



Empfehlungen der Kommunalen Arbeitsgemeinschaft zum Projekt „Föderales Informationsmanagement“

Präambel

Das Projekt „Föderales Informationsmanagement“ (FIM) des IT-Planungsrates zielt darauf ab, Informationen zu Verwaltungsvorgängen zwischen Bund, Ländern und Kommunen auf freiwilliger Basis zu harmonisieren. Es wird vom Bundesministerium des Innern sowie vom Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt gesteuert. Im Mai 2013 haben die kommunalen Spitzenverbände zusammen mit der KGSt die „Kommunale Arbeitsgemeinschaft zum Projekt Föderales Informationsmanagement“ (Kommunale FIM-AG) gegründet, um insbesondere die kommunale Perspektive in das Projekt einzubringen.

Leistungsbeschreibungen, Prozesse und Formulare sind Grundbestandteile des kommunalen Verwaltungshandelns. Dabei gilt es stets, Arbeitsabläufe zu verbessern, Formulare und Bescheide sinnvoll zu gestalten und die eigenen Leistungen verständlich zu beschreiben. Bisher waren diese Arbeiten vornehmlich auf die lokale Aufgabenerfüllung ausgerichtet und wurden in den rund 11.000 Kommunen Deutschlands weitgehend selbständig durchgeführt. Vor dem Hintergrund immer leistungsfähigerer Informations- und Kommunikationstechnologie sieht die Kommunale FIM-AG erhebliche Potentiale darin, diese Verwaltungsgrundlagen ebenenübergreifend zu standardisieren und miteinander zu vernetzen.

Gleichzeitig gilt es, die kommunale Organisationshoheit als Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung zu wahren. Die Beteiligung an Standardisierungsvorhaben sollte deshalb stets genügend Gestaltungsspielraum für die lokale Organisation bieten. Zur Förderung der Akzeptanz von FIM ist es wichtig, dass die Dienste für Kommunen kostenlos angeboten werden.

Die Kommunale FIM-AG hat es sich zum Ziel gesetzt, Nutzungsmöglichkeiten von FIM in Kommunalverwaltungen zu eruieren, die Kommunikation des FIM-Projektes in die Kommunen zu unterstützen und Empfehlungen aus kommunaler Perspektive für den weiteren Projektverlauf zu formulieren.

Die folgenden Empfehlungen richten sich an die FIM-Gremien, insbesondere den IT-Planungsrat, den FIM-Lenkungsausschuss und die FIM-Fachgruppe sowie an die Projektteams von FIM und dem Leistungskatalog der öffentlichen Verwaltung (LeiKa).

1 Redaktionsprozesse

1.1 Redaktionen auf Bundesebene und in den Bundesländern einrichten bzw. erweitern

Die Effizienz- und Standardisierungsvorteile des FIM-Projektes insbesondere für Kommunen können nur realisiert werden, wenn Bund und Länder Redaktionen führen, die Informationen FIM-konform bereitstellen.

In vielen Landesredaktionen werden bereits heute standardisierte Informationen, insbesondere Leistungsbeschreibungen, den Kommunen zur Verfügung gestellt. Allerdings trifft das nicht auf alle Bundesländer zu. Bundesländer, die noch keine Landesredaktionen führen, sollten diese zeitnah aufbauen. Das FIM-Konzept umfasst zusätzlich zu den Leistungsbeschreibungen auch Prozesse und Formulare. Aus diesem Grund wird auch bei den bestehenden Redaktionen, Redaktionssystemen und -prozessen ein Anpassungsbedarf entstehen. Dies betrifft die technische und personelle Ausstattung.

