



Positionspapier

Anforderungen an das Föderale Informationsmanagement (FIM)

Vitako-Position zu den Anforderungen an das Föderale Informationsmanagement (FIM)

Stand: 19. August 2020

Management Summary

Dieses Papier ist ein Ergebnis der Arbeit der Facharbeitsgruppe „E-Government“ der Bundes-Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen IT-Dienstleister e.V. (Vitako). Es fasst Anforderungen an das Föderale Informationsmanagement (FIM) zusammen, die in Zukunft im E-Government berücksichtigt werden sollten.

FIM sollte die Grundlage für die standardisierte Bereitstellung von digitalen Verwaltungsleistungen für Bürger und Unternehmen sein. Alle Behörden, Fachverfahrenshersteller und IT-Dienstleister können sich auf diese Informationen beziehen und den Aufwand bei der Umsetzung von OZG-Leistungen erheblich senken: Länder und Kommunen sind so in der Lage, auf qualitätsgeprüfte Vorarbeiten nächsthöherer Verwaltungsebenen zurückzugreifen. Unabhängig davon ist aber eine zwingende Voraussetzung für die Bereitstellung von digitalen Verwaltungsleistungen, dass Schnittstellen sowohl zu den Fachverfahren als auch zu den Basisdiensten (z.B. Nutzerkonto) bestehen. Eine zentrale Rolle spielen hier die existierenden XÖV-Standards. In diesem Zusammenhang wird auf das [Positionspapier zur Konzeption und Umsetzung einer föderalen Digitalisierungsarchitektur](#) von Vitako und dem Deutschen Landkreistag verwiesen.

Vitako begrüßt die Standardisierung von OZG-Leistungen durch die Nutzung von FIM. Um die Verwaltungsdigitalisierung und die Umsetzung des Onlinezugangsgesetz (OZG) zielgerichtet voranzubringen, ist es notwendig, dieses Instrument weiterzuentwickeln: FIM könnte in Zukunft die führende Methodik bei der Definition von Standardprozessen sein und dabei herstellerunabhängig eine tatsächliche Nachnutzung im Rahmen des Anforderungsmanagements ermöglichen. Dieses Papier gibt dazu konkrete Anregungen.

Einleitung

Das Föderale Informationsmanagement (FIM) ist eine bundesweit einheitliche Methode für die Beschreibung von digitalen Verwaltungsleistungen, die die Übersetzung der Rechtssprache der Bundes- und Landesgesetze sowie auch kommunaler Satzungen beschreibt und ergänzt.

Die Struktur des FIM ist im Baukastenprinzip dreigeteilt und differenziert nach **Leistungs-**, **Prozess-** sowie **Datenfeldbausteinen**. Ziel ist die technische und organisatorische Übertragung der Gesetze in standardisierte Bausteine. Demgemäß wird in erster Linie eine optimale Nachnutzung von erarbeiteten Inhalten über die „Kaskadierung“ von Bundes-, über die Landes- zu Kommunalredaktionen für FIM verfolgt. Damit sollen digitale Antrags-, Genehmigungs- und Anzeigeverfahren einfach und rechtssicher umsetzbar gemacht werden, um den Bürgerinnen und Bürgern Informationen leicht und verständlich zur Verfügung zu stellen. Sowohl die OZG-Umsetzung und FIM setzen auf den Leistungskatalog der öffentlichen Verwaltung (LeiKa¹) und dessen Struktur auf.

Die FIM-Methodik und -Logik zielt primär darauf ab, die Bereitstellung von OZG-Leistungen möglichst einheitlich und nachnutzbar für Bund, Länder und Kommunen zu gestalten und dabei den Fokus auf die Bürgerinnen und Bürger zu richten. Die heutige FIM-Implementierung endet jedoch häufig bei der Abbildung der Leistungsbeschreibung. Die anderen beiden Bausteine (Prozess- und Datenfeldbausteine) werden nur rudimentär abgebildet. Deshalb ist eine grundlegende Forderung, das komplette Antragsverfahren des Verwaltungsprozesses mit allen FIM-Bausteinen abzudecken. FIM sollte in Zukunft die **führende Methodik** bei der Definition von Antragsprozessen sein und dabei einen

¹ Handbuch_LeiKa-plus_Stand_27.05.2014-1; Internet: https://fimportal.de/download-dokumente/Handbuch_LeiKa-plus_Stand_27.05.2014.pdf (abgerufen am 20.05.2020).

