



**FIM**

Föderales  
Informationsmanagement

# FIM E-Government mit Zukunft

Die einheitliche Basis für eine effiziente Verwaltung in Kommunen, Ländern und Bund

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	3
1. Was bedeutet Föderales Informationsmanagement und wozu dient es? .....	4
2. Föderale Zusammenarbeit – Gemeinsam für ein effektives Informationsmanagement .....	6
3. Bund, Länder und Kommunen profitieren vom FIM .....	8
4. Projektauftrag und Grundlagen .....	9
5. Leistungsbeschreibungen, Formulare, Prozesse: So werden die drei Bausteine modelliert .....	10
6. Projektplan .....	12
7. Wohin geht die Reise? – Erwartete Ergebnisse .....	14
8. FIM als Teil des föderalen E-Governments .....	16
Glossar und Abkürzungsverzeichnis .....	17
 <b>Abbildungsverzeichnis</b>	
Abb. 1: Zusammenspiel der FIM-Bausteine .....	5
Abb. 2: Der FIM-Baukasten .....	5
Abb. 3: Veranschaulichung der Konkretisierung von Stammtexten, Stammformularen und Referenzprozessen .....	6/7
Abb. 4: Das FIM-Haus .....	9
Abb. 5: FIM-Standardisierungsrahmen .....	10
Abb. 6: FIM-Projektplanung 2012 bis 2015 .....	13
Abb. 7: Zugriff auf FIM-Ergebnisse über das FIM-Portal .....	14
Abb. 8: Nutzung der FIM-Ergebnisse (organisatorisch) .....	16
Abb. 9: Vision „vollständig elektronische Verwaltungsverfahren“ .....	17

# Vorwort

Eine effiziente und bürgerfreundliche Verwaltung kann nur entstehen, wenn sich Bund, Länder und Kommunen auf einheitliche Standards verständigen. Heutige Informationstechnologien bieten hierfür die entsprechenden Rahmenbedingungen, die wir intensiv nutzen sollten.

Erste positive Erfahrungen aus der Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei der Erstellung des Leistungskataloges der öffentlichen Verwaltung (LeiKa) zeigen dies eindrucksvoll.

Informationen zu Prozessen, Leistungen und Formulardaten müssen harmonisiert werden, damit sich neue Chancen und Perspektiven im föderalen E-Government eröffnen. Ziel des Steuerungsprojektes „Föderales Informationsmanagement (FIM)“ des IT-Planungsrates ist es daher, redaktionelle und technische Standards zu schaffen und ein Informationsmanagement aufzubauen, das alle föderalen Ebenen beim Informationsaustausch untereinander sowie im Verwaltungsverfahren mit den Bürgerinnen, Bürgern und Unternehmen unterstützt.

Wir laden alle Verwaltungen im föderalen Verbund ein, sich hieran zu beteiligen.



Cornelia Rogall-Grothe  
Staatssekretärin  
im Bundesministerium  
des Innern  
Beauftragte der  
Bundesregierung für  
Informationstechnik



Michael Richter  
Staatssekretär  
im Ministerium der Finanzen  
des Landes Sachsen-Anhalt  
Beauftragter der  
Landesregierung für  
Informationstechnik



Bundesministerium  
des Innern



SACHSEN-ANHALT

Ministerium der Finanzen



IT-Planungsrat

# 1. Was bedeutet Föderales Informationsmanagement und wozu dient es?

Der Wert von Informationen ist heute unumstritten. Bereits der Begriff Informationsgesellschaft charakterisiert die Bedeutung und unterstreicht, welche Erwartungen die Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen an die Informationen – auch der öffentlichen Verwaltung – haben. Korrektheit, Verständlichkeit, Aktualität sowie ein schneller und einfacher Zugang sind die Anforderungen an Informationen. Die Verwaltung wandelt sich zunehmend zum Dienstleister. Webportale, der Einheitliche Ansprechpartner oder der 115-Service sind Produkte dieser Entwicklung.

Nicht wenige Behörden und Ämter bieten Dienstleistungen für andere Verwaltungen an. Zu diesen Dienstleistungen gehören unterstützende Teilprozesse aber auch Verwaltungsverfahren bis zur finalen Bescheidung. Der Bedarf an standardisierten Informationen wächst.

Das Projekt Föderales Informationsmanagement (FIM) verfolgt das Ziel, Informationen zu Verwaltungsvorgängen zwischen Bund, Ländern und Kommunen auf freiwilliger Basis zu harmonisieren.

Um die Ansprüche an ein serviceorientiertes Verwaltungshandeln zu erfüllen, investiert die Verwaltung viel in das Informationsmanagement. Zum einen in geeignete Hard- und Software. Zum anderen – und darum geht es beim Föderalen Informationsmanagement vorrangig – muss in das Erstellen und die Pflege der Informationen investiert werden. Insbesondere nimmt die redaktionelle Arbeit zu.

Heute erstellen und pflegen viele Verwaltungen ihre Informationen zu Verfahren noch selbst. Dies führt dazu, dass die Informationen bei Verwaltun-

gen in sehr unterschiedlicher Form vorliegen. Wichtig ist jedoch, dass gleiche Inhalte auch immer gleich beschrieben werden.

Genau hier setzt das Vorhaben FIM an. Durch redaktionelle und technische Standards soll ein Informationsmanagement aufgebaut werden, welches alle föderalen Ebenen beim Informationsaustausch untereinander (Verwaltungsverfahren) und mit den Bürgerinnen und Bürgern (Verwaltungsservice; i.d.R. Anfangs- und Endpunkt eines Verwaltungsverfahrens) unterstützt.

Wesentliche Grundlagen für ein Verwaltungsverfahren sind:



## die Leistungsbeschreibung

*Sie informiert Bürgerinnen und Bürger sowie Wirtschaft über Leistungen<sup>1</sup> der öffentlichen Verwaltung (Kundensicht).*



## das Formular

*Damit beantragen Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen eine Leistung unter Angabe verschiedener Informationen.*



## der Prozess

*Der Antrag, oft über ein Formular, löst den Prozess der Leistungserbringung aus, der in der Regel mit der Zustellung eines Bescheides abschließt. (Verwaltungsperspektive).*

<sup>1</sup> Der Begriff Leistungen bezeichnet das Handeln der öffentlichen Verwaltung, das nach außen gerichtet ist und auf das die Bürgerinnen und Bürger, die Wirtschaft sowie freie oder gemeinnützige Träger einen Anspruch haben oder das aufgrund öffentlich-rechtlicher Verpflichtungen genutzt oder geduldet werden muss. (aus: Handbuch LeiKa-plus)

Abb. 1: Zusammenspiel der FIM-Bausteine

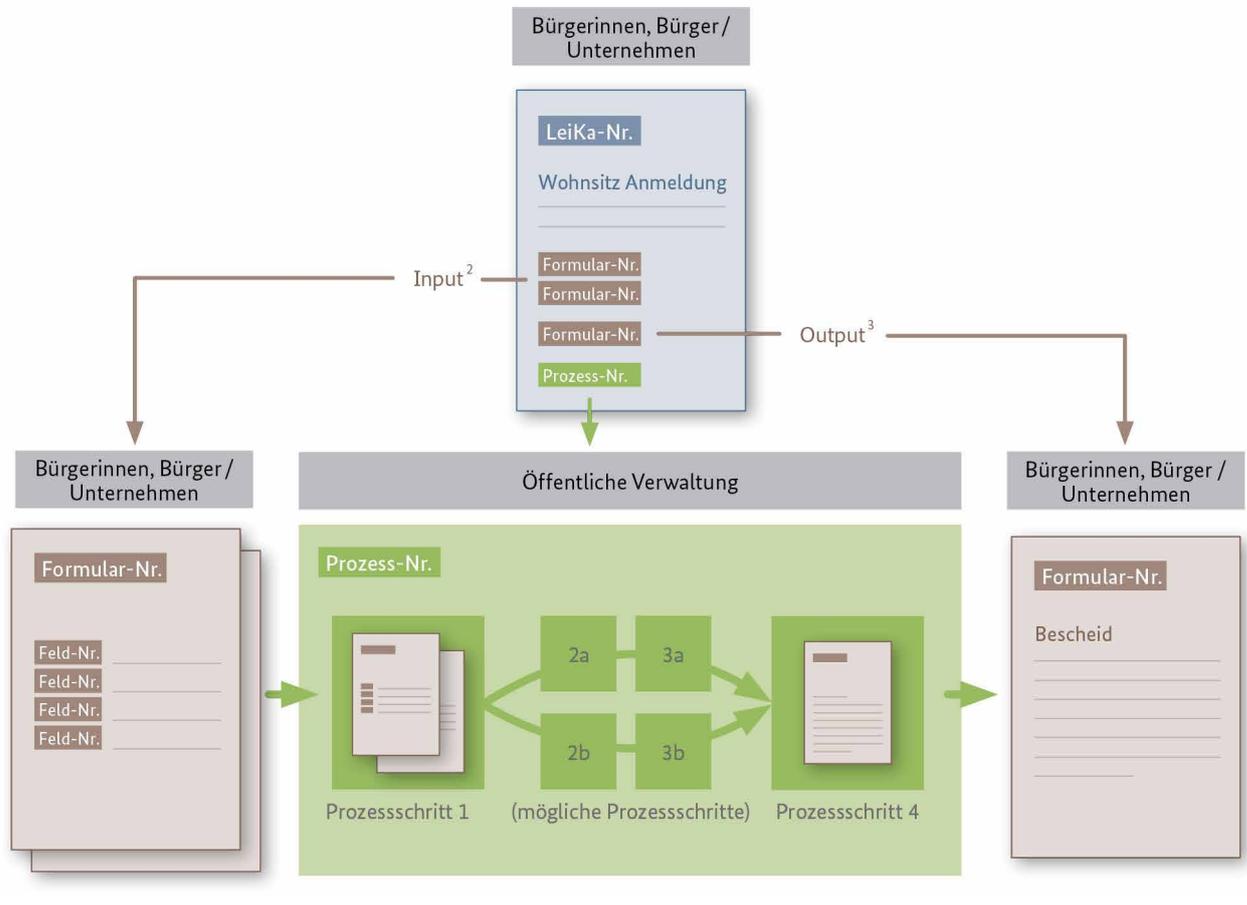
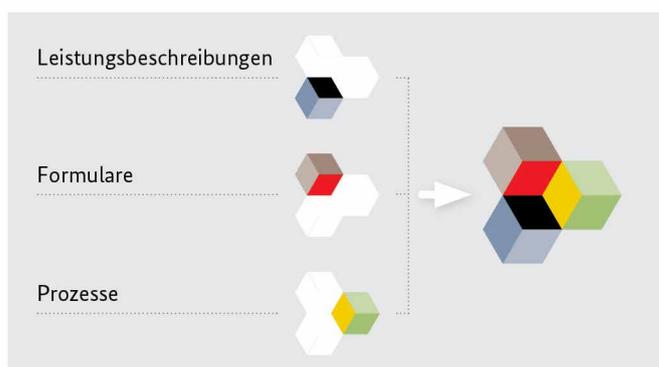


