



Fokus schaffen, *Wirkung* entfalten

Die COO-Funktion als Schlüssel zur
Verwaltungsmodernisierung

Fokus schaffen, Wirkung entfalten

Die COO-Funktion als Schlüssel zur Verwaltungsmodernisierung

Der nächste Schritt zu einer fortschrittlichen Verwaltung

Die COO-Funktion ist in der Privatwirtschaft seit Langem etabliert – sie steht für operative Exzellenz, effiziente Steuerung und die konsequente Ausrichtung auf wertschöpfendes Handeln. Es sind genau diese Qualitäten, welche auch für die öffentliche Verwaltung in Deutschland maßgeblich sind, um ihren Leistungsauftrag langfristig für die Gesellschaft zu erfüllen. Moderne Verwaltung braucht eine zentrale Steuerungsfunktion, die Silos überwindet, die Zufriedenheit bei Mitarbeitenden erhöht, Effizienz steigert und bessere behördliche Leistungen ermöglicht. Nur durch konsequente Transformation ist der Weg an die Spitze der fortschrittlichsten Behörden Europas möglich. Die COO-Funktion ist dafür das organisatorische Rückgrat. Wir stellen Ihnen den Mehrwert und die Schritte dahin vor.

Die Anforderungen an Behörden und Verwaltungen auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene sind mit Blick auf ihren gesellschaftlichen Wertbeitrag zuletzt massiv gestiegen – sei es bezüglich der Sicherstellung einer effizienten Verwaltung, zukunftsfähiger IT, kosteneffizienter Beschaffung oder der digitalen Transformation. Der demografische Wandel deutet an, dass bis Mitte der 2030er Jahre rund 40%¹ der Beschäftigten im öffentlichen Sektor in den Ruhestand gehen. Der öffentliche Sektor muss daher deutlich effizienter, digitaler und automatisierter werden, um einen Kollaps zu vermeiden. Dennoch nehmen Bürger:innen und Unternehmen wahr, dass die Bürokratie stetig zunimmt².

Dies liegt unter anderem an schwer umsetzbaren Gesetzen, fehlendem Datenaustausch zwischen Behörden, komplexen Formerfordernissen, Silostrukturen oder redundanten Prozessen. Fachabteilungen und interne Verwaltungseinheiten erreichen dadurch ihr Leistungslimit oder haben dieses bereits überschritten. Strategische Vorhaben verlaufen entweder schleppend, werden für operative Prioritäten depriorisiert oder orientieren sich nur bedingt an der gesamtorganisationalen Ausrichtung.

Die Folge ist, dass öffentliche Institutionen zunehmend Schwierigkeiten haben ihren Leistungsauftrag fokussiert wahrzunehmen. Auch die neue Bundesregierung hat dies längst erkannt und fordert die Senkung von Bürokratiekosten um 25%, wie beispielsweise über das One-in-two-out Prinzip³.



Um dem gesellschaftlichen Leistungsauftrag gerecht werden zu können, muss **die Handlungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung massiv gesteigert werden: durch eine gesteigerte Effizienz, höhere Mitarbeitendenzufriedenheit und bessere Qualität in den Leistungen**, damit Anliegen von Bürger:innen und Unternehmen bedarfsgerecht adressiert werden.

Um diese Hebel in Bewegung setzen zu können und konsequent die bestehenden Prozesse zu hinterfragen, ist eine zentrale Steuerungsfunktion dringend notwendig.

Die Steuerungsfunktion für operative Exzellenz ist in privatwirtschaftlichen Organisationen häufig in der Funktion oder Rolle eines Chief Operating Officers (COO) verankert. Organisationsübergreifend werden Prozesse, Infrastruktur und Betrieb, Qualitätsmanagement sowie Verwaltungsleistungen und Beschaffung in unterschiedlicher Ausprägung zentral verantwortet und mit den Fachbereichen sowie der IT weiterentwickelt. Auch im öffentlichen Sektor gewinnt die COO-Funktion zunehmend an Bedeutung und wird aufgrund ihrer wachsenden Relevanz bereits in verschiedenen nationalen und internationalen Behörden ausgeprägt – sei es in der britischen Gesundheitsversorgung (NHS) oder in der Europäischen Zentralbank (EZB). Eine moderne COO-Funktion kann Fachbereiche und IT nicht nur entlasten, sondern die Organisation als Ganzes befähigen. Sie übernimmt Verantwortung für das „Wie“ der Verwaltung, damit sich Fachabteilungen auf das „Was“ konzentrieren können.