hohen Nachnutzbarkeitsgrad im Bereich des Anforderungsmanagements zur Folge haben. Bisher werden Antragsprozesse individuell in jeder Verwaltungseinheit entlang dem subjektiven Verständnis von Gesetzen und Vorgaben entworfen. In Zukunft soll dies **standardisiert** und **herstellerunabhängig** geschehen und dadurch eine tatsächliche **Nachnutzung** im Bereich des Anforderungsmanagements ermöglichen (z.B. bei Daten- und Prozessmodellen). Dabei müssen auch Ergebnisse der Digitalisierungslabore Eingang finden. FIM kann folgende strategische Implikationen haben:

- 1) Bei der Definition von Antragsprozessen in den Kommunen ist regelmäßig der Vergleich von bisherigen **Ist-Prozessen** mit **Soll-Prozessen** erforderlich, um die sich ergebenden Veränderungen bewusst zu machen. Die daraus resultierenden Soll-Prozesse sollten sich sehr nah an den FIM-Soll-Prozessen orientieren. Diese geben den Herstellern Orientierung, Grundlagen und Rahmenbedingungen bei der Entwicklung ihrer OZG-Anwendungen. Abweichungen davon sind aus wirtschaftlichen Gründen zu vermeiden.
- 2) Bei der Erstellung von Software und Anwendungen kann das **fachliche Anforderungsmanagement** erheblich verkürzt werden, weil ebenfalls auf die FIM-Soll-Prozesse rekuriert wird.

Vitako definiert nun nachstehend Anforderungen an das Föderale Informationsmanagement (FIM), um die Verwaltungsdigitalisierung und die OZG-Umsetzung zu unterstützen.

Allgemeine Anforderungen

- Strategische Bedeutung für Standardisierung und herstellerunabhängige Nachnutzbarkeit

Die Erweiterung der FIM-Bibliothek kann durch entsprechende **Exportportmöglichkeiten** von FIM-Daten- bzw. Prozessmodellen unterstützt werden. Im FIM-Portal besteht aktuell nur im Bereich Leistungen und bei den Datenfeldern eine Exportfunktion. Der Prozessbaustein ist leer und sollte um eine Exportfunktion erweitert werden. Zusätzlich wäre eine Import-Funktion für den Bereich Entwicklung (Import läuft derzeit über E-Mail/Personen) und die Möglichkeit, Basis-Prozesse in Entwicklungswerkzeuge zu importieren, wünschenswert.

Für die Kommunen bedeutet dieses Vorgehen eine vereinfachte Abstimmung innerhalb der Behörden (Nutzung von qualitätsgesicherten und rechtssicheren Standards), Unterstützung bei der Umsetzung des Prinzips der **Datensparsamkeit** (es werden nur die Felder abgefragt, die rechtlich für den Prozess benötigt werden) und **Zeitersparnis**. Ferner bieten perspektivisch einheitliche und mehrsprachige Dienstleistungsbeschreibungen die Möglichkeit, digitale Verwaltungsleistungen verständlicher an alle Bürgerinnen und Bürger zu übermitteln.

- Geplante „Gütesiegel“ durch Bund und Länder

Bisher gibt es ein qualitätssicherndes Instrument mit dem Gold- und Silberstatus der Redaktionsprozesse (Module 19-20 der Leistungsbeschreibungen). Hierbei handelt es sich nach unserem Verständnis um die fachliche Freigabe auf Rechtskonformität durch das bestenfalls für in der Regelungskompetenz befindliche Fachministerium. Allerdings ist bislang **kein** technisch-methodisches **Gütesiegel mit Zertifizierung** oder Vergleichbares als Zulassungskriterium für die Compliance von sowohl einzelnen FIM-Ergebnissen als auch Verfahren und Software mit der FIM-Methodik bekannt. Ein solches Gütesiegel könnte eine wesentliche Argumentationshilfe in der Abstimmung mit den Fachbereichen – und letztendlich sogar ein Vergabekriterium werden. Sowohl die Rechtsicherheit (Fachgesetze und Querschnittsgesetze wie Verwaltungsverfahrenrecht oder Datenschutz) als auch technische

Standardisierung, sollten mit Einführung eines Siegels abgesichert werden. Hierzu sind Möglichkeiten zur Validierung der FIM-Nutzung zu schaffen bzw. bereitzustellen.