Die Kommunale FIM-AG stellt fest, dass seitens des Bundes erst wenige Stammtexte für LeiKa-Einträge bereitgestellt wurden. Mit Blick auf § 3 E-Government-Gesetz des Bundes wird erwartet, dass auch der Bund geeignete Maßnahmen ergreift, um die Informationsbereitstellung für den LeiKa sowie perspektivisch für die FIM-Bausteine Formulare und Prozesse qualitativ und quantitativ auf- und auszubauen. Dies betrifft insbesondere die Prozessmodellierung bei der Aufgabenübertragung, die unter 4.1. erläutert wird. Hierzu bedarf es einer zentralen Bundesredaktion, die die fachlichen Ersteller unterstützt, die Qualität der Ergebnisse sicherstellt und die Redaktionsprozesse organisiert.

1.2 Schnelle, verbindliche Redaktionsprozesse einführen

Die Geschwindigkeit der Redaktionsprozesse wird einen wichtigen Erfolgsfaktor für die Akzeptanz von FIM darstellen. Es müssen organisatorische Voraussetzungen geschaffen werden, um effiziente Redaktionsprozesse für alle drei FIM-Bausteine über alle Verwaltungsebenen zu schaffen. Im Rahmen des FIM-Projektes wurden bereits Redaktionsprozesse funktional beschrieben. Nun gilt es diese Prozesse organisatorisch auszugestalten. Dabei muss die Einbindung der kommunalen Ebene sichergestellt sein. Insbesondere die Landesredaktionen sollten den Austausch mit den kommunalen Ansprechpartnern pflegen.

1.3 FIM-Software-Komponenten nutzerfreundlich zusammenführen

Die Ausgestaltung der gesamten IT-Systemlandschaft wird für das Projekt von großer Bedeutung sein. Die Kommunikation zwischen den drei Bausteinen sowie mit dem FIM-Portal wird über bereits bestehende oder noch zu entwickelnde Standards erfolgen. Dazu müssen die existierenden Plattformen der beiden Bausteine Leistungen und Prozesse einerseits an

die fachlichen Weiterentwicklungen und andererseits bezüglich der technischen Kommunikation mit dem FIM-Portal angepasst werden.

Bei der Systemgestaltung muss darauf geachtet werden, dass die Redaktionsprozesse optimal technisch unterstützt werden. Die konzeptionell vorgesehenen Gestaltungsspielräume, beispielsweise bei den Formularen, müssen auch technisch abgebildet werden. Gleichzeitig sollten technische Anpassungen von bestehenden Nutzern möglichst gering ausfallen.

2 Baustein Leistungen

2.1 LeiKa konzeptionell und inhaltlich der neuen Bedeutung im FIM-Projekt anpassen

Der LeiKa soll als einheitliches, vollständiges und umfassendes Verzeichnis der Verwaltungsleistungen über alle Verwaltungsebenen dienen. Er ist bereits heute mit seinen rund 5.000 Einträgen ein umfangreicher Katalog. Mit seiner sehr kleinteiligen Klassifizierung stellt er eine gute Grundlage für Standardisierungsprojekte dar.

Allerdings weist der LeiKa als FIM-Grundlage noch einige Schwachstellen auf:

- Hinsichtlich der Granularität und Abgrenzung der Einträge gibt es zum Teil erhebliche Unterschiede.
- Bisher liegt der Fokus des LeiKa auf den von Bürgern nachgefragten Leistungen. Es fehlen i.d.R. Maßnahmen der Eingriffsverwaltung.
- Interne Leistungen einer Verwaltung, z. B. bei der Personalbetreuung oder im Rechnungswesen, sind unstrukturiert und nicht vollständig.

Soll der LeiKa die Grundlage für das Föderale Informationsmanagement darstellen, muss die Klassifikation systematisch auf alle Leistungen im Verwaltungskontext ausgebaut werden. Ziel sollte es sein, die bestehenden Einträge qualitativ zu prüfen und noch fehlende Einträge zu ergänzen. Gleichzeitig sollten neue Erkenntnisse aus dem Prozessmanagement berücksichtigt werden. Die Zuordnung von LeiKa-Einträgen zum KGSt[®]-Produktplan ist bei der systematischen Überarbeitung aus kommunaler Sicht hilfreich und sollte für neue Einträge fortgeführt werden. Darüber hinaus gilt es, bei der Schärfung und Erweiterung der LeiKa-Module Möglichkeiten zur Georeferenzierung von Informationen zu berücksichtigen.

