

CHANGE AND CULTURE

Whitepaper

Vom Aktenstapel zum Arbeitsfluss

Wie öffentliche Verwaltungen Arbeitsmengen-steuerung neu organisieren können

In vielen Bereichen der öffentlichen Verwaltung erfolgt eine Umstellung der Arbeitsmengensteuerung vom Push- zum Pull-Prinzip. Wir untersuchen die Bedingungen dafür: angefangen bei den organisatorischen und kulturellen Voraussetzungen bis zu den Herausforderungen der schrittweisen Einführung in Pilotprojekten.

Inhaltsverzeichnis

Einführung	**2**
Vom Push zum Pull: Die neue Logik der Arbeitsmengensteuerung	**3**
Was Push und Pull leisten und was sie kosten	**4**
Wie die Organisation den Wechsel auf Pull vorbereitet	**5**
Kulturelle Herausforderungen müssen berücksichtigt werden	**10**
Von der Vorbereitung in die Umsetzung	**16**
Fazit	**17**
Ihr Ansprechpartner	**18**

Wie öffentliche Verwaltungen Arbeitsmengen-steuerung neu organisieren können

In weiten Teilen der öffentlichen Massenverwaltung gilt bis heute ein vertrautes Prinzip: **Arbeit folgt der Zuständigkeit**. Ein Team ist etwa für bestimmte Versicherungsnummern, Geburtsdaten oder Kundengruppen zuständig. Alles, was dazugehört, landet bei diesem Team und wird dort vom Eingang bis zum Abschluss bearbeitet.

Diese Logik passt zur klassischen Linienorganisation, die von klaren Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten geprägt ist. In einer papiergebundenen Verwaltung war sie über lange Zeit nicht nur naheliegend, sondern in vielen Bereichen fast alternativlos. Akten lagen physisch an einem Ort, Vorgänge mussten auffindbar, zurechenbar und revisionssicher bearbeitet werden. Wer die Akte hatte, hatte damit zugleich den Vorgang und die Verantwortung. Doch **neue technologische Möglichkeiten** verändern diese Voraussetzungen grundlegend, denn mit E-Akte, digitalen Postkörben, Workflow-Systemen und elektronischer Kommunikation muss Arbeit nicht mehr zwingend dort bearbeitet werden, wo sie organisatorisch anfällt. Stattdessen kann sie sichtbar gemacht, typisiert, priorisiert und in gemeinsamen Arbeitsbeständen bereitgestellt werden. Damit wird ein anderes Prinzip möglich, bei dem nicht mehr die Organisation Arbeit über Zuständigkeiten in Teams hineinschiebt, sondern Mitarbeitende oder Teams sie aus einem gesteuerten Bestand übernehmen.

Dieser **Wechsel von einer Push- zu einer Pull-Organisation** ist weitreichend, weil er grundlegend verändert, wie in der Organisation gesteuert wird, wie Führung wirkt, wie Teams zusammenarbeiten und was Mitarbeitende als gerecht empfinden.

Damit aus einem digitalen Arbeitskorb eine leistungsfähige Arbeitsmengensteuerung wird, muss die Organisation die passenden formalen und kulturellen Rahmenbedingungen schaffen. Dieses Whitepaper beschreibt, welche das sind und wie sich der Wechsel vorbereiten und umsetzen lässt.



1 Vom Push zum Pull: Die neue Logik der Arbeitsmengensteuerung

Push- und Pull-Prinzipien stammen ursprünglich aus der Produktion, Logistik und dem Lean Management. Im Push-Modell wird Arbeit anhand von Zuständigkeiten, Plänen oder Prognosen in Organisationseinheiten hineingesteuert.
Im Pull-Modell liegt sie hingegen in einem gemeinsamen Bestand und wird erst dann übernommen, wenn Kapazität dafür vorhanden ist.
Wie ein Fall dann zur Person kommt, kann unterschiedlich geregelt sein: vom freien Ziehen bis zum gesteuerten Ziehen, bei dem Regeln festlegen, welcher Fall als nächster übernommen wird. Die Kanban-Methode etwa arbeitet mit visualisierten Arbeitsflüssen und festen Obergrenzen für parallele Arbeit, um Überlast früh sichtbar zu machen und Bestände zu begrenzen.

Auf öffentliche Verwaltungen lässt sich das nicht eins zu eins übertragen, weil sie keine standardisierten Güter produzieren, sondern rechtlich gebundene Entscheidungen, Beratungsleistungen, Bescheide und Nachweise. Darüber hinaus setzen Datenschutz, Fachrecht und Gleichbehandlung enge Grenzen. Trotzdem gibt es gerade in der Sozialversicherung, der Steuerverwaltung, in nichtrichterlichen Bereichen der Justiz oder in kommunalen Massenverfahren große Mengen wiederkehrender Vorgänge – und damit stellt sich die sehr praktische Frage, wie knappe Kapazitäten fair und fachlich sauber gesteuert werden können. Voraussetzung dafür ist die elektronische Aktenführung, die in der öffentlichen Verwaltung seit Jahren vorangetrieben wird. Sie hebt die alte Zuständigkeitslogik zwar nicht automatisch auf, eröffnet aber neue Möglichkeiten.

Ein internationales Beispiel zeigt, dass Verwaltungen in diese Richtung denken. Die US-amerikanische Social Security Administration begründete zum Beispiel elektronische Fallakten und zentrale Hearing Centers unter anderem damit, Arbeitslasten über regionale Grenzen hinweg ausgleichen zu können. Aktuell erprobt die Behörde ein nationales System, das Arbeit nach Qualifikation, Wissen und Verfügbarkeit verteilen soll. Die Berichte zeigen aber auch, wie sensibel das ist: Der Rollout wurde mehrfach verschoben und auf einen Pilotbetrieb reduziert, unter anderem wegen fehlender lokaler Rechtskenntnisse und Personalmangel.

