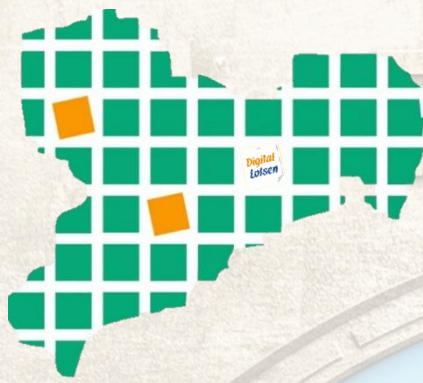


ZUFRIEDENHEIT

**Digital
Lotsen**



Konzept

***FIM im Kontext
von Typ-5-Leistungen***



ALARMSTUFE



MOTIVATION

Impressum

Herausgeber
Sächsischer Städte und Gemeindetag e. V.

Verfasser
Jaqueline Zeidler und Oliver Lindner (FIM-Coach)
Lindner Consult GmbH
Prenzlauer Allee 186
10405 Berlin
mail@lindner-consult.de

und

Matthias Martin
Sächsischer Städte und Gemeindetag e. V.
Digital-Lotsen Sachsen

im Auftrag des
Sächsischen Städte- und Gemeindetages
Digital-Lotsen Sachsen
Glacisstraße 3
01099 Dresden
Digital-Lotsen@SSG-Sachsen.de
<https://www.SSG-Sachsen.de> <https://www.Digital-Lotsen.de>

Version: 1.0

Stand: 21.01.2026

**Dieses Dokument unterliegt dem DLSN-Nutzungsrecht DLSN2403,
abrufbar unter <https://Nutzungsrechte.Digital-Lotsen.de>
Darüber hinaus ist der Nachdruck, auch auszugsweise, genehmigungspflichtig.**

Der Sächsische Städte- und Gemeindetag beachtet und verwirklicht die Ziele zur Gleichstellung von Frauen und Männern. Allein aus Gründen der leichteren Lesbarkeit wird im Folgenden von der gleichzeitigen Verwendung der weiblichen und männlichen Form bei Personenbezeichnungen abgesehen.

Diese Maßnahme wird mitfinanziert durch Steuermittel
auf Grundlage des vom Sächsischen Landtag beschlossenen Haushalts.



Änderungshistorie

Version	Autor	Beschreibung
1.0	JZ, OL, MM	Finale Fassung

Inhaltsverzeichnis

1	Management Summary	1
2	Einleitung	3
2.1	Motivation.....	3
2.2	Kommune der Zukunft und FIM.....	3
2.3	Thesen.....	4
2.4	Konzeption	5
3	Ausgangslage: Die Digitalisierung im Freistaat Sachsen	6
4	Zielsetzung des Projekts	7
4.1	Nutzenversprechen	7
4.2	Beitrag zur Standardisierung und Nachnutzbarkeit.....	7
4.3	Rolle der Kommunen im föderalen Gesamtkontext	8
5	FIM-Methodik	9
5.1	FIM-Bausteine.....	9
5.1.1	Baustein Leistung.....	10
5.1.2	Baustein Prozesse	10
5.1.3	Baustein Datenfelder.....	11
5.2	Zwischen Stamm-, Referenz- und Musterinformationen	12
5.2.1	FIM-Stamminformationen – die rechtlich fundierte Ausgangsbasis.....	12
5.2.2	OZG-Referenzinformationen – die nutzerzentrierte Zielvision	13
5.2.3	Musterinformationen – methodische Unterstützung und Orientierung	13
5.3	Typisierung - Einordnung von Typ-5-Leistungen	13
6	FIM und Mustersatzung: Ein erster Schritt – noch kein Durchbruch	15
6.1	Ausgangspunkt des Projekts	15
6.1.1	Besonderheit Baustein Leistungen	15
6.1.2	Besonderheit Baustein Prozesse.....	16
6.1.3	Besonderheit Baustein Datenfelder	16
6.2	Vorgehen	16
6.2.1	Vorgehen im Baustein Leistung.....	16
6.2.2	Vorgehen im Baustein Prozesse	19
6.2.3	Vorgehen im Baustein Datenfelder.....	20
6.3	Fazit aus den Bausteinen	23
7	FIM-Vorgehensmodell für kommunale Leistungen.....	24
7.1	Struktur und Phasenmodell	24
7.1.1	Bedarfsanzeige	24
7.1.2	Analyse und Auswahl der Zielleistung	24

7.1.3	Redaktionelle Aufbereitung & Variantenabbildung.....	25
7.1.4	Strukturierung in FIM-Dokumente	25
7.1.5	Qualitätssicherung	25
7.1.6	Technische Überführung	25
7.1.7	Veröffentlichung und Nutzung	26
7.1.8	Fortschreibung und Weiterentwicklung.....	26
7.2	Rollen und Verantwortlichkeiten	26
7.3	Zeitlicher Ablauf für eine Leistung	28
8	Mit FIM zu einem kommunalen EfA-Nachnutzungsmodell?	29
9	Zukunftsblick und Skalierungsperspektive	32
10	Fazit.....	34
	Danksagung	VII
	Abkürzungsverzeichnis.....	VIII
	Abbildungsverzeichnis.....	IX
	Tabellenverzeichnis.....	X
	Glossar.....	XI
	Erweitertes Literatur- und Linkverzeichnis	XIII
	Anlage: Übersicht zum FIM-Vorgehensmodell.....	XIV

1 Management Summary

Das vorliegende Konzept untersucht die Anwendung des Föderalen Informationsmanagements (FIM) (vgl. IT-Planungsrat, 2018) für kommunale Verwaltungsleistungen mit dem Schwerpunkt Typ-5-Leistungen. Das Thema wurde beim 5. Prozessmanagement-Tag im Mai 2025 mit einem positiven Feedback vorgestellt: Das Beispielprojekt ist das Bestattungsrecht in Sachsen. Ziel ist es, Thesen im Kontext des FIM zu belegen oder zu verwerfen. Im Ergebnis soll aus den Erkenntnissen, ein standardisiertes Vorgehensmodell entwickelt werden, welches Kommunen bei der Digitalisierung ihrer Leistungen unterstützt. Bei einem positiven Befund für die FIM-Systematik wird die nachhaltige Nutzung von FIM als wertvoller Standard – hier zur Erreichung insbesondere kommunaler Zielsetzung – aufgezeigt und einfach ermöglicht werden.

Die Ausgangslage ist geprägt von hoher Komplexität, Ressourcenmangel und heterogenen IT-Landschaften. FIM wurde in Sachsen bisher kaum genutzt. Es wird vermutet, dass entweder der Nutzen fehlt oder mangelnde Kenntnis und Erfahrung die Anwendung behindert. Das Projekt prüft, ob FIM tatsächlich einen Mehrwert für kommunale Leistungen bietet oder ob Hindernisse wie Mehraufwand und Akzeptanzprobleme überwiegen.

