

Versionshistorie

Version	Datum	Autor:in	Aktion
0.1	02.02.2025	Patrick Schubert	Anlage Rohfassung
0.2	11.04.2025	Sirko Hunnius	Anpassung Struktur und inhaltliche Ergänzungen
0.3	14.04.2025ff.	Patrick Schubert	Umstrukturierung und Fortschreibung
0.4	19.05.2025	Sirko Hunnius	Erste QS des Arbeitsstandes
0.5	28.07.2025	Rebecca Buchholz	QS des Arbeitsstandes
0.6	13.09.2025	Patrick Schubert	Einarbeitung der QS
0.7	25.09.2025	Patrick Schubert	Überarbeitung nach Austausch mit BITKOM und FIT-Boards
0.8	04.10.2025	Sirko Hunnius	Gesamt-QS
0.9	09.10.2025	Carola Heilemann-Jeschke	Gesamt-QS
1.0	13.10.2025	Patrick Schubert	Einarbeitung QS-Ergebnisse & Endredaktion

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangssituation und Zielsetzung	4
1.1	Einordnung des „Embeddable Government“-Ansatzes.....	4
1.2	Inhalt und Struktur des Folgeberichts.....	7
2	Ein offenes API-Ökosystem für mehr Umsetzungsgeschwindigkeit bei der Verwaltungsdigitalisierung	8
2.1	Mehr Offenheit wagen: Offene API-Ökosysteme als Paradigmenwechsel in der Verwaltung.....	8
2.2	Vision für ein offenes API-Ökosystem der gesamten Verwaltung mit Wirtschaft und Gesellschaft.....	9
3	Rahmenbedingungen und Governance für ein stabiles und offenes API- Ökosystem	11
3.1	Organisatorische Rahmenbedingungen (Governance)	12
3.2	Rechtliche Rahmenbedingungen.....	18
3.3	Technische Rahmenbedingungen.....	23
3.4	Zwischenfazit	32
4	Kriterien zur Identifizierung geeigneter Verwaltungsbereiche und -leistungen	33
5	Vorgehen zur Schaffung eines offenen API-Ökosystems	37
5.1	Schaffung der rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen.....	37
5.2	Realisierung der Ende-zu-Ende-Transportstrecke zwischen Diensten und Fachverfahren.....	38
5.3	Zwischenfazit.....	40
6	Handlungsbedarfe und nächste Schritte	40
	Abbildungsverzeichnis	46
	Quellenverzeichnis	47

1 Ausgangssituation und Zielsetzung

1.1 Einordnung des „Embeddable Government“-Ansatzes

Offene Schnittstellen der Verwaltung können die Innovationsdynamik steigern, die Nutzendenfreundlichkeit und Zielgruppenspezialisierung erhöhen und die flächendeckende Verfügbarkeit von digitalen Services effizienter sicherstellen. Der zugrundeliegende Ansatz des „Embeddable Government“ wurde in dem Bericht „Bestehende Ökosysteme mit der Wirtschaft auf Basis offener API“ grundlegend skizziert und bereits geschaffene API-Ökosysteme der Verwaltung analysiert. Dieser erste Bericht wurde dem IT-Planungsrat im Februar 2025 vorgelegt. Hintergrund war der Beschluss 2024/55 des IT-Planungsrats, mit dem die Freie Hansestadt Bremen als Patin für das Schwerpunktthema „Digitale Anwendungen“ damit betraut wurde aufzubereiten, wie gezielt API-Ökosysteme der Verwaltung geschaffen werden können. Aufbauend auf den konzeptionellen Grundlagen und den empirischen Analysen des im Frühjahr 2025 vorgelegten Berichts, soll in dem vorliegenden Folge-Bericht u.a. ein „Vorschlag für die gezielte Schaffung eines offenen Ökosystems“ formuliert sowie aufgezeigt werden, „unter welchen Voraussetzungen die Verwaltung verpflichtet ist, strukturierte Daten über zu schaffende Verwaltungs-APIs entgegenzunehmen“¹. Das vorliegende Dokument wird dem IT-Planungsrat als zweiter Bericht zum Thema „Offene API-Ökosysteme/API-First“ zur 48. Sitzung im November 2025 vorgelegt.²

Ausgangspunkt der Überlegungen ist die Feststellung, dass die Digitalisierung der Verwaltungen in Deutschland in einem weitestgehend geschlossenen System stattfindet, das wenig Raum für Innovationen bietet. Neue Marktteilnehmende müssen große Hürden überwinden und können sich nur unter hohen Aufwänden in den starren Strukturen der öffentlichen Verwaltungsdigitalisierung etablieren.

¹ IT-Planungsrat, 2024: Beschluss 2024/55 („API First“). Verfügbar unter: <https://www.it-planungsrat.de/beschluss/beschluss-2024-55>.

² Die ursprüngliche Planung sah eine Einreichung des Folge-Berichts zur 47. Sitzung im Juni 2025. Diese Frist war aufgrund der Komplexität des Themas sowie der nötigen Beteiligungen (siehe Beschluss) nicht realisierbar.

Der erste Bericht zeigt ferner auf, dass diese strukturimmanenten Defizite im Ergebnis zu einer geringen Umsetzungsgeschwindigkeit und einer ebenso geringen Zahl anwendungsfreundlicher Dienste geführt haben. Um mehr Innovation zu ermöglichen, bedarf es daher neuer Ansätze, die geeignet sind, die „Spielregeln“ der Verwaltungsdigitalisierung zu verändern und gleichzeitig durch Standardisierung hohe Anpassungsaufwände seitens der Behörden zu vermeiden.

Der hier vorgestellte Ansatz offener API-Ökosysteme mit der Wirtschaft zielt auf eine ebensolche disruptive Wirkung ab und setzt dazu auf einen Zweiklang aus Online-Angeboten der Verwaltung und der Wirtschaft für die Inanspruchnahme von Verwaltungsleistungen. Neben einem Online-Basisangebot, z.B. für die Online-Beantragung eines Anwohnerparkausweises, würden dem Ansatz folgend weitere Online-Services auf Basis privatwirtschaftlicher Geschäftsmodelle zugelassen. Während die Antragsdaten unabhängig vom Eingangskanal standardkonform an die zuständigen Verwaltungseinheiten geliefert werden, können Nutzende künftig zwischen verschiedenen digitalen Angeboten für die Inanspruchnahme der Verwaltungsleistung wählen: Zwischen einem kostenlosen Basis-Online-Angebot der Verwaltung einerseits und Services auf Basis privatwirtschaftlicher Geschäftsmodelle, für die zwar gegebenenfalls Kosten anfallen, die aber im Gegenzug zusätzliche Funktionen und Mehrwerte bieten können.

Für die Verwaltungen schafft der Ansatz die Möglichkeit, sich auf die Bereitstellung grundlegender Online-Basis-Angebote vorzugsweise im EfA-Modell zu konzentrieren und so die zunehmend geringer werdenden Ressourcen zielgerichtet einzusetzen. Für privatwirtschaftliche Akteure wiederum besteht ein klarer Anreiz, neue und innovative Services zur Marktreife zu bringen und den Markteintritt zu vollziehen. Für Nutzende entsteht der Mehrwert durch einfachere, attraktivere und zielgruppenspezifischere Angebote, die im Wettbewerb bestehen müssen und die zudem besser in das bereits gewohnte Ökosystem von Anwendungen integriert sind. So erleben Mitarbeiter:innen der Unternehmen und Organisationen an den Schnittstellen zur Verwaltung, z.B. in den Personalabteilungen oder Krankenhäusern, eine spürbare Vereinfachung, wenn zukünftig Melde- und Anzeigevorgänge vollständig digital aus den bestehenden IT-Systemen heraus abgewickelt werden können.

Das in diesem Zusammenhang wohl bekannteste Beispiel ist ELSTER bzw. der ELSTER Rich Client (ERiC) aus dem Bereich der Steuerverwaltung. Mit ELSTER-Online hat die Verwaltung ein Online-Basisangebot für verschiedene Steuer-Leistungen wie die Umsatz- oder die Einkommensteuerklärung geschaffen. Dieses Angebot steht zur kostenfreien Nutzung zur Verfügung. Neben diesem staatlichen Basisangebot haben sich jedoch verschiedenste privatwirtschaftliche Angebote etabliert, die neben einer Kernfunktion wie der Abgabe der Einkommensteuererklärung weitere (in aller Regel kostenpflichtige) Zusatzfunktionen und Services bieten. Die Abwägung, ob der Zusatznutzen die Kosten solcher Dienste rechtfertigt, treffen die Nutzenden individuell auf Basis ihrer jeweiligen Präferenzen. Der Erfolg und die große Zahl der verfügbaren Dienste auf Basis privatwirtschaftlicher Geschäftsmodelle legen jedoch den Schluss nahe, dass es einen Markt für Zusatzdienste im Verwaltungsumfeld bzw. im verwaltungsnahen Bereich gibt.

Möglich wird das Nebeneinander von staatlichem Basisangebot und privatwirtschaftlichen Services zu einer Verwaltungsleistung durch die Bereitstellung einer offenen Schnittstelle (API) für die Anbieter privater, in aller Regel kostenpflichtiger Mehrwertdienste. Im Falle der Steuerleistungen können über die API die Antragsdaten der Nutzenden an die Steuerverwaltung geliefert werden. Der ELSTER Rich Client (ERiC) fungiert dabei als „Tor zur Verwaltung“ und validiert die Datensätze vor dem Versand. Zudem durchlaufen alle Unternehmen, die Daten an die Steuerverwaltung senden wollen, einen Prüfungs-/Onboarding-Prozess. Auf diese Weise wird für die Verwaltungen sichergestellt, dass die relevanten Governance-Regelungen eingehalten und nur standardkonforme Daten angeliefert werden. Die privatwirtschaftlichen Anbieter haben ihrerseits Sicherheit hinsichtlich der Bedingungen für den Zugang zum Markt und können sich auf stabile Schnittstellen und funktionierenden Anbindungs-Support verlassen.

Für ELSTER/ERiC belegt bereits die Anzahl an Diensten (500 Anwendungen von etwa 200 verschiedenen Herstellern) eindrucksvoll die Attraktivität des Ansatzes. Neben ELSTER/ERiC existieren weitere etablierte API-Ökosysteme der Verwaltung. Diese wurden mit ihren Charakteristika und Besonderheiten in dem ersten Bericht ausführlich beschrieben. Angesichts der vielen Vorteile, die sich sowohl für die Verwaltung wie auch die Wirtschaft aus dem Auf- und Ausbau stabiler und offener API für Verwaltungsleistungen ergeben, schließt der erste Bericht mit Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung und Umsetzung des „Embeddable Government“-Ansatzes.

Die Empfehlungen betreffen neben einer generellen Ausweitung des Ansatzes auf möglichst viele Bereiche der Verwaltung vor allem Maßnahmen im Bereich der Harmonisierung und Standardisierung, um die Beherrschbarkeit, Einfachheit und Skalierbarkeit für die Verwaltung sowie die Nutzenden der API sicherzustellen und sollen bei der Erstellung des Folge-Berichts konsequent aufgegriffen und weiterentwickelt werden.

1.2 Inhalt und Struktur des Folgeberichts

Aufbauend auf dem ersten Bericht soll in diesem Dokument der Ansatz offener API-Ökosysteme mit der Wirtschaft weiterentwickelt und Vorschläge für dessen Umsetzung gemacht werden. Hierzu soll zunächst die Ziel-Vision eines offenen API-Ökosystems für die gesamte Verwaltung dargestellt werden. Anschließend wird in einem überleitenden Kapitel aufgezeigt, welche Rahmenbedingungen und Voraussetzungen für ein stabiles und offenes API-Ökosystem vorliegen müssen, damit ein dynamisches, attraktives und regelkonformes Angebot in einem wettbewerblichen Umfeld entsteht. Das darauffolgende Kapitel beschreibt den Ziel-Zustand eines offenen API-Ökosystems samt einer übergreifenden Governance. Um die praktische Umsetzbarkeit des Ansatzes zu demonstrieren, sind geeignete Anwendungsfälle in Form von Verwaltungsleistungen nötig. Wie und auf Basis welcher Kriterien diese identifiziert werden können, soll in dem darauffolgenden Kapitel beschrieben werden. Aufbauend auf den zuvor dargelegten Kriterien zur Identifizierung geeigneter Verwaltungsleistungen soll sodann in Kapitel 5 ein Vorgehen zur Schaffung eines offenen API-Ökosystems vorgestellt werden, das als Blaupause für mögliche Folge-Aktivitäten dienen kann. Der Bericht schließt mit einem Fazit sowie einer Darstellung möglicher nächster Schritte in Kapitel 6.

2 Ein offenes API-Ökosystem für mehr Umsetzungsgeschwindigkeit bei der Verwaltungsdigitalisierung

2.1 Mehr Offenheit wagen: Offene API-Ökosysteme als Paradigmenwechsel in der Verwaltung

Damit zukünftig deutlich mehr offene API-Ökosysteme mit der Wirtschaft entstehen können, braucht es neben der Schaffung technischer und organisatorischer Voraussetzungen vor allem einen Wechsel in den Denkgewohnheiten. Ein solcher Paradigmenwechsel zeigt sich in der Bereitschaft, *privatwirtschaftliche Geschäftsmodelle* im Kontext von Verwaltungsleistungen zuzulassen. Hierzu hat sich der IT-Planungsrat im Rahmen seiner föderalen Digitalstrategie explizit bekannt und es sich zum Ziel gesetzt, Ökosysteme der IT-Dienstleister verändern zu wollen.³ Private Geschäftsmodelle können auf der Verwendung von Daten der Nutzer:innen basieren oder durch ein „Cross-Selling“-Zusatzgeschäft getragen werden, beispielsweise die Kfz-Zulassung durch Autohändler beim Kauf oder die Ummeldung durch Wohnungsbaugesellschaften bei einer Ummeldung. Allzu häufig werden privatwirtschaftliche Geschäftsmodelle im Verwaltungsumfeld jedoch derzeit noch mit Verweis auf Datenschutz und IT-Sicherheit abgelehnt oder deren Entwicklung aktiv durch etablierte Akteure verhindert. Während Datenschutz und IT-Sicherheit unbestritten kritische Ziele sind, deren Einhaltung unbedingt sicherzustellen ist, bestehen dennoch Wege, wie mehr Wettbewerb und schnellere Innovations-Zyklen im Umfeld digitaler Verwaltungsleistungen ermöglicht und die Ziele von Datenschutz und IT-Sicherheit gleichzeitig eingehalten werden können. Der Paradigmenwechsel liegt aber vor allem darin, dass nicht mehr eine öffentliche Verwaltung für den eigenen Zuständigkeitsbereich die Entscheidung trifft, welche digitale Anwendung die Nutzenden verwenden können, wenn sie den Vorgang digital abwickeln möchten. Vielmehr treffen Nutzende die Entscheidung, welche der verschiedenen Anwendungen sie nutzen möchten.