Wie schon unter 1.1. festgestellt, werden seitens des Bundes erst wenige Stammtexte für den LeiKa bereitgestellt. Insbesondere zu den Leistungen, bei denen die Regelungskompetenz auf Bundesebene liegt und die Ausführungsvorschriften bzw. der Vollzug bei Ländern und Kommunen liegen, sollten zügig Stammtexte geliefert werden.

2.2 Bezug zwischen LeiKa und den kommunalen Produktrahmenplänen herstellen

Der LeiKa folgt auf der Ebene der Leistungsgruppierungen keiner inhaltlichen Struktur. So wurde beispielsweise versäumt, bei der Einführung des LeiKas den Bezug zum kommunalen Produktrahmenplan der Innenministerkonferenz herzustellen. Auf der Grundlage dieses Rahmenplans haben die Länder haushaltsrechtliche Vorgaben zur Erstellung kommunaler Haushalte gemacht. Diese Ländervorgaben zur produktorientierten Haushaltsstruktur spielen in den Kommunen eine wichtige Rolle.

Die Kommunale FIM-AG empfiehlt, eine Referenzierung von LeiKa und den kommunalen Produkt(rahmen)plänen der Bundesländer durchzuführen. Hierdurch würde sich die Vergleichbarkeit von kommunalen Haushalten und Statistiken erhöhen. Der LeiKa würde als Ordnungsrahmen für kommunale und interkommunale Projekte an Bedeutung gewinnen. Dass eine entsprechende Zuordnung möglich ist, zeigt die Referenzierung der LeiKa-Leistungen zum KGSt[®]-Produktplan.

3 Baustein Formulare

3.1 Freiheiten hinsichtlich des Formularlayouts und des Hinzufügens zusätzlicher Formularfelder lassen

Aktuell werden Formulare in Kommunen u.a. unter Berücksichtigung der eigenen Organisation erstellt. Aus diesem Grund sollte die derzeitige FIM-Konzeption nicht auf das Formulardesign ausgeweitet werden. Kommunen sollten wie in der Konzeption vorgesehen die Möglichkeit haben, weitere Felder durch Zugriff oder auch Ergänzung des FIM-Formularbaukastens im Rahmen des Redaktionsprozesses in ihre Formulare aufzunehmen. Der Mehrwert der Standardisierung im Bereich der Formulare liegt für Kommunen auf der Ebene der standardisierten Einzelemente zur Gestaltung von Formularen (Felder und Feldgruppen) sowie den Stammformularen als Vorlagen. Es wird für sinnvoll erachtet, dass FIM eine Vereinheitlichung von Leistungs- und Formularbezeichnungen anstrebt.

3.2 Formularanbieter einbinden

Gegenwärtig werden Formulare von Kommunen selbst entworfen oder von Formularanbietern und Verlagen übernommen. Eine wichtige Rolle spielen dabei Formularserver- und Fachverfahrensanbieter. Die Akzeptanz von marktrelevanten Anbietern wird ein wichtiger Erfolgsfaktor für die Durchdringung der FIM-Standards sein. Aus diesem Grund wird empfohlen, im Rahmen des FIM-Projektes einen regelmäßigen Austausch über Schnittstellen etc. zu betreiben. Die Erkenntnisse sollten in die konzeptionellen und technischen Überlegungen einfließen. Die bereits durchgeführte Umfrage unter Marktanbietern sowie das Wirtschaftsforum sind gute Ansätze dafür.