Dieses Beispiel ist keine Blaupause für deutsche Sozialverwaltungen. Es zeigt aber eine Richtung: Massenverwaltung wird zunehmend über Daten, Bestände, Durchlaufzeiten und Kapazität gesteuert. Zuständigkeit bleibt wichtig, verliert aber ihre Alleinstellung als Verteilprinzip. Hinzu kommt eine zweite Frage: Wie wird Arbeit im System in Fluss gehalten, ohne Rechtsqualität, Fairness und Mitarbeitendenvertrauen zu beschädigen?

	Push	Pull
Stärken	▪ Klare Verantwortung und Zuständigkeit ▪ Erleichtert fachliche Spezialisierung	▪ Arbeitslast wird über Kapazität ausgeglichen ▪ Rückstand wird als Systembestand sichtbar ▪ Passt sich Last- und Kapazitätsschwankungen an
Herausforderungen	▪ Lokale Rückstände bei ungleicher Arbeitslast ▪ Umverteilung erfolgt spät und unter Druck ▪ Hohe Abhängigkeit von einzelnen Personen bei Ausfällen und Vertretung	▪ Individuelle Leistung wird leichter vergleichbar ▪ Anforderungen an Führung verändern sich ▪ Steuerungsbedarf wird nicht kleiner, sondern verlagert ▪ Fallkenntnis und Verantwortung für „eigene“ Fälle können sinken

Abbildung: Push- und Pull-Faktoren, Stärken und Herausforderungen

2 Was Push und Pull leisten und was sie kosten

Das klassische Push-Modell hat gute Gründe. Es schafft klare Verantwortung, erleichtert Spezialisierung und gibt jedem Team ein abgegrenztes Arbeitsfeld. Diese Ordnung stiftet Stabilität, solange Eingangsmengen, Personalverfügbarkeit und Fallkomplexität einigermaßen zusammenpassen.

Genau daran hakt es in der Praxis aber oft. Ein Zuständigkeitskriterium wie Geburtsdatum, Versicherungsnummer oder Anfangsbuchstabe verteilt Mengen statistisch grob, aber eben nicht dauerhaft zuverlässig. Krankenstände, Teilzeit, Erfahrungsunterschiede oder komplexe Fallhäufungen haben oft lokale Rückstände als Folge. Aufgefangen werden sie meist erst spät und unter Druck, durch Taskforces, Umverteilungen oder Sonderaktionen. Das ist wiederum Nährboden für neue Konflikte: Warum soll ein leistungsfähiges Team zusätzlich helfen? Warum wurden Rückstände so lange nicht sichtbar? Warum werden manche Einheiten entlastet und andere belastet?

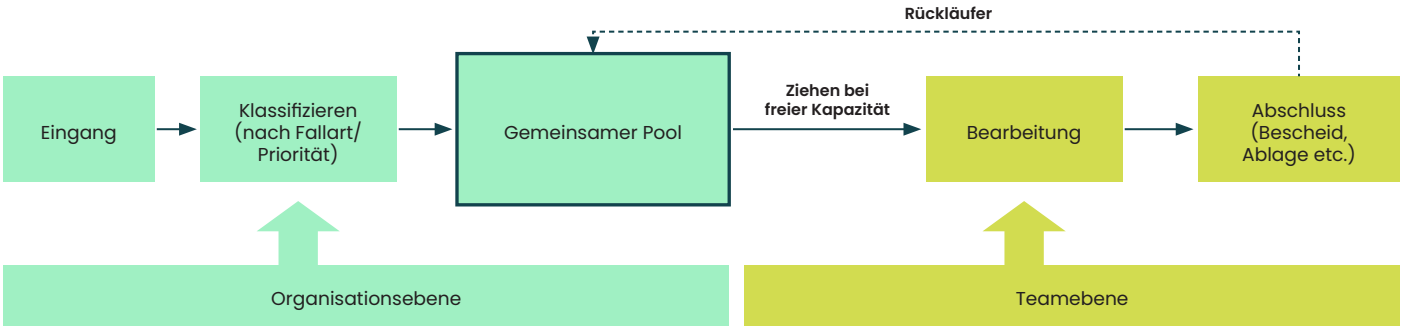


Abbildung: Beispielhafte Darstellung eines Pull-Prozesses

Genau hier setzt das Pull-Prinzip an. Arbeit gehört nicht mehr dauerhaft einzelnen Zuständigkeitsräumen, sondern liegt in einem gemeinsamen, steuerbaren Bestand, aus dem Fälle nach Alter, Frist, Komplexität, Qualifikation und verfügbarer Kapazität bearbeitet werden. Rückstand ist damit nicht länger das Problem eines einzelnen Teams, sondern wird als Systembestand sichtbar, was gerade für große Organisationen mit elektronischen Akten ein erheblicher Vorteil sein kann.

Diese Vorteile haben allerdings ihren Preis. Weil alle aus demselben Bestand ziehen, werden Unterschiede in Tempo, Qualität und Fallauswahl zwischen Mitarbeitenden leichter vergleichbar. Hinzu kommt, dass Prioritäten ausdrücklich geregelt werden müssen und Teams sich durch das Wegfallen eines klaren Zuständigkeitskriteriums in ihrer Identität angegriffen fühlen können. All das hat Konsequenzen für Führung.

Der Steuerungsbedarf verschwindet durch den Wechsel von Push auf Pull also nicht, sondern wird verlagert. An dieser Stelle beginnt das eigentliche Arbeitsfeld der Organisationsentwicklung.

Pull ist außerdem kein Prinzip, das sich auf jede Arbeit gleichermaßen anwenden lässt, sondern eignet sich vor allem für standardisierte und häufig wiederkehrende Aufgaben. Für hochspezialisierte Fälle, die tiefes Fachwissen, eine enge Begleitung über die Zeit oder besondere Vertrauensbeziehungen erfordern, bleibt eine Teamzuständigkeit oft die bessere Wahl. Manchmal braucht es Kontinuität, die ein reiner Ziehmechanismus nur schwer abbilden kann. Das schließt Pull-Prinzipien innerhalb dieser Teams nicht grundsätzlich aus, auch hier lässt sich Arbeit nach Kapazität statt nach starrer Vorabverteilung ziehen. Der Unterschied liegt darin, dass diese Teams nicht aus dem übergreifenden Gesamt-Pool bedient werden, sondern ihren eigenen, abgegrenzten Bestand behalten. Die entscheidende Gestaltungsfrage ist deshalb nicht „Push oder Pull?“, sondern welche Arbeit sich für einen gemeinsamen Bestand eignet und welche weiterhin eine fachliche Heimat braucht.

