

Zeitschriftenartikel:

Begutachtet

Begutachtung:

Dr. iur. Lutz Gollan 

LBV 

Erhalten: 04. März 2026

Akzeptiert: 10. Mai 2026

Publiziert: 08. Juli 2026

Lizenz:

© Hendrik Haase

Dieses Werk steht unter der Lizenz Creative Commons-Namensnennung 4.0 (CC-BY 4.0) International



Empfohlene Zitierung:

Haase, Hendrik (2026): Plattform statt Behörde? Zur Umsetzbarkeit von Government-as-a-Plattform in Deutschland, in: API Magazin, Nr. 7, Bd. 2.
DOI:10.15460/apimagazin.2026.7.2.302.

Plattform statt Behörde?

Zur Umsetzung von Government-as-a-Plattform in Deutschland

Hendrik Haase^{1*} 

Studierender im 4. Semester des Masterstudiengangs Digitale Transformation der Informations- und Medienwirtschaft

¹Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg, Deutschland 

*Korrespondenz: redaktion-api@haw-hamburg.de

Zusammenfassung

Diese Arbeit untersucht das Konzept Government as a Platform (GaaP) und dessen Potential für die Digitalisierung der staatlichen Verwaltung. Ausgangspunkt ist die Empfehlung der Kommission zur Sozialstaatsreform, den sogenannten „Deutschland-Stack“ als digitale Infrastruktur für eine plattformbasierte Verwaltung aufzubauen. Nach einer theoretischen Einführung in das GaaP-Konzept werden die Modelle Estlands und Großbritanniens als Vergleichsbeispiele analysiert. Während Estland auf eine integrierte Dateninfrastruktur setzt, verfolgt Großbritannien einen modularen Ansatz mit wiederverwendbaren digitalen Basiskomponenten. Die Analyse zeigt, dass der deutsche Ansatz strukturell eher dem britischen Modell ähnelt und vor allem durch föderale Strukturen und institutionelle Fragmentierung vor Herausforderungen steht. Gleichzeitig bieten standardisierte Basiskomponenten und zentrale Plattformdienste Chancen für effizientere Verwaltungsprozesse und neue Innovationsimpulse.

Schlagerworte: Government-as-a-Plattform, Digitalisierung, Digitale Transformation, E-Government, Verwaltung, Staatsverwaltung, Verwaltungssystem

Abstract

This paper examines the concept of Government as a Platform (GaaP) and its potential for the digital transformation of Germany's social administration. The analysis is based on the recommendation to develop a platform-based digital infrastructure known as the "Deutschland-Stack". After introducing the theoretical foundations of GaaP, the paper compares the implementations in Estonia and the United Kingdom. Estonia relies on an integrated data infrastructure, while the UK follows a modular approach based on reusable digital building blocks. The findings suggest that Germany's approach resembles the British model and faces similar challenges related to federal structures and administrative fragmentation. At the same time, standardized components and central platform services offer opportunities to improve administrative efficiency and foster innovation.

Keywords: Government-as-a-Plattform, Digitalization, Digital Transformation, E-Government, Administration, Public Administration, Admin System

1 Einleitung

Am 28. Januar 2026 legte die Kommission zur Sozialstaatsreform (KSR) ihren Abschlussbericht der Bundesministerin für Arbeit und Soziales vor.¹ Die Kommission war von der aktuellen Bundesregierung im September 2025 „mit dem Auftrag zur Modernisierung und Entbürokratisierung im Sinne der Bürgerinnen und Bürger und der Verwaltungen“ eingesetzt worden und sollte hierfür Maßnahmenempfehlungen erarbeiten. Im abschließenden Bericht finden sich 26 solcher Empfehlungen, wovon sich neun Stück (Empfehlung 18 – 29) in Kapitel IV „Digitalisierung und Modernisierung der Verwaltung“ befinden.²

In diesem Kapitel attestiert die KSR dem deutschen Sozialstaat „[f]ragmentierte Zuständigkeiten und mangelnde Fortschritte bei der digitalen Beantragung von Leistungen“. Weiterhin sei die „digitale Infrastruktur der Sozialverwaltung [...] uneinheitlich und geprägt von hohen Beschaffungs- und Verwaltungskosten, nicht standardisierten Schnittstellen und einer veralteten Registerlandschaft“. Die ausgesprochenen Empfehlungen sollen dabei helfen, das Ziel einer kompletten „Ende-zu-Ende-Digitalisierung der Antrags- und Verwaltungsverfahren“ zu erreichen. Empfehlung 18 adressiert dabei die grundlegende Basis, auf der dieses Vorhaben durchgeführt soll:

Die Kommission empfiehlt eine plattformbasierte Modernisierung der Sozialverwaltung („Government-as-a-Platform“-Ansatz). Der Deutschland-Stack soll Basiskomponenten bereitstellen, die die Grundlage für alle digitalen Prozesse der Sozialverwaltung bilden.³

Die Digitalisierung des Sozialstaats soll also nach der Government-as-a-Platform-Idee (GaaP) – ursprünglich 2010 vom Softwareentwickler und Publizisten Tim O'Reilly erdacht (O'Reilly 2011: 13) – konzipiert werden. Nun stellt sich die Frage, was dieses Konzept beinhaltet und welche Chancen und Herausforderungen es für Deutschland bietet.

Nach einer theoretischen Einführung in das Konzept werden Beispiele aus Estland und Großbritannien vorgestellt, welche bereits GaaP-Modelle implementiert haben. Anschließend werden aktuelle Bemühungen und die Fundierung des deutschen Ansatzes vorgestellt und im Vergleich mit den beiden anderen Ländern eingeordnet. Anhand dessen wird abschließend eine Diskussion geführt, um eine Antwort auf die Forschungsfrage zu finden.

2 Government-as-a-Platform

Angelehnt an den Begriff Web 2.0 und inspiriert vom Erfolg digitaler Plattformen wie Google oder Amazon entwickelte Tim O'Reilly seine Idee vom „Government 2.0“ (O'Reilly 2011: 13), welche schließlich unter dem Namen GaaP Bekanntheit erlangte. Der grundlegende Gedanke seines theoretischen Ansatzes war, dass der Staat in seinem Kern ein Mechanismus des kollektiven Handelns darstellt

1 BMDS (2026c): Sozialstaatskommission legt Bericht zur Modernisierung und Digitalisierung des Sozialstaats vor, [online] <https://bmds.bund.de/aktuelles/aktuelle-meldungen/detail/sozialstaatskommission-legt-bericht-zur-modernisierung-und-digitalisierung-des-sozialstaats-vor> [Abrufdatum: 18.02.2026].

2 CDU, CSU und SPD (2025): Verantwortung für Deutschland – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, [online] <https://www.koalitionsvertrag2025.de/>.

3 KSR (2026): Empfehlungen der Kommission zur Sozialstaatsreform, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, [online] https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Soziales/Modernisierung-Sozialstaat/abschlussbericht-sozialstaatskommission.pdf?__blob=publicationFile&v=1 [Abrufdatum: 03.02.2026].

(O'Reilly 2011: 14). Indem Menschen sich zusammentun, Gesetze entwerfen und Institutionen gründen, können Probleme angegangen werden, die die Kompetenz des einzelnen übersteigen. Mit Hilfe der kollaborativen Technologien des Internets ließe sich laut O'Reilly in diesem Sinne ein partizipatives Staatskonzept umsetzen, welches genau diesen Kern aufgreift.