³ vgl. IT-Planungsrat (2025): Die föderale Digitalstrategie für die Verwaltung. S. 18. Verfügbar unter: https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/it-planungsrat/der-it-planungsrat/foederale_digitalstrategie/250513_IT_PLR_Foederale_Digitalstrategie_Zukunftsbild_Leitlinien.pdf. Letzter Abruf am 13.10.2025.

Der Ansatz ermöglicht es den Verwaltungen, sich verstärkt auf die Bereitstellung standardisierter Basis-Onlinedienste zu konzentrieren und ihre zunehmend knappen Ressourcen gezielter einzusetzen. Für Unternehmen aus der Privatwirtschaft entsteht hingegen ein klarer Anreiz, innovative und neue Dienstleistungen zur Marktreife zu bringen und in den Markt einzutreten. Auch Mitarbeitende in Unternehmen und Organisationen, die an Schnittstellen zur Verwaltung arbeiten – etwa in Personalabteilungen oder im Gesundheitswesen – profitieren spürbar, da Melde- und Anzeigeprozesse künftig vollständig digital abgewickelt werden können und somit deutlich vereinfacht werden.

Wichtig ist, dass zu jeder Verwaltungsleistung stets ein *staatliches Basis-Onlineangebot* als Option für jene Nutzerinnen und Nutzer vorhanden ist, die aus Vertrauens-, wirtschaftlichen oder anderen Gründen keine Angebote von Drittanbietern in Anspruch nehmen möchten. Diese Anforderung lässt sich allein schon aus Paragraf 1 des Onlinezugangsgesetzes ableiten. Gleichzeitig dürfen keine Maßnahmen ergriffen werden, die die Nachfrage nach Angeboten von privaten Dritten ersticken, um eigene Onlineangebote der Verwaltung zu protegieren.

2.2 Vision für ein offenes API-Ökosystem der gesamten Verwaltung mit Wirtschaft und Gesellschaft

Aus der Gesamtheit der identifizierten und analysierten empirischen Beispiele für API-Ökosysteme der deutschen Verwaltung lassen sich Ableitungen für eine große Zahl von Verwaltungsleistungen treffen und das Konzept extrapolieren. Gelänge dies, könnten Bürger:innen, Unternehmen und andere Organisationen zukünftig bei deutlich mehr Verwaltungsleistungen aus verschiedenen nutzendenfreundlichen Angeboten wählen. Mehr Wettbewerb und Innovation wären die Folge.

Als Vision für das Vorhaben „Offene API-Ökosysteme mit der Wirtschaft“ soll daher das Folgende gelten:

Nach Etablierung/Ausweitung des Ansatzes eines „Offene API-Ökosysteme mit der Wirtschaft“ können Antragstellende bei der Inanspruchnahme von geeigneten Verwaltungsleistungen zwischen verschiedenen Angeboten wählen. Neben einem (EfA-)Basisangebot der Verwaltung bestehen weitere Dienste auf Basis unterschiedlicher Geschäftsmodelle. Für die privatwirtschaftlichen Akteure hinter den zusätzlichen Diensten besteht Sicherheit hinsichtlich der Stabilität der Schnittstelle sowie der Bedingungen für den Zugang zum (Teil-)Markt. Die Verwaltung garantiert die Annahme von standardkonformen (Antrags-)Daten und verpflichtet die Fachverfahrenshersteller zur Implementierung und/oder Öffnung der nötigen Schnittstellen für effiziente Ende-zu-Ende-Digitalisierung. Die Verwaltung kontrolliert den Zugang zum Ökosystem auf Basis eines transparenten Mechanismus, der über eine zuständige Stelle (sog. API-Service-Stelle) abgewickelt wird, und unterstützt gleichzeitig interessierte Hersteller. Die zwingend notwendigen Datenaustausch-Standards sind offen und werden zentral betrieben und gepflegt.

Lebendiger lässt sich die Vision durch anekdotische, reale Fallbeispiele einer erfolgreichen Ausweitung des Ansatzes illustrieren:

Das mittelständische Unternehmen TBQ mit seinen 230 Mitarbeitenden an vier Standorten in unterschiedlichen Bundesländern hat eine kleine Personalabteilung. In der Vergangenheit mussten beim Bekanntwerden der Schwangerschaft einer Mitarbeiterin Mutterschutzmeldungen jeweils in dem Formular des Landes, in dem die Tätigkeitsstätte der Mitarbeiterin lag, auf Papier gemeldet werden. Die Formulare sahen jeweils unterschiedlich aus und erforderten verschiedene Angaben. Mit dem neuen Release der Personalverwaltungssoftware können die Daten der Mitarbeiterin nun für die Mutterschutzmeldung verwendet werden, um wenige Zusatzangaben, wie das voraussichtliche Entbindungsdatum und die Gefährdungsbeurteilung, ergänzt und unmittelbar aus der Software heraus digital versendet werden.

Malin Musterfrau möchte für ihr Studium Bundesausbildungsförderung (BAföG) beantragen. Sie informiert sich in sozialen Medien über die Nutzungserfahrungen anderer Studierender und entscheidet sich für eine neue App des Start-ups Agora in Berlin. Das staatliche Angebot BaföG digital erhält zwar viel Zuspruch, aber sie schätzt den Komfort, alle ihre Daten in der mobilen App des Start-ups auf ihrem eigenen Gerät und zusätzlich in dem integrierten Cloud-Speicher sichern zu können. Sie füllt den Antrag auf ihrem Smartphone aus und sendet ihn mit der eID von unterwegs ab. Die Daten kommen in der zuständigen BAföG-Behörde so an, als wären sie mit dem staatlichen Angebot BAföG digital abgesendet worden.

Martin und Samira haben noch während ihres Studiums im Jahr 2018 das Start-up Agora gegründet. Auslöser waren die damals wenig zufriedenstellenden Angebote der Verwaltung, um den Umzug zu melden und BAföG zu beantragen. Gemeinsam haben sie begonnen, digitale Services für Verwaltungsleistungen zu konzipieren. Seit die Verwaltung für die Übermittlung der Daten durch private Dritte wie Agora Schnittstellen und entsprechende Standards anbietet, können sie Nutzer:innen eine komplett digitale Abwicklung anbieten. Sie haben sich für die Nutzung der Schnittstelle registriert und begonnen, auf die API des Testsystems Anwendungen zu entwickeln. In ihre Anwendungen integrieren sie nun auch die BundID und die eID. Ihr Angebot finanzieren sie durch integrierte Werbung und private Zusatzkurse, die Studierende buchen können. Gegen eine geringe Zahlung können Studierende alternativ Werbung deaktivieren und der weitergehenden Verwendung ihrer Daten widersprechen. Zusätzlich zu BAföG wollen sie nun weitere Leistungen der Verwaltung angehen.

Im folgenden Abschnitt sollen konkret die notwendigen Rahmenbedingungen für die Entstehung offener API-Ökosysteme mit der Wirtschaft vorgestellt werden, damit die beschriebene Vision real werden kann.

3 Rahmenbedingungen und Governance für ein stabiles und offenes API-Ökosystem

Damit offene API-Ökosysteme entstehen können, müssen bestimmte Rahmenbedingungen und Voraussetzungen vorliegen, die nachfolgend detailliert beschrieben werden sollen. Die Rahmenbedingungen sind dabei organisatorischer, rechtlicher sowie technischer Natur. Aber auch kulturelle Faktoren spielen eine wichtige Rolle. Diese schlagen sich vor allem in einem notwendigen Paradigmenwechsel nieder, wie er weiter oben bereits beschrieben wurde.

3.1 Organisatorische Rahmenbedingungen (Governance)

Die Schaffung neuer und dynamischer API-Ökosysteme kann grundsätzlich nur gelingen, wenn interessierte Akteure aus der Wirtschaft eine starke und verlässliche Governance für die Etablierung marktreifer Lösungen vorfinden. Während sich technische Hürden meist leicht überwinden lassen bzw. oftmals bereits standardisierte Lösungen für technische Herausforderungen vorliegen, sind die Herausforderungen im organisatorischen Bereich oftmals deutlich größer. Dies zeigen auch die Erfahrungen aus der OZG-Umsetzung: Neue Online-Dienste konnten häufig zügig realisiert werden. Die nötigen Gesetzes-Änderungen und Regelungen zur (gemeinsamen) Finanzierung ließen allerdings oftmals auf sich warten. Entsprechend wichtig ist es, von Anfang an eine solide Governance aufzubauen, die anschließend als „organisatorisches Substrat“ für die Entwicklung offener API-Ökosysteme mit der Wirtschaft dienen kann.

Zentrale Organisations-Einheit(en) zur Abwicklung der Governance („API-Service-Stelle“):

Beim Zugang zu einer spezifischen API im Öko-System sind zuvor festgelegte Regeln einzuhalten: So ist beispielsweise sicherzustellen, dass einerseits die berechtigten Interessen der die API bereitstellenden Verwaltungseinheiten gewahrt bleiben und diese dem Grundsatz nach die Kontrolle über den Zugang zur API behalten. Gleichzeitig dürfen allerdings die Hürden für den Zugang nicht derart festgelegt werden, dass ein Eintritt in den Markt für neue Akteure aus Wirtschaft und Gesellschaft nur unter unverhältnismäßig hohen Aufwänden möglich ist (vgl. auch die Hinweise zur Regulierung von Drittanbietern in Kapitel 3.2).

Um die Governance des Zutritts zu einer API an einer Stelle zu bündeln und insbesondere die Verwaltungen im kommunalen Bereich zu entlasten, sollten Organisations-Einheiten für die Zulassung, sogenannte „API-Service-Stellen“, geschaffen werden. Diese verfügen über die Kompetenzen und Entscheidungs-Befugnisse, um den Zugang mit Augenmaß zu regulieren und die für alle Akteure transparenten Regelungen durchzusetzen.

Gelebte Praxis sind diese Service-Stellen bereits im Bereich der Steuerverwaltung. Wollen Unternehmen den ELSTER Rich Client (ERiC) in ihre Lösungen einbauen, um Daten an die Finanzverwaltung zu schicken, müssen sie zuvor einen standardisierten Prozess durchlaufen. Dreh- und Angelpunkt der Prozess-Kette ist das Bayerische Landesamt für Steuern (BayLfSt). Dieses prüft u.a., ob ein Unternehmen tatsächlich die Herstellung von Software beabsichtigt und schaltet das Unternehmen im Positiv-Fall für den Entwickler-Bereich von ERiC frei.⁴ In ähnlicher Weise wären auch im Bereich weiterer API der Verwaltungen Governance-Aufgaben an zentrale Stellen zu delegieren, sodass die nötigen Prozess-Schritte strukturiert und mit konstanter Service-Qualität abgearbeitet werden können.

Ein weiteres Beispiel für die zentrale Abwicklung wichtiger Aufgaben im Bereich der API-Governance sind die vom Deutschen Verwaltungsdienstverzeichnis (DVDV) bekannten „pflegenden Stellen“. Diese nehmen insbesondere den Kommunen mühevollen Arbeit ab, mit der diese – das zeigt die Praxis - in vielen Fällen überfordert sind. Auch wird durch das Konstrukt eine gleichbleibende Service-Qualität sichergestellt. Entscheidend bei der Etablierung der Service-Stellen ist, dass diese mit ausreichend Personal und Befugnissen ausgestattet sind, sodass sie die ihnen übertragenen Aufgaben ausführen können.

Mit Blick auf die Einrichtung der Service-Stellen liegt es nahe, auf bestehenden Strukturen aufzubauen, sodass keine zeitraubenden Prozesse für den Organisationsaufbau einer neuen Einheit durchlaufen werden muss. Ein natürlicher Ankerpunkt für die Wahrnehmung der anfallenden Aufgaben im Bereich der Governance wären die Service- bzw. betriebsverantwortlichen Stellen der EfA-Online-Dienste⁵. Diese sind bereits etabliert und mit den fachlichen Spezifika der Leistungen bzw. Bereiche vertraut. Die existierenden EfA-Stellen wären prädestiniert, für die jeweilige API spezifische Aufgaben wahrzunehmen, allen voran die Zulassung von privatwirtschaftlichen Akteuren sowie die Durchsetzung API-spezifischer Regeln & Standards.

⁴ Siehe dazu die Informationen auf dem ELSTER-Entwicklerportal unter: <https://www.elster.de/elsterweb/infoseite/entwickler>

⁵ EfA („Einer für alle/viele“) steht in diesem Zusammenhang für ein Nutzungs- bzw. Betriebsmodell für Online-Dienste der Verwaltungen der Länder, bei denen ein Land einen Online-Dienst entwickelt und betreibt und der Dienst anschließend von allen/vielen Ländern (nach-)genutzt wird. Siehe zum Modell grundsätzlich: <https://www.digitale-verwaltung.de/Webs/DV/DE/onlinezugangsgesetz/efa/efa-node.html>

Darüber hinaus könnte der 1st-Level-Support geleistet und könnten Informationen zum zu nutzenden Daten-Standard bereitgestellt werden. Denkbar wäre auch, dass sich nicht-fachliche, methodisch spezialisierte Organisationen als API-Service-Stellen beauftragen lassen, wie z.B. die FITKO, u.a. in Fällen, in denen es gar keinen EfA-Service gibt. Ein Betrieb über die FITKO wäre zudem auch insofern zielführend, als diese über das föderale Standardisierungsboard jene Standards pflegt und weiterentwickelt (XÖV und FIM), mittels derer Teilnehmende aus der Wirtschaft ihre fachlichen Nachrichten maschinell lesbar an die Verwaltung versenden können.