3 Wie die Organisation den Wechsel auf Pull vorbereitet

Wer Pull einführen will, steht zunächst nicht vor einer technischen, sondern einer organisatorischen Aufgabe. Bevor die erste Konfiguration im Fachverfahren entsteht, müssen einige grundlegende Fragen beantwortet werden: Was genau soll gesteuert werden? Nach welchen Regeln wird Arbeit gezogen? Wer entscheidet, wenn Menge, Frist und Qualität gegeneinanderstehen? Und woran erkennt die Organisation, ob das Ganze funktioniert?
Die folgenden Bausteine beschreiben, was im Vorfeld analysiert und festgelegt werden sollte, bevor die Umsetzung beginnt.

Den aktuellen Arbeitsfluss verstehen

Am Anfang steht eine Analyse des bisherigen Arbeitsflusses. Ohne ein realistisches Bild des tatsächlichen Arbeitsaufkommens und seiner Verteilung lassen sich weder Steuerungsziele noch Pools sinnvoll festlegen.

Zu betrachten sind dabei vor allem die Fallarten und ihre Wege ins System, die Höhe und Verteilung der Bestände, das Alter der Fälle sowie die technischen Grenzen der vorhandenen Fachverfahren. Aufschlussreich ist außerdem, welche Fälle schnell erledigt werden und welche über längere Zeit altern, wo Rückläufer entstehen und welche Arbeit Spezialwissen erfordert. Ebenso lohnt ein Blick auf das, was heute bereits an der offiziellen Struktur vorbei geschieht, also welche informellen Umverteilungen es gibt und welche Teamleitungen oder erfahrenen Fachkräfte das System durch Sondersteuerung zusammenhalten. Gerade dieser letzte Aspekt ist relevant, weil er möglicherweise Leistungen sichtbar macht, die bisher unsichtbar getragen wurden.

Eine tragfähige Analyse verbindet dafür Daten und Erfahrungswissen. Während die Fachverfahren Mengen und Zeiten liefern, geben Gespräche mit ausgewählten Mitarbeitenden den Kontext dazu, warum bestimmte Fälle liegenbleiben, welche Arbeit regelmäßig unterschätzt wird, welche Schnittstellen blockieren und welche Sonderfälle immer wieder aus der Regel fallen.



Das Steuerungsmodell klären

Bevor die Konfiguration von Arbeitskorb, Workflow, Rechtekonzept oder Dashboard im Mittelpunkt steht, braucht es zunächst einmal Klarheit darüber, welches Steuerungsproblem eigentlich gelöst werden soll.

In Betracht kommen etwa der Abbau von Rückständen, kürzere Durchlaufzeiten oder eine gerechtere Arbeitsverteilung, ebenso eine bessere Auslastung knapper Fachkräfte, eine flexiblere Reaktion auf Eingangsschwankungen oder eine höhere Bearbeitungsqualität. Diese Ziele sind verwandt, aber nicht identisch, und welches von ihnen im Vordergrund steht, hat Folgen für die konkrete Ausgestaltung. Ein System, das konsequent auf die ältesten Fälle priorisiert, sieht anders aus als eines, das die schnelle Erledigung hoher Eingangsmengen optimiert. Ein System, das Qualität und Nacharbeit eng mitsteuert, braucht andere Kennzahlen als eines, das nur Erledigungszahlen betrachtet.

Ein Steuerungsmodell sollte dabei mindestens zwischen Eingang, Bestand, Durchsatz, Alterung, Qualität, Komplexität und verfügbarer Kapazität unterscheiden. Erst aus dem Zusammenspiel dieser Größen entsteht ein realistisches Bild der Arbeitslage. Wer allein die Erledigungen betrachtet, erkennt nicht, ob die Organisation leichte Fälle bevorzugt. Wird hingegen ausschließlich der Rückstand betrachtet, wird übersehen, ob die Qualität leidet.

Im Mittelpunkt der Steuerung steht damit der Zustand des gesamten Arbeitsflusses.



Priorisierung, Poolarchitektur und Ziehregeln gestalten



Priorisierungslogik definieren

Wenn Arbeit aus einem gemeinsamen Bestand gezogen wird, muss festgelegt sein, in welcher Reihenfolge Fälle bearbeitet werden. Ob die ältesten Fälle Vorrang haben, die fristkritischen, die einfachsten oder die, die Spezialkenntnisse verlangen, ist eine bewusste Entscheidung. Sie berührt die Gleichbehandlung, das Dienstleistungsversprechen, die fachliche Qualität und die Fairness gegenüber den Mitarbeitenden.

Als Regeln kommen unter anderem in Betracht:

- First in, first out
- gesetzliche Fristen vor freiwilligen Zielgrößen
- Priorität für Fälle mit bestimmten Merkmalen (bspw. zahlungsrelevante Fälle, Beschwerden)
- Komplexitätsgewichtung



Den passenden Pool festlegen

Oft wird angenommen, dass beim Pull-Ansatz die gesamte Arbeit in einen großen Topf kommt. In komplexen Verwaltungen führt aber genau das zu Überforderung, denn nicht jeder Fall eignet sich für denselben Pool.

Die Pools können thematisch oder nach Fallarten zugeschnitten werden. Bei einem thematischen Zuschnitt richten sie sich nach den Fachthemen der Fälle, bei einem Zuschnitt nach Fallarten lassen sich zum Beispiel Standardfälle mit hoher Wiederholbarkeit, komplexe Fälle mit Expertenbedarf, fristkritische Fälle, Fälle mit Beratungs- oder Bürgerkontakt sowie Sondertatbestände unterscheiden.

