

Controlling und Workflow-Management im Internationalen Tracing Service – Erfahrungen aus dem Planungs- und Umsetzungsprozess

Volker Uhl

Der International Tracing Service (ITS), eine Einrichtung der Erinnerungskultur, hat das internationale Mandat, Überlebende und deren Familienangehörigen Auskunft zur Verfolgung im Nationalsozialismus zu geben. Die Einrichtung hat seit 2013 einen umfassenden Veränderungsprozess durchlaufen. Durch die ganzheitliche Bearbeitung von Suchanfragen in Teams wurde der Workflow umgestaltet und eine kleinteilige Bearbeitung nach dem Spezial-Know-how einzelner Mitarbeiter überwunden. Ergänzend wurde ein integrierter IT-basierter Workflow geschaffen, der die Neuorganisation der Arbeitsprozesse unterstützt. Durch die Bildung von Controlling-Tools konnte die Performance der Anfragenbearbeitung messbar und transparent gestaltet werden.

Einleitung

Der Internationale Tracing Service, eine Einrichtung der Erinnerungskultur in Bad Arolsen, hat das internationale Mandat, Überlebende und deren Familienangehörigen Auskunft zur Verfolgung im Nationalsozialismus zu geben. Auf der Grundlage einer internationalen Vereinbarung, dem Berliner Agreement, das von elf Ländern unterzeichnet wurde, verpflichtet sich die Bundesrepublik Deutschland, die Finanzierung dieser Aufgaben zu übernehmen. Bis 2013 wurde die Leitung vom Internationalen Komitee des Roten Kreuz aus

Genf bestellt, seitdem wird direkt von dem Internationalen Ausschuss eine Direktorin bestellt. Mit dem Wechsel in der Führung war ein Prozess der Restrukturierung der Aufbau- und Ablauforganisation verbunden, der einerseits die Überarbeitung organisatorischer Prozesse und andererseits die Neuausrichtung der IT-Unterstützungssysteme beinhaltete. Anschließend sollten Controlling-Tools geschaffen werden, durch die die Performance des Workflows messbar und steuerbar machen.

Grundsätzlich wurde dabei nach dem Prinzip vorgegangen, dass die Organisation auf die Ansprüche der externen Anfragenden auszurichten sei und die IT die Instrumentarien für die Realisierung bereitzustellen hat.

Dabei hat sich in den letzten Jahrzehnten ein gravierender Wandel der Anfragenden ergeben. Während noch in den 1980er Jahren die Anfragen von unmittelbar betroffenen Opfergruppen dominier-

ten, stammten 2015 von 15.500 Anfragen nur noch drei Prozent der Anfragen von Opfern, demgegenüber kamen 49 Prozent der Anfragen von Familienangehörigen und 48 Prozent von institutionellen Anfragenden (z.B. Rot-Kreuz-Gesellschaften, Gedenkstätten oder Archiven). Den Anfragenden werden anhand der digitalen Datenbestände des Internationalen Tracing Service Rechercheberichte zum Verfolgungsweg oder Verbleib von Verfolgten im Nationalsozialismus bereitgestellt. Über 80 Prozent des Archivbestands stehen im digitalen Format zur Verfügung. Aufgrund des hohen Digitalisierungsanteils des Archivs kann die Bearbeitung von Anfragen im Wesentlichen am Bildschirm durchgeführt werden und nur bei Klärungen von Unstimmigkeiten und Zweifelfällen, müssen die Originaldokumente aus dem Archiv eingesehen werden.

Veränderung der Workflows

Mit Beginn 2014 wurde in einer ersten Planungsperiode eine ITS-Aufnahme der relevanten Arbeitsprozesse in der Anfragenbearbeitung und der sie unterstützenden IT Systeme aufgenommen. Die Informationsgewinnung über die Arbeitsschritte des Workflows erfolgte durch die Instrumentarien einer mündlichen Befragung der Abteilungs- und Referatsleiter über die Aufgaben und Prozesse ihrer Organisationseinheiten und des Ressourceneinsatzes für diese Prozesse. Nachfolgend wurden die Aufgaben zu Produkten mit Kennzahlen und Spezifikationen verdichtet, um anschließend die Zuordnung der Produkte zu den Organisationseinheiten



Dr. Volker Uhl

ehem. stellvertretender Direktor des ITS, Arolsen; derzeit Kanzler der EBC Hochschule in Hamburg.

zu überdenken. Offensichtlich wurde dabei, dass die Aufbauorganisation weitgehend unverändert bleiben konnte, aber die Ablauforganisation aufgrund verschiedener Medienbrüche überdacht werden musste. Ebenso wurde deutlich, dass Teamarbeit und kollaborative Arbeitsformen für eine komplexere Informationsaufbereitung geeigneter erschien. Dadurch sollte das Erfahrungswissen der primär auf Spezialgebiete fokussierten Mitarbeiter/innen für eine breitere Informationsbearbeitung genutzt werden.