Abb. 2: Der FIM-Baukasten



Ziel des FIM ist es, diese drei Grundlagen (im Folgenden als Bausteine bezeichnet) in enger Kooperation mit den Vorhaben Leistungskatalog der öffentlichen Verwaltung (LeiKa) und Nationale Prozessbibliothek (NPB) sowie anderen Initiativen zu harmonisieren und zu verzahnen. Auf Basis dieser Arbeiten könnte später die Integration der FIM-Bausteine auf technischer und organisatorischer Ebene erfolgen.

- 2 Der Input oder die Input-Dokumente listen innerhalb einer Leistungsbeschreibung, die für die Erbringung der Leistung erforderlichen Unterlagen. Die aufgeführten Dokumente, wie z. B. Personalausweis oder Antragsformulare, werden nicht textuell beschrieben, sondern durch eine eindeutige Dokumentennummer referenziert.
- 3 Der Output oder die Output-Dokumente listen innerhalb einer Leistungsbeschreibung die Ergebnisse der Leistungserbringung – in der Regel das Verwaltungsschreiben. Die aufgeführten Dokumente, wie z. B. Bescheide, werden nicht textuell beschrieben, sondern durch eine eindeutige Dokumentennummer referenziert.

## 2. Föderale Zusammenarbeit – Gemeinsam für ein effektives Informationsmanagement

Die Kommunen sind die ersten Ansprechpartner der Bürgerinnen und Bürger. Sie tragen die Hauptlast der zunehmend komplexeren Verwaltungsaufgaben. Im übertragenen Wirkungskreis vollziehen Kommunen die Mehrzahl aller Verwaltungsvorfahren. Sie erteilen Auskünfte, erstellen Antragsformulare und betreiben das Verfahren.

FIM kann und soll mit gemeinsamen redaktionellen Grundlagen alle Ebenen entlasten und Doppelarbeiten vermeiden helfen. Dies ist gerade bei Leistungen im übertragenen Wirkungskreis sinnvoll, also da, wo etwa Kommunen von den Ländern übertragene Aufgaben wahrnehmen. Gleiches soll gleich beschrieben und ausgeführt werden. Die Vollzugsebene profitiert von einem gleichen Verständnis von Aufgabe, Anspruchsgrundlagen und notwendigen Maßnahmen.

### So kann es funktionieren:

#### Die Meldepflicht

Die Meldepflicht ist durch das Melderechtsrahmengesetz des Bundes bundesrechtlich normiert und durch die Meldegesetze der Länder konkretisiert. Die Aufgaben nach diesen Gesetzen nehmen die Kommunen im übertragenen Wirkungskreis wahr. Entlastend könnte wirken, wenn Informationen zu Leistungsbeschreibungen, Formularen und Prozessen im Melderecht auf Bundesebene erstellt, auf Länderebene angepasst und auf kommunaler Ebene vervollständigt werden. Ein Blick in die derzeitige Praxis zeigt, dass Bund und Länder diese Aufgabe nur eingeschränkt wahrnehmen.

Kommunen nennen identische Verwaltungsleistungen häufig unterschiedlich, z. B. „Anmeldung“, „Anmeldung bei einer Meldebehörde“, „Anmelden eines Wohnsitzes“ oder „Anmeldung der Hauptwohnung“. Die zugehörigen Leistungsbeschreibungen differieren stark in Stil und Umfang. Sie lassen den Schluss zu, dass auch die dahinterliegenden verwaltungsinternen

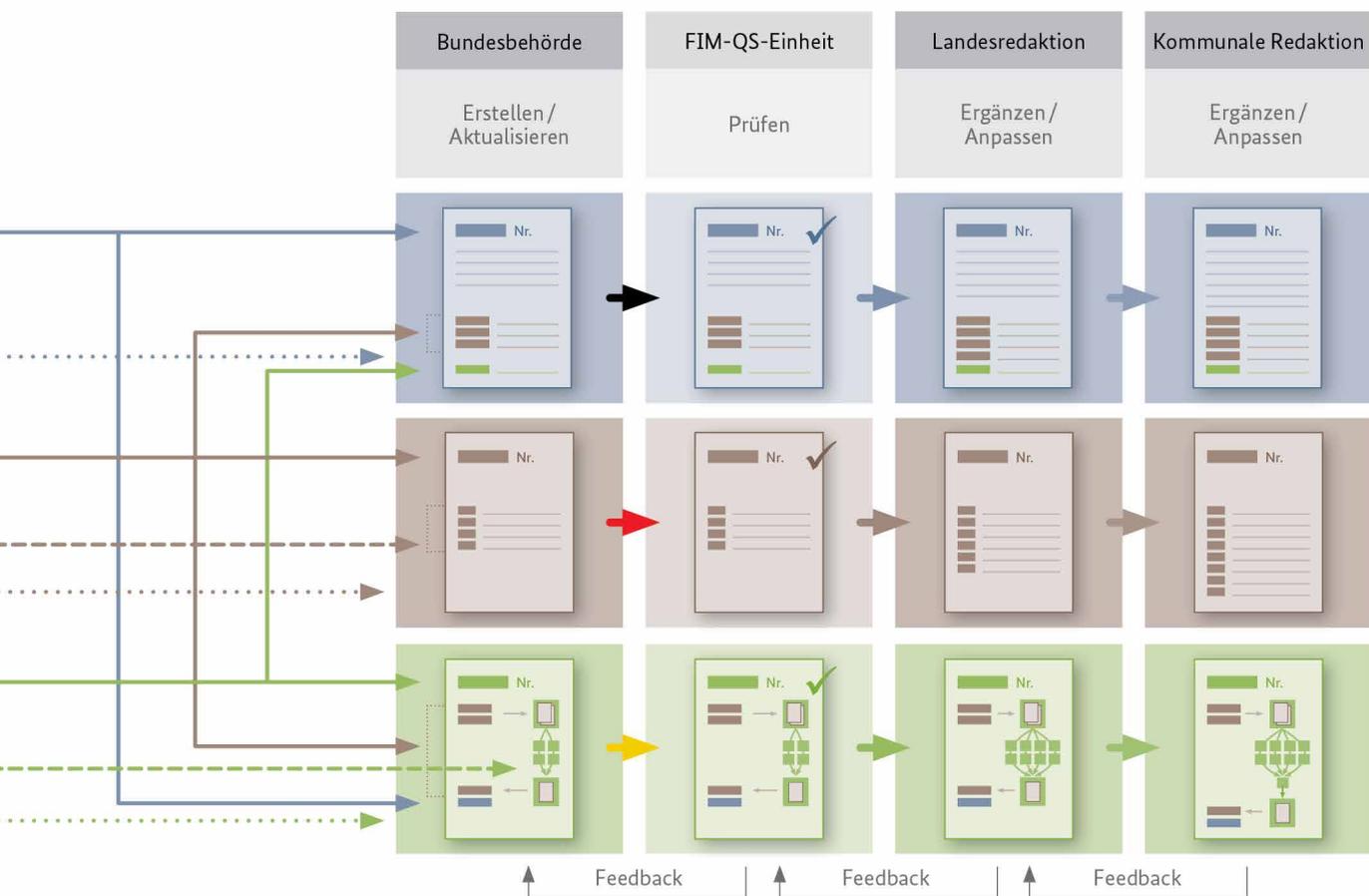
Prozesse unterschiedlich gestaltet sind. Ein ähnliches Bild ergibt sich bei einem Blick auf die dafür genutzten Formulare. Die Formulare „Anmeldung“ oder „Anmeldung bei der Meldebehörde“ auf den Webseiten der Kommunen unterscheiden sich trotz des stark reglementierten Datenumfangs strukturell und optisch deutlich. Bezieht man die erläuternden Anhänge ein, werden die Unterschiede noch größer.