Das aus dem Projekt entstandene Vorgehensmodell basiert auf den drei FIM-Bausteinen Leistungen, Prozesse und Datenfelder und folgt einem phasenbasierten Ansatz von der Bedarfsanzeige bis zur kontinuierlichen Weiterentwicklung. Der besondere Fokus liegt auf der Bereitstellung von Musterreferenzinformationen, die flexibel an lokale Gegebenheiten angepasst werden können. Die technische Umsetzung ist systemoffen und unterstützt gängige Schnittstellenformate wie XML und JSON und sichert damit die digitale Souveränität des öffentlichen Auftraggebers.

Es wurden mehrere zentrale Thesen aufgestellt und erörtert. Im Ergebnis kann festgehalten werden: **1.** Mit FIM wird die Rechtsgrundlage in eine maschinenlesbare Form extrahiert, was umgekehrt eine Harmonisierung von kommunalen Satzungsrecht ermöglicht. Aufgrund bestehender großer Varianzen im Satzungsrecht ist die Nachnutzung meistens nur mit fachlichen Anpassungen möglich, was naturgemäß auch ohne FIM schon für Antragsplattformen und Fachverfahren ebenso gilt. **2.** Der initiale Modellierungsaufwand liegt im "übergeordneten Bereich", während der Nutzen bei den FIM-nachnutzenden Kommunen geschöpft wird. Die Effekte des FIM-Vorgehensmodells für Typ-5-Leistungen entfalten sich zeitverzögert und werden vor allem bei wiederkehrenden Anpassungen sowie Verweisen und kommunalen Kollaboration deutlich. **3.** Akzeptanz und Erfolg hängen maßgeblich von einer transparenten digitalen Rendite, praxisnahen Mustern, Finanzierungen und enger Abstimmung zwischen Bundes-, Landes- und Kommunalebene ab. **4.** Das Beispielprojekt im Bestattungsrecht dient als Blaupause, bei der Übertragbarkeit auf andere Typ-5-Leistungen sollten vorab die kommunalen Varianten und Abweichungen überprüft werden.

Das Vorgehensmodell ist strategisch relevant für die digitale Transformation der kommunalen Verwaltung. Es ermöglicht die Wiederverwendung und Skalierung digitaler Lösungen, fördert die interkommunale Zusammenarbeit und unterstützt die Umsetzung gesetzlicher Vorgaben wie dem Onlinezugangsgesetz (OZG), die Single Digital Gateway Verordnung (SDG-VO) sowie die Registermodernisierung. Die Trennung von Fachlichkeit und Technik sowie die Möglichkeit zur Parametrisierung sichern Nachhaltigkeit und Anpassungsfähigkeit.

Insgesamt bietet das FIM-Vorgehensmodell auch Kommunen eine praxisnahe und methodisch konsistenten sowie technikneutralen Nachnutzung zur Digitalisierung ihrer Leistungen. Für eine erfolgreiche Umsetzung sind verlässliche Finanzierung, eine zentrale Stelle und gesetzliche Klarheit erforderlich. Kommunen sollten als aktive Mitgestalter verstanden und befähigt werden, Standardisierung und lokale Flexibilität zu verbinden. Nur durch politische Unterstützung und kontinuierliche Weiterentwicklung kann das volle Potenzial des FIM-Standards ausgeschöpft werden.

2 Einleitung

Im Rahmen des Beispielprojekts: „Anwendung von FIM bei einer Typ-5-Leistung und Umsetzung in Verbindung einer kommunalen Mustersatzung – hier Bestattungswesen“ der Digital-Lotsen Sachsen beim Sächsischen Städte- und Gemeindetag (SSG), dem Fachreferenten Bestattungsrecht beim SSG sowie den FIM-Methodenexperten und dem FIM-Coach Oliver Lindner der Lindner Consult GmbH, wurden Aspekte des Nutzens von Föderalem Informationsmanagement (FIM) auf kommunaler Ebene erörtert und diskutiert. Ziel ist es die Relevanz und die Potenziale des FIM-Standards für die kommunale Verwaltungspraxis, insbesondere auf kommunaler Ebene, der Ebene von Typ-5-Leistungen (vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 2023) herauszustellen und sichtbar zu machen. Im Ergebnis wird dieses **Konzept: FIM im Kontext von Typ-5-Leistungen** vorgelegt.

2.1 Motivation

In Sachsen soll 2026 das Sächsische Bestattungsgesetz (vgl. Sächsische Staatskanzlei, 2018) (i. d. R. Typ-4-Leistungen umfassend) fortgeschrieben werden. Kommunen erlassen im Rahmen der Gesetzgebung kommunale Satzungen (i. d. R. Typ-5-Leistungen umfassend) für die Belange des Friedhofs- und Bestattungswesens. Der SSG als kommunaler Spitzenverband unterstützt seine Kommunen durch die Bereitstellung einer entsprechenden Mustersatzung, zuletzt überarbeitet 2009. FIM (insbesondere die Bausteine Datenfelder und Prozesse) wurde bisher in Sachsen, wie auch in einigen anderen Bundesländern, weitestgehend als Standard nicht genutzt. Dies lässt den Schluss zu, dass FIM tatsächlich nicht nutzenstiftend sein könnte. Andererseits könnten auch Wissensdefizite oder unzureichende Erfahrung mit der Anwendung, der Grund sein. Die Motivation des Projekts liegt darin, zu überprüfen, ob die bisherige geringe Nutzung von FIM in Sachsen tatsächlich auf fehlenden Nutzen zurückzuführen ist oder ob mangelndes Wissen und fehlende Erfahrung die Anwendung bislang verhindert haben. Aus dieser Motivation heraus beginnt das Projekt direkt bei der Mustersatzung, um FIM von Anfang bei der digitalen Anwendung im Blick auf die Mustersatzung in der Praxis zu probieren.

2.2 Kommune der Zukunft und FIM

Die Zukunft der kommunalen Verwaltung ist geprägt von Nachhaltigkeit und Zuverlässigkeit. Heute wie morgen soll rechtsstaatliches Handeln und die Sicherung einer freiheitlich demokratischen Grundordnung effizient erfolgen. Durch die Einführung und konsequente Nutzung des FIM-Standards werden Prozesse, Datenstrukturen und Lösungen so gestaltet, dass diese in verschiedenen Kommunen adaptierbar und im Lebenszyklus der Leistung i. V. m. der Fortschreibung des rechtlichen Rahmens flexibel anpassbar sind. Dadurch entstehen langlebige und belastbare Strukturen, die Ressourcen schonen und Innovation ermöglichen – eine wichtige Voraussetzung für die Kommune der Zukunft (siehe auch Vision Kommune der Zukunft Sächsischer Städte und Gemeindetag e.V., 2024).

FIM kann ein Baustein für zuverlässiges und digitales Verwaltungshandeln sein. Standardisierte und klar dokumentierte Abläufe sorgen dafür, dass Prozesse stabil, transparent und nachvollziehbar sind. Verwaltung und Unternehmen können sich darauf verlassen, dass Leistungen jederzeit verfügbar, verständlich und sicher bereitgestellt werden.