Der Zuschnitt der Pools ist dabei eine Frage des Organisationsdesigns. Während zu große und heterogene Pools die Steuerung erschweren können, wenn sehr unterschiedliche Fallarten vermischt werden, reproduzieren zu kleine Pools möglicherweise alte Zuständigkeitssilos. Auch der Datenschutz spielt hier eine Rolle, denn je größer ein Pool ist, desto mehr Beschäftigte brauchen Zugriff auf die darin liegenden Fälle. Das Ziel ist ein Zuschnitt, der eine flexible Auslastungssteuerung erlaubt und es gleichzeitig ermöglicht, dass Fälle nach Stärken und Qualifikation gezogen werden.
Anspruchsvoll sind dabei vor allem die fachliche Grenzziehung sowie die Festlegung, welche Fälle ausgenommen bleiben und welche gezielt zugewiesen werden, statt im Pool zu verbleiben.

Die Rolle der Teams

Ebenso wichtig ist die Frage, was mit den bestehenden Teams geschieht. Pull bedeutet nicht zwangsläufig, dass Teams als soziale und fachliche Einheiten aufgelöst werden. Gerade öffentliche Verwaltungen brauchen stabile Zugehörigkeitsräume, denn in Teams finden Lernen, kollegiale Unterstützung, Führung und Qualitätssicherung statt.

Häufig sind deshalb hybride Modelle sinnvoll, in denen die Arbeitsmenge gemeinsam über Pools gesteuert wird und die Teams zugleich stabil bleiben. Dadurch verschiebt sich der Teambegriff, da Teams sich dann nicht mehr über „eigene" Fälle definieren, sondern vor allem über Kompetenz und den Beitrag zum gemeinsamen Arbeitsfluss.

Das Ziehen von Fällen braucht klare Regeln

Von der Priorisierung zu unterscheiden sind die Ziehregeln, die festlegen, wie Mitarbeitende Fälle aus dem Pool übernehmen. Während in Push-Systemen die Zuständigkeit regelt, wer welche Arbeit trägt, entsteht diese Ordnung im Pull-Modell über Regelklarheit.

Fehlt diese, stellen sich typische Nebenfolgen ein: Leichte Fälle werden bevorzugt gezogen, weil ihre Erledigung schnell sichtbar ist, während komplexe Fälle altern und häufig bei erfahrenen Kräften landen. Der gemeinsame Bestand wird dann nicht mehr als fair erlebt, sondern als Ort permanenter Mikropolitik.

Die Ziehregeln sollten deshalb ausdrücklich vereinbart und regelmäßig überprüft werden. Mögliche Regeln sind zum Beispiel:

- Skill-basierte Ziehberechtigungen
- Rotationslogiken für unattraktive Fallarten
- definierte Eskalation bei Sonderlagen
- kein „Zurücklegen" von einmal geöffneten Fällen (außer in geregelten Ausnahmefällen wie Befangenheit)

Zu klären ist außerdem, ob ein Fall nach dem Ziehen bis zum Abschluss bei derselben Person bleibt und wie Folgepost, Wiedervorlagen und Rückfragen zugeordnet werden. Bleibt der Fall bei einer Person, bleiben Fallkenntnis und Verantwortung erhalten, allerdings bindet das Kapazität und schränkt die Flexibilität des Pools ein.

Wer die Ziehregeln festlegt, anpasst und im Konfliktfall entscheidet, regelt die Governance (siehe nachfolgenden Abschnitt). Wichtig ist an dieser Stelle vor allem, dass die Mitarbeitenden, die die Regeln täglich anwenden, an ihrer Gestaltung beteiligt werden. Denn letztlich ist keine Regel auf Dauer perfekt. Funktionieren wird das Modell erst, wenn die Organisation die Regel kennt, ihre Nebenwirkungen beobachtet und sie bei Bedarf anpasst.



Governance aufbauen

Mit Pull ändert sich, wo in der Organisation entschieden wird. Solange über Zuständigkeit gesteuert wird, ist vieles von selbst geregelt, denn ein Fall gehört schlichtweg dem Team, in dessen Bereich er fällt. Im Pull-Modell müssen Regeln hingegen aktiv gesetzt werden: Wer darf den Poolzuschnitt ändern, wer setzt Prioritäten, wer genehmigt Ausnahmen und wer entscheidet, wenn Menge, Frist, Qualität und Belastung im Konflikt stehen?

Sind diese Fragen nicht ausreichend beantwortet, sucht sich die Steuerung inoffizielle Wege. Möglicherweise greift die Führungskraft doch wieder selbst in den Bestand und bittet eine erfahrene Kollegin auf dem kurzen Dienstweg, den dringenden Fall zu übernehmen. So führt die Organisation auf dem Papier einen gemeinsamen Arbeitskorb und lebt in der Praxis die alten Zuständigkeiten weiter.

Abhilfe schaffen meist schon wenige feste Abstimmungsrunden, die in einem vereinbarten Takt auf dieselben Daten zur Arbeitslage schauen, sodass ein Kreislauf aus Beobachten, Entscheiden und Nachjustieren entsteht. Lassen sich Zielkonflikte oder Ausnahmen in diesen Runden nicht lösen, greift ein klar geregelter Eskalationsweg. Entscheidungen, die bisher verteilt bei vielen einzelnen Leitungen lagen, werden damit gebündelt und nach vereinbarten Regeln getroffen. Zu klären ist außerdem, wie Fachaufsicht, Team- und Bereichsleitungen sowie der Datenschutz in die Governance eingebunden werden.
Eine besondere Rolle kommt darüber hinaus der Personalvertretung zu. Weil Pull-Systeme Arbeitsmengen und Bearbeitungsverläufe einzelner Beschäftigter erfassen können, ist ihre Einführung mitbestimmungspflichtig. Der Personalrat sollte deshalb frühzeitig eingebunden werden.