Abb. 3: Veranschaulichung der Konkretisierung von Stammtexten, Stammformularen und Referenzprozessen



FIM will auf redaktioneller und technischer Ebene einen harmonisierten Baukasten schaffen – für Leistungsbeschreibungen, Formulare und Prozesse. Aus diesem Baukasten sollen sich Nutzer innerhalb der öffentlichen Verwaltung bedienen können, um ihren redaktionellen Aufwand im Beschreiben von Verwaltungsverfahren ohne Qualitätseinbußen zu senken.

FIM liefert validierte Stamminformationen zu Leistungen, Formularen und Prozessen, die von Bundes- und Landesebene erstellt werden (vgl. Abbildung 3). Die Vollzugsebene kann die Stamminformationen nutzen, um die finale Leistungsbeschreibung, das Formular und den Prozess zu erstellen bzw. beschreiben. FIM bietet keine Endkundenanwendung, wie Formularserver oder webbasierte Informationsportale für Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen.



## 3. Bund, Länder und Kommunen profitieren vom FIM

Von standardisierten FIM-Ergebnissen profitiert die Verwaltung auf allen föderalen Ebenen. Dies schließt die jeweils an einem Verwaltungsverfahren beteiligten Organisationseinheiten und Dienstleister genauso ein wie organisationsübergreifende Informations-, Kommunikations- und Transaktionsangebote. Dazu gehören zum Beispiel der 115-Service oder die Online-Portale der Verwaltung. Ebenso entstehen Vorteile bei den Recht

setzenden Verwaltungsstellen: durch die einmalige Beschreibung von Informationen, deren vielfache Nutzung sowie durch das Feedback aus der vollziehenden Verwaltungsebene.

FIM ist zudem eine zentrale Voraussetzung, Verwaltungsverfahren vollständig elektronisch abzuwickeln. Es trägt damit entscheidend zum föderalen E-Government bei.

Tab. 1: Darstellung der Vorteile des FIM nach föderaler Ebene

Föderale Ebene	Bereitsteller von FIM-Stamminformationen	Nutzer von FIM-Stamminformationen
Kommunen		<ul style="list-style-type: none"> <li>• validierte Informationen reduzieren deutlich den Aufwand für das Erstellen und die Pflege bei Leistungen, die auf Bundes- und/oder Landesrecht beruhen</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• effizientes automatisiertes Verarbeiten von Informationen verschiedener Organisationen in einer Anwendung möglich</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• schnelles Feedback zu Qualität und Umfang der erforderlichen Informationen zu einem Verwaltungsverfahren an die Landesebene über definierte Meldewege</li> </ul>
Länder	<ul style="list-style-type: none"> <li>• schnelles Feedback zu Qualität und Umfang der erforderlichen Informationen zu einem Verwaltungsverfahren an die zuständige Bundesbehörde über definierte Meldewege</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• validierte Informationen des Bundes reduzieren den Aufwand für das Erstellen und die Pflege von Leistungen, die auf Bundesrecht beruhen</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Standards und ebenenübergreifende Redaktionsmodelle reduzieren den Aufwand für das Erstellen und die Pflege</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• schnelles Feedback zur Qualität und Quantität der erforderlichen Informationen zu einem Verwaltungsverfahren an zuständige Bundesbehörde und/oder an Nutzer auf kommunaler Ebene über definierte Meldewege</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unterstützung bei Erstellen und Pflege von Informationen zu Verwaltungsverfahren durch Schulungen/Workshops und Qualitätssicherung der Nutzer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• bereitstellen abschließend beschriebener Informationen für automatisierte Verarbeitung von Daten verschiedener Organisationen ist in einer Anwendung effizient möglich</li> </ul>
Bund	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hinweise auf Doppel- und Mehrfachzuständigkeiten auf Bundesebene</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• schnelles Feedback zur Qualität und Quantität der erforderlichen Informationen zu einem Verwaltungsverfahren durch die Vollzugsebene über definierte Meldewege</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• fachliche und technische Standards reduzieren den Aufwand für das Erstellen und die Pflege von Information zu bundesrechtlich normierten Verfahren</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• geringerer Kommunikationsaufwand mit Nachfragern von Informationen des Bundes durch ebenenübergreifende Redaktionsmodelle</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unterstützung bei Erstellen und Pflege von Informationen zu Verwaltungsverfahren durch Schulungen/Workshops und Qualitätssicherung der Nutzer</li> </ul>	

## 4. Projektauftrag und Grundlagen

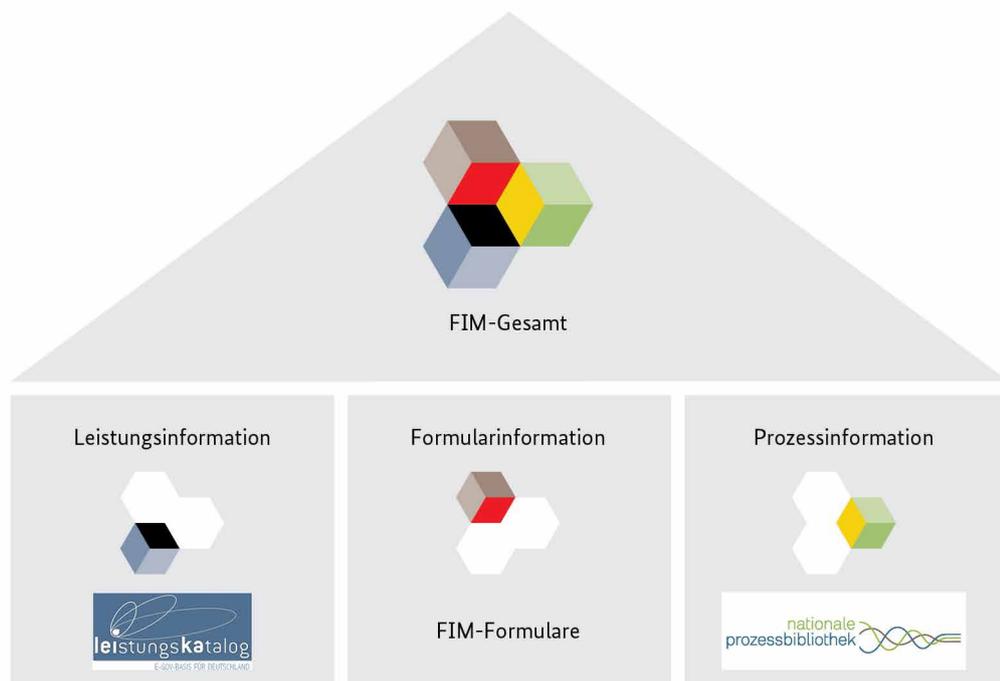
Im Sommer 2011 haben das Bundesministerium des Innern und das Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt als Partner dem IT-Planungsrat das Projekt „Föderales Informationsmanagement“ vorgeschlagen, um die Nationale E-Government-Strategie (NEGS) umzusetzen. Mit dem Beschluss des IT-Planungsrats vom 13.10.11 wurde das Schwerpunkteprogramm zur Umsetzung der NEGS verabschiedet und das Steuerungsprojekt FIM den Federführern zugewiesen. Der Projektauftrag gilt für die Jahre 2012 bis 2015.

Die Beteiligung am Projekt FIM und die Nutzung der FIM-Ergebnisse erfolgen auf freiwilliger Basis. Um valide FIM-Ergebnisse zu erzielen, sollen – aufgrund des ebenenübergreifenden Ansatzes – der Bund, möglichst alle Länder und die Kommunen aktiv zusammenarbeiten. Erst eine breite Beteiligung der gesamten öffentlichen Verwaltung erschließt das volle Potenzial des FIM.

Die FIM-Ergebnisse sollen die Vorbereitung, Durchführung und Kommunikation zu einem Verwaltungsverfahren unterstützen. Im Vordergrund steht nicht die technische Realisierung eines Verwaltungsverfahrens. FIM zielt auf ein Harmonisieren der fachlichen Grundbausteine der Verwaltungsverfahren in der Form ihrer Beschreibung ab. Dabei werden materiell-rechtliche Vorgaben nicht berührt.