Während der Arbeitsprozess zur Beantwortung von Anfragen über den Verbleib von Angehörigen, das Ausstellen von Bescheinigungen für Opfer aus Konzentrationslagern und Ghettos sowie über die Ableistung von Zwangsarbeit in der Vergangenheit von dem Fachwissen einzelner Experten geprägt war, sollte das Know-how über spezielle Datenbestände innerhalb der Abteilungen breiter verteilt werden und für Teams verfügbar gemacht werden. Dadurch wurde intendiert, einzelne Suchanfragen im historischen Kontext der Verfolgung zu beantworten, statt nur eine ausschnittartige Datenbankabfrage über das Vorliegen von positiven oder negativen Ergebnissen einzelner Datenbankabfragen durch das Expertenwissen einzelner Mitarbeiter zu gewährleisten. Dabei wurde angestrebt, dass Teams den vollständigen Prozess der Anfragenbearbeitung ganzheitlich durchführen und die Recherche in unterschiedlichen Datenbeständen und historischen Kontexten realisieren. Für die Recherchen der Anfragenbearbeitung sollten Teams darüber hinaus alternative Datenquellen zur Beantwortung nutzen, wie z.B. die Spezialbibliothek des Internationalen Tracing Service.

Integration unterstützender IT-Systeme

Die Architektur der IT-Systeme am ITS war bis 2015 primär durch die Fachanforderung der einzelnen Organisationsabteilungen bestimmt. Um die Administration und das Controlling der eingehenden Aufträge zu gewährleisten, wurde für die Auftragsverwaltung ein eigenständiges IT-Programm zur Auftragsverwaltung genutzt, durch das die Bearbeitung des Posteingangs und eine erste Klassifizierung der Aufträge sichergestellt wurden. Anschlie-

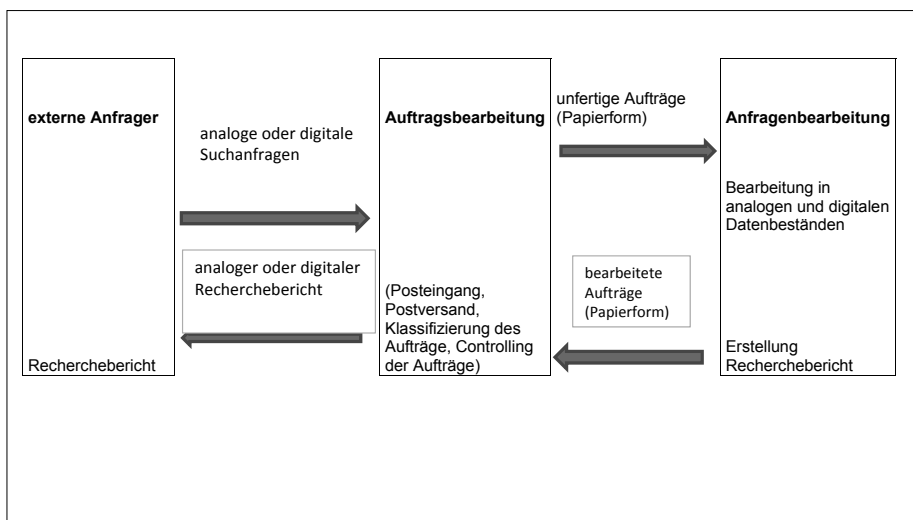


Abb. 1: Workflow bis 2015 in Papierform mit elektronischer Unterstützung in IT-Insellösungen