- Übergreifende Rechtsgrundlagen

Insbesondere die grundlegenden Anforderungen des **Verwaltungsverfahrensgesetzes** (VwVfG) müssen in die Exegese der Rechtsgrundlagen bei der FIM-Überführung "hineingedacht" werden, da FIM nicht explizit das Verwaltungsverfahrensgesetz berücksichtigt. Die Regelungen der Verwaltungsverfahrensgesetze von Bund und Ländern müssen regelmäßig und explizit Bestandteil der FIM-Bausteine sein. Dies tangiert auch den **Qualitätssicherungsaspekt** (siehe auch „Aktuelle Eingrenzung auf Antragsstrecke“), weil prozessrelevantes Wissen nicht explizit aus der fraglichen Rechtsnorm entnommen werden kann.

- Verhältnis FIM-Redaktionen zu FITKO

Die **FITKO** (Föderale IT-Kooperation) bündelt alle Aktivitäten und übernimmt künftig die Rolle der einzelnen Redaktionen der Anwendungen des IT-Planungsrates. Die **Bundesredaktion** ist die hierarchisch höchste Redaktion. Von ihr gehen die Vorlagen aus, welche bedarfsweise von den Landes- und Kommunalredaktionen angepasst werden. FITKO obliegt die Koordinierung der regelmäßigen Vergabe und Erneuerung der qualitätssichernden Instrumente und mögliche „**Gütesiegel**“:

- Bundesredaktion -> Zuständigkeit Bundesgesetze
- Landesredaktion -> Zuständigkeit Landesgesetze

Die einzelnen **Redaktionen** müssen leistungsfähig dimensioniert sein, um Übersetzungsprozesse von mehreren Wochen oder Monaten zu vermeiden. Eine klare Zuweisung der **Verantwortlichkeiten** und der Freiheitsgrade der einzelnen Redaktionen ist erforderlich, um die angestrebte Einheitlichkeit zu gewährleisten. Die dafür notwendige Personalausstattung ist sicherzustellen.

- Vereinheitlichung der Tool-Landschaft

Auf Arbeitsebene müssen die FIM-Informationsmanagerinnen und -manager, die FIM-Methodenexpertinnen und -experten bzw. die FIM-Anwenderinnen und -Anwender mit zahlreichen **Tools** umgehen. Zugang und Nutzung sollten dauerhaft vereinheitlicht werden.

- Bekanntmachung von FIM

Um die Umsetzung von FIM in den Kommunen sicherzustellen, wird ein **Konzept** benötigt, welches FIM in allen Kommunen bekannt macht.

Anforderungen an die Leistungsbausteine

- Bereitstellung qualitätsgesicherter Texte

- Texte zu Leistungsbausteinen sollen aus zwei Teilen bestehen: Aus der allgemeinen **standardisierten Leistungsbeschreibung** und aus **kommunalen Ergänzungen**, z.B. zum Antragsweg. Zusätzlich muss ein zweiter Text / eine Beschreibung in **einfacher Sprache** erstellt werden. Diese Texte müssen qualitätsgesichert sein. Reine Informationen fallen nicht unter den Leistungsbegriff (Leistungen vom LeiKa-Typ 1 bis 5).

- Der für den Austausch der Leistungsbeschreibungen genutzte Standard (XZuFi) muss **abwärtskompatibel** gestaltet bzw. es muss ein zentrales Migrationstool zur Verfügung gestellt werden. Ansonsten führt jede weitere Version des Standards in jeder Kommune zu zusätzlichen Kosten.
- Um die Darstellung zu verbessern wäre es hilfreich, die „flache“ Liste der LeiKa-Einträge, auf der FIM basiert, für Laien auch hierarchisch darzustellen (denn sie ist ja in Wirklichkeit hierarchisch, was sich für Experten nur am LeiKa-Schlüssel ablesen lässt). Durch die flache Darstellung einer in Wirklichkeit hierarchischen Liste entsteht im Zuge der OZG-Umsetzung bei den Kommunen viel Verwirrung.
- Weiterhin ist für das einfache Verständnis hinderlich, dass im XRepository die Geschäfts- und Koordinierungsstellen GK FIM und GK LeiKa parallele Einträge machen. Dies sollte koordiniert werden.

