



# Mission Fortschritt: Vom Leuchtturmprojekt zum digitalen Lichtermeer

Sechs Felder für eine erfolgreiche Umsetzung von Digitalprojekten  
im öffentlichen Sektor

Juni 2022



## **Mission Fortschritt: Vom Leuchtturmprojekt zum digitalen Lichtermeer**

Sechs Felder für eine erfolgreiche Umsetzung von Digitalprojekten im  
öffentlichen Sektor



## An unsere Leser:innen

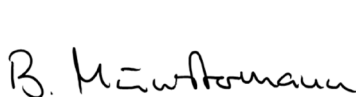
Mit der Corona-Pandemie und dem Koalitionsvertrag der neuen Ampel-Regierung ist das Thema Digitalisierung auf der politischen Agenda weit nach oben gerückt. „Mehr Fortschritt wagen“ lautet das ambitionierte Programm der Koalitionäre, das Vorschläge für einen modernen Staat, den digitalen Aufbruch und Innovationen präsentiert. Nun gilt es, die im Koalitionsvertrag festgelegten Ziele anzugehen und die Mission Fortschritt erfolgreich umzusetzen.

Die gute Nachricht: Die Digitalisierung von Staat und Verwaltung hat in den vergangenen Jahren spürbar Fahrt aufgenommen. Zahlreiche Initiativen und herausragende, wegweisende Projekte beweisen, dass Fortschritt und Digitalisierung auch im öffentlichen Sektor voranschreiten. Zur Wahrheit gehört aber auch: Es sind bislang meist vereinzelte lokale Leuchtturmprojekte, die punktuell wirken, oft jedoch keine flächendeckende Wirkung entfalten.

Wie lässt sich also sicherstellen, dass Digitalprojekte im öffentlichen Sektor von vornherein Erfolg versprechend aufgesetzt und ergebnisorientiert umgesetzt werden? In Anknüpfung an unsere Studie „Und es geht doch!“<sup>1</sup> haben wir, das Centre for Digital Governance der Hertie School und McKinsey & Company, uns erneut auf die Suche nach Antworten begeben. Das Ergebnis ist die vorliegende Studie.

Unter anderem anhand von zahlreichen Interviews mit Expert:innen aus Politik, Verwaltung und Privatwirtschaft präsentiert „Mission Fortschritt“ konkrete Felder, die für eine erfolgreiche Umsetzung von Digitalprojekten maßgeblich sind und vereinzelte Leuchtturmprojekte in ein digitales Lichtermeer verwandeln können.

Mit dieser Studie bieten wir überzeugten Vorreiter:innen einen praxisorientierten Umsetzungsleitfaden – also all jenen, die etwas bewegen wollen und nicht davor zurückschrecken, neue Wege zu gehen. Ausschlaggebend ist dabei weniger die Größe der Digitalprojekte als vielmehr ihre schnelle, nutzenorientierte und skalierbare Umsetzung. Denn auch wir sind überzeugt: Die nächsten Jahre sind entscheidend, um den öffentlichen Sektor nicht nur digital zu denken, sondern digital zu machen.



**Dr. Björn Münstermann**  
Senior Partner  
Leiter Public Sector Deutschland  
und Österreich



**Prof. Dr. Julia Klier**  
Partnerin  
McKinsey & Company



**Prof. Gerhard Hammerschmid**  
Director Centre for Digital Governance  
Hertie School

McKinsey & Company

---

<sup>1</sup> Hertie School Centre for Digital Governance, McKinsey & Company (2021): Und es geht doch!

# Zum Start: Mission Fortschritt von der Mondlandung zum digitalen Staat

Der Menschheit sind bahnbrechende Missionen stets dann gelungen, wenn sich alle Beteiligten hinter einem gemeinsamen Ziel vereinten. Ein einzelnes Großprojekt führte selten zum Erfolg. Den Unterschied macht meist eine Vielzahl kleiner, aber wirkungsvoller Projekte – wenn sie denn erfolgreich koordiniert und umgesetzt werden. So erforderte auch die Mondlandung als eine der größten Missionen der Menschheitsgeschichte Kollaboration, Innovation und Investition aus den verschiedensten Bereichen. Am Ende waren etwa 20.000 Unternehmen und Institutionen aus dem öffentlichen Sektor daran beteiligt, dass die Landung des ersten Menschen auf dem Mond gelang.<sup>2</sup> Der Schlüssel zum Erfolg solcher Vorhaben ist die Kombination einer ehrgeizigen, langfristigen Mission mit kurzfristig erreichbaren Zielen.

Zugegeben, die digitale Transformation des Staates und die Mondlandung scheinen auf den ersten Blick wenig gemein zu haben. Bei näherer Betrachtung wird jedoch eine wesentliche Übereinstimmung deutlich: die Mission Fortschritt. Die Digitalisierung und Modernisierung der Verwaltung ist eine Mammutaufgabe und zugleich eine Mission, die gelingen muss. Wie die Mondlandung beweist, haben Missionen vor allem dann besonders viel Aussicht auf Erfolg, wenn das Ziel klar benannt ist und alle Beteiligten dahinterstehen.

## Viele Leuchtturmprojekte, aber (noch) kein digitales Lichtermeer

In Deutschland gibt es zahlreiche Erfolgsbeispiele für digitalen Fortschritt in der Verwaltung. Entgegen dem weit verbreiteten Vorurteil, Projekte im öffentlichen Sektor seien meist schwerfällig und von vornherein zum Scheitern verurteilt, beweisen etliche Leuchtturmprojekte von Bund, Ländern und Kommunen das Gegenteil. Lokale Pilotprojekte wie das modulare Unternehmenskonto auf Basis von ELSTER in Bayern oder der Digitalservice „Kinderleicht zum Kindergeld“ in Hamburg zeigen, wie ein innovativer und nutzerfreundlicher Staat aussehen kann. Auch die Zusammenarbeit zwischen Verwaltung, Wissenschaft und Technologiebranche hat sich jüngst spürbar intensiviert, wie beispielsweise die Eröffnung des GovTech Campus Deutschland verdeutlicht. Viele Behörden experimentieren zudem mit agilen Arbeitsmethoden, interdisziplinären Teams und flexiblen Arbeitsformen. Hinzu kommen etliche Initiativen, Hackathons, Digitalgipfel, staatliche Fellowship-Programme wie etwa Tech4Germany oder Innovationslabore.