4 Baustein Prozesse

4.1 Prozessmodellierung bei der Aufgabenübertragung einführen

Die Übertragung neuer Aufgaben durch Bund und Länder auf die kommunale Ebene ist häufig mit Unklarheiten zur Durchführung verbunden. Prozessmodelle bieten eine gute Grundlage, um die Umsetzung neuer Aufgaben zu konkretisieren. Aus diesem Grund hält es die Kommunale FIM-AG für wichtig, dass Bund und Länder bei der Übertragung neuer Aufgaben auf Kommunen die Durchführung durch Prozessdarstellungen konkretisieren. Dies sollte anhand abstrakter Bausteine erfolgen (Stammprozesse), die im Detail eine individuelle Prozessgestaltung zulassen.

4.2 Prozessmanagement durch Stammprozesse fördern

Das Thema Prozessmanagement gewinnt bei den Kommunen derzeit an Bedeutung. Bisher liegen allerdings nur in wenigen Kommunen umfangreiche Prozesssammlungen vor. Durch die Bereitstellung von Stammprozessen durch Bundes- bzw. Landesredaktionen im Rahmen von FIM könnte sich der Aufwand der Prozesserhebung für Kommunen erheblich reduzieren. Wichtig ist dabei, dass die Bereitstellung zeitnah erfolgt.

Die im FIM-Konzept vorgesehenen vier Detaillierungsstufen für Prozessinformationen werden begrüßt. Die Festlegung einer Modellierungssprache aus einheitlichen, stark aggregierten Referenzaktivitätengruppen für die Detaillierungsstufe der Stammprozesse wird von der Kommunalen FIM-AG ebenfalls positiv gesehen.

4.3 Anbieter von Produkten zur Prozessmodellierung einbinden

In den Kommunen kommen eine Vielzahl von Prozessmodellen, -werkzeugen sowie Konventionen zum Einsatz. Die Übernahme von FIM-Inhalten in den gängigen Notationsweisen und den marktrelevanten Produkten zur Prozessmodellierung wird für die Durchdringung des FIM-Standards von Bedeutung sein. Aus diesem Grund sollte ein Austausch mit marktrelevanten Anbietern von Prozesswerkzeugen über die Nutzung der FIM-Standards und technische Schnittstellen stattfinden. Die Erkenntnisse sollten in die konzeptionellen und technischen Arbeiten einfließen.

5 Allgemeine Empfehlungen

5.1 Mehrwerte durch die Georeferenzierung von Informationen heben

Verwaltungsinformationen lassen sich zu einem großen Teil georeferenzieren. Dies betrifft sämtliche Informationen mit Adressbezug sowie mit Bezug zu Verwaltungsgrenzen, Bezirken, Fluren und Flurstücken oder auch Koordinaten. Auf kommunaler Ebene wird zunehmend mit kartenbasierten Darstellungen von Verwaltungsinformationen gearbeitet.

Auch im Föderalen Informationsmanagement sollte die Georeferenzierung von Verwaltungsinformationen eine Rolle spielen. Dazu empfiehlt die Kommunale FIM-AG eine Abstimmung mit den Gremien der Geodateninfrastruktur Deutschland (GDI-DE). Dabei gilt es, Doppelarbeiten zu vermeiden und keine Widersprüche zu einer bereits bestehenden Systematik zuzulassen.

Konkret sollten bei der Schärfung und Erweiterung des LeiKa bzw. der Landesredaktionssysteme Möglichkeiten zur Georeferenzierung geprüft werden. Wenn bundesweite Dienste auf der Grundlage des Geoinformationsgesetzes vorliegen, ist zu prüfen, inwieweit sie mit zugehörigen Leistungen im LeiKa verknüpft werden können.

5.2 FIM-Kommunikation intensivieren

FIM ist ein komplexes Projekt, das durch intensive Kommunikation begleitet werden muss. Die Anregung aus der Kommunalen FIM-AG, FIM anhand von Referenzbeispielen zu konkretisieren, wurde erfreulicherweise umgesetzt. Trotzdem konnte der Nutzen von FIM in vielen Fällen bisher nicht ausreichend vermittelt werden. Aus diesem Grund sollte die Kommunikation des FIM-Projektes intensiviert werden.

