



○ Studie

Government-as-a-Platform als Leitbild des Deutschland-Stacks

Technik allein reicht nicht: ein Governance-Rahmen
für plattformbasierte Verwaltungsmodernisierung

Autor:
Thilak Mahendran



Danksagung

Mein besonderer Dank gilt den Kolleg:innen bei Agora Digitale Transformation für ihre kritische Begleitung, fachliche Unterstützung und geduldige Mitwirkung in allen Phasen dieses Projekts. Dieses Papier ist das Ergebnis intensiver Diskussionen, gemeinsamer Analyse und kollektiver Weiterentwicklung. Entstanden ist es zudem im Dialog mit zahlreichen Expert:innen aus Politik, Verwaltung, Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Wirtschaft – auf Bundes-, Landes- und internationaler Ebene. Die vielen Hintergrundgespräche haben nicht nur wertvolle Einsichten geliefert, sondern auch den Anspruch geschärft, Government as a Platform nicht nur technisch, sondern institutionell und strategisch zu denken. Besonderer Dank gilt auch den Teilnehmenden des Expert:innenworkshops.

Agora Digitale Transformation gGmbH
Krausenstraße 8
10117 Berlin

www.agoradigital.de
info@agoradigital.de

Ansprechperson:



Thilak Mahendran
thilak.mahendran@agoradigital.de

Government as a Platform
<https://www.agoradigital.de/projekte/government-as-a-platform>

STIFTUNG
MERCATOR

Design: Jakub Stejskal | www.jqb.me, Make Studio | www.make-studio.net
Layout: [Agora Digitale Transformation](#), Jakub Stejskal | www.jqb.me
Illustration: Katharina Ploog | www.katharinaploog.de



Dieser Beitrag unterliegt einer Creative Commons-Lizenz (CC BY-SA). Die Vervielfältigung, Verbreitung und Veröffentlichung, Veränderung oder Übersetzung von Inhalten der Agora Digitale Transformation, die mit der Lizenz „CC BY-SA“ gekennzeichnet sind, sowie die Erstellung daraus abgeleiteter Produkte sind unter den Bedingungen „Namensnennung“ und „Weiterverwendung unter gleicher Lizenz“ gestattet. Ausführliche Informationen zu den Lizenzbedingungen finden Sie hier: <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Juni 2025 | <https://doi.org/10.5281/zenodo.15704557>

Executive Summary

Deutschland verfügt über viele digitale Bausteine – von der BundID bis zu ePayBL. Doch eine digitale Infrastruktur entsteht nicht durch Komponenten allein. Was fehlt, ist ein gemeinsamer Ordnungsrahmen, der Wiederverwendung ermöglicht, Zuständigkeiten klärt und den Betrieb über föderale Ebenen hinweg sichert. Genau das leistet ein plattformbasierter Ansatz: Government as a Platform versteht Digitalisierung nicht als Ansammlung technischer Projekte, sondern als staatliche Infrastrukturaufgabe. Zentraler Baustein dieses Ansatzes ist der Deutschland-Stack – also ein strategisch gefasster Plattformkern aus Basisdiensten für Authentifizierung, Datenübertragung und Transaktionen. Doch: Der Stack ersetzt keine Architektur. Er ist Teil der „Deutschland-Architektur“, die aktuell im Rahmen der föderalen Digitalstrategie entsteht. Wer den Stack isoliert vorantreibt oder politisch überdehnt, riskiert eine technikgetriebene Fragmentierung – statt koordinierter Konsolidierung. Dieses Papier identifiziert die strukturellen Voraussetzungen für eine plattformfähige Verwaltung und benennt konkrete Handlungsfelder.

Kurzfristig handeln: technische Grundlage ertüchtigen

- Taskforce einsetzen, um zentrale Komponenten zu stabilisieren, Sicherheitslücken zu schließen und APIs sowie Self-Service-Zugänge bereitzustellen.
- Bestehende Komponenten anschlussfähig machen, statt neue Lösungen zu entwickeln – insbesondere für den Einsatz in OZG-Fokusleistungen.
- Finanzierung sichern: Der Bundestag muss im laufenden Haushaltsverfahren Mittel für Betrieb und Weiterentwicklung zentraler Basiskomponenten gezielt bereitstellen.

Mittelfristig absichern: Governance, Verbindlichkeit, Öffnung

- Deutschland-Stack als Produkt des IT-Planungsrats verankern – gesteuert durch die FITKO, strategisch eingebettet in die föderale Digitalstrategie.
- Zuständigkeiten klar trennen: Der IT-Planungsrat konzentriert sich auf strategische Leitplanken, die FITKO übernimmt die operative Steuerung.
- Verbindlichkeit rechtlich vorbereiten – z. B. durch Ergänzung von Art. 91c GG, Anpassung des IT-Staatsvertrags oder neues Bundesratsverfahren.
- Plattformökosystem öffnen, sobald der Kern konsolidiert ist – über dokumentierte Schnittstellen, klare Standards und geregelte Zugänge für Externe.



Inhalt

1	Einleitung: Warum Deutschland eine gemeinsame digitale Infrastruktur braucht.....	4
1.1	Was dieses Papier leisten will	5
2	Government as a Platform – mehr als ein Schlagwort	6
2.1	Vom Silicon Valley in die Verwaltung	6
2.2	Der Plattformkern: Rückgrat der digitalen Verwaltung	7
2.3	Vier Prinzipien für eine tragfähigen Plattformkern	9
2.4	Plattformsteuerung: Wer trägt Verantwortung, wer gestaltet mit?.....	10
3	Deutschland-Stack: Realität, Lücken und Potenziale.....	13
3.1	IT-Basiskomponenten: Was sie sind – und was sie leisten müssen	13
3.2	Status quo: Was wir haben – und was fehlt.....	15
3.3	Wie hoch sind die aktuellen Kosten? Ein Blick auf Haushaltszahlen	18
3.4	Der Deutschland-Stack – ein Zwischenstand.....	19
4	Von Fragmenten zur Strategie: Was jetzt politisch nötig ist	22
4.1	Einordnung: Deutschland-Stack ≠ Architekturersatz	22
4.2	Kurzfristige Maßnahmen.....	22
4.3	Mittel- und langfristige Maßnahmen	25
5	Literaturverzeichnis.....	29
6	Anhang	30



1 Einleitung: Warum Deutschland eine gemeinsame digitale Infrastruktur braucht

Verwaltung war über Jahrzehnte ein Anker staatlicher Organisation – geprägt von persönlicher Interaktion im Amt vor Ort. Bürger:innen identifizierten sich am Schalter, unterschrieben mit Stift auf Papier, zahlten bar oder per EC-Karte. Jedes Amt stempelte Dokumente ab, betrieb eigene Kartenlesegeräte – und Zufriedenheit oder Kritik wurden direkt im persönlichen Gespräch geklärt. Was früher ein Schalter war, ist heute eine Schnittstelle. Denn heute erwarten viele Bürger:innen, dass Verwaltung jederzeit, ortsunabhängig und digital verfügbar ist – medienbruchfrei und effizient. Die klassische Logik der dezentralen Einzelbereitstellung stößt dabei an ihre Grenzen. Darin liegt eine große Chance! Es braucht nicht eine eigene digitale Lösung für jede einzelne Behörde. Zentrale IT-Funktionen haben den großen Vorteil, dass sie sich gemeinschaftlich entwickeln und vielfach nutzen lassen.

Doch genau hier zeigt sich eine strukturelle Schwäche des bisherigen deutschen Weges: in Deutschland ist es nicht gelungen aus dem Projektfokus auszubrechen. Statt einer gemeinsamen Infrastruktur ist so ein Flickenteppich entstanden. Der Fokus auf Projekte war in der Anfangsphase hilfreich: Projekte brachten Bewegung, ermöglichten Pilotierungen und förderten Kompetenzaufbau. Doch Projekte blieben auf punktuelle Vorhaben beschränkt statt gemeinsame Grundlagen aufzubauen. So entstanden vielerorts Insellösungen, die lokal funktionieren, aber nicht anschlussfähig sind. Der Preis: unnötige Mehrfachentwicklungen, gebundene Fachkräfte, fehlende Skalierung – und als Folge der damit einhergehenden Dysfunktionalitäten ein Vertrauensverlust in die Handlungsfähigkeit des Staates.¹ Ohne gemeinsame Basiskomponenten, standardisierte Schnittstellen und abgestimmte Betriebsmodelle bleibt digitale Verwaltung fragmentiert. Föderalismus sollte nicht „16-mal neu“ bedeuten, sondern „gemeinsam gedacht, arbeitsteilig umgesetzt“ werden. Was fehlt, ist ein Ordnungsrahmen, der Wiederverwendung, Verantwortungsteilung und echte Infrastruktur ermöglicht.

Plattformlogik bietet diesen Ordnungsrahmen. Sie meint keine weitere Software und kein zentrales Portal – sondern ein strategisches Architekturprinzip. Zentrale, immer wiederkehrende Funktionen wie Authentifizierung, Datenübertragung oder Bezahlung werden einmal entwickelt und vielfältig wiederverwendet. Fachanwendungen bauen darauf auf, statt jedes Mal neu zu beginnen. Das entlastet die Behörde vor Ort und macht Verwaltung als Ganzes effizienter, anschlussfähiger und zukunftsfester. Plattformlogik ersetzt dabei nicht föderale Vielfalt – sie macht sie nutzbar. Sie koordiniert, wo heute isoliert entwickelt wird. Sie verbindet, wo heute fragmentiert investiert wird. Kurz: Sie schafft die Grundlage für eine digitale Verwaltung, die ihre Verantwortung im föderalen Staat arbeitsteilig und gemeinschaftlich wahrnimmt.

Die Frage ist längst nicht mehr, ob Verwaltung digital werden soll – Milliarden wurden bereits investiert². Entscheidend ist nun, auf welcher gemeinsamen Infrastruktur diese digitale Transformation tatsächlich gelingt. Government as a Platform bietet dafür das konzeptionelle Fundament: nicht als technisches Modell, sondern als strategischer Baustein für einen Staat, der seine Aufgaben im digitalen Raum wirksam und verlässlich erfüllen will. Eine moderne Verwaltung

¹ dbb beamtenbund, 2024

² Bertschek et al., 2025



braucht keine weiteren Kartenlesegeräte, Stempel oder Wartemarken – sie braucht ein gemeinsames digitales Rückgrat.

1.1 Was dieses Papier leisten will

Dieses Papier versteht sich nicht als weiteres Strategiepapier zur Verwaltungsdigitalisierung, das Einzelmaßnahmen empfiehlt oder technische Werkzeuge vergleicht. Es ist kein technisches Whitepaper, keine Bestandsaufnahme von Digitalprojekten und kein juristisches Gutachten. Stattdessen verfolgt es ein klares Ziel: die strukturellen Voraussetzungen für eine digitale Verwaltung im Plattformmodus herauszuarbeiten – und sichtbar zu machen, warum deren Aufbau eine politische und strategische Aufgabe ersten Ranges ist.

Im Zentrum steht die These, dass Government as a Platform kein technischer Trend ist, sondern ein institutioneller Ordnungsrahmen für digitale Staatlichkeit. Es geht um die Fähigkeit des Staates, gemeinsam nutzbare Infrastruktur bereitzustellen – und damit die Grundlage für skalierbare, interoperable und bürgerorientierte Verwaltungsleistungen zu schaffen. Wer GaaP ernst nimmt, muss über technische Architektur hinausdenken: hin zu Governance, Finanzierung, Steuerung und institutioneller Verankerung.