Ändert sich eine Satzung oder ein Gesetz, bleiben i. d. R. die grundlegenden Prozessmodelle und Abläufe dank FIM in der aktualisierten Form erhalten. Das Online-Formular kann gezielt und schnell angepasst werden. Die Änderungen werden zentral dokumentiert und in die bestehenden Datenstrukturen übernommen. Entwickler erhalten automatisch Hinweise zu den Anpassungen und können diese effizient in Formularen und Verfahren umsetzen. Die Nutzer – Bürger und Unternehmen - profitieren unmittelbar von aktuellen, rechtssicheren und verständlichen Online-Angeboten. Mitarbeiter in den Verwaltungen verfügen über ein verlässliches aktuelles Werkzeug.

Die aktuell geplante Anpassung des Sächsischen Bestattungsgesetzes eröffnet die Möglichkeit, FIM für die digitale Ausgestaltung der mit der Satzung verbundenen Prozesse zu implementieren und den Nutzen oder auch Nicht-Nutzen von FIM für Typ-5-Leistungen zu untersuchen und ggf. zu empfehlen.

Durch diese nachhaltige und zuverlässige Gestaltung kann die Kommune der Zukunft zum verlässlichen Partner für alle werden.

2.3 Thesen

Ein Eindruck, der auch von Experten wie den Digital-Lotsen oder FIM-Coachs bestätigt wird, ist, dass derjenige, der den Aufwand mit FIM hat, nicht derjenige ist, der den Nutzen von FIM unmittelbar erlebt, also Nutznießer von FIM ist. Es liegt auch der Verdacht nahe, dass unmittelbar nach der Initialisierung von FIM, z. B. im Bestattungsrecht, sich der Nutzen des Vorgehens nur langsam zeigt und die wirklich spürbaren Effekte vielleicht erst bei nachfolgenden Änderungen deutlich zum Tragen kommen können.

Im Rahmen des Konzepts werden folgende Thesen aufgestellt:

1. FIM eignet sich für die Erstellung und effiziente Umsetzung kommunaler Satzungen (Typ-5-Leistungen).
2. Initialer Implementierungsaufwand und unmittelbarer Nutzen liegen bei unterschiedlichen Akteuren; eine Kompensation erfolgt üblicherweise nicht.
3. FIM erhöht die Standardisierung und Vergleichbarkeit von Satzungen und verbessert langfristig die Interoperabilität zwischen Kommunal- und Landesprozessen.
4. Die Effekte des FIM-Vorgehensmodells treten zeitverzögert ein und entfalten ihre volle Wirkung erst bei späteren Änderungen oder weiteren Satzungen.
5. Die Einführung von FIM verursacht zunächst erheblichen Mehraufwand, der sich erst bei wiederkehrenden Anpassungen oder Übertragungen amortisiert.
6. Die Akzeptanz von FIM hängt entscheidend von einer klaren und transparenten Nutzenargumentation ab, die technische, organisatorische und finanzielle Vorteile verständlich vermittelt.
7. Die Einführung von FIM erfordert enge Abstimmung zwischen der Landes- und der Kommunalebene; fehlende Koordination mindert Effizienzgewinne erheblich.
8. Die Nutzung von FIM im Bestattungsrecht kann als Pilotprojekt dienen, um Übertragbarkeit auf andere Typ-5-Leistungen zu prüfen und Handlungsempfehlungen abzuleiten.

2.4 Konzeption

Diese Konzeption zur Umsetzung von FIM im Kontext von Typ-5-Leistungen erläutert die grundlegenden Prinzipien und Zielsetzungen des Föderalen Informationsmanagements und gibt einen Ausblick auf einen möglichen Umgang mit FIM für und in Kommunen. Das Konzept wurde im Verlauf des Projekts entwickelt und dient als Grundlage für die Auseinandersetzung mit den aufgestellten Thesen. Diese Thesen spiegeln unsere Beobachtungen und Annahmen darüber wider, wie FIM die Digitalisierung kommunaler Prozesse unterstützen kann. Im Projektverlauf sollen sie überprüft und entweder bestätigt oder verworfen werden.

Die Einbindung kommunaler Praxispartner hat dabei einen unmittelbaren Realitätsbezug geschaffen und verdeutlicht, wie komplex der rechtliche Rahmen und die gelebte Praxis tatsächlich sind.

Die Konzeption zielt auf folgende Punkte ab:

- **Bereitstellen eines standardisierten Vorgehensmodells**, das die nachhaltige Umsetzung digitaler Prozesse erleichtert.
- **Die Relevanz und Grundlagen von FIM** verständlich darzustellen und in den kommunalen Kontext zu übertragen.
- **Einen rechtlichen Innovationsimpuls** zu setzen, indem im Rahmen des Projekts eine Mustersatzung für das Bestattungsrecht entwickelt und eine Gesetzesnovellierung unterstützt wird.
- **Einen Zukunftsausblick** zu geben, mit welchem deutlich wird, dass FIM im Blick auf zukünftige Aufgaben wie z. B. der Registermodernisierung erhebliche Erleichterungen und Effizienzsteigerungen mit sich bringt.

3 Ausgangslage: Die Digitalisierung im Freistaat Sachsen

Die kommunale Verwaltungsdigitalisierung im Freistaat Sachsen befindet sich in einem dynamischen Transformationsprozess. Während das Land mit Programmen wie Digitales Sachsen und zentralen Infrastrukturen wie dem Serviceportal Amt24.Sachsen klare Rahmenbedingungen schafft, ist die Umsetzung auf kommunaler Ebene durch unterschiedliche Ausgangslagen, Ressourcen und Kompetenzen geprägt.

Die Digitalisierung der kommunalen Verwaltung in Sachsen hat seit der ersten KOMKIS-Befragung deutlich an Dynamik gewonnen. Während zu Beginn vor allem externe Vorgaben wie das Onlinezugangsgesetz (OZG) als Treiber wirkten, wird der Prozess inzwischen zunehmend von den Kommunen selbst initiiert (vgl. Eljezi, Kratzmann, Botta, Dziurla, Grüttner, Hesse, Röber Manfred, 2024, S. 4). Diese Entwicklung zeigt ein wachsendes Bewusstsein für die Chancen digitaler Lösungen und eine stärkere Eigenverantwortung.

Trotz dieser Fortschritte bestehen erhebliche Herausforderungen. Besonders gravierend sind personelle Engpässe: Es fehlt an IT-Fachkräften, und die digitalen Kompetenzen im allgemeinen Verwaltungspersonal sind oft unzureichend (vgl. Eljezi et al., 2024, S. 6). Hinzu kommen kulturelle Barrieren – Teile der Belegschaft begegnen der Digitalisierung mit Skepsis oder Unsicherheit, was den Veränderungsprozess verlangsamt (ebd.). Die technische Ausgangsbasis ist zudem heterogen, was eine einheitliche Umsetzung erschwert (vgl. ebd., S. 7).

Die Analyse verdeutlicht, dass Digitalisierung nicht allein als technisches Projekt verstanden werden darf. Sie ist vielmehr eine umfassende organisatorische und kulturelle Transformation, die ein strukturiertes Change-Management erfordert. Erfolgsfaktoren sind gezielte Qualifizierungsmaßnahmen wie die Einführung von „Digital-Navigatoren“ sowie eine klare strategische Steuerung durch den Freistaat (vgl. ebd., S. 8).