Im Zentrum steht der Übergang vom existierenden Modell des „vending machine government[s]“ (O'Reilly 2011: 15), bei dem Bürger*innen Steuern zahlen und dafür staatliche Leistungen erwarten, hin zu einem offenen, innovationsfördernden „Bazar“-Modell. In diesem fungiert der Staat nicht mehr primär als Anbieter vorbestimmter Leistungen – die wie in dem Verkaufsautomaten bereitgestellt werden –, sondern als eine Art Verwalter eines Marktplatzes oder Bazars, der seinen Bürger*innen Infrastruktur und Rahmenbedingungen zur Verfügung stellt, damit diese selbst innovative Lösungen entwickeln können (O'Reilly 2011: 15). Ziel ist es ein politisches System mit hoher Generativität (O'Reilly 2011: 18) zu schaffen. Also ein System mit der Fähigkeit, durch die Beteiligung Dritter kontinuierlich Innovation hervorzubringen. Ein Paradebeispiel für die Vorteile eines solchen Systems sieht O'Reilly in Apples iPhone. Der Konzern lieferte mit dem Gerät und dessen Betriebssystem einen Rahmen, der Appentwicklung für nahezu jede Person möglich machte. Das Resultat ist ein App-Store der im Jahr 2025 über 2 Millionen Apps führt, eine Masse die Apple alleine nie hätte produzieren können.⁴ Er soll lediglich zur Bereitstellung und Instandhaltung von Infrastruktur dienen und grundlegende Regeln für dessen Benutzung festlegen und nicht mit der privaten Wirtschaft in direktem Konkurrenzkampf stehen (O'Reilly 2011: 16). Im Hinblick auf eine Digitalisierung wären das beispielsweise die Bereitstellung von offenen APIs und Open-Government-Data (O'Reilly 2011: 26-28) und eine Gewährleistung von Kompatibilität und Interoperabilität durch vorgegebene Standards (O'Reilly 2011: 29f.). Das umfassende System muss dabei simpel bleiben, damit es ein niedrighschwelliges Angebot zur Weiterentwicklung darstellt (O'Reilly 2011: 21). Selbstverständlich unterscheidet sich das Geschäftsmodell von Apple als privatwirtschaftliches Unternehmen von dem Dienstleistungsansatz des GaaP-Modells, doch lassen sich die Erkenntnisse von Apple durchaus übertragen, da beide Modelle es zum Ziel haben, besagte Generativität zu maximieren. Beim Apple-Modell geht es darum, ein möglichst großes Warenangebot zu schaffen; beim GaaP-Modell darum, möglichst viel Innovation und Beschleunigung in die Digitalisierung zu bekommen.

Ein weiteres zentrales Prinzip von GaaP ist die kontinuierliche Selbstreflexion staatlicher Programme (O'Reilly 2011: 20). Denn als Anbieter*innen einer Plattform soll das Regierungshandeln nicht die eigene Ausdehnung verfolgen, sondern die Befähigung von Gesellschaft und Wirtschaft selbst handlungsfähiger zu werden. Das bedeutet, dass etablierte Regierungsprogramme auf ihren Nutzen überprüft werden müssen und gegebenenfalls geschlossen werden, sollten sie zu sehr mit privaten Anbieter*innen konkurrieren oder zu große Hürden für Innovationen darstellen (O'Reilly 2011: 20). Laut O'Reilly bedeutet GaaP schlussendlich das Ende von komplexen, funktionsüberladenen Programmen zugunsten einfacher, modularer Dienste, die von Dritten erweitert werden können – auch um die Simplität des Systems zu gewährleisten und Partizipation zu fördern (O'Reilly 2011: 21). Partizipation bedeutet im GaaP-Verständnis mehr als bloße Anhörung: Bürger*innen

4 Tila, C. (2025): App-Stores: Anzahl der verfügbaren Apps 2025, Statista, [online] <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/208599/umfrage/anzahl-der-apps-in-den-top-app-stores/> [Abrufdatum: 17.02.2026].

sollen aktiv in Problemlösung und der Entwicklung neuer Anwendungen eingebunden werden. Eine Voraussetzung dafür ist die bereits erwähnte Bereitstellung von Open-Data und APIs, so können unabhängige Entwickler*innen neue Anwendungen für Government-Data erfinden. Das fördert nicht nur Innovation innerhalb der Wirtschaft, sondern spart auch der Regierung den Arbeitsaufwand einer eigenständigen Entwicklung, wodurch Ausgaben reduziert und Kapazitäten befreit werden (O'Reilly 2011: 21-23).

Im Zusammenhang mit Open-Data erwähnt O'Reilly auch die Möglichkeit durch die Analyse von Daten, die von Bürger*innen durch Interaktionen mit staatlichen Institutionen generiert werden, Rückschlüsse auf Optimierungspotential von Kostenpunkten und Angeboten zu ziehen.⁵ Diese Art von Data-Mining könne auch weitere Innovationen im privaten Sektor initiieren, wenn Unternehmen darin neue Anwendungsfälle erkennen. Daran angeschlossen fordert O'Reilly außerdem, dass ein Government 2.0 eine ähnliche Experimentierfreude wie Technologieunternehmen an den Tag legt: „embrace failure, experimentation, and rapid iteration“ (O'Reilly 2011: 35). Das bedarf einer Haltung, die weniger starre Vorgaben für spezifische Probleme bietet, sondern eher eine flexible Herangehensweise fördert und bewusst neue, unausgereifte Ansätze zulässt (O'Reilly 2011: 35f.). Trotz der erwähnten Warnung, dass Plattformanbieter*innen nicht in Konkurrenz mit ihren Nutzenden treten sollen, betont O'Reilly, dass der Staat nicht nur Rahmenbedingungen schaffen, sondern auch exemplarisch vorangehen soll (O'Reilly 2011: 37). So kann durch eigene, innovative Projekte demonstriert werden, welches Potential in der bereitgestellten Plattform liegt, um so neue Akteure zur Nutzung und Weiterentwicklung zu motivieren.

Abschließend lässt sich festhalten, dass das GaaP-Konzept einen Staat beschreibt, welcher weniger als ein hierarchischer Anbieter einzelner Leistungen agiert, sondern als offene, partizipative Infrastruktur, die kollektive Problemlösung zwischen Regierung, Wirtschaft und Zivilgemeinschaft fördert. O'Reilly beschreibt es selbst am besten:

The idea that we have to choose between government providing services to citizens and leaving everything to the private sector is a false dichotomy. Tim Berners-Lee didn't develop hundreds of millions of websites; Google didn't develop thousands of Google Maps mashups; Apple developed only a few of the tens of thousands of applications for the iPhone. Being a platform provider means government stripped down to the essentials. A platform provider builds essential infrastructure, creates core applications that demonstrate the power of the platform and inspire outside developers to push the platform even further, and enforces „rules of the road“ that ensure that applications work well together. (O'Reilly 2011: 37)

3 Beispiel Estland

Obwohl GaaP nie explizit als Leitmodell der estnischen Digitalstrategie formuliert wurde, zeichnen sich dessen zentrale Prinzipien hier deutlich ab. Wie Margetts und Naumann (2017) betonen, scheint Estland in vielerlei Hinsicht dem Konzept gefolgt zu sein – lediglich unter anderer Rhetorik und bereits schon vor dessen

⁵ Eine Chance dafür bietet der 2024 in Kraft getretene EU „Data Act“, welcher einen fairen Austausch und Nutzen von Daten für private Nutzer*innen, Unternehmen und den öffentlichen Sektor ermöglichen soll, siehe: Verordnung (EU) 2023/2854 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2023 über harmonisierte Vorschriften für einen fairen Datenzugang und eine faire Datennutzung sowie zur Änderung der Verordnung (EU) 2017/2394 und der Richtlinie (EU) 2020/1828 (Datenverordnung).