Basis für das Projekt FIM sind die in Art. 71ff. des Grundgesetzes geregelten Rechtsetzungskompetenzen zwischen Bund und Ländern. Anhand dieser Kompetenzverteilung sowie der in den Ländern festgelegten Ausführung lassen sich alle Varianten der Rechtsetzungs- und Vollzugszuständigkeit im föderalen Aufbau Deutschlands ableiten. Häufigster Anwendungsfall ist die Gesetzgebungskompetenz des Bundes, innerhalb derer die Länder die Ausführung an die Kommunen übertragen.

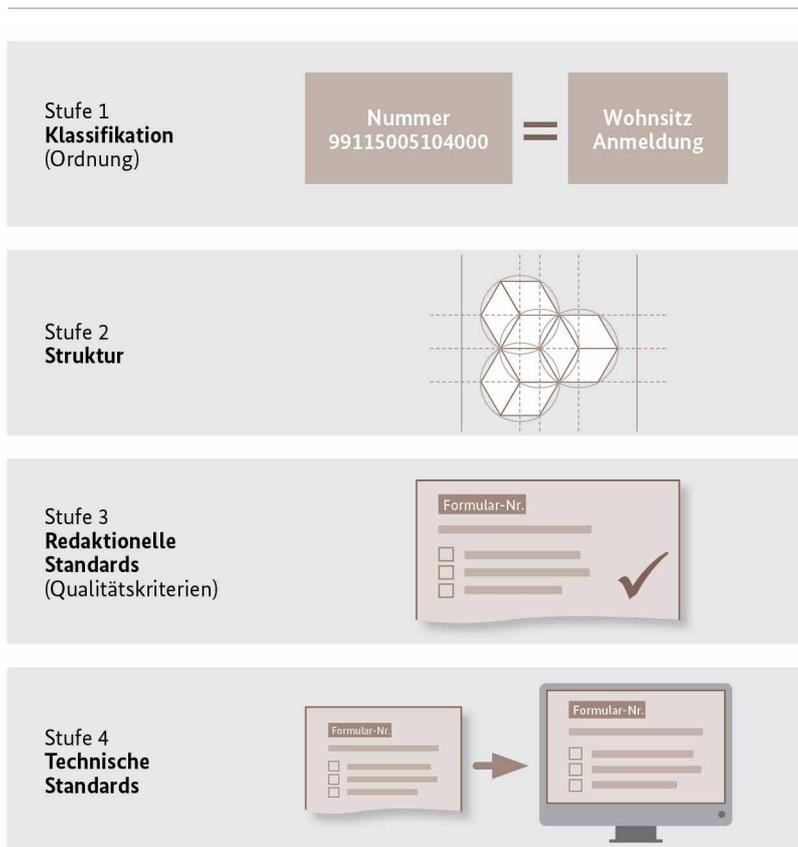
Abb. 4: Das FIM-Haus



## 5. Leistungsbeschreibungen, Formulare, Prozesse: So werden die drei Bausteine modelliert

Auf dem Weg zum föderalen Stamminformationsmanagement müssen alle drei Bausteine die gleichen vier Stufen durchlaufen. Diese vier Stufen bilden den Standardisierungsrahmen.

Abb. 5: FIM-Standardisierungsrahmen



### Stufe 1: Klassifikation – alle sprechen über dasselbe!

Eine Klassifikation ist ein Katalog der betrachteten Objekte und identifiziert diese eindeutig, unabhängig davon, wie sie jeweils lokal benannt sind. Der LeiKa ist eine solche Klassifikation für den Baustein Leistungsbeschreibungen. Für die Bausteine Formulare und Prozesse ist das Erstellen oder Nutzen einer vorhandenen Klassifikation eine zentrale Aufgabe des Projekts FIM und des Partners Nationale Prozessbibliothek.

### Was kann man damit tun?

Die Klassifikationen für Formulare und Prozesse bieten analog zu der existierenden Klassifikation LeiKa ein enormes Potenzial. Unterschiedlich benannte, strukturierte, ausgestaltete und beschriebene Formulare und Prozesse können über die ganze föderale Bandbreite hinweg identifiziert und zueinander in Beziehung gesetzt werden.

### Beispiel

Eine Formular-Klassifikation wird dem Formular zur Anmeldung eine bundesweit und ebenenübergreifende eindeutige Identifikationsnummer zuweisen. Das Formular zur Anmeldung könnte dann z. B. generell über die Identifikationsnummer 1234000001 referenziert werden, unabhängig vom Einsatzort oder der lokalen Benennung (z. B. „Anmeldung“ oder „Anmeldung bei der Meldebehörde“).

### Stufe 2: Struktur – wie kann man einheitlich beschreiben?

Anschließend wird sichergestellt, dass Inhalte fachlich verglichen und durch einen großen Nutzerkreis verwendbar sind. Dazu muss die „Struktur“ der Beschreibung der Objekte standardisiert werden. Es wird festgelegt, welche Elemente dafür zur Verfügung stehen.

### Beispiel

Für Formulare wird ein Katalog mit vordefinierten Inhalten kontinuierlich gepflegt. Dazu gehören ein-

zelne Formularfelder inklusive Definition und Anforderungen an deren Inhalte, Definitionen von Feldgruppen sowie Regeln und Abhängigkeiten zwischen Feldern und Feldgruppen. In dem Katalog könnte z. B. die Feldgruppe „Meldeanschrift“ enthalten sein, die u. a. die Felder „Gemeindeschlüssel“, „Straße“ oder „Stockwerkwohnungsnummer“ enthält. Zum Feld „Stockwerkwohnungsnummer“ ist u. a. die Definition „Es sind Stockwerks- und Wohnungsnummern anzugeben, soweit sie für die Adressierung erforderlich sind; Beispiel: IV. Stockwerk, Wohnung 115.“ enthalten. Die im Katalog enthaltenen Bausteine sind nutzbar, um individuelle Formulare zusammenzustellen. Analog dazu sollen im Bereich der Prozesse oft verwendete Prozessausschnitte als Modellierungsunterstützung zur Verfügung stehen.

#### **Was kann man damit tun?**

Ist die fachliche Struktur festgelegt, können Formulare und Prozesse aller föderalen Ebenen und Organisationen auch inhaltlich gleich behandelt und miteinander verglichen werden. Dies erleichtert es unter anderem, Software-Systeme für die Verarbeitung von Formularen und Prozessen aus unterschiedlichsten Quellen zu entwickeln.

#### **Beispiel**

Wer ein Formular zur „Anmeldung“ neugestaltet, kann bei gleicher Struktur auf ein bereits existierendes Formular zurückgreifen, um dieses dann einfach lokal weiter zu bearbeiten. Zusätzlich können zur Gestaltung eines Anmeldeformulars Standardelemente aus dem Katalog verwendet werden, wie Felder zu einer Adresse, zu Personenangaben etc.

#### **Stufe 3: Redaktionelle Standards – die Qualität muss stimmen!**

Darauf aufbauend erfolgt die „redaktionelle Standardisierung“ – das Erstellen der Stammtexte, Stammformulare und Referenzprozesse. Dazu werden analog zum LeiKa auch für Formulare und Prozesse jeweils Qualitätskriterien erstellt und abgestimmt. Abschließend wird ein am LeiKa orientiertes Redaktionsmodell festgelegt.

#### **Was kann man damit tun?**

Durch die Definition von Qualitätskriterien können unterschiedliche Autoren Leistungsinformationen, Prozesse und insbesondere Formulare in einer einheitlichen, konsistenten Art beschreiben. Ein Katalog vordefinierter Felder unterstützt als

Fundus zusätzlich dabei, Formulare effektiv zu erstellen. In Kombination mit den entwickelten Redaktionsmodellen lassen sich Leistungsinformationen, Formulare und Prozesse effizient und redundanzfrei erstellen.

#### **Beispiel**

Einheitliche Qualitätskriterien stellen sicher, dass die Vorlage für ein Anmeldeformular bereits den gesetzlichen Ansprüchen gerecht wird. Der weitere Aufwand reduziert sich darauf, das sogenannte Stammformular an die jeweiligen lokalen Besonderheiten anzupassen. Ein Redaktionsmodell für Formulare stellt sicher, dass die Bundesebene eine erste, qualitativ hochwertige Vorlage für ein Formular „Anmeldung bei der Meldebehörde“ erstellt. Die Länder konkretisieren die Vorlage des Bundes gemäß den länderspezifischen Richtlinien und stellen sie anschließend den Kommunen zur Verfügung, die sie fertigstellen.

#### **Stufe 4: Wie Ergebnisse abrufen und bearbeiten?**

Technische Standards stellen abschließend sicher, dass auf die Ergebnisse der vorherigen Schritte effizient zugegriffen werden kann. Dazu werden Datenformate ausgewählt, erweitert und ggf. neu konzipiert, um Leistungsbeschreibungen, Formulare und Prozessbeschreibungen austauschen zu können.

#### **Was kann man damit tun?**

Ein einheitlicher fachlicher Standard für den elektronischen Datenaustausch (auf Basis des XÖV-Frameworks) stellt einen effektiven Zugang zu den FIM-Ergebnissen und eine einfache Integration in lokale Systeme sicher – ohne Informationsverluste durch Medienbrüche (Wechsel des informationstragenden Mediums, zum Beispiel von Papier auf elektronische Datei).