Vor diesem Hintergrund gewinnt das Projekt zur Entwicklung eines FIM-Vorgehensmodells an Bedeutung. Es knüpft an bestehende Initiativen wie das Digitallotsen-Projekt Sachsen an, das gezielt kommunale Akteure befähigt, digitale Verwaltungsprozesse strategisch zu gestalten und voneinander zu lernen.

Die Stärkung bestehender Strukturen und die praxisnahe Orientierung durch das FIM-Vorgehensmodell sind entscheidende Schritte, um die digitale Transformation voranzubringen. Dennoch zeigt sich, dass die Umsetzung auf kommunaler Ebene mit erheblichen Herausforderungen verbunden ist, die den Fortschritt verlangsamen und eine Digitalisierung erschweren.

1. Komplexität und Vielfalt kommunaler Leistungen: Kommunale Leistungen sind zahlreich, fachlich komplex und lokal unterschiedlich organisiert.

2. Ressourcenmangel und begrenzte Steuerungskapazitäten: Finanzielle Engpässe, Fachkräftemangel und überlastete IT-Strukturen hemmen die Digitalisierung.

3. Uneinheitliche Umsetzungsstände und fehlende Synchronisierung: Zwischen Kommunen und Bundesländern bestehen große Unterschiede im Digitalisierungsgrad. Diese Fragmentierung führt zu Medienbrüchen und uneinheitlichen Nutzererlebnissen.

4. Veränderungsdruck und Unsicherheit über Standards: Kommunen stehen unter hohem Veränderungsdruck, oft ohne klare Perspektive auf zukünftige Standards. Die KGSt betont die Bedeutung lernender Organisationen und kontinuierlichen Kompetenzaufbaus.

Die Digitalisierung kommunaler Leistungen erfordert mehr als Technik: Sie braucht Orientierung, Standardisierung und entlastende Strukturen, und genau hier setzt das Pilotprojekt an.

4 Zielsetzung des Projekts

Das Projekt verfolgt das Ziel, ein standardisiertes Vorgehensmodell zur Anwendung des FIM-Ansatzes für kommunale Verwaltungsleistungen zu entwickeln. Im Fokus stehen Leistungen, deren Regelungs- und Vollzugskompetenz vollständig bei den Kommunen liegt, exemplarisch die Friedhofsangelegenheiten.

Das Vorgehensmodell soll Kommunen eine strukturierte Grundlage bieten, um FIM-Bausteine (standardisierte Informationen zu Prozessen, Datenfeldern und Leistungsbeschreibungen) einheitlich zu modellieren und in die digitale Umsetzung zu überführen. Dadurch wird die Digitalisierung beschleunigt, Redundanzen vermieden und die Qualität der Leistungsbeschreibungen erhöht.

Zur Erreichung dieser Ziele werden im Projekt folgende Schritte umgesetzt:

- **Aufstellen von Thesen und deren Bearbeitung**, um zentrale Fragestellungen und Lösungsansätze zu strukturieren.
- **Analyse und Aufbereitung einer Mustersatzung**, um übertragbare Musterreferenzinformationen zu entwickeln.
- **Erprobung von FIM-Informationen** im Kontext von kommunalen Leistungen
- Ableitung eines **übertragbaren Vorgehensmodells**, das als Blaupause für die Digitalisierung vergleichbarer kommunaler Leistungen dient.

4.1 Nutzenversprechen

Der geplante Mehrwert besteht darin, dass Kommunen künftig kommunale Leistungen effizient, rechtssicher und medienbruchfrei digitalisieren können. FIM soll dabei nicht als zusätzliche Hürde, sondern als strukturierter und anschlussfähiger Standardprozess verstanden werden, der Orientierung und Entlastung bietet.

Durch die Entwicklung qualitätsgesicherter Musterreferenzinformationen auf Basis von Mustersatzungen entsteht ein modulares Gesamtpaket, das flexibel an lokale Gegebenheiten angepasst werden kann. Kommunen erhalten damit eine Art „Bedienanleitung“ für die digitale Umsetzung ihrer Leistungen: Sie können gezielt entscheiden, welche Bestandteile für ihre örtliche Ausgestaltung relevant sind.

Langfristig ermöglicht das Projekt die zentrale Aufbereitung weiterer Typ-5-Leistungen nach dem EfA-Prinzip („Einer für Alle“). So entsteht eine technikneutrale übertragbare Referenzimplementierung, die nicht nur einzelne Kommunen unterstützt, sondern auch die landesweite Standardisierung und Skalierung digitaler Verwaltungsprozesse fördert.

4.2 Beitrag zur Standardisierung und Nachnutzbarkeit

Ein weiterer Vorteil ist die technologische Offenheit des Modells: Es ist nicht an ein bestimmtes System gebunden, sondern kompatibel mit allen gängigen Antrags- und Fallmanagementlösungen, die Schnittstellenformate wie XML oder JSON unterstützen. Bestehende IT-Investitionen bleiben geschützt, und Kommunen können die Lösung bedarfsgerecht in ihre Systemlandschaft integrieren, ohne auf proprietäre Technologien angewiesen zu sein.

So entsteht ein zukunftsfähiges Modell, welches Standardisierung und Flexibilität vereint und die digitale Transformation kommunaler Leistungen nachhaltig unterstützt.

4.3 Rolle der Kommunen im föderalen Gesamtkontext

Im föderalen Staatssystem der Bundesrepublik Deutschland sind Kommunen nicht nur Ausführungsorgane, sondern zentrale Akteure bei der Umsetzung staatlicher Leistungen. Sie stehen im direkten Kontakt mit den Bürgern und prägen den Vollzug gesetzlicher Vorgaben maßgeblich.

Das Projekt greift diesen Umstand auf: Kommunen werden nicht als reine Anwender verstanden, sondern als aktive Mitgestalter des FIM-Vorgehensmodells. Es ist geplant, dass ihre Perspektiven, Bedarfe und Erfahrungen gezielt in die Weiterentwicklung einfließen. So entsteht ein Modell, das nicht „von oben“ vorgegeben wird, sondern sich aus den Erfahrungen der FIM-Experten, der Digital-Lotsen, Fachreferenten und der kommunalen Praxis heraus entwickelt und dadurch lebendig bleibt.

5 FIM-Methodik

Hinweis: Dieses Kapitel kann übersprungen werden, wenn Sie bereits mit dem Föderalen Informationsmanagement (FIM) vertraut sind. Einen kompakten Überblick finden Sie unter <https://fimportal.de> oder <https://FIM.Digital-Lotsen.de>. Wer FIM noch nicht kennt, sollte das Kapitel unbedingt lesen, um die Grundlagen und Zusammenhänge zu verstehen.

FIM ist ein vom IT-Planungsrat beschlossener Standard, der die Qualität, Konsistenz und Wiederverwendbarkeit von Verwaltungsinformationen in Deutschland sicherstellen soll. Ziel ist es, eine einheitliche Datenbasis zu schaffen, die die Interoperabilität zwischen Bund, Ländern und Kommunen fördert und die digitale Transformation der Verwaltung strukturell unterstützt.

Ein besonderer Mehrwert von FIM liegt in der Unterstützung der Standardisierung und Harmonisierung von Verwaltungsleistungen über Ländergrenzen hinweg. Durch die Verwendung einheitlicher Datenformate, insbesondere der verbindlich festgelegten XÖV-Standards, wird die Zusammenarbeit zwischen Behörden erleichtert, Medienbrüche werden reduziert und die Servicequalität für Bürger und Unternehmen verbessert.