Ausformulierung durch O'Reilly mit den ersten Ansätzen Mitte der 1990er Jahre (Margetts und Naumann 2017: 4).

Das estnische Modell digitaler Verwaltung basiert auf drei zentralen Schichten, die gemeinsam das Rückgrat staatlicher Dienstleistungen bilden (Margetts und Naumann 2017: 5):

X-Road bildet das technische Kernstück. Es handelt sich dabei um ein System zur Vernetzung von privaten und staatlichen Registern – die gesamte Umgebung ist öffentlich auf GitHub einzusehen.⁶ Jedes Register hat eine verantwortliche Stelle, die für die Pflege der Daten verantwortlich ist, wie beispielsweise Fahrzeuge, Grundstücke oder Gewerbe. Die Grundlage des Systems ist eine 16-stellige Identifikationsnummer – ähnlich wie die Identifikationsnummer im Rahmen des Registermodernisierungsgesetzes in Deutschland⁷ – die jede*r Bürger*in bei Geburt erhält und mit deren Hilfe personenbezogene Daten abgerufen werden können (Margetts und Naumann 2017: 5). *X-Road* wurde erstmalig am 17. Dezember 2001 als „Version 1.0 – XML-RPC“ in Estland eingeführt.⁸

Ergänzt wird das System durch die *eID*-Infrastruktur, eine Identifikationsmöglichkeit in Form einer *eID*-Karte, basierend auf PKI-Authentifizierung⁹ und digitalen Signaturen. Damit kann nicht nur auf öffentliche Dienstleistungen der Verwaltung zugegriffen werden, sondern auch auf Anwendungen in der Firma oder das persönliche Online-Banking (Margetts und Naumann 2017: 5). Weitere Anwendungsfelder sind unter anderem das Wählen online, digitales Unterschreiben von Dokumenten und der Zugang zur Gesundheitsakte.¹⁰

Das *eID*-Ökosystem umfasst neben der chip-basierten Karte die „Mobile-ID“, eine SIM-basierte Anwendung für Smartphones und die „Smart-ID“, eine App-basierte Authentifizierungsanwendung. Seit dem 26. Februar 2026 wird darüber hinaus die „Smart-ID+“-Funktion eingeführt, welche zusätzliche Sicherheit für die Authentifizierung und Nutzerfreundlichkeit bieten soll.¹¹

Die dritte Schicht bildet das Portal *eesti.ee*. Über dieses können Bürger*innen auf mehr als 100 E-Services zugreifen – eine Summe die über die Jahre hinweg von 815 (2015) deutlich reduziert wurde, um redundante und veraltete Angebote zu eliminieren.¹² Außerdem können Nutzende über das Portal jederzeit einsehen, wer Zugriff auf ihre Daten hat, wann diese abgerufen wurden und warum (Margetts und Naumann 2017: 5).

In institutioneller Hinsicht wird das System politisch durch einen zentralen Chief Information Officer aus dem Kabinett verantwortet, während die Estonian Information System Authority (EISA) die technische Verwaltung der drei Schichten übernimmt (Margetts und Naumann 2017: 5).

6 NIIS, Nordic Institute for Interoperability Solutions (o. J. a): GitHub - NIIS, GitHub, [online] <https://github.com/nordic-institute> [Abrufdatum: 24.02.2026].

7 BMJV (2021): RegMoG, [online] <https://www.gesetze-im-internet.de/regmog/BJNR059100021.html> [Abrufdatum: 06.05.2026].

8 NIIS, Nordic Institute for Interoperability Solutions (o. J. b): X-Road® – X-Road® History, X-Road®, [online] <https://x-road.global/xroad-history> [Abrufdatum: 24.02.2026].

9 „Als Public Key Infrastruktur (PKI) bezeichnet man ein System, welches es ermöglicht digitale Zertifikate zu erzeugen, zu verteilen und zu prüfen. Diese Zertifikate dienen als digitale Identität für Personen und Maschinen [...]“ (Landesamt für Digitalisierung, Breitband und Vermessung Bayern (o. J.): Was ist PKI? - PKI Bayern - Landesamt für Digitalisierung, Breitband und Vermessung, PKI Bayern, [online] <https://www.pki.bayern.de/vpki/allg/pki/index.html> [Abrufdatum: 24.02.2026].

10 Estonian Business and Innovation Agency (2024): ID-card, e-Estonia, [online] <https://e-estonia.com/solutions/estonian-e-identity/id-card/> [Abrufdatum: 24.02.2026].

11 Estonian Information System Authority (2026): Eesti.ee, [online] <https://www.eesti.ee/> [Abrufdatum: 24.02.2026].

12 Estonian Information System Authority (2025): Eesti.ee, [online] <https://www.eesti.ee/> [Abrufdatum: 24.02.2026].

Interessanterweise spielt Open-Data in Estland kaum eine Rolle. Die von O'Reilly geforderte Offenheit im GaaP-Modell findet sich insbesondere in Form von offenen Standards und integralen APIs wieder (Margetts und Naumann 2017: 10f.). Man vertritt hier die Auffassung, dass so nicht bloß Daten veröffentlicht, sondern nutzbare, standardisierte Zugänge geschaffen werden, die konkrete Anwendungsfälle ermöglichen. *X-Road* wird dafür nicht nur wegen seines offenen Designs geschätzt, sondern weil gerade diese Offenheit ein hohes Maß an Sicherheit erfordert und diese auch mitbringt. So ist es für Behörden und Unternehmen schlichtweg praktischer sich diesem System anzuschließen, als ein eigenes zu bauen (Margetts und Naumann 2017: 11). Auch die von O'Reilly angesprochene Simplizität der Plattform ist im estnischen Modell deutlich erkennbar und in das Design von *X-Road* integriert. So lässt das System keine redundanten Datensätze zu und öffentliche Stellen sind gesetzlich dazu verpflichtet, ihre Daten darin zu speichern (Margetts und Naumann 2017: 13). Die Einführung eines solch konsistenten Systems wurde allerdings dadurch begünstigt, dass Estland eine relativ kleine Bevölkerung hat, ohne die demografischen Besonderheiten größerer Nationen wie England (Margetts und Naumann 2017: 12) oder Deutschland. Durch diese Offen- und Einfachheit des Systems fördert Estland eine bemerkenswerte Partizipation des privaten Sektors. Ein Paradebeispiel ist die Einführung besagter eID-Karte. Vier Jahre nach der initialen Inbetriebnahme im Jahr 2002 nutzen nur 3% der Bevölkerung das Angebot, inzwischen sind es 99% (Margetts und Naumann 2017: 15).¹³ Treibende Kraft hinter diesem Aufschwung waren die beiden marktführenden Banken des Landes, die erkannten, dass die eID-Infrastruktur leistungsfähiger und insbesondere kosteneffizienter war als die Entwicklung eines eigenen Online-Banking-Systems (Margetts und Naumann 2017: 15). Dies illustriert die von O'Reilly beschworene Generativität, welche das Ziel des GaaP-Konzepts sein muss: Der Staat stellt die notwendige Infrastruktur, sowie grundlegende regulatorische Rahmenbedingungen bereit und demonstriert deren Potential. Der private Sektor erkennt darin neue Nutzungsmöglichkeiten, entwickelt Anwendungen weiter und trägt so zu einem Mehrwert für alle Beteiligten bei.