Dieses Papier richtet sich deshalb nicht an Entwickler:innen oder Projektverantwortliche im engeren Sinne – sondern an strategische Entscheider:innen in Politik und Verwaltung. Es will keine konkreten Dienste beschreiben, sondern die Frage beantworten, auf welcher Infrastruktur solche Dienste überhaupt entstehen können. Es beschreibt nicht, wie die Digitalisierung in einzelnen Bereichen funktioniert, sondern warum sie insgesamt nicht funktioniert – solange Infrastruktur, Rollen und Zuständigkeiten nicht systematisch aufeinander abgestimmt sind. Diese Perspektive ergänzt bestehende Debatten: Sie ist bewusst quer zu laufenden Umsetzungsdiskussionen angelegt und will dort Orientierung bieten, wo operative Reformprojekte an strukturelle Grenzen stoßen. Es geht nicht um mehr Digitalisierung – es geht um andere Digitalisierung: strukturiert, geteilte Verantwortung voraussetzend, plattformfähig.



2 Government as a Platform – mehr als ein Schlagwort

2.1 Vom Silicon Valley in die Verwaltung

Der Begriff Government as a Platform (GaaP) beschreibt ein neues Architekturprinzip für die digitale Verwaltung – entstanden aus der Beobachtung, dass technologische Systeme besonders leistungsfähig werden, wenn sie auf einem gemeinsamen, strukturierten Fundament basieren. Die Idee stammt ursprünglich nicht aus der Verwaltung, sondern aus der Plattformökonomie: Unternehmen wie Apple, Google oder Amazon begannen in den 2000er-Jahren, sich nicht mehr nur als Anbieter einzelner Produkte zu verstehen, sondern als Betreiber technischer Plattformkerne. Diese stellen zentrale Funktionen – etwa Authentifizierung, Speicherung, Kommunikation oder Bezahlung – standardisiert bereit und ermöglichen es Dritten, über klar definierte Schnittstellen darauf aufzubauen. Das Prinzip dahinter: Wiederverwendung statt Neuentwicklung. Steuerung nicht über Kontrolle einzelner Leistungen, sondern über Gestaltung der zugrunde liegenden Infrastruktur. Das Potenzial liegt in der Effizienz, Skalierbarkeit und Offenheit dieser Systeme. Statt monolithischer Großsysteme entstehen modulare Architekturen mit kleinen, spezialisierten Komponenten, die über gemeinsame Regeln interagieren. Diese Logik geht ursprünglich auf das Unix-Betriebssystem zurück, dessen Philosophie lautet: ‚Make each program do one thing well.‘ Anstatt komplexe Systeme zentral zu bauen, setzt Unix auf einfache, klar abgegrenzte Bausteine, die sich über standardisierte Schnittstellen kombinieren lassen. Dieses Prinzip bildet bis heute die Grundlage für Betriebssysteme wie Linux, macOS und viele andere – und steht exemplarisch für die Effizienz und Flexibilität plattformbasierter Infrastrukturen.

In den 2010er-Jahren wurde diese Logik auf die öffentliche Verwaltung übertragen. Der US-amerikanische Technologiedenker Tim O’Reilly prägte den Begriff Government as a Platform, um die Prinzipien erfolgreicher digitaler Plattformen auf staatliche Strukturen zu übertragen.³ Seine Kernthese: Verwaltungsmodernisierung gelingt nicht durch immer neue Fachlösungen, sondern durch ein gemeinsames digitales Fundament. GaaP bedeutet, Verwaltung nicht als lose Sammlung von Einzelleistungen zu denken, sondern als vernetzte Architektur mit geteilten Komponenten, klaren Schnittstellen und verbindlichen Standards. GaaP ist dabei weniger eine Technologie als vielmehr ein Governance-Prinzip – und Ausdruck eines Kulturwandels.⁴ Diese Plattformlogik lässt sich in der Verwaltung als digitales Betriebssystem denken: als verbindende, voraussetzende und koordinierende Instanz, auf deren Grundlage Fachverfahren integriert, skaliert und weiterentwickelt werden können. Dieses Betriebssystem stellt zentrale, wiederkehrende Funktionen bereit. Diese Grundlagen sind politisch meist unsichtbar, aber technisch unverzichtbar. Wo sie fehlen oder uneinheitlich sind, entstehen Insellösungen – mit hohem Integrationsaufwand, begrenzter Wiederverwendbarkeit und wachsender technischer Schuld. Ein digitales Betriebssystem für den Staat schafft zudem institutionelle Klarheit: Es definiert Zuständigkeiten, regelt Schnittstellen, legt Standards fest und schafft verlässliche Betriebsmodelle. Es ersetzt keine Fachlichkeit – aber es schafft die Voraussetzungen dafür, dass diese wirksam und anschlussfähig wird. Gerade im föderalen Kontext entfaltet diese Architektur ihr Potenzial: Sie verbindet Einheitlichkeit mit Eigenverantwortung, Standardisierung mit lokaler Anschlussfähigkeit. Plattformlogik wird hier nicht zur Zentralisierung, sondern zur Ermöglichung föderaler Vielfalt.

³ O’Reilly, 2011

⁴ Janssen & Estevez, 2013

Wie das in der Praxis aussieht, zeigen internationale Beispiele. In Großbritannien entwickelte der Government Digital Service (GDS) ein zentrales Rahmenwerk aus Infrastrukturmodulen, einheitlichen technischen Standards und gezielten Fördermechanismen – unterstützt durch ein klares politisches Mandat.⁵ Estland setzte mit X-Road auf eine robuste Dateninfrastruktur, die Register sicher verknüpft und einen reibungslosen Austausch zwischen Behörden ermöglicht.⁶ Italien schließlich etablierte eine Plattformstrategie, bei der gemeinsam entwickelte Basisdienste wie Authentifizierung, Zahlung oder Messaging dezentral integriert und weiterverwendet werden.⁷ Trotz unterschiedlicher institutioneller Kontexte eint diese Beispiele ein gemeinsames Prinzip: Plattformfähigkeit wird dort als strategische Aufgabe des Staates verstanden – und institutionell verankert.⁸

Doch dieses Betriebssystem entsteht nicht von selbst. Es muss bewusst entworfen, politisch legitimiert und institutionell getragen werden. Es braucht klare Governance-Strukturen, tragfähige Finanzierung und verbindliche Zuständigkeiten. Wird dieser Aufbau konsequent verfolgt, entsteht mehr als ein technisches Rahmenwerk: Es entsteht das Fundament für eine digitale Verwaltung – robust, skalierbar und gemeinschaftlich nutzbar.

2.2 Der Plattformkern: Rückgrat der digitalen Verwaltung

Der Plattformkern bildet das Rückgrat einer plattformfähigen Verwaltung. Er bezeichnet die digitale Basisschicht, auf der dezentrale Fachanwendungen, Portale und Dienste systematisch aufsetzen können.⁹ Anders als klassische IT-Komponenten ist er nicht funktional einem konkreten Verwaltungsbereich zugeordnet, sondern schafft generische Infrastruktur – wiederverwendbar, standardisiert, interoperabel. Im internationalen Diskurs hat sich dafür zunehmend der Begriff Digital Public Infrastructure (DPI) etabliert. Gemeint sind staatlich bereitgestellte, vertrauenswürdige und systemrelevante digitale Bausteine, die öffentliche und private Leistungen technisch ermöglichen.¹⁰ Der Plattformkern ist dabei die staatlich verfasste Ausprägung dieser Infrastruktur: eine digitale Grundversorgung, auf die sich moderne Verwaltung stützt.



Plattformkern = Tech-Stack: Der Begriff Plattformkern bezeichnet funktional das, was in der Tech-Welt als Software-Stack oder Tech-Stack bezeichnet wird: eine Kombination aus Basiskomponenten wie Authentifizierung, Zahlung oder Datentransport, auf der höhere Anwendungen aufbauen können. Der Ausdruck Stack stammt ursprünglich aus der Softwareentwicklung und meint das Zusammenspiel verschiedener Technologien – von Betriebssystem und Datenbank über APIs bis hin zu Frontend-Frameworks –, die gemeinsam ein stabiles Fundament für digitale Anwendungen bilden.

⁵ gov.uk, 2025a

⁶ Estonian Information System Authority, 2025

⁷ Cordella & Paletti, 2019

⁸ Kuhn, Maragno, et al., 2023

⁹ O'Reilly, 2011

¹⁰ Bender & Heine, 2021

In der Verwaltungsdigitalisierung beschreibt der Plattformkern somit die staatlich verantwortete, technische Grundversorgung für digitale Fachverfahren – standardisiert, interoperabel und wiederverwendbar. Wichtig ist jedoch die Unterscheidung zwischen Stack und Architektur: **Der Plattformkern bildet die technische Basisschicht innerhalb einer übergeordneten IT-Architektur – er ist notwendige Voraussetzung, aber kein Ersatz für eine Gesamtarchitektur.** Während der Stack konkrete Funktionen bereitstellt, legt die Architektur fest, wie diese Komponenten zusammenspielen, wer sie betreibt und wie Interoperabilität, Modularität und Weiterentwicklung gesichert werden. Erst das Zusammenspiel beider Ebenen ermöglicht eine skalierbare, anschlussfähige Verwaltungsinfrastruktur.

Ein Plattformkern besteht aus mehreren Komponenten, die unterschiedliche Funktionen übernehmen – doch im Kern beruht er auf drei strukturellen Säulen: Vertrauen, Interoperabilität und Interaktion. Diese Dreigliederung zeigt sich besonders deutlich im Blick auf erfolgreiche internationale Plattformsansätze.¹¹ Erstens bilden **Vertrauensdienste** die Grundlage: Dazu zählen digitale Identitäten, Authentifizierungsmechanismen und gegebenenfalls Signatur- und Siegeldienste – sie schaffen rechtliche und technische Sicherheit im digitalen Raum. Zweitens sichern **Datenzugriffs- und Übertragungsdienste** die Interoperabilität. Hierzu gehören standardisierte API-Gateways, Datenformate, Registerzugänge und Nachrichteninfrastrukturen, die einen kontrollierten und skalierbaren Informationsfluss zwischen Systemen ermöglichen. Drittens ermöglichen **Interaktionsdienste** den eigentlichen Vollzug: etwa ePayment-Systeme, Benachrichtigungsdienste, Formular- und Antragssysteme sowie Logging- und Monitoringfunktionen. Sie machen Verwaltungsleistungen digital zugänglich und steuerbar.

Funktionaler Bereich	Beschreibung	Typische Komponenten
Vertrauensdienste	Stellen Identität, Zugriffsrechte und Sicherheit sicher	<ul style="list-style-type: none"> → Digitale Identitäten → Authentifizierungsdienste → Rollen- und Rechteverwaltung
Daten- und Austauschdienste	Ermöglichen standardisierten, interoperablen Datenverkehr zwischen Systemen	<ul style="list-style-type: none"> → API-Gateways → Nachrichteninfrastruktur → Registerzugänge
Interaktionsdienste	Unterstützen Kommunikation, Transaktion und Antragstellung zwischen Staat und Nutzenden	<ul style="list-style-type: none"> → ePayment-Systeme → Benachrichtigungsdienste → Formular- und Antragsdienste → Logging- und Monitoring-Komponenten

¹¹ OECD, 2024

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Literaturanalysen und Expert:innengespräche.

Was diese Komponenten eint, ist nicht ihre Technik, sondern ihre Strukturfunktion. Sie entlasten Fachverantwortliche, indem sie wiederkehrende Herausforderungen zentral lösen. Sie machen es möglich, neue digitale Leistungen schnell, konsistent und rechtssicher zu entwickeln – und sie schaffen Voraussetzungen für Skalierung über Ressort- und Landesgrenzen hinweg. Dabei ist der Plattformkern kein starres Gebilde. Er ist ein strategischer Möglichkeitsraum, der aktiv gepflegt, erweitert und angepasst werden muss. Welche Komponenten dazugehören, ist keine rein technische Frage. Es ist eine Governance-Entscheidung – und damit politisch. Wer den Plattformkern definiert, legt fest, welche Teile der digitalen Verwaltung gemeinschaftlich organisiert werden – und welche in Eigenverantwortung bleiben. Nicht zum Plattformkern zählen spezifische Fachanwendungen, klassische Infrastrukturressourcen wie Rechenzentren oder rein passive Schnittstellen ohne dokumentierte Standardisierung. Gleichzeitig gilt: Auch wenn Vertrauen, Interoperabilität und Interaktion die kritische Grundstruktur bilden, kann der Plattformkern schrittweise um weitere, nicht zwingend erforderliche, aber funktional sinnvolle Komponenten erweitert werden – etwa Dienste für Barrierefreiheit, Übersetzungsfunktionen, Nutzerfeedback oder Analysewerkzeuge. werden.