Der FIM-Ansatz gliedert sich in zwei zentrale Phasen: Zunächst werden auf Basis geltender Rechtsgrundlagen Stamminformationen erstellt. Diese bilden die Grundlage für die sogenannten OZG-Referenzinformationen, die die Leistungen konkretisieren und für die digitale Umsetzung einleiten. In einem nächsten Schritt folgen die technische Modellierung (z. B. Klick-Prototypen und Maskeninformationen) und schließlich die Bereitstellung der fertigen Online-Leistung.

FIM schafft damit die Voraussetzungen für eine moderne, nutzerfreundliche und rechtssichere Verwaltung und ist zugleich ein zentrales Instrument zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) und des „Einer-für-Alle“-Prinzips. Die Verwendung von FIM für die kommunale Digitalisierung liegt in der Nachnutzung.

5.1 FIM-Bausteine

Die FIM-Bausteine sind standardisierte Elemente des FIM. Sie dienen dazu, Verwaltungsleistungen einheitlich zu beschreiben und rechtliche sowie technische Informationen strukturiert bereitzustellen.

1. Baustein Leistung: Standard XZufi

Einheitliche, rechtlich geprüfte Beschreibung der Verwaltungsleistung, verständlich für Bürger und Wirtschaft.

2. Baustein Prozesse: Standard XProzess

Er dient dazu, Verwaltungsprozesse standardisiert, nachvollziehbar und interoperabel zu als Ablaufmodell zu modellieren.

3. Baustein Datenfelder: Standard XDatenfelder

Strukturierte Beschreibung der benötigten Daten. Listet die benötigten Informationen für die Leistung, z. B. Name, Adresse oder spezifische Angaben, in standardisierter Form.

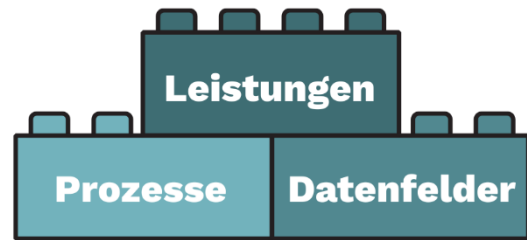


Abbildung 1: FIM-Bausteine; eigene Darstellung.

5.1.1 Baustein Leistung

Der erste Schritt im FIM-Baustein „Leistung“ ist der sogenannte **Leistungszuschnitt**. Dabei wird jede Verwaltungsleistung auf Basis ihrer gesetzlichen Grundlage analysiert, geprüft und (falls erforderlich) ergänzt oder korrigiert. Dieser Schritt erfolgt für jede Leistung individuell und wird in einem eigenen Formular dokumentiert. Ziel ist es, die Leistung eindeutig zu identifizieren, abzugrenzen und für die weitere Bearbeitung vorzubereiten.

Sobald der Leistungszuschnitt freigegeben ist, wird für jede Leistung eine **Leistungsbeschreibung** erstellt. Die Leistungsbeschreibung ist der konkrete Text, der die Leistung für Bürger oder Unternehmen erklärt. Sie basiert auf Stammtexten, die zentral bereitgestellt werden, und muss durch lokale (Vollzugs-)Informationen ergänzt werden. Merkmale:

- Einheitliche Benennung im Leistungskatalog (bundesweite Identifizierung über Leistungsschlüssel)
- Übersetzung der Rechtssprache in eine verständliche Sprache für die Nutzer
- Veröffentlichung in den Serviceportalen von Bund, Ländern und Kommunen

Sie bildet die zentrale Grundlage für die spätere Entwicklung des Online-Dienstes sowie für die **Prozesse** und **Datenfelder**, die sich inhaltlich an der Leistungsbeschreibung orientieren.

5.1.2 Baustein Prozesse

Der FIM-Baustein Prozesse dient der standardisierten Erfassung und Strukturierung von Verwaltungsprozessen. Ziel ist es, Abläufe innerhalb von Behörden zu vereinheitlichen, um Verwaltungsleistungen effizient, rechtssicher und ggfs. medienbruchfrei umzusetzen. Der Baustein fungiert als methodischer Leitfaden für die optimierte Abwicklung administrativer Aufgaben und ist ein zentrales Element der digitalen Verwaltungsmodernisierung.

Die Verwaltungsprozesse werden in einer FIM-BPMN-Notation modelliert. Diese Notation ist eine reduzierte BPMN 2.0-Notation, die mithilfe von verwaltungstypischen Baukästen eine schnelle Modellierung ermöglicht.

- Musterprozesse: Verwaltungsakt nach § 35 VwVfG oder SGB-II erleichtern die Modellierung wiederkehrender Verwaltungsabläufe.
- Referenzaktivitätengruppen (RAGs): strukturieren die Prozesse in acht festgelegte Aufgabenbereiche, die als Teilprozesse in der Verwaltung typischerweise als Tätigkeit vorkommen.
- Aufgaben: Atomare Tätigkeiten unterhalb der Referenzaktivitätengruppen beschrieben die genauen Teilschritte.

Die RAGs sorgen für eine logische, rechtlich konforme Abfolge der Prozessschritte. Jede RAG wird mit einer Rechtsgrundlage verknüpft.

Die Modellierung erfolgt grundsätzlich durch die jeweils rechtssetzende Behörde, sei es auf Landes- oder kommunaler Ebene, mithilfe gängiger BPMN-konformer Modellierungswerkzeuge wie PICTURE, Adonis oder ARIS4FIM. Diese Tools unterstützen die FIM-Methodik und ermöglichen eine strukturierte, nachvollziehbare Prozessdarstellung. In diesem Projekt wird PICTURE verwendet, da es eine Basiskomponente in Sachsen ist.

Es gibt unter anderem folgende Prozessarten:

1. FIM-Stammprozess

- Darstellung des rechtlich vorgegebenen Ablaufs innerhalb einer Behörde
- Akteure außerhalb der Behörde (z. B. Antragsteller, Gutachter) werden als „Black Box“ behandelt
- Dokumentiert rechtliche Grundlagen und Nachrichtenflüsse, zum Beispiel von und zu Registern
- Identifizierung von **Dokumentsteckbriefen**, die einen Nachrichtenfluss und mit Verknüpfung von Datenschemata die genaue Datenstrukturierung beschreiben

2. Musterreferenzprozess

- Beschreibt einen Verwaltungsablauf auf Grundlage einer Mustersatzung (keine reale Rechtsgrundlage)
- Ergänzt um die Perspektive des Antragstellers im digitalen Verfahren
- Dient als Vorlage für die Entwicklung nutzerfreundlicher Online-Dienste

Es gibt noch die Prozessarten Lokal-, OZG-Referenz- und Referenzprozess, die weitere Detaillierungsgrade darstellen. Auf Basis dieser Prozessmodelle können IT-Dienstleister gezielt Online-Dienste entwickeln, die den Informationsbedarf im Verwaltungsprozess zu jedem Zeitpunkt im Verfahren klar definieren. Dies ermöglicht eine präzise, bürgerzentrierte Gestaltung digitaler Verwaltungsleistungen.