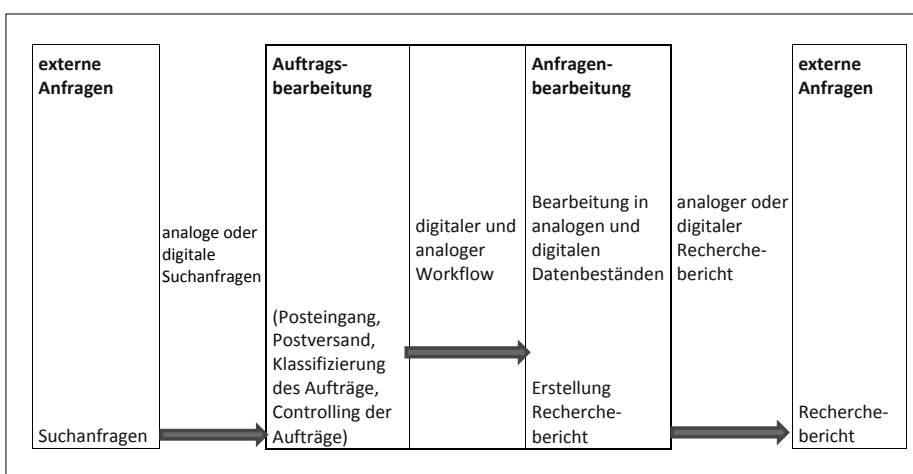


Abb. 2: Digitaler Workflow ab 2015 mit analoger Unterstützung

ßend wurden die bearbeiteten Aufträge an die bearbeitenden Fachabteilungen in Papierform weitergeben. Nach erfolgter Bearbeitung in den Fachabteilungen erfolgte die Rücküberweisung in die Auftragsverwaltung für den Versand und die Aufbereitung von statistischen Kennzahlen (vgl. Abb. 1).

In einem ersten Meilenstein des Projekts entschied sich das Direktorium das Recherchetool der Anfragenbearbeitung zur Abbildung eines durchgängigen elektronischen Workflows weiterzuentwickeln (vgl. Abb. 2). Die duale Bearbeitung in zwei IT-Insellösungen, der Auftragsbearbeitung und eines fachorientierten Recherchertools der Anfragenbearbeitung bewirkte eine parallele Datenhaltungen von Stamm- und Bewegungsdaten, mit dem Problem inkonsistenter Datenbestände. Indem das System der Anfragenbearbeitung um ein Tool zur Auftragsbearbeitung

erweitert wurde, konnte ebenfalls die manuelle Schnittstelle zwischen den IT-Insellösungen aufgehoben werden, wodurch eine systembedingte Fehlerquelle aufgehoben wurde. Aufgrund der divergierenden Datenbestände der IT-Insellösungen hatte es zwischen den Abteilungen Kommunikationsprobleme darüber gegeben, wieviel Aufträge von welcher Abteilung bearbeitet worden sind und in welchem Stadium der Bearbeitung die Aufträge sich befinden.

Die Programmierung eines integrierten Workflows aus Auftrags- und Anfragenbearbeitung konnte innerhalb des vorgegebenen Zeit und Kostenbudgets realisiert werden. Ab dem 2. Quartal 2016 können die Anfragenden ihre Anfragen direkt auf der Homepage des Internationalen Tracing Service eingeben, so dass der digitale Workflow den gesamten Arbeitsprozess abbildet. Danach soll während des Jahres

2016 die analoge Papierbearbeitung vollständig aufgegeben werden.

Erhebliche Zeit und Kostenprobleme in diesem Projekt entstanden aus der Notwendigkeit, zwei Datenbestände in einer neuen Datenbank zu integrieren. Die Aufgabe der Integration und des Zusammen-

führens von Datenbeständen bewirkte einen personalintensiven und programmtechnischen Kostenaufwand.

Organisatorische Veränderungen

Während die Bearbeitung in der Zeit vor 2013 durch eine hochgradig arbeitsteilige Segmentierung des Arbeitsprozesses entsprechend der Spezialisierung der Mitarbeiter gekennzeichnet war, wurden in 2013 Teams mit unterschiedlicher Expertise zusammengesetzt. In diesem Zusammenhang mussten kommunikative Barrieren der bisherigen Abgrenzung nach fachlichen und auch sozialen Kriterien überwunden werden. Die sukzessive Abarbeitung der Arbeitsschritte einer Anfragebearbeitung von der Zuordnung einer Anfrage zu bestimmten Fachgruppen, der Recherche in ausgewählten Datenbeständen und der Beantwortung der Anfragen war vorher durch die Zusammenfassung der Mitarbeiter in speziellen Referaten gelöst worden. Ab 2013 wurde diese arbeitsteilige Referatsstruktur dahingehend aufgehoben, dass nur noch zwischen der Auftragsbearbeitung als Aufnahme- und Zuordnungsbereich des Posteingangs und der eigentlichen Anfragenbearbeitung als Recherche und Bearbeitungsabteilung unterschieden wurde. In den Teams der Recherche und Bearbeitungsabteilung wurde angestrebt, die Bearbeitung der Anfragen sowohl durch mehrere Mitarbeiter als auch durch einzelne Verantwortliche zu gestalten, was aufgrund der unterschiedlichen Fachexpertise der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einen intensiven