Trotz zahlreicher erfolgreicher Initiativen steht nach wie vor fest: Meist sind es einzelne lokale Leuchtturmprojekte, die zwar punktuell, bislang jedoch nicht ausreichend flächendeckend wirken.

---

<sup>2</sup> NASA, NASA Langley Research Center's contribution to the Apollo Program (2008)

## Projekte als Katalysatoren für ein digitales Lichtermeer

Ein gezielter Fokus auf Digitalprojekte und deren Umsetzung ist entscheidend auf dem Weg zum digitalen Lichtermeer. Als Katalysatoren können agile und zügig umgesetzte Erfolgsprojekte die Mission Fortschritt beschleunigen und somit einen echten Nutzen für Staat, Bürger:innen und Unternehmen erzielen. Hierfür ist es wichtig, dass projektwürdige Vorhaben als solche identifiziert und adäquat organisiert werden. Ein Digitalprojekt kann ein einmalig durchzuführendes Vorhaben sein, mit dem die Verwaltung zielgerichtet auf besondere Anforderungen reagiert, indem sie zum Beispiel bessere Leistungen für Bürger:innen, neue Konzepte für eine wirksamere Aufgabenwahrnehmung oder interne Veränderungen zur Effizienz- und Qualitätssteigerung entwickelt.

Um flächendeckende und nachhaltige Erfolge in der Digitalisierung des Staates zu erzielen, bedarf es jedoch nicht des einen Großprojekts oder der einen zentralen Lösung. Es erfordert viele verschiedene Projekte, unabhängig von ihrer personellen oder finanziellen Ausstattung, die zügig, in großer Zahl sowie zielführend umgesetzt und skaliert werden.

Anhand von zahlreichen Interviews mit Expert:innen aus Politik, Verwaltung und Privatwirtschaft, neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen sowie Erfolgsbeispielen aus dem öffentlichen und privaten Sektor konnten wir sechs Felder für die erfolgreiche Umsetzung von Digitalprojekten definieren, die wir im Folgenden vorstellen.



## Vor dem Projekt

### 1 Projektcheck

Projektspezifische Erfolgsvoraussetzungen schaffen mit Checkliste

- ✓ Klarer Auftrag, flexible Umsetzung
- ✓ Verantwortung trägt einen Namen
- ✓ Erfolg kann man anfassen
- ✓ Zählen, was zählt
- ✓ Stoppen, was nicht wirkt
- ✓ Skalierung einplanen
- ✓ Sicherheit durch Finanzierung

### 2 Mission Control

Projektübergreifende Koordination sicherstellen

Übergeordnete Instanz für projektübergreifende Portfoliostrategie und Koordination einführen

Richtig priorisieren: Erfolgreiche Projekte fördern und erfolglose Projekte beenden

Anschlussfähigkeit und Interoperabilität herstellen durch einheitliche Vorgaben zu Schnittstellen



# Während des Projekts

## 3 Finanzierung

### Von rigider Planung zu agilen, kurzfristigen Mechanismen

Projekte beschleunigen mit agilen Finanzierungsmechanismen

Innovative Ideen flexibel fördern mit „behördlichem Wagniskapital“

Mittel erfolgsbasiert auszahlen mit Quality Gates für kontrollierte Risiken

## 4 Beschaffung und Partnerschaften

### Vom Kosten- zum Nutzenfokus

Nutzenversprechen von Lösungen konsequent in den Fokus rücken

Durch lösungsorientierten Austausch und mehr Partnerschaften zum Ziel gelangen

Einfache und unbürokratische Beschaffung über einen digitalen Marktplatz ermöglichen

## 5 Zusammenarbeit

### Von starren, hierarchischen Strukturen zu einer iterativen und nutzerorientierten Zusammenarbeit in interdisziplinären Teams

Projekte von Beginn an ressort- und abteilungsübergreifend denken

Expert:innen aller beteiligten Disziplinen zusammenbringen, etwa in Innovationslaboren

Iteratives Arbeiten und nutzerorientierte Ergebnisse in den Mittelpunkt der Kooperation stellen

## 6 Steuerung

### Von prozessualer Fortschritts- zu datenbasierter Erfolgsmessung

Prozessuale Fortschrittssteuerung (Termin- und Budgettreue) um nutzenorientierte Steuerung basierend auf (Fast-)Echtzeitdaten ergänzen

Automatisierte Dashboards als Grundlage nehmen für klare Nutzenorientierung mit SMARTen Zielen



# Sechs Felder für eine zügige und erfolgreiche Umsetzung

Insbesondere in Krisenzeiten beweist die öffentliche Verwaltung, dass wichtige Vorhaben in kürzester Zeit gelingen können. Klare Ziele, hinter denen sich alle vereinen können, führen zu einer hohen Handlungs- und Reaktionsfähigkeit. Gleiches gilt für ausgewählte Leuchtturmprojekte, die mit viel Tatendrang und Mut zu Neuem umgesetzt werden. Wir beobachten in solchen Fällen häufig ein flexibleres Arbeitsumfeld, flachere Hierarchien und eine maximal ergebnisorientierte Arbeitsweise. Entgegen dem altbekannten Sprichwort „der Weg ist das Ziel“ steht vielmehr das Ziel im Fokus.

Was lässt sich daraus lernen, um Digitalprojekte im öffentlichen Sektor „serienmäßig“ so aufzusetzen, dass eine konsequente, zügige und ergebnisorientierte Umsetzung erfolgt? Die folgenden sechs Felder zeigen, wie dies gelingen kann.