Dänemarks Plattformkern: Dänemark verfügt über einen klar strukturierten Plattformkern, koordiniert von der nationalen Digitalagentur. Die zentrale eID **MitID** ermöglicht den sicheren Zugang zu Verwaltungs- und Bankdiensten; für Organisationen steht **MitID Erhverv** bereit. Über **Digital Post** kommunizieren Behörden verpflichtend digital mit Bürger:innen und Unternehmen. **NemLog-in** fungiert als Single-Sign-On für alle staatlichen Online-Dienste. **NemKonto** sorgt dafür, dass öffentliche Zahlungen automatisiert an ein zentrales Referenzkonto fließen. Alle Komponenten sind gesetzlich verankert, interoperabel und bilden gemeinsam einen robusten, staatlich getragenen Plattformkern.

Ein klar definierter Plattformkern schafft Orientierung: für Ressorts, für Länder, für IT-Dienstleister – und nicht zuletzt für die Nutzenden. Er erlaubt konsistente Entwicklungsprozesse, reduziert technische Redundanzen und ermöglicht eine belastbare Betriebsverantwortung. Gerade im föderalen Staat ist er Voraussetzung dafür, dass Vielfalt nicht zu Fragmentierung führt – sondern zum gemeinsamen Fundament einer digitalen Verwaltung wird.

2.3 Vier Prinzipien für einen tragfähigen Plattformkern

Ein funktionierender Plattformkern erfordert mehr als gute Einzelkomponenten – er braucht eine Architektur, die auf Wandel, Wachstum und Zusammenarbeit ausgelegt ist.¹² Vier Prinzipien strukturieren eine solche Architektur: Modularität, Wiederverwendbarkeit, Offenheit und strategische Steuerung.

- **Modularität** erlaubt es, digitale Verwaltungsleistungen in lose gekoppelte Funktionsbausteine zu zerlegen. Komponenten wie Authentifizierung, Bezahlung oder

¹² Cordella & Paletti, 2019



Datenübertragung lassen sich dadurch unabhängig voneinander entwickeln und betreiben – bei gleichzeitiger Integration in ein größeres System. Modularität schafft technologische Flexibilität und ermöglicht, Verantwortung über Ressort- oder Ebenengrenzen hinweg sinnvoll zu verteilen.

- **Wiederverwendbarkeit** ist der strukturelle Effizienzhebel im Plattformmodell. Infrastruktur, die mehrfach einsetzbar ist – etwa ein Formularsystem oder eine Nachrichtenschnittstelle –, senkt Kosten, beschleunigt Entwicklung und erhöht Interoperabilität. Gerade im föderalen Kontext ist Wiederverwendung kein technischer Automatismus, sondern eine strategische Entscheidung: Was einmal gut gebaut wurde, muss auch institutionell geteilt und organisatorisch unterstützt werden.
- **Offenheit** bedeutet die bewusste Ausrichtung auf ein funktionierendes Ökosystem aus internen und externen Akteuren. Plattformarchitektur heißt nicht Abschottung, sondern kuratierte Anschlussfähigkeit. Komponenten müssen über Self-Service-Portale zugänglich sein, die technische Dokumentation, Beispielcode, Testumgebungen und klare Registrierungsprozesse bereitstellen.¹³ So entsteht ein Raum für Dritte – aus Zivilgesellschaft, Wirtschaft oder anderen Verwaltungsebenen –, der Innovation ermöglicht, statt sie auszubremsen. Offenheit heißt hier: Transparente Regeln für Beteiligung, klare Verantwortlichkeiten und ein aktives Schnittstellenmanagement.
- **Strategische Steuerung** schließlich verleiht dieser Architektur Richtung. Ohne koordinierende Instanz drohen Modularität und Offenheit in Beliebigkeit und Fragmentierung umzuschlagen. Plattformen brauchen Governance – nicht als Kontrolle, sondern als Ermöglichung: durch einheitliche Standards, transparente Prioritäten und geteilte Verantwortung. Gerade im föderalen Kontext ist strategische Steuerung Voraussetzung für Orientierung und Verlässlichkeit.¹⁴

Diese vier Prinzipien bilden das strukturelle Fundament einer Plattformarchitektur, die tragfähig ist – weil sie Wandel zulässt, Zusammenarbeit ermöglicht und Entwicklung beschleunigt. Nicht alle Prinzipien müssen von Anfang an vollständig umgesetzt sein. Entscheidend ist, ob Systeme konsequent auf sie hin entwickelt werden. Nur dann entsteht digitale Verwaltung, die sich weiterentwickeln kann, statt ständig neu zu beginnen.

2.4 Plattformsteuerung: Wer trägt Verantwortung, wer gestaltet mit?

Eine plattformfähige Verwaltung entsteht nicht allein durch technische Architektur – sie braucht klare Zuständigkeiten, legitime Steuerungsstrukturen und ein gemeinsames Verständnis darüber, wer welche Verantwortung trägt. Die Plattformlogik verändert nicht nur, wie technische Systeme gebaut werden – sie verschiebt auch, wie Entscheidungen getroffen, Investitionen priorisiert und Konflikte gelöst werden.

Government as a Platform funktioniert nur, wenn drei Rollen konstruktiv ineinandergreifen.¹⁵

¹³ Pope, 2019

¹⁴ Kuhn, Maragno, et al., 2023

¹⁵ Kuhn, Zavolokina, et al., 2023



- Die **Plattformsteuerungseinheit** verantwortet Entwicklung, Betrieb und strategische Weiterentwicklung des Plattformkerns. Sie definiert technische Standards, koordiniert die Roadmap, betreibt das Schnittstellenmanagement und setzt Governance-Regeln um. Diese Rolle ist nicht rein operativ, sondern strategisch angelegt. Sie strukturiert das Ökosystem, ohne es zentral zu kontrollieren – und schafft damit Verlässlichkeit im Umgang mit einer dynamischen Infrastruktur. Entscheidend ist dabei, dass die Plattformsteuerungseinheit über ein klares politisches Mandat verfügt. Sie kann ihre Aufgaben nur wirksam erfüllen, wenn sie nicht bloß technisch legitimiert oder administrativ angesiedelt ist, sondern durch institutionelle Verankerung, Ressourcenausstattung und politische Rückendeckung handlungsfähig gemacht wird. Sie agiert im Auftrag des Gemeinwohls – nicht als Betreiberin einzelner Services, sondern als kuratierende Instanz eines gemeinsamen digitalen Fundaments. Dieses Mandat muss sichtbar, belastbar und anschlussfähig an bestehende Entscheidungsstrukturen sein.
- Die **Lösungsentwickler:innen** bilden die produktive Peripherie der Plattform. Dazu gehören Fachressorts, Landes- und Kommunalverwaltungen, aber auch externe Partner wie IT-Dienstleister, GovTech-Unternehmen oder Non-Profit-Initiativen. Sie nutzen die Basiskomponenten des Plattformkerns, um auf dieser Grundlage Fachverfahren, Serviceportale, Analysewerkzeuge oder Schnittstellenlösungen zu entwickeln. Sie bringen Kontextwissen, Nutzerperspektive und Innovationskraft ein – und machen aus technischer Infrastruktur konkrete öffentliche Leistungen.
- Die **Nutzenden** stehen am Ende der digitalen Wertschöpfungskette – und zugleich im Mittelpunkt der politischen Rechtfertigung. Dazu zählen Bürger:innen, Unternehmen, Verwaltungsmitarbeitende oder automatisierte Systeme, die über Anwendungen auf Plattformfunktionen zugreifen. Sie erleben die Plattform nicht als technische Architektur, sondern über Stabilität, Verständlichkeit und Alltagstauglichkeit der darauf basierenden Angebote. Gerade weil sie keinen Einblick in die technische Funktionsweise haben, ist verlässliche Qualität entscheidend.

Zwischen diesen Rollen entstehen Spannungen. Lösungsentwickler:innen fordern Flexibilität, die Plattformsteuerungseinheit sichert Kohärenz, die Nutzenden erwarten Verlässlichkeit und Geschwindigkeit. Solche Spannungen sind unvermeidlich – wichtig ist, wie man mit ihnen umgeht. Entscheidend ist, dass sie produktiv moderiert und in institutionelle Steuerungsmechanismen übersetzt werden.

Rolle	Funktion im GaaP-Modell	Typische Aufgaben
Plattformsteuerungseinheit	Verantwortet Entwicklung, Betrieb und strategische Weiterentwicklung des Plattformkerns	<ul style="list-style-type: none"> → Standardsetzung → Steuerung der Weiterentwicklungsroadmap → Schnittstellen- und Sicherheitsmanagement → Orchestrierung des Ökosystems
Lösungsentwickler:innen	Entwickeln auf Basis des Plattformkerns eigene Fachanwendungen und Dienste	<ul style="list-style-type: none"> → Nutzung von Basiskomponenten → Entwicklung und Betrieb fachlicher Lösungen → Integration in bestehende Systeme



Nutzende	Interagieren direkt oder indirekt mit Diensten, die auf dem Plattformkern aufbauen	<ul style="list-style-type: none">→ Nutzung digitaler Verwaltungsangebote→ Interaktion mit Fachverfahren→ Implizites oder explizites Feedback
----------	--	---

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Literaturanalysen und Expert:innengespräche.

Plattformgovernance umfasst dabei weit mehr als technische Abstimmungen. Sie betrifft Fragen wie: Wer definiert die Architekturprinzipien? Wer entscheidet über Weiterentwicklungen? Wer trägt Verantwortung bei Ausfällen? Und wer hat im Zweifel das Mandat, verbindliche Entscheidungen zu treffen? Gerade im föderalen Kontext geht es nicht um zentrale Kontrolle – wohl aber um klare, verlässliche Entscheidungsstrukturen, damit gute Lösungen in die Fläche kommen. Plattformgovernance bedeutet nicht Kontrolle, sondern Koordination unter Bedingungen geteilter Verantwortung.

Eine tragfähige Plattformsteuerung braucht politische Legitimation, organisatorische Verankerung und ausreichende Ressourcen. Sie braucht Beteiligungsverfahren, ein strukturiertes Produktmanagement und transparente Priorisierungsprozesse. Und sie braucht ein Rollenverständnis, das nicht zwischen Zentrum und Peripherie unterscheidet, sondern zwischen Infrastrukturverantwortung und Umsetzungskompetenz. Erst wenn technische Architektur und institutionelle Steuerung ineinandergreifen, entsteht eine Plattform, die nicht nur funktioniert, sondern auch getragen wird.

3 Deutschland-Stack: Realität, Lücken und Potenziale

3.1 IT-Basiskomponenten: Was sie sind – und was sie leisten müssen

Der Deutschland-Stack – also das Ziel, eine gemeinsame digitale Basis für die Verwaltung aufzubauen – beginnt mit einer klaren Vorstellung davon, welche technischen Bausteine ihn tragen. Diese zentralen Bausteine bilden den sogenannten Plattformkern: eine strukturierte, strategisch nutzbare Basisschicht, auf der föderale und fachliche Anwendungen aufsetzen können. IT-Basiskomponenten sind das Fundament dieses Plattformkerns. Sie schaffen die technischen Voraussetzungen dafür, dass Verwaltung nicht nur digitalisiert, sondern plattformfähig wird: gemeinsam statt isoliert, skalierbar statt einmalig, strukturiert statt zufällig gewachsen. Doch was genau zählt zu diesen Basiskomponenten – und was nicht?