Neben diesen spezifischen API-Service-Stellen zeichnen sich Bedarfe für eine übergreifende API-Service-Stelle ab, die alle offenen API-Ökosysteme betreffende Aufgaben im Bereich der Governance zentral abwickeln kann. Übergreifende Aufgaben fallen vor allem mit Blick auf die Bereitstellung und Pflege von Standards und Prinzipien, aber auch bei Betrieb und Erweiterung des zwingend nötigen API-Servicekatalogs an (Details siehe weiter unten). Soweit das föderale Entwicklungsportal der FITKO nicht bereits diese Aufgaben der Standard- und API-Katalogisierung und Dokumentation erfüllt, erscheint eine ggf. erforderliche Erweiterung dieses Funktionsumfangs auf Basis des Föderalen Entwicklungsportals zielführend. Neue Anforderungen an Basisdienste, die sich aus den Pilot-Projekten sowie den späteren produktiven Anbindungen ergeben, könnten entweder vermittelt über die übergreifende API-Service-Stelle oder direkt über das zentrale Anforderungsmanagement der FITKO (vgl. Produktmanagementmodell) eingesteuert werden. Weitere Aufgaben liegen schließlich im Bereich des Community-Managements, also in der Förderung des Austauschs zwischen den in den verschiedenen Ökosystemen aktiven Akteuren.

Über die Kombination aus spezifischen sowie einer allgemeinen, übergreifenden API-Service-Stelle bzw. Stellen können die Informationsbedarfe aller Beteiligten adressiert und gleichzeitig eine starke, transparente und funktionierende Governance sichergestellt werden. Beobachtbar ist der Nutzen eines solchen Konstrukts seit vielen Jahren beim Peppol-Netzwerk⁶ u.a. für die Übertragung elektronischer Rechnungen.

⁶ Siehe zum Peppol-Netzwerk grundsätzlich: <https://e-rechnung-bund.de/ubertragungskanale/peppol/>.

Peppol ist ein Netzwerk ursprünglich europäischer Partner, wobei die Mitglieder sowohl aus dem öffentlichen Sektor, als auch der Privatwirtschaft stammen. Die Governance bei Peppol basiert auf einem transparenten und demokratischen Modell, bei dem die Mitglieder über Arbeitsgruppen und letztinstanzlich eine Generalversammlung die nötigen Standards weiterentwickeln und eine funktionierende Governance durchsetzen. Neben den transnationalen Gremien sind auf Ebene der Mitgliedsländer Organisationen für die Implementierung und Durchsetzung der Regeln des Netzwerks zuständig, wobei in Deutschland die Koordinierungsstelle für IT-Standards (KoSIT) diese Rolle wahrnimmt.⁷

Durch sein spezifisches Modell erlaubt das Peppol-Netzwerk seit geraumer Zeit die Abwicklung grenzübergreifender, elektronischer Beschaffungs-Vorgänge mittels einheitlicher, interoperabler Technologiestandards und vor allem einer starken und transparenten Governance. Diese starke Governance ist auch im Falle des Ansatzes offener API-Ökosysteme nötig, um Vertrauen zu schaffen, sodass eine stetig steigende Zahl an Akteuren aus der Privat-Wirtschaft marktreife Produkte bereitstellt und mehr Wettbewerb und Innovation möglich werden. Dieser Ansatz zahlt unmittelbar auf die strategischen Ziele des IT-Planungsrates ein. Er garantiert mehr faire Wettbewerbsmöglichkeit für gute, souveräne und kosteneffiziente Lösungen, deren Entwicklung durch Vorgaben in der IT-Standardisierung und in den IT-Architekturen erleichtert werden.⁸

⁷ Für weiterführende Informationen zur Rolle der KoSIT als Peppol Authority Deutschland siehe <https://xeinkauf.de/peppol/>.

⁸ vgl. IT-Planungsrat (2025): Die föderale Digitalstrategie für die Verwaltung. S. 18. Verfügbar unter: https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/it-planungsrat/der-it-planungsrat/foederale_digitalstrategie/250513_IT_PLR_Foederale_Digitalstrategie_Zukunftsbild_Leitlinien.pdf. Letzter Abruf am 13.10.2025.

Öffnung relevanter Fach-Gremien für Akteure neuer API-Ökosysteme: Einer der Pfeiler des Ansatzes der offenen API-Ökosysteme mit der Wirtschaft ist die Nutzung von bestehenden Standards, wie „XML in der öffentlichen Verwaltung“ (XÖV), insbesondere für den Transport von Fach-Daten. Während der Betrieb eines Standards häufig zentral über die KoSIT bzw. über Repositorien (z.B. XRepository⁹) abgewickelt wird, wird die inhaltliche Weiterentwicklung der Standards von Fach-Gremien beaufsichtigt bzw. vorangetrieben. Ein Beispiel für ein solches Gremium ist die AG Meldewesen in der gleichnamigen fachlichen Domäne, die den XÖV-Standard „XMeld“ seit Jahren bearbeitet und den Standard an neue Anforderungen anpasst.

In der bisherigen Praxis war die Gruppe der Nutzenden der Standards in aller Regel auf Akteure aus dem Verwaltungs-Umfeld wie Verwaltungsmitarbeitende, Fachleute und die Mitarbeitenden von Dienstleistern und Fachverfahrensherstellern beschränkt. Dies ändert sich jedoch, sobald sich der Kreis der Akteure, die die Standards für ihre Lösungen nutzen, durch die Schaffung neuer, offener API-Ökosysteme mit der Wirtschaft deutlich vergrößert. Diese neuen Akteure haben spezifische Bedarfe und Erfahrungswerte, die in die (Weiter-)Entwicklung der Standards einfließen sollten. Daher ist es wichtig, die mit der Pflege der Standards betrauten Gremien für die Mitarbeit eben jener Akteure zu öffnen. Wichtig ist dabei, dass die Arbeitsfähigkeit der Gremien erhalten bleibt und die Gremien nicht für Partikular-Interessen vereinnahmt werden, was die Notwendigkeit einer starken Governance auch in diesem Bereich untermauert. Dennoch ist eine Öffnung wichtig, um auch hier Vertrauen durch Transparenz zu schaffen und die Ressourcen und Anforderungen der neuen Akteure zu berücksichtigen.¹⁰

⁹ Siehe <https://www.xrepository.de/>

¹⁰ vgl. IT-Planungsrat (2025): Die föderale Digitalstrategie für die Verwaltung: Zuordnung der Leitlinien zu Dimensionen und Handlungsebenen. Zeile zur Governance. S. 36. Verfügbar unter: https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/it-planungsrat/der-it-planungsrat/foederale_digitalstrategie/250513_IT_PLR_Foederale_Digitalstrategie_Zukunftsbild_Leitlinien.pdf.
Letzter Abruf am 13.10.2025.

Gleiches gilt im Übrigen für die Mitarbeit der neuen Akteure aus der Privat-Wirtschaft in übergeordneten Gremien, die sich bspw. mit Architektur-Fragen befassen. Während auch hier über Maßnahmen der Governance sichergestellt sein sollte, dass der Einfluss jener Akteure nicht überwiegt, sollten Unternehmen auch bei Entscheidungen zu Grundsatzfragen in sinnvoller Weise beteiligt werden. Ein Mindestmaß an Beteiligung wird bereits durch die Arbeit der einzurichtenden übergreifenden API-Service-Stelle (siehe oben) gesichert, die u.a. Anforderungen an Basiskomponenten aufnimmt und diese in die zuständigen Kanäle und Gremien einsteuert. Aufbauend darauf kann geprüft werden, wie Akteure aus der Wirtschaft in noch größerem Umfang an wichtigen Entscheidungen beteiligt werden sollten. Durch diese akzeptanzfördernde Einbindung der Wirtschaft wird ein verstärkter Transfer von Digitalisierungskompetenz und Innovationsbereitschaft in die Verwaltung möglich, was wiederum die Wettbewerbsfähigkeit und die Effizienz des Standortes Deutschland stärkt.

Katalogisierung der Verwaltungs-API: Im Zuge der Recherchen für die Erstellung des ersten Berichts zu API-Ökosystemen wurde deutlich, dass mit Ausnahme des Föderalen Entwicklungsportals der FITKO keine zentral geführten Verzeichnisse zu Verwaltungs-API existieren. Derartige Verzeichnisse sind jedoch erforderlich, um interessierten Akteuren sowie der Verwaltung selbst einen Zugang und einen Überblick über bestehende Verwaltungs-API und deren Charakteristika zu geben. Dies gilt umso mehr, als die Recherchen gezeigt haben, dass bereits eine größere Anzahl offener API-Ökosysteme von Wirtschaft und Verwaltung existiert.

Inhalt der Einträge in dem Katalog wären neben allgemeinen Informationen zu einer API auch Hinweise zum einzuhaltenden Daten-Austauschstandard. Im Falle XÖV-basierter Standards genügen in der Regel Verlinkungen oder Ressourcen-Angaben (URI) mit Bezug zum XÖV-Repository, in dem die XÖV-Standards geführt sind. Überdies wären auch die Kontakt-Daten der für den Betrieb und die Pflege der jeweiligen API zuständigen Personen anzugeben.

Ein Katalog aller Verwaltungs-API sollte von einer zentralen Instanz geführt und gepflegt werden. Er sollte Verwaltungs-API auflisten, zu denen privatwirtschaftliche Akteure nach einer Prüfung Zugang erhalten und Daten an diese übermitteln können. Ebenfalls sollte ersichtlich sein, welche Verwaltungs- bzw. Organisationseinheiten über die API erreicht werden können.

Es liegt nahe, die Pflege und den Betrieb eines solchen Katalogs bei der einzurichtenden übergreifenden API-Service-Stelle zu verorten. Im selben Zuge sollten Synergien mit dem föderalen Entwicklungsportal der FITKO¹¹ geprüft werden. Dort finden sich bereits heute Informationen zu den API zahlreicher zentraler Basiskomponenten wie FIT-Connect, dem EfA-Marktplatz, dem DVDV und dem PVOG sowie eine umfassende Dokumentation verfügbarer Fachstandards.¹²

3.2 Rechtliche Rahmenbedingungen

Neben einer starken und transparenten Governance müssen rechtliche Rahmenbedingungen geschaffen werden, die die Entstehung offener API-Ökosysteme mit der Wirtschaft ermöglichen. Ein Grundsatz der OZG-Umsetzung war es, nötige Rechtsänderungsbedarfe frühzeitig zu identifizieren und über die OZG-Governance-Strukturen einzusteuern, sodass Blockaden im (Fach-)Recht die Umsetzungs-Projekte nicht behindern und notwendige Technologien zügig zum Einsatz gebracht werden können. In ähnlicher Weise setzt der Ansatz offener API-Ökosysteme voraus, dass Unternehmen über Fachdomänen hinweg einen Rechtsrahmen vorfinden, der ihnen den Markteintritt ermöglicht und nicht einzelne, etablierte Akteure einseitig bevorzugt. Während die Verwaltung unbestritten Kontrollmöglichkeiten für die Regulierung des Zugangs zur jeweiligen Fach-Domäne benötigt, müssen diese auf nachvollziehbaren Kriterien beruhen und eher die Ausnahme, denn die Regel darstellen.

Annahmeverpflichtung für die Verwaltung: Um das volle Potenzial des hier verfolgten Ansatzes realisieren zu können und skalierbare Anwendungen und Geschäftsmodelle zu ermöglichen, ist eine deutschlandweite „*Annahme-/Anbindungsverpflichtung*“ der Verwaltung für standardkonform gelieferte Daten notwendig. Dies bedeutet praktisch, dass Verwaltungen Antrags- oder Fachdaten, die von zuvor zugelassenen Akteuren (v.a. Unternehmen) in standardkonformer Weise geliefert werden, annehmen und verarbeiten müssen, ganz so, wie dies auch im Falle eines Daten-Transfers von einem EfA-Service geschehen würde.

¹¹ Vgl. <https://docs.fitko.de/>

¹² Vgl. <https://docs.gov.de/fit-standards/>

Diese zunächst breit formulierte Forderung muss im Sinne des für diesen Bericht maßgeblichen Beschlusses 2024/55 des IT-Planungsrates weiter qualifiziert werden. Der Beschluss fordert hierzu, „Bedingungen und Kriterien zu entwickeln, unter welchen Voraussetzungen die Verwaltung verpflichtet ist, strukturierte Daten über zu schaffende Verwaltungs-APIs entgegenzunehmen.“¹³

Einige naheliegende Bedingungen für eine Annahmeverpflichtung wurden bereits erörtert: So ist durch eine starke und transparente Governance sicherzustellen, dass nur solche Akteure Daten an die API der Verwaltungen senden können, die zuvor auf dem Wege einer Prüfung als vertrauenswürdig eingestuft wurden und anschließend technische Test-Szenarien im Rahmen des technischen Onboardings durchlaufen haben. Auch müssen die gelieferten Daten zwingend einem gängigen Fach-Standard entsprechend formatiert sein. Ferner ist sicherzustellen, dass die zu nutzende zentralisierte Transport-Infrastruktur die Anforderungen an Datenschutz und IT-Sicherheit erfüllt, sodass sichergestellt ist, dass die Daten während des Transports nicht manipuliert wurden. Diese zuletzt genannten technischen Anforderungen sollen weiter unter noch wesentlich detaillierter dargestellt werden. Insgesamt ergeben sich damit Anforderungen an Dienste der Wirtschaft, wie sie auch von EfA-Online-Diensten zu erfüllen wären. Zusätzlich sind die Prüfungen vor einem Zugang zum Ökosystem zu absolvieren, wie sie beispielsweise im Bereich der Steuer (ELSTER/ERiC) bereits gelebte Praxis sind.