Im Bereich der Datenanalyse verfolgt Estland allerdings einen vorsichtigeren Ansatz als von O'Reilly vorgeschlagen. Das *X-Road*-System erschwert bewusst großflächiges Data-Mining, um Datenschutz und Vertrauen zu sichern. Daher hat Cybernetica, das Unternehmen hinter *X-Road*, das System „Sharemind“ entwickelt, um anonymisierten Datenaustausch zu Analyse Zwecken zu ermöglichen.¹⁴ Damit versucht Estland, datenbasierte Politik mit hohen Datenschutzstandards zu verbinden. Hinsichtlich Experimentierfreude zeigt sich ein ebenfalls zurückhaltendes, in Teilen ambivalentes Bild. Während Estland innovative Programme wie die e-Residency eingeführt hat – und damit die Möglichkeit von überall in der Welt ein Unternehmen in Estland zu gründen¹⁵ –, entspricht die Verwaltung insgesamt weniger dem von O'Reilly propagierten Prinzip der schnellen Iteration und Fehlertoleranz, sondern wirkt recht konsolidiert und die Erfolge von *X-Road* und eID scheinen oftmals auf den Vorgaben durch die Regierung und die Kontrolle der EISA zu beruhen (Margetts und Naumann 2017: 20). Wiederum wird der Plattformgedanke besonders deutlich darin, dass die estnische Regierung mit gutem Beispiel vorangeht: Papierlose Kabinettsitzungen,

13 Estonian Business and Innovation Agency (2024): e-Estonia story, e-Estonia, [online] <https://e-estonia.com/story/> [Abrufdatum: 24.02.2026].

14 Cybernetica AS (2026): Sharemind MPC: Cybernetica, [online] <https://cyber.ee/products/sharemind-mpc/> [Abrufdatum: 24.02.2026].

15 Republic of Estonia (o. J.): e-Residency Estland, e-Residency, [online] <https://www.e-resident.gov.ee/de/eresidency-estland-beantragen/> [Abrufdatum: 24.02.2026].

strenge Modernisierungsregeln für IT-Systeme und ein technologisch gleichwertiges Niveau von Staat und Privatwirtschaft demonstrieren die Leistungsfähigkeit der Infrastruktur (Margetts und Naumann 2017: 16,21). Zudem exportiert Estland *X-Road* international und fungiert in dem Zusammenhang als Technologieberater – ein Zeichen dafür, dass der Staat selbst von seinem System überzeugt ist (Margetts und Naumann 2017: 21f.). Außerdem ist Estland zuletzt im Rahmen der eIDAS 2.0-Verordnung der EU entscheidend an der Entwicklung von „identity wallets“ – namentlich den European Digital Identity Wallets, in kurz EUDI-Wallets – beteiligt und kann so seine Expertise international weiter ausbauen.¹⁶

Abschließend kann festgehalten werden, dass Estland mit Hilfe einer klaren digitalen Grundarchitektur – bestehend aus X-Road, eID und dem Portal eesti.ee –, offenen Standards und APIs, hoher Datensicherheit und einer aktiven Vorbildrolle seitens des Staates eine Plattform geschaffen hat, die Generativität fördert und niedrigschwellige Partizipation ermöglicht. Der Fall zeigt außerdem, dass nicht jedes der von O'Reilly angeführten Prinzipien doktrinär befolgt werden muss – hier im Hinblick auf Data-Mining und Experimentierfreudigkeit –, um den Staat erfolgreich in eine digitale Plattform umzuwandeln, sondern dass es ausreichend sein kann die richtigen Aspekte anzugehen und auf die Besonderheiten des respektiven Staates zu reagieren, wie etwa Bevölkerungsgröße, historische Gegebenheiten oder begrenzte Ressourcen (Margetts und Naumann 2017: 8).

Im Hinblick auf die Forschungsfrage lohnt sich dementsprechend ein Blick auf ein weiteres GaaP-Modell, um Rückschlüsse ziehen zu können, welcher Ansatz für Deutschland eine Option wäre.

4 Beispiel Großbritannien

Der britische Ansatz zur Umsetzung von GaaP entwickelte sich insbesondere mit der Gründung des Government Digital Service (GDS) im Jahr 2010 und war spätestens nach einem Blog-Post von Mike Bracken, dem geschäftsführenden Direktor des GDS, ganz offiziell Teil der staatlichen Digitalstrategie.¹⁷

Ziel war es, die stark fragmentierte und über Jahre an private Unternehmen ausgelagerte staatliche IT zu konsolidieren, digitale Kompetenzen innerhalb der Verwaltung aufzubauen und zentrale digitale Infrastruktur für Behörden bereitzustellen (Margetts und Naumann 2017: 23f.). Dabei unterschied sich die Herangehensweise zu der estnischen dahingehend, dass Großbritannien kein Dateninfrastrukturmodell mit drei Schichten entwickelte, sondern zentrale „building blocks“ (Kuhn u. a. 2023: 37; Margetts und Naumann 2017: 24) baute. Das sind digitale Funktionen, die als wiederverwendbare Servicekomponenten beispielsweise den einzelnen Behörden bereitgestellt werden (Kuhn u. a. 2023: 42). Zu diesen zählen insbesondere das Regierungsportal *gov.uk*, das Identitätssystem *Verify*, der Zahlungsdienst *GovPay* sowie das Benachrichtigungssystem *Notify*.

Die Umsetzung dieses Ansatzes wird jedoch maßgeblich durch die stark fragmentierte Verwaltungsstruktur Großbritanniens geprägt. Mit über 400 lokalen Verwaltungen, 43 Polizeibehörden und zahlreichen kommunalen Aufgabenbereichen wie Wohnen oder soziale Dienstleistungen existieren weiterhin viele historisch gewachsene,

16 BMDS (2026b): Die eIDAS-Verordnung: Onlinezugangsgesetz, [online] <https://www.digitale-verwaltung.de/Webs/DV/DE/digitale-identitaeten/eidas-2-0/eidas-2-0-node.html> [Abrufdatum: 24.02.2026].

17 Bracken, M. (2015) Government as a Platform: the next phase of digital transformation, [online] <https://gds.blog.gov.uk/2015/03/29/government-as-a-platform-the-next-phase-of-digital-transformation/> [Abrufdatum: 27.02.2026].

voneinander isolierte IT-Systeme (Margetts und Naumann 2017: 23; Thompson und Venters 2021: 5). Ohne verbindliche Standardisierung besteht daher die Gefahr, dass parallel neue Plattformlösungen entstehen, die nur begrenzte Verbreitung finden. Dies zeigt sich etwa am Beispiel der südenglischen Kommunen Adur und Worthing, die essenzielle Verwaltungsfunktionen mithilfe einer cloudbasierten Salesforce-Lösung neu entwickelten (Thompson und Venters 2021: 4f.). Obwohl die Anwendung grundsätzlich von anderen Kommunen genutzt werden könnte, blieb ihre Übernahme bislang gering – ein Problem, was bei etablierten Silostrukturen der IT ein gängiges zu sein scheint:

However, unless these organisations are tightly controlled by central government such that they consume standardised functions [...], and central government promotes interoperability, we may see a proliferation of platform-based-services within these siloed institutions, each with low take-up by others. (Thompson und Venters 2021: 5)

Auch zentral-staatliche Plattformprojekte erzielten gemischte Ergebnisse. Am 05. März 2019 veröffentlichte das UK National Audit Office (NAO) seinen externen Bericht über *Verify*. Das System blieb deutlich hinter den Erwartungen zurück und erreichte nur eine begrenzte Nutzung durch Behörden und gerade einmal £217 Millionen von den erwarteten £873 Millionen Nutzungspotential (Thompson und Venters 2021: 4).