Im Rahmen eines Multistakeholder-Workshops mit Expert:innen aus Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft wurde für diesen Bericht eine funktionale Arbeitsdefinition entwickelt, die anchlussfähig an den GaaP-Gedanken ist und zugleich Orientierung für die Praxis bietet:

IT-Basiskomponenten sind grundlegende, fachunabhängige und mehrfach verwendbare Softwarebausteine, die zentrale Querschnittsfunktionen für digitale Verwaltungsleistungen bereitstellen. Sie ermöglichen es, dass Anwendungen, Portale oder Fachverfahren auf ein gemeinsames technisches Fundament zurückgreifen – und damit schneller, sicherer und interoperabler entwickelt und betrieben werden können.

Vier Merkmale sind zentral:

- **Fachunabhängigkeit:** Basiskomponenten sind nicht auf einen spezifischen Verwaltungsbereich beschränkt, sondern lassen sich ressort- und ebenenübergreifend einsetzen.
- **Wiederverwendbarkeit** und Standardisierung: Sie folgen klaren technischen Spezifikationen und Schnittstellenstandards – und sind damit skalierbar und langfristig nutzbar.
- **Interoperabilität:** Sie schaffen Anschlussfähigkeit an andere Systeme – über Verwaltungsebenen, Fachverfahren und Anbieter hinweg.
- **Zentrale Bereitstellung mit dezentraler Nutzung:** Basiskomponenten werden idealerweise einmal entwickelt und vielfach eingesetzt – bei klar geregelterm Betrieb, Support und Governance.

Typische Beispiele sind einheitliche Authentifizierungsdienste, standardisierte Zahlungsabwicklungen, Benachrichtigungsdienste, Formular- und Antragsmanagement oder Schnittstellen-Gateways. Solche Komponenten bilden das Betriebssystem der digitalen Verwaltung.

Was sie nicht sind: Basiskomponenten sind keine Fachverfahren, keine spezifischen Services und keine klassischen Infrastrukturressourcen wie Server oder Netzwerke. Auch Schnittstellen allein zählen nicht dazu – wohl aber Komponenten, die standardisierte Schnittstellen anbieten

und aktiv in andere Systeme integrierbar sind. Die Abgrenzung zu verwandten Begriffen ist nicht immer scharf, aber funktional entscheidend: Es geht um standardisierte, mehrfach nutzbare Bausteine, nicht um einmalige oder proprietäre Lösungen. Selbstverständlich basieren diese Bausteine auf physischer Infrastruktur – etwa auf leistungsfähigen Breitbandnetzen und Serverinfrastrukturen –, doch ihre Qualität und Wirkung entfalten sie erst durch ihre funktionale Abstraktion und die Möglichkeit zur systemübergreifenden Wiederverwendung.

Warum diese Definition notwendig ist: Die Unklarheit darüber, was genau eine IT-Basiskomponente ausmacht, führt in der Praxis zu Missverständnissen, Doppelentwicklungen und strategischen Fehlentscheidungen. Erst mit einer klaren Begriffsschärfung wird es möglich, Bestandsaufnahmen gezielt durchzuführen, Redundanzen zu erkennen und strategische Entwicklungsentscheidungen zu treffen. Sie schafft die Grundlage dafür, IT-Basiskomponenten nicht nur technisch, sondern auch politisch als kritische Infrastruktur zu begreifen – mit entsprechender Priorität in Finanzierung, Betrieb und Governance.

Die Definition ist auch deshalb zentral, weil sie den Unterschied zwischen Plattformfähigkeit und bloßer Digitalität markiert. Eine Verwaltung kann zahlreiche digitale Angebote bereitstellen – ohne dabei ein einziges Element wiederverwenden oder interoperabel gestalten zu können. Erst IT-Basiskomponenten ermöglichen es, diese Angebote systematisch zu vernetzen, schneller zu entwickeln, nutzerfreundlicher zu gestalten und langfristig zu betreiben. Die folgenden Kapitel nutzen diese Definition als analytische Grundlage: für die strukturierte Erfassung existierender Komponenten, die Bewertung ihrer Verteilung auf Bundes- und Landesebene, die Identifikation technischer wie institutioneller Leerstellen – und die Entwicklung eines realistischen Zielbilds für eine föderale Plattforminfrastruktur.

Was eine gute Basiskomponente ausmacht

Ein funktionaler Plattformkern lebt von der Qualität seiner Einzelteile. Komponenten wie Authentifizierung, Zahlungen oder Datenaustausch sind nicht allein deshalb wirksam, weil sie existieren – sie müssen in ihrer Ausgestaltung anschlussfähig, belastbar und vertrauenswürdig sein. Drei Merkmale sind dabei zentral: **technische Offenheit**, **robuster Betrieb** und **institutionalisierte Vertrauenswürdigkeit**.¹⁶

- **Offenheit** beginnt bei der Schnittstellengestaltung. Gute Komponenten verfügen über klar dokumentierte, versionierte APIs, folgen etablierten Standards und lassen sich stabil integrieren. Sie minimieren Integrationsaufwand, schaffen Interoperabilität und ermöglichen Wiederverwendung über Zuständigkeitsgrenzen hinweg. Ein zentrales Element ist dabei ein niedrighschwelliger Zugang: Self-Service-Portale und -Dokumentationen ermöglichen es Verwaltungen, Komponenten ohne langwierige Abstimmungen oder Kontaktaufnahmen direkt zu sichten, zu testen und produktiv zu nutzen. Gute Komponenten erklären sich selbst – ohne dass ein Anruf nötig ist.
- **Robustheit im Betrieb** ist Voraussetzung für Verlässlichkeit. Kritische Komponenten müssen dauerhaft verfügbar, nachvollziehbar gewartet und betrieblich abgesichert sein – mit definierten Betriebsverantwortungen, Service Levels und einer Finanzierung, die nicht an Projektzyklen gebunden ist. Gute Komponenten sind Produkte mit Lebenszyklus – keine temporären Entwicklungen.

¹⁶ Pope, 2024

- **Vertrauenswürdigkeit** schließlich entsteht nicht allein durch offenen Code oder gute Dokumentation – sondern durch verlässliche institutionelle Rahmenbedingungen. Eine Plattformkomponente, die nachvollziehbar betrieben, offen weiterentwickelt und durch klare Zuständigkeiten abgesichert ist, schafft Legitimität – intern wie extern. Vertrauen ist kein Nebenprodukt, sondern eine infrastrukturelle Eigenschaft, die aus institutioneller Verlässlichkeit wächst: Wenn etwa klar ist, wer eine Komponente verantwortet, wie ihre Weiterentwicklung gesteuert wird und dass ihre Finanzierung langfristig gesichert ist, entsteht Planbarkeit – für Nutzer:innen wie für Anbieter. Gerade in föderalen Kontexten ist diese Verlässlichkeit zentral, um technische Entscheidungen über Zuständigkeitsgrenzen hinweg tragfähig zu machen.



Best Practice „FIT-Connect“: Die Komponente erfüllt zentrale Qualitätsmerkmale moderner Plattformbausteine¹⁷: Sie bietet einen **Self-Service-Zugang**, der gezielt auf die Realität in der Verwaltung reagiert: IT-Dienstleister können mit entsprechenden Rechten technische Konfigurationen übernehmen, wenn Verwaltungen dies personell oder fachlich nicht leisten können. Die **Dokumentation** ist dreistufig aufgebaut – mit zielgruppenspezifischen Informationen für Entscheider:innen, Projektverantwortliche und Entwickler:innen. **Tutorials, Checklisten und FAQs** erleichtern den Einstieg; **SDKs** und **offen dokumentierte, versionierte APIs** unterstützen die Integration. Auch sicherheitstechnisch ist FIT-Connect vorbildlich – mit **Ende-zu-Ende-Verschlüsselung** und V-PKI-basierter Authentifizierung. Ein öffentliches **Dashboard informiert über Störungen**, eine **Roadmap** zeigt kommende Entwicklungen. So wird FIT-Connect zur Referenz: technisch anschlussfähig, institutionell vertrauenswürdig – und funktional vorbildlich für einen modernen Plattformkern.

Gute Komponenten zeichnen sich also nicht nur durch technische Exzellenz aus, sondern durch eine Gestaltung, die Integration erleichtert, Betrieb absichert und Vertrauen ermöglicht. Dazu gehört auch ein sofortiger, barrierearmer Zugang – etwa über Self-Service-Portale mit verständlicher Dokumentation, Testmöglichkeiten und klaren Zuständigkeiten. So wird der Plattformkern zum funktionalen Rückgrat einer digitalen Verwaltung.

3.2 Status quo: Was wir haben – und was fehlt

Um ein möglichst realistisches Bild der föderalen IT-Basiskomponentenlandschaft zu zeichnen, wurde im Rahmen dieses Projekts eine strukturierte Erhebung bestehender technischer Infrastrukturen vorgenommen. Ziel war es, sichtbar zu machen, welche digitalen Komponenten in Bund und Ländern derzeit bereitgestellt oder entwickelt werden – und welche davon bereits den Anspruch erheben, als infrastrukturelle Grundlagen für digitale Verwaltungsleistungen zu fungieren. Die Datenerhebung erfolgte auf Basis einer systematischen Internet- und Dokumentenrecherche. Ausgewertet wurden öffentlich zugängliche Informationen aus Strategiepapieren, Projektbeschreibungen, Portalen der Landes- und Bundesverwaltung, Veröffentlichungen von IT-Dienstleistern sowie technischen Betriebseinheiten. Erfasst wurden sämtliche Komponenten,

¹⁷ FITKO, 2025

Dienste oder Infrastrukturen, die in den jeweiligen Quellen explizit als „Basiskomponente“, „Basisdienst“ oder „Basisinfrastruktur“ bezeichnet wurden – unabhängig von ihrer tatsächlichen technischen oder institutionellen Einordnung. Anschließend erfolgte eine einheitliche Bewertung der gefundenen Einträge anhand der in Kapitel 3.1 formulierten Arbeitsdefinition. Die zuvor entwickelten Merkmale wie Wiederverwendbarkeit oder Interoperabilität dienen zwar zur begrifflichen Schärfung, wurden jedoch nicht als eigenständige Filterkriterien im Erhebungsprozess verwendet. Maßgeblich war allein die Frage, ob die jeweilige Komponente funktional dem zugrunde liegenden Verständnis einer IT-Basiskomponente entspricht – also ob sie als horizontal einsetzbares, generisch nutzbares Infrastrukturbauteil verstanden werden kann. Die Analyse wurde bewusst auf den Bereich der Verwaltungsdigitalisierung im engeren Sinn beschränkt. Sektorale Spezialexemplare – etwa aus Justiz oder Gesundheit – wurden nicht einbezogen, ebenso wenig wie rein physische Infrastrukturelemente (z. B. Rechenzentren). Die resultierende Übersicht stellt keine abschließende, flächendeckende Inventarisierung dar, sondern eine erste strukturierte Annäherung an ein bisher nur punktuell vermessenes Feld. Ihr Zweck liegt darin, politische und fachliche Diskussionen über Redundanzen, Synergien und Konsolidierungspotenziale auf eine belastbare Grundlage zu stellen – und damit Impulse für eine gezieltere Plattformstrategie im föderalen Raum zu geben.

Abbildung 1: Fragmentierte digitale Infrastruktur – Status quo ohne zentrale Steuerung



Im Rahmen der Erhebung wurden **über 130 digitale Komponenten** identifiziert, die von den anbietenden Stellen selbst als Basisdienst, Basiskomponente oder Basisinfrastruktur bezeichnet wurden. Das allein zeigt, welche strategische Bedeutung dem Thema mittlerweile beigemessen wird. Doch beim Abgleich mit der funktionalen Definition wurde deutlich: Ein erheblicher Teil dieser Einträge sind keine eigentlichen Basiskomponenten – sondern Fachlösungen, Anwendungen oder ganze Portale. Diese Unschärfe unterstreicht die Notwendigkeit einer klaren Begriffsschärfung: Nur mit einem gemeinsamen Verständnis lässt sich systematisch erfassen, welche Komponenten tatsächlich eine infrastrukturelle Rolle im Plattformkern erfüllen – und welche nicht. Der folgende Abschnitt bezieht sich ausschließlich auf die Komponentengruppe, die nach Abgleich mit der funktionalen Definition tatsächlich als Basiskomponente einzuordnen ist.