Handlungsfähigkeit durch zentrale, interne Verwaltungssteuerung

Während alle öffentlichen Verwaltungen auf Kommunal-, Landes- und Bundesebene über unterschiedliche Funktionen für interne Verwaltungsleistungen, Beschaffung, Gebäudemanagement, Prozesse oder Nachhaltigkeit verfügen, bestehen weiterhin große Entwicklungspotenziale für eine übergreifende, operative Steuerung. Verwaltungsabteilungen (oder Z-Abteilungen) fehlt es oftmals an dem Mandat und Spielraum, um ganzheitlich operative Exzellenz zu ermöglichen oder strategische Entscheidungen in wirksames Verwaltungshandeln zu übersetzen. Sie sind selten auf oberster Organisationsebene verankert, sondern handeln in den Silos einzelner Bereiche und zur Befähigung spezifischer Fachabteilungen. Für eine Behörde als Ganzes sind dadurch bspw. übergreifende digitale Services, Prozessstandards oder bessere Betriebsabläufe eingeschränkt umsetzbar. Die Verwaltungsabteilungen geraten daher selbst zunehmend unter Druck, ihre Leistung zu rechtfertigen. Eine Weiterentwicklung ist notwendig.

Eine COO-Funktion kann die operative Leistungsfähigkeit einer Behörde erhöhen.

Durch die gezielte Optimierung der internen Verwaltungsabläufe wird die Organisation als Ganzes befähigt und damit auch die effiziente Leistungserbringung nach außen.

Die konsistente operative Entwicklung der Organisation, leistungsfähiger Betriebsabläufe, Standards und Qualität erfolgen ganzheitlich.

Das Ziel ist die Herstellung wirksamen Verwaltungshandelns.

Eine COO-Funktion kann mit wesentlichen Querschnittsaufgaben das Verwaltungshandeln stärken



Die COO-Funktion ist dabei das organisatorische Rückgrat für eine moderne, leistungsfähige Verwaltung durch

- Strategische Verzahnung von Vorstandsentscheidungen und operativer Exzellenz,
- Behördenübergreifende Durchführung von Transformationsprojekten und Effizienzmaßnahmen,
- Weiterentwicklung und Professionalisierung etablierter Best Practices, statt diese zu ersetzen,
- Entlastung von Fachabteilungen für ihre volle Fokussierung auf den Leistungsauftrag.

Der Mehrwert und die Wirkung der COO-Funktion als querschnittliche und zentrale Organisationseinheit entfaltet sich entlang von Aufgabenbereichen, deren zentrale Steuerung auch heute schon als wirksam erkannt wird. Oftmals mangelt es in der operativen Umsetzung jedoch an der Initiative zur Ausgestaltung eines umfassenden Mandats vor dem Hintergrund historisch gewachsener Silostrukturen. Zentralisierte und professionalisierte Verantwortung für querschnittliche Aufgabenbereiche und Initiativen sind jedoch die Voraussetzung für ein solides, operatives Fundament einer modernen Verwaltungsstruktur. Beispielhaft für ineffektive Verwaltungsabläufe sind dabei, insbesondere im Rahmen des Bürokratieabbaus²: fehlende Standards sowie bereichs- und behörden-spezifische Silos statt Schnittstellen, ineffiziente und langwierige Beschaffungsvorgänge oder die langwierige Umsetzung von Digitalisierungsprojekten.

Auf Basis häufig vorkommender Funktionen im Bereich eines COO lassen sich für öffentliche Verwaltungen mehrere querschnittliche Aufgaben typischerweise unter dem Dach einer COO-Funktion bündeln. Dabei können mit ihrer Umsetzung messbare Erfolge erzielt werden.