Doch es gibt auch positive Beispiele aus dem britischen GaaP-Modell. Hier ist unter anderem NHS Jobs, das Jobportal des staatlichen Gesundheitssystems zu nennen. Durch die Zusammenführung von rund 600 getrennten Rekrutierungssystemen entstand eine gemeinsame digitale Plattform, die als „two-sided market“¹⁸ (Thompson und Venters 2021: 6) seit 2003 Einsparungen von rund einer Milliarde Pfund ermöglichte. Inzwischen verfügt das Vereinigte Königreich über das zentralste GaaP-Konzept Europas und hat mit gov.uk einen *one-stop-shop* errichtet, in dem 1.780 Websites zusammengefasst wurden (Kuhn u. a. 2023) und im Jahr 2025 durchschnittlich 85 Millionen monatliche Besucher verzeichnete.¹⁹

Im Gegensatz zu Estland existiert in Großbritannien zudem ein großes Interesse an Open-Data, und mit data.gov.uk auch ein Portal für dessen Bereitstellung (Margetts und Naumann 2017: 26). Doch gibt es bisher wenig Anzeichen dafür, dass die Daten von der Regierung oder Bevölkerung effizient genutzt werden. Der Staat hat zwar immer mal wieder Hacker im Rahmen von Hackathons zusammengebracht, um beispielsweise an Systemen wie *Verify* und *Notify* zu arbeiten, doch umfassende Innovationen konnten auf diese Weise nicht erreicht werden, da der Zugang zu den komplexen Datensätzen der größeren Behörden verwehrt wurde (Margetts und Naumann 2017: 28). Hingegen konnten auch im Vereinigten Königreich Erfolge mit offenen APIs erzielt werden. Ein prominentes Beispiel – welches schon von O'Reilly aufgegriffen wurde (O'Reilly 2011: 29) – ist *FixMyStreet*, entwickelt von der gemeinnützigen Organisation *mySociety*. Das Tool ermöglicht es Bürger*innen kommunale Probleme wie Schlaglöcher oder illegale Müllentsorgung direkt zu melden.²⁰

18 Ein „two-sided market“ bezeichnet eine Marktstruktur, in der zwei Gruppen von Akteuren über eine Plattform miteinander interagieren und die Entscheidungen der einen Gruppe die Ergebnisse der jeweils anderen Gruppe beeinflussen (Rysman 2009: 125).

19 Cronk, P. u. a. (2026): „How people used GOV.UK in 2025“, [online] <https://insidgovuk.blog.gov.uk/2026/01/28/how-people-used-gov-uk-in-2025/> [Abrufdatum: 09.05.2026].

20 FixMyStreet (o. J.): FixMyStreet, [online] <https://www.fixmystreet.com/> [Abrufdatum: 17.02.2026].

Daraus hervorgegangen ist sogar ein spezifischer Standard, der „Open311“, welcher die Entwicklung solcher Applikationen deutlich vereinfacht und eine Übertragbarkeit auf andere Städte möglich macht.²¹

Insgesamt zeigt der britische Fall, dass GaaP auch ohne eine vollständig integrierte, landesweite Dateninfrastruktur wie *X-Road* verfolgt werden kann. Jedoch konnte Estland aus seiner kompakten Struktur eine hohe Interoperabilität und Generativität erzielen, während der Ansatz des Vereinigten Königreiches durch die historisch bedingte institutionelle Fragmentierung ausgebremst wird. Dennoch verdeutlichen Beispiele wie zentralisierte Plattformdienste, Eigeninitiativen durch Kommunalverwaltungen oder zivile Open-Source-Projekte, dass eine Building-Blocks-Variante des GaaP-Modells ebenfalls Innovation fördern und Digitalisierung vorantreiben kann. Im nächsten Kapitel wird auf die aktuellen Bemühungen zur Implementierung des GaaP-Konzeptes in Deutschland eingegangen und dessen strukturelle Grundlagen untersucht.

5 Fundament „Deutschland-Stack“

Das deutsche Äquivalent zum estnischen „backbone‘ for government services“ (Margetts und Naumann 2017: 5) und den britischen „building blocks“ soll der, in Empfehlung 18 der KSR erwähnte, „Deutschland-Stack“ werden. Der Deutschland-Stack ist keine konkrete Anwendung, sondern „das Ziel, eine [...] digitale Basis für die Verwaltung aufzubauen“ (Mahendran 2025: 13). Dieser Basis des deutschen GaaP-Modells sollen zentrale, technische Bausteine zugrunde liegen, die den Plattformkern bilden. Dabei handelt es sich um „eine strukturierte, strategisch nutzbare Basisschicht, auf der föderale und fachliche Anwendungen aufsetzen können. IT-Basiskomponenten sind das Fundament dieses Plattformkerns“ (Mahendran 2025: 13). Dementsprechend stellt sich zunächst die Frage, was genau diese „IT-Basiskomponenten“ sind, auf denen das gesamte Plattformkonstrukt stehen soll.

Die Agora Digitale Transformation gGmbH, definiert es folgendermaßen:

IT-Basiskomponenten sind grundlegende, fachunabhängige und mehrfach verwendbare Softwarebausteine, die zentrale Querschnittsfunktionen für digitale Verwaltungsleistungen bereitstellen. Sie ermöglichen es, dass Anwendungen, Portale oder Fachverfahren auf ein gemeinsames technisches Fundament zurückgreifen – und damit schneller, sicherer und interoperabler entwickelt und betrieben werden können. (Mahendran 2025: 13)

Ausschlaggebend für Basiskomponenten sind vier Merkmale: (1) Fachunabhängigkeit: „nicht auf einen spezifischen Verwaltungsbereich beschränkt“; (2) Wiederverwendbarkeit: Skalier- und wiederverwendbar durch klare technische Standards; (3) Interoperabilität: „Anschlussfähigkeit an andere Systeme“; und eine (4) zentrale Bereitstellung mit dezentraler Nutzung: „einmal entwickelt und vielfach eingesetzt – bei klar geregelter Betrieb, Support und Governance“ (Mahendran 2025: 13).

Im Rahmen einer Studie hat Agora Digital Transformation 30 Komponenten im Bereich der Verwaltungsdigitalisierung herausgearbeitet, um ein Bild des aktuellen Standes in Deutschland zu skizzieren. Diese IT-Basiskomponenten wurde in drei Bereiche unterteilt: „Vertrauensdienste, Daten- und Austauschdienste sowie Interaktionsdienste“ (Mahendran 2025: 18). Im Bereich Vertrauensdienste finden

²¹ Open311 (2015): Open311, [online] <https://www.open311.org/> [Abrufdatum: 17.02.2026].

sich „zentrale Identitätsinfrastrukturen [...] Signatur- und Siegeldienste [...] oder die Virtuelle Poststelle des Bundes“ (Mahendran 2025: 18). Die Komponenten können zwar fachübergreifend genutzt werden, jedoch liegt die Betreuung bei unterschiedlichen Instanzen, wie dem Bund, den Ländern oder föderal finanzierten Institutionen wie der FITKO (Föderale IT-Kooperation) (Mahendran 2025: 18). Der Bereich Daten- und Austauschdienste umfasst Lösungen für Messagingdienste und Datenaustausch. Zu nennen wäre hier *FIT-Connect* – ein Best-Practice-Beispiel zum Datenaustausch, welches einen Self-Service-Zugang für Verwaltungen bietet, inklusive offener APIs und Ende-zu-Ende-Verschlüsselung (Mahendran 2025: 15).²² Jedoch sind die Komponenten in diesem Bereich institutionell stark fragmentiert. Der größte Bereich ist der der Interaktionsdienste, vorwiegend durch Zahlungssysteme vertreten. Diese stellen zwar grundsätzlich funktionale Basiskomponenten dar, jedoch führt die gleichzeitige Entwicklung zahlreicher paralleler Lösungen zu Herausforderungen hinsichtlich Integration, Nachnutzung und Skalierbarkeit (Mahendran 2025: 18) – ein Problem was bereits aus dem britischen Modell bekannt ist.