Organisationseinheit	Erledigt	Woche 41	Woche 42	Woche 43	Woche 44	Monat Oktober 2015
Auftragsbearbeitung	Erfassung	39	41	42	43	165
	Klassifizierung	3	3	5	4	15
Team 1	Klassifizierung	6	6	6	5	23
	Bearbeitung	11	12	9	12	44
Team 2	Klassifizierung	5	5	5	3	18
	Bearbeitung	14	20	11	12	57
Team 3	Erfassung	3	3	3	2	11
	Klassifizierung	1	1	1	2	5
	Bearbeitung	11	23	12	11	57
Teams gesamt	Erfassung	3	3	3	2	11
	Klassifizierung	12	12	12	10	46
	Bearbeitung	36	55	32	35	158
Controlling	Archivierung	44	45	45	45	179

Tab. 1: Leistungsstatistik nach Teams

fachlichen Austausch in den Teams erforderte. Die Umstellung der veränderte Arbeitsweise führte in 2013/14 zu einer vorübergehenden Verlangsamung des Bearbeitungsprozesses, die aber in 2015 ausgeglichen werden konnte, was auf die Lernprozesse in den Teams und die stärker kommunikativen Arbeitsprozesse zurückgeführt wird. Um diesen Change-Prozess umsetzen zu können, musste allerdings auch die bisher hierarchische orientierte Leitung der Abteilung durch eine teamorientierte Abteilungsleitung abgelöst werden. Ebenso war es nach einer Einarbeitungsphase notwendig, eine Anhebung von weniger qualifizierten Stellen zu erreichen, um eine gruppenorientierte Bearbeitung zu gewährleisten. Der Betriebsrat wurde in diesen Prozess integriert, so dass arbeitsrechtliche Konflikte bis auf Einzelfälle vermieden wurden.

Einrichtung von Controlling-Tools

Der Bearbeitungsprozess für die Anfragen bis 2015 wurde im Wesentlichen durch die Aufbauorganisation und die Grenzen zwischen den Abteilungen geprägt. Die IT-Unterstützungssysteme für die Aufgabenerledigung in den Abteilungen waren stationär, als „Stand-alone“-Lösung für die abteilungsspezifischen Aufgaben entwickelt worden. Die Mehrfachdatenhaltung in unterschiedlichen IT-Systemen bedeutete einerseits einen umständlichen und aufwendigen Unterhaltungsaufwand und hatte andererseits den Effekt von Divergenzen zwischen den Datenbeständen, so dass der Managementprozess durch Unsi-

cherheiten über die erreichten Ergebnisse Züge einer Misstrauenskultur annahm.

Nachdem der gesamte Prozess vom Eingang der Aufträge, über den Bearbeitungsstand der Aufträge bis zum Ausgang von Aufträgen in einem integrierten IT-System zusammengefasst war, mussten anschließend Controlling-Tools geschaffen werden, durch die eine transparente Darstellung des Workflows gewährleistet wird. Zu unterscheiden waren dabei einerseits Informationsangebote für die involvierten Abteilungen als auch übergeordnete Berichtstools für die Leitung des International Tracing Service. Da Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats bei der Entwicklung dieser Leistungsstatistiken tangiert waren, musste eine Abstimmung mit dem Betriebsrat erreicht werden, nach der die Leistung einzelner Mitarbeiter nicht gemessen wird, sondern nur auf Team und Abteilungsebene ein wöchentlicher und monatlicher Leistungsbericht über den Output nach abgrenzbaren Arbeitsphasen des Workflows erstellt wurde. Dieser Report wurde ausschließlich für die Steuerung der Teams und den Abteilungen den Verantwortlichen online zur Verfügung gestellt.