Klare Mehrwerte für die interne Verwaltung erzeugen

Unsere Projekterfahrungen⁴ bei Capgemini Invent zeigen: Die Einführung einer zentralen, operativen Steuerung ermöglicht ein deutlich effizienteres Verwaltungshandeln:

- **Prozess- und Qualitätsmanagement:** Durch Prozesskritik sowie klare Standards in Prozessen und Qualität die Bearbeitungszeiten um über 30% reduzieren
- **Beschaffung:** Durch Prüfung von Bagatellgrenzen, mit Standardkatalogen, digitalen Einkaufsplattformen und Rahmenverträgen die Beschaffungszeiten um über 30% und Beschaffungskosten um über 15% senken
- **Portfoliomanagement:** Durch klare Priorisierung und Verantwortlichkeit innovative Projekte zielgerichtet und um über 25 % schneller umsetzen, mit einer um über 20% verbesserten Auslastung für Mitarbeitende

- **Reporting:** Mit Transparenz im Berichtswesen und Standards in den Leistungskennzahlen die Steuerbarkeit im Verwaltungshandeln erhöhen
- **Gebäudemanagement:** Mit Shared Services und Potenzialen für die Zusammenarbeit mit externen Partnern den Fokus auf die Kernleistung stärken und Kosteneinsparungen von über 15% ermöglichen
- **Nachhaltigkeit:** Mit bereichsübergreifender Verantwortlichkeit u.a. EMAS konsequent umsetzen

Es zeigt sich: Eine COO-Funktion ist kein zusätzlicher Verwaltungsbaustein, sondern ein strategischer Hebel zur Befähigung der gesamten Organisation. Sie schafft die Voraussetzungen dafür, dass Fachabteilungen sich auf ihren Leistungsauftrag konzentrieren können – und dieser mit höherer Qualität, Effizienz und Wirkung erfüllt wird. Diese positiven Effekte lassen sich nicht nur in unseren Projekten beobachten, sondern spiegeln sich auch international in konkreten Best Practices wider.

BEISPIEL

NHS England – Transformation durch operative Steuerung

Der NHS hat in den letzten Jahren gezielt in operative Steuerung, Digitalisierung und Transformation investiert – unter anderem durch die Einführung einer zentralen Transformationseinheit und Stärkung der COO-Rolle auf regionaler und nationaler Ebene.

Die Ergebnisse⁵:

- Über 33 Millionen Nutzende der NHS-App entlasten die Verwaltung und verbessern Zugänglichkeit
- 96.000 Patienten wurden durch digitale Fernüberwachung versorgt – ohne Krankenhausaufenthalt
- Kliniken mit hoher digitaler Reife verzeichnen 13,4% geringere Kosten pro stationären Fall
- Digitale Terminbuchungssysteme reduzieren Wartezeiten und entlasten Notaufnahmen

Diese Erfolge sind das Ergebnis einer klaren operativen Verantwortung, strategischen Steuerung und konsequenten Umsetzung im Rahmen einer gebündelten COO-Funktion. Zentrale Steuerung ist dabei kein Selbstzweck, sondern ein erprobter Hebel mit dem Ergebnis einer höheren Zufriedenheit von Mitarbeitenden und Bürger:innen.

Was jetzt zu tun ist – in drei Schritten zu einer modernen Verwaltung

Die Einführung einer COO-Funktion als wirksame Steuerungseinheit ist ein stufenweiser Prozess.

Damit die Rolle ihre Wirkung entfalten kann, braucht es eine strukturierte Einführung, die gemeinsam mit der gesamten Organisation entwickelt und gelebt wird. Verschiedene Kernfragen sind dabei zu adressieren.

Insbesondere die Ausgestaltung und die politisch-kulturelle Verankerung des Mandats sind bei der Einführung einer COO-Funktion erfolgskritisch.

Welche Leistungsbereiche können kurzfristig, mittelfristig und langfristig in die COO-Funktion übergehen? Welche Verantwortungstrennung kann und soll zwischen bestehenden Verwaltungsfunktionen, oder bspw. einer CIO-Rolle erfolgen? Ist die Etablierung eines COO auch zwischen Häusern möglich und sinnvoll? Die Etablierung der Funktion sollte dabei als Chance statt als reine Weiterentwicklung bestehender Verwaltungseinheiten verstanden werden.