Kennzahlenarchitektur festlegen

Kennzahlen sind für die meisten Verwaltungen nichts Neues. Gemessen wird längst, häufig in Form von Erledigungszahlen je Person oder Organisationseinheit. Pull verändert deshalb weniger das Ob als das Was der Messung. Der Blick verschiebt sich von individuellen Mengen auf die Größen des Arbeitsflusses, also auf Bestand, Alterung, Durchsatz, Engpassstellen, Fallartenmix, Qualität und Nacharbeit. Individuelle Daten bleiben für die Unterstützung und Entwicklung der Mitarbeitenden wertvoll, sollten aber nicht zum öffentlichen Vergleichsmaßstab werden.

Zur veränderten Messung gehört auch, dass Ziele relativ zur tatsächlich verfügbaren Kapazität definiert werden. Denn wenn ein Zielwert Teilzeitquoten, Krankenstände oder Sonderaufgaben ignoriert, misst er nicht die Leistung eines Teams, sondern seine Personalausstattung.

Deshalb erlauben erst kapazitätsbereinigte Ziele einen ehrlichen Vergleich der Arbeitslagen.

Eine tragfähige Kennzahlenarchitektur legt auf dieser Grundlage vier Dinge fest:

- Welche Daten brauchen wir für die Steuerung?
- Welche Daten brauchen Führungskräfte für Unterstützung und Entwicklung?
- Welche Daten sehen Teams gemeinsam?
- Welche Daten werden ausdrücklich nicht für Sanktionierung oder öffentliche Rankings genutzt?

Diese Vereinbarung sollte vor der Umsetzung feststehen, denn sie schützt die Mitarbeitenden und ihre sensiblen personenbezogenen Daten sowie das Vorhaben selbst. Fühlen sich die Betroffenen überwacht statt unterstützt, kippt Pull vom Steuerungs- zum Misstrauensinstrument.

4 Kulturelle Herausforderungen müssen berücksichtigt werden

Die bisher beschriebenen Bausteine lassen sich formal planen und einrichten. Ob Pull erfolgreich wird, entscheidet sich aber nicht nur auf der formalen, sondern auch auf der kulturellen Ebene der Organisation. Denn neben Strukturen, Prozessen und Kennzahlen müssen ebenso Erwartungen, informelle Routinen, Machtverhältnisse, Werte und professionelle Selbstbilder berücksichtigt werden. Wer Pull einführt, verändert all das mit, ob beabsichtigt oder nicht.

In der öffentlichen Verwaltung wiegt das besonders schwer, weil ihre Kultur über Jahre auf Regelkonformität, Absicherung und Gleichbehandlung ausgerichtet wurde. Wenn in diesem Umfeld Bestände gemeinsam sichtbar sowie Leistungsunterschiede und Bearbeitungsroutinen leichter vergleichbar werden, ist das ein erheblicher Eingriff. Nachfolgend werden ausgewählte Herausforderungen und passende Lösungsansätze dargestellt, die uns häufig in der Praxis begegnen.



Herausforderung: Das Gerechtigkeitsempfinden wird verletzt

Sobald Arbeit aus einem gemeinsamen Bestand gezogen wird, tritt eine Frage in den Vordergrund, deren Beantwortung im Push-Prinzip erschwert ist: Wer trägt eigentlich welche Last? In der Push-Logik entsteht ein Gerechtigkeitsempfinden dadurch, dass alle eine zumindest theoretisch gleiche oder ähnliche Eingangsmenge erhalten. Am Ende des Tages schaffen die einen ihr Soll, bei anderen wachsen hingegen die Rückstände im persönlichen oder im Team-Postkorb. Hebt Pull die Rückstände auf die Ebene der gesamten Organisation, drängt sich bei „High Performern" schnell der Verdacht auf, dass sie die Arbeit anderer miterledigen, die sich weniger anstrengen und dafür keine Folgen mehr befürchten müssen.

Was hilft: Gerechtigkeit in Pull-Systemen entsteht in erster Linie über ein nachvollziehbares Verfahren. Wer erlebt, dass nach klaren Regeln zugeteilt wird, akzeptiert auch eine ungünstige Zuteilung eher, als wenn diese undurchsichtig zustande kommt. Ein praktischer Ansatz ist es, Fälle nach Komplexität zu gewichten, damit anspruchsvolle Arbeit auch entsprechend sichtbar und wertgeschätzt wird. Darüber hinaus ist es sinnvoll, die Regeln, die Mitarbeitende im Arbeitsalltag anwenden, gemeinsam mit ihnen zu entwickeln und regelmäßig zu reflektieren. Bereits die Möglichkeit, die eigene Sichtweise einzubringen, kann das Gerechtigkeitsempfinden stärken, selbst dann, wenn letztlich nicht jede Anregung übernommen wird. Dabei sollte jedoch Klarheit darüber herrschen, in welchem Umfang die Perspektiven der Mitarbeitenden in die Entscheidungsfindung einfließen, um eine „Pseudopartizipation" bei der Regeldefinition zu vermeiden.

Unabhängig davon bleibt es Aufgabe der Führung, anhaltende Leistungsunterschiede aufzugreifen.



Herausforderung: „Rosinenpickerei“ bei der Fallauswahl

Wenn Mitarbeitende aus einem gemeinsamen Bestand ziehen, kann der naheliegende Anreiz entstehen, die „Rosinen“, also die einfachen und schnell zu erledigenden Fälle, zu bevorzugen. Komplexe und aufwendige Vorgänge werden in der Folge ungleich verteilt oder altern im Pool.

Was hilft: Ein wirksamer Hebel liegt im Zuschnitt der Wahlfreiheit. Ob Mitarbeitende bei der Auswahl überhaupt Spielraum haben, ist eine bewusste Gestaltungsentscheidung. Ein einfacher Mechanismus besteht darin, die konkreten Inhalte der Fälle vor dem Ziehen nicht einsehbar zu machen und ein Zurücklegen bis auf geregelte Ausnahmen wie Befangenheit auszuschließen. Wer den nächsten Fall übernimmt, weiß also noch nicht, ob er leicht oder schwer ausfällt, und kann ihn nicht gegen einen bequemeren tauschen. Das erhält den Charakter des Ziehens, doch welcher Fall als nächster kommt, gibt das System vor. Damit entfällt die Möglichkeit zur persönlichen Auswahl von „Lieblingsfällen“.