IT-Basiskomponente	Kategorie	Unterkategorie	Zuständigkeitsebene
Zentrale Statistik-Komponente	Daten- und Austauschdienste	Feedback & Analyse	Bund (BMDS)
Nachrichtenbroker	Daten- und Austauschdienste	Kommunikation	Dataport (HH, SH, HB, ST, MV)
Governikus MultiMessenger	Daten- und Austauschdienste	Kommunikation	FITKO (föderal)
FIT-Connect	Daten- und Austauschdienste	Kommunikation	FITKO (föderal)
Geodigitalisierungskomponente	Daten- und Austauschdienste	Karten	Länder Bayern & Niedersachsen
ePayBL	Interaktionsdienste	Zahlungssysteme	Bund & Länder
Nationale Feedback-Komponente	Interaktionsdienste	Feedback & Analyse	Bund (BMDS)
Statusmonitor	Interaktionsdienste	Monitoring & Protokollierung	Bund (BMDS)
pmPayment	Interaktionsdienste	Zahlungssysteme	Kommunal (NI, SL)
ePayServiceBayern	Interaktionsdienste	Zahlungssysteme	Land Bayern
Digitaler Antrag	Interaktionsdienste	Formular- & Antragsysteme	Land Berlin
E-Payment Berlin	Interaktionsdienste	Zahlungssysteme	Land Berlin
epay21	Interaktionsdienste	Zahlungssysteme	Kommunal (HE)
SAP Digital Payments	Interaktionsdienste	Zahlungssysteme	Land Hessen
Zahlungsverkehrsplattform	Interaktionsdienste	Zahlungssysteme	Land Mecklenburg-Vorp.
GiroCheckout	Interaktionsdienste	Zahlungssysteme	Land Mecklenburg-Vorp.
Antragsmanagement	Interaktionsdienste	Formular- & Antragsysteme	Land Sachsen
DeutschlandID	Vertrauensdienste	Digitale Identität	Bund (BMDS)
Virtuelle Poststelle	Vertrauensdienste	Signatur- & Siegeldienste	Bund (BMDS)
Zentraler Siegeldienst	Vertrauensdienste	Signatur- & Siegeldienste	Bund (BMDS)
Governikus ID Crucis	Vertrauensdienste	Digitale Identität	FITKO (föderal)
Governikus ID Mercury	Vertrauensdienste	Digitale Identität	FITKO (föderal)
Governikus COM Tauri	Vertrauensdienste	Kommunikation	FITKO (föderal)
Governikus Despina	Vertrauensdienste	Kommunikation	FITKO (föderal)
Governikus Varuna	Vertrauensdienste	Kommunikation	FITKO (föderal)
Governikus COM Register-Adapter	Vertrauensdienste	Kommunikation	FITKO (föderal)



Governikus DATA Sign	Vertrauensdienste	Signatur- & Siegeldienste	FITKO (föderal)
Governikus DATA Aeon	Vertrauensdienste	Signatur- & Siegeldienste	FITKO (föderal)
MeinUnternehmenskonto	Vertrauensdienste	Digitale Identität	FITKO (föderal)
ELSTER	Vertrauensdienste	Digitale Identität	Bund & Länder

Die in der Übersicht dokumentierten IT-Basiskomponenten lassen sich den drei funktionalen Bereichen zuordnen, die auch für die Definition des Plattformkerns leitend sind: Vertrauensdienste, Daten- und Austauschdienste sowie Interaktionsdienste. Insgesamt wurden **30 Komponenten identifiziert, die explizit als Basiskomponenten gelten** oder eine vergleichbare Rolle im Infrastrukturverständnis einnehmen. Der Bereich der Vertrauensdienste ist vergleichsweise stark ausgeprägt. Hierzu zählen zentrale Identitätsinfrastrukturen wie DeutschlandID, ELSTER oder das Unternehmenskonto, aber auch qualifizierte Signatur- und Siegeldienste wie Governikus DATA Sign oder die Virtuelle Poststelle des Bundes. Diese Komponenten sind vielfach fachübergreifend einsetzbar, werden jedoch in unterschiedlichen institutionellen Verantwortlichkeiten betrieben – teilweise durch den Bund, teilweise durch Länder oder durch föderal finanzierte Einheiten wie die FITKO.

Im Bereich der Daten- und Austauschdienste zeigt sich eine funktional dichte, jedoch institutionell fragmentierte Landschaft. Technisch existieren mit FIT-Connect, MultiMessenger, den Governikus-Komponenten (Tauri, Despina, Register-Adapter) sowie weiteren Messaging- und Austauschlösungen bereits viele zentrale Infrastrukturelemente. Diese leisten einen Beitrag zur Interoperabilität und ermöglichen standardisierten Datenaustausch über föderale Ebenen hinweg. Die höchste Anzahl an Komponenten findet sich im Bereich der Interaktionsdienste – insbesondere bei Zahlungssystemen. Hier wurden acht verschiedene Lösungen identifiziert, darunter ePayBL, epay21, GiroCheckout oder Berlin.de-Payment. Zwar handelt es sich durchweg um funktionale Basiskomponenten, doch die Vielzahl paralleler Entwicklungen erschwert Integration, Wiederverwendung und föderale Skalierung. Ähnliche Muster zeigen sich auch bei Formularlösungen, Monitoring- oder Feedbackkomponenten, die zwar technisch verfügbar, aber bislang nur punktuell in Plattformarchitekturen eingebunden sind.

3.3 Wie hoch sind die aktuellen Kosten? Ein Blick auf Haushaltszahlen

Darüber hinaus war vorgesehen, die finanziellen Aufwände der einzelnen Komponenten systematisch zu erfassen – mit dem Ziel, die jährlichen Ausgaben für Entwicklung, Betrieb und Weiterentwicklung belastbar zu beziffern. Hierfür wurden Haushaltspläne von Bund und Ländern sowie weitere öffentlich zugängliche Informationen ausgewertet. Doch die Analyse zeigte schnell: Eine flächendeckende Kostentransparenz ist derzeit nicht gegeben. Dafür gibt es mehrere Gründe. Zum einen war eine klare Zuordnung einzelner Komponenten zu konkreten Haushaltsansätzen oder begleitenden Planungsdokumenten häufig nicht möglich. Zwar finden sich in verschiedenen Quellen Hinweise auf Programme oder Maßnahmen, doch der jeweilige Bezug zu einer spezifischen Basiskomponente blieb oftmals unklar oder unsystematisch erfasst. Zum anderen existieren Geschäftsmodelle, bei denen die Finanzierung nicht über zentrale Haushaltsmittel erfolgt, sondern über nutzungsbasierte Entgelte – etwa durch Gebührenmodelle bei Kommunen oder

über IT-Dienstleister. In diesen Fällen bleibt unklar, wie hoch die realen Kosten tatsächlich sind und welchen Anteil einzelne Komponenten daran haben. Zudem finden sich in Haushaltsplänen oft Sammelposten, in denen mehrere Komponenten oder ganze Programme zusammengefasst werden. Auch wenn darin explizit eine Basiskomponente genannt wird, lässt sich nicht trennscharf ermitteln, welcher Anteil der Mittel tatsächlich auf sie entfällt. Nur in Einzelfällen – etwa bei der FITKO oder im Land Berlin – liegen gut nachvollziehbare Daten vor, die eine konkrete Kostenzuordnung ermöglichen.

Trotz dieser Einschränkungen konnte für etwa die Hälfte der betrachteten Komponenten eine belastbare Schätzung vorgenommen werden. Allein diese Hälfte verursacht nach aktueller Erhebung jährliche Kosten von **mindestens 50 Millionen Euro** – eine Summe, die angesichts der vielen fehlenden Datenpunkte nahelegt, dass die **tatsächlichen Gesamtausgaben deutlich darüber liegen**. Dass es bislang keine übergreifende Steuerung und Bündelung dieser Infrastruktur gibt, ist nicht nur ein Effizienzproblem – es verhindert Transparenz, macht Kontrolle schwer und untergräbt die haushaltspolitische Verantwortung des Staates.

3.4 Der Deutschland-Stack – ein Zwischenstand

Die vorangegangene Analyse zeigt: Deutschland verfügt bereits über viele der zentralen Bausteine, die im Plattformkontext als grundlegende digitale Infrastruktur eines modernen Staates gelten. Insbesondere im Bereich der **Vertrauensdienste** ist der Stack funktional gut aufgestellt. Mit DeutschlandID, ELSTER und dem Unternehmenskonto existieren drei Identitätslösungen, die unterschiedliche Zielgruppen und Kontexte abdecken. Die breite Akzeptanz von ELSTER, insbesondere im steuerlichen und unternehmerischen Umfeld, ist ein strategischer Vorteil – sie basiert auf langjähriger Nutzung und gewachsenem Vertrauen. Perspektivisch sollte jedoch geprüft werden, ob eine schrittweise Zusammenführung in Richtung DeutschlandID sinnvoll wäre, um Medienbrüche zu vermeiden und Nutzerpfade zu vereinheitlichen. Auch der IT-Planungsrat hat die damit verbundene föderale Komplexität erkannt: Er beauftragte das Föderale IT-Architekturboard – unter Beteiligung der für die zu betrachtenden Postfachinfrastrukturen verantwortlichen Stellen – mit der Ausarbeitung einer Zielarchitektur zur Konsolidierung von Postfach- und assoziierten Kommunikationslösungen für Bürger:innen, Unternehmen und Organisationen.¹⁸ Ebenfalls positiv hervorzuheben ist, dass mit dem zentralen Siegeldienst ein wichtiger Baustein zur rechtssicheren Bescheidzustellung bereits in Entwicklung ist. Deutlich wird aber auch, dass ein flächendeckendes, standardisiertes Benachrichtigungssystem bislang fehlt – etwa für den Versand von E-Mails, SMS oder Briefen an Bürger:innen. Systeme wie „Notify“ im Vereinigten Königreich zeigen, dass eine solche Infrastruktur ein elementarer Bestandteil digitaler Verwaltung ist – nicht nur zur Serviceverbesserung, sondern auch zur Reduktion von Medienbrüchen und Transaktionsabbrüchen.¹⁹ Besonderes Augenmerk verdient der Bereich der **digitalen Zahlungen**. Zwar ist die funktionale Abdeckung hoch, und Interoperabilität wird in der Regel durch den Standard „xBezahldienst“ technisch gewährleistet. Dennoch verteilt sich die Bereitstellung auf zahlreiche Landeslösungen, die jeweils eigene Betriebsmodelle, Oberflächen und Integrationspfade mitbringen. Das erschwert die direkte Wiederverwendung, erhöht den Implementierungsaufwand und führt zu wirtschaftlichen Ineffizienzen im Betrieb. ePayBL stellt derzeit die einzige strategisch koordinierte, föderal anschlussfähige Komponente dar. Sie sollte mittelfristig zur Standardlösung

¹⁸ IT-Planungsrat, 2024

¹⁹ gov.uk, 2025b



ausgebaut und bundesweit verfügbar gemacht werden. Eine Konsolidierung der bestehenden Zahlungssysteme ist dringend geboten – nicht aus technischen Gründen, sondern um Komplexität zu reduzieren, Investitionen zu bündeln und Skalierungspotenziale systematisch zu heben.