1. Ein notwendiges Mandat als Ausgangspunkt schaffen

Entscheidend sind die gesamtorganisationale, initiale Definition und Schaffung des Mandats. Dabei geht es neben der formalen und inhaltlichen Abgrenzung, bspw. zu einer CDO-Funktion, auch um die inhaltliche, strategische und operative Reichweite der COO-Funktion. Verschiedene Ausprägungen sind möglich. Ein enges Mandat kann zum Beispiel die Koordination einzelner

inhaltlicher Themen oder Initiativen umfassen. Häufig sind dies konkrete Digitalisierungsvorhaben, die Umsetzung von Nachhaltigkeitsstrategien oder Prozessmanagement-Initiativen. Andererseits kann ein breit gefasstes Mandat die zentrale Steuerung und organisatorische Verantwortung der gesamten operativen Infrastruktur und Organisationsentwicklung umfassen. Die Mandatsklärung legt fest, wo die COO-Funktion beginnt und wie weit sie wirken darf. Sie ist damit der strategische Grundstein für alle weiteren Schritte. Sie umfasst damit auch die zentrale Frage, welche Leistungen sinnvoll zu bündeln sind – oftmals sind dies z.B. der Einkauf, die interne Verwaltung oder das Prozessmanagement – und welche Leistungen, auch aus Gründen organisationaler Vorgaben, eigenständig bleiben – z.B. die IT, die Personalabteilung oder die Finanzabteilung.

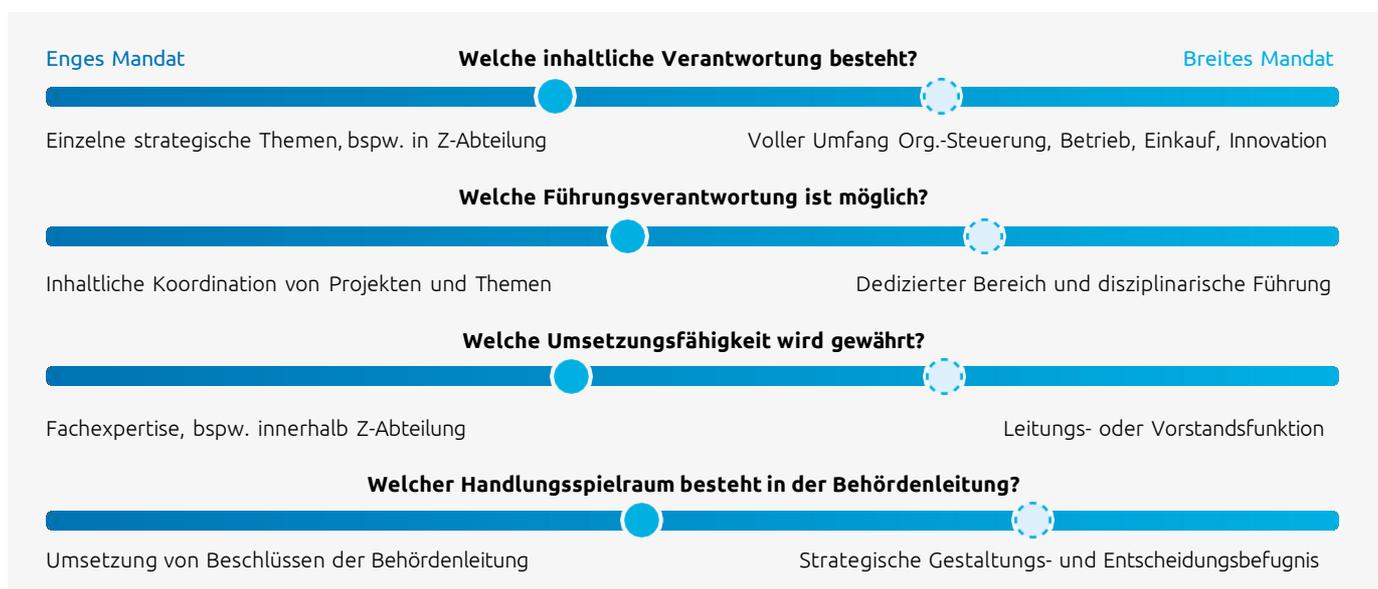
2. Die ersten 100 Tage: Transparenz zum Status Quo und ein klares Zielbild