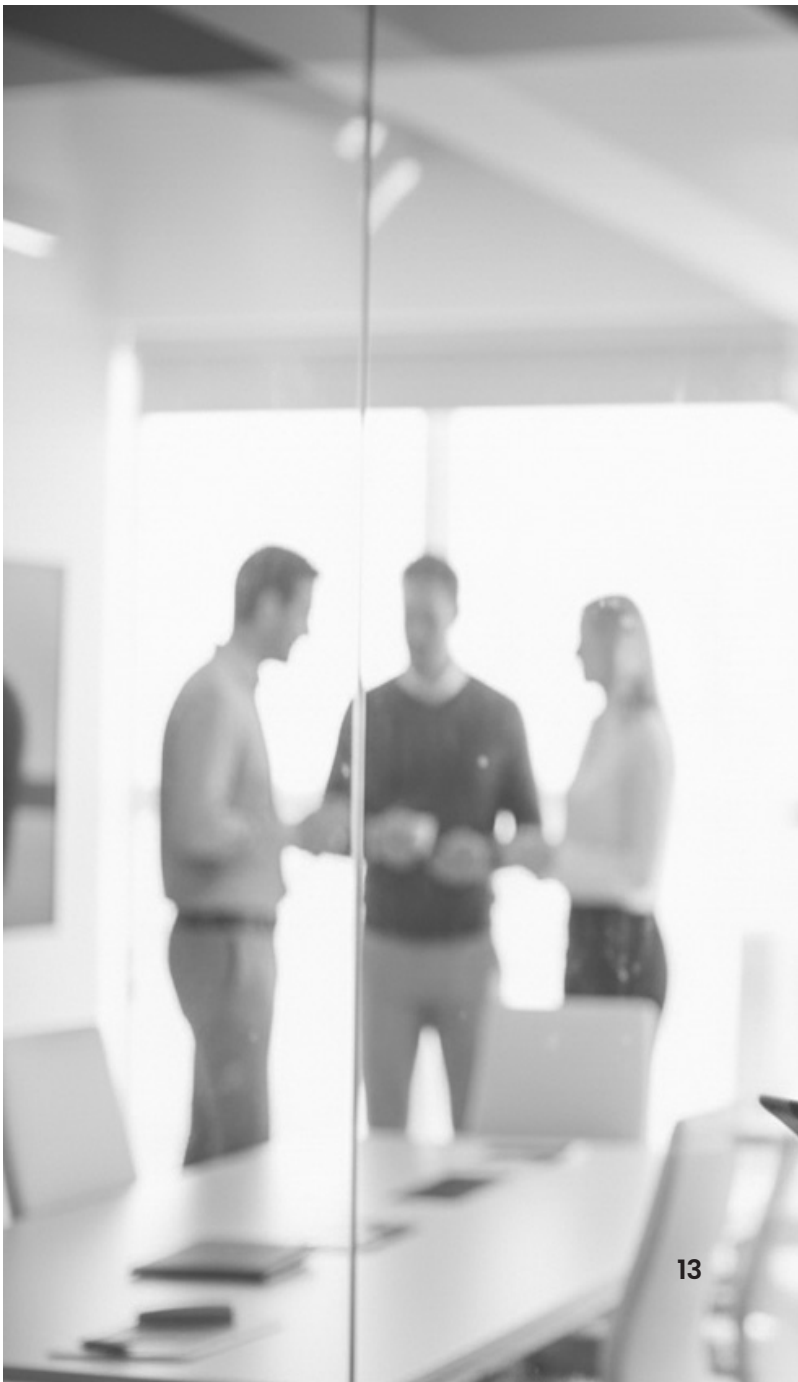
Alternativ kann ein begrenzter Spielraum sinnvoll sein, der es Mitarbeitenden ermöglicht, stärkenorientiert die Fallarten zu bearbeiten, die ihnen liegen. Innerhalb einer Fallart können die konkreten Fallinhalte dann wiederum unbekannt bleiben. Voraussetzung hierfür ist eine klare Klassifizierung der Fälle, idealerweise durch ein eigens zuständiges Team, das die Falleingänge sichtet und verschlagwortet.



Herausforderung: Die Identität von Mitarbeitenden und Teams gerät unter Druck

Für viele Mitarbeitende ist Zuständigkeit nicht nur ein Verteilmechanismus, sondern ein Teil der beruflichen Identität. Man kennt die Eigenheiten seines Zuständigkeitsbereichs, begleitet Vorgänge über die Zeit und fühlt sich in gewisser Weise mit ihnen verbunden. Hinter dieser oft als Veränderungsaversion abgetanen Haltung steckt eine wichtige Ressource, nämlich das Verantwortungsbewusstsein für den eigenen Aufgabenbereich. Gleichzeitig gibt es häufig auch eine starke Bindung an historisch gewachsene Identitäten, auch wenn sie objektiv betrachtet keine Vorteile bieten. Oft identifiziert sich etwa ein ganzes Team über sein Zuständigkeitskriterium, wie die Geburtsdaten oder Anfangsbuchstaben, die es bearbeitet. Wenn Arbeit stattdessen aus einem gemeinsamen Pool kommt, kann das zwar entlasten, aber auch das Selbstverständnis infrage stellen.

Was hilft: Die identitätsstiftende Wirkung von Zuständigkeiten sollte nicht unterschätzt werden, denn auch wenn sie zunächst wenig rational erscheinen mag, ist sie oft gelebte Realität. Deshalb ist es wichtig, Möglichkeiten für neue Identitäten zu schaffen. Wo die Zugehörigkeit über den „eigenen" Bestand wegfällt, kann sie zum Beispiel über gemeinsame Teamziele und den erkennbaren Beitrag zum Arbeitsfluss neu entstehen. Aus „Wir sind das Team A bis L" wird dann möglicherweise „Wir sind das Team, das keinen Fall älter als 90 Tage werden lässt". Zur Wahrheit gehört aber auch: Es gehört zu jedem Change-Prozess, dass eine Organisation auch Unmut aushalten muss. Die Aufgabe für Change-Verantwortliche ist es, die Waage zu halten, denn einerseits sollte die Verlusterfahrung der Mitarbeitenden und Teams gewürdigt werden, andererseits ist es ein legitimes Interesse der Organisation, die Arbeit effizienter zu gestalten. Diese Botschaft darf sich auch klar in der Change-Kommunikation widerspiegeln.