Auf dem Deutschland-Stack aufbauend empfiehlt die KSR „ein digitales Sozialportal als zentralen Zugang zu den Sozialleistungen von Bund, Ländern und Kommunen bereitzustellen (One-Stop-Shop)“.²³

Ähnlich wie das britische gov.uk soll hier eine zentrale Anlaufstelle für alle Belange der Bürger*innen entstehen. Die Kommission weist außerdem darauf hin, dass es zu prüfen sei, ob das Bundesportal „bund.de“ zusammen mit dem Portal „Sozialplattform“, geeignet wäre in ein vollumfängliches „Zugangsportale der Sozialverwaltung weiterentwickelt zu werden“.²⁴ So könnten bereits bestehende Infrastrukturen genutzt werden.

Mit diesem kurzen Einblick in den aktuellen Stand der deutschen Bemühungen hinsichtlich eines GaaP-Modells, kann im nächsten Kapitel anhand der Erfahrungen aus Estland und Großbritannien eine Diskussion über die Potentiale und Risiken dieses Ansatzes geführt werden.

6 Diskussion

Der deutsche Ansatz lässt eine größere Nähe an das britische, als an das estnische Modell vermuten – nicht zuletzt, weil sich „Basiskomponenten“ direkt in das englische „building blocks“, übersetzen lassen. Der „Deutschland-Stack“ strebt ebenfalls kein Schichtenmodell mit einer Dateninfrastruktur wie *X-Road* an, sondern möchte mit Hilfe von modularen, interoperablen und wiederverwendbaren Bausteinen einen Plattformkern erstellen, welcher fachspezifische Anwendungen für alle Verwaltungsebenen ermöglicht. Das lässt zunächst aufhorchen, da der estnische Ansatz eine höhere Generativität zu fördern scheint, insbesondere aus dem privaten Sektor heraus, wie das Beispiel der dortigen Banken und Zahlungsdienstleistungen zeigt. Doch die Ausgangslage Deutschlands ist der britischen weitaus näher als der estnischen. Denn anders als Estland, welches quasi mit Staatsgründung (Margetts und Naumann 2017: 4) eine digitale Regierungsstruktur anstrebte und eine

22 FIT-Connect (o.J.): [online] <https://docs.fitko.de/fit-connect/> [Abrufdatum: 28.02.2026].

23 KSR (2026): Empfehlungen der Kommission zur Sozialstaatsreform, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, [online] https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Soziales/Modernisierung-Sozialstaat/abschlussbericht-sozialstaatskommission.pdf?__blob=publicationFile&v=1 [Abrufdatum: 03.02.2026].

24 KSR (2026): Empfehlungen der Kommission zur Sozialstaatsreform, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, [online] https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Soziales/Modernisierung-Sozialstaat/abschlussbericht-sozialstaatskommission.pdf?__blob=publicationFile&v=1 [Abrufdatum: 03.02.2026].

Blaupause auf unbebautem Terrain entwerfen konnte, unterliegt Deutschland ganz anderen Voraussetzungen. Zwar fordert O'Reilly einen Abbau von bestehenden Strukturen und den Mut laufende Regierungsprogramme einzustellen, doch kann ein so komplexes Staatskonstrukt nicht einfach auf null gesetzt werden.

Weiterhin weist der Fall Großbritannien zwar explizite Schwachstellen in seinem System auf, doch können daraus hilfreiche Lehren für die deutschen Bestrebungen gezogen werden. Speziell die Fragmentierung der Verwaltung und die bestehenden Silostrukturen der IT-Systeme bereiten den Brit*innen Probleme. Sowohl deren Konzept als auch das estnische haben gezeigt, dass ein zentralisierter Ansatz notwendig ist und es einer federführenden Institution bedarf – in Estland die EISA, in Großbritannien der GDS –, um ein GaaP-Modell erfolgreich zu implementieren. In Deutschland wird dies durch den, aus dem IT-Staatsvertrag von 2010 hervorgegangene, IT-Planungsrat bzw. der FITKO verkörpert.²⁵ Die verantwortliche Instanz muss laut Kuhn unter anderem (Kuhn 2025: 42; Kuhn u. a. 2023: 40f.) dafür mit der nötigen Expertise und Befugnissen ausgestattet sein, um tatsächliche Veränderung bewirken zu können. Der IT-Planungsrat muss sich zudem um kompetentes Personal bemühen und dieses gegebenenfalls in solchem Umfang bezahlen, dass die Gehälter von Großkonzernen wie Google kein Ausschlussargument mehr darstellen, da sich dort in der Regel die größte Expertise versammelt.²⁶

Dass es erste Erkenntnisse über die Bedeutsamkeit der Zentralisierung gibt, zeigt auch die Empfehlung der KSR den Artikel 91c Grundgesetz (GG)²⁷ anzupassen, damit durch „Bundesgesetze Standards, Sicherheitsanforderungen und Komponente [...] verbindlich festgelegt werden können“.²⁸ Denn aktuell können Bund und Länder zwar gemeinsam Standards und Sicherheitsanforderungen festlegen, doch sieht das Gesetz nur bei „verwaltungsübergreifende[r] IT-Kommunikation“ dafür eine Notwendigkeit. „[J]edes Mehr, das über die Festlegung von bloß technischen Kommunikationsparametern hinausgeht, berge die Gefahr eines unzulässigen Übergreifens in den Verwaltungsbereich des anderen“.²⁹ Durch eine Veränderung des Artikels wäre also eine verpflichtende Übernahme entsprechender Systeme möglich – ähnlich wie es Estland auch veranlasst hat. So könnte man einer zögerlichen Partizipation entgegenwirken und den GaaP-Ansatz gezielt durchsetzen. Eher pessimistisch stimmt in dieser Hinsicht aber die Vielzahl von Institutionen, die aktuell in Digitalisierung involviert zu sein scheinen: Während das neugegründete Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung augenscheinlich federführend sein sollte, legt die KSR ihren Abschlussbericht der Bundesarbeitsministerin vor. Die bereits erwähnte „Sozialplattform“ wird vom Land NRW gehostet und das Portal „bund.de“ weist 13 beteiligte „Initiativen, Förderungen & Services“.³⁰ Dazu kommen der IT-Planungsrat, die FITKO und jegliche Landesämter für Digitales. Die Fragmentierung scheint vorgegeben zu sein.

25 IT-Planungsrat (2026): IT-Planungsrat, IT-Planungsrat, [online] <https://www.it-planungsrat.de/> [Abrufdatum: 09.05.2026].

26 H1BGrader (2026): Google LLC – H1B Salaries - Average, Min, Max by Job Title, H1BGrader, [online] <https://h1bgrader.com/h1b-sponsors/google-llc-em2mg7pj21/salaries/2025> [Abrufdatum: 27.02.2026].

27 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949 (BGBl. I, S. 1), zuletzt geändert 22.05.2025.