Operative Exzellenz beginnt mit Transparenz. Ein ehrliches und umfassendes Verständnis der eigenen operativen Handlungsfähigkeit sowie ein klares Verständnis über die eigene Leistungsfähigkeit und Transparenz zu allen Leistungskennzahlen der Organisation sind notwendige Voraussetzungen. Empfehlenswert ist daher ein strukturierter Einführungsplan, bspw. mit konkreten Handlungsschritten in den ersten 100 Tagen:

- **Status- quo-Analyse und Zielbild:** Transparenz zu Kennzahlen und Berichten, bestehenden Prozessen, Verantwortlichkeiten und Schnittstellen schaffen, die bestehende Qualität und Transparenz des Steuerungssystems verstehen, Handlungsfelder für Effizienz- und Produktivitätssteigerungen identifizieren, ein Zielbild für die COO-Funktion gemäß Mandat erstellen.

Mandatsklärung (vom IST zum SOLL)

ILLUSTRATIV



- **Quick Wins:** Erste sichtbare Erfolge durch leicht umzusetzende Verbesserungen und Prozessvereinfachungen schaffen, das interne Leistungs- und Serviceportfolio bewerten und mit Best Practices vergleichen, datenbasiert Entscheidungen zu Effizienz- und Produktivitätspotenzialen evaluieren.
- **Langfristige Operationalisierung und Skalierung:** Transformationsfahrplan entlang priorisierter Maßnahmen erstellen und initiieren, die weitere Zielstruktur definieren, die Steuerungslogik konkretisieren und Kennzahlenqualität erhöhen sowie neue Kennzahlen organisatorisch verankern.

Dieser Schritt ist entscheidend, um Vertrauen aufzubauen, Wirkung zu erzeugen und die COO-Funktion sichtbar in der Organisation zu verankern.

3. Wirksame Hebel für die operative Exzellenz implementieren

Mittel- bis langfristig empfehlen wir drei zentrale Hebel, mit welchen die COO-Funktion, neben weiteren konkreten Maßnahmen, die Organisation befähigen kann:

I. Wirkungsorientierte Steuerung einführen

- Strategie auf realistische Ziele herunterbrechen und messbare Ergebnisse für definierte Zeiträume festlegen (z. B. mit OKRs⁶ pro Fachbereich)
- Fokus auf Wirkung statt Maßnahmendetails, agile Steuerung zwischen Top-down-Vorgaben und Bottom-up-Initiativen

II. Effizienz steigern

- Prozesskritik durchführen und die relevantesten Prozesse für Optimierungspotenziale priorisieren⁷
- Ziele für Prozessstandards, die Reduktion redundanter Prozesse, Nutzung von Digitalisierung und Künstlicher Intelligenz, den Aufbau skalierbarer Strukturen setzen

III. Eigenleistungstiefe kritisch prüfen

- Klärung, welche Leistungen intern erbracht werden sollen – und welche ausgelagert oder partnerschaftlich organisiert werden können
- Prüfung von Möglichkeiten für Shared Services, Öffentlich-Private-Partnerschaften oder Nearshoring-Optionen im europäischen Raum

Fazit

Die öffentliche Verwaltung steht heute an einem Wendepunkt. Die Herausforderungen – vom Fachkräftemangel, über die langsame Digitalisierung, bis hin zu der wachsenden und komplexer werdenden Bürokratisierung – sind strukturell, nicht temporär. Sie lassen sich nicht mit inkrementellen Anpassungen oder dem Festhalten an bestehenden Strukturen bewältigen.

Unsere Empfehlung ist klar: Die Einführung einer zentralen, operativen Steuerung – einer COO-Funktion – ist ein strategisch relevanter Schritt, um die Handlungsfähigkeit der Verwaltung nachhaltig zu stärken. Sie schafft Transparenz, entlastet Fachabteilungen, professionalisiert Prozesse und ermöglicht eine wirkungsorientierte Steuerung. Sie ist kein Ersatz bestehender Strukturen, sondern deren konsequente Weiterentwicklung.