#### **Beispiel**

Es ist zu erwarten, dass Software-Hersteller die Datenaustauschformate unterstützen. So wird es problemlos möglich sein, fertige elektronische Formulare zwischen den Nutzern auszutauschen, ohne dass unterschiedliche Anwendungssysteme dies verhindern. Ein Ersteller kann also sein Formular zur „Anmeldung bei der Meldebehörde“ aus seinem System exportieren und an einen Interessierten weitergeben. Dieser kann das Formular problemlos in sein System importieren und weiterbearbeiten.

## 6. Projektplan

Damit angesichts der Komplexität der drei Bausteine mit ihren Verknüpfungen qualitativ hochwertige Ergebnisse erzielt und auf allen Ebenen akzeptiert werden, muss das FIM die bereits auf allen föderalen Ebenen gewonnen Erkenntnisse berücksichtigen. Zentrales Prinzip des FIM ist es daher, die in der deutschen Verwaltung vorliegenden relevanten Erfahrungen zu erschließen und zu nutzen.

Die fachlichen Arbeiten beginnen mit einer Phase Ist-Analyse und Soll-Planung. Diese Phase identifiziert und bewertet relevante Projekte und wertet deren Ergebnisse aus, soweit sie in einem Zusammenhang mit den FIM-Zielen stehen. Dazu gehört neben der Analyse verfügbarer Dokumentationen das Einbinden von Know-how-Trägern. Die Phase endet damit, dass die operativen Ziele und angestrebten Ergebnisse des FIM detailliert festgelegt werden.

Die Konzeptphase erarbeitet und spezifiziert für jeden Baustein sowie bausteinübergreifend die Grundlagen für die vier fachlichen Stufen der Standardisierung: Klassifikation, Struktur, redaktionelle und technische Standards. Das heißt: der Standardisierungsrahmen wird ausgearbeitet.

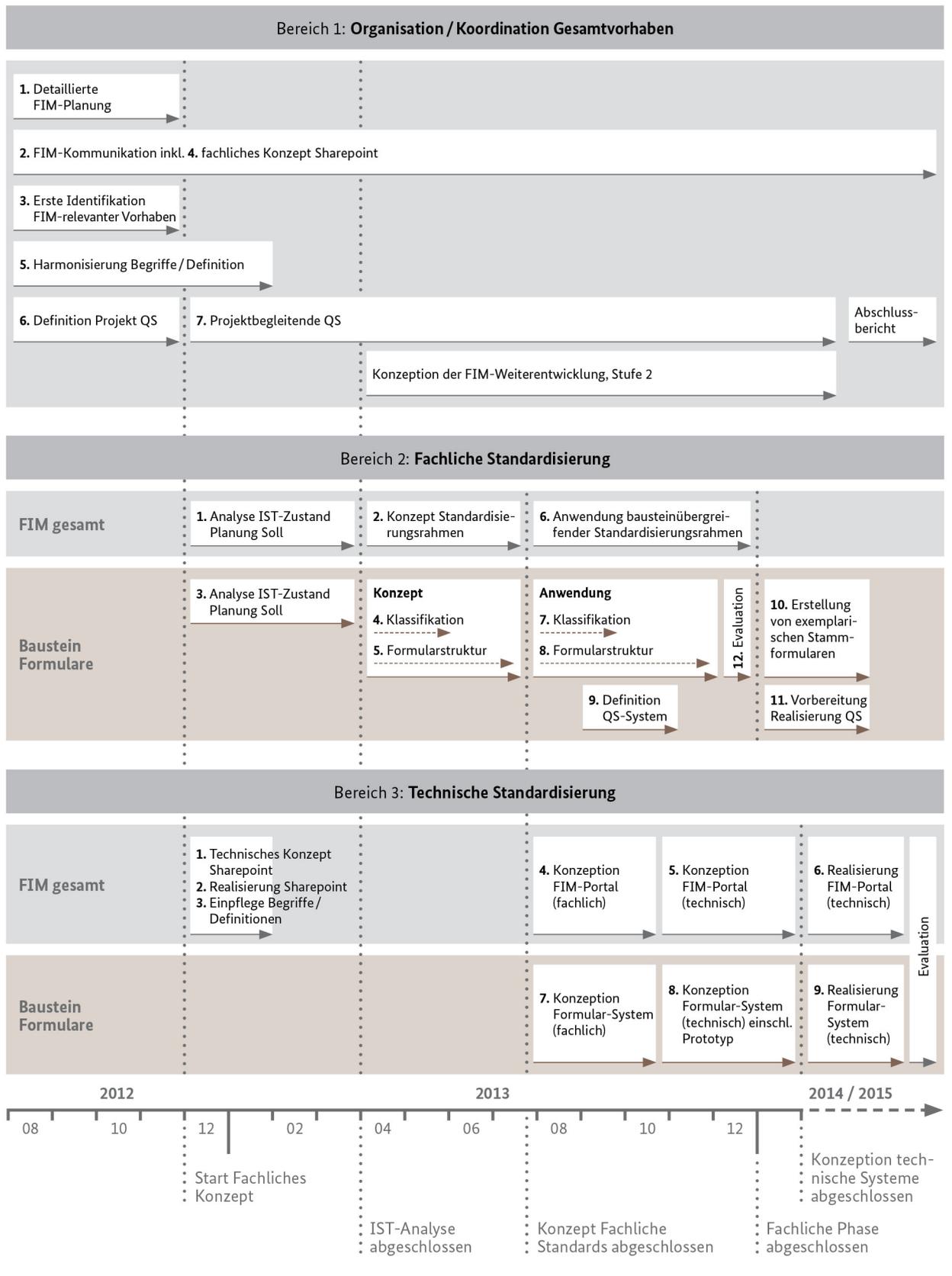
Die fachliche Anwendungsphase wendet den Standardisierungsrahmen auf die drei Bausteine Leistungsbeschreibungen, Formulare und Prozesse an. Dies erfordert je nach Baustein einen unterschiedlichen Aufwand. Leistungsbeschreibungen sind durch das Vorhaben LeiKa schon weitestgehend standardisiert. In diesem Baustein sind folglich nur minimale Ergänzungen zu erwarten. Im Baustein

Formulare existiert hingegen noch kein einheitlicher Ansatz, sodass dort alle Schritte der Standardisierung voll durchlaufen werden müssen. Im Baustein Prozesse ist die strukturelle und technische Standardisierung schon weitestgehend umgesetzt. Eine Klassifikation für Prozesse muss noch erstellt und die redaktionelle Standardisierung noch weiter vorangetrieben werden.

Mit den Erfahrungen der fachlichen Standardisierung startet anschließend die Umsetzungsphase. Diese Phase implementiert die bisher erarbeiteten Ergebnisse in der Praxis. Auf fachlicher Ebene werden erste Stammformulare und Referenzprozesse erstellt, welche die Vorgaben der Qualitätsrichtlinien umsetzen. Mit der Standardisierung bei Formularen und Prozessen analog dem LeiKa-Stammtextemanagement beginnt zugleich der Aufbau eines bausteinübergreifenden Stamminformationsmanagements. Auf technischer Ebene wird für den Baustein Formulare ein neues System konzipiert und prototypisch umgesetzt. Für das FIM-Portal wird eine Systemarchitektur technisch konzipiert, welches die Ergebnisse aller Bausteine über einen einheitlichen, XÖV-konformen Zugang erschließt.

Am Ende der Projektlaufzeit sollen alle Vorbereitungen für einen Regelbetrieb abgeschlossen sein. Diese Phase erweitert die bereits existierenden Anwendungssysteme der Bausteine Leistungsbeschreibungen (LeiKa) und Prozesse (NPB) insbesondere um die definierten Schnittstellen. Das Formular-System und das FIM-Portal werden realisiert. Im Anschluss werden die entwickelten Betriebskonzepte evaluiert und umgesetzt.

Abb. 6: FIM-Projektplanung 2012 bis 2015



## 7. Wohin geht die Reise? – Erwartete Ergebnisse

Grundlegendes Ziel des Projekts FIM ist der Aufbau eines föderalen Stamminformationsmanagements zu Verwaltungsverfahren. Bis 2015 soll ein System zur Verfügung stehen, welches einen einfachen Zugang zu den Inhalten der drei Bausteine Leistungsbeschreibung, Formulare und Prozesse bietet. Die ebenenübergreifenden Einzelvorhaben LeiKa und Nationale Prozessbibliothek sollen unter dem Dach des Föderalen Informationsmanagements als eigenständig betriebene Systeme verzahnt werden.