Die Prozessmodellierung dient zudem in der Vollzugsbehörde dazu, den Ressourcenverbrauch zu bestimmen und Abläufe rechtssicher und effizient umsetzen zu können.

5.1.3 Baustein Datenfelder

Die standardisierte Erfassung und Bereitstellung von Daten ist ein zentraler Bestandteil des FIM-Bausteins **Datenfelder**. Ziel dieses Bausteins ist es, Informationen innerhalb von Verwaltungsprozessen konsistent zu strukturieren und systematisch zu erfassen. Damit bildet er die Grundlage für die digitale Abbildung und Verwaltung von Formularen und Dokumenten. Darüber hinaus unterstützt der Baustein die Interoperabilität zwischen Fachverfahren, Portalen und föderalen Ebenen und schafft die Basis für eine einheitliche Datenhaltung im Sinne des Once-Only-Prinzips.

Der Baustein besteht aus vier Baukästen:

1. **Datenfelder** – die kleinste Einheit, z. B. „Vorname“ oder „Geburtsdatum“ (in Ergänzung mit Codelisten und Regeln)
2. **Datenfeldgruppen** – fassen thematisch zusammengehörige Felder, z. B. „Angaben zum Antragsteller“
3. **Stammdatenschemata / Referenzdatenschemata** – strukturieren komplette Formulare, z. B. für eine Gewerbeanmeldung

4. **Dokumentsteckbriefe**– beschreiben die Dokumente und enthalten Metadaten wie Titel, rechtliche Grundlagen und Erstellungsdatum

Ein **Referenzdatenschema** baut auf dem Stammdatenschema auf und ergänzt es um technische Felder wie Antragsdatum, Rückkanal oder BUND-ID-Anbindung, essenziell für die Umsetzung digitaler Online-Dienste.

Die Modellierung der Datenschemata erfolgt je nach Bundesland in verschiedenen Tools wie FRED3 oder ARIS4FIM. In diesem Projekt wurde FRED3 genutzt.

Dabei kommen bevorzugt harmonisierte BOB-Felder zum Einsatz, standardisierte Bausteine, die sich in Verwaltungsdokumenten wiederholen und daher wiederverwendet werden sollen. Fachspezifische Felder, die nicht im BOB-Katalog enthalten sind, werden durch Methodenexperten individuell erstellt. Die Pflege und Aktualisierung dieser Felder erfolgt zentral, um Konsistenz und Nachnutzbarkeit sicherzustellen. Änderungen werden versioniert dokumentiert, sodass eine transparente Weiterentwicklung gewährleistet ist.

Die standardisierte Nutzung von Datenfeldern ermöglicht eine strukturierte, rechtssichere und medienbruchfreie Erfassung von Informationen. Sie reduziert Redundanzen, erleichtert die Nachnutzung und verbessert die Effizienz bei der Umsetzung digitaler Verwaltungsprozesse, insbesondere im Kontext des OZG und des „Einer-für-Alle“-Prinzips.

5.2 Zwischen Stamm-, Referenz- und Musterinformationen

Die Modellierung digitaler Verwaltungsleistungen im Rahmen des Föderalen Informationsmanagements basiert auf unterschiedlichen Informationstypen, die jeweils eine spezifische Funktion erfüllen. Diese lassen sich in drei zentrale Kategorien unterteilen: **FIM-Stamminformationen**, **OZG-Referenzinformationen** und **Musterinformationen**. Sie unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Herkunft, Zielsetzung und Verbindlichkeit und bauen methodisch aufeinander auf.

5.2.1 FIM-Stamminformationen – die rechtlich fundierte Ausgangsbasis

FIM-Stamminformationen bilden die Grundlage jeder FIM-konformen Verwaltungsleistung. Sie werden ausschließlich auf Basis der geltenden Rechtsgrundlagen erstellt – durch das jeweils zuständige Ministerium oder eine vergleichbare Behörde auf Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene. Sie bestehen aus:

- **FIM-Stammtexten** (rechtlich geprüfte Beschreibungstexte),
- **FIM-Stammprozessen** (prozessuale Abläufe aus Sicht der Behörde),
- **FIM-Stammdatenschemata** (strukturierte Datenfelder und -gruppen).

Werden die allgemeinen Stamminformationen um die vor Ort geltenden Ausführungsregelungen ergänzt und konkretisiert, entstehen sogenannte **Lokalinformationen**. Sie enthalten detaillierte Angaben zur praktischen Umsetzung einer Verwaltungsleistung, beispielsweise zu:

- Verfahrensabläufen
- Voraussetzungen und Bedingungen
- Zuständigkeiten, einschließlich Organisationseinheiten und Kontaktdaten.

Lokalinformationen umfassen insbesondere **Leistungsbeschreibungen**, **Lokalprozesse** sowie **Lokaldatenschemata**. Sie dienen dazu, die Ausführung einer Leistung transparent und nachvollziehbar darzustellen.

5.2.2 OZG-Referenzinformationen – die nutzerzentrierte Zielvision

OZG-Referenzinformationen bauen auf den FIM-Stamminformationen auf und zeigen, wie eine Verwaltungsleistung aus Sicht der Nutzer digital und medienbruchfrei gestaltet werden kann. Sie dienen als Zielbild für eine moderne, bürgerfreundliche Online-Leistung und bestehen aus:

- **OZG-Referenzprozessen** (baut auf dem FIM-Stammprozess auf, inkl. Nutzerinteraktionen und erstem Entwurf des Online-Dienstes),
- **OZG-Referenzdatenschemata** (baut auf dem FIM-Datenschemata auf, inkl. technischen Felder wie BUND-ID, Rückkanal, Antragsdatum).

Diese Informationen dürfen bewusst über den aktuellen Rechtsrahmen hinausgehen, um Optimierungspotenziale aufzuzeigen. Wo rechtliche Anpassungen erforderlich sind, werden diese konkret benannt, z. B. direkt an Prozessschritten oder Datenfeldern. OZG-Referenzinformationen sind somit ein wichtiges Instrument zur Weiterentwicklung von Leistungen im Sinne des Onlinezugangsgesetzes und des EfA-Prinzips.

5.2.3 Musterinformationen – methodische Unterstützung und Orientierung

Musterinformationen dienen als methodische Hilfestellung bei der Erstellung von FIM-Stamminformationen oder OZG-Referenzinformationen. Sie beziehen sich auf eine reale Rechtsgrundlage, sind aber nicht rechtsverbindlich, jedoch fachlich fundiert und methodisch geprüft. Musterinformationen bestehen aus:

- **Mustertexten,**
- **Musterprozessen** und
- **Musterdatenschemata.**

Sie sollen eine einheitliche, wiederverwendbare Grundlage bieten. Behörden können sie als Vorlage nutzen, um eigene FIM-konforme Inhalte zu entwickeln oder bestehende Leistungen zu harmonisieren. In der Praxis werden keine Musterdatenschemata erstellt, sie werden als Musterreferenzdatenschemata bezeichnet.

Beispiel: Ein Land stellt seine Typ-4-Musterinformation anderen Ländern zur Verfügung.

