaaten erlaubt ist (Ausnahmevorbehalt, Art. 14 Abs. 5 SDG-VO). Die Kommission nennt im EU-Wiki folgendes Beispiel dafür, wann eine Ausnahme vorkommen kann:

Kommission, EU-Wiki, Frage 2.35: “For instance, business users could give permission for recurrent automated exchange of data between authorities. In such cases, they would not get a preview for each of the recurrent transactions.”

6.5 Hinweis 5: Zu den Once-Only-Generalklauseln

Die Wahl der datenschutzrechtlichen Rechtsgrundlage und ob eine solche im Fachgesetz erforderlich ist, ist u.a. abhängig von einschlägigen anderweitigen Regelungen. Für den Bund existiert zum Beispiel mit § 5 Abs. 2 EGovG eine Regelung für Once-Only-Datenaustausche, die fast wortgleich auch in den anderen E-Government-Gesetzen der Länder existiert:

„(2) Die zuständige Behörde kann erforderliche Nachweise, die von einer deutschen öffentlichen Stelle stammen, mit der Einwilligung der am Verfahren beteiligten betroffenen Person direkt bei der ausstellenden öffentlichen Stelle elektronisch einholen. Zu diesem Zweck dürfen die anfordernde Behörde und die abgebende öffentliche Stelle die erforderlichen personenbezogenen Daten verarbeiten.“

Diese Regelung liefert nach der hier vertretenen Ansicht keine datenschutzrechtliche Rechtsgrundlage, sondern referenziert nur auf die Einwilligung gemäß Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 lit. a DSGVO.

Im Rahmen des Projekts Gesamtsteuerung Registermodernisierung wurde daher die Normierung von Generalklauseln geprüft und die **§§ 5 und 5a EGovG Bund-Entwurf** für den nationalen und grenzüberschreitenden Nachweisabruf und -erbringung entworfen, die als gesetzliche Verarbeitungsbefugnis gemäß Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 lit. e DSGVO Datenabrufe sowie Datenübermittlungen nach Art. 14 SDG-VO legitimieren können („Once-Only-Generalklauseln“). Diese Regelungen haben die Reduzierung fachgesetzlicher Änderungsbedarfe zum Ziel. In diesem Sinne normieren die Generalklauseln in Once-Only-Konstellationen sowohl die Befugnis zum Abruf eines Nachweises durch den evidence requester, als auch die Befugnis zur Übermittlung des Nachweises durch den evidence provider.

Das heißt, im Falle der Normierung der datenschutzrechtlichen Once-Only-Generalklauseln wären nicht mehr zwingend fachgesetzliche Änderungen erforderlich, sollte sich aus dem einschlägigen Fachrecht nichts anderes ergeben (Stichwort: Lex-specialis-Grundsatz, siehe dazu den Hinweis in Ziffer 5.4).

Letztlich bleibt es aber Aufgabe der Fachverantwortlichen, dies mit Blick auf den Einzelfall zu klären. Im Sinne einer Umsetzung des Art. 14 Abs. 2 SDG-VO wären die Once-Only-Generalklauseln als datenschutzrechtliche Rechtsgrundlagen für bestimmte Verfahren sowohl auf Bundes- wie auch auf Landesebene jedenfalls zielführend.

Die Generalklauseln (§§ 5 und 5a EGovG Bund-Entwurf) wurden in das Verfahren zur Weiterentwicklung des OZG und EGovG Bund (OZG 2.0) eingebracht. Wie oben erwähnt, bedürfen die Once-Only-Generalklauseln noch einer Überführung in das Landesrecht, da sich deren Anwendungsbereich auf Bundesbehörden und auf Landesbehörden, wenn sie Bundesrecht ausführen, erstreckt. Entsprechende landesrechtliche Regelungen für landesrechtliche Verwaltungsverfahren sind zu erlassen oder anzupassen.

7. FAQs

1) Können PDF-Dokumente elektronische Nachweise darstellen, die sich für den automatisierten Austausch eignen?

Nach dem aktuellen Diskussionsstand der Kommission sind zwei Aspekte zu beleuchten:

- Ist ein PDF-Dokument ein zulässiges Format im OOTS => Hier ist die Antwort ein klares Ja. Das Dokument muss zwar zusammen mit bestimmten Metadaten übermittelt werden (ausstellende Behörde, Ausstellungszeitpunkt, etc.). Das OOTS übermittelt die Nachweise aber als Anhang einer standardisierten Nachricht („Umschlag“), in dem diese Metadaten ergänzend übermittelt werden können.
- Ist ein PDF-Dokument geeignet für den automatisierten Austausch => Hier hängt die Antwort davon ab, wo das PDF vorliegt. Entscheidend ist, dass es einen Datenbestand gibt, aus dem der Nachweis ohne manuelle Intervention abgerufen werden kann. Wenn es also z.B. eine Datenbank mit den PDF-Dokumenten gibt, oder eine strukturierte Datenbank, die automatisch PDFs erzeugen kann, ist das geeignet für den automatisierten Austausch. Wenn das PDF aber z.B. durch die Sachbearbeitung im Einzelfall erzeugt wird, ist das nicht geeignet und der Nachweis aus Kommissionssicht nicht OOTS-pflichtig.