Im Bereich **Feedback und Analyse** sind mit der Nationalen Feedback-Komponente und der Zentralen Statistik-Komponente zwei infrastrukturell relevante Basiselemente verfügbar, die künftig eine zentrale Rolle spielen können – etwa für evidenzbasierte Steuerung, Wirkungsanalyse und nutzerzentrierte Weiterentwicklung von Verwaltungsleistungen. In Gesprächen mit Expert:innen wurde jedoch deutlich, dass beide Komponenten bislang noch nicht die notwendige qualitative Reife erreicht haben, um als tragfähiger Standard eingesetzt zu werden. Sie sollten daher als prioritäre Entwicklungsfelder behandelt und konsequent weiterentwickelt werden. Auffällig ist darüber hinaus, dass derzeit keine dedizierte Komponente identifiziert werden konnte, die eine niedrigschwellige und standardisierte Erstellung digitaler Formulare ermöglicht – etwa in Form eines modularen Formulardesigners. Zwar bestehen über den OZG-Hub als Low-Code-Plattform auf Lösungsebene gewisse Möglichkeiten zur Formularerstellung, diese sind jedoch stark an bestehende Umsetzungsumgebungen gebunden. Sinnvoller wäre es, eine eigenständige, fachunabhängige Basiskomponente bereitzustellen, die sich gezielt auf die Gestaltung und Verwaltung standardisierter Formulare konzentriert. Vergleichbare Lösungen in anderen Staaten zeigen, dass solche Komponenten einen erheblichen Beitrag zur Skalierung von Antragsprozessen und zur Entlastung der Fachverfahren leisten können. Auch hier gilt: Was fehlt, ist nicht der Bedarf – sondern die strukturierte Entwicklung und strategische Verankerung.

Insgesamt zeigt sich: **Der DeutschlandStack enthält bereits heute viele der notwendigen Plattformbausteine – jedoch oft in paralleler Ausprägung, ohne institutionelle Bündelung und mit uneinheitlicher technischer Reife.** Konsolidierung, Verbindlichkeit und Priorisierung müssen nun zentrale Leitplanken einer föderalen Plattformstrategie werden. Nur so kann aus der Vielzahl einzelner Komponenten ein gemeinsamer, tragfähiger Plattformkern entstehen.

Vom Konzept zur Umsetzung: Priorisierte Basiskomponenten für den Deutschland-Stack

Komponente	Zuständigkeits- ebene	Funktionalität
DeutschlandID	Bund (BMDS)	Zentrales Nutzerkonto mit eIDAS-konformer Authentifizierung, Postfach, Bescheidzustellung und Postfachfunktionen
ELSTER	Bund & Länder	Authentifizierung und Bereitstellung von Organisationszertifikaten für steuerliche Fachverfahren sowie Postfachfunktionen
MeinUnternehmenskonto	FITKO (föderal)	Rechteverwaltung, SSO-Zugang und Zertifikatsbasierte Authentifizierung für juristische Personen
ePayBL	Bund & Länder	Standardisierte Zahlungsabwicklung für behördliche Online-Transaktionen über z. B. PayPal/Kreditkarten-Anbindung
FIT-Connect	FITKO (föderal)	Routing- und Integrationskomponente für föderalen Datenaustausch
Zentraler Siegeldienst	Bund (BMDS)	Rechtssichere digitale Bescheidzustellung und Siegel-Verifikation im Verwaltungsverfahren



Komponente	Zuständigkeits- ebene	Funktionalität
Zentrale Statistik-Komponente	Bund (BMDS)	Bereitstellung standardisierter Metriken und Analysen für Nutzungsdaten und Wirkungsmonitoring
Nationale Feedback-Komponente	Bund (BMDS)	Nutzerzentrierung durch strukturierte Rückmeldungen
Statusmonitor	Bund (BMDS)	Verfahrensstatusanzeige innerhalb Bürger- und Unternehmensportalen, gekoppelt an Fachverfahren
Geodigitalisierungskomponente	Länder Bayern & Niedersachsen	Bereitstellung geografischer Basisdaten (Karten, Geodaten-servises) via standardisierte APIs

4 Von Fragmenten zur Strategie: Was jetzt politisch nötig ist

4.1 Einordnung: Deutschland-Stack ≠ Architekturersatz

Derzeit verdichten sich politische, fachliche und mediale Debatten um den „Deutschland-Stack“. In ihm bündeln sich Hoffnungen auf eine moderne, wiederverwendbare Verwaltungsinfrastruktur – und nicht selten wird er als Allheilmittel für die digitale Transformation der Verwaltung verstanden. Doch diese Erwartungen greifen zu kurz – und laufen Gefahr, die strategisch entscheidende Frage aus dem Blick zu verlieren: die der Governance. Denn der Plattformkern – also der Deutschland-Stack – ist kein Ersatz für eine abgestimmte IT-Architektur. Er stellt lediglich eine untere Schicht bereit: Basiskomponenten wie Authentifizierung, Zahlungen oder Datentransport. Was er nicht leisten kann, ist die Definition des Zusammenspiels dieser Komponenten – über föderale Ebenen, Zuständigkeiten und Sektorengrenzen hinweg.

Auf diesen Arbeiten muss der Aufbau des Deutschland-Stacks aufsetzen. Andernfalls droht ein erneuter Widerspruch aus föderalem Anspruch und zentralem Aktionismus.

Genau darum geht es in der „Deutschland-Architektur“²⁰, wie sie in der Föderalen Digitalstrategie angelegt ist: Sie schafft den übergreifenden Rahmen, in den sich der Stack einordnen muss. Und genau hier liegt die politische Aufgabe: Der Stack braucht Governance. Es braucht föderale Zusammenarbeit, verbindliche Rollenverteilungen und ein klares Architekturverständnis. Nur wenn geklärt ist, wer welche Komponenten entwickelt, betreibt, integriert und weiterentwickelt, entsteht aus dem technischen Potenzial eine funktionierende Infrastruktur. Die gute Nachricht: Diese Arbeit hat längst begonnen. Die FITKO dokumentiert im Auftrag des IT-Planungsrats bereits den Ist-Zustand der föderalen IT-Architektur – gemeinsam mit dem Föderalen Architekturboard. Auf diesen Arbeiten muss der Aufbau des Deutschland-Stacks aufsetzen. Andernfalls droht ein erneuter Widerspruch aus föderalem Anspruch und zentralem Aktionismus.

4.2 Kurzfristige Maßnahmen

Das Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung (BMDS) steht – im Einklang mit dem Koalitionsvertrag – vor der Aufgabe, den sogenannten „Deutschland-Stack“ als tragfähige digitale Grundstruktur voranzutreiben. Dazu gehört insbesondere, die bereits vorhandenen technischen Bausteine – etwa BundID, FIT-Connect, ELSTER oder ePayBL – zu stabilisieren, ihre Qualität zu harmonisieren und ihre Anschlussfähigkeit zu sichern. Diese Komponenten sind zwar produktiv im Einsatz, weisen jedoch eine Varianz in ihrer technischen Reife auf. Während einige Systeme gut dokumentiert und wiederverwendbar sind, fehlt es anderen an grundlegenden Voraussetzungen für Integration, Betriebssicherheit und Skalierung. Das BMDS sollte deshalb kurzfristig **eine fachliche Taskforce initiieren**, die zentrale Basiskomponenten stabilisiert, harmonisiert und gezielt weiterentwickelt. Ziel ist es, technische Öffnung zu ermöglichen, Sicherheitsrisiken

²⁰ IT-Planungsrat, 2025

zu adressieren und die Wiederverwendbarkeit insbesondere in den OZG-Fokuseleistungen zu verbessern

Zentrale Aufgaben dieser Taskforce sind:

- **Qualitätssicherung** sicherheitskritischer Komponenten, insbesondere im Bereich Authentifizierung, Bezahlungsfunktionen und Datenübertragung,
- **technische Öffnung** durch saubere API-Dokumentation, Einrichtung von Testumgebungen und Self-Service-Portalen,
- **Priorisierung** kurzfristiger Weiterentwicklungen, abgestimmt auf die Bedarfe laufender Bund-Länder-Digitalprojekte.

Auf Basis der in diesem Papier durchgeführten Bestandsanalyse erscheint folgende Zusammensetzung als sinnvoll: Vertreter:innen des Bundesministeriums für Digitales und Staatsmodernisierung (BMDS) – insbesondere aus den zuständigen Referaten für digitale Identitäten und das Onlinezugangsgesetz –, der FITKO mit Zuständigkeiten im Produktmanagement (z. B. FIT-Connect) sowie im IT-Architekturmanagement, der Entwicklergemeinschaft ePayBL (vertreten durch den SID) und des Bayerischen Landesamts für Steuern als Betreiber von ELSTER. Ergänzend könnte die Beteiligung weiterer Länder mit Betreiberverantwortung für zentrale Komponenten sinnvoll sein. **Entscheidend ist jedoch, dass die Mitglieder der Taskforce nicht institutionell entsendet, sondern gezielt benannt werden – basierend auf nachgewiesener technischer Expertise.** Sie sollten über tiefgehende Systemkenntnis und unmittelbare Produktverantwortung verfügen – etwa als leitende Architekt:innen, Plattformverantwortliche oder technische Projektleitungen der jeweiligen Komponenten. Die Berufung sollte sich explizit an fachlichen Kriterien orientieren, nicht an Ressort- oder Länderproporzen. Nur so lässt sich ein handlungsfähiges Gremium aufbauen, das technische Schulden identifiziert, realistische Weiterentwicklungsbedarfe priorisiert und die Qualität zentraler Basiskomponenten kurzfristig sichert. Die FITKO bringt dabei wertvolle Vorerfahrungen aus jüngsten Konsolidierungsvorhaben mit – etwa bei der Entwicklung einer Zielarchitektur für föderale Postfach- und Kommunikationsinfrastrukturen, die sie gemeinsam mit dem Föderalen IT-Architekturboard verantwortet. Ergänzend dazu erfasst die FITKO derzeit systematisch den Ist-Zustand der föderalen IT-Architekturlandschaft. Diese Expertise kann nun gezielt in die Steuerung weiterer Konsolidierungsprojekte eingebracht werden.

Das BMDS übernimmt dabei nicht nur die Koordination auf Fachebene, sondern sollte den Prozess auch strategisch begleiten und öffentlich kommunizieren. Dazu gehört die Entwicklung eines verbindlichen Fahrplans mit Etappenzielen und festen Zeithorizonten, der öffentlich sichtbar macht, welche Komponenten wann ertüchtigt, geöffnet oder priorisiert werden sollen. Indem das BMDS diesen Fortschritt regelmäßig kommuniziert – gestützt auf die Taskforce – kann es staatliche Handlungsfähigkeit sichtbar machen und Vertrauen in die neue Struktur stärken.

Haushaltspolitischer Handlungsbedarf

Bundestag muss Finanzierung zentraler Basiskomponenten sicherstellen – sonst drohen technische Rückschritte.

Zur Umsetzung braucht es zudem eine solide haushalterische Grundlage: Der Haushaltsausschuss des Bundestages sollte in den laufenden Verhandlungen ein besonderes Augenmerk auf die finanzielle Ausstattung der zentralen Basiskomponenten legen. Sollte sich abzeichnen, dass die von den Ressorts – insbesondere dem BMDS, in dessen Verantwortungsbereich viele dieser



Komponenten fallen – angemeldeten Bedarfe im Haushaltsentwurf nicht ausreichend berücksichtigt werden, sollten sich die Abgeordneten im Ausschuss aktiv dafür einsetzen, dass die notwendigen Mittel kurzfristig bereitgestellt werden.

Was **kurzfristig** zu tun ist:

1 Politisches Momentum nutzen und Taskforce aufsetzen

Das BMDS setzt eine Taskforce auf, um zentrale Basiskomponenten des Deutschland-Stacks kurzfristig zu ertüchtigen und ihre Anschlussfähigkeit zu verbessern. Bei unzureichender Mittelausstattung sollte sich der Haushaltsausschuss im Laufe des aktuellen Bundeshaushaltsverfahren für eine gezielte Aufstockung einsetzen.

2 Aufgaben der Taskforce: IT-Sicherheit erhöhen, Qualität sichern

Die Taskforce arbeitet operativ und fokussiert sich auf die zentralen IT-Basiskomponenten des Deutschland-Stacks. Ziel ist es, sicherheitskritische Schwachstellen kurzfristig zu beheben, zentrale Komponenten zu stabilisieren und deren Wiederverwendung systematisch zu ermöglichen.