Folgende Aspekte sind dabei wichtig:

- FIM-Vorteile sollten durch das Referenzbeispiel aus dem Waffenwesen und ggf. weitere Referenzbeispiele sowie anwendungsorientierte Szenarien konkretisiert werden. Dabei gilt es auch, die Effekte zu monetarisieren.
- Innerhalb der Kommunalverwaltungen betrifft FIM verschiedene Bereiche, z.B. Online-Redaktionen, 115-Beauskunftung, E-Government, Prozessmanagement, Organisation und IT. Es bedarf einer zielgruppenspezifischen Ansprache für die unterschiedlichen Themen.
- Es sollten verstärkt die Zusammenhänge mit anderen bundesweiten Standardisierungsprojekten aufgezeigt werden, z.B. zu der einheitlichen Behördenrufnummer 115, dem Antragsassistenten, dem Nationalen Waffenregister (NWR) oder der Geodateninfrastruktur Deutschland (GDI-DE).
- Die Umsetzung von FIM bedeutet eine Veränderung in vielen Bereichen der Verwaltung. Dies lässt sich nur erreichen, wenn die Inhalte in Aus- und Fortbildungsveranstaltungen aufgenommen werden.

Um die Komplexität und die Nutzen von FIM zu verdeutlichen, empfiehlt die Kommunale FIM-AG, einen Film zu erstellen. Ziel sollte es sein, das Zusammenspiel von Informationen zu Leistungsbeschreibungen, Prozessen und Formularfeldern anschaulich zu erläutern, den Nutzen von gemeinsamen Redaktionsprozessen zu verdeutlichen und die Mehrwerte für alle beteiligten Verwaltungsebenen zu vermitteln.

Teilnehmer der Kommunalen Arbeitsgruppe zum FIM-Projekt:

Beckmann, Dr. Gaby	KGSt, Referentin Informationsmanagement
Bischof, Paul	Kreis Herford, Sozialdezernent
Busch, Benita	Landeshauptstadt Dresden, Eigenbetrieb IT- und Organisationsdienstleistungen, Abteilungsleiterin Organisation
Grösch, Roland	Zweckverband „Elektronische Verwaltung in Mecklenburg-Vorpommern“
Krause, Wolfgang	Kreis Stormarn, Fachbereichsleiter Inneres
Krins, Tanja	Stadt Köln, Amt für Informationsverarbeitung
Langhojer, Thomas	Landratsamt Kitzingen, Sachgebietsleiter Informations- und Kommunikationstechnik
Lefèvre, Gert	Stadt Ludwigshafen, Abteilungsleiter Geschäftsprozesse und E-Government
Maurer, Guido	Salzlandkreis, Fachdienstleiter IuK-Technik
Metz, Peter	Stadt Kassel, stellvertretender Leiter des Personal- u. Organisationsamtes
Moning, Carsten	Kreis Herford, Personal, Organisation, Kommunales
Ostrau, Dr. Stefan	Kreis Lippe, Leiter des Fachbereichs Geoinformation, Kataster, Immobilienbewertung
te Reh, Peter	Deutscher Städtetag
Reichwein, Dr. Alfred	KGSt, Programmbereichsleiter Organisations- und Informati- onsmanagement, Vertreter des Vorstands

Steinmetz, Ulf

Stadt Köln,
Zentrale Dienste

Tobiasch, Achim

Stadt Frankfurt am Main,
stellv. Leiter der Stabsstelle E-Government

Weber, Thomas

Direktor der Sächsischen Anstalt für kommunale
Datenverarbeitung

Willhöft, Manfred

Deutscher Landkreistag

Wöpke, Marina

Senatskanzlei Berlin,
Landesredaktion Berlin

Wulf, Birgit

Büro kooperatives E-Government beim Ministerium für
Inneres und Sport Mecklenburg-Vorpommern