Siehe auch Kommission, EU-Wiki, Frage 2.55 27.

„What can be considered as evidence subject to automated exchange under Article 14?

Example: Person A has passed a bachelor’s degree. The diploma is issued physically, but the results are afterwards entered manually into a database, which is available to person A. Which evidence will be regarded as authoritative in case of differing grades, and who will keep track of this?

The fact that the results are in a database does not turn them into evidence 'lawfully issued and in electronic format that allows automated exchange'. The evidence subject to exchange through the technical system has to fulfil three requirements:

- Has to be legally issued by the competent authority
- Has to have an electronic format
- Is or can potentially be already exchanged automatically between competent authorities within a Member State.

If we take the example given, the diploma is a legally issued evidence. If the national law accorded the pdf of a diploma the same status as a paper diploma, if such an electronic form of a diploma was included into a data base allowing for automated exchange, such diploma would be considered as evidence that can be exchanged through the technical system."

2) Sind Nachweise vom Anwendungsbereich des Art. 14 Abs. 2 SDG-VO erfasst, die innerstaatlich von einer Behörde ausgestellt werden, aber nicht an eine Behörde übermittelt werden, sondern direkt an den Bürger? Bspw. im melderechtlichen Bereich können sich Bürger ja auch Selbstauskünfte oder Auskünfte über Dritte abrufen.

Für die Sichtweise, dass auch solche Nachweise, die auf nationaler Ebene von einer Behörde direkt an den Bürger übermittelt bzw. von diesem abgerufen werden, spricht, dass auch diese Nachweise später grundsätzlich von einer Behörde verlangt werden könnten, um das Einhalten eines Sachverhalts oder einer Verfahrensvorschrift nachzuweisen. Dies entspräche erst einmal der Legaldefinition des Nachweisbegriffs in Art. 3 Nr. 5 SDG-VO.

„Nachweis“ alle Unterlagen oder Daten, einschließlich Text- oder Ton-, Bild- oder audiovisuellen Aufzeichnungen, unabhängig vom verwendeten Medium, die von einer zuständigen Behörde verlangt werden, um Sachverhalte oder die Einhaltung der in Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b genannten Verfahrensvorschriften nachzuweisen.“

Dagegen spricht allerdings der Gedanke der Stärkung des Binnenmarkts durch die grenzüberschreitende Umsetzung des Once-Only-Prinzips. Diesen würden wir so verstehen, dass Nachweise, die schon jetzt durch eine nationale Behörde einer anderen *nationalen* Behörde automatisiert zur Verfügung gestellt werden können, zukünftig *auch* den Behörden aus anderen EU-Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden sollen. Dies kann man nach hiesiger Sicht aus dem Wortlaut des Art. 14 Abs. 2 SDG-VO folgern (sowie bspw. aus Erwägungsgrund 18 der SDG-VO):

„Wenn die zuständigen Behörden in ihrem eigenen Mitgliedstaat rechtmäßig Nachweise, die für die in Absatz 1 genannten Online-Verfahren von Belang sind, in einem elektronischen Format ausstellen, das einen automatisierten Austausch ermöglicht, stellen sie diese Nachweise auch den anfordernden zuständigen Behörden aus anderen Mitgliedstaaten in einem elektronischen Format zur Verfügung, das einen automatisierten Austausch ermöglicht.“

Das, was bislang national gemacht wird, soll also analog auch grenzüberschreitend realisiert werden.

Zudem spricht die Konzeption des OOTS selbst dafür: Alle Diskussionen zum OOTS setzen voraus, dass der Datenabruf über das OOTS ausschließlich durch öffentliche Stellen erfolgt. Der Nachweis wird also immer an eine öffentliche Stelle/Behörde im weiteren Sinne übermittelt, nie an den Antragsteller selbst. Dies zeigt sich schon in der Definition der nachweisabrufenden Stelle in Art. 1 Abs. 3 SDG-DVO (Durchführungsverordnung nach Art. 14 Abs. 9 SDG-VO):

„(3) „Nachweise anfordernde Behörde“ [bezeichnet] eine zuständige Behörde, die für eines oder mehrere der in Artikel 14 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2018/1724 genannten Verfahren verantwortlich ist;“