5.3 Typisierung - Einordnung von Typ-5-Leistungen

Um die föderale Komplexität besser handhabbar zu machen, wurden verschiedene **Leistungstypen** definiert, welche die rechtliche Zuständigkeit und Umsetzung einer Leistung systematisch erfassbar machen. Dazu werden Leistungen in verschiedene Typen unterteilt, um die föderale Vielfalt systematisch abzubilden. Die Typisierung orientiert sich an der Zuständigkeit und der rechtlichen Grundlage der Leistung:

- **Typ 1:** Leistungen der Bundesverwaltung, die bundeseinheitlich geregelt.
- **Typ 2:** Leistungen der Landesverwaltung, die bundesrechtlich geregelt sind.
- **Typ 3:** Leistungen der Landesverwaltung, die landesrechtlich geregelt sind.
- **Typ 4:** Kommunale Leistungen, die bundes- oder landesrechtlich geregelt sind.
- **Typ 5:** Leistungen, die ausschließlich kommunalspezifisch geregelt sind und nicht bundeseinheitlich vorkommen. (ausschließlich ein Ausschnitt)

Die Besonderheit von **Typ-5-Leistungen** liegt darin, dass sie ausschließlich aus kommunal-spezifischen Rechtsgrundlagen entstehen. Ihre Erstellung erfolgt in den Landesredaktionen oder kommunalen Redaktionssystemen, wobei zunächst die relevanten Normen analysiert und anschließend eine Leistungsbeschreibung erstellt wird. Typ-5-Leistungen sind entscheidend für die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes, da sie sicherstellen, dass auch regionale Besonderheiten digital verfügbar sind. Sie ermöglichen die Standardisierung und Nutzbarkeit von Informationen, ohne die föderale Vielfalt einzuschränken, und tragen so zur vollständigen Abdeckung aller Verwaltungsleistungen bei.

6 FIM und Mustersatzung: Ein erster Schritt – noch kein Durchbruch

Das Kapitel beschreibt den Weg von der Analyse der Ausgangslage bis zur Entwicklung eines Vorgehensmodells für Typ-5-Leistungen. Diese Leistungen sind durch individuell ausgestaltetes kommunales Satzungsrecht stark lokal geprägt und besitzen i. d. R. keine einheitlichen Stamminformationen, was eine zentrale Standardisierung erschwert.

Ausgangspunkt für die Erstellung dieser Konzeption ist die Bereitstellung von Mustersatzungen des SSG, die auch bei Änderungen effizient umgesetzt werden können. Mit diesem Konzept wird ein Ansatz für FIM im Umgang mit Typ-5-Leistungen entwickelt. Nachfolgend werden die einzelnen Schritte hierzu beschrieben.

6.1 Ausgangspunkt des Projekts

Typ-5-Leistungen sind stark lokal geprägt und verfügen daher über keine einheitlichen Stamminformationen. Ihre rechtliche und organisatorische Ausgestaltung variiert von Kommune zu Kommune, was eine zentrale Standardisierung aufgrund der Vielfalt der Leistungen erschwert.

Bei der Analyse wurde festgestellt, dass im FIM-Portal bislang nur sehr wenige Typ-5-Leistungen verfügbar sind. Ebenso existieren in den Ländern kaum Stellen, die kommunale Inhalte (explizit Typ-5) pflegen, mit Ausnahme von Typ-5-Leistungsbeschreibungen. Dies erschwert die flächendeckende Bereitstellung standardisierter Informationen auf der kommunalen Ebene erheblich. Eine Institution, die zentral die kommunale Digitalisierung unterstützt, könnte hierfür eine Serviceeinheit schaffen, um die Kommunen bei der Nachnutzung von FIM-Informationen zu unterstützen und nachnutzbare FIM-Informationen für die Kommunen im Land zu erstellen.

Vor diesem Hintergrund wurde geprüft, welche Arten von FIM- oder OZG-Informationen sich für Typ-5-Leistungen eignen. Wenig sinnvoll erschien es, eine spezifische Satzung zu modellieren. Stattdessen wurde eine Mustersatzung des Sächsischen Städte- und Gemeindebundes gewählt, in der Annahme, dass diese Mustersatzung als eine gute Grundlage für die meisten kommunalen Satzungen im Freistaat gedient hat. Weil keine konkrete Handlungsgrundlage, sondern eine Mustersatzung modelliert wurde, werden die Ergebnisse „Musterreferenzinformationen“ genannt:

- Baustein Leistungen: Hier werden Musterleistungsbeschreibungen bereitgestellt.
- Baustein Datenfelder und Prozesse: Für Typ-5-Leistungen sind Stamminformationen wenig sinnvoll, weil die rechtssetzende Ebene gleichzeitig die umsetzende Ebene ist. Bei Typ-5-Leistungen muss es daher um nachnutzbare FIM-Informationen gehen. Daher wurde entschieden, Musterreferenzinformationen zu modellieren. Dies gilt auch für den Baustein Prozesse, hier wird von Musterreferenzprozessen gesprochen.

Die Idee liegt darin, dass diese FIM-Informationen als Blaupause dienen, welche von Kommunen flexibel an ihre lokalen Gegebenheiten angepasst werden könnten. Die Modellierung soll so erfolgen, dass Auswahlmöglichkeiten bestehen, etwa durch Variantenpfade oder optionale Felder. Um dies zu verdeutlichen, werden die einzelnen Bausteine nochmals detaillierter beschrieben.

6.1.1 Besonderheit Baustein Leistungen

Für den Baustein „Leistungen“ wird eine globale Leistungsbeschreibung erstellt. Diese deckt nicht jede mögliche Ausprägung im Detail ab, verweist jedoch gezielt auf die jeweilige

Kommune. Dadurch bleibt die Beschreibung allgemein genug für die Wiederverwendung, aber offen für kommunalspezifische Ergänzungen.

6.1.2 Besonderheit Baustein Prozesse

Im Bereich der Prozesse erfolgt eine Zusammenfassung mehrerer Einzelmaßnahmen zu einem Prozessmodell. Dieses Modell bildet sämtliche Eventualitäten ab, welche aufgrund der Regelungskompetenz durch die Typ-5-Leistungen entstehen, um eine möglichst vollständige und flexible Prozessdarstellung zu gewährleisten.

6.1.3 Besonderheit Baustein Datenfelder

Der Baustein „Datenfelder“ weist eine zentrale Besonderheit auf: Auf der Typ-5-Ebene wird bewusst auf die Erstellung konkreter Stamminformationen verzichtet. Grund dafür ist die hohe Variabilität der Anforderungen. Stattdessen werden auf dieser Ebene ausschließlich Muster auf Referenzebene gebildet.

Die FIM-Methodik wird in diesem Zusammenhang erweitert: Im Musterreferenzdatenschema wird künftig zwischen zwei Ebenen unterschieden:

- Der Anwenderperspektive (Bürger)
- und der kommunalen Ebene.

Für letztere werden spezifische Felder modelliert, die es der Kommune ermöglichen, das Datenschema zu parametrisieren. Ein Beispiel: Die Kommune kann angeben, ob sie über einen Friedwald verfügt. Falls dies nicht der Fall ist, greifen Regeln, die das Datenschema entsprechend anpassen.