Eine Annahmeverpflichtung schließt eine Kontrolle neuer Datenlieferanten im Onboarding-Prozess keinesfalls aus. Eine solche Kontrolle ist vielmehr nötig und wünschenswert (siehe Abschnitt zur Governance weiter oben). Als grundsätzliche Regelung sollte jedoch gelten: „Offenheit wo möglich, Einschränkung wo nötig“ oder anders formuliert: *open by default*. Einschränkungen sind im konkreten Fall zu begründen und anschließend im Sinne eines „Deny-Listings“ bzw. einer Absenderbeschränkung (z.B. FIT-Connect) zu realisieren. In Ausnahmefällen, z.B. bei besonders sicherheitskritischen Leistungen, können auch weitreichendere Einschränkungen realisiert werden.

¹³ IT-PLR (2024). Beschluss 2024/55 vom 13.11.2024. Verfügbar unter <https://www.it-planungsrat.de/beschluss/beschluss-2024-55>.

Mit Blick auf die rechtliche Abbildung einer Annahmeverpflichtung ist zu definieren, auf welcher gesetzlichen Ebene sie zu verankern wäre bzw. welche Form die Norm letztlich annehmen würde. Denkbar ist dabei neben einer übergreifenden Verankerung in einem Bundesgesetz mit sehr breitem Scope wie dem OZG auch eine fachgesetzliche Regelung, wobei beide Varianten jeweils Vor- und Nachteile aufweisen. In einer allgemeingültigen Form (z.B. als neuer Passus im OZG) wäre die Regelung für alle Fach-Domänen einheitlich und zum gleichen Zeitpunkt gültig. Auf diese Weise ließe sich mit nur einem Gesetzgebungsverfahren deutschlandweit über viele/alle Fach-Domänen hinweg die Grundlage für die Schaffung offener API-Ökosysteme kodifizieren. Gleichzeitig sind die Hürden für eine Verankerung einer solch weitreichenden Regelung in einem die gesamte Verwaltungsdigitalisierung betreffenden Gesetz sehr hoch. Zudem ist mit Widerständen gegen die Änderung zu rechnen, weshalb eine Rechtsänderung auf diesem Wege eine erhebliche Zeit auf sich warten lassen dürfte. Schneller realisierbar wären demgegenüber Regelungen in Fachgesetzen. Diese würden für die jeweilige Fach-Domäne eine Annahmeverpflichtung vorsehen und könnten überdies spezifische Regelungen (z.B. zu begründbaren Ausnahmen) enthalten, was bei einer übergreifenden Regelung nicht ohne weiteres möglich wäre.

Die Initiative zur Schaffung offener API-Ökosysteme als Umsetzungsvorhaben des Schwerpunktthemas „digitale Anwendungen“ hat das erklärte Ziel, möglichst zügig auch in der Praxis zu demonstrieren, dass über die Öffnung der digitalen Verwaltung für innovative Lösungen auf Basis privatwirtschaftlicher Geschäftsmodelle mehr innovative und nutzendenfreundliche Lösungen angeboten werden können. Für einen zeitnahen Fortschritt liegt es daher nahe, den Kontakt zu den Fachverantwortlichen Stellen zu suchen und eine Verankerung der beschriebenen Annahmeverpflichtung in fachgesetzlichen Normen anzustreben.

Rechtliche Verankerung der Fachstandards einschließlich einer Pflicht zur Realisierung einer Schnittstelle auf Basis der Standards durch die Fachverfahrens-Hersteller: Eine rechtliche Annahmeverpflichtung für Antrags-Daten durch zuvor zugelassene Service-Anbieter aus der Wirtschaft zu schaffen, ist eine wichtige Voraussetzung für das Entstehen offener API-Ökosysteme. Ebenso wichtig ist es sicherzustellen, dass die den Verwaltungen gelieferten Daten standardkonform sind.

Die relevanten Transport-Standards bauen dabei in aller Regel auf dem XÖV-Rahmenwerk¹⁴ auf und gelten für eine bestimmte Fach-Domäne.¹⁵ Wichtig ist, die Einhaltung dieser Standardisierungs-Rahmenwerke auch rechtlich (z.B. im Vergaberecht) zu verankern, damit sich alle beteiligten Akteure auf stabile Schnittstellen verlassen können und die Entwicklungs- und Integrationsaufwände nicht unnötig durch Mehraufwände im Bereich der Schnittstellen belastet werden. Zudem bieten Schnittstellen den etablierten Akteuren immer wieder Ansatzpunkte, ihre Marktmacht auszunutzen und neue Akteure am Zugang zu hindern oder für die Realisierung von Schnittstellen hohe Entgelte zu verlangen.

Um die Nutzung von XÖV-Standards für die jeweilige Domäne vorzuschreiben, sollten diese auch rechtlich an geeigneter Stelle verankert werden. Hierfür ist zu prüfen, welche Form eine solche Fixierung sinnvollerweise hat. Denkbar sind hier neben Gesetzen auch Verordnungen, die ggf. eine größere Flexibilität bzw. Anpassbarkeit bieten. Jedenfalls ist durch eine rechtliche Verankerung der Standards sichergestellt, dass Nachrichten-Austausche nur unter Nutzung des geltenden Standards möglich sind. Konsequenterweise würden die Hersteller der einschlägigen Fachverfahren und Lösungen im selben Zug verpflichtet, eine offene Schnittstelle auf Basis des domänen-spezifischen Fachstandards zu implementieren, sodass in jedem Fall eine Möglichkeit für die Anlieferung standardkonformer Daten an die Verwaltungen – unabhängig von der Fachlichkeit und den eingesetzten Fachverfahren – besteht.¹⁶ Der im Rahmen der OZG-Umsetzung und des Rollouts von EfA-Services zutage getretenen Praxis von Fachverfahrensherstellern, für die Freischaltung von Schnittstellen einzelner Nachrichten im offenen und oft sogar rechtlich verbindlichen Standard zusätzliche vertragliche Vereinbarungen und Vergütungen zu fordern, muss unabhängig von API First Einhalt geboten werden. Sofern die Preis- und Produktpolitik von Herstellern darauf gerichtet sein sollte, zugunsten eigener Online-Dienste offene Schnittstellenstandards zu unterlaufen, muss ein digital souveräner Staat dagegen Lösungen finden.

¹⁴ Beim Transport über FIT-Connect sind abweichend auch FIM-basierte Formate möglich.

¹⁵ Vgl. z.B. die XÖV-Standards XMeld für das Meldewesen oder XJustiz für die Justiz.

¹⁶ Siehe hierzu auch die Ausführungen zu weiteren Standardisierungsbedarfen in der Darstellung zu alternativen Architektur-Szenarien im Abschnitt zu den technischen Rahmenbedingungen.

Durch die rechtliche Fixierung von Fach-Standards als Basis des Transports von Fachdaten innerhalb des Ansatzes offener API-Ökosysteme sowie die Verpflichtung der Fachverfahrenshersteller zur Realisierung einer entsprechenden Schnittstelle werden bewährte Prinzipien wie Standardisierung gefördert und gesetzliche Vorgaben zu Interoperabilität¹⁷ eingehalten. Der Ansatz offener API-Ökosysteme befindet sich damit u.a. im Einklang mit den föderalen IT-Architekturrichtlinien des Architekturboards des IT-Planungsrats¹⁸ und versteht sich als Ansatz zur Förderung der Verbreitung der zugrundeliegenden Prinzipien.

Wichtig ist dabei auch, die Governance zum Betrieb und zur Pflege der Standards weiter zu stärken. Die XÖV-Standards sind zentral über das „XÖV-Repository“ verfügbar, das von der Koordinierungsstelle für IT-Standards (KoSIT) herausgegeben und betrieben wird. Die FIM-Stammdatenschemata befinden sich im FIM-Sammelrepository. Aufgrund der zentralen Bedeutung dieser-Standards für den hier vorgestellten Ansatz sollte die Rolle der KoSIT (XÖV) und des föderalen Informationsmanagements (FITKO) beim Betrieb der Standards weiter gefestigt werden, sodass für den Nachrichtentransport eine solide und verlässliche Basis besteht.

Rechtliche Regelungen zur Regulierung von Drittanbietern: Im Abschnitt zur Governance (s.o.) wurde bereits dargelegt, dass Verwaltungen über Möglichkeiten verfügen müssen, den Zugang zu den APIs zu regulieren. Dies gilt insbesondere für sensible Bereiche der Verwaltung, z.B. bei gutachterlichen Tätigkeiten oder im Umgang mit Gefahrenstoffen. Die nötigen Mechanismen der Governance sollten in diesem Sinne auch rechtlich festgeschrieben werden, sodass Klarheit über die Zugangs- aber auch die Ausschlussbedingungen eines jeden offenen API-Ökosystems besteht. Wichtig ist dabei eine gesunde Balance zwischen funktionierenden Mechanismen zur Beschränkung des Zutritts einerseits und einer Beschränkung des Aufbaus von Hürden auf die (absolut) nötigen Fälle. Erkennbar besteht die Gefahr, dass durch Einschränkungen im Zugang durch breit formulierte Bedingungen zu hohe Markteintrittsbarrieren kreiert werden.

¹⁷ Vgl. z.B. die Vorgaben der sog. EU-Interoperabilitätsverordnung (VO 2024/903). Siehe dazu grundlegend: https://www.digitale-verwaltung.de/SharedDocs/kurzmeldungen/Webs/DV/DE/2025/06_digitaltaugliches_recht.html.

¹⁸ Für den zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Dokuments aktuellen Stand der Richtlinien siehe https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2025/Beschluss_2025_17_F%C3%B6derale_IT-Architekturrichtlinie_Version_1.9.0.pdf

Für das Beispiel ELSTER/ERiC ist klar geregelt, dass das Bayerische Landesamt für Steuern (BayLfSt) den Zugang zur API der Steuerverwaltung reguliert und im Zweifel Anwärter abweisen kann, wenn diese die Anforderungen nicht erfüllen. Derartige Befugnisse sind rechtlich zu fixieren. Zudem sollten Qualitätsanforderungen und Standards formuliert werden, die für alle Unternehmen gelten, die Daten an eine API der Verwaltung senden möchten. Für FIT-Connect im OZG-Bereich regelt die FITKO den Zugang zur API, u.a. auf Basis von Bezugsberechtigungen für die Verwaltungs-PKI und die Behörden-PKI (BMDS).

Neben einer adäquaten Zugangsprüfung im Einzelfall ist aus Gründen der Verwaltungseffizienz sowie der Transparenz und Kompatibilität ein „Lösungs-Baukasten“ erprobter Prüf-Werkzeuge auszuprägen. Ein wichtiger Aspekt ist dabei die Wiederverwendung. So ist beispielsweise aus dem Vergaberecht der Onlinedienst „Präqualifizierungsservice“ für die standardisierte Prüfung der Verlässlichkeit etabliert, der auch bei der Nutzung offener Verwaltungsschnittstellen zum Einsatz kommen sollte. Der Aufbau eines solchen Lösungs-Baukastens befördert das gemeinsame Lernen in der Verwaltung zu wirksamer und gleichzeitig marktgerechter Regulierung und sollte Aufgabe der beschriebenen übergreifenden API-Service-Stelle sein.

3.3 Technische Rahmenbedingungen

Der Ansatz offener API-Ökosysteme basiert auf einem dem Grunde nach simplen Ansatz: (Antrags-)Daten werden über eine Transport-Infrastruktur an Verwaltungen gesendet und dort verarbeitet. Die Neuartigkeit ergibt sich vor allem aus dem Zugang privatwirtschaftlicher Akteure, die den Nutzenden innovative Lösungen zur Verfügung stellen, die diese neben weiteren Funktionen für die Inanspruchnahme von Verwaltungsleistungen, z.B. der Einkommenssteuererklärung oder der Geburtsanzeige, nutzen können.

Während wichtige Voraussetzungen in den Bereichen Governance und Recht noch zu schaffen sind, befinden sich die nötigen Technologien bereits im Einsatz, sodass mit Blick auf die Technik alle Voraussetzungen für die Schaffung weiterer offener API-Ökosysteme mit der Wirtschaft bereits vorliegen. Nachfolgend soll daher die technische Basis des Ansatzes beschrieben und noch bestehende Herausforderungen und Varianten der technischen Transportstrecke aufgezeigt werden.

Grundanforderungen an die zentralisierte Transportinfrastruktur und Architektur-Skizze:
 Die zentralisierte Transport-Infrastruktur stellt das Bindeglied zwischen den Online-Services für die Antragstellung (EfA-Basisdienste & Dienste der Wirtschaft) einerseits und den Fachverfahren der Verwaltungen andererseits dar und sorgt für den Transport der Antrags- bzw. Fachdaten. Alternativ kann die zentralisierte Transport-Infrastruktur im Sinne des Ansatzes für Anwendungsfälle genutzt werden, die entweder keinen separaten Online-Dienst für die Nutzenden vorsehen (z.B. Versand von Fach-Nachrichten aus einem Krankenhaus-Informationssystem an ein Standesamt) oder gänzlich auf einer Maschine-zu-Maschine-Schnittstelle basieren (z.B. Versand von Daten einer Landwirtschaftsmaschine an eine Aufsichtsbehörde). Zur Illustrierung der Rolle der zentralisierten Transportinfrastruktur soll hier der erstgenannte Fall der Anbindung von Diensten für die Nutzung durch Bürger:innen genutzt werden. Abbildung 1 zeigt den diesem Anwendungsfall zugrundeliegenden Aufbau modellhaft:

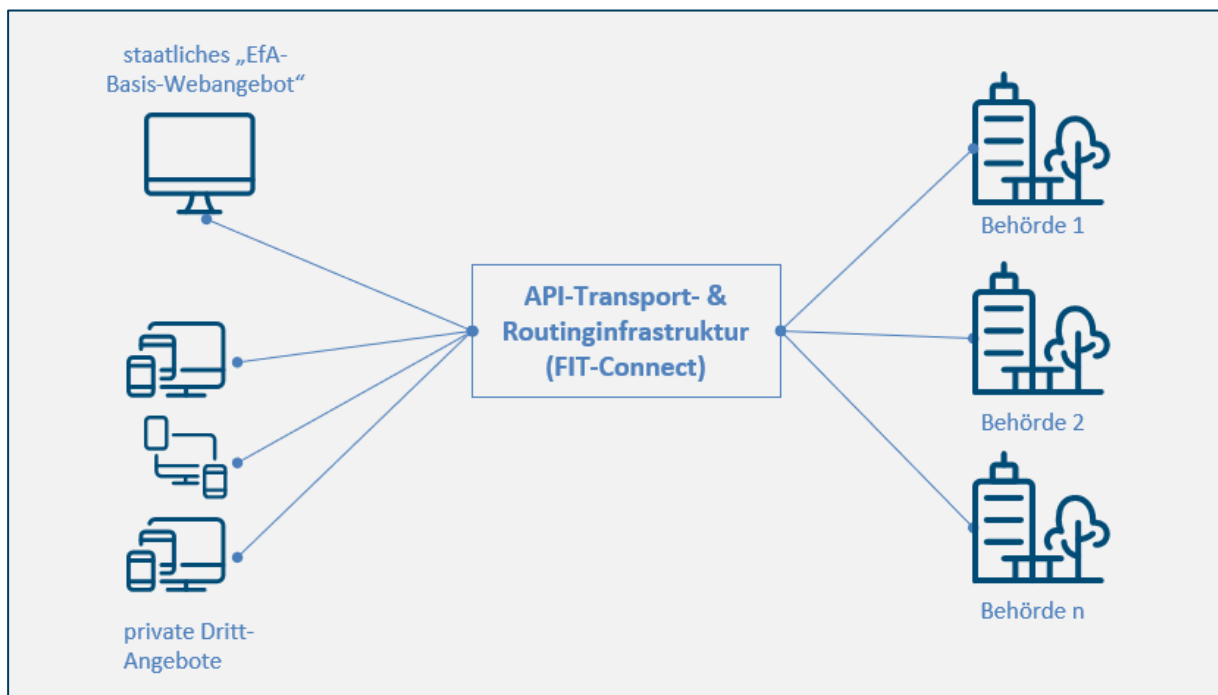


Abbildung 1: Architektur-Skizze zentralisierte Transport-Infrastruktur

Aufgrund der Zentralität ihrer Rolle muss die als Transport-Infrastruktur genutzte Lösung/Technologie verschiedene Anforderungen erfüllen: So sollte die Lösung zunächst über zentrale, aus dem Internet erreichbare Endpunkte ansprechbar sein. Durch eine derartige Nutzung einer zentralisierten, auf API basierenden Transport-Infrastruktur kann mit Blick auf architekturelle Vorgaben eine lose Kopplung¹⁹ zwischen den Datenquellen und -senken erreicht werden. Die Schnittstellen des Systems müssen darüber hinaus wohldefiniert und die für den Anschluss notwendigen Schritte in einer frei verfügbaren Dokumentation festgehalten sein.²⁰ Geltende Anforderungen aus den Bereichen IT-Sicherheit und Datenschutz bedingen, dass die Daten während des Transports möglichst Ende-zu-Ende verschlüsselt sind. Dies bedeutet auch, dass im Verlauf des Transports keine Validierung der Daten auf Schema-Validität erfolgen kann. Diese muss vielmehr vor sowie nach dem Transport erfolgen.

Die Nutzung der Transport-Infrastruktur sollte ferner kostenfrei sein, sodass sowohl die Unternehmen als auch die Verwaltungen die verfügbaren Ressourcen auf die Realisierung von Services bzw. das Design der Ende-zu-Ende-Prozesse verwenden können. Neben einer detaillierten Dokumentation sollten Hilfs-Angebote für die Anbindung verfügbar sein. Dies können z.B. ein Selfservice-Portal oder ein über andere Kanäle nutzbares Anbindungs-Management sein. Wichtig ist in jedem Fall, dass Unternehmen bei der Anbindung an die Transport-Infrastruktur aufkommende technische und organisatorische Probleme melden und gemeinsam mit den für den Support der Transport-Infrastruktur zuständigen Stelle zügig lösen können.

Optionale Architektur-Szenarien bei ausgerollter Transport-Infrastruktur oder auf Basis alternativer Transport-Technologien: Mit Blick auf die eben beschriebene Architektur erfüllt FIT-Connect als Produkt der FITKO alle wesentlichen Anforderungen für eine zentralisierte Transport-Infrastruktur. Über FIT-Connect lassen sich zusätzlich auch wichtige Netz-Übergänge (z.B. von den Netzen des Bundes ins Internet und umgekehrt) abbilden.

¹⁹ Vgl. hierzu auch die Forderung der losen Kopplung im Sinne der funktionalen Vorgabe 09 („Entkopplung“) der Föderalen Architekturrichtlinien (V1.9.0). https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2025/Beschluss_2025_17_F%C3%B6derale_IT-Architekturrichtlinie_Version_1.9.0.pdf

²⁰ Die funktionale Vorgabe 02 sowie die technische Vorgabe 02 der Föderalen Architekturrichtlinien (V1.9.0) fordern zudem eine standardisierte Beschreibung von Diensten und Schnittstellen. Vgl. https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2025/Beschluss_2025_17_F%C3%B6derale_IT-Architekturrichtlinie_Version_1.9.0.pdf

FIT-Connect wird daher als „Default-Lösung“ für die Realisierung offener API-Ökosysteme angesehen. Gleichzeitig existieren in einigen fachlichen Kontexten andere Transport-Infrastrukturen (z.B. auf Basis OSCI/XTA), die zum Einsatz kommen und nicht kurzfristig abgelöst werden können.

Ein Praxis-Beispiel für eine im produktiven Einsatz befindliche Transport-Strecke auf Basis von OSCI/XTA findet sich im Kontext der Geburtsanzeige: Über ein spezielles Plug-In in einem Krankenhaus-Informationssystem (KIS) können in Krankenhäusern in der Stadt Regensburg Geburtsanzeige-Meldungen an eine zentralisierte Transport-Infrastruktur (hier die Lösung OK.KOMM der AKDB) übertragen und von dort via OSCI/XTA an die zuständigen Standesämter gesandt werden. Aus pragmatischen Gründen einer schnellen Umsetzung von API-First kann daher in derartigen Fällen die bereits ausgerollte Transportinfrastruktur für die verwaltungsinterne Übertragung der Daten genutzt werden. Nichtsdestotrotz sollte FIT-Connect auch in diesen Fällen für die Anlieferung von Daten bis zur Verwaltung genutzt werden, um nach außen eine einheitliche Transport-Infrastruktur bieten zu können.

Während das Beispiel aus Regensburg einerseits zeigt, dass Lösungen im Sinne des Ansatzes offener API-Ökosysteme mit der Wirtschaft flexibel über unterschiedliche Technologien realisiert werden können, besteht dennoch ein dringender Bedarf zur weiteren Standardisierung mit Blick auf die zu nutzenden Transport-Technologien. Diesen Bedarf sieht auch der IT-Planungsrat und hat daher in seinem Beschluss 2025/18 die Durchführung einer Studie zur verbindlichen Klärung zentraler Fragen „der zukünftigen Ausrichtung von Nachrichtenaustausch von B2G (Business to Government) und G2G (Government to Government) inklusive (OSCI und XTA, FIT-Connect, AS4, NOOTS, etc.)“²¹ vorgezeichnet. Nach aktuellem Stand wird die Studie unter der Federführung des Landes Sachsen-Anhalts durchgeführt.

²¹ IT-Planungsrat (2025). Beschluss 2025/18 („Eskalationsentscheidung OSCI und XTA“) vom 26.03.2025. Verfügbar unter <https://www.it-planungsrat.de/beschluss/beschluss-2025-18>.

Im Lichte der Ergebnisse der Studie wäre auch zu prüfen, ob die Standardisierung der Schnittstelle zwischen Online-Diensten und Fachverfahren der Verwaltung als neue Initiative in die Standardisierungs-Agenda des IT-Planungsrates aufgenommen werden kann. Für den Bereich des ePayments beispielsweise ist eine neue, als „XBezahldienste“ bezeichnete Schnittstellen-Definition durch den IT-Planungsrat als Standard deklariert worden und ab dem 01.01.2026 zu nutzen.²² Während der Standard XBezahldienste²³ die Beziehung zwischen Online-Diensten und Bezahldiensten (Kommunikations-Beziehungen 11 & 13²⁴) regelt, könnte ein neuer Standard (z.B. „XTransportdienste“) die Beziehung zwischen Online-Diensten, Transport-Infrastrukturen und Fachverfahren (Kommunikationsziehung 20) regeln und die Anbindung an bestimmte, zentralisierte Transport-Infrastrukturen zu einem Stichtag verpflichtend vorsehen. Aufgrund der zentralen Bedeutung dieses Aspekts wird dieser Vorschlag weiter unten in der Auflistung der Handlungsbedarfe erneut aufgegriffen.

Nutzerkonten für die Identifizierung und Authentisierung von Nutzenden: Im Kontext von Online-Services der Verwaltung stehen für die Identifizierung und Authentisierung der Nutzenden spezialisierte Basiskomponenten, sogenannte Nutzerkonten/Nutzendenkonten, zur Verfügung. Zu nennen sind dabei vor allem die BundID (künftig: DeutschlandID) für die Nutzung durch natürliche Personen sowie das ELSTER „Mein Unternehmenskonto“ (ELSTER MUK) für die Nutzung durch juristische Personen. Die Konten unterstützen Login-Prozesse auf verschiedenen sogenannten Vertrauensniveaus.²⁵ Über die Vertrauensniveaus sind verschiedene strenge Anforderungsstufen für Identifizierungs- und Authentisierungs-Verfahren nach dem europäischen eIDAS-Framework²⁶ abgebildet.

²² Vgl. <https://docs.fitko.de/xbezahldienste/standard/BeschreibungXBezahldienste/>

²³ Anders als der Name vermuten lässt, handelt es sich bei dem Standard nicht um einen Standard des XÖV-Frameworks, sondern eine Schnittstellen-Definition.

²⁴ Für eine Übersicht der möglichen Kommunikationsbeziehungen zwischen Diensten und Komponenten siehe u.a. <https://docs.fitko.de/xbezahldienste/standard/VerortungXBezahldienste/>

²⁵ Für grundlegende Informationen zu den Vertrauensniveaus siehe u.a. <https://www.digitale-verwaltung.de/Webs/DV/DE/aktuelles-service/faq-lexikon/glossar/functions/ozg-lexikon.html?lv3=20348586&lv2=20339824#doc20348586>

²⁶ Siehe hierzu <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/policies/eidas-regulation>

Je nachdem, welche Anforderungen seitens der Verwaltung an die Authentisierung und Identifizierung der Nutzenden gestellt werden, können die Nutzenden über unterschiedliche Authentifizierungsmittel wie ELSTER-Zertifikate oder elektronische Ausweismittel (v.a. elektr. Personalausweis) identifiziert und authentisiert werden.

Sollen künftig Nutzende für die Beantragung von Verwaltungsleistungen oder die Übermittlung von Daten an die Verwaltungen generell auch Services auf Basis privatwirtschaftlicher Geschäftsmodelle nutzen können, so sind auch in diesen Fällen die von Seiten der Verwaltung bestehenden Anforderungen an die Authentifizierung und Identifizierung der handelnden Subjekte zu erfüllen. Es liegt daher nahe, die Nutzerkonten der Verwaltung in die Dienste der Unternehmen einzubinden. Unmittelbar stellt sich in diesem Fall allerdings die Frage, ob eine solche Nutzung durch Akteure außerhalb der Verwaltung von den Nutzungsbedingungen der Nutzerkonten gedeckt ist.

In der offen verfügbaren Dokumentation zum ELSTER MUK werden die möglichen sogenannten „Anbindungspartner“ des ELSTER MUK aufgelistet.²⁷ Die Aufzählung enthält dabei ausschließlich Akteure aus dem unmittelbaren oder mittelbaren Verwaltungsumfeld, sodass eine breite Nutzung durch Unternehmen ohne Anpassung der Nutzungsbestimmungen zunächst nicht möglich scheint. Ähnlich stellt sich die Lage mit Blick auf die BundID/DeutschlandID dar: Auf Nachfrage gaben Mitarbeiter:innen des BMDS in einem Austausch an, dass für die Bund/DeutschlandID zwar mittlerweile eine Nutzung durch Universitäten möglich sei, dies aber für Unternehmen noch abschließend geklärt werden müsse.²⁸

Aus technischer Sicht käme bezogen auf die elektronischen Ausweismittel wie dem elektronischen Personalausweis/elektronischen Aufenthaltstitel alternativ eine native Anbindung an Services der Wirtschaft mittels AusweisApp in Betracht. Diese ist bereits u.a. im Banken-Umfeld z.B. bei der Eröffnung von Bank-Konten etabliert.

²⁷ Vgl. <https://info.mein-unternehmenskonto.de/hilfe/>

²⁸ Befragung von Mitarbeitenden des BMDS im Rahmen des BundID-Technikerworkshops vom 02.10.2025.

Analog wäre zu prüfen, ob in ähnlicher Weise die ELSTER-Zertifikate ohne Nutzung der Strukturen des ELSTER MUK für eine Identifizierung/Authentifizierung genutzt werden können. Allerdings wäre bei einem derartigen Anbindungs-Szenario die Möglichkeit zur Nutzung des Rück-Kanals für die Bescheid-Zustellung über die Postfächer der Nutzerkonten nicht gegeben, sodass eine für die OZG-konforme Abwicklung von Online-Verwaltungsleistungen wesentliche Funktionalität nicht gegeben wäre.²⁹

Vor Abschluss dieses Abschnitts soll noch auf die Arbeiten zur neuen „Zielarchitektur Postfach- und Kommunikationslösungen“ (ZA PUK)³⁰ verwiesen werden. Im Zuge der Umsetzung des Projekts zur Konsolidierung der Postfach- und Kommunikationsinfrastruktur speziell mit Blick auf die Nutzerkonten für den Verwaltungsbereich können sich relevante Änderungen für die Nutzung der Lösungen auch für Unternehmen ergeben. Der zeitliche Horizont des Projekts ist mit einer Finalisierung in 2028 jedoch recht weit gefasst, sodass sich keine unmittelbaren Handlungsbedarfe ergeben. Ähnlich stellt es sich auch mit dem Projekt zur Konsolidierung der Module des ELSTER-Unternehmenskontos³¹ dar. Die Module des ELSTER MUK entstanden bisher in geteilter Verantwortung der Ländern Bayern und Bremen. In der Praxis führte dies unter anderem zur Bereitstellung gleich zweier Postfächer für denselben Zweck und nur bedingt kompatibler Schnittstellen bzw. einer Fragmentierung der Module des MUK. Dies wird aktuell durch die Konsolidierung insbesondere des Backends des MUK sowie der Projekt-Strukturen geheilt. Sobald bekannt und sofern einschlägig, sind die Ergebnisse beider Vorhaben auch für den Ansatz offener API-Ökosysteme mit der Wirtschaft zu berücksichtigen.