## 1) Projektcheck: Projektspezifische Erfolgsvoraussetzungen schaffen



Flugzeuge dürfen nur dann abheben, wenn alle Voraussetzungen für einen sicheren Flug erfüllt sind. Dies gewährleistet die Vorflugkontrolle: Vor jedem Start wird der technische Zustand des Flugzeugs anhand einer Checkliste überprüft.

Dieses simple Kontrollverfahren kann auch für das Aufsetzen und den Start von Projekten nützlich sein. Gerade im öffentlichen Sektor starten Projekte häufig auch dann, wenn wichtige Erfolgsvoraussetzungen nicht erfüllt sind: Mal ist die Zielsetzung unklar, mal mangelt es schon zu Beginn an den finanziellen Mitteln oder an den Fähigkeiten und Kapazitäten der Mitarbeitenden. Und manchmal scheitert es gar an der fehlenden Messbarkeit und Kommunikation oder dem politischen Willen.

Das Checklisten-Prinzip wird bereits vermehrt in der Verwaltung eingesetzt, etwa in der Legislative. So verfügt Dänemark seit 2018 über eine „digital-ready legislation“. Die dänische Agentur für Digitalisierung prüft seitdem anhand eines Sieben-Punkte-Katalogs jeden Gesetzesentwurf auf seine Digitaltauglichkeit. Ergeben sich dabei gravierende Mängel oder Rückfragen, muss das Gesetz überarbeitet werden.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> <https://en.digst.dk/policy-and-strategy/digital-ready-legislation/guidances-and-tools/seven-principles-for-digital-ready-legislation/>

„Projekte entstehen oft durch politisch motivierten Aktionismus und sind nicht vollkommen durchdacht. Doch sind Ziele und Verantwortlichkeiten unklar und die benötigten Fähigkeiten nicht vorhanden, dann sind Projekte zum Scheitern verurteilt und Steuergelder werden ineffizient eingesetzt. Es findet oft kein strukturierter Abgleich mit der Realität statt.“<sup>4</sup>

Die Einführung eines verpflichtenden Projektchecks kann dazu beitragen, dass Digitalprojekte künftig von vornherein Erfolg versprechend konzipiert und Ressourcen nur dort eingesetzt werden, wo es sich lohnt. Die folgende Liste illustriert, wie ein solcher Check aussehen könnte:

## Projektcheck ✓

### Projektspezifische Erfolgsvoraussetzungen schaffen

- 1 Klarer Auftrag, flexible Umsetzung:** Gibt es einen klaren Auftrag und eine „Allianz der Willigen“?
- 2 Verantwortung trägt einen Namen:** Sind Verantwortlichkeiten klar benannt und Entscheidungsstrukturen definiert? Bestehen ein entsprechendes Mandat und Durchgriff?
- 3 Erfolg kann man anfassen:** Gibt es ein klar definiertes Nutzenversprechen und einen klar abgegrenzten Anwendungsfall, um diesen Nutzen zu realisieren?
- 4 Zählen, was zählt:** Zahlt das Ziel eindeutig auf die Realisierung des avisierten Nutzens ein und ist das Ziel in quantifizier- und messbare (SMARTe) (Zwischen-)Ziele unterteilt?
- 5 Stoppen, was nicht wirkt:** Gibt es Kriterien für die Beendigung des Projekts, beispielsweise an bestimmten Stage Gates?
- 6 Skalierung einplanen:** Gibt es einen Skalierungsplan auch über den ersten Anwendungsfall hinaus?
- 7 Sicherheit durch Finanzierung:** Wurden die nötigen Mittel für das Erreichen von (Zwischen-)Zielen klar beziffert und stehen diese zur Verfügung?

<sup>4</sup> Zitat Gesprächspartner:in

### **Check 1: Klarer Auftrag, flexible Umsetzung**

Projekte sind erfolgreicher, wenn sie einem klaren Auftrag folgen. Um einen Auftrag zu legitimieren, braucht es ein Nutzenversprechen, welches aufzeigt, wie der Auftrag auf ein vorab definiertes Zielbild einzahlt. Ist dies nicht gegeben, identifizieren sich Mitarbeitende weniger mit dem Projektziel, die Ziele werden weniger konsequent verfolgt und eine langfristige Unterstützung relevanter Stakeholder ist weniger wahrscheinlich. Während Auftrag und Ziel klar formuliert sein müssen, sollte der Weg der Umsetzung nicht von vornherein in Stein gemeißelt werden. Projektbedingungen können sich ändern, und eine flexible Arbeitsweise bietet Projektteams die nötigen Freiräume, um gewählte Umsetzungsmethoden im Projektverlauf den sich ändernden Gegebenheiten anzupassen – stets im Sinne des Auftrags und mit einem klaren Ziel vor Augen.

#### **Kontrollfragen:**

- Wurde für das Projekt ein (unmiss-)verständlicher, einfacher und gut zu vermittelnder Auftrag formuliert?
- Sind Auftrag und Projektziele mit den relevanten Stakeholdern abgestimmt?
- Existiert eine „Allianz der Willigen“, die den Auftrag mit Nachdruck und Durchhaltevermögen verfolgt?

### **Check 2: Verantwortung trägt einen Namen**

Geteilte Verantwortung ist keine Verantwortung – diese These trifft häufig zu auf die ressortübergreifenden, föderalen Strukturen mit ihren zahlreichen Beteiligten und unterschiedlichen Verantwortungsbereichen. Denn insbesondere Großprojekte scheitern oft, wenn Verantwortlichkeiten nicht eindeutig benannt, verantwortliche Führungskräfte nicht umfassend mandatiert und Entscheidungsstrukturen nicht klar definiert sind. Großprojekte zwischen Bund und Ländern zeichnen sich häufig durch Co-Federführerschaften aus. Alle wollen mitreden, wichtige Entscheidungen werden zu spät oder gar nicht getroffen – und für ein Scheitern fühlt sich letztlich niemand verantwortlich. Dies soll kein Appell gegen Zusammenarbeit und Abstimmung sein. Ganz im Gegenteil: Je funktions-, hierarchie- und ressortübergreifender zusammengearbeitet wird, desto wichtiger sind klar benannte Verantwortliche, die bei Erfolgen ebenso wie bei Misserfolgen für ihr Projekt einstehen.