Herausforderung: Wettbewerb zwischen den Einheiten bremst den Prozess

Pull verlangt, dass Bereiche Arbeit in einen gemeinsamen Bestand abgeben, die sie bisher für sich behalten haben. Das trifft auf eine Führungskultur, in der Einheiten häufig daran gemessen werden, wie sie im Vergleich zueinander dastehen. Vor allem Bereiche mit einer guten personellen Ausstattung haben deshalb ein rationales Interesse, am alten System festzuhalten, denn im gemeinsamen Pool verlieren sie den Vorsprung, den ihnen ihre gute Besetzung bisher verschafft hat. Das geschieht selten offen, sondern beispielsweise dadurch, dass sie den Veränderungsprozess mikropolitisch bremsen oder versuchen, die alte Zuständigkeit informell aufrechtzuerhalten.

Was hilft: Ein wichtiger Hebel liegt im Zuschnitt der Ziele, an denen Führung gemessen wird. Bereichs- oder Teamziele sind dabei nicht das Problem, sondern Teil der Lösung, solange sie richtig gebaut sind. Ein Ziel sollte sich nicht nur im Vergleich zu anderen erreichen lassen. Rankings machen die Position zum Maßstab, sodass eine Einheit nur gewinnen kann, wenn eine andere verliert. Ziele, die den Beitrag zum gemeinsamen Arbeitsfluss messen, etwa den Durchsatz im Verhältnis zur verfügbaren Kapazität oder die Qualität der bearbeiteten Fälle, kann dagegen jedes Team unabhängig von den anderen erreichen. Vergleichbar bleiben die Werte zwar, entscheidend ist jedoch, dass die Organisation nicht den Vergleich belohnt, sondern die Zielerreichung. Dazu gehört eine Kopplung der Zielwerte an die realen Kapazitäten, damit sichtbar wird, wenn eine gute Bilanz eher der personellen Ausstattung als der tatsächlichen Leistung geschuldet ist. Darüber hinaus ist es hilfreich, gerade die Führungskräfte gut aufgestellter Bereiche früh in den Prozess einzubinden und mögliche Widerstände aufzugreifen.



Herausforderung: Die Führungsrolle verändert sich

Mit Pull wandert ein Teil der klassischen Teamleitungsarbeit in das System. Arbeit liegt im Pool, Prioritäten sind definiert und Ziehregeln hinterlegt. Was früher als regelmäßige Disposition anfiel, also das Verteilen von Arbeit, erledigt nun zu großen Teilen die Steuerungslogik selbst, während das Beobachten von Rückständen und das Lösen von Engpässen stärker in gemeinsame Abstimmungsrunden wandern. Führungshandeln wird dadurch aber nicht weniger wichtig, sondern verlagert seinen Schwerpunkt: Während bei Push vor allem der eigene Postkorb einen Anhaltspunkt dafür bot, ob jemand mit seiner Arbeit nachkommt, stützt sich im gemeinsamen Pool der Vergleich mit den Kolleginnen und Kollegen eher auf subjektive Eindrücke als auf belastbare Zahlen. Damit rückt die heikle Aufgabe in den Vordergrund, über Leistung zu sprechen, ohne Menschen unter Druck zu setzen oder Schuld zuzuweisen. Gelingt das nicht, wird dieser Vergleich als Kontrolle erlebt, und es entsteht ein Effekt, den die Fachliteratur als „Gaming" beschreibt: Mitarbeitende richten ihr Verhalten nicht mehr an der Sache aus, sondern am sichtbaren Erfüllen der Kennzahlen.

Was hilft: Die Führungsrolle verschiebt sich von der Verteilung von Arbeit hin zur Sicherung der Arbeitsfähigkeit. Nachfolgend sind zentrale Aufgaben mit beispielhaften Führungsinstrumenten dargestellt:

- **Zielerreichung sicherstellen**: In Arbeitslagedialogen schauen Team und Führung etwa gemeinsam auf den Arbeitsfluss und darauf, ob die vereinbarten Ziele erreicht werden.
- **Belastung steuern**: Belastungsdialoge ermöglichen es, dass Überlast früh zur Sprache kommt und rechtzeitig gegengesteuert werden kann.
- **Qualität sichern**: In Fallbesprechungen werden schwierige Fälle gemeinsam beraten, sodass sich einheitliche fachliche Maßstäbe herausbilden.
- **Mitarbeitende entwickeln**: In Formaten wie Entwicklungsgesprächen wird reflektiert, für welche weiteren Fallarten sich jemand qualifizieren kann und wie sich die eigenen Stärken im Team gezielt einsetzen lassen. Dazu gehört auch ein Leistungsdialog, der neben der Zahl erledigter Fälle reflektiert, welche konkreten Fälle vorlagen, was blockiert hat, wo Nacharbeit nötig wurde und welche Unterstützung möglicherweise noch fehlt. Individuelle Zahlen sollten dabei nie ohne diesen Kontext betrachtet und eher im Vier-Augen-Gespräch als vor der Gruppe geklärt werden. Die Voraussetzung ist allerdings, dass die geltenden Dienstvereinbarungen eine solche Nutzung individueller Daten zulassen. Ebenso wichtig ist es, Erwartungen explizit zu machen, indem konkretisiert wird, was künftig als „gute Leistung" gilt.

Wichtig ist darüber hinaus, Führungskräfte auf diese veränderte Rolle vorzubereiten, denn wie über Leistung, Unterschiede und Belastung gesprochen wird, entscheidet darüber, ob Pull als Unterstützung oder als Kontrolle erlebt wird.