Ihre Aufgaben:

- Entwicklung eines verbindlichen Fahrplans mit festen Etappenzielen und öffentlicher Fortschrittskommunikation,
- Erhöhung der IT-Sicherheit der Basiskomponenten (z. B. durch Redundanz, Härtung, Monitoring, Austausch mit dem BSI),
- Harmonisierung der Qualitätsreife und Absicherung gegen technische Ausfälle,
- Öffnung der Komponenten durch saubere API-Dokumentation und Self-Service-Zugänge,
- gezielte Integration in OZG-Fokusleistungen.

3 Haushaltsklarheit schaffen: Finanzierung gezielt sichern

Damit die Taskforce wirksam arbeiten kann, muss ihre Finanzierung gesichert sein. Der Haushaltsausschuss sollte im laufenden Bundeshaushaltsverfahren sicherstellen, dass die für den Betrieb und die Weiterentwicklung zentraler Basiskomponenten angemeldeten Bedarfe vollständig berücksichtigt werden. Bei erkennbaren Finanzierungslücken ist eine kurzfristige Aufstockung notwendig – insbesondere im Verantwortungsbereich des BMDS.

4.3 Mittel- und langfristige Maßnahmen

Internationale Erfahrungen wie auch wissenschaftliche Analysen zeigen: Eine digitale Basisinfrastruktur entfaltet ihre Wirkung nur, wenn sie strategisch weiterentwickelt, aus einer Hand gesteuert und dauerhaft finanziert wird. Gerade in einem föderalen Staat wie Deutschland besteht die besondere Herausforderung darin, eine solche Infrastruktur in die Fläche zu bringen – über Ressort- und Ländergrenzen hinweg. Genau dafür wurde mit der Föderalismusreform II ein verfassungsrechtlich verankerter institutioneller Rahmen geschaffen: Artikel 91c GG bündelt seit 2009 die IT-Zusammenarbeit von Bund und Ländern. Auf seiner Grundlage wurde der IT-Planungsrat als gesamtstaatliches Steuerungsgremium eingerichtet, flankiert von der FITKO als dessen operativem Arm.

Abbildung 2: Plattformlogik als Antwort – koordinierte, anschlussfähige Komponentenlandschaft



Ein erster Schritt zur Überwindung der bestehenden Fragmentierung ist die Verankerung des Deutschland-Stacks als **Produkt des IT-Planungsrats**. Als solches könnte er strategisch priorisiert, gemeinsam weiterentwickelt und bundesweit ausgerollt werden – unter Rückkopplung aller föderalen Ebenen. Genau hier setzt auch die derzeit erarbeitete föderale Digitalstrategie an: Sie bildet den Rahmen für eine gemeinsame „**Deutschland-Architektur**“ – also eine digitale Grundstruktur des föderalen Staates. Die Weiterentwicklung des Deutschland-Stacks und die Ausgestaltung dieser Architektur müssen dabei Hand in Hand gehen: nicht als Parallelprozesse, sondern als zwei Seiten derselben Infrastrukturpolitik. **Im Jahr 2026 übernimmt der Bund – konkret das Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung – den Vorsitz des IT-Planungsrats**. Damit bietet sich eine politische Schlüsselchance: Der Bund sollte diese Gelegenheit aktiv nutzen, um die Verankerung des Deutschland-Stacks als gemeinsames Produkt des IT-Planungsrats voranzutreiben. Ein klarer Impuls für Governance, Produktstatus und Finanzierung würde nicht nur das zentrale Infrastrukturvorhaben profilieren, sondern auch den Anspruch unterstreichen, föderale Digitalisierung gemeinsam und verbindlich zu gestalten.

Sobald der Stack als Produkt geführt wird, liegt das Produktmanagement – und damit die fachliche Steuerung – folgerichtig bei der **FITKO**. Mit dem Produktstatus geht auch die Finanzierung über den Wirtschaftsplan der FITKO einher. Dieser wird von Bund und Ländern gemeinsam getragen und umfasst neben dem jährlichen Finanzplan auch eine Planung für die kommenden drei Jahre. Die mittelfristige Perspektive sollte sein, das Stammbudget so weiterzuentwickeln, dass es auch langfristigen Infrastrukturvorhaben wie dem Deutschland-Stack gerecht wird – etwa durch Verstetigung oder flexible Nachsteuerungsmöglichkeiten.



Rechtlich abgesicherter Zugang – Warum der Produktstatus zentral ist:

Der Deutschland-Stack kann auf Grundlage von Art. 91c Abs. 1 und 2 GG als gemeinschaftlich gesteuerte IT-Komponente von Bund und Ländern geführt werden.²¹ Diese Verfassungsnorm ermöglicht nicht nur zentrale Planung und Betrieb, sondern auch gemeinsame Finanzierung und Steuerung – unabhängig von konkreten Aufgabenübertragungen. Auf Basis des Haushaltsrechts können zentrale Budgets gebildet werden, die eine unentgeltliche Nachnutzung durch dezentrale Stellen ermöglichen. Der Produktstatus schafft somit nicht nur Governance- und Planungssicherheit, sondern auch einen **klaren rechtlichen Zugangsweg** für die föderale IT-Kooperation.

Was bislang fehlt, ist ein klares politisches Mandat, das diese Rolle verbindlich macht. Politische Leitentscheidungen und operative Umsetzungsfragen verlaufen oft parallel: Der IT-Planungsrat ist eigentlich auf politischer Strategieebene angesiedelt – befasst sich aber in der Praxis häufig mit technischen Detailfragen, für die er weder institutionell noch operativ zuständig sein sollte. Statt technische Entscheidungen selbst zu treffen, sollte der IT-Planungsrat künftig stärker kontrollierend und strategisch steuernd wirken. **Die fachliche Steuerung muss hingegen klar bei der FITKO liegen** – mit den nötigen Kompetenzen und der Freiheit, innerhalb des vorgegebenen strategischen Rahmens eigenständig Entscheidungen zu treffen. Denn hier sitzt die fachliche Expertise – Entscheidungen zur technischen Weiterentwicklung, zur Integration von Komponenten oder zur Harmonisierung von Standards sollten dort getroffen werden, wo das tiefgreifende Architekturverständnis vorhanden ist. Gerade mit Blick auf die perspektivische Einbettung zentraler Komponenten in Fachverfahren aller Ebenen – also auf echte Plattformfähigkeit in der Breite – ist zudem absehbar, dass weitere Infrastrukturbausteine erforderlich werden, die heute noch nicht Teil des Deutschland-Stacks sind. Welche zusätzlichen Komponenten strategisch erforderlich und technisch sinnvoll sind, sollte durch die FITKO fachlich bestimmt werden – idealerweise im Rahmen der föderalen Digitalstrategie als gemeinsame Referenzarchitektur. Perspektivisch sollte die **FITKO zur starken interföderalen Digitalagentur Deutschlands ausgebaut** werden. Ein zusätzlicher Vorteil ergibt sich aus der klaren Rollentrennung: Werden fachliche Detailentscheidungen nicht mehr im Gremium selbst, sondern konsequent dort getroffen, wo die fachliche Zuständigkeit und Expertise liegen, kann sich der IT-Planungsrat auf strategische Leitentscheidungen konzentrieren – aufwändige Einzelfallbeschlüsse entfallen. Dadurch verkürzen sich Abstimmungs- und Entscheidungswege spürbar, sodass das Gesamtvorhaben wesentlich schneller voranschreitet. Zugleich bedarf es einer klaren Abgrenzung zur Digitalministerkonferenz: Während der IT-Planungsrat als föderales Steuerungsgremium über strategische Leitplanken und verbindliche Standards entscheidet, dient die Digitalministerkonferenz primär dem

²¹ Ahlers, 2025

politischen Austausch und der Verständigung auf gemeinsame Zielbilder. Beide Formate sollten sich sinnvoll ergänzen – aber nicht vermischen.

Zugleich sollte mittelfristig auch die Frage der Verbindlichkeit adressiert werden. Bislang gelten verbindliche Vorgaben für zentrale Komponenten wie die BundID vor allem im Kontext des Onlinezugangsgesetzes (OZG). Für die Einbindung in Fachverfahren existieren bislang keine vergleichbaren Regelungen. Ein solcher verbindlicher Einsatz kann auf unterschiedlichen Wegen politisch abgesichert werden:

- **Grundgesetzänderung:** Eine „schlanke“ Erweiterung von Artikel 91c GG könnte ermöglichen, dass Bund und Länder künftig nicht nur Standards und Sicherheitsanforderungen, sondern auch konkrete digitale Infrastrukturkomponenten gemeinsam festlegen und verpflichtend einführen.²²
- **Anpassung des IT-Staatsvertrags:** Alternativ ließe sich der bestehende IT-Staatsvertrag erweitern, um den verbindlichen Einsatz zentraler Plattformkomponenten im Konsens zwischen Bund und Ländern zu regeln.
- **Mehrheitsentscheidungen im Bundesrat (MPK-Vorschlag):** Die Initiative für einen handlungsfähigen Staat schlägt vor, dass die Ministerpräsidentenkonferenz künftig Beschlüsse zur Verwaltungsdigitalisierung in ein neues Bundesratsverfahren einbringen kann.²³ Damit würde ein dritter Weg geschaffen, der bestehende Konsensverfahren erheblich verschlankt und verbindlicher macht – ohne formale Grundgesetzänderung.

Kurzfristig entscheidend ist jedoch, dass Governance, Finanzierung und Qualität stimmen. Ein überzeugendes Angebot schafft Anschlussfähigkeit – und kann, wo heute noch politische Mehrheiten fehlen, mittelfristig den Weg zu verbindlicheren Regelungen ebnen.

Sobald der Plattformkern qualitätsgesichert und institutionell verankert ist, sollte die nächste Stufe folgen: **die kontrollierte Öffnung des Ökosystems.** Heute werden zentrale Komponenten fast ausschließlich innerhalb der Verwaltung eingesetzt – etwa durch Behörden oder IT-Dienstleister. Ein echter Plattformansatz kann aber mehr: Wenn technische Standards, Schnittstellen und Betriebsmodelle klar definiert sind, entsteht Raum für zivilgesellschaftliche, privatwirtschaftliche oder wissenschaftliche Akteure, die eigene Lösungen auf Basis der staatlichen Infrastruktur entwickeln. Voraussetzung dafür ist eine belastbare Governance-Struktur, die Transparenz, Sicherheit und Interoperabilität gewährleistet – und so Freiräume für Innovation schafft, ohne die Einheitlichkeit der Infrastruktur zu gefährden.

Was **mittelfristig** zu tun ist:

1 Steuerungsfähigkeit und Zugang sichern: Produkt des IT-Planungsrats

Deutschland-Stack als Produkt des IT-Planungsrats verankern, strategisch in die föderale Digitalstrategie („Deutschland-Architektur“) einbetten und die fachliche Steuerung bei der FITKO ansiedeln. Die Finanzierung erfolgt über den Wirtschaftsplan. Mit dem Vorsitz im IT-Planungsrat im Jahr 2026 hat der Bund die Chance, die Weiterentwicklung des

²² Martini & Botta, 2025

²³ Jäkel et al., 2025

Deutschland-Stacks zum gemeinsamen Produkt aller Ebenen gezielt anzustoßen und die Governance strukturell zu stärken. Die bestehende Taskforce kann dabei als Instrument zur kontrollierten Übergabe operativer Verantwortung dienen. Zugleich schafft der Produktstatus eine verfassungsrechtlich fundierte Grundlage für gemeinsame Steuerung und Finanzierung gemäß Art. 91c GG – und damit einen klaren Zugangsweg für dezentrale Nachnutzung ohne Einzelverträge.