Insgesamt deutet sich insbesondere mit Blick auf die Frage einer Nutz- bzw. Anbindbarkeit der Nutzerkonten (BundID/Deutschland ID & ELSTER MUK) durch bzw. für Akteure der Wirtschaft Handlungsbedarf an. Zwar können Ausweismittel wie der elektronische Personalausweis auch ohne die BundID/DeutschlandID für eine Identifizierung/Authentisierung genutzt werden.

²⁹ Bei Nutzung der BundID/DeutschlandID wird den Antrags-Daten das sog. „Postkorb-Handle“ (BundID) beigelegt, das anschließend als Zustell-Adresse („Identifier“) für den Versand der Bescheid-Daten dient.

³⁰ Vgl. <https://gitlab.opencode.de/it-planungsrat/fit-ab/zapuk>

³¹ Vgl. die unter <https://www.it-planungsrat.de/beschluss/information-2025-06-al> verfügbaren Dokumente der AL-Runde des IT-PLR.

In diesem Fall stehen aber die Postfächer der Nutzenden nicht für die Zustellung von Bescheid-Daten zur Verfügung. Daher gibt es einen Bedarf für eine rechtliche Klärung, damit auch Akteure der Wirtschaft die Nutzerkonten in ihre Lösungen einbinden können. Die mit der Bereitstellung und Pflege der Nutzerkonten betrauten Stellen müssen in diesem Sinne Klarheit zu den rechtlichen und organisatorischen Grundlagen einer solchen Nutzung schaffen. Die für die breite Umsetzung des hier vorgestellten Ansatzes mit Blick auf die Nutzung von Nutzerkonten nötigen Schritte sollen im Rahmen des Fazits erneut aufgegriffen werden.

Nutzung von Standards: Um möglichst alle Anwendungsfälle, die sich aus einer Ausweitung des Ansatzes offener API-Ökosysteme ergeben, unterstützen zu können (Fach-Agnostik), sollten die zu transportierenden Daten standardisiert und dennoch fachlich spezifisch sein. Dies kann durch die Verwendung eines Standardisierungs-Frameworks wie „XML in der öffentlichen Verwaltung“ (XÖV) erreicht werden, das auf der Nutzung von Basismodulen sowie speziellen Fach-Modulen beruht (Details siehe Abschnitt zum Daten-Standard weiter unten). Die Nutzung der Standards hat dabei eine rechtlich-organisatorische sowie eine technische Dimension. Die rechtlich-organisatorischen Implikationen wurden bereits weiter oben beschrieben. Mit Blick auf die technischen Anforderungen ist vor allem entscheidend, dass die Nutzung der Standards durch die zentralisierte Transport-Infrastruktur ermöglicht und bestenfalls sogar erzwungen wird.³² Im Falle von FIT-Connect beispielsweise ist in den Datenstrukturen für den Transport zwingend ein Verweis auf ein Daten-Schema (JSON oder XML) anzugeben, sodass die empfangende Seite nach Empfang eine Schema-Validierung durchführen und die Nachricht notfalls mit einem Fehler-Code abweisen kann. Eine Transport-Technologie ist vor diesem Hintergrund grundsätzlich nur dann für eine Nutzung im Sinne des hier vertretenen Ansatzes geeignet, wenn sie den Transport der Daten auf Basis etablierter Standards vorsieht. Zudem sollten die unterstützten Standards leicht einseh- und nutzbar sein, z.B. durch die Bereitstellung eines Repositories oder über den bereits weiter oben erwähnten API-Katalog.

³² Siehe hierzu auch die funktionale Vorgabe 05 („Information und Daten“) der Föderalen IT-Architekturrichtlinien (V 1.9.0). Nach dieser „**sollen** [Daten] standardisiert *beschrieben, ausgetauscht, gemanagt* und *bereitgestellt* werden.“ (Herv. i. Orig.) Verfügbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2025/Beschluss_2025_17_F%C3%B6derale_IT-Architekturrichtlinie_Version_1.9.0.pdf.

In der Praxis deuten sich derzeit spannende Fragen zum Verhältnis verschiedener Standardisierungs-Frameworks zueinander an. So sind im Verwaltungs-Umfeld vor allem Transportstandards nach dem XÖV-Framework sowie nach der Methodik des Föderalen Informationsmanagements (FIM)³³ bekannt und etabliert³⁴. In bestimmten fachlichen Domänen bilden allerdings andere, nicht nach den eben genannten Ansätzen standardisierte, Datensätze die Basis für Daten-Transporte. Ein Beispiel stellt der im Gesundheitsbereich international etablierte FHIR-Standard von HL 7³⁵ dar, der nicht auf XÖV oder FIM beruht. Mit Blick auf den Datentransport ergibt sich in bestimmten Fällen eine Kollision zwischen den Geltungsbereichen der Standards, wenn z.B. Daten zu einer Geburt wie weiter oben beschrieben von einem Krankenhaus an ein Standesamt transportiert werden sollen. Fachlich wäre in diesem Fall sowohl die Nutzung eines Standards aus dem Gesundheitsbereich als auch dem Personenstandswesen begründbar. Und auch wenn solche Kollisionen vorerst eher die Ausnahme, sollten Regelungen für die Auflösung derartiger Fälle gefunden werden.

Unterstützungsangebote für Entwickler:innen (SDKs, etc.): Zum Abschluss der Ausführung zu den technischen Voraussetzungen für die Entstehung offener API-Ökosysteme sei noch auf die Notwendigkeit von *Unterstützungsangeboten* für Entwickler:innen hingewiesen. Damit eine aktive und diverse Community rund um die verschiedenen offenen API-Ökosysteme entstehen kann, sind flankierende Maßnahmen wie die Bereitstellung von Software Development Kits (SDK, vgl. FIT-Connect) oder das Veranstalten von Foren und Konferenzen essenziell. Hackathons sind keine Grundlage für den Aufbau eines nachhaltigen Ökosystems, sondern können lediglich ein Format zur Initialisierung oder Aktivierung sein. Die Angebote können zentral über die übergreifende API-Service-Stelle geplant und veranstaltet und über Organisationen wie der FITKO auch in der Breite bekannt gemacht werden.

³³ Siehe zu FIM grundlegend z.B.: <https://www.digitale-verwaltung.de/Webs/DV/DE/onlinezugangsgesetz/ozg-grundlagen/fim/fim-node.html>

³⁴ Unterstützt wird der Versand auf Basis von FIM z.B. von FIT-Connect.

³⁵ Vgl. die Seiten des Betreibers unter: <https://www.hl7.org/fhir/>.

3.4 Zwischenfazit

Zusammenfassend betrachtet zeigt sich, dass zwar grundsätzlich alle technischen Bausteine für das Entstehen offener API-Ökosysteme vorhanden sind, aber nichtsdestotrotz teils dringende Bedarfe für eine weiterführende Standardisierung bestehen. Zudem wird ebenso dringend Klarheit über die Nutzbarkeit der Nutzerkonten der Verwaltung durch Akteure der Wirtschaft benötigt. Wichtig ist nun, aufgrund der angesprochenen Bedarfe nicht jegliche Aktivitäten einzustellen, sondern dort Fortschritte zu erzielen, wo dies bereits sinnvoll möglich ist. Daher soll im folgenden Abschnitt dargestellt werden, auf Basis welchen Vorgehens ein konkretes neues offenes API-Ökosystem geschaffen werden kann.

4 Kriterien zur Identifizierung geeigneter Verwaltungsbereiche und -leistungen

In einer nächsten Phase soll im Rahmen verschiedener Pilot-Projekte gezeigt werden, dass sich der in diesem Bericht vorgestellte Ansatz auf weitere Verwaltungsleistungen bzw. -bereiche ausweiten lässt und wie weitere offene API-Ökosysteme entstehen können, wenn die notwendigen Bedingungen vorliegen. Für die Auswahl von Verwaltungsleistungen für dieses Vorgehen werden Kriterien benötigt, anhand derer sich die Eignung einer Leistung für eine Nutzung in einem Pilot-Projekt überprüfen lässt.

Methodik und Überblick der identifizierten Kriterien: Zur Auswahl geeigneter Kriterien wurde im Rahmen mehrerer vom Schwerpunktthema Digitale Anwendungen organisierter Workshops in Q4 2024 und Q1 2025 zunächst eine größere Anzahl von Kriterien vorgestellt und von den Anwesenden³⁶ mittels diskursiver Methoden auf ihre Praxis-Tauglichkeit hin überprüft. Durch begleitende *desk research* konnte die Zahl der möglichen Kriterien anschließend verkleinert und die Auswahl insgesamt gehärtet werden. Im Ergebnis verbleibt nunmehr eine handhabbare Anzahl an Kriterien, anhand derer geeignete Leistungen identifiziert werden können. Diese werden nachfolgend kurz vorgestellt und abschließend erste praktische Anwendungserfahrungen diskutiert.

Hohe Fallzahlen (Antragstellende und Verwaltung): Laut ELSTER-Press-Portal³⁷ wurden im Jahr 2024 über 50 Mio. Steuererklärungen³⁸ elektronisch abgegeben. Das sehr dynamische Lösungs-Umfeld von ELSTER/ERiC mit seinen über 200 Anbietern zeigt vor diesem Hintergrund, dass derlei Fallzahlen eine solide Grundlage für die Entstehung eines offenen API-Ökosystems darstellen.

³⁶ Zu den Teilnehmenden gehörten v.a. Expert:innen der Verwaltungen von Bund, Ländern und Kommunen sowie Vertreter:innen von Interessensverbänden wie VITAKO.

³⁷ Vgl. <https://www.elster.de/eportal/infoseite/presse>.

³⁸ Dies umfasst Einkommensteuererklärungen, Einnahmeüberschussrechnungen, Feststellungserklärungen, Körperschaftsteuererklärungen, Umsatzsteuererklärungen und Grundsteuererklärungen. Quelle: ELSTER-Press-Portal.

Gibt es über das Jahr gerechnet hingegen nicht genügend Geschäftsvorfälle innerhalb einer fachlichen Domäne, lässt sich ein neues Geschäftsmodell innerhalb dieser Domäne im Zweifel nicht über einen längeren Zeitraum profitabel verfolgen. Obschon weitere Bedingungen vorliegen müssen, sind Verwaltungsleistungen, die jährlich millionenfach nachgefragt werden, ein guter Indikator für eine belastbare wirtschaftliche Grundlage. Nicht sinnvoll sind hingegen Anwendungsfälle mit „Orchideen-Charakter“, bei denen über das Jahr oder die relevanten Zielgruppen hinweg nur wenige Geschäftsvorfälle zu erwarten sind oder die nur in einer Kommune oder einem Land digital angeboten werden.

Vorliegen eines einschlägigen Fachstandards: Die Entwicklung und Verabschiedung eines Standards für den Transport von Fachdaten ist in aller Regel ein langwieriger Prozess. Nach der Festlegung des Scopes sowie der Definition von (Teil-)Modulen, beginnt die aufwändige Analyse zur Definition der Datenfelder der Nachrichten. Die Dokumentationen der komplexeren XÖV-Standards umfassen dabei nicht selten dutzende von Nachrichten, die auf hunderten von Seiten beschrieben werden. Bis ein neuer Standard in einer produktiv einsetzbaren Version vorliegt, vergehen daher nicht selten mehrere Jahre.

Um zügig den Nutzen des hier vorgestellten Ansatzes demonstrieren zu können, wäre es äußerst hinderlich, müsste zunächst für die in Frage kommende fachliche Domäne bzw. Verwaltungsleistung ein solches Standardisierungs-Verfahren durchlaufen werden. Insbesondere den Partnern aus der Wirtschaft wären längere Vorlaufzeiten für die Erarbeitung und Verabschiedung eines neuen Fachstandards schwer vermittelbar. Daher sind für eine Pilotierung des Ansatzes insbesondere solche Leistungen geeignet, bei denen bereits ein etablierter Standard existiert. Je „reifer“ der Standard dabei ist, desto eher kann er als belastbare Grundlage für ein funktionierendes API-Ökosystem dienen. Der Standard XMeld beispielsweise wurde bereits 2003 in der Version 1.1 von der KoSIT veröffentlicht und wird seitdem gepflegt und produktiv verwendet.³⁹

³⁹ vgl. <https://www1.osci.de/meldewesen/xmeld-2827>

Bundeseinheitliche Rechtsgrundlage: Ähnlich dem vorherigen Kriterium ist das Vorliegen einer bundeseinheitlichen Rechtsgrundlage sehr förderlich für die rasche Etablierung eines offenen API-Ökosystems für eine Verwaltungsleistung. Divergierende fachgesetzliche Regelungen in den Ländern oder sich überschneidende oder gar konkurrierende Regelungen verlangsamen den Prozess drastisch.

Geeignet sind daher Leistungen, bei denen eine solche Grundlage vorliegt und in deren Fachgremien bereits seit längerer Zeit Arbeiten zu Digitalisierungs-Vorhaben stattfinden, wie dies beispielsweise im Bereich des Melde- oder Personenstandswesens der Fall ist. Dort arbeiten Fachgremien laufend an der Weiterentwicklung des Fachstandards und stoßen in diesem Zuge auch nötige Gesetzesänderungen an, wenngleich eher auf die Kommunikation zwischen Behörden gerichtet als mit Akteuren außerhalb der Verwaltung. Derartige Vorarbeiten und Voraussetzungen sind notwendig, wenn eine zügige Etablierung des Ansatzes für die jeweilige Leistung gelingen soll.