Durch diese wöchentliche Leistungsstatistik nach den einzelnen Prozessen des Workflows können Effizienzprobleme in den Teams identifiziert werden und vergleichende Zielvorgaben für die Teams und Abteilungen entwickelt werden (vgl. Tab. 1). Damit konnte eine Budgetierung des Leistungsprozesses implementiert,

durch die ebenfalls die Ressourcenzuordnung für die Teams und Abteilungen angeleitet wird. Da für die Teams und die Abteilungen der Output wöchentlich und monatlich messbar wird, konnten anhand von Kennzahlen, z.B. dem Output der bearbeiteten Anfragen pro Mitarbeiter Zielvorgaben errechnet werden, die eine Ressourcenzuweisung nach Leistungsparametern statt nach Organisationseinheit vorsehen.

Während das dezentrale Berichtswesen für die Steuerung auf der Abteilungs- und Teamebene einen hohen Spezifizierungsgrad erfordert, da im Zweifelsfall auch einzelne Aufträge hinsichtlich ihres Bearbeitungsstands nachvollzogen werden müssen, wurde für das Direktorium ein zentrales Berichtswesen aufgebaut, das nur die kumulierten Zahlen nach den verschiedenen Auftrags- und Anfragentypen des ITS zusammenfasst. Um Verzerrungen zwischen dem dezentralen und dem zentralen Berichtswesen zu vermeiden, wurde zur Generierung der automatisierten Be-

Monatsübersicht	Bestand aus Vormonat	Aufträge im Berichtszeitraum		Übertrag Folgemonat
Anfragetyp	Aufträge	Zugang	Abgeschlossen	Übertrag
Individuelle Suchfälle	344	300	413	231
Forschung	226	199	235	190
Archiv	45	46	50	41
				0
Total	615	545	698	462

Tab. 2: Auftragsbearbeitung Januar 2015 (Stand: 31.1.2015)

mationsrecherche verbleibt in dieser Phase noch weitgehend in der Verantwortung der Institution „Internationalen Tracing Service“ und entspricht seinem humanitären Auftrag gegenüber den Opfern und Familienangehörigen. Zukünftig ist allerdings durchaus vorstellbar, dass die aktive Recherchetätigkeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu einem begleitenden Navigationsservice wird.

Indem die Unterstützungstools für die Recherchen „kundenorientierter“ gestaltet werden, könnte der Anfragende den

Ebenso ist das Prinzip der Mehrfachdatenhaltung auch unter dem Gesichtspunkt der Kooperation mit den internationalen Partnern des Internationalen Tracing Service zu überdenken. Wenn zurzeit die digitalen Daten der Bestände des Internationalen Tracing auch in den nationalen Archiven der internationalen Partner gespeichert und für eigene Anfragenbearbeitungen genutzt werden, so sollte unter dem Aspekt eines rationaleren Ressourceneinsatzes über nationale Grenzen, die zentrale Pflege und Wartung eines virtuellen International Tracing Archivbestandes angestrebt werden. Die entsprechenden Cloud-Technologien werden bei international agierenden privatwirtschaftlichen Unternehmen längst eingesetzt, so dass die Innovationskosten für den Aufbau eines virtuellen International Tracing Archives beherrschbar sein sollten.

»Das Prinzip der Mehrfachdatenhaltung ist auch unter dem Gesichtspunkt der Kooperation mit den internationalen Partnern des Internationalen Tracing Service zu überdenken.«

richtsformate auf eine Datenbank zurückgegriffen.

Ausblick

Im ersten Quartal 2016 wird die Online Beantragung von Suchanfragen über die Homepage des Internationalen Tracing Systems zur Verfügung gestellt werden können. Von der Homepage des Internationalen Tracing Service wird eine digitale Schnittstelle zum elektronischen Anfragenbearbeitungssystem des Internationalen Tracing Service angeboten.

Die Interaktion des Antragstellers mit dem System wird sich im ersten Schritt auf die Nachfrage von Basisdaten der Informationsrecherche beziehen. Die Infor-

Rechercheprozess in den Datenbanken aktiv gestalten und Ausdrücke aus dem System könnten bei dieser Interaktionsgestaltung nach dem Prinzip des „open access“ von den Suchenden eigenständig erstellt werden, statt aufwendig beim Internationalen Tracing Service beantragt, erstellt und versandt zu werden.

Die Kostenersparnis einer solchen digitalen Verschiebung von Aktivitäten auf den Anfragenden ist offensichtlich. Kommerzielle Online-Broker von digitalen Informationsservices (siehe z.B. den Datenbankanbieter Genios) nutzen diese Integration der Kunden in den Leistungsprozess dahingehend, dass die Recherchearbeit vollständig auf den Kunden verlagert oder automatisiert gesteuert wird.