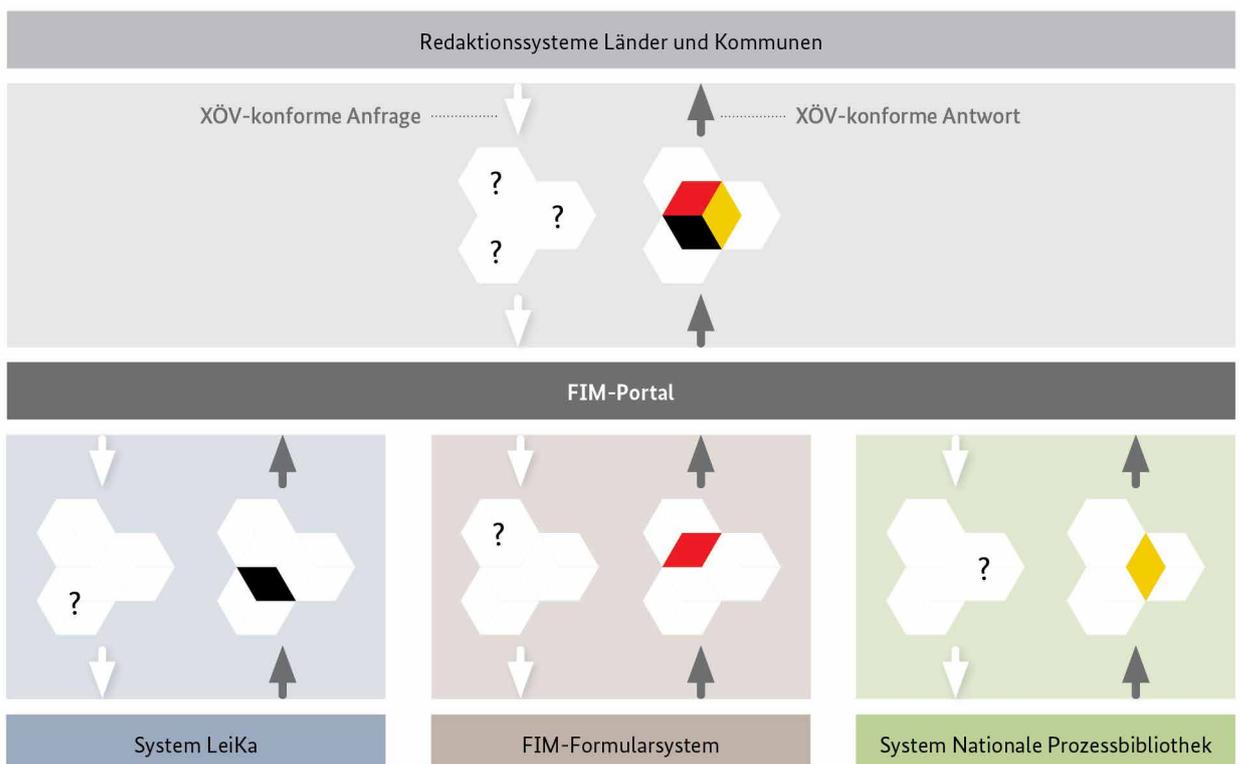
Zudem werden bereits im Verlauf des Projekts Teilergebnisse erreicht, die wiederum selbst von Nutzen sind. Bis Mitte 2013 soll eine Landkarte zu Standardisierungsvorhaben der öffentlichen Verwaltung in den Bereichen Formulare und Prozesse auf Basis der Ergebnisse der Ist-Analyse entstehen.

Dieses Ergebnis ist Voraussetzung für die weiteren Arbeiten im Projekt FIM. Gleichzeitig erlaubt die Veröffentlichung der Landkarte eine Transparenz hinsichtlich der existierenden Vorhaben und eine Vergleichbarkeit hinsichtlich deren Ziele und Vorgehensweisen. FIM unterstützt mit diesem Zwischenschritt den Austausch gleichartiger oder ähnlicher Vorhaben und trägt dazu bei, unnötigen Aufwand durch Parallelarbeiten zu vermeiden.

Die Kommunikation innerhalb der am Vorhaben beteiligten Verwaltungen auf allen föderalen Ebenen soll über einen Teamraum<sup>4</sup> erfolgen. Diese Plattform stellt die Zwischenergebnisse des Projekts zur Verfügung.

<sup>4</sup> Geplant ist eine zugangsgeschützte Kommunikationsplattform.

Abb. 7: Zugriff auf FIM-Ergebnisse über das FIM-Portal



Zu den einzelnen Bausteinen sind bis zum Jahr 2015 folgende Ergebnisse zu erwarten:



### Ergebnisse für den Baustein Leistungsbeschreibungen

- Der bereits existierende Standard zum Aufbau von Leistungsbeschreibungen ist in das fachliche FIM-Konzept integriert. Er umfasst neben den bereits jetzt definierten Inhalten Verweise auf Prozesse und Formulare.
- Ein nachhaltiges Redaktionsmodell mit Prozessen zur Erstellung, Qualitätskontrolle und Pflege von Stammtexten ist spezifiziert.
- Das bereits existierende System LeiKa setzt alle FIM-Ergebnisse zu Leistungsbeschreibungen um. Diese können im technischen Format XZufi auch über das FIM-Portal abgerufen werden.



### Ergebnisse für den Baustein Formulare

- Es steht eine Klassifikation zur Verfügung, die Formularen und Dokumenten eine eindeutige Identifikationsnummer zuordnet und durch den Vorschlag eines idealtypischen Namens die Benennung von Dokumenten und Formularen harmonisiert.
- Es ist ein Standard festgelegt, der Formulare auf fachlicher Ebene spezifiziert. Er umfasst allgemein beschreibende Metadaten, die Zuordnung und Identifizierung einzelner Formularfelder, deren Typisierung sowie Gruppierung von und Abhängigkeiten zwischen den Feldern. Zusätzlich sind Verweise auf Leistungsbeschreibungen und Prozesse integriert.
- Es sind Pflegeprozesse für die Klassifikation und die fachlichen und technischen Standards spezifiziert und implementiert.
- Es existieren abgestimmte Qualitätskriterien für Formulare und Formularfelder.
- Ein Katalog (Repository) mit Bausteinen, aus denen individuelle Formulare zusammengestellt werden können, steht zur Verfügung und wird kontinuierlich gepflegt.
- Es liegt ein Katalog von besonders häufig nachgefragten, möglichst breit anwendbaren und gemäß den Qualitätskriterien gestalteten Stammformularen vor.
- Ein nachhaltiges Redaktionsmodell mit Prozessen zur Erstellung, Qualitätskontrolle und Pflege von Stammformularen ist spezifiziert.
- Es existiert ein System, welches alle Ergebnisse des Bausteins Formulare vorhält. Diese Ergebnisse können vom Formularsystem über neu definierte XÖV-konforme Datenaustauschformate direkt oder über das FIM-Portal abgerufen werden.



### Ergebnisse für den Baustein Prozesse

- Es ist eine Klassifikation verfügbar, die gleichartigen Prozessen eine eindeutige Identifikationsnummer zuordnet und durch den Vorschlag eines idealtypischen Namens die Prozessbenennung harmonisiert.
- Der bereits existierende fachliche Standard zur Beschreibung von Prozessen ist in das FIM-Gesamtkonzept integriert. Er umfasst allgemein beschreibende Metadaten, die Beschreibung und Identifizierung einzelner Prozessschritte sowie die detaillierten Definitionen von Abhängigkeiten zwischen Prozessschritten. Zusätzlich sind Verweise auf Leistungsbeschreibungen und Formulare integriert.
- Es sind Pflegeprozesse für die Klassifikation und die fachlichen und technischen Standards spezifiziert und implementiert.
- Es existieren abgestimmte Qualitätskriterien für Prozesse.
- Es liegt ein Katalog von besonders häufig nachgefragten, möglichst breit anwendbaren und gemäß den Qualitätskriterien gestalteten Referenzprozessen vor.
- Ein nachhaltiges Redaktionsmodell mit Prozessen zur Erstellung, Qualitätskontrolle und Pflege von Referenzprozessen ist spezifiziert.
- Das bereits existierende System NPB setzt alle FIM-Erweiterungen zu Prozessen um. Die Ergebnisse können im Format XProzess auch über das FIM-Portal abgerufen werden.

## 8. FIM als Teil des föderalen E-Governments

In den vergangenen 15 Jahren sind unter dem Begriff E-Government zahlreiche Einzelmaßnahmen auf allen Verwaltungsebenen umgesetzt worden. Die häufig organisationsinternen Vorhaben stoßen mit der Ausbreitung digitaler Informationstechnologien in der Verwaltung und organisationsübergreifender Prozesse an Grenzen. Der Bedarf an ebenenübergreifender Zusammenarbeit im E-Government ist heute deutlich sichtbar – sowohl verwaltungsintern als auch an den Schnittstellen zu Bürgerinnen und Bürgern sowie zu Unternehmen. Nach ersten Ansätzen in den 2000er Jahren gibt es nun eine alle Verwaltungsebenen verbindende Nationale E-Government Strategie (NEGS).

Die NEGS verdeutlicht, dass E-Government mehr benötigt als eine Standardisierung der IT-Infrastruktur. Auch rechtliche und organisatorische Änderungen sind nötig. FIM ist Teil der fachlich-organisatorischen Basis für ein föderales E-Government. Mit den bereits jetzt vorhandenen technischen Standards, einhergehenden rechtlichen Möglichkeiten und den ständig leistungsfähigeren Informations- und Kommunikationssystemen ist die Vision von papierlosen Verwaltungsvorgängen realisierbar.