Vor allem jedoch, kann dadurch der Fokus öffentlicher Institutionen zurück auf den gesellschaftlichen Leitungsauftrag gelenkt werden. Es ist die primäre Aufgabe öffentlicher Institutionen, sich voll und ganz auf ihren Wertbeitrag für unsere Gesellschaft zu konzentrieren. Die COO-Funktion schafft dafür die notwendigen Voraussetzungen und ermöglicht fortschrittliches und exzellentes Verwaltungshandeln.

Jetzt ist der richtige Zeitpunkt für den nächsten Schritt – mit klarer Strategie, strukturiertem Vorgehen und dem Mut, Verwaltung neu zu denken.

Hauptansprechpersonen



Timo Graf von Koenigsmarck

CSO, Executive Vice President
Head of Public Sector

E-Mail: timo.graf-von-koenigsmarck@capgemini.com

Phone: +49 151 188 986 77



Bernd Firuz Kramer

Vice President
Public Sector

E-Mail: bernd-firuz.kramer@capgemini.com

Phone: +49 151 188 972 50



Dr. Steve Raue

Director
Public Sector

E-Mail: steve.raue@capgemini.com

Phone: +49 151 402 514 90



René van Meegdenburg

Manager
Enterprise Model & Strategy

E-Mail: rene.van-meegdenburg@capgemini.com

Phone: +49 151 277 290 97

Co-Autoren:

Alisa Schupp, Janina Hierl, Nicola Muenzel

Quellen

- 1 Capgemini
- 2 <https://www.capgemini.com/de-de/insights/research/buerokratie-abbauen-wertstiftung-maximieren-ein-aufbruch-fuer-die-oeffentliche-verwaltung/>
- 3 <https://www.koalitionsvertrag2025.de/>
- 4 Capgemini Invent-Projekterfahrungen
- 5 <https://digital.nhs.uk/data-and-information/publications/statistical/nhs-app-statistics>,
<https://www.england.nhs.uk/wp-content/uploads/2024/01/item-8-annex-nhs-app.pdf>
- 6 OKRs (Objectives and Key Results) sind eine Methode, um Ziele und messbare Ergebnisse für definierte Zeiträume (bspw. ein Jahr) festzulegen und iterativ die Zielerreichung zu messen.
- 7 [Beispielhaft für eine strukturierte Prozesskritik ist das Capgemini ESOAR-Modell: Eliminieren, Standardisieren, Optimieren, Automatisieren, Robotisieren](https://www.capgemini.com/de-de/solutions/esoar/) (<https://www.capgemini.com/de-de/solutions/esoar/>)

Über Capgemini Invent

Capgemini Invent ist die weltweite Beratungseinheit der Capgemini-Gruppe für digitale Innovation, Design und Transformation. Sie ermöglicht CxOs, die Zukunft ihrer Unternehmen zu gestalten. Dafür arbeiten über 12.500 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in über 30 Kreativstudios sowie an mehr als 60 Standorten weltweit. Sie vereinen Strategieberatung, Data Science, Produkt- und Experience Design, Markenmanagement sowie Technologie-Know-how, um neue Digitallösungen, Produkte, Umgebungen als auch Geschäftsmodelle für eine nachhaltige Zukunft zu entwickeln.

Capgemini Invent ist integraler Bestandteil von Capgemini, einem globalen Business- und Technologie-Transformationspartner für Organisationen. Das Unternehmen unterstützt diese bei ihrer dualen Transformation für eine stärker digitale und nachhaltige Welt – stets auf greifbare Fortschritte für die Gesellschaft bedacht. Capgemini ist eine verantwortungsbewusste, diverse Unternehmensgruppe mit einer über 55-jährigen Geschichte und 340.000 Mitarbeitenden in mehr als 50 Ländern. Kunden vertrauen auf Capgemini, um das Potenzial von Technologie für die ganze Breite ihrer Geschäftsanforderungen zu erschließen. Capgemini entwickelt mit seiner starken Strategie, Design- und Engineering-Expertise umfassende Services und End-to-End-Lösungen. Dabei nutzt das Unternehmen seine führende Kompetenz in den Bereichen KI, generative KI, Cloud und Daten sowie profunde Branchenexpertise und sein Partner-Ökosystem. Die Gruppe erzielte 2024 einen Umsatz von 22,1 Milliarden Euro.

Get the future you want | www.capgemini.com/invent