Anforderungen an die Prozessbausteine

- Aktuelle Eingrenzung auf Antragsstrecke
FIM-Prozesse müssen grundsätzlich den **gesamten Antragsprozess bis zur zuständigen Behörde** betrachten. Das ist zwar in der FIM-Methodik angelegt, gleichzeitig aber auch durch Qualitätsprozesse sicherzustellen. Ein Qualitätsmanagement ist derzeit nicht explizit als sichernder Audit-Prozess angelegt und sollte Eingang finden.
- Import/Export von FIM-Modellen und Erstellung von Online-Diensten
 - Mit dem **BPMN2.0-Standard** könnten FIM-Prozessbeschreibungen im Rahmen des Anforderungsmanagementprozesses weitergegeben werden. Auch wäre die direkte **Übernahme von FIM-Prozessbeschreibungen und Datenmodellen** (nach BPMN2.0) in Spezifikationswerkzeuge eine mögliche Implikation.
 - Um den Gedanken des **Gütesiegels** fortzuführen, könnte eine Anforderung an die Software so ausgestaltet werden, dass sie die **FIM-Prozesse und Datenmodelle** abbildet.
 - Diese Anforderung kann auch **vergaberechtliche Relevanz** erhalten.
- Begrenzung der Länge von Online-Anträgen
Bei der Umsetzung von Papier- zu Online-Anträgen können etwa aus einem Papierantrag mit 25 DIN-A4 Seiten circa 140 Bildschirmseiten resultieren. Es ist unrealistisch und keinesfalls benutzerfreundlich, dass Antragsteller so umfängliche Dokumente ausfüllen. Wir empfehlen daher, entsprechende **Anträge** zu reduzieren.

Anforderungen Datenfeldbausteine

- Datenfelder
 - Nachnutzungseffekte im Bereich des Anforderungsmanagements durch FIM stellen sich nur ein, wenn **einheitliche und prozessübergreifende Datenfelder** zwischen Bund, Ländern und Kommune unvermindert genutzt werden: Qualitätsgesicherte und verbindliche Datenfelder vermeiden, dass Kommunen für einzelne Online-Anträge immer wieder datenschutzrechtliche Verfahren durchlaufen müssen. Dies betrifft im Datenfeldkatalog das Ziel der Datensparsamkeit.

- IT-Verfahren müssen – über Schnittstellen etc. – die Inhalte und die Datenfelder **transparent** weitergeben können.
- Die Kongruenz zwischen dem FIM-Baustein „Datenfelder“ und den Datenspezifikationen aus den **XÖV-Standards** ist nicht eindeutig und muss klar gezogen werden.
- Meta-Daten
 Datenfelder müssen darauf Rücksicht nehmen, dass Verwaltungsprozesse auch von außerhalb Deutschlands ausgelöst werden können. Im Baustein **Datenfelder** sind deshalb **MetaDaten** hinsichtlich Herkunft, Verarbeitungsgrundlage und Nutzbarkeit abzufragen, um die Compliance nationaler und europaweiter Regelungen sowie Datensouveränität sicherzustellen. So sind Fragen der **Mehrsprachigkeit**, aber auch Leichte Sprache zu klären. In diesem Kontext sind auch die Anforderung aus dem **Single Digital Gateway** (SDG) zu berücksichtigen. Um „**once only**“ umzusetzen, muss beschrieben sein, aus welchem Register die Datenfelder zulässigerweise übernommen werden können.

Fazit

Die kommunalen IT-Dienstleister setzen sich dafür ein, die Standardisierung des Anforderungsmanagements über FIM als einen wesentlichen Baustein für die übergreifende IT-Zusammenarbeit auf Arbeitsebene zu begreifen. FIM kann für eine standardisierte und damit gleichermaßen effiziente wie effektive Umsetzung des Onlinezugangsgesetz genutzt werden. Um FIM dazu notwendigerweise weiterzuentwickeln, sollten die hier aufgeführten Anforderungen berücksichtigt werden.

Mit diesem Positionspapier möchte Vitako diesen Prozess unterstützen. An einem im weiteren eng abgestimmten und konstruktiven Vorgehen im Rahmen der FITKO werden sich die kommunalen IT-Dienstleister gerne beteiligen.

Da das Recht einem stetigen Wandel unterliegt, ist dieses Papier mit Stand August 2020 keine abschließende Betrachtung. In der gelebten Praxis müssen Kataloge ebenso stetig ergänzt werden – das gilt besonders für ein ebenenübergreifendes und langfristig angelegtes Programm wie FIM.