Hervorzuhebende Gesichtspunkte zur Rezeption und Einordnung des unabhängigen Rechtsgutachtens zur ZaPuK

Kommentierung der FITKO

Zielarchitektur für Postfach- und Kommunikationslösungen (ZaPuK) Version: 1.0

Version	Datum	Autor:in	Aktion
0.9	02.10.2026	Moritz Ahlers, Dominik Braun	Initiale Erstellung
1.0	06.10.2026	Moritz Ahlers, Dominik Braun	Iteration und Schärfung

Inhaltsverzeichnis

1 Gegenstand und Ziel der Kommentierung 3

2 Anmerkungen im Einzelnen 3

2.1 Differenzierung zwischen Betriebs-, Finanzierungs- und Nutzungsmodell 3

2.2 Bereitstellung als Produkt des IT-Planungsrates auf Grundlage des IT-StV 4

2.3 Bereitstellung auf Grundlage des Art. 91c Abs. 5 GG 5

Herausgeberin und Lizenzgeberin:
FITKO (Föderale IT-Kooperation) Anstalt des öffentlichen Rechts

Erstellt durch:
Moritz Ahlers (FITKO), Dominik Braun (FITKO)

Nutzungsbedingungen
Dieses Gutachten wird durch die Herausgeberin unter der Creative-Commons-Lizenz **Namensnennung 4.0 International (CC BY 4.0)** zur Verfügung gestellt. Die Lizenz erlaubt insbesondere Vervielfältigung, Verbreitung, öffentliche Zugänglichmachung sowie Bearbeitung, auch zu kommerziellen Zwecken, sofern eine angemessene Namensnennung erfolgt und auf die Lizenz verwiesen wird.
Lizenztext: https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.de

1 Gegenstand und Ziel der Kommentierung

Mit der vorliegenden Kommentierung hebt die FITKO drei ausgewählte Gesichtspunkte zum durch die Rechtsanwaltskanzleien *Eichler Kern Klein Rechtsanwälte PartG mbB* und *PLANIT // LEGAL Rechtsanwaltsgesellschaft mbH* erstellen, unabhängigen Rechtsgutachten und zu dessen Zusammenfassung im Dokument „Überblick und Handlungsempfehlungen" (je Stand vom 06.10.2026) hervor, welche sie für dessen Rezeption sowie die weitere Umsetzung der föderalen Zielarchitektur für Postfach- und Kommunikationslösungen (ZaPuK) durch Bund und Länder für besonders relevant erachtet. Die Hinweise betreffen insbesondere die verfassungsrechtliche Einordnung der Betriebs-, Finanzierungs- und Nutzungsmodelle.

2 Anmerkungen im Einzelnen

2.1 Differenzierung zwischen Betriebs-, Finanzierungs- und Nutzungsmodell

Das Gutachten verwendet in Bezug auf ZaPuK übergreifende Begriffe wie „Umsetzung", „Realisierung" und „Verwirklichung". Bei der Rezeption und Einordnung des Gutachtens ist zu berücksichtigen, auf welche Konzeption der Umsetzung sich das Gutachten bezieht. Die Prüfung zeigt, dass für einzelne Elemente der ZaPuK unterschiedliche Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Finanzierungskompetenzen einschlägig sein können.

Für die Rezeption und Diskussion erscheint es daher aus Sicht der FITKO wichtig, mindestens zwischen Betriebs-, Finanzierungs- und Nutzungsmodell zu unterscheiden. Die jeweiligen Rechtsgrundlagen können für diese Dimensionen unterschiedliche Möglichkeiten und Grenzen aufweisen und lassen sich teilweise kombinieren.

Insbesondere sollte aus der fehlenden Tragfähigkeit einer Rechtsgrundlage für die Herstellung einer Verbindlichkeit der Nutzung nicht zugleich auf ihre fehlende Tragfähigkeit für Entwicklung, Betrieb oder Bereitstellung geschlossen werden. Das Gesamtmodell kann vielmehr – wie auch das Gutachten grundsätzlich aufzeigt – auf einer Kombination unterschiedlicher Rechtsgrundlagen beruhen. So erscheint es etwa möglich, Entwicklung, Betrieb und Bereitstellung im Rahmen von Art. 91c Abs. 1 GG in Verbindung mit dem IT-StV zu organisieren und die Verbindlichkeit der Nutzung durch flankierende gesetzliche Vorgaben auf jeweils einschlägiger Kompetenzgrundlage herzustellen. Ob und in welchem Maß die Umsetzung der ZaPuK überhaupt mit der Vorgabe der rechtlich verbindlichen Nutzung einzelner IT-Systeme verbunden sein soll, obliegt dabei der politischen Verständigung von Bund und Ländern, insbesondere im Kontext der Ausgestaltung des Deutschland-Stacks und der Deutschland Architektur.

2.2 Bereitstellung als Produkt des IT-Planungsrates auf Grundlage des IT-StV

Das Gutachten empfiehlt für die übergreifende Regelung des Zusammenwirkens in Bezug auf ZaPuK einen Staatsvertrag. Zugleich weist es selbst darauf hin, dass mit dem IT-StV, dem IT-Planungsrat und der FITKO bereits eine Kooperation nach Art. 91c Abs. 1 und 2 GG besteht, die für ZaPuK genutzt und gegebenenfalls erweitert werden kann.