#### **Kontrollfragen:**

- Sind Verantwortlichkeiten und Entscheidungsträger klar benannt?
- Sind Entscheidungsstrukturen eindeutig definiert?
- Sind verantwortliche Führungskräfte umfassend mandatiert und haben sie den notwendigen strukturellen Zugriff auf die Umsetzenden?

### **Check 3: Erfolg kann man anfassen**

Projekte, vor allem in der Verwaltung, werden häufig dann als erfolgreich angesehen, wenn die verfügbaren Mittel aufgebraucht und alle vorab definierten Meilensteine erreicht wurden. Ob ein Projekt echten Nutzen bringt, bleibt hingegen oftmals unbeachtet. Diese Betrachtungsweise hat vor

allem zwei Gründe: Nutzen zu quantifizieren und zu messen, ist generell schwieriger, als den rein prozessualen Fortschritt zu betrachten. Zudem wird für viele Projekte vorab kein klares Nutzenversprechen definiert, wohingegen in Unternehmen aus dem Privatsektor die Führungsebene Projekte – kleine wie große – oftmals nur dann freigibt, wenn ein klares Nutzenversprechen vorliegt, das verständlich zu kommunizieren und an (Zwischen-)Zielen messbar ist.

#### **Kontrollfragen:**

- Existiert ein klar definiertes, gut zu kommunizierendes Nutzenversprechen?
- Gibt es einen (oder mehrere) realistischen Anwendungsfall, mit dem der versprochene Nutzen verwirklicht wird?
- Wurde das Nutzenversprechen in messbare Zielvorgaben übersetzt, die eine Erfolgsbewertung ermöglichen?

#### **Check 4: Zählen, was zählt**

Bereits vor Projektbeginn sollte ein avisiertes Nutzenversprechen in messbare (Zwischen-)Ziele übersetzt werden, um Erfolg oder Misserfolg eines Projekts frühzeitig zu erkennen. Diese Ziele müssen SMART<sup>5</sup> sein: spezifisch, messbar, erreichbar, angemessen und terminiert. Das erleichtert nicht nur eine ergebnis- und wirkungsorientierte Projektsteuerung, sondern ermöglicht auch eine flexible Reaktion auf neue Herausforderungen. Zudem kann nur dann eine sinnvolle Einschätzung der Verhältnismäßigkeit von Kosten zu Nutzen durchgeführt werden und als Priorisierungswerkzeug dienen, wenn der Nutzen klar benannt und beziffert ist.

#### **Kontrollfragen:**

- Verfolgt das Projekt eine Zielvorgabe, die nachweislich auf das Nutzenversprechen des Projektauftrags einzahlt?
- Ist das Ziel in quantifizier- und messbare Zwischenziele unterteilt?
- Entsprechen alle (Zwischen-)Ziele dem SMART-Prinzip?
- Existiert ein grober Business Case mit realistischen Abschätzungen und einem positiven Verhältnis von prognostizierten Kosten zum erwarteten Nutzen?

#### **Check 5: Stoppen, was nicht wirkt**

Messbare Zwischenziele können als „Stage Gates“ genutzt werden, Kontrollpunkte, an denen entschieden wird, ob ein Projekt weitergeführt oder gestoppt wird. In der Privatwirtschaft gilt bei Portfolioentscheidungen häufig das „Keep it, cure it, stop it“-Prinzip. Erfüllt ein Projekt die Erfolgskriterien der Stage Gates, wird es weitergeführt und erhält weiterhin finanzielle Förderung („keep it“). Kann ein Projekt die Zielvorgaben nicht erfüllen, wird evaluiert, ob es durch leichte Korrekturen wieder auf die Erfolgsspur gebracht werden kann („cure it“) oder eher nicht – und dann gestoppt

---

<sup>5</sup> Akronym für Specific, Measurable, Achievable, Reasonable, Time-bound (nach Peter Drucker)

wird („stop it“). Erfolgreiche Projekte zu feiern, ist dabei ebenso wichtig wie gescheiterte Projekte als Lernmöglichkeit zu betrachten. Denn die evidenzbasierte Entscheidung, ein Projekt zu stoppen, ist ein Gewinn für alle: Ressourcen können umverteilt und für andere, nutzenstiftende Projekte eingesetzt werden. Das „produktive Scheitern“ fördert außerdem die Fehlerkultur und Innovationskraft. Ein vorab erstellter Kriterienkatalog definiert, wann ein Projekt als gescheitert gilt und beendet wird. Bei der neutralen Bewertung des Projekts helfen harte Kennzahlen, etwa das mehrfache Unterschreiten von Zwischenzielen innerhalb eines bestimmten Zeitraums.

**„Projekte, die länger als 18 oder gar 24 Monate dauern, sind oft ein Problem. Wir beenden Projekte nicht. Wir machen alles immer weiter, bis wir gar nicht mehr wissen, was wir eigentlich erreichen wollten. Durch eine rigorose Nutzenmessung und -beurteilung könnten Steuergelder besser verteilt werden.“<sup>6</sup>**

#### **Kontrollfragen:**

- Ist klar definiert, wie mit dem Projekt an bestimmten Stage Gates vorzugehen ist?
- Sind harte Kriterien für die Beendigung des Projekts definiert?
- Gibt es einen Plan, wie aus einem möglichen Scheitern gelernt werden kann?

#### **Check 6: Skalierung einplanen**

Großprojekte sind komplex und langwierig, weswegen häufig auf ein Leuchtturmprojekt hingearbeitet wird, das erste durchschlagende Erfolge zügig realisiert und so Momentum erzeugt. Doch nur die erfolgreiche Umsetzung in der Breite garantiert langfristig einen hohen Mehrwert. Projekte sollten daher nur dann durchgeführt werden, wenn sie wichtige Erkenntnisse für größere Vorhaben liefern oder die Projekterzeugnisse selbst skalierbar sind. Skalierung bedeutet, dass die Reichweite (digitaler) Innovationen durch Replikation erweitert wird, um so deren Wirkung zu erhöhen. Skalierung ist also keine passive Diffusion, sondern ein aktiver und bewusster Prozess, der von Beginn an mitgedacht und geplant werden muss.<sup>7</sup>

**„Die öffentliche Verwaltung verschenkt die eigenen Potenziale, wenn neu entwickelte Lösungen nicht allgemein nutzbar gemacht werden.“<sup>8</sup>**

<sup>6</sup> Zitat Gesprächspartner:in

<sup>7</sup> Für umfassende Ausführungen zum Thema Skalierung digitaler Innovation in der Verwaltung siehe Hertie School Centre for Digital Governance, McKinsey & Company (2021): Und es geht doch!

<sup>8</sup> Zitat Gesprächspartner:in

### Kontrollfragen:

- Gibt es einen Plan, wie der Projektnutzen auch über den ersten Anwendungsfall hinaus realisiert werden kann, zum Beispiel per EfA-Prinzip („Einer für Alle“)?
- Wurde definiert, wie dieser Plan umgesetzt werden kann?
- Besteht die Möglichkeit, Partnerschaften für eine großflächige Skalierung zu nutzen?

### Check 7: Sicherheit durch Finanzierung

Ein gesicherter Finanzrahmen, mit dem erste Zwischenziele wie etwa ein Minimum Viable Product<sup>9</sup> (MVP) erreicht werden können, ist eine wichtige Voraussetzung. Zeichnet sich ein Erfolg in der Umsetzung ab, gilt es, eine unmittelbare Folgefinanzierung für die nächsten Projektphasen sicherzustellen. Oftmals werden Mittel Jahre im Voraus verschiedenen Projekten zugeteilt, ohne dass später regelmäßig überprüft wird, ob diese Projekte weiterhin Nutzen versprechen. Deshalb empfehlen wir die Einführung agiler und erfolgsbasierter Finanzierungsmechanismen (siehe Feld „Finanzierung“).

### Kontrollfragen:

- Wurden die nötigen Mittel für das Erreichen von (Zwischen-)Zielen klar beziffert?
- Stehen diese Mittel zur Verfügung?
- Existiert ein Plan, wie im Erfolgsfall die Anschlussfinanzierung sichergestellt werden kann?

## 2) Mission Control: Projektübergreifende Koordination sicherstellen



Besonders fortschrittliche Unternehmen setzen auf eine zentrale Koordinationsstelle, die so genannte Mission Control. Sie behält das Projektportfolio im Blick, hilft bei der Priorisierung und macht Vorgaben zu Schnittstellen und zur Anschlussfähigkeit von erarbeiteten Lösungen. Untersuchungen zeigen, dass die Einrichtung einer Mission Control etwa 30 bis 40% der IT-Projektausgaben einsparen kann.<sup>10</sup>

Eine solche Instanz könnte auch im Bund auf verschiedenen Ebenen etabliert werden, beispielsweise ressortübergreifend auf Bundesebene, in Ressorts oder sogar innerhalb von Teilbereichen. Sie könnte die Steuerung von Projektportfolios unterstützen, indem sie Projektvorschläge gegeneinander abwägt, Bedarfe priorisiert, Beschaffungsanfragen koordiniert, Projekte freigibt und diese auch wieder einstellt, wenn Ziele verfehlt werden (siehe Feld „Projektcheck“). So wäre sichergestellt, dass einfach zu automatisierende und großvolumige Lösungen und Dienste bevorzugt entwickelt werden. Je nach Bereich könnte die Mission Control außerdem Pfadabhängigkeiten koordinieren sowie Anwendungsschnittstellen und Standards festlegen, um einen nahtlosen Datenaustausch und eine zukunftsfähige

<sup>9</sup> Minimal funktionsfähiges Produkt, Prototyp eines Produkts

<sup>10</sup> McKinsey Digital (2019): The platform play: How to operate like a tech company

Zusammenarbeit (etwa agile Arbeitsweisen) zu gewährleisten. Diese Art von Koordination stellt sicher, dass interoperable, effiziente und skalierbare digitale Systeme aufgebaut werden. So könnten bessere digitale Systeme entworfen und unerwartete, aus technischer Inkompatibilität resultierende Kosten minimiert oder gar vermieden werden.

Eine ressortübergreifende Mission Control könnte außerdem festlegen, welche Projekte auf Bundesebene zu koordinieren sind, um siloartige Lösungsansätze einzelner Ressorts zu vermeiden. Dazu eignet sich die Bereitstellung zentral entwickelter Lösungen nach dem bewährten EfA-Prinzip.

**„Das Silodenken in der Verwaltung führt dazu, dass Wege mehrfach gegangen und Fehler isoliert wiederholt werden. Wir brauchen mehr Austausch.“<sup>11</sup>**

Es gilt, Projekte zu priorisieren, Lösungen zu koordinieren, Anschlussfähigkeit und Interoperabilität herzustellen und Ressourcen maximal gewinnbringend zu verteilen. Eine solche Aufgabe kann nur eine zentrale Instanz leisten, die den Überblick über alle Projekte hat.



### 3) Finanzierung: Von rigider Planung zu agilen, kurzfristigen Mechanismen

Agile Finanzierungsmechanismen können helfen, Projekte flexibler zu gestalten, denn sie werden im Gegensatz zum strengen Haushaltsrecht ganz anders abgewickelt: Zu Beginn des Jahres wird, statt des gesamten Etats, lediglich ein Teil der verfügbaren Haushaltsmittel verplant. Die restlichen Mittel können anschließend monatlich oder quartalsweise zugewiesen werden, etwa wenn ein Projekt vorab definierte Meilensteine erreicht oder Stage Gates passiert hat. Ein solcher Ansatz hält Mittel bereit für zügig voranschreitende Projekte, während erfolglose Projekte ohne unnötigen finanziellen Verlust beendet und neue Projekte auch unterjährig finanziert werden können. Das regt einen positiven, innovationsfördernden Wettbewerb zwischen Projekten an. Die Ad-hoc-Verteilung zusätzlicher Mittel ermöglicht außerdem eine deutlich höhere Flexibilität und Reaktionsfähigkeit auf aktuelle Ereignisse.

Die agile Finanzierung ist besonders geeignet bei agilen Arbeitsweisen und der Nutzung flexibel einsetzbarer Projektteams. Wegen ihrer hohen Arbeitsgeschwindigkeit können solche Teams eingeschränkt oder gar gelähmt werden, wenn Mittel nur jährlich oder gar noch seltener ausgeschüttet werden. Agile Finanzierungsmechanismen sollten zudem Hand in Hand gehen mit der Befähigung und Mandatierung der Projektverantwortlichen und -leitungen. Diese müssen in die Lage versetzt werden, projektbegleitend die Kosten sowie den erwarteten und realisierten Nutzen zu messen.

<sup>11</sup> Zitat Gesprächspartner:in



**„Die Realität ist: Wir verwalten langfristig geplante Haushaltsmittel über Jahre hinweg, ohne ihre Sinnhaftigkeit und den erzielten Nutzen der eingesetzten Gelder regelmäßig zu prüfen. Wir brauchen mehr Flexibilität, um vielversprechende Ideen auszuprobieren und Innovation zu ermöglichen. Das heißt auch: Unerfolgreiche Projekte müssen eingestellt werden, um Mittel freizusetzen und auf Erfolg versprechendere Projekte umzuverteilen.“<sup>12</sup>**

Die Bereitstellung von „behördlichem Wagniskapital“ – ein Budget, das gezielt zum Ausprobieren und Innovieren genutzt werden kann – außerhalb der rigiden Haushaltsplanung wäre ein weiteres Mittel, um Innovationen niedrigschwellig und mit kontrolliertem Risiko zu fördern. Ein solches Budget könnte entweder zentral nach Behörde oder behördenübergreifend und unabhängig vom Haushaltsjahr verfügbar sein.

Die Bundesbank beispielsweise verfügt über ein Digitalisierungsbudget, mit dem innovative Projekte unkompliziert gefördert werden – und zählt damit zu den Vorreitern.<sup>13</sup>

Neben behördenspezifischen wären auch übergreifende Budgets denkbar. Interessierte Häuser könnten sich unbürokratisch mit ihrem Projektvorhaben bewerben. Der Wettbewerb der Ressorts um knappe Gelder könnte zudem einen Innovationsschub auslösen und die Zusammenarbeit bei Querschnittsthemen stärken. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, die Mittelvergabe an verbindliche Standards sowie thematische und organisatorische Vorgaben zu knüpfen. Dass die Verwaltung in der Lage ist, mit flexiblen Budgets zu arbeiten, zeigt der Einsatz von Sondervermögen, die insbesondere in Krisensituationen außerhalb des normalen Bundeshaushalts bereitgestellt werden.

#### **4) Beschaffung und Partnerschaften: Vom Kosten- zum Nutzenfokus**



Beschaffung ist die Grundlage für jegliche Innovation. Ohne zeitgemäße Beschaffung wird keine Digitalisierung oder gar Modernisierung des Staates möglich sein. Dafür muss das Nutzenversprechen von Projekten konsequent in den Fokus gestellt werden. „Selbstkritische Neugier“ sollte mehr denn je die Devise sein. Gemeint ist eine kritische und ehrliche Beurteilung von Produkten oder Services. Es sollte stets hinterfragt werden, ob diese tatsächlich effizient und ergebnisorientiert mit eigenen Mitteln (weiter-)entwickelt werden können oder ob Dritte gegebenenfalls besser geeignet sind. Und es erfordert Neugier, um am Markt die besten Lösungen für

<sup>12</sup> Zitat Gesprächspartner:in

<sup>13</sup> Für umfassende Ausführungen zum Thema Skalierung digitaler Innovation in der Verwaltung siehe Hertie School Centre for Digital Governance, McKinsey & Company (2021): Und es geht doch!

die spezifischen Projektanforderungen zu finden. Selbstkritische Neugier hat weniger die Kosten als den Nutzen im Blick.

Bislang entscheidet im öffentlichen Sektor oftmals nicht die Gebrauchstauglichkeit, sondern der Preis über die Beschaffung von Leistungen oder Technologie. Im schlimmsten Fall hat dies zur Folge, dass günstigere Produkte, häufig Einzellösungen, eingekauft oder (weiter-)entwickelt werden, obwohl sie die Anforderungen der Nutzenden nur bedingt erfüllen.

Eine Vielzahl von Einzellösungen führt jedoch zu einer fragmentierten IT-Landschaft mit einem hohen Maß an systemischer Komplexität und „Technical Debt“, d.h. die Summe aller Kosten für Nacharbeiten, die eine einfache, aber oft eingeschränkte Lösung hervorbringt. Privatunternehmen setzen in einem zunehmend kompetitiven Markt daher immer häufiger auf kommerzielle Standardlösungen mit höchsten Sicherheitsstandards. Wenn sie sicher und für den jeweiligen Anwendungsfall passend sind, können diese ein hohes Maß an Einsatzgeschwindigkeit, Flexibilität in der Anwendung und Skalierbarkeit entfalten.

Je einfacher und schneller sich digitale Lösungen beschaffen lassen, desto leichter wird es, digitale Projekte und Angebote in der gesamten Verwaltung zu verbreiten. Deshalb müssen sich die Zugangsbedingungen zu digitalen Lösungen im öffentlichen Beschaffungswesen ändern. Erfolgreiche Unternehmen setzen auf eine Beteiligung an digitalen Ökosystemen und integrierten Anbieternetzwerken. Dies erhöht die strategische Flexibilität und spart Kosten. Da strenge Prozess- und Technologiebeschränkungen der Kernanbieter entfallen, werden Abhängigkeiten und „Lock in“-Effekte vermieden; neue Kooperationen oder gar ein Anbieterwechsel werden erleichtert. So kann schneller und flexibler auf aktuelle Geschehnisse reagiert werden. Oftmals unterliegen solche Ökosysteme einem „Zero trust“-Prinzip: Jede Lösung ist unabhängig von den anderen sicher und benötigt keine weitere Lösung, um zu funktionieren.

**„Das, was wir hier gerade als Legacy-System schützen, ist auf Dauer nicht handlungsfähig.“<sup>14</sup>**

Ein digitaler Marktplatz könnte Behörden und Unternehmen zudem helfen, miteinander ins Geschäft zu kommen. Dafür bedarf es einer offenen Plattform, die Käufer und Verkäufer aus dem öffentlichen Sektor zusammenbringt und eine einfache und unbürokratische Beschaffung ermöglicht. Regierungsorganisationen aller föderalen Ebenen könnten dort Lösungen, die für Digitalisierungsprojekte benötigt werden, sowohl anbieten als auch suchen. Denkbar wäre außerdem die Vermittlung von Fachkenntnissen und Services.

---

<sup>14</sup> Zitat Gesprächspartner:in

Auch Partnerschaften, etwa mit Universitäten, Forschungseinrichtungen oder Start-up-Netzwerken, können als Innovationstreiber fungieren. Der Staat muss und sollte nicht mehr alle IT-Lösungen selbst erarbeiten. Er könnte innovative Technologien stattdessen aus der Wirtschaft oder von GovTech-Start-ups beziehen. Mit der Gründung des GovTech Campus Deutschland wurde eine erste wichtige Schnittstelle zwischen IT, Verwaltung und Recht eingerichtet. Ziel des GovTech Campus ist es, Akteure aus Staat und Verwaltung, Start-ups, Unternehmen, Forschung und Zivilgesellschaft zusammenzuführen, um so den Transfer von GovTech-Lösungen in die Verwaltung zu erleichtern.

**„Um als Verwaltung relevant zu bleiben, müssen wir schneller lernen, uns besser vernetzen und mehr zusammenarbeiten.“<sup>15</sup>**

## **5) Zusammenarbeit: Von starren, hierarchischen Strukturen zu einer iterativen und nutzerorientierten Zusammenarbeit in interdisziplinären Teams**



Wir brauchen eine neue Art der Zusammenarbeit – mit Teamgeist, einer Testkultur, Ergebnisorientierung, Anpassungsfähigkeit und Nutzerzentrierung. Interdisziplinäre Teams und agile Arbeitsformen sind die Zukunft ressort- und abteilungsübergreifender Projekte und Lösungen.

**„Derzeit sind Digitalkompetenzen in Deutschland in der Fläche verstreut – doch Digitalisierung interessiert sich nicht für Föderalismus.“<sup>16</sup>**

Solche Teams können dem Bund helfen, die Potenziale der Digitalisierung voll auszuschöpfen und der siloartigen Fragmentierung entgegenzuwirken, etwa in Innovationslaboren. Diese bieten die Möglichkeit, rasch nutzerorientierte Lösungen für komplexe Probleme zu erarbeiten. Sie bieten einen bereichsübergreifenden, hierarchiefreien und kollaborativen Arbeitsraum für Partnerschaften mit Multiplikatoren aus den Innovationsökosystemen und dem vorpolitischen Raum, was die Entwicklung von Innovationen zusätzlich fördert.

<sup>15</sup> Zitat Gesprächspartner:in

<sup>16</sup> Zitat Gesprächspartner:in

**„Allzu häufig beobachten wir, dass digitale Innovationen nicht aus der Nutzerperspektive gedacht werden. Erst verstricken wir uns in Anforderungsdiskussionen und dann setzen wir ein Projekt klassisch per Wasserfall auf. Im Ergebnis steht die Digitalisierung eines Papierprozesses, der in der Realität mit hohen Nutzungshürden einhergeht – siehe digitaler Personalausweis!“<sup>17</sup>**

In den Laboren, die in nur einer Woche eingerichtet werden können, kommen interne und externe Teammitglieder zusammen – von Legat:innen, Fachleuten und IT-Entwickler:innen bis hin zu Agile Coaches, Designer:innen und Data Analysts. Sie decken das gesamte Expertise-Spektrum ab, das für ein Projekt erforderlich ist. Ihre Zusammenarbeit basiert auf den Methoden des Design Thinking und agilen Projektmanagements, die an den Kontext des öffentlichen Sektors angepasst werden.

Die Teams der Innovationslabore generieren Ideen zu spezifischen Problemen. Sie entwickeln in agiler Arbeitsweise ein MVP und verproben dieses frühzeitig mit den Endnutzenden. So generieren sie rasch eine anwenderorientierte Lösung, die nach erfolgreichem Test verbreitet und skaliert wird. Die methodische und fachliche Seite arbeiten dabei eng zusammen.

Innovationlabore begründen eine neue Art der Zusammenarbeit, mit der die öffentliche Verwaltung kollaborativer und innovativer wird. Führungskräfte haben im Innovationslabor die Möglichkeit, ihre Mitarbeitenden zu coachen und durch „Learning by Doing“ wichtige Fähigkeiten aufzubauen.

## **6) Steuerung: Von prozessualer Fortschritts- zu datenbasierter Erfolgsmessung**



Den Nutzen von Projektvorhaben zu messen, ist erfolgskritisch. Unternehmen aus dem privaten Sektor setzen daher meist auf eine ergebnisorientierte Projektsteuerung. Im öffentlichen Sektor hingegen gelten Projekte dann als erfolgreich, wenn sie die zur Verfügung gestellten Mittel planmäßig aufbrauchen und bestimmte prozessuale Meilensteine fristgerecht erreichen. Dabei könnten – mit einem sinnvollen Erfolgstracking und ergebnisorientierter Steuerung – Projektkosten minimiert und ein höherer Wirkungsgrad erzielt werden.

<sup>17</sup> Zitat Gesprächspartner:in

**„Heute gelten Projekte als erfolgreich, wenn Meilensteine eingehalten und Mittel aufgebraucht werden. Ob der versprochene Nutzen erzielt wurde, kann meist keiner sagen. Wir messen die falschen Dinge; Daten sind nicht rechtzeitig verfügbar. Und selbst wenn, wissen wir nicht, wie wir sie interpretieren sollen.“<sup>18</sup>**

Neben der Kontrolle von Kosten und Zeit gilt es, den Nutzen in den Mittelpunkt zu stellen. Dafür sind vor dem Start eines jeden IT-Projekts SMARTe Ziele festzulegen sowie Erfolgsmetriken zu definieren und zu quantifizieren (siehe Feld „Projektcheck“). Diese Kennzahlen sollten sowohl die Güte (etwa die durchschnittliche Zeitersparnis je Leistungsantrag) als auch die Adoptionsrate einer Lösung (zum Beispiel Nutzerzahlen) erfassen, um die Nutzenwirkung gesamthaft beurteilen zu können.

Für eine erfolgsorientierte Steuerung sind geeignete Messmethoden und Steuerungsmechanismen erforderlich. Es gilt, die richtigen Kennzahlen zu messen und in Form eines Dashboards für die Führungsebene aufzubereiten. Idealerweise basiert das Dashboard auf (Fast-)Echtzeitdaten und steht allen Projektbeteiligten zur Verfügung. Dann ergibt sich ein ganzheitliches Bild – ein Projektkompass, der zu jeder Zeit die Richtung vorgibt. Die konsequente Verfolgung des Fortschritts und die regelmäßige Messung der Zufriedenheit mit öffentlichen Dienstleistungen bietet den obersten Entscheidungsträgern eine unvoreingenommene, faktenbasierte Sicht auf die Leistung von Ministerien und Durchführungsgagenturen.<sup>19</sup>

Eine daten-, ergebnis- und wirkungsorientierte Steuerung erzielt Vergleichbarkeit und Transparenz. Abteilungen bzw. Projekte könnten damit zum Vorbild und Wegbereiter für eine evidenzbasierte Lern- und Verbesserungskultur werden. Auf Leitungsebene könnten relevante Zahlen, etwa zum Wirkungsgrad von Projekten, Personal und Budget, zusammenlaufen und eine Portfolioanalyse und übergreifende Steuerung ermöglichen. So könnten die Verantwortlichen den Überblick behalten und auf Entwicklungen frühzeitig reagieren.

Auch nach dem (erfolgreichen) Abschluss von Projekten sollte deren Nutzen weiter gemessen werden, damit Folgeaufträge nachjustiert, „Lessons Learned“ auf zukünftige Projekte angewandt sowie Kosten- und Nutzenschätzungen präzisiert werden können.

---

<sup>18</sup> Zitat Gesprächspartner:in

<sup>19</sup> McKinsey Center for Government (2018): Delivering for citizens: How to triple the success rate of government transformations

## Ausblick: Fortschritt machen

Ideen für einen modernen Staat, den digitalen Aufbruch und Innovationen gibt es viele. Diverse Digitalstrategien, Leitfäden und nicht zuletzt der Koalitionsvertrag der Ampel-Regierung formulieren sinnvolle Vorschläge für die digitale Transformation von Staat und Verwaltung. Nun gilt es, die angestrebten Ziele anzugehen und konsequent umzusetzen.

Ein wesentlicher Schlüssel zum Erfolg sind viele weitere Digitalprojekte und ein Fokus auf deren zügige und erfolgreiche Umsetzung. Mit „Mission Fortschritt“ wollen wir einen Beitrag leisten, die hierfür erforderlichen Rahmenbedingungen zu schaffen, um die Zahl einzelner digitaler Leuchtturmprojekte zu erhöhen und eine flächendeckende Wirkung zu entfalten.

An passenden Digitalprojekten mangelt es in den kommenden Jahren nicht. Im Gegenteil, es gibt viel zu tun: die Modernisierung der IT-Infrastruktur durch den Ausbau der Cloud-Nutzung, die konsequente Digitalisierung der öffentlichen Beschaffung und Beschleunigung von Verwaltungs- und Genehmigungsverfahren, der Einsatz digitaler Technologien für mehr Nachhaltigkeit und Transparenz staatlichen Handelns, die Teilautomatisierung von Verwaltungsprozessen und die effiziente Nutzung öffentlicher Daten sowie die Nutzung von Technologien (etwa aus den Bereichen Advanced Data Analytics, Process Automation oder Virtual Reality) – um nur eine Auswahl der vielen Themen zu nennen, die nun angepackt werden müssen.

Denken führt zu Ideen, Machen zu Ergebnissen: Diese Studie lädt alle Verantwortlichen ein, ihre Digitalprojekte anhand der sechs Felder auf den Prüfstand zu stellen und die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, damit aus vereinzelt Leuchttürmen ein Lichtermeer der deutschen Digitalisierung entfacht. Die Devise muss lauten: auf das Wesentliche konzentrieren, es zügig angehen und so erfolgreich sein. Wir brauchen Macher:innen in der gesamten Verwaltung, die mutig voranschreiten und zukunftsfähige Methoden anwenden, um nutzerorientierte digitale Lösungen zu entwickeln. Wir sind überzeugt, dass dies gelingen kann.

## **Autor:innen**

### **Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid**

Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid ist Direktor des Centre for Digital Governance und Professor für Public Management an der Hertie School in Berlin. Er ist zudem wissenschaftlicher Leiter des Instituts für den öffentlichen Sektor e.V.

### **Dr. Björn Münstermann**

Dr. Björn Münstermann ist Senior Partner im Münchner Büro von McKinsey und Leiter des öffentlichen Sektors von McKinsey in Deutschland und Österreich.

### **Prof. Dr. Julia Klier**

Prof. Dr. Julia Klier ist Partnerin im Münchner Büro von McKinsey und Professorin an der Fakultät für Informatik und Data Science der Universität Regensburg.

## **McKinsey-Projektteam**

**Dr. Kerstin Balka**

**Thomas Elsner**

**Luca Flora**

**Dr. Christina Greßer**

**Peter Pfannes**

**Frederike Pross**

**Dr. Nico Raabe**

## **Ansprechpartner für Medien**

**Martin Hattrupp-Silberberg** (McKinsey)