Abb. 8: Nutzung der FIM-Ergebnisse (organisatorisch)

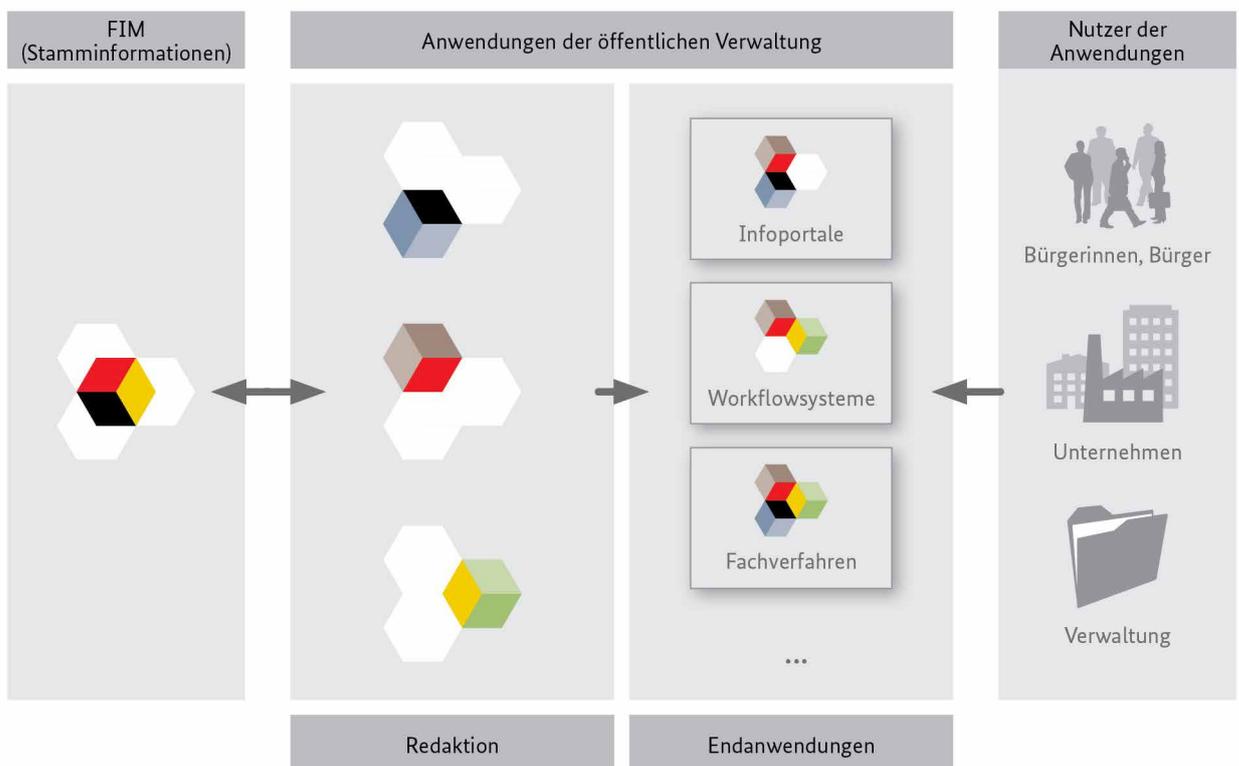
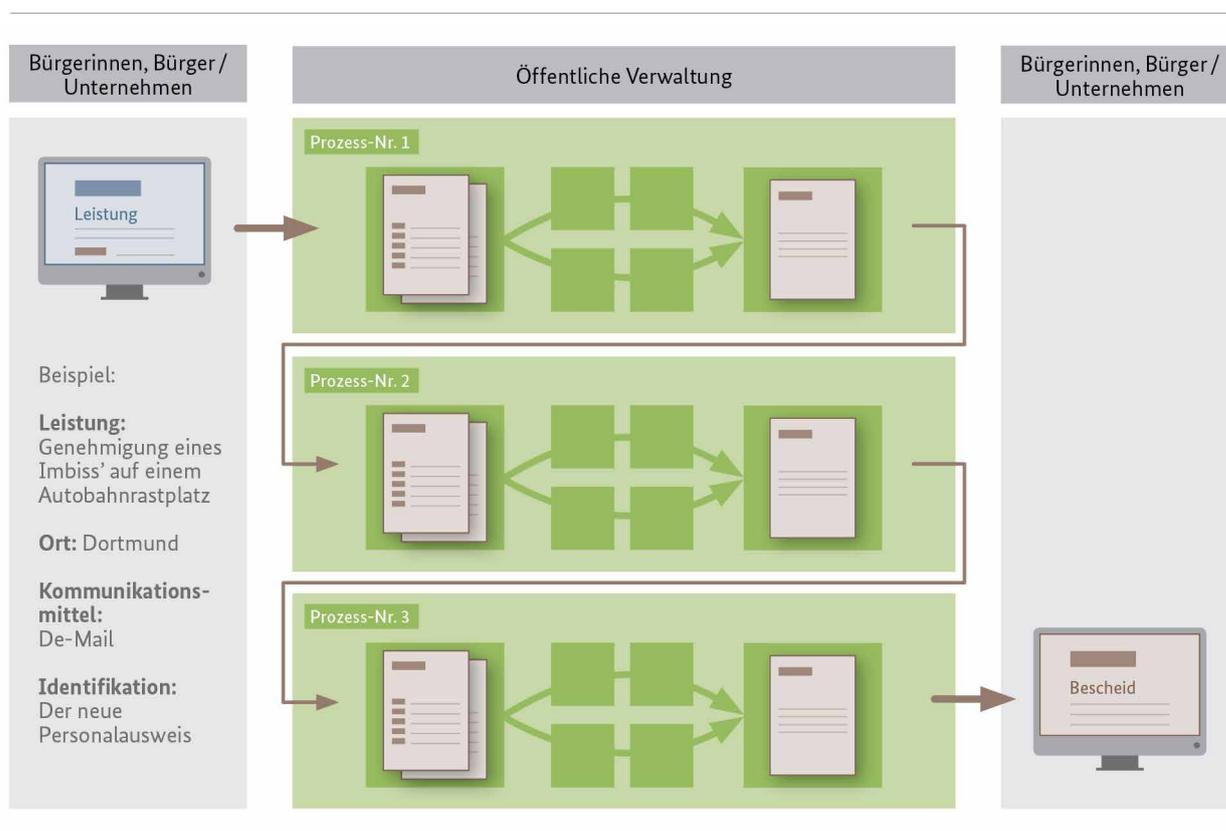


Abb. 9: Vision „vollständig elektronische Verwaltungsverfahren“



## Glossar und Abkürzungsverzeichnis

Begriff	Definition	Begriff	Definition
115	Einheitliche Behördenrufnummer, über die Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen Auskünfte über Leistungen der öffentlichen Verwaltung erhalten. → <a href="http://www.115.de">http://www.115.de</a>	FIM-Portal	Das FIM-Portal bündelt bausteinübergreifend Funktionen für den technischen Betrieb von FIM. Insbesondere stellt es Möglichkeiten zum bausteinübergreifenden Abruf der FIM-Ergebnisse bereit.
Betriebskonzept	Ein Betriebskonzept beinhaltet alle erforderlichen Beschreibungen zu Prozessen, Akteuren und Aufgaben, um den Anwendern die Nutzung eines speziellen Angebots und den Anbietern bzw. Betreibern die effektive Bereitstellung dieses Angebots zu ermöglichen.	IT-Planungsrat	Zentrales Steuerungsgremium für die IT von Bund und Ländern. Die Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen im Bereich der IT und des E-Government soll mit größerer Verbindlichkeit zum Wohle der Nutzer von Verwaltungsdienstleistungen, Bürgern und Wirtschaftsunternehmen befördert werden. → <a href="http://www.it-planungsrat.de">http://www.it-planungsrat.de</a>
EA	→ Einheitliche Ansprechpartner	LeiKa	→ Leistungskatalog
Einheitliche Ansprechpartner (EA)	Eine zentrale Vorgabe der EU-DLR ist die Einrichtung eines EAs. Er soll zum einen Information bereitstellen, die die Aufnahme und Ausübung der Dienstleistung betreffen, zum anderen sollen über ihn alle Verfahren und Formalitäten abgewickelt werden können, die mit der Aufnahme und Ausübung der Dienstleistung verbunden sind. → <a href="http://einheitlicher-ansprechpartner.info/">http://einheitlicher-ansprechpartner.info/</a>	Leistungsbeschreibung (allgemein)	Leistungsbeschreibungen informieren Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen über Leistungen der öffentlichen Verwaltung.
eXtensible Markup Language (XML)	XML ist ein universelles Format, um strukturierte Daten und Dokumente zu erstellen. XML gibt eine Grammatik, aber keine Semantik und auch kein Layout vor.	Leistungskatalog (LeiKa)	Mit dem Leistungskatalog (LeiKa) wird in Deutschland ein einheitliches und umfassendes Verzeichnis der Verwaltungsleistungen des Bundes, der Länder und Kommunen aufgebaut. Ziel ist darauf aufbauend, ein → Stammtextemanagement aufzubauen, dessen → Stammtexte von allen Verwaltungsbereichen anwendungs- und vorhabenübergreifend für alle Informations- und Kommunikationskanäle genutzt wird. → <a href="http://www.gk-leika.de">http://www.gk-leika.de</a>
FIM	Föderales Informationsmanagement	Metadaten	Daten, die andere Daten beschreiben.