Komplexität der Zuständigkeitsverteilung unter der Randbedingung einer fehlenden ausgerollten Transportinfrastruktur: Sofern bereits eine Transportinfrastruktur ausgerollt ist oder die Rahmenbedingungen des Roll-Outs der Infrastruktur feststehen, lassen sich neue API-Ökosysteme zügig etablieren. Anders kann sich der Sachverhalt allerdings darstellen, wenn zwar die Absicht besteht, eine Transportinfrastruktur für ein zukünftiges offenes API-Ökosystem für eine Verwaltungsleistung auszurollen, aber unklare oder konfligierende Zuständigkeiten herrschen. In diesen Fällen kann sich der notwendige Roll-Out der zentralisierten Transportinfrastruktur erheblich verzögern, da Abstimmungsprozesse eine lange Zeit in Anspruch nehmen.

Zusätzliche Komplexität entsteht durch eine große Zahl von Anbindungspartnern, wie sie häufig bei kommunalen Leistungen vorzufinden ist. Während die Anbindung von 16 Ländern an einen zentralen Dienst (z.B. BAföG Digital) nach Klärung der organisatorischen Fragen eine vergleichsweise geringe Hürde darstellt, ist die Anbindung tausender kommunaler Stellen ein ungleich komplexeres Unterfangen. Wenn zusätzlich die für die Identifizierung und Adressierung der Stellen nötigen zentrale Verzeichnisse fehlen, sind hohe zeitliche wie finanzielle Ressourcen für den Anbindungsprozess nötig.

Geeignete Leistungen sind aus diesem Blickwinkel daher solche, bei denen mit Blick auf einen noch ausstehenden Rollout der zentralisierten Transportinfrastruktur zum einen klare Zuständigkeiten herrschen, sodass der Rollout strukturiert und innerhalb einer vertretbaren Zeitspanne erfolgen kann. Zum anderen sollte die Zahl der Anbindungspartner gering sein oder, im Falle einer größeren Zahl von Anbindungspartnern, zentrale Verzeichnisse für die Adressierung der Stellen vorhanden sein.

Auf Basis der vorgestellten Kriterien konnten im Austausch sowohl mit der Verwaltung als auch der Wirtschaft vielversprechende Leistungen unter anderem aus der Landwirtschaft (Use-Case zum Wirkungsmonitoring) identifiziert werden. Dabei bestätigte sich insgesamt die Eignung der Kriterien zur Auswahl von Leistungen. Eine Leistung ist dem Grundsatz nach umso geeigneter für die Etablierung eines offenen API-Ökosystems, desto mehr der vorgestellten Kriterien einschlägig sind bzw. desto stärker sie (z.B. mit Blick auf die Fallzahlen) ausgeprägt sind. Trotzdem ist auf Basis der bisherigen Erfahrungen stets eine Prüfung der Eignung einer Leistung im Einzelfall geboten, da auch eine scheinbar simpel strukturierte Verwaltungsleistung über eine hohe prozessuale Komplexität oder relevante rechtliche Spezifika verfügen kann, die die Eignung in praktischer Hinsicht einschränken. Wichtig ist zudem, wie vom IT-Planungsrat gefordert, die Wirtschaft bei der Auswahl bzw. der Identifizierung geeigneter Leistungen früh zu beteiligen. Entsprechend wurde der Ansatz im September dieses Jahres im Rahmen einer Veranstaltung beim BITKOM vorgestellt und das Feedback der Teilnehmenden eingeholt. Zudem wurde über zusätzliche Kanäle zur Mitarbeit durch Akteure der Wirtschaft aufgerufen. Eine wichtige Erkenntnis hierbei ist, dass die wirtschaftlichen Akteure jeweils in ihrer fachlichen Domäne adressiert werden müssen (also z.B. Krankenhäuser und KIS-Hersteller), statt „die“ Digitalwirtschaft. Die Ergebnisse dieser Arbeiten sollen im Fazit detaillierter dargestellt werden.

5 Vorgehen zur Schaffung eines offenen API-Ökosystems

5.1 Schaffung der rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen

Im vorangegangenen Kapitel 4 dieses Berichts wurden bereits Kriterien vorgestellt, anhand derer geeignete Verwaltungsleistungen für die Schaffung eines offenen API-Ökosystems identifiziert werden können. Ist eine Leistung auf Basis der Kriterien vorausgewählt worden, sind zunächst die organisatorischen und vor allem rechtlichen Voraussetzungen für die Realisierung des API-Ökosystems zu schaffen, sofern sie nicht bereits vorliegen. Wenn das Fach-Recht den Versand von Antrags-/Fach-Daten durch Online-Dienste der Wirtschaft bisher nicht erlaubt, ist eine entsprechende rechtliche Grundlage zu schaffen. Die Regelung muss auch die weiter oben beschriebene und in jedem Fall notwendige Annahmeverpflichtung der Verwaltung für standardkonform gelieferte Daten enthalten. Ferner sollte geprüft werden, ob auch die Fachverfahrenshersteller auf Seiten der Verwaltung im konkreten Fall rechtlich verpflichtet werden können, ihrerseits an der Anbindung an die zentralisierte Transportinfrastruktur mitzuwirken. Eine Möglichkeit für eine solche Verpflichtung in Form einer neuen Initiative innerhalb der Standardisierungs-Agenda des IT-Planungsrates wurde bereits weiter oben diskutiert.

Neben den rechtlichen Voraussetzungen sind parallel die organisatorischen Voraussetzungen zu schaffen. Dies meint eine funktionierende Governance und damit vor allem die Einrichtung bzw. die Ertüchtigung der übergreifenden und speziellen API-Service-Stellen. Naheliegend wäre dabei eine Verankerung der speziellen API-Service-Stellen bei den bereits bestehenden EfA-Service- bzw. betriebsverantwortlichen Stellen und eine Verortung der allgemeinen API-Service-Stelle z.B. bei der FITKO, bei der mit dem Föderalen Entwicklungsportal bereits erste Ansätze der benötigten Governance-Infrastruktur vorhanden sind.

Auf Basis eines gegenseitigen Commitments zur Anbindung der Lösung aus der Wirtschaft beginnt nach einem Kick-Off die eigentliche Projekt-Arbeit. In einer kurzen Analyse-Phase sollten die fachlichen Anforderungen an den Ende-zu-Ende-Prozess erhoben und abgestimmt werden. Parallel zur Analyse-Phase sollte die für die API spezifische Service-Stelle für eine Unterstützung des Anbindungs-Szenarios ertüchtigt werden, sodass künftig wichtige Support-Aufgaben geleistet werden können. Anschließend können sowohl die Partner der Wirtschaft wie auch der Verwaltung(en) ihre Lösungen an die zentralisierte Transport-Infrastruktur anbinden. Es wird dabei davon ausgegangen, dass der Akteur aus der Wirtschaft zuvor die Erlaubnis für die Anbindung erhalten hat. Im Falle der Nutzung von FIT-Connect als zentralisierter Transport-Infrastruktur, wie sie in diesem Dokument empfohlen wird, findet die Anbindung sowohl auf Seiten der Wirtschaft wie auch auf Seiten der Verwaltung über einen standardisierten Anbindungs-Prozess und unter Begleitung des Anbindungs-Managements der FITKO statt, sodass aufkommende Fragen unmittelbar adressiert werden können. Die Aufwände bei der Realisierung der technischen Ende-zu-Ende-Verbindung sollten daher insgesamt handhabbar sein. Voraussetzung ist hierfür allerdings, dass für den konkreten Fall ein Datenaustausch-Standard zur Nutzung bereitsteht, sodass mit Blick auf die Nutzdaten keine weiteren Arbeiten zur Definition von Datenaustauschstandards anfallen.

Nach der Anbindung an die Transport-Infrastruktur sind zwingend Test-Szenarien zu durchlaufen, um die Funktionsfähigkeit der über die Transport-Infrastruktur verbundenen Lösungen sicherzustellen. Bevor nicht auf den ersten technischen Umgebungen (in der Regel Test- und Integrations-Umgebung) alle Test-Fälle erfolgreich durchlauf wurden, kann keine Freischaltung für die Produktiv-Umgebung erfolgen. Nach erfolgter Freigabe für den Produktiv-Betrieb kann ein erster pilothafter Betrieb mit einer Verwaltung erfolgen, deren Ergebnisse in die Optimierung der Ende-zu-Ende-Anbindung einfließen. Dieses Vorgehen ist bereits heute bspw. durch den Anbindungs- und Staging-Prozess von FIT-Connect etabliert. Das den Mehrwertdienst anbietende Unternehmen schaltet in diesem Schritt den Service zur Inanspruchnahme im Frontend des Produkts frei und kann die neuen Funktionen entsprechend bewerben. Erfolgt der Nachrichten-Transport im Pilot-Fall stabil, können weitere Verwaltungs-Einheiten an die Transport-Infrastruktur angebunden werden. Dieser Schritt entfällt ggf., sofern für die fraglich Verwaltungsleistung bereits eine größere Zahl von Verwaltungs-Einheiten an die Transport-Infrastruktur angeschlossen ist.

Der Prozess bzw. das Projekt endet mit einem Wissens-Transfer, um die Erkenntnisse des Prozesses für kommende Projekte nutzen zu können und die Inhalte v.a. des API-Katalogs und den Dokumentationen zu schärfen.

5.3 Zwischenfazit

Es wird deutlich, dass sich das beschriebene Vorgehen flexibel auf unterschiedliche Verwaltungsleistungen anwenden lässt. *Für die Ausweitung des Ansatzes müssen – das soll abschließend erneut betont werden – keine neuen Lösungen oder Komponenten geschaffen werden.* Die Herausforderungen liegen vielmehr, wie weiter oben beschrieben, in der Schaffung der organisatorischen und rechtlichen Voraussetzungen. Liegen diese vor, können weitere Ende-zu-Ende-Strecken aufgrund der Nutzung einer zentralisierten Transport-Infrastruktur und der Abwicklung des Anbindungs-Prozesses über ein Anbindungs-Management (im Falle der Nutzung von FIT-Connect) unter vergleichsweise geringen Aufwänden realisiert werden. Für die zügige Erzielung von Fortschritten sollten bei der Schaffung neuer API-Ökosysteme Leistungen in den Fokus genommen werden, für die im Vorfeld bereits Pilotierungen des Ansatzes stattgefunden haben.

6 Handlungsbedarfe und nächste Schritte

Die etablierten Beispiele wie ELSTER und Co. zeigen eines: Wenn auf Seiten der Verwaltung die Bereitschaft vorhanden ist, privatwirtschaftliche Geschäftsmodelle zuzulassen und hierfür stabile Schnittstellen auf Basis einheitlicher Standards bereitzustellen, profitieren letztlich Antragstellende, die Verwaltungen und neue Marktteilnehmer gleichermaßen. Während sich die Verwaltungen auf die Bereitstellung einheitlicher (EfA-)Basisangebote konzentrieren und so die zunehmend knapper werdenden Ressourcen zielgerichtet einsetzen können, besteht für privatwirtschaftliche Akteure ein klarer Anreiz, neue und innovative Services auf der Grundlage unterschiedlicher Geschäftsmodelle zur Marktreife zu bringen und den Markteintritt zu vollziehen. Hiervon wiederum profitieren die Bürger:innen und Unternehmen, die wie im Falle von ELSTER aus einer Vielzahl von Services das für sie passende Angebot wählen können. Auch die Mitarbeiter:innen der Unternehmen und Organisationen an den Schnittstellen zur Verwaltung, z.B. in den Personalabteilungen oder Krankenhäusern, erleben eine spürbare Vereinfachung, wenn zukünftig Melde- und Anzeigevorgänge vollständig digital abgewickelt werden können.

Neben einer veränderten Einstellung im Sinne eines strategiekonformen Verhaltens der Verwaltung gegenüber einer deutlich breiteren Beteiligung der Privatwirtschaft im Bereich der Verwaltungsdigitalisierung sind weitere Rahmenbedingungen sicherzustellen, damit das in diesem Bericht beschriebene Ziel-Modell Wirklichkeit werden kann. Nötig ist beispielsweise eine „Annahme-/Anbindungsverpflichtung“ für standardkonform gelieferte Fachdaten, um verlässliche Markteintrittsbedingungen für Anbieter zu schaffen und die teilweise marktbeherrschende Stellung einiger etablierter Hersteller zu lösen. Daneben braucht es eine belastbare Governance einschließlich neuer Organisationsstrukturen. Verwaltungen brauchen verlässliche Unterstützung bei der Anbindung an die Transportinfrastrukturen ähnlich der vom DVDV bekannten pflegenden Stellen. Und auch privatwirtschaftliche Akteure müssen einen Kontaktpunkt für Fragen bei der Zulassung zum Ökosystem sowie bei Bedarfen bei der Anbindung vorfinden, damit neu entwickelte Angebote schnell realisiert und die Marktzugangsbarrieren niedrig gehalten werden können.

In diesem Folge-Bericht wurde auch gezeigt, auf Basis welcher Kriterien geeignete Verwaltungsleistungen identifiziert werden können. Hervorzuheben sind dabei vor allem hohe Fallzahlen als betriebswirtschaftliche Basis neuer Geschäftsmodelle sowie bereits vorliegende rechtlich-organisatorische Grundlagen wie die Möglichkeit zur Anbindung an die Transport-Infrastruktur sowie das Vorliegen eines etablierten Datenaustausch-Standards. Auch konnte in einem eigenen Abschnitt eine Methodik vorgestellt werden, mit Hilfe derer der vorgestellte Ansatz auf weitere Verwaltungsleistungen ausgeweitet werden kann. Es soll an dieser Stelle erneut betont werden, dass die wesentlichen Bausteine des Ansatzes bereits seit längerer Zeit vorliegen und sich die Vorteile einer Ausweitung anhand von Beispielen wie ELSTER/ERiC klar aufzeigen lassen.

Der Ansatz offener API-Ökosysteme setzt bewusst auf etablierte Standards und Technologien und stärkt diese. Um eine Rückkopplung der Arbeiten in die relevanten föderalen Gremien zu erreichen und den Anforderungen des maßgeblichen Beschlusses des IT-Planungsrates zu entsprechen, wurden die aktuellen Arbeitsstände in Sitzungen des FIT-Architekturboards sowie des FIT-Standardisierungsboards vorgestellt. Die Rückmeldungen aus beiden Gremien lieferten wertvolle Hinweise für das weitere Vorgehen und flossen in die Arbeiten an diesem Dokument ein. Bei einer Ausweitung des Ansatzes auf weitere Verwaltungsleistungen wird eine weitere Vertiefung der bereits engen Zusammenarbeit mit beiden Gremien in jedem Fall angestrebt.