Es kann aber sein, dass ein solcher Nachweis, den der Bürger selbst übermittelt bekommt oder selbstständig abrufen, das Ergebnis eines Verfahrens nach Anhang II der SDG-VO darstellt. Denn bei einigen dieser Verfahren ist das Ergebnis des Verfahrens die Bereitstellung eines Nachweises (siehe Spalte 3 in Anhang II). So hat das Verfahren „Beantragung eines Wohnsitznachweises“ z.B. das erwartete Ergebnis „Bestätigung der Meldung an der aktuellen Adresse“. Hier muss der entsprechende Nachweis als Abschluss des Verfahrens tatsächlich für den/die Bürger:in bereitgestellt werden. Dafür ist aber nicht das OOTS verantwortlich, sondern das Portal, das das Verfahren bereitstellt; das OOTS wäre nur für Nachweise relevant, die benötigt werden, um die Anfrage nach einer Meldebescheinigung bearbeiten zu können.

Mithin ist davon auszugehen, dass solche Nachweise im Sinne der Frage nicht erfasst sind.

3) Wie ist das Verhältnis des EU-Wallets zum OOTS? Beide verarbeiten Nachweise.

Das Verhältnis des EU-Wallets - gemäß der Novelle der eIDAS-VO - zum OOTS ist zum aktuellen Zeitpunkt noch Gegenstand intensiver Diskussionen unter den Mitgliedstaaten.

Es gibt gute inhaltliche Gründe, sowohl ein EU-Wallet als auch das OOTS anzustreben: Auch im nationalen Rahmen haben wir viele Diskussionen darüber, ob es z.B. besser wäre, den Nutzern digital signierte Nachweise zur eigenen Verfügung bereitzustellen – oder direkte Registerabrufe zwischen Behörden zu erlauben. Das wichtige Fazit dieser Debatten ist, dass beide Ansätze ihre Berechtigung haben und es keineswegs abwegig ist, in einem sinnvollen Zielbild beides zu haben. Eine Lösung, bei der der Nutzer selbst seine Nachweise vorhält und bereitstellt, etwa per Wallet, kann z.B. viel leichter auf Szenarien erweitert werden, in denen der Nutzer den Nachweis gegenüber einer privaten Stelle – z.B. einem potentiellen Vermieter – erbringen will. Der direkte Registerabruf zwischen Behörden hingegen hat klare Vorteile bei Daten, bei denen Aktualität sehr wichtig ist, und ist der einzig denkbare Weg für Datenabrufe auf Behördeninitiative, bei denen der Nutzer gar nicht beteiligt ist (für die Art. 14 SDG-VO bei Vorliegen einer entsprechenden rechtlichen Ausnahmebestimmung explizit Raum lässt und die von einigen Mitgliedstaaten, etwa Luxemburg und Österreich, auch grenzüberschreitend als sehr wichtig angesehen werden). Zudem ist der Nachweisbegriff nicht deckungsgleich. Nicht alle Nachweise, die über das OOTS ausgetauscht werden können müssen, sollen auch in einer Wallet-Lösung gespeichert werden.

Eine realistischere Perspektive ist damit, dass EU-Wallet und OOTS langfristig komplementäre Lösungen sein werden. Sollten die Arbeiten zum Wallet gut vorankommen, könnten wir davon allerdings langfristig auch im OOTS profitieren: Das OOTS verpflichtet uns nicht zu einer Harmonisierung nationaler Nachweise; die Wallet-Initiative will jedoch für einige wichtige Nachweise voraussichtlich auch gesamteuropäisch vereinheitlichte Datenmodelle entwickeln. Sollte das gelingen, könnten wir von den Ergebnissen dieser Harmonisierung auch im OOTS profitieren.

4) Welcher Zeitpunkt ist für den Anwendungsbereich des Art. 14 Abs. 2 SDG-VO relevant? Wenn ein Nachweis erst nach Inkrafttreten der SDG-VO digitalisiert wird, ist dennoch der Anwendungsbereich eröffnet? Und wenn er nach der Frist 12.12.2023 digitalisiert wird?

Diese Frage wurde auf Ebene der Kommission unseres Wissens bislang nicht thematisiert. Wir gehen allerdings aktuell von einer fortlaufenden Verpflichtung der Mitgliedstaaten aus. Das heißt,

wenn ein Nachweis nach Ablauf der Frist des 12.12.2023 unter den Anwendungsbereich des Art. 14 Abs. 2 SDG-VO fällt, muss er unverzüglich an das OOTS angeschlossen werden. Dafür spricht der Gedanke der Stärkung des Binnenmarkts durch eine fortlaufende, grenzüberschreitende Umsetzung des Once-Only-Prinzips sowie der effet-utile-Grundsatz. Die Kommission hat dieses Verständnis auf Arbeitsebene im Januar 2022 bestätigt.