Begriff	Definition	Begriff	Definition
Nationale Prozessbibliothek (NPB)	Mit der Nationalen Prozessbibliothek wurde eine Konzeption für eine (digitale) Bibliothek entworfen, die ein Repository aller deutschen Verwaltungsprozesse (unabhängig von Methode oder Format) darstellt. Sie unterstützt somit den umfassenden Überblick über relevante Prozesse und deren IT-Unterlegung sowie die weitere Nutzung und den Ausbau des vorhandenen Prozesswissens. Darüber hinaus kann über (Sub)Communities in der NPB die notwendige Kollaboration innerhalb der öffentlichen Verwaltungen aber auch verwaltungsebenen- bzw. institutionenübergreifend ausgebaut werden. → <a href="http://www.prozessbibliothek.de">http://www.prozessbibliothek.de</a>	Stammprozesse	→ Referenzprozess
Nationale E-Government-Strategie (NEGS)	Am 24. September 2010 hat der IT-Planungsrat die Nationale E-Government Strategie beschlossen, mit der sich Bund, Länder und Gemeinden zum ersten Mal gemeinsam darauf verständigt haben, wie die elektronische Abwicklung von Verwaltungsangelegenheiten über das Internet weiterentwickelt werden soll. Sie definiert sechs zentrale Ziele, an denen sich die Projekte ausrichten werden. → <a href="http://www.it-planungsrat.de">http://www.it-planungsrat.de</a>	Stammtext	Ein Stammtext ist die formelle Beschreibung einer Leistung durch regulatorisch zuständige Stellen auf Bundes- oder Landesebene als Vorlage für die Weiterverarbeitung auf der → Vollzugsebene. Stammtexte werden durch die Ergänzung der fehlenden Informationen auf → Vollzugsebene zu lokal gültigen → Leistungsbeschreibungen.
NEGS	→ Nationale E-Government-Strategie	Stammtextmanagement	Das Stammtextmanagement umfasst die Organisation aller Aufgaben zur Erstellung, Pflege und Verteilung von → Stammtexten.
NPB	→ Nationale Prozessbibliothek	übertragener Wirkungskreis	Staatliche Aufgaben, die den Kommunen zur Erledigung übertragen worden sind, wie beispielsweise die Bauaufsicht oder die Ordnungsverwaltung.
Prozess	Ein (Geschäfts)Prozess ist die inhaltlich abgeschlossene, zeitliche und sachlogische Folge von Aktivitäten, die zur Bearbeitung eines betriebswirtschaftlich relevanten Objektes notwendig sind. Das relevante Objekt sowie die daran beteiligten Personen, Ressourcen und Dokumente prägen den Prozess wesentlich. (Geschäfts)Prozesse stellen die Durchführung von Aufgaben sowie deren Koordination in zeitlicher und räumlicher Hinsicht dar (wer macht was wann und womit). (Geschäfts)Prozesse werden über einen Auslöser / Impuls (definierter Input) gestartet, bestehen aus zielgerichteten, zeitlich logischen Abfolgen von Aktivitäten, die wiederum in Teilprozessen zusammengefasst werden können, führen zu einem Ergebnis (Leistung / Produkt) (definierter Output), das für die Beteiligten einen Nutzen bringt und werden häufig arbeitsteilig von mehreren Organisationen oder Organisationseinheiten zumeist unter Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien ausgeführt.	Unterstützungsprozesse / unterstützende Teilprozesse	Unterstützungsprozesse (auch Querschnittsprozesse, Stützprozesse, Supportprozesse) gewährleisten ein optimales Wirken der Kernprozesse. Sie liefern grundsätzlich Ergebnisse für interne Abnehmer/Kunden. Beispiele: Personal, Beschaffung, Haushalt. → Prozess
Referenzprozess	Ein Referenzprozess ist ein idealtypisches Modell, der → Prozesse einer bestimmten Branche (zum Beispiel Statistik, Versicherungen), eines behördlichen Bereiches (zum Beispiel Buchführung oder Informationsmanagement) oder von einem bestimmten Softwaresystem (zum Beispiel dem ERP-System eines bestimmten Herstellers) unterstützten Prozesse.	Verwaltungsverfahren	Ist die nach außen wirkende Tätigkeit der Behörden, die auf die Prüfung der Voraussetzungen, die Vorbereitung und den Erlass eines Verwaltungsaktes oder auf den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags gerichtet ist; es schließt den Erlass des Verwaltungsaktes oder den Abschluss des öffentlich-rechtlichen Vertrags ein. (§ 9 VwVfG)
Stammformular	Ein Stammformular ist eine durch die regulatorisch zuständigen Stellen erstellte Vorlage mit Formularinformation zu einer Verwaltungsleistung für die Weiterverarbeitung auf der → Vollzugsebene. Sie enthält Formularfelder, Feldgruppen und Regeln zur Kombination von Feldern/Feldgruppen.	Vollzugsebene	Vollziehende Gewalt im Sinne der Gewaltenteilung gemäß Grundgesetz, wie beispielweise Gemeinde- oder Kreisverwaltung.
Stamminformationen	Stamminformationen werden von regulatorisch zuständigen Behörden auf Bundes- oder Landesebene zur Verfügung gestellt. Die → Vollzugsebene kann diese Stamminformationen als Vorlage nutzen. Im FIM umfassen Stamminformationen → Stammtexte, → Stammformulare und → Referenzprozesse.	XML	→ eXtensible Markup Language
Stamminformationsmanagement	Stamminformationsmanagement umfasst in FIM die Organisation aller Aufgaben zur Erstellung, Pflege und Verteilung von → Stamminformationen.	XÖV	Steht für → XML in der öffentlichen Verwaltung. Ziel von XÖV ist es, Datenaustausch innerhalb und mit der öffentlichen Verwaltung zu standardisieren. Hierdurch wird die Interoperabilität verbessert und in der Folge werden elektronische Prozesse einheitlicher und effizienter gestaltet. → <a href="http://www.xoev.de">http://www.xoev.de</a>
		XÖV-Framework	Als Grundlage für die Entwicklung von XÖV-Standards wurde ein XÖV-Framework entwickelt. Es umfasst zentrale Regeln, die im Rahmen von XÖV-Standardisierungsprojekten die Ziele „Verbesserung der Interoperabilität“, „Senkung der Kosten für die XÖV-Standardisierung sowie der Projektrisiken“ unterstützen und dient damit als Grundlage für die XÖV-Koordination. Die im XÖV-Framework beschriebenen Leitlinien und Projektabläufe sollen in der fachlichen Standardisierungsprojektarbeit in der öffentlichen Verwaltung – insbesondere bei ebenenübergreifenden Standards – verwendet werden und damit zur verbesserten Umsetzung der Standardisierungsvorhaben einen wesentlichen Beitrag leisten. → <a href="http://www.it-planungsrat.de">http://www.it-planungsrat.de</a>
		XÖV-Standard	Als XÖV-Standard wird ein Standard bezeichnet, dessen XÖV-Konformität von der XÖV-Koordination festgestellt wurde. → <a href="http://www.xoev.de">http://www.xoev.de</a>
		XProzess	Der im Forschungsprojekt → NPB entwickelter Standard XProzess wird XÖV-konform in → XML spezifiziert und beschreibt die → Metadaten und Prozessmodelldateien, die über die XProzess Schnittstelle ausgetauscht werden können. → <a href="http://www.prozessbibliothek.de">http://www.prozessbibliothek.de</a>
		XZuFi	XÖV-Standard zum produkt- und herstellerunabhängigen Datenaustausch von Zuständigkeitsfinderdaten unter anderem → Leistungsbeschreibungen. → <a href="http://www.gk-leika.de">http://www.gk-leika.de</a>

## Impressum

**Herausgeber**

Bundesministerium des Innern  
Alt-Moabit 101 D  
10559 Berlin  
[www.bmi.bund.de](http://www.bmi.bund.de)

in Zusammenarbeit mit dem

Ministerium der Finanzen Sachsen-Anhalt  
Editharing 40  
39108 Magdeburg

**Redaktion**

Bundesministerium des Innern und Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt

**Gestaltung**

MediaCompany – Agentur für Kommunikation GmbH

**Schaubilder**

Volker Schmitz (Erstellung), Rebekka Apostolidis (Gestaltung)

**Druck**

PEIPERS-DruckZentrum Köln WEST

**Auflage**

1.800 Exemplare

**Stand**

Dezember 2012

Diese Broschüre ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung.

Sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbern und Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwandt werden.