Neben den Verwaltungen als verarbeitende Stellen spielen Akteure aus der Wirtschaft eine entscheidende Rolle bei der Verbreitung offener API-Ökosysteme im Verwaltungskontext. Durch die Entwicklung neuartiger Produkte schaffen die Unternehmen erst jene Wahlmöglichkeit für die Inanspruchnahme von Verwaltungsleistungen, die den hier vorgestellten Ansatz so attraktiv macht. Viele attraktive Anwendungsfälle sind rein im Kontakt mit den Verwaltungen nur schwer zu identifizieren. Um daher bewusst im Kreise von Unternehmen für die Entwicklung entsprechender Produkte zu werben und Dynamik zu erzeugen, fanden Austausche mit dem DATABUND sowie dem BITKOM zum Thema statt. Im Rahmen von Veranstaltungen wurde der Ansatz Unternehmen präsentiert und zur Mitarbeit aufgerufen. In der Folge konnten bereits erste Kontakte zu Unternehmen etabliert werden. Diese Arbeiten sollen noch intensiviert werden, um noch mehr Dynamik bei der Verbreitung des Ansatzes zu erzeugen.

Handlungsbedarfe

Für die Umsetzung des in diesem Bericht vorgestellten Ziel-Modells eines stabilen und offenen API-Ökosystems für die gesamte Verwaltung braucht es nun Grundlagen-Entscheidungen für die Allokation der nötigen Ressourcen und die Bereitschaft, noch bestehende Hürden v.a. in den Bereichen Recht und Organisation zu adressieren. Auch braucht es Entscheider:innen aus der Verwaltung, die für die von ihnen verantworteten Verwaltungsleistungen an der Öffnung für private Geschäftsmodelle mitwirken wollen und können. Daneben konnten im Verlauf dieses Berichts weitere akute Handlungs- und Regelungsbedarfe identifiziert werden:

Nutzung der föderalen Nutzerkonten für Akteure aus der Wirtschaft: Für Verbreitung des Ansatzes ist es unabdingbar, dass die Akteure der Wirtschaft die föderalen Nutzerkonten (BundID/DeutschlandID) in ihre Lösungen integrieren können. Nutzende identifizieren und authentisieren sich mittels der Konten; die Verwaltungen nutzen ihrerseits die Postfächer der Konten für die Zustellung digitaler Bescheide. Es ist daher von zentraler Bedeutung, dass eine rechtlich-organisatorische Möglichkeit (Nutzungsbedingungen) zur Nutzung der Konten durch Akteure der Privatwirtschaft geschaffen wird.

Weitere Standardisierung der Schnittstellen von Online-Diensten, Transport-Infrastrukturen und Fachverfahren: Die durch den IT-Planungsrat veranlasste Studie zur zukünftigen Ausrichtung des Nachrichtentransports im föderalen Umfeld⁴⁰ stellt einen wichtigen ersten Schritt zur Standardisierung von Transport-Technologien und Schnittstellen dar. Aufbauend auf den Ergebnissen der Studie sollten die Schnittstellen zwischen Online-Diensten, Transport-Infrastrukturen und Fachverfahren weitergehend standardisiert und die Schaffung bestimmter Schnittstellen und Clients verbindlich vereinbart werden. Dies kann beispielsweise über eine neue Initiative innerhalb der Standardisierungs-Agenda des IT-Planungsrates geschehen, wie dies zuletzt mit dem API-Standard „XBezahldienste“ für die Verbindung zwischen Online-Diensten und Bezahlverfahren geschehen ist.

Bereitstellung von Mitteln für Pilot-Projekte: In der praktischen Umsetzung stellte sich die geringe Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln bei den Verwaltungen als Hemmnis für die Initiierung von Pilot-Projekten heraus. Während sich eine ausreichende Anzahl an Partnern für eine Verprobung des Ansatzes auf Verwaltungsseite fand, verfügten diese teils nicht über die nötigen Mittel für die Projektumsetzung. Wünschenswert wäre daher eine zentrale Bereitstellung von Mitteln, um die dringend nötigen praktischen Erfahrungen bei der Realisierung konkreter identifizierter Anwendungsfälle zu sammeln (u.a. Mutterschutzmeldung durch HH, Düngemittelmeldungen/Wirkungsmonitoring durch ST, Sterbefallanzeige durch NI) und die Attraktivität des Ansatzes demonstrieren zu können.

Nächste Schritte

Es sollten zügig konkrete Schritte zur weiteren Verbreitung des Ansatzes offener API-Ökosysteme unternommen werden, um praktisch messbare Fortschritte erzielen zu können. Die Freie Hansestadt Bremen ist dabei als Patin des Schwerpunktthemas Digitale Anwendungen des IT-Planungsrates in einer guten Ausgangslage und stimmt sich bei den weiteren Arbeiten mit relevanten Akteuren wie der FITKO sowie dem FIT-Architektur- bzw. -Standardisierungsboard ab.

⁴⁰ Siehe <https://www.it-planungsrat.de/beschluss/beschluss-2025-18>

Gemeinsam mit den zuvor dargelegten, von anderen Akteuren zu adressierenden, Bedarfen bilden die nachfolgend skizzierten Schritte den Fahrplan für die Bearbeitung des Themas in den kommenden Monaten. Für diese Schritte wird gesamthaft eine Beauftragung in Form eines Beschlusses des IT-Planungsrates angestrebt.

Initiierung weiterer Pilotprojekte für offene API: Über die bisherigen Arbeiten mit wichtigen Partnern aus Wirtschaft und Verwaltung hinaus sollten zügig weitere, konkrete Pilotprojekte initiiert werden. Aus den Ergebnissen dieser Pilot-Projekte können wichtige Erkenntnisse für die weitere Ausweitung und Ausdifferenzierung des Ansatzes abgeleitet werden. Die Pilot-Projekte stellen damit eine Vorstufe für erste produktive Umsetzungen dar. Für die Initiierung der Pilot-Projekte kann auf bestehende Kooperationen mit Partnern wie dem BITKOM und verschiedenen Ländern (v.a. HH, NI und ST) aufgebaut werden. Wesentliche Voraussetzung hierfür ist, dass aus den Mitteln des IT-Planungsrates hierfür entsprechende Mittel allokiert werden.

Für erste Ansätze eines Community-Buildings ist überdies der Pilot-übergreifende Austausch sinnvoll. Hier kann die Freie Hansestadt Bremen eine wichtige Hub-Funktion wahrnehmen und im Rahmen entsprechender Veranstaltungen Raum für den Wissens-Transfer sowie Networking schaffen.

Grobkonzeption einer übergreifenden API-Service-Stelle gemeinsam mit FITKO: Als zentrales Element der Governance offener API-Ökosysteme übernimmt die übergreifende API-Service-Stelle wichtige Aufgaben in den Bereichen Informationsbereitstellung, Anforderungs- und Community-Management. Über die Service-Stelle können grundlegende, alle offenen API-Ökosysteme betreffenden Belange adressiert und die Umsetzung von Maßnahmen ggf. an die speziellen Service-Stellen delegiert werden.

Aufgrund bereits bestehender Angebote bei der FITKO, sollte die Konzeption der übergreifenden Service-Stelle in enger Abstimmung mit der FITKO erfolgen, sodass möglichst Synergien erzeugt und Doppelarbeiten vermieden werden. Aus der Konzeption der übergreifenden API-Service-Stelle können ferner Erkenntnisse für die Institutionalisierung der speziellen API-Service-Stellen, die beispielsweise bei den Service- bzw. betriebsverantwortlichen Stellen der EfA-Online-Dienste, etabliert werden können.

Der Schlüssel zur erfolgreichen Verwaltung liegt in mutiger Pionierarbeit und entschlossenem Gestaltungswillen. Besonders die Pionierarbeit bei der Entwicklung von Governance-Strukturen und die Überwindung rechtlicher und organisatorischer Hürden beim Aufbau eines leistungsfähigen API-Ökosystems tragen dazu bei, zukunftsfähige und bürger*innennahe Verwaltungsprozesse zu ermöglichen. Damit wird die Grundlage für eine moderne, offene und effiziente Verwaltung geschaffen, die allen Beteiligten echte Mehrwerte bietet.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Architektur-Skizze zentralisierte Transport-Infrastruktur	24
Abbildung 2: Vorgehensmodell zur Schaffung eines offenen API-Ökosystems.....	38

Quellenverzeichnis

Bayerisches Landesamt für Steuern (o.J.): Entwickler-Portal für ELSTER; <https://www.elster.de/elsterweb/infoseite/entwickler>; zuletzt aufgerufen am 13.10.2025.

Bayerisches Landesamt für Steuern (o.J.): Statistiken (Stand 31.08.2025). Pressemeldung; <https://www.elster.de/eportal/infoseite/presse>; zuletzt aufgerufen am 13.10.2025.

Bayerisches Staatsministerium für Digitales (o.D.): Ihre Fragen zu Mein Unternehmenskonto. FAQ-Sektion; <https://info.mein-unternehmenskonto.de/hilfe/>; zuletzt aufgerufen am 13.10.2025.

Beschaffungsamt des BMI (2025). Der Übertragungskanal: Peppol; <https://e-rechnung-bund.de/ubertragungskanale/peppol/>; zuletzt aufgerufen am 13.10.2025.

Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung (BMDS) (2025). Die fünf Prinzipien für digitaltaugliches Recht wurden überarbeitet – EU-Interoperabilität integriert. Meldung vom 27.06.2025; https://www.digitale-verwaltung.de/SharedDocs/kurzmeldungen/Webs/DV/DE/2025/06_digitaltaugliches_recht.html; zuletzt aufgerufen am 13.10.2025.

Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung (BMDS) (2025). Einer für Alle – Einfach erklärt; <https://www.digitale-verwaltung.de/Webs/DV/DE/onlinezugangsgesetz/efa/efa-node.html>; zuletzt aufgerufen am 13.10.2025.

Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung (BMDS) (2025). FIM - Das Föderale Informations-management. Online-Artikel; <https://www.digitale-verwaltung.de/Webs/DV/DE/onlinezugangsgesetz/ozg-grundlagen/fim/fim-node.html>; zuletzt aufgerufen am 13.10.2025.

Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung (BMDS) (2025). Vertrauensniveau. Lexikon-Artikel zum Thema Digitale Verwaltung; <https://www.digitale-verwaltung.de/Webs/DV/DE/aktuelles-service/faq-lexikon/glossar/functions/ozg-lexikon.html?lv3=20348586&lv2=20339824#doc20348586>; zuletzt aufgerufen am 13.10.2025.

Europäische Union (2014). Verordnung (EU) Nr. 910/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates. Amtsblatt der Europäischen Union; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32014R0910>; zuletzt aufgerufen am 13.10.2025.

Europäische Union (2024). Verordnung (EU) 2024/903 des Europäischen Parlaments und des Rates. Amtsblatt der Europäischen Union; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202400903; zuletzt aufgerufen am 13.10.2025.

Föderale IT-Kooperation (FITKO) (o.D.): Das Föderale Entwicklungsportal;
<https://docs.fitko.de/>; zuletzt aufgerufen am 13.10.2025.

Föderale IT-Kooperation (FITKO) (o.D.): Beschreibung IT-Standard XBezahldienste;
<https://docs.fitko.de/xbezahldienste/standard/BeschreibungXBezahldienste/>; zuletzt aufgerufen am 13.10.2025.

Föderales IT-Architekturboard (2025): Föderale IT-Architekturrichtlinie. Version 1.9.0. Herausgegeben für den IT-Planungsrat auf Grundlage des Beschlusses 2021/37; https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2025/Beschluss_2025_17_F%C3%B6derale_IT-Architekturrichtlinie_Version_1.9.0.pdf; zuletzt aufgerufen am 13.10.2025.

Föderales IT-Architekturboard (2025): Zielarchitektur Postfach- und Kommunikationslösungen. GitLab-Repository mit Grundlageninformationen; <https://gitlab.opencode.de/it-planungsrat/fit-ab/zapuk>; zuletzt aufgerufen am 13.10.2025.

Freie und Hansestadt Bremen - Senator für Finanzen (2025). Embeddable Government - Bestehende Ökosysteme mit der Wirtschaft auf Basis offener API; Analyse/Konzeptpapier für den IT-Planungsrat.

Freie und Hansestadt Bremen - Senator für Finanzen (2025). XMeld;
<https://www1.osci.de/meldewesen/xmeld-2827>; zuletzt aufgerufen am 13.10.2025.

HL7.org (2025): HL7 FHIR-Homepage; <https://www.hl7.org/fhir/>; zuletzt aufgerufen am 13.10.2025.

IT-Planungsrat (2024): Beschluss 2024/55 („API First“). Beschlusstext; <https://www.it-planungsrat.de/beschluss/beschluss-2024-55>; zuletzt aufgerufen am 13.10.2025.

IT-Planungsrat (2025). Beschluss 2025/18 („Eskalationsentscheidung OSCI und XTA“) vom 26.03.2025; <https://www.it-planungsrat.de/beschluss/beschluss-2025-18>; zuletzt aufgerufen am 13.10.2025.

IT-Planungsrat (2025): Die föderale Digitalstrategie für die Verwaltung; https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/it-planungsrat/der-it-planungsrat/foederale_digitalstrategie/250513_IT_PLR_Foederale_Digitalstrategie_Zukunftsbild_Leitlinien.pdf; zuletzt aufgerufen am 13.10.2025.

IT-Planungsrat (2025). Information 2025/06-AL (Unternehmenskonto) vom 29.04.2025;
<https://www.it-planungsrat.de/beschluss/information-2025-06-al>; zuletzt aufgerufen am
13.10.2025.

Koordinierungsstelle für IT-Standards (2025). Peppol zur Übermittlung von strukturierten Daten;
<https://xeinkauf.de/peppol/>; zuletzt aufgerufen am 13.10.2025.

Koordinierungsstelle für IT-Standards (o.D.). XÖV-Standards und Codelisten. Das XRepository;
<https://www.xrepository.de/>; zuletzt aufgerufen am 13.10.2025.