5 Von der Vorbereitung in die Umsetzung

Mit den bisher beschriebenen Bausteinen sind die wesentlichen Anforderungen und Rahmenbedingungen für den Wechsel auf den Pull-Ansatz benannt. Die Aufgabe besteht nun darin, all das in die tatsächliche Praxis der Organisation zu übersetzen. Unserer Erfahrung nach ist es sinnvoll, nicht mit einem vollumfänglichen Rollout zu starten, sondern das Vorhaben zunächst in einem Pilotprojekt – oder mehreren – zu testen. Denn wie gut die Vorüberlegungen im Arbeitsalltag wirklich funktionieren, zeigt sich erst in der Anwendung mit echten Fällen.

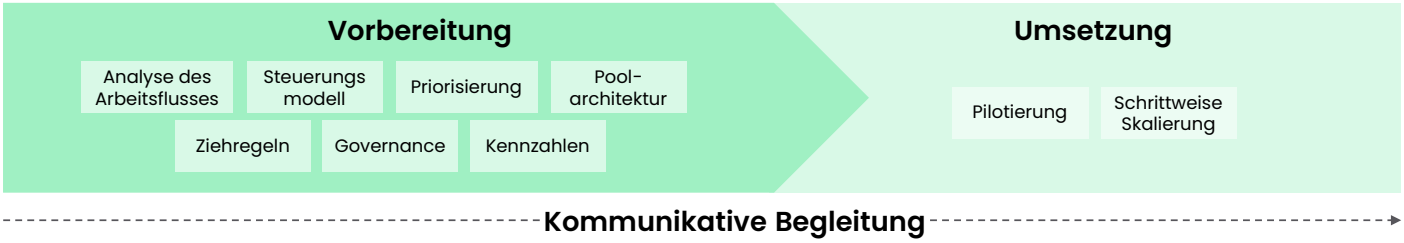


Abbildung: Vorbereitung und Change-Umsetzung

Pilotieren und nachjustieren

Pull sollte zunächst in einem begrenzten Bereich erprobt werden. In einem Piloten zeigt sich schnell, ob etwa die Fallklassifikationen stimmen, ob die Priorisierungsregeln praktikabel sind oder welche Auswirkungen auf die Qualität und Nacharbeit entstehen. Wichtig ist es, die Erfahrungen der beteiligten Personen entsprechend auszuwerten, zum Beispiel, wie fair die Mitarbeitenden die Verteilung erleben und welche neuen Unklarheiten sich für Führungskräfte ergeben.

Auf dieser Basis können notwendige Änderungen abgeleitet und bei Bedarf erneut im Pilotprojekt getestet werden. Sobald das Modell trägt, kann es schrittweise auf weitere Bereiche ausgeweitet werden. Dabei sollten grundlegende Regeln und Routinen in allen Bereichen verbindlich bleiben, während sich andere Aspekte an die Besonderheiten der jeweiligen Bereiche anpassen lassen.

Die Veränderung kommunikativ begleiten

Quer zu allen Schritten des Prozesses liegt die Kommunikation der Veränderung. Das „Wozu“ und die konkreten Auswirkungen des Vorhabens müssen allen Betroffenen nachvollziehbar vermittelt werden. Darüber hinaus braucht es genügend Raum, um Fragen und Sorgen besprechbar zu machen, beispielsweise in gemeinsamen Dialogformaten wie „Q&As“.

Die Einführung von Pull braucht dabei eine ehrliche Erzählung. Versprechen wie „alles wird einfacher“ oder „die Technik löst unsere Rückstände“ werden der Realität nicht standhalten und lösen möglicherweise Misstrauen aus. Glaubwürdiger ist es zum Beispiel, die Ziele zu betonen, die Arbeit gerechter zu verteilen, Überlast früher sichtbar zu machen und Rückstände team- oder bereichsübergreifend zu tragen. Dabei ist es hilfreich, Verständnis dafür zu äußern, dass dies ein spürbarer Eingriff in gewohnte Routinen und die eigene Teamidentität ist.

Fazit

Wie wird Arbeit auf die Mitarbeitenden verteilt? Diese Frage wurde lange Zeit durch Zuständigkeit beantwortet, die Einführung der elektronischen Akte wirft sie aber neu auf. Der Wechsel der Arbeitsmengensteuerung vom Push- zum Pull-Prinzip kann darauf eine überzeugende Antwort sein. Pull macht Rückstände als gemeinsamen Systembestand sichtbar, schafft einen Lastausgleich über Team- und Bereichsgrenzen hinweg und ermöglicht eine schnelle Reaktion auf Eingangsspitzen oder Personalausfälle. Gerade in der öffentlichen Massenverwaltung kann das für geeignete Fallarten leistungsfähiger sein als lokale Zuständigkeitstöpfe.

Mit der technischen Einrichtung eines digitalen Arbeitskorbs ist es dabei nicht getan. Ob aus Pull eine tragfähige Arbeitsmengensteuerung wird, hängt von grundlegenden Entscheidungen der Organisation ab: Auf formaler Ebene braucht es zunächst ein realistisches Bild des eigenen Arbeitsflusses und darauf aufbauend Klärungen zur grundsätzlichen Ausgestaltung, etwa zum Steuerungsmodell, zur Priorisierung, zur Poolarchitektur, zu Ziehregeln, zur Governance und zu Kennzahlen. Gleichzeitig müssen auch Antworten auf kulturelle Herausforderungen gefunden werden, die mit der Einführung einhergehen, wie zum Beispiel das Gerechtigkeitsempfinden, die Teamidentität und die veränderte Führungsrolle.

Entscheidend ist, die formale Architektur und ihre Wirkung auf die Menschen konsequent zusammen zu denken. Für die Einführung ist es empfehlenswert, zunächst im kleinen Pilotprojekt an echten Fällen zu lernen, ob es Anpassungen braucht, und anschließend schrittweise zu skalieren.

Am Ende steht damit eine Organisation, die Arbeit als gemeinsame Aufgabe versteht statt als Summe einzelner Zuständigkeiten.

Ihr Ansprechpartner



Merlin Klein
Principal & Partner
klein@imap-institut.de
+49 211 513 69 73 - 13

IMAP GmbH
Cantadorstraße 3
40221 Düsseldorf
www.imap-institut.de