Aus Sicht der FITKO sollte deshalb zwischen den bereits bestehenden Möglichkeiten des IT-StV und einem neuen beziehungsweise zusätzlichen staatsvertraglichen Regelungsbedarf unterschieden werden. Der IT-Planungsrat kann Digitalisierungslösungen betreiben lassen (§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 IT-StV), Produkte sowie föderale Projekte steuern (§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 IT-StV) und bedient sich zu seiner Unterstützung der FITKO (§ 1 Abs. 1 S. 4, § 5 Abs. 1 S. 3 IT-StV). Aus rechtlicher Sicht können die einschlägigen Teile einer einheitlichen Postfach- und Kommunikationsinfrastruktur (PuK) im Sinne der ZaPuK daher grundsätzlich, ganz oder teilweise, in dem bestehenden Produktmanagement-Rahmen etabliert oder in bestehende Produkte integriert werden.

Hierfür spricht auch die Entstehungsgeschichte des IT-StV. Mit der Errichtung der FITKO sollte gerade vermieden werden, für „jede einzelne IT-Kooperation" erneut „Vereinbarungen zu Organisations- und Betriebsmodellen" entwickeln zu müssen.[1] Diese Zielrichtung wurde mit dem Zweiten IT-Änderungsstaatsvertrag weiter verstärkt, indem insbesondere das Betreibenlassen gemeinsamer Digitalisierungslösungen und die Steuerung von Produkten und föderalen Projekten ausdrücklich im IT-StV verankert und die Finanzierung entsprechender Vorhaben im FITKO-Wirtschaftsplan verstetigt wurden.[2]

Vor diesem Hintergrund erscheint es aus Sicht der FITKO insbesondere klärungsbedürftig, welchen konkreten zusätzlichen Regelungsbedarf ein neuer oder geänderter Staatsvertrag gegenüber dem bestehenden Rahmen aus IT-StV, IT-Planungsratsbeschlüssen und Produktmanagement-Modell abdecken soll. Dies gilt insbesondere für Entwicklung, Betrieb und Bereitstellung. Eine verbindliche Nutzung kann demgegenüber – wie unter 2.1 dargestellt – gegebenenfalls durch flankierende gesetzliche Vorgaben geregelt werden.

Auch für die Finanzierung eröffnet § 9 Abs. 4 S. 1 Hs. 2 IT-StV Spielraum für vom regulären Finanzierungsschlüssel abweichende Regelungen. Maßgeblich bleibt insoweit, welche Grenzen und Gestaltungsmöglichkeiten sich aus Art. 91c GG und der Finanzverfassung ergeben.

[1] Vgl. BReg, Begr. Entwurf eines Gesetzes zum Ersten IT-Änderungsstaatsvertrag, BT-Drs. 19/9737 v. 29.04.2019, S. 8

[2] Vgl. BReg, Begr. des Entwurfs eines Gesetzes zum Zweiten IT-Änderungsstaatsvertrag, BT-Drs. 20/11851 v. 12.06.2024, S. 6-8, 10 f.

2.3 Bereitstellung auf Grundlage des Art. 91c Abs. 5 GG

Das Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass Art. 91c Abs. 5 GG die einheitliche PuK insoweit als Regelungsgrundlage tragen kann, als sie funktional dem Zugang zu Verwaltungsleistungen dient. Für Entwicklung, Bereitstellung, Betrieb und Finanzierung durch den Bund hält es jedoch zusätzlich einen Rückgriff auf Art. 86 GG bzw. Art. 87 Abs. 3 GG für erforderlich.

Aus Sicht der FITKO wirft die Staatspraxis zur BundID/DeutschlandID die Frage auf, ob dieser zusätzliche Rückgriff in jedem Fall erforderlich ist. Mit § 3 Abs. 1 OZG besteht bereits ein gesetzliches Modell für die zentrale Bereitstellung des Bürgerkontos einschließlich Postfach durch den Bund. Die Gesetzesbegründung zum OZG-Änderungsgesetz stützt die Regelungen zum übergreifenden IT-Zugang auf Art. 91c Abs. 5 GG und ordnet die laufenden Kosten des zentralen Bürgerkontos dem Bundeshaushalt zu, ohne zusätzlich auf Art. 87 Abs. 3 GG oder Art. 86 GG abzustellen.

Vor diesem Hintergrund erscheint aus Sicht der FITKO klärungsbedürftig, ob Art. 91c Abs. 5 GG für IT-zugangsbezogene Komponenten nicht selbst auch eine gesetzlich zu bestimmende zentrale Bereitstellung durch den Bund tragen kann. Dies ist praktisch relevant, weil ein zusätzlicher Rückgriff auf Art. 87 Abs. 3 GG bzw. Art. 86 GG die organisatorischen Gestaltungsmöglichkeiten einer Bundesbereitstellung begrenzt.

Diese Frage gewinnt durch die aktuelle Gesetzgebungspraxis zum DIdG-E zusätzlich an Bedeutung. Der Gesetzentwurf stützt Regelungen zur EUDI-Wallet ausdrücklich auf Art. 91c Abs. 5 GG, soweit der übergreifende informationstechnische Zugang zu Verwaltungsleistungen betroffen ist, und sieht zugleich verschiedene Formen einer zentralen Bereitstellung durch oder im Auftrag des Bundes vor. Darüber hinaus werden dem Bund Kosten für zentral bereitgestellte Anbindungs- und Integrationsinfrastrukturen zugerechnet.[3]

[3] Vgl. BReg, Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der unionsrechtlichen Vorschriften über die Europäische Brieftasche für die Digitale Identität sowie zur Änderung anderer Rechtsvorschriften (Digitale Identitätengesetz – DIdG), BT-Drs. 21/7408 v. 29.07.2026, S. 36, 55 f., 117 f.; dort zur Herleitung der Gesetzgebungskompetenz aus Art. 91c Abs. 5 GG für den übergreifenden IT-Zugang sowie zu Formen der staatlichen Bereitstellung und zur zentralen Bereitstellung von Connectoren und des BundID-Adapters.