28 KSR (2026): Empfehlungen der Kommission zur Sozialstaatsreform, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, [online] https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Soziales/Modernisierung-Sozialstaat/abschlussbericht-sozialstaatskommission.pdf?__blob=publicationFile&v=1 [Abrufdatum: 03.02.2026].

29 Dürig, G.; Herzog, R.; Scholz, R. (2025): „GG Art. 91c“, [online] https://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata%2Fkomm%2FMaunzDuerigKoGG_99%2FGG%2Fcont%2FMaunzDuerigKoGG.GG.htm (Zugriff über beck-online).

30 BMDS (2026a): Bundesportal, [online] <https://verwaltung.bund.de/portal/> [Abrufdatum: 01.03.2026].

Doch eine Orientierung am britischen Modell gibt auch Grund für Optimismus. So hat das Beispiel Adur und Worthing verdeutlicht, dass eine Bereitstellung von fachunabhängigen und wiederverwendbaren Basiskomponenten zur Entwicklung von innovativen Lösungen aus den Kommunen führen kann. Und das Projekt *FixMyStreet* zeigt, dass auch zivile Organisationen sich dem Plattformkern bedienen und mit Hilfe von offenen Standards Anwendungen entwickeln, die den Bürger*innen und der Verwaltung zugutekommen. Besonders hervorzuheben ist außerdem das uk.gov-Portal. Der „One-Stop-Shop“ für Bürger*innenangelegenheiten hat internationale Anerkennung erlangt (Margetts und Naumann 2017: 28) und kann als Referenzmodell für ein deutsches Portal gelten. Wie erwähnt sieht die KSR Potential darin, die Infrastruktur einiger bestehender Anwendungen zusammenzuführen, doch hebt sie auch hervor, dass es noch weiterer Prüfung bedarf. Dies zeigt sich kongruent mit Erkenntnissen der Wissenschaft aus den letzten Jahren. So betonen Bender und Heine (Bender und Heine 2021: 10) in ihrer Analyse verschiedener europäischer GaaP-Konzepte, dass das deutsche Portal noch am Anfang steht und eher als Initiative eines Ansatzes als eine tatsächliche Plattform gewertet wird. Dabei sei die Integration von Dienstleistungen in das Portal kaum standardisiert und würde den Ländern überlassen bleiben, die dabei wenig Hilfe bekommen (Bender und Heine 2021: 16).

Auch Kuhn hebt in seiner Dissertation von 2025 hervor, dass dem deutschen GaaP-Ansatz markante Barrieren im Weg stehen: U.a. beschreibt er, dass es Schwierigkeiten gibt die klaren Grenzen der Plattform zu definieren und den Ansatz an die Stakeholder zu vermitteln (Kuhn 2025). Seine Ergebnisse legen also nahe, dass seit der Analyse von Bender und Heine noch keine nennenswerten Fortschritte gemacht wurden.

Wie weit fortgeschritten die Entwicklung des deutschen Regierungsportals ist und wie weit verbreitet dessen Nutzung lässt sich zudem nur schwer einschätzen. Die letzten offiziellen Nutzendenzahlen der Bund-ID – das Nutzer*innenkonto für die Plattform – sprechen von 4,9 Millionen aktiven Konten im August 2025, also knapp 6 % der Bevölkerung. Zum genauen Nutzungsverhalten – wie häufig die Bürger*innen das Portal nutzen oder welche Dienstleistungen am meisten beansprucht werden – gibt es keine Informationen.³¹ Einen ersten Stresstest bestand das Portal aber 2023, als eine Bund-ID die Voraussetzung für Schüler*innen und Studierende war, um eine Einmalzahlung von 200€ als Ausgleich für gestiegene Energiekosten zu beantragen.³²

Zu guter Letzt sei noch der finanzielle Aufwand in Betracht gezogen, welchen die Implementierung eines GaaP-Konzeptes voraussetzt. Der volle Umfang lässt sich selbstredend noch nicht abschätzen, doch können die britischen Erfahrungen und erste Zahlen aus der Bundesregierung einen Eindruck davon vermitteln. Beispielsweise hat der GDS im Jahr 2015 eine Förderung von £450 erhalten und das Beispiel der enttäuschenden Bilanz von *Verify* lassen vermuten, dass sich solche Investitionen nicht immer rentieren. An dieser Stelle wird die, von O'Reilly geforderte, Experimentierfreudigkeit auf die Probe gestellt und führt zu der Frage,

31 Tagesspiegel Background Digitalisierung & KI (2025): Digitale Identitäten: Bund-ID: Hunderttausende inaktive Konten gelöscht, Tagesspiegel Background Digitalisierung & KI, [online] <https://background.tagesspiegel.de/digitalisierung-und-ki/briefing/bund-id-hunderttausende-inaktive-konten-geloescht> [Abrufdatum: 03.03.2026].

32 Tagesspiegel Background Digitalisierung & KI (2025): Digitale Identitäten: Bund-ID: Hunderttausende inaktive Konten gelöscht, Tagesspiegel Background Digitalisierung & KI, [online] <https://background.tagesspiegel.de/digitalisierung-und-ki/briefing/bund-id-hunderttausende-inaktive-konten-geloescht> [Abrufdatum: 03.03.2026].

wie viele gescheiterte Projekte sich die Bundesregierung leisten kann. Ist sie gewillt wiederholtes Scheitern in Kauf zu nehmen und in hoher Frequenz neue Vorstöße zu wagen? Zahlen aus der Bundesregierung zeigen, dass dem BMDS im Jahr 2025 243 Millionen Euro zur Weiterentwicklung der Bund-ID zu Verfügung standen.³³ Wie weit sich diese Investition ausgezahlt hat, wird noch untersucht werden müssen, vermittelt aber eine erste Idee von den Dimensionen der notwendigen Haushaltsmittel.

Abschließend lässt sich festhalten, dass der deutsche GaaP-Ansatz strukturell stärker dem britischen als dem estnischen Modell ähnelt und unter vergleichbaren Herausforderungen, wie fragmentierten IT-Systemen und einer komplexen Staatsstruktur steht. Während der Deutschland-Stack mit modularen Basiskomponenten grundsätzlich geeignete Voraussetzungen für eine plattformbasierte Verwaltung schafft, wird sein Erfolg maßgeblich davon abhängen, ob es gelingt, klare zentrale Verantwortlichkeiten zu etablieren, verbindliche Standards durchzusetzen und ausreichende personelle sowie finanzielle Ressourcen bereitzustellen. Die internationalen Beispiele zeigen dabei, dass es keinen einheitlichen Implementierungspfad gibt, sondern auf nationale Besonderheiten individuell eingegangen werden muss. Augenmerk muss dabei auf eine institutionelle Koordination und die konsequente Förderung von Wiederverwendbarkeit, Interoperabilität und Partizipation gelegt werden.

7 Fazit

Mit einer Analyse des deutschen GaaP-Ansatzes lässt sich nun eine Antwort auf die eingangs gestellte Fragestellung formulieren.³⁴

Auch wenn ein Modell nach estnischem Vorbild wünschenswert wäre, scheint ein Konzept im britischen Stil realistischer. In dieser Hinsicht hat die Bundesregierung mit der Entwicklung des Plattformkerns auf Basis von IT-Basiskomponenten einen zielführenden Schritt unternommen. Vor diesem Hintergrund lassen sich die folgenden Herausforderungen und Chancen für ein deutsches GaaP-Modell identifizieren:

Herausforderungen

- **Fragmentierung der Verwaltung und Zuständigkeiten:** Das Beispiel Großbritannien zeigt, dass historisch gewachsene Silostrukturen und heterogene IT-Systeme die Interoperabilität und Skalierbarkeit einer staatlichen Plattform erschweren können. In Deutschland zeichnet sich ein ähnliches Problem ab, dem die Regierung aktiv entgegensteuern muss.
- **Strukturelle Besonderheiten Deutschlands:** Große Bevölkerung, demografischer Wandel, Föderalismus. Das sind Besonderheiten, für die es keinen klaren Fahrplan gibt, sondern auf die individuell im deutschen Ansatz eingegangen werden muss.