6.2 Vorgehen

Die Mustersatzung wurde in enger Abstimmung mit fachlichen Experten erstellt. Dabei traten deutliche Unterschiede zwischen den Verwaltungsleistungen zutage:

- Friedhöfe sind teils kirchlich, teils staatlich organisiert,
- Angebote wie Feierstunden variieren stark und
- Regelungen zu Grabbeigaben unterscheiden sich erheblich.

Diese Heterogenität machte eine flexible Struktur notwendig, um eine breite Nutzbarkeit sicherzustellen. Ziel ist die Erarbeitung und kostenfreie Bereitstellung eines anpassbaren „Verfahrensgerüsts“, welches entsprechend der organisatorischen bzw. satzungsgemäßen Voraussetzungen in den Städten und Gemeinden nachgenutzt und passgenau durch die kommunalen Anwender (um)designt werden kann. Dies ist nicht zuletzt ein Beitrag zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung und zur digitalen Souveränität der kommunalen Anwender.

6.2.1 Vorgehen im Baustein Leistung

Dieser Abschnitt zeigt, wie bestehende Bestattungsleistungen erfasst, fehlende ergänzt und für die digitale Umsetzung vorbereitet wurden. Dazu gehören die Überarbeitung von Leistungsbeschreibungen, die Entwicklung flexibler Textbausteine, die Einbindung der Fachlichkeit sowie die Rolle der Mustersatzung als Grundlage für eine einheitliche und effiziente digitale Kommunalverwaltung.

6.2.1.1 Bestandsaufnahme der schon bestehenden Leistungen

Die Analyse der Rechtsgrundlagen ergab, dass viele Leistungen schon über einen Leistungsschlüssel verfügen. Wir haben uns daher zuerst das schon bestehende Gerüst aus Leistungsschlüsseln angesehen und die fehlenden Leistungen laut Mustersatzung und Sächsischem Bestattungsgesetz identifiziert und zugeschnitten. Für diese Leistungen haben wir im nächsten Schritt einen Leistungsschlüssel beantragt.

Die schon bestehenden Leistungen im Bereich Bestattung waren:

Tabelle 1: Bereits bestehende Leistungen.

Leistungsschlüssel	Leistung
99101002104001	Bestattung – Erdbestattung Anmeldung
99101002104002	Bestattung – Feuerbestattung Anmeldung
99101024000000	Ausgrabung oder Umbettung von Leichen und Aschen Genehmigung
99101001038000	Nutzungsrecht für eine Grabstelle Übertragung
99101008001000	Aufstellen oder Verändern von Grabmalen oder anderen baulichen Anlagen auf Friedhöfen Erteilung

Neuzugeschnitten und mit einer Leistungsbeschreibung beschrieben wurden folgende Leistungen:

Tabelle 2: Neugeschnittene Leistungen.

Leistungsschlüssel	Leistung
wurde beantragt	Ausnahme von Verhaltensregelung auf dem Friedhof Ausnahmegenehmigung
wurde beantragt	Bestattung von Grabbeigaben bei der Beisetzung Anzeige
wurde beantragt	Bestattung in Sarg mit abweichender Größe Ausnahmegenehmigung
wurde beantragt	Durchführung einer Trauerfeierlichkeit Genehmigung
wurde beantragt	Totengedenkfeier Anmeldung
wurde beantragt	Bestattung Fehlgeborenes Anmeldung
wurde beantragt	Änderung der Anschrift oder Namens des Verfügungsberechtigten Anzeige
wurde beantragt	Entfernung des Grabmals Genehmigung

6.2.1.2 Erstellung von Leistungsbeschreibungen

Zu den zuvor identifizierten Leistungen erstellten wir Leistungsbeschreibungen. Dabei wurde deutlich, dass die bereits vorhandenen Stammtexte inhaltlich unvollständig waren und zudem nicht den FIM-Qualitätssicherungskriterien entsprachen. Eine vollständige Überarbeitung der Stammtexte wäre daher erforderlich gewesen, um bestehende inhaltliche

Lücken zu schließen und die jeweiligen Rechtsgrundlagen systematisch und korrekt abzubilden.

Ziel war, möglichst viele Stammtextmodule vollständig zu erfassen, trotz hoher Varianz. Da die Friedhofsbetreiber sehr heterogene Organisationsstrukturen haben, entschlossen wir uns allgemein für neutrale Formulierungen, die den lokalen Gegebenheiten angepasst werden können. So wurde zum Beispiel für die Kostenfrage entschieden, eine neutrale Formulierung zu verwenden:

„Dies kann unterschiedlich sein, bitte wenden Sie sich an Ihre zuständige Kommune.“

Im Redaktionssystem (amt24.sachsen) kann die nachnutzenden Kommunen den Text in dem Textmodul für sich anpassen.

Die Formulierungen sollen, als eine Art Textbausteine, zudem so gestaltet sein, dass sie flexibel auf verschiedene Anwendungsfälle verwandt werden können. Im Sinne des EfA-Prinzips entsteht dadurch eine Strahlwirkung: Ein Pool variabler Formulierungen fördert die Erstellung weiterer Stammtexte, die zugleich die Anforderungen der FIM-Methodik erfüllen und flexibel nachgenutzt und mit Lokalinformationen ergänzt werden können. Dies ist gerade im kommunalen Kontext wichtig.

So wurde eine breite Anschlussfähigkeit für verschiedene Kommunen geschaffen. Die neutralen Textbausteine ermöglichen es den Anwendern, spezifische Regelungen und lokale Besonderheiten unkompliziert einzufügen. Dabei wurde besonders Wert daraufgelegt, dass die Module sowohl für große städtische Friedhofsverwaltungen als auch für kleinere Friedhöfe in Gemeinden gleichermaßen nutzbar sind. Durch die Vermeidung von zu spezifischen Vorgaben und die bewusste Offenheit der Formulierungen können individuelle Anforderungen und Gegebenheiten optimal berücksichtigt werden.

6.2.1.3 Einbindung der Fachlichkeit

Die Friedhofsverwaltung einer großen Stadt wurden als Fachlichkeit durch einen Workshop einbezogen. Hier wurde rückgemeldet, dass sich die unterschiedlichen Gegebenheiten der einzelnen Friedhöfe nur dann angemessen berücksichtigen lassen, wenn die Textbausteine in den Leistungsbeschreibungen flexibel genug für lokale Besonderheiten bleiben. Gleichzeitig zeigte sich, dass eine echte administrative Entlastung der Friedhofsverwaltungen nur möglich ist, wenn die Fachlichkeit frühzeitig und umfassend integriert wird. Viele der bereits bestehenden Leistungen verfügen zwar über FIM-Stammtexte, werden in der Praxis aber nicht entsprechend angewendet. Gerade bei kommunalen Leistungen ist daher ein intensiver Praxisabgleich erforderlich. Aus diesem Grund wurde sich im Projektteam darauf geeinigt, dass es sich um Mustertexte und keine Stammtexte handelt.

6.2.1.4 Rolle der Mustersatzung

Eine Mustersatzung ist in mehrfacher Hinsicht ein gutes Mittel, um bei der Digitalisierung von Kommunen zu unterstützen:

