



 Policypapier

Wirkungsorientierung als Weg zu echten Digitalstrategien der Bundesregierung

Autor: Benedikt Göller

Forschungsprojekt E-Valuate – Auf dem Weg zum lernenden Staat
<https://www.agoradigital.de/projekte/e-valuate>

Gefördert durch:



Bundesministerium
für Digitales
und Verkehr

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Executive Summary

Die Bundesregierung hat 2024 19,1 Mrd. Euro für Digitalisierung ausgegeben. Ob diese Investitionen tatsächlich messbare Verbesserungen für die Menschen, Unternehmen und Verwaltung gebracht haben, bleibt unklar.

Mit echten, wirkungsorientierten Digitalstrategien kann die kommende Bundesregierung nachweisbar Nutzen schaffen. Gelingensbedingungen hierfür sind:

- Digitalstrategien mit wenigen aber klaren Wirkungszielen. Diese müssen einen zukünftigen Zustand beschreiben, der zu einem spezifischen Zeitpunkt erreicht sein soll und messbare Verbesserungen für eine Zielgruppe bringt.
- Eine konsolidierte Digitalpolitik. Strategien, Maßnahmen und Ziele müssen systematisch aufeinander abgestimmt und verständlich strukturiert sein. Außerdem braucht es klare Begriffsdefinitionen und eine einheitliche Kategorisierung.
- Öffentlich und nachvollziehbar dokumentierte Wirkungsziele und Maßnahmen für Verbindlichkeit und Transparenz.
- Plausible Darstellungen der angenommenen Wirkungen aller Digitalisierungsmaßnahmen als Grundlage für eine Priorisierung und um Ressourcen effizient einzusetzen.
- Zentrale Strukturen für Steuerung und Controlling der Strategien und dezentrale Strukturen als Unterstützung für Wirkungsorientierung bei der Umsetzung der Maßnahmen.

Was gilt es zu tun?

1. Bereits im Koalitionsvertrag Wirkungsziele für die Digitalisierung formulieren und unmittelbar nach Amtsantritt die Nutzendengruppen zu einem Verwaltungsdigitalisierungsgipfel einladen, um die Wirkungsziele gemeinsam festzuschreiben.
2. Eine zentrale Stabstelle für strategische Wirkungssteuerung im zukünftigen Digitalministerium einrichten. Die Stabstelle anweisen, die Bestandsaufnahme bisheriger Digitalisierungsziele und Maßnahmen innerhalb von 30 Tagen abzuschließen und einen schlanken Prozess für Digitalisierungsstrategien zu entwerfen.
3. Alle Digitalisierungsmaßnahmen (laufende und neue) anweisen, einfache Wirkungsmodelle für ihre Maßnahmen zu erstellen. Die Maßnahmen anhand der Wirkungsziele durch das Digitalministerium priorisieren und Budget und Personal zuweisen.
4. Wirkungsziele, Maßnahmen, Umsetzungszeitraum, zugeordnete Ressourcen, Verantwortlichkeiten und Wirkungsmessung auf der Homepage der Bundesregierung transparent und nachvollziehbar machen.
5. Mit einer Digitalisierungsmaßnahme zur Stärkung der Datenlabore dezentrale Strukturen in allen Ressorts aufbauen, um die Maßnahmenteam bei der wirkungsorientierten Umsetzung zu unterstützen.

Danksagung

Ein herzlicher Dank geht an die zahlreichen Expert:innen, deren Wissen und Ideen in dieses Papier eingeflossen sind. Besonders genannt seien das E-Valuate-Projektteam, die Teams der sechs E-Valuate Pilotprojekte aus der Digitalstrategie der Bundesregierung, das Referat DP10 im BMDV und die Kolleg:innen der Agora Digitale Transformation. Auch ohne die Interviewpartner:innen, die Mitglieder des Forum OKR und die Community Wirkungsorientierte Verwaltung wäre dieses Papier nicht entstanden. Ein herzliches Dankeschön auch an die Verwaltungswissenschaftler:innen die beim Workshop im Januar 2025 dabei waren und zahlreiche Gesprächspartner:innen beim Nationalen Normenkontrollrat, der FITKO, beim Beirat der Digitalstrategie, dem DigitalService des Bundes, in den Bundesministerien und im nachgeordneten Bereich.

Forschungsprojekt E-Valuate

Das vorliegende Papier ist im Rahmen des Forschungsprojekts [E-Valuate](#) entstanden. Das Projekt ist Teil des Monitoringkonzepts der Digitalstrategie der Bundesregierung und wird vom Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) gefördert.

Agora Digitale Transformation gGmbH
Krausenstraße 8
10117 Berlin

T. +49(0)30 81 45 03 78 80
www.agoradigital.de
info@agoradigital.de

Ansprechperson:



Benedikt Göller (Projektleiter)
Innovation Lead – Wirkung und Daten
benedikt.goeller@agoradigital.de

Design: Jakub Stejskal | www.jakub.de, Make Studio | www.make-studio.net
Layout: [Agora Digitale Transformation](#), Jakub Stejskal | www.jakub.de
Bildquelle Cover: © Robert Günther/ Agora Digitale Transformation



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

März 2025 | DOI: [10.5281/zenodo.14987873](https://doi.org/10.5281/zenodo.14987873)

Inhalt

Wirkungsorientierte Digitalstrategien der Bundesregierung sind notwendig.....	4
1 Wenige Wirkungsziele je Zielgruppe formulieren	6
2 Wirkungsziele veröffentlichen	8
3 Digitalpolitik aufräumen und Konzepte definieren	9
4 Wirkungsziele partizipativ entwickeln.....	10
5 Maßnahmen anhand der angenommenen Wirkung priorisieren	11
6 Stabstelle für strategische Wirkungssteuerung aufbauen.....	12
7 Maßnahmen wirkungsorientiert umsetzen	13
Konkrete Schritte zu wirkungsorientierten Digitalstrategien der Bundesregierung	15
Abbildungsverzeichnis	16
Literatur und Quellen	16

Wirkungsorientierte Digitalstrategien der Bundesregierung sind notwendig

19,1 Mrd. Euro (oder 4% des Bundeshaushalts) hat die Bundesregierung im Jahr 2024 für Digitalisierung ausgegeben.¹ Ob die Digitalausgaben jedoch zu einer Verbesserung für die Menschen und Unternehmen in Deutschland geführt haben und in welchem Umfang, kann derzeit nicht beantwortet werden.

Die [Digitalstrategie der Bundesregierung](#) könnte Hinweise auf die Frage geben. Das 2022 veröffentlichte Dokument ist die erste ressortübergreifende Digitalisierungsstrategie der Bundesregierung. Die Federführung liegt beim Bundesministerium für Digitales und Verkehr, die Koordination erfolgt durch eine interministerielle Arbeitsgruppe. Die Strategie umfasst mehr als 140 Maßnahmen aller Ressorts. Das Monitoring setzt nicht nur auf einen unabhängigen Beirat aus Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Wirtschaft sowie ein quantitatives Maßnahmencontrolling, sondern fördert mit [E-Valuate](#) auch Forschung zur Wirkungsorientierung in den Bundesministerien. In der Strategie sind überprüfbare Ziele formuliert, beispielsweise dass bis 2026 mindestens die Hälfte der stationären Anschlüsse mit Glasfaser ausgestattet sind². Dennoch resümiert der Bundesrechnungshof, dass „*die formulierten Ziele [...] in vielen Fällen nicht geeignet [sind], deren Fortschritt und Erfolg transparent zu machen*“³. Da es auf Bundesebene kein zentrales Digitalbudget gibt, fehlt die Verknüpfung von Ausgaben und Zielerreichung. Als Herausforderung kommt hinzu, dass die Strategie drei sehr breite und unterschiedliche Zielgruppen adressiert: Vernetzte Gesellschaft, Innovative Wirtschaft und Digitaler Staat.

Aufbauend auf den Erfahrungen der vergangenen Legislaturperiode – die auch im Bericht des Beirats zur Digitalstrategie und DigitalService des Bundes⁴ formuliert wurden – **sollte die kommende Bundesregierung Digitalstrategien entwickeln, die nachweislich Wirkung entfalten, weil sie wirkungsorientiert konzipiert und umgesetzt werden.** Digitalstrategien im Plural, weil eine Digitalstrategie nur dann erfolgreich ist, wenn sie sich auf eine eindeutig definierte Zielgruppe bezieht.

Verwaltungsdigitalisierung wirkt unmittelbar auf die Arbeitsweisen und Strukturen der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. Deshalb nutzen wir diesen Themenbereich im Folgenden oft als Beispiel, wie eine wirkungsorientierte Digitalstrategie konzipiert, umgesetzt und gemonitort werden sollte.

¹ Bertschek et al. (2025)

² Digitalstrategie Deutschland (2022)

³ Bundesrechnungshof (2024)

⁴ Beirat der Digitalstrategie; DigitalService des Bundes (2024)



Was ist Wirkungsorientierung?

Wirkungsorientierung wird in zahlreichen Verwaltungsbehörden, NGOs und Unternehmen im In- und Ausland (beispielsweise in Österreich⁵, dem Vereinigten Königreich⁶ und der Freien und Hansestadt Hamburg⁷) eingesetzt und in der Wissenschaft seit Jahrzehnten diskutiert⁸. Mit Wirkungsorientierung in der öffentlichen Verwaltung wird sichergestellt, dass Ressourcen dort eingesetzt werden, wo sie den größten Nutzen für Bürger:innen und Unternehmen entfalten.

Wirkungsorientierung bedeutet kontinuierlich zu überprüfen:
Machen wir das Richtige? Und: Machen wir es richtig?

Grundprinzipien von Wirkungsorientierung

- Wirkungsziele: Wenige Wirkungsziele formulieren, die breiten Konsens unter den Stakeholdern finden (besser 5 statt 50 Ziele).
- Partizipation und Co-Kreation: Relevanten Stakeholder an Planung, Steuerung und Umsetzung beteiligen (Zielgruppen, Partner:innen und Mitarbeiter:innen).
- Transparenz und Rechenschaft: Ziele, Ergebnisse und eingesetzten Ressourcen gegenüber Stakeholdern offenlegen. Verantwortung für die Erreichung der Wirkungsziele übernehmen.
- Visualisierte Wirkzusammenhänge: Wirkungsmodelle erstellen, um die angenommenen Zusammenhänge zwischen Maßnahme und Wirkungsziel visuell darzustellen.
- Ergebnisorientierung und Ressourceneffizienz: Maßnahmen mit dem größten Wirkpotenzial priorisieren. Fokus auf Wirkung statt Outputs (Qualität und Reichweite der Ergebnisse, nicht Anzahl der durchgeführten Aktivitäten). Das führt zur bestmöglichen Nutzung der verfügbaren Ressourcen (Zeit, Budget, Personal).
- Evidenz und Wirkungsmessung: Entscheidungen auf Basis fundierter Daten und Forschungsergebnisse treffen. Monitoring und Evaluation zur kontinuierlichen Überprüfung der Fortschritte. Bereitschaft, Strategien und Maßnahmen an veränderte Bedingungen oder neue Erkenntnisse anzupassen.
- Kontinuierliches Lernen: Feste Lernzyklen für Reflexion verankern, um neue Erkenntnisse strategisch zu berücksichtigen.

⁵ Pichler, Rupert; Steyer, Mario (2017)

⁶ gov.uk, The Magenta Book, (2024)

⁷ Finanzbehörde Hamburg (2025)

⁸ Proeller, Isabella; Siegel, John Philipp (2009)

1 Wenige Wirkungsziele je Zielgruppe formulieren

Eine Voraussetzung für Erfolg ist, ein klares Ziel vor Augen zu haben. Das sieht auch der Beirat der Digitalstrategie so und fordert im Abschlussbericht gemeinsam mit dem DigitalService des Bundes:

„Deutschland braucht eine Digitalstrategie, die diesen Namen verdient. Es braucht dabei nur einen einzigen Leuchtturm, keine 19: Ein Zielbild, das Orientierung gibt und Ambitionen bündelt.“⁹

Wirkungsziele geben diese Orientierung. Sie zeichnen sich dadurch aus, dass sie einen zukünftigen, aber realistischen Zustand beschreiben und eindeutig formuliert sind. Sie definieren den Nutzen für eine eindeutige Zielgruppe und legen den Fokus auf Wirkung, also eine Veränderung bei der Zielgruppe, z.B. *Bürger:innen verbringen weniger Zeit mit dem Ausfüllen von Anträgen* und nicht auf Prozesse, z.B. *Projektbudget eingehalten* oder Output, z.B. *Anzahl durchgeführter Veranstaltungen*. Sie legen eindeutig fest, bis wann der Zielzustand eingetreten sein soll. Außerdem werden sie anhand von Indikatoren oder Kennzahlen messbar gemacht und beantworten die Frage: *Woran kann man erkennen, dass die gewünschte Wirkung eingetreten ist?*

Die Merkmale von Wirkungszielen lassen sich in ein einfaches Ampelsystem überführen (siehe Abbildung 1). So kann jede Person jederzeit die Qualität eines Ziels überprüfen.

Ziel: _____

Bewertung

Zielzustand ● ● ● _____

Zielgruppe ● ● ● _____

Zeit ● ● ● _____

Zielüberprüfung ● ● ● _____

Abbildung 1: Ampelsystem zur Bewertung von Wirkungszielen

⁹ Beirat der Digitalstrategie und DigitalService des Bundes (2024), S.4

Der Unterschied zwischen einem Ziel und einem Wirkungsziel wird mit den folgenden Beispielen deutlich. In Abbildung 2 ist ein Ziel zur Verwaltungsdigitalisierung aus der Digitalstrategie der Bundesregierung bewertet. Die Analyse dieses Ziels verdeutlicht, dass unklar ist, ob es durch dieses Ziel tatsächlich zu einer Verbesserung kommt oder nicht, beziehungsweise wie diese Verbesserung festgestellt werden kann.

Ziel:	„Digitale Verwaltungsleistungen müssen für alle Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen möglichst einfach, barrierefrei, sicher, jederzeit, transparent und an jedem Ort nutzbar sein und zu spürbaren Erleichterungen im Alltag führen.“ ¹⁰	
Bewertung		
Zielzustand	●	<i>Kein Zustand, unspezifisch, unrealistisch (ist jederzeit und an jedem Ort wirklich für alle notwendig?)</i>
Zielgruppe	●	<i>Zielgruppen sind benannt, aber sehr breit (Bürger:innen / Unternehmen)</i>
Zeit	●	<i>Kein Zeitpunkt, wann das Ziel erreicht ist</i>
Zielüberprüfung	●	<i>Nicht messbar, ob das Ziel erreicht ist oder nicht</i>

Abbildung 2: Bewertung Ziel Verwaltungsdigitalisierung, Digitalstrategie der Bundesregierung

Im Gegensatz hierzu ist die Bewertung eines fiktives Wirkungsziel für Verwaltungsdigitalisierung in Abbildung 3 dargestellt.

Wirkungsziel:	„Ab Januar 2028 können 80 % der Bürger:innen und Unternehmen ihre wichtigsten Verwaltungsangelegenheiten sicher, digital, barrierefrei und ortsunabhängig erledigen. Dadurch sinkt die durchschnittliche Bearbeitungszeit pro Anliegen um mindestens 50% (im Vgl. zu 01/2025) und die Zufriedenheit mit den digitalen Verwaltungsleistungen steigt laut repräsentativen Umfragen auf über 85%.“	
Bewertung		
Zielzustand	●	<i>Realistisch</i>
Zielgruppe	●	<i>Zielgruppen sind benannt, aber sehr breit (Bürger:innen / Unternehmen)</i>
Zeit	●	<i>Januar 2028</i>
Zielüberprüfung	●	<i>Rückgang Bearbeitungszeit pro Anliegen um 50 % (2025-2028), Zufriedenheit laut repräsentativen Umfragen bei 85 %</i>

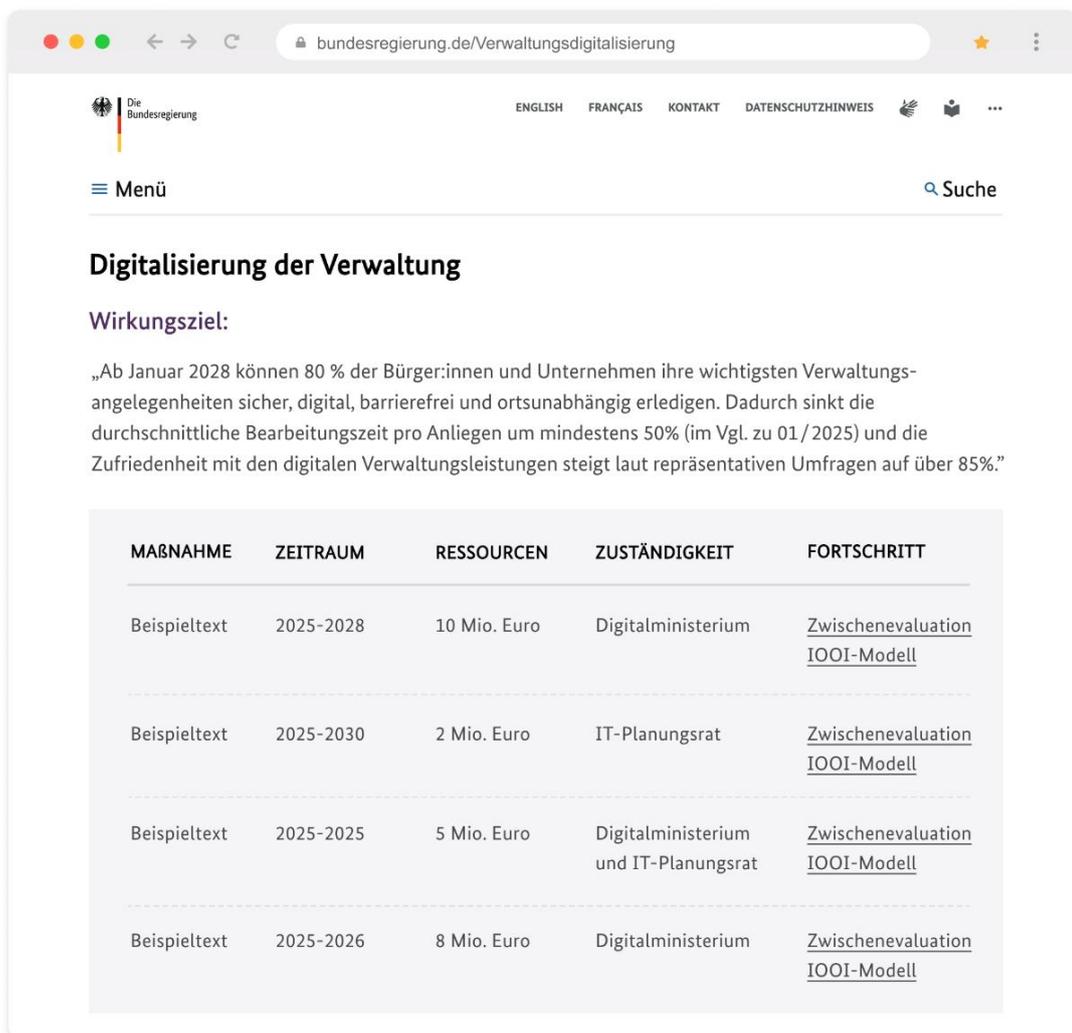
Abbildung 3: Bewertung fiktives Ziel für Verwaltungsdigitalisierung

¹⁰ Digitalstrategie Deutschland (2022), S.42

2 Wirkungsziele veröffentlichen

Um sicherzustellen, dass Wirkungsziele tatsächlich umgesetzt werden und die Bundesregierung gegenüber der interessierten Öffentlichkeit Rechenschaft ablegen kann, müssen sie veröffentlicht werden. Ein Vorbild hierfür ist die britische Regierung mit ihrem Mission Board und den fünf definierten Missionen¹¹. Anstelle eines umfassenden PDF-Dokuments (die aktuelle Version der Digitalstrategie ist 55 Seiten lang)¹² in welchem die Strategie beschrieben ist und das Spielraum für Interpretation offenlässt, lassen sich Wirkungsziele für Verwaltungsdigitalisierung als einfache Homepage, beispielsweise als Unterseite der Website der Bundesregierung veröffentlichen (siehe Abbildung 4).

Indem die Ziele nicht (ausschließlich) in einem Dokument, sondern direkt auf der Homepage der Bundesregierung veröffentlicht werden, können Maßnahmen, der Umsetzungszeitraum, die zugeordneten Ressourcen, Verantwortlichkeiten und die Fortschreibung der Ergebnisse der Zielerreichung an einer Stelle nachgehalten werden. Diese Reduktion von Komplexität ermöglicht es den Stakeholdern, weniger Zeit in Interpretation und Recherche und mehr Zeit in die Umsetzung zu investieren. So können die Ministerien ihre Aktivitäten untereinander koordinieren und an den Wirkungszielen ausrichten – ohne die Informationen erst in zahlreichen Koordinierungsrunden beschaffen zu müssen.



MAßNAHME	ZEITRAUM	RESSOURCEN	ZUSTÄNDIGKEIT	FORTSCHRITT
Beispieltext	2025-2028	10 Mio. Euro	Digitalministerium	Zwischenevaluation IOOI-Modell
Beispieltext	2025-2030	2 Mio. Euro	IT-Planungsrat	Zwischenevaluation IOOI-Modell
Beispieltext	2025-2025	5 Mio. Euro	Digitalministerium und IT-Planungsrat	Zwischenevaluation IOOI-Modell
Beispieltext	2025-2026	8 Mio. Euro	Digitalministerium	Zwischenevaluation IOOI-Modell

Abbildung 4: Beispielhafte Darstellung auf der Homepage der Bundesregierung

¹¹ Labour (2023)

¹² Digitalstrategie Deutschland (2023)

3 Digitalpolitik aufräumen und Konzepte definieren

Die nächste Bundesregierung muss die Digitalpolitik aufräumen und ihre eigenen Ziele, Strategien, Maßnahmen, Vorhaben, Projekte und Initiativen konsolidieren. Das bedeutet, sie muss die Ziele bestehender Strategien und laufender Maßnahmen in Beziehung zueinander setzen. Die Analyse muss zügig erfolgen und lässt sich durch die Einbindung der Expertise aus der interministeriellen Arbeitsgruppe zur Digitalstrategie und der Erkenntnis aus dem ReformExplorer¹³ innerhalb weniger Wochen abschließen, wenn politischer Fokus darauf gelegt wird. Derzeit ist es kaum möglich nachzuvollziehen, welche Ziele aus welchen Strategien und Gesetzen die Bundesregierung beispielsweise im Bereich Verwaltungsdigitalisierung verfolgt und wie diese erreicht werden sollen. Daneben gibt es zahlreiche Projekte, Initiativen, Veranstaltungen, Maßnahmen, Strategien und Gesetze, an denen die EU, der Bund, die Länder und die Kommunen arbeiten¹⁴.

Auch die Begriffe und Konzepte, die im Kontext der Digitalstrategie genutzt werden, müssen klar definiert sein – für die Bundesministerien selbst, aber auch für die an der Umsetzung von Maßnahmen beteiligten Organisationen und die interessierte Öffentlichkeit. In der aktuellen Digitalstrategie wird von Leuchtturmprojekten, Hebelprojekten und Maßnahmen gesprochen, ohne zu definieren, was damit gemeint ist. Um Unklarheiten zu vermeiden und dennoch die Relevanz einer Maßnahme auszudrücken, kann beispielsweise mit einer einfachen Skala für Maßnahmen gearbeitet werden (beispielsweise Priorität 1, 2 oder 3-Maßnahme).

Bei zahlreichen Vorhaben der Digitalstrategie handelt es sich nicht um klassische Projekte - siehe Gesetzgebungsvorhaben oder Daueraufgaben. Deshalb braucht es eine verbindliche Systematik. Die Unterscheidung nach Art der Maßnahme ist auch eine notwendige Grundlage dafür, welche Methoden für Wirkungsorientierung wann zum Einsatz kommen können. Eine mögliche Systematik ist in Abbildung 5 dargestellt.

Art der Maßnahme	Maßnahmenstruktur festgelegt durch	Beispiel
Regulatorische Maßnahme (u.a. Gesetzesvorbereitung)	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) ¹⁵	Onlinezugangsgesetz (OZG)
IT-(Entwicklungs-) Projekt	Keine übergreifenden Vorgaben, Hinweise im Organisationshandbuch des Bundes ¹⁶ und im Servicestandard ¹⁷	Dienste-konsolidierung
Förderprogramm / -projekt	Keine übergreifenden Vorgaben, jeweilige Förderrichtlinie	Smart-City-Förderung
Organisationsprojekt	Hinweise im Organisationshandbuch des Bundes	GovLabDE

Abbildung 5: Mögliche Maßnahmenarten für die Digitalstrategie der Bundesregierung

¹³ Kompetenzzentrum Öffentliche IT; Agora Digitale Transformation (2025)

¹⁴ Nationaler Normenkontrollrat (2023)

¹⁵ Tosun, Rojda; Bruch, Susanne (2025)

¹⁶ Bundesministerium des Innern und für Heimat, Organisationshandbuch (2025)

¹⁷ Bundesministerium des Innern und für Heimat, Der Servicestandard für die digitale Verwaltung (2025)

4 Wirkungsziele partizipativ entwickeln

Für Verwaltungsdigitalisierung ist die Frage nach dem Ziel nicht trivial. Digitalisierung darf kein Selbstzweck sein. Wer schon einmal den Onlineantrag einer Behörde ausgefüllt und anschließend ausgedruckt und unterschrieben hat, versteht warum. Die digitale Transformation ist ein strategischer und kultureller Wandel. Sie wirkt sich auf die gesamte Bundesregierung aus, einschließlich ihrer Interaktion mit der Zivilgesellschaft, den Bürger:innen und Unternehmen, der Zusammenarbeit zwischen den Ministerien, Dienstleistern und dem nachgeordneten Bereich. Hinzu kommt, dass die Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland durch zahlreiche Akteure auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene gesteuert wird. Mit der Dachstrategie der Föderalen Digitalstrategie¹⁸ hat der IT-Planungsrat 2024 bereits ein Zukunftsbild der Verwaltung sowie Leitlinien für die Umsetzung formuliert.

Hierauf sollte die Bundesregierung aufbauen und zu Beginn der Legislaturperiode zu einem Verwaltungsdigitalisierungsgipfel einladen. Auf Grundlage der Ziel- und Maßnahmenanalyse, der föderalen IT-Strategie und anhand der Lebenslagen der Nutzenden-Gruppen können der IT-Planungsrat, die Kommunen, so wie ausgewählte Bürger:innen und Unternehmen gemeinsam wenige Wirkungsziele für die Verwaltungsdigitalisierung entwickeln. Die partizipative Einbindung der Nutzenden und die gemeinsame Festlegung auf Wirkungsziele ist zentral. Verwaltungsdigitalisierung ist keine technische Angelegenheit, sondern eine zentrale Funktion des Staates. Deshalb müssen die Nutzendengruppe miteingebunden werden.

Der Gipfel muss mit Kriterien des nutzendenzentrierten Designs so gestaltet werden, dass die gemeinsam erarbeiteten Wirkungsziele von den Beteiligten mitgetragen werden. So kann eine Mission entstehen, die die Beteiligten fokussiert und motiviert¹⁹.

¹⁸ IT-Planungsrat (2024)

¹⁹ Mazzucato, Mariana (2020)

5 Maßnahmen anhand der angenommenen Wirkung priorisieren

Wirkungsziele allein reichen für Erfolg nicht aus. Ein Hebel für den Erfolg einer Digitalstrategie liegt darin, dass ausschließlich die Maßnahmen umgesetzt werden, die nachvollziehbar aufzeigen können, dass sie zur Erreichung der Wirkungsziele beitragen (Effektivität). Bisher findet keine ressortübergreifende Priorisierung von Digitalisierungsmaßnahmen statt. Deshalb müssen die Maßnahmen anhand ihrer angenommenen Wirkung - also ihrem potenziellen Beitrag zur Erreichung eines Wirkungsziels - priorisiert werden.

Auf Bundesebene muss die Priorisierung der Digitalisierungsmaßnahmen des Bundes durch ein zukünftiges Digitalministerium erfolgen²⁰. Das Digitalministerium legt anhand der definierten Wirkungsziele und Wirkungsmodelle der Maßnahmen fest, welche Maßnahmen umgesetzt werden und welche nicht. Das Digitalministerium ordnet den priorisierten Maßnahmen die benötigten Ressourcen zu, also Budget und Personal. Hierfür benötigt es die entsprechenden Kompetenzen. Nur wenn ein zentrales Digitalbudget zur Verfügung steht und dieses zur Steuerung der Digitalstrategie eingesetzt wird, ist eine echte Priorisierung von Maßnahmen möglich²¹. Positive Erfahrung mit einer zentralen Instanz für die Priorisierung von Maßnahmen haben die Bundesländer Hamburg²² und Hessen²³ gesammelt. Für die Umsetzung müssen Teams zusammengestellt werden, die die erforderlichen Fähigkeiten und Kenntnisse zur Erreichung des Maßnahmenziels haben. Das bedeutet, dass es auch möglich sein muss, Teams ressortübergreifend zu besetzen. Die Umsetzung muss sich an der Zielstellung und nicht an organisatorischen Abläufen orientieren.

Jede Maßnahme muss nachvollziehbar aufzeigen, dass sie zur Erreichung eines Wirkungsziels beiträgt. Eine einfache Möglichkeit, den Zusammenhang zwischen einer Maßnahme und dem angestrebten Wirkungsziel herzustellen, bieten sogenannte Wirkmodelle, beispielsweise Input-Output-Outcome-Impact-Modelle (IOOI) (siehe Abbildung 6). Wichtig ist, Kausalzusammenhänge nicht bis ins kleinste Detail zu modellieren, sondern sich auf die zentralen Aspekte zu fokussieren und diese mit wenigen Indikatoren zu unterlegen, die Hinweise darauf geben, ob das Wirkungsziel erreicht werden kann oder nicht.

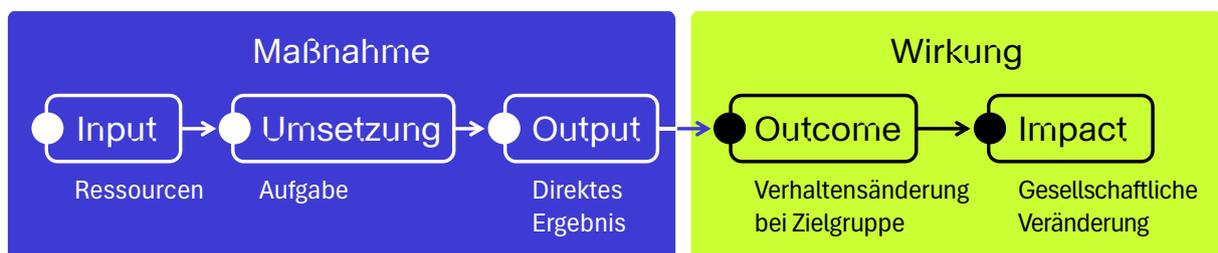


Abbildung 6: Wirkungsmodell (IOOI-Modell)

²⁰ Heumann et al. (2025)

²¹ Hunnius et al. (2022), S.

²² Hamburg Digital (2025)

²³ Digitales.hessen.de (2025)

6 Stabstelle für strategische Wirkungssteuerung aufbauen

„Verwunderlich ist allerdings die Beharrlichkeit, mit der sich dem Lernen systematisch verweigert wurde. Zwar erkannten manche der beteiligten Akteure schon frühzeitig viele der angesprochenen Probleme. Auf institutioneller Ebene blieb man aber erstaunlich lernresistent.“²⁴

Derzeit gibt es keine ressortübergreifenden, einheitlichen Vorgaben oder Standards zum wirkungsorientierten Arbeiten in der Ministerialverwaltung. Um Vergleichbarkeit zwischen den Maßnahmen herstellen zu können, muss die nächste Bundesregierung Standards und Vorlagen für Wirkungsorientierung definieren, die für alle Maßnahmen verbindlich sind. Diese Vorgaben könnten durch die verbindliche Nutzung einer gemeinsamen Plattform für die Steuerung der Strategie und das Tracking der Maßnahmen umgesetzt werden. Dabei kann auf bereits vorhandene IT-Tools in den Bundesministerien zurückgegriffen werden.

Daneben sollte sich die Bundesregierung verpflichten, nach Abschluss einer Maßnahme eine Wirkungsmessung, beispielsweise im Rahmen einer externen Evaluation durchzuführen. Auf Basis der Verpflichtung können die Maßnahmen in ihrer Planung von Beginn an Mittel und Personal für die Wirkungsmessung veranschlagen und während der Umsetzung damit beginnen, die notwendigen Daten zu sammeln. Die Art der Wirkungsmessung kann sich je nach Art der Digitalisierungsmaßnahme unterscheiden. Ziel jeder Wirkungsmessung muss es aber sein zu überprüfen, ob das ursprüngliche Wirkungsziel erreicht wurde, ob die Mittel bestmöglich eingesetzt wurden und welche Lernerfahrungen sich für zukünftige Maßnahmen ergeben.

Der langfristige Erfolg einer Digitalstrategie ist nur dann sichergestellt, wenn ein kontinuierlicher Lernprozess für die Steuerung, Vorbereitung, Umsetzung und Nachbereitung von Maßnahmen etabliert wird. Hierfür müssen die notwendigen Strukturen geschaffen werden. Ein mögliches Digitalministerium sollte auf Strategieebene feste Lernzyklen anhand eines datengetriebenen Monitorings verankern. Dieser Ansatz hat sich in Österreich mit der [Wirkungscontrollingstelle des Bundes](#) bewährt. Für die Umsetzung und Steuerung des Monitorings der Digitalstrategie könnte im Digitalministerium eine Stabstelle für strategische Wirkungssteuerung eingerichtet werden.

Die Stabstelle sollte drei Hauptaufgabenbereiche wahrnehmen. Erstens sollte sie vor Beginn einer Maßnahme dessen Wirkungsmodell auf Plausibilität überprüfen. Zweitens sollte sie während der Umsetzung der Maßnahmen in regelmäßigen Abständen die Zielerreichung der Maßnahmen überprüfen. Drittens sollte sie die Wirkungsmessung aller Maßnahmen nach Abschluss koordinieren. Die Stabstelle muss einen Überblick über alle Evaluationen behalten, diese systematisch auswerten und strategische Ableitungen für die Fortschreibung der Digitalstrategie treffen.

Eine zentrale Rolle für den kontinuierlichen Lernprozess nimmt auch der Bundesrechnungshof ein. In Anlehnung an die Arbeitsweise des österreichischen Rechnungshofs²⁵ könnte er einen seine Tätigkeit noch stärker auf die Überprüfung der Wirkung von Maßnahmen und die Überprüfung wirkungsorientierter Arbeitsweisen fokussieren.

²⁴ SHI/ADT (2025) S.45

²⁵ Rechnungshof Österreich (2025)

7 Maßnahmen wirkungsorientiert umsetzen

Wirkungsorientierung bedeutet auch, dass während der Umsetzung einer Maßnahme wirkungsorientiert gearbeitet wird (Effizienz). Das Maßnahmenteam muss in regelmäßigen Abständen überprüfen können, ob sich die Maßnahme auf dem richtigen Weg zum Wirkungsziel befindet. Damit diese Überprüfung regelmäßig stattfindet, müssen Lernzyklen bereits in der Projektplanung berücksichtigt und festgelegt werden. In der Praxis hat es sich bewährt, mindestens in sechsmonatigen Abständen selbstständig eine Zielüberprüfung durchzuführen. Die Zielüberprüfung wird ermöglicht durch die kontinuierliche Fortschreibung des Wirkungsmodells.

Diese Überprüfung ist die Grundlage für die strategische Ausrichtung der Maßnahme während der Umsetzung. Wenn sich zeigt, dass die Maßnahme nicht auf dem Weg zum Wirkungsziel ist, muss diese Erkenntnis in die Maßnahmenplanung einfließen. Bei der Umsetzung von Maßnahmen muss auf etablierte Methoden und Standards zurückgegriffen werden, beispielsweise den Servicestandard für Produktentwicklung²⁶, etablierte Projektmanagementstandards wie PMflex²⁷, agile Arbeitsmethoden und ko-kreative Prozesse und Innovationsmethoden wie Design Thinking. Eine in Wirtschaft und NGOs etablierte Managementmethode, um die Zielerreichung kontinuierlich zu überprüfen und gegebenenfalls nachzusteuern, sind Objectives and Key Results (OKR)²⁸. Die Methode wird bereits in zahlreichen Behörden eingesetzt und eignet sich sehr gut für die Steuerung an der Schnittstelle von Politik und Verwaltung. In der Community [Forum OKR](#) sind beispielsweise knapp 400 Personen aus der öffentlichen Verwaltung – von Kommune bis Bundesministerium - organisiert.

Das Wirkungsmodell einer Maßnahme (siehe Abbildung 6) sollte während der Umsetzung auf Basis neuer Erkenntnisse kontinuierlich durch das Maßnahmenteam fortgeschrieben werden. Da das Wissen über die Erstellung und Fortschreibung von Wirkungsmodellen und die Datenkompetenzen für deren Indikatorik in den Maßnahmenteams der Digitalstrategie nicht breit vorhanden ist²⁹, sollten die Datenlabore in den Ressorts hierbei unterstützen.

Die Datenlabore, die 2021 als Maßnahme aus der Datenstrategie der Bundesregierung mit Mitteln des Deutschen Aufbau- und Resilienzplan (DARP) der EU geschaffen wurden „*sind das aktuell umfassendste Instrument zur Förderung evidenzbasierter Politikgestaltung auf Bundesebene*“³⁰. Sie haben Vorbildcharakter für die ressortübergreifende Kooperation und arbeiten agil und nutzendenzentriert. Es ist ihre Aufgabe, in die Häuser zu wirken und evidenzbasierte Politik zu ermöglichen. Deshalb sind sie prädestiniert für die Unterstützung der Maßnahmen beim wirkungsorientierten Arbeiten.

Sie können die Maßnahmenteams zum datenbasierten Arbeiten beraten und können so als Treiber für Wirkungsorientierung agieren. Dies umfasst die Unterstützung der Maßnahmenteams bei der Erstellung von Wirkungsmodellen und der Identifikation von Indikatoren und Daten für die Messbarmachung der Wirkungsmodelle. So spielen sie eine wichtige Rolle für den Datenkompetenzaufbau und neue Arbeitsmethoden der Verwaltungsmitarbeitenden. Zusätzlich können die

²⁶ Bundesministerium des Innern und für Heimat, DIN SPEC 66336 (2025)

²⁷ Bundesverwaltungsamt, PMflex (2025)

²⁸ Doerr, John (2018)

²⁹ Göller (2023)

³⁰ Ruge et al. (2024)

Datenlabore bei der Anwendung von geeigneten Machine-Learning-Verfahren zur Wirkungsmessung wie etwa Bayes'schen Netzen³¹ unterstützen.

Die Datenlabore können auf Basis ihrer Beratungstätigkeit eine Dateninfrastruktur mit Indikatoren und Daten zur Messbarmachung von Digitalisierungsmaßnahmen und -zielen aufbauen und betreiben. Derzeit ist es für die Maßnahmenteam der Digitalstrategie sehr herausfordernd, Daten und Indikatoren für ihre Wirkungsmessung zu identifizieren, da es keine Standardindikatoren für Digitalstrategien gibt und die notwendigen Daten von unterschiedlichsten Stellen gehalten werden, innerhalb der Verwaltung beispielsweise beim statistischen Bundesamt, extern beispielsweise bei Nicht-Regierungsorganisationen wie der Initiative D21 oder Wirtschaftsunternehmen wie Statista.

Zentral für diese erweiterte Rolle ist, dass die Datenlabore personell und strukturell gestärkt werden. Sie müssen gezielt technische Fachkräfte einstellen und halten können. Hierfür muss ihr Personal verstetigt und aufgestockt werden. Für die Stärkung der Datenlabore in ihrer Beratungsfunktion kann auf Erfahrungen ähnlicher Einheiten, beispielsweise im [Bundesverwaltungsamt](#) und bei der [PD](#), aufgebaut werden.

Eine schematische Organisationsübersicht der Rollen von Digitallaboren, Stabstelle für strategisches Wirkungscontrolling und Bundesrechnungshof ist in Abbildung 7 dargestellt.

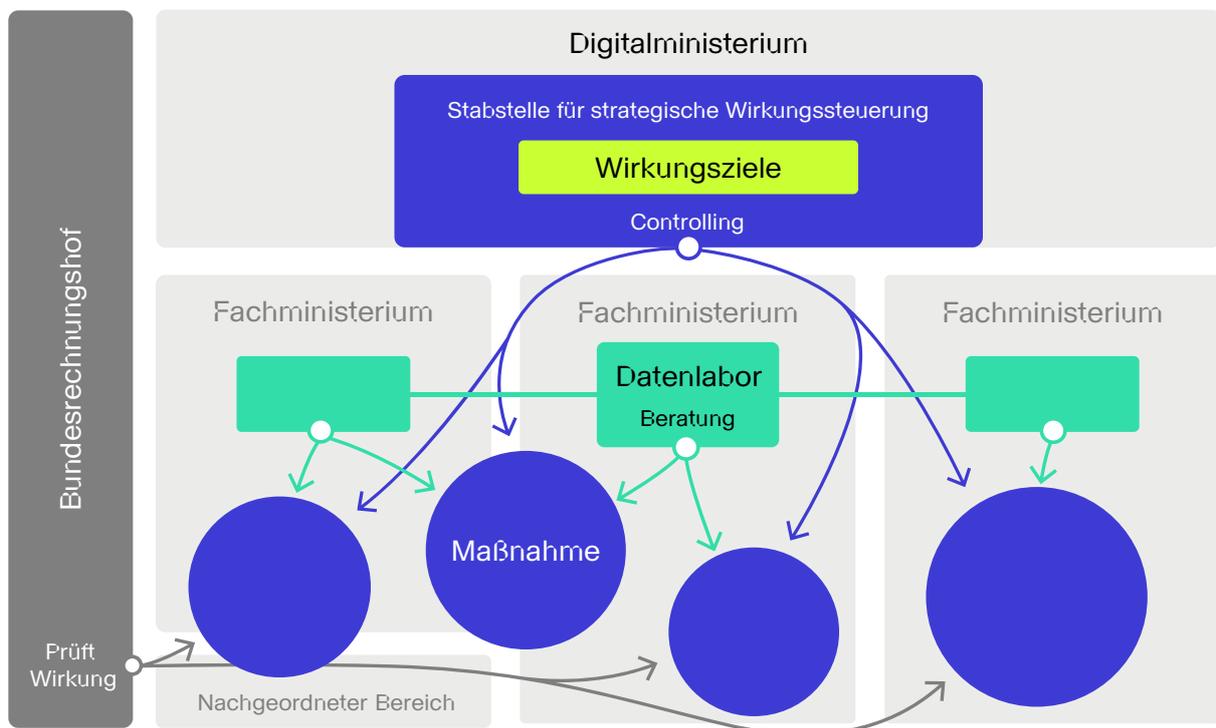


Abbildung 7: Ampelsystem zur Bewertung von Wirkungszielen

³¹ Benert, Vivien (2024)

Konkrete Schritte zu wirkungsorientierten Digitalstrategien der Bundesregierung

Bei den politischen Parteien der Mitte herrscht Einigkeit. Ein eigenes Digitalministerium wird Aufwind für die Digitalisierung geben. Ausschlaggebend für Erfolg ist das Digitalministerium allein nicht. Zentral ist die Verknüpfung der Digital-Governance mit den Zielen einer echten Digitalstrategie. Deshalb müssen die politischen Parteien der nächsten Bundesregierung handeln und die folgenden Punkte umsetzen:

- 1.** Bereits im Koalitionsvertrag Wirkungsziele für die Digitalisierung formulieren. Unmittelbar nach Amtsantritt den IT-Planungsrat, zentrale Nutzenden-Gruppen, die Kommunen so wie ausgewählte Bürger:innen und Unternehmen zu einem Verwaltungsdigitalisierungsgipfel einladen, um die Wirkungsziele gemeinsam festzuschreiben. Die Ziele müssen auf einen gesellschaftlichen Mehrwert für klar definierte Zielgruppen abzielen, mit Indikatoren unterlegt und zeitlich terminiert werden.
- 2.** Eine zentrale Stabstelle für strategische Wirkungssteuerung im zukünftigen Digitalministerium einrichten. Die Stabstelle anweisen, die Bestandsaufnahme bisheriger Digitalisierungsziele und Maßnahmen innerhalb von 30 Tagen abzuschließen und einen schlanken Prozess für Digitalisierungsstrategien zu entwerfen.
- 3.** Alle Digitalisierungsmaßnahmen (laufende und neue) anweisen, einfache Wirkungsmodelle für ihre Maßnahmen zu erstellen. Die Maßnahmen anhand der Wirkungsziele durch das Digitalministerium priorisieren und Budget und Personal zuweisen.
- 4.** Wirkungsziele, Maßnahmen, Umsetzungszeitraum, zugeordnete Ressourcen, Verantwortlichkeiten und Wirkungsmessung auf der Homepage der Bundesregierung transparent und nachvollziehbar machen.
- 5.** Mit einer Digitalisierungsmaßnahme zur Stärkung der Datenlabore dezentrale Strukturen in allen Ressorts aufbauen, um die Maßnahmenteam bei der wirkungsorientierten Umsetzung zu unterstützen.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Ampelsystem zur Bewertung von Wirkungszielen	6
Abbildung 2: Bewertung Ziel Verwaltungsdigitalisierung, Digitalstrategie der Bundesregierung	7
Abbildung 3: Bewertung fiktives Ziel für Verwaltungsdigitalisierung	7
Abbildung 4: Beispielhafte Darstellung auf der Homepage der Bundesregierung	8
Abbildung 5: Mögliche Maßnahmenarten für die Digitalstrategie der Bundesregierung	9
Abbildung 6: Wirkungsmodell (IOOI-Modell).....	11
Abbildung 7: Ampelsystem zur Bewertung von Wirkungszielen	14

Literatur und Quellen

- Beirat der Digitalstrategie; DigitalService des Bundes (2024). Forderungen und Impulse für eine digitale Zukunft. https://digitalstrategie-deutschland.de/static/fcf23bbf9736d543d02b79ccad34b729/Digitalstrategie_Aktualisierung_25.04.2023.pdf [aufgerufen am 07.03.25]
- Benert, Vivien (2024). Bayes'sche Netze: Machine Learning für Kausalanalysen bei Wirkungsorientierung. Berlin: Agora Digitale Transformation gGmbH. <https://benertv.github.io/evaluate/bbn.html> [aufgerufen am 07.03.25]
- Bertschek et al. (2025). Berechnung des Digitalhaushalts. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung / Agora Digitale Transformation gGmbH. https://agoradigital.de/uploads/25-02-12_ADT_ZEW_Studie_Digitalhaushalt.pdf [aufgerufen am 07.03.25]
- Bundesministerium des Innern und für Heimat (2025). Der Servicestandard für die digitale Verwaltung. <https://www.digitale-verwaltung.de/Webs/DV/DE/onlinezugangsgesetz/servicestandard/servicestandard-node.html> [aufgerufen am 07.03.25]
- Bundesministerium des Innern und für Heimat (2025). DIN SPEC 66336: Überprüfbare Qualitätsanforderungen für Onlinedienste und -portale. <https://www.digitale-verwaltung.de/Webs/DV/DE/onlinezugangsgesetz/rahmenarchitektur/standardisierung/din-spec/din-spec-66336-node.html> [aufgerufen am 07.03.25]
- Bundesministerium des Innern und für Heimat (2025). Organisationshandbuch, 3.4: Projektmanagement. https://www.orghandbuch.de/Webs/OHB/DE/OrganisationshandbuchNEU/3_managementansatze_u_instrumente/3_4_Projektmanagement/projektmanagement-node.html [aufgerufen am 07.03.25]
- Bundesministerium des Innern und für Heimat (2025). PMflex-Projektmanagementsystem des Bundesverwaltungsamts für professionelle Projektumsetzung https://www.bva.bund.de/DE/Services/Behoerden/Beratung/Beratungszentrum/GrossPM/_documents/stda_PMflex.html [aufgerufen am 07.03.25]
- Bundesrechnungshof (2024). Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium für Digitales und Verkehr über die Prüfung Digitalstrategie der Bundesregierung – Ausrichtung und Ziele. https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2024/digitalstrategie-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [aufgerufen am 07.03.25]
- Digitales.hessen.de (2025). Digitalstrategie Hessen – Wo Zukunft zuhause ist. <https://digitales.hessen.de/> [aufgerufen am 07.03.25]
- Digitalstrategie Deutschland (2022). Digitalstrategie - Gemeinsam digitale Werte schöpfen. <https://digitalstrategie-deutschland.de/ueber-die-digitalstrategie/>. [aufgerufen am 07.03.25]
- Finanzbehörde Hamburg (2025). Hamburger Steuerungsmodell. <https://www.hamburg.de/politik-und-verwaltung/behorden/finanzbehoerde/themen/haushalt/hamburger-steuerungsmodell-261896> [aufgerufen am 07.03.25]

- Göller, Benedikt (2023). Der Lernende Staat - Mit Wirkung gestalten, am Beispiel der Digitalstrategie der Bundesregierung. Berlin: Agora Digitale Transformation gGmbH. <https://agoradigital.de/uploads/Agora-Digitale-Transformation-E-Valuate-Hypothesepapier-V1.pdf> [aufgerufen am 07.03.25]
- gov.uk (2024). The Magenta Book, HM Treasury guidance on what to consider when designing an evaluation. <https://www.gov.uk/government/publications/the-magenta-book> [aufgerufen am 07.03.25]
- Hamburg Digital (2025). Digitalstrategie für eine digitale Stadt. <https://digital.hamburg.de/digitale-stadt/digitalstrategie> [aufgerufen am 07.03.25]
- Heumann et al. (2025). Mehr als ein Digitalministerium. Berlin: Agora Digitale Transformation gGmbH. https://agoradigital.de/uploads/25-01-22_ADT_Mehr-als-ein-Digitalministerium_Digital-Governance.pdf [aufgerufen am 07.03.25]
- Hunnius et al. (2022). Digitalisierungsministerium jetzt – oder (besser) nie?! Thesen zu Erfolgsfaktoren und Risiken bei der Gestaltung einer neuen Steuerung der Digitalen Transformation in Staat und Verwaltung. Stein Hardenberg Institut. https://www.init.de/sites/default/files/imce/SHI-INIT_Studie-Digitalministerium-jetzt-oder-nie.pdf [aufgerufen am 07.03.25]
- IT-Planungsrat (2024). Föderale Digitalstrategie für die Verwaltung. <https://www.it-planungsrat.de/der-it-planungsrat/foederale-digitalstrategie> [aufgerufen am 07.03.25]
- Kompetenzzentrum Öffentliche IT; Agora Digitale Transformation (2025). Reformexplorer. <https://www.oeffentliche-it.de/werkstatt/reformexplorer> [aufgerufen am 07.03.25]
- Labour (2023). A ‚Mission-Driven‘ government to end ‚Sticking Plaster‘ Politics. <https://labour.org.uk/wp-content/uploads/2023/02/5-Missions-for-a-Better-Britain.pdf> [aufgerufen am 07.03.25]
- Mazzucato, Mariana (2020). Mission Economy - A moonshot guide to changing capitalism. <https://mari-anamazucato.com/books/mission-economy/> [aufgerufen am 07.03.25]
- Nationaler Normenkontrollrat (2023). Wimmelbild: Viele Digitalisierungsverantwortliche und komplexe Umsetzungsstrukturen - Funktioniert das? https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/wimmelbild.jpg?__blob=publication-File&v=2 [aufgerufen am 07.03.25]
- Pichler, Rupert; Steyer, Mario (2017). Evaluierung und Wirkungsorientierung in Österreich. Zur Rolle von Evaluierung im neuen Haushaltsrecht und in der Forschungsförderung, *Zeitschrift für Evaluation*. https://www.researchgate.net/publication/357027364_Evaluierung_und_Wirkungsorientierung_in_Osterreich_Zur_Rolle_von_Evaluierung_im_neuen_Haushaltsrecht_und_in_der_Forschungsforderung [aufgerufen am 07.03.25]
- Proeller, Isabella; Siegel, John Philipp (2009). Performance Management in der deutschen Verwaltung – Eine explorative Einschätzung. <https://www.budrich-journals.de/index.php/dms/article/view/2889> [aufgerufen am 07.03.25]
- Rechnungshof Österreich (2025). Wirkungsziele. https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/wirk-sam/wirksam_3/Wirkungsziele.html [aufgerufen am 07.03.25]
- Ruge et al. (2024). Auf dem Weg zur evidenzbasierten Politik: Eine Analyse der Datenlabore der Deutschen Bundesregierung. Neuland 21 / Kompetenzzentrum Öffentliche IT. <https://www.oeffentliche-it.de/documents/10181/14412/Auf+dem+Weg+zur+evidenzbasierten+Politik+-+Eine+Analyse+der+Datenlabore+der+Deutschen+Bundesregierung> [aufgerufen am 07.03.25]
- Schuppan, T., Siegemund, A., Köhl, S., Löbel, S., Müller, H., Theißing, F., Brüggemeier, M., Mölders M. & Heumann, S. (2025, im Erscheinen). Lernen aus der Vergangenheit?! Entwicklungslinien der Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland der letzten 25 Jahre. Berlin: Agora Digitale Transformation gGmbH/Stein-Hardenberg-Institut.
- Tosun, Rojda; Bruch, Susanne (2025). Gesetze, die wirken: Ein Transformationsplan für die ministerielle Gesetzesvorbereitung. Berlin: Agora Digitale Transformation gGmbH. https://agoradigital.de/uploads/25-02-20_ADT_Studie_Gesetze-die-wirken.pdf [aufgerufen am 07.03.25]