33 Tagesspiegel Background Digitalisierung & KI (2025): Digitale Identitäten: Bund-ID: Hunderttausende inaktive Konten gelöscht, Tagesspiegel Background Digitalisierung & KI, [online] <https://background.tagesspiegel.de/digitalisierung-und-ki/briefing/bund-id-hunderttausende-inaktive-konten-geloescht> [Abrufdatum: 03.03.2026].

34 Selbstverständlich lässt diese Arbeit einige Stellen offen. Ziel war es nicht einen fertigen Leitfaden zur Digitalisierung Deutschlands zu liefern, sondern zentrale Hindernisse und Potentiale der angestrebten Strategie herauszuarbeiten. Die Hervorhebung dieser Punkte soll verdeutlichen, an welchen Stellen mit Schwierigkeiten zu rechnen ist, um ihnen frühzeitig begegnen zu können, und zugleich eine Einschätzung ermöglichen, inwiefern das angestrebte GaaP-Modell erfolgsversprechend erscheint. Eine vertiefte Ausarbeitung einzelner Plattformfunktionen sowie ihrer konkreten Umsetzung bedarf daher weiterführender Forschung.

- **Begrenzte Partizipation und Generativität:** Eine integrale Dateninfrastruktur wie *X-Road* scheint innovationsfördernder zu sein als ein rein modularer Bausteinansatz. Im deutschen Modell muss der Staat daher aktiver steuern, mit gutem Beispiel vorangehen und Anreize zur Nutzung setzen. Das angestrebte Plattformsystem entsteht nicht automatisch, sondern bedarf gezielter Förderung.
- **Anpassung Artikel 91c GG:** Eine Grundgesetzänderung bedarf einer Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat. Im aktuellen politischen Klima ist das keine Selbstverständlichkeit.
- **Umgang mit Rückschlägen („embrace failure,,“):** Eine Bereitschaft, experimentelle Projekte trotz möglicher Fehlschläge weiterzuführen ist erforderlich. Fraglich ist, wie hoch die politische und gesellschaftliche Akzeptanz für fortlaufende Investitionen in die Digitalisierung bei ausbleibendem Erfolg ist.

Chancen

- **Digitale Souveränität:** Mit hoher Generativität und Akkumulation von Expertise innerhalb des eigenen Staatsgebiets und -verwaltung kann sich Deutschland unabhängig von großen ausländischen Technologieunternehmen machen.
- **Abbau von Bürokratie durch Zentralisierung:** Ein zentralisiert umgesetzter GaaP-Ansatz kann redundante Strukturen reduzieren, Prozesse vereinheitlichen und langfristig Verwaltungskosten senken.
- **Innovationsimpulse durch Basiskomponenten:** Die britischen Erfahrungen zeigen, dass auch ein Plattformkern aus standardisierten IT-Basiskomponenten Innovationen auf kommunaler Ebene sowie im privaten Sektor anstoßen kann – sofern Interoperabilität und Wiederverwendbarkeit gewährleistet sind.
- **Stärkung des Technologiestandorts Deutschland:** Durch das GaaP-Konzept angestoßene Innovationen können nicht nur die Verwaltung modernisieren, sondern auch digitale Kompetenzen bündeln und Deutschland langfristig als Technologiestandort stärken. Gerade auch wenn es gelingt fachkundiges und renommiertes Personal anzuwerben.
- **bund.de als effizienter „One-Stop-Shop,,:** Das britische Modell liefert hier ein starkes Vorbild an dem sich orientiert werden sollte. Bestehende Infrastrukturen und erste Stresstests wie die Einmalzahlung an Studierende geben Grund zum Optimismus. Die Entwicklung muss allerdings konsequent vorangetrieben werden.
- **Open-(Government-)Data:** Noch ist nicht klar welche Potentiale dies birgt. Deutschland könnte hier aber eine Vorreiterrolle einnehmen und beispielsweise in Kooperation mit dem Vereinigten Königreich Lehren aus dessen Ansatz ziehen.

Insgesamt liegt der Erfolg eines deutschen GaaP-Modells weniger in der bloßen technischen Architektur – das Blockmodell hat sich als durchaus bewährt erwiesen – als in der Fähigkeit, strukturelle Fragmentierung zu überwinden, institutionelle Führung zu stärken und Generativität in der Verwaltung und dem privaten Sektor gezielt zu fördern.

Abkürzungsverzeichnis

BMDS = Bundesministerin für Arbeit und Soziales

BMJV = Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz

EISA = Estonian Information System Authority
EUDI-Wallet = European Digital Identity Wallets
FITKO = Föderale IT-Kooperation
GaaP = Government-as-a-Platform
GDS = Government Digital Service
GG = Grundgesetz
KSR = Kommission zur Sozialstaatsreform
NAO = UK National Audit Office
NHS = National Health Service (UK)
NIIS = Nordic Institute for Interoperability Solutions
PKI = Public Key Infrastruktur

Literatur

- Bender, Benedict; Heine, Moreen (2021): Government as a Platform? Constitutive Elements of Public Service Platforms, in: *Lecture Notes in Computer Science*, Springer, Cham, S. 3–22, DOI: [10.1007/978-3-030-86611-2_1](https://doi.org/10.1007/978-3-030-86611-2_1).
- Kuhn, Peter (2025): Toward Government As a Platform: An Analysis Method and Design Principles, (Doctoral dissertation), München.
- Kuhn, Peter; Maragno, Giulia; Balta, Dian; u. a. (2023): Government as a Platform in Practice: Commonalities and Differences Across Three European Countries, in: Ida Lindgren, Csaba Csáki, Evangelos Kalampokis, u. a. (Hrsg.), *Electronic Government*, Cham: Springer Nature Switzerland, S. 34–47, DOI: [10.1007/978-3-031-41138-0_3](https://doi.org/10.1007/978-3-031-41138-0_3).
- Mahendran, Thilak (2025): *Government-as-a-Platform Als Leitbild Des Deutschland-Stacks*, (technical report), DOI: [10.5281/ZENODO.15704558](https://doi.org/10.5281/ZENODO.15704558).
- Margetts, Helen; Naumann, Andre (2017): Government as a Platform: What Can Estonia Show the World?, Centre for Technology and Global Affairs.
- O'Reilly, Tim (2011): Government as a Platform, in: *Innovations: Technology, Governance, Globalization*, Jg. 6, Nr. 1, S. 13–40, DOI: [10.1162/INOV_a_00056](https://doi.org/10.1162/INOV_a_00056).
- Rysman, Marc (2009): The Economics of Two-Sided Markets, in: *Journal of Economic Perspectives*, Jg. 23, Nr. 3, S. 125–143, DOI: [10.1257/jep.23.3.125](https://doi.org/10.1257/jep.23.3.125).
- Thompson, Mark; Venters, Will (2021): Platform, or Technology Project? A Spectrum of Six Strategic 'Plays' from UK Government IT Initiatives and Their Implications for Policy, in: *Government Information Quarterly*, Jg. 38, Nr. 4, S. 4–6, DOI: [10.1016/j.giq.2021.101628](https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101628).