2 IT-Planungsrat & FITKO: Rollen stärker trennen, Tempo steigern

Fachliche Entscheidungen zur Weiterentwicklung, Standardisierung und Integration zentraler Komponenten sollten dort getroffen werden, wo die fachliche Kompetenz liegt – bei der FITKO. Der IT-Planungsrat sollte sich auf politische Leitentscheidungen konzentrieren. Durch diese klare Rollentrennung lassen sich Entscheidungswege verkürzen, Doppelstrukturen abbauen und die Umsetzung spürbar beschleunigen.

3 Verbindlichkeit rechtlich vorbereiten

Politische und rechtliche Optionen für den verbindlichen Einsatz zentraler Komponenten in Fachverfahren prüfen (Art. 91c GG, IT-Staatsvertrag, MPK-Beschlussverfahren). Parallel dazu ein überzeugendes, anschlussfähiges Angebot aufbauen: mit stabiler Finanzierung, klarer Steuerung und sichtbarer Qualität.

4 Plattformökosystem öffnen und gestalten

Sobald der Plattformkern konsolidiert ist, strukturierten Zugang für externe Akteure schaffen – auf Basis von technischen Schnittstellen, dokumentierten Standards und klaren Zulassungsregeln. Beteiligungsformate zur Einbindung von Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Wirtschaft vorbereiten.

5 Literaturverzeichnis

- Ahlers, V. M. (2025). Erscheinungsformen des EfA-Prinzips in der föderalen Verwaltungsdigitalisierung und die Begründungsansätze ihrer Vergaberechtsfreiheit.
- Bender, B., & Heine, M. (2021). Government as a Platform? Constitutive Elements of Public Service Platforms. In A. Kö, E. Francesconi, G. Kotsis, A. M. Tjoa, & I. Khalil (Hrsg.), *Electronic Government and the Information Systems Perspective* (Bd. 12926, S. 3–20). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-86611-2_1
- Bertschek, I., Heinemann, F., Breithaupt, P., Niebel, T., Schildknecht, J., Heumann, S., & Mahendran, T. (2025). Berechnung des Digitalhaushalts: Wie viel investiert der Bund wirklich in die Digitalisierung? <https://doi.org/10.5281/ZENODO.14844304>
- Cordella, A., & Paletti, A. (2019). Government as a platform, orchestration, and public value creation: The Italian case. *Government Information Quarterly*, 36(4), 101409. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.101409>
- dbb beamtenbund. (2024). dbb Bürgerbefragung „Öffentlicher Dienst 2024“—Der öffentliche Dienst aus Sicht der Bevölkerung.
- Estonian Information System Authority. (2025). X-Road. <https://x-road.global/>
- FITKO. (2025). FIT-Connect Dokumentation. <https://docs.fitko.de/fit-connect/>
- gov.uk. (2025a). GOV.UK Digital Service Platform. <https://platforms.service.gov.uk/>
- gov.uk. (2025b). GOV.UK Notify. <https://www.notifications.service.gov.uk/>
- IT-Planungsrat. (2024, Juni 19). Beschluss 2024/28—Postfach- und Kommunikationlösungen.
- IT-Planungsrat. (2025, März 26). Föderale Digitalstrategie.
- Jäkel, de Maizière, Steinbrück, & Voßkuhle. (2025). Initiative für einen handlungsfähigen Staat.
- Janssen, M., & Estevez, E. (2013). Lean government and platform-based governance—Doing more with less. *Government Information Quarterly*, 30, S1–S8. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2012.11.003>



Kuhn, P., Maragno, G., Balta, D., Gastaldi, L., & Matthes, F. (2023). Government as a Platform in Practice: Commonalities and Differences Across Three European Countries. In I. Lindgren, C. Csáki, E. Kalampokis, M. Janssen, G. Viale Pereira, S. Virkar, E. Tambouris, & A. Zuiderwijk (Hrsg.), *Electronic Government* (Bd. 14130, S. 34–47). Springer Nature Switzerland. https://doi.org/10.1007/978-3-031-41138-0_3

Kuhn, P., Zavolokina, L., Balta, D., & Matthes, F. (2023). Toward Government as a Platform: An Analysis Method for Public Sector Infrastructure. *Wirtschaftsinformatik 2023 Proceedings*, 41. <https://aisel.aisnet.org/wi2023/41>

Martini, D. M., & Botta, D. J. (2025). Government-as-a-Platform – ein Vorschlag zur Änderung des Art. 91c GG.

OECD. (2024). Digital public infrastructure for digital governments (68. Aufl., OECD Public Governance Policy Papers) [OECD Public Governance Policy Papers]. <https://doi.org/10.1787/ff525dc8-en>

O’Reilly, T. (2011). Government as a Platform. *Innovations: Technology, Governance, Globalization*, 6(1), 13–40. https://doi.org/10.1162/INOV_a_00056

Pope, R. (2019). *Playbook: Government as a Platform*.

Pope, R. (2024). *Platformland: An anatomy of next-generation public services*. Publishing Partnership.

6 Anhang

Übersicht der ausgewerteten IT-Basiskomponenten inkl. Finanzierungsdaten

IT-Basiskomponente	Kategorie	Unterkategorie	Zuständigkeits-ebene	Haushaltsposten	Ausgaben 2024 (in EUR)
Zentrale Statistik-Komponente	Daten- und Austauschdienste	Feedback & Analyse	Bund (BMDS)	Nicht separat ausgewiesen: evtl. Teil von Bundeshaushalt, Einzelplan 06, Kapitel 0602, Titelgruppe 07, 532 71	k. A.
Nachrichtenbroker	Daten- und Austauschdienste	Kommunikation	Dataport (HH, SH, HB, ST, MV)	k. A.	k. A.



Governikus Multi-Messenger	Daten- und Austauschdienste	Kommunikation	FITKO (föderal)	FITKO Wirtschaftsplan 2026, III.7. Produkte, 538 05 Anwendung Governikus	800.356 €
FIT-Connect	Daten- und Austauschdienste	Kommunikation	FITKO (föderal)	FITKO Wirtschaftsplan 2026, III.7. Produkte, 538 05 FIT-Connect	5.876.871 €
Geodigitalisierungskomponente	Daten- und Austauschdienste	Karten	Länder Bayern & Niedersachsen	Nicht separat ausgewiesen	k. A.
ePayBL	Interaktionsdienste	Zahlungssysteme	Bund & Länder	Nicht separat ausgewiesen (Entwicklergem.)	k. A.
Nationale Feedback-Komponente	Interaktionsdienste	Feedback & Analyse	Bund (BMDS)	Nicht separat ausgewiesen: evtl. Teil von Bundeshaushalt, Einzelplan 06, Kapitel 0602, Titelgruppe 07, 532 71	k. A.
Statusmonitor	Interaktionsdienste	Monitoring & Protokollierung	Bund (BMDS)	Nicht separat ausgewiesen: evtl. Teil von Bundeshaushalt, Einzelplan 06, Kapitel 0602, Titelgruppe 07, 532 71	k. A.
pmPayment	Interaktionsdienste	Zahlungssysteme	Kommunal (NI, SL)	k. A.	k. A.
ePayServiceBayern	Interaktionsdienste	Zahlungssysteme	Land Bayern	Nicht separat ausgewiesen: evtl. Teil von Landeshaushalt, Einzelplan 6, Kapitel 15, 546 49-9	k. A.
Digitaler Antrag	Interaktionsdienste	Formular- & Antragssysteme	Land Berlin	Landeshaushalt; Band 4 Einzelplan 25; 51161 012	5.100.000 €
E-Payment Berlin	Interaktionsdienste	Zahlungssysteme	Land Berlin	Landeshaushalt Berlin; Band 4 Einzelplan 25; 51161 012	739.000 €
epay21	Interaktionsdienste	Zahlungssysteme	Kommunal (HE)	k. A.	k. A.
SAP Digital Payments	Interaktionsdienste	Zahlungssysteme	Land Hessen	Nicht separat ausgewiesen: evtl. Teil von Landeshaushalt, Kapitel 06 01, Produkt 005	k. A.
Zahlungsverkehrsplattform	Interaktionsdienste	Zahlungssysteme	Land Mecklenburg-Vorp.	Landeshaushalt, Einzelplan 15, Kapitel 1550, 533.15	130.000 €
GiroCheckout	Interaktionsdienste	Zahlungssysteme	Land Mecklenburg-Vorp.	k. A.	k. A.
Antragsmanagement	Interaktionsdienste	Formular- & Antragssysteme	Land Sachsen	Nicht separat ausgewiesen:	k. A.



					Landeshaushalt 2023/2024, Ein- zelplan 02 05, 511 96
DeutschlandID	Vertrauens- dienste	Digitale Identität	Bund (BMDS)	Bundshaushalt, Einzelplan 06, Ka- pitel 0602, Titel- gruppe 07, 532 73 -011	3.330.000 €
Virtuelle Post- stelle	Vertrauens- dienste	Signatur- & Sie- geldienste	Bund (BMDS)	Nicht separat ausgewiesen: evtl. Teil von Bun- deshaushalt, Ein- zelplan 06, Kapi- tel 0602, Titel- gruppe 07, 532 71	k. A.
Zentraler Siegel- dienst	Vertrauens- dienste	Signatur- & Sie- geldienste	Bund (BMDS)	Nicht separat ausgewiesen: evtl. Teil von Bun- deshaushalt, Ein- zelplan 06, Kapi- tel 0602, Titel- gruppe 07, 532 71	k. A.
Governikus ID Crucis	Vertrauens- dienste	Digitale Identität	FITKO (föderal)	FITKO Wirt- schaftsplan 2026, III.7. Produkte, 538 05 Anwen- dung Governikus	800.356 €
Governikus ID Mercury	Vertrauens- dienste	Digitale Identität	FITKO (föderal)	FITKO Wirt- schaftsplan 2026, III.7. Produkte, 538 05 Anwen- dung Governikus	800.356 €
Governikus COM Tauri	Vertrauens- dienste	Kommunikation	FITKO (föderal)	FITKO Wirt- schaftsplan 2026, III.7. Produkte, 538 05 Anwen- dung Governikus	800.356 €
Governikus Des- pina	Vertrauens- dienste	Kommunikation	FITKO (föderal)	FITKO Wirt- schaftsplan 2026, III.7. Produkte, 538 05 Anwen- dung Governikus	800.356 €
Governikus Va- runa	Vertrauens- dienste	Kommunikation	FITKO (föderal)	FITKO Wirt- schaftsplan 2026, III.7. Produkte, 538 05 Anwen- dung Governikus	800.356 €
Governikus COM Register-Adapter	Vertrauens- dienste	Kommunikation	FITKO (föderal)	FITKO Wirt- schaftsplan 2026, III.7. Produkte, 538 05 Anwen- dung Governikus	800.356 €
Governikus DATA Sign	Vertrauens- dienste	Signatur- & Sie- geldienste	FITKO (föderal)	FITKO Wirt- schaftsplan 2026, III.7. Produkte, 538 05 Anwen- dung Governikus	800.356 €
Governikus DATA Aeonis	Vertrauens- dienste	Signatur- & Sie- geldienste	FITKO (föderal)	FITKO Wirt- schaftsplan 2026, III.7. Produkte,	800.356 €



				538 05 Anwendung Governikus	
MeinUnternehmenskonto	Vertrauensdienste	Digitale Identität	FITKO (föederal)	FITKO Wirtschaftsplan 2026, III.7. Produkte, 538 05 Unternehmenskonto	27.816.928 €
ELSTER	Vertrauensdienste	Digitale Identität	Bund & Länder	Nicht separat ausgewiesen: Teil des Kooperationsprojekt KONSSENS	k. A.

Die angegebenen Ausgaben beziehen sich auf das Jahr 2024, sofern nicht anders vermerkt. Bei den Einträgen zu „Governikus“ handelt es sich um eine pauschale Verteilung der Gesamtausgaben auf mehrere Teilkomponenten, da keine differenzierte Kostenzuordnung vorliegt.

Ansprechperson bei der Agora Digitale Transformation



Thilak Mahendran

Innovation Lead Digitales Regierungshandeln

thilak.mahendran@agoradigital.de

Agora Digitale
Transformation

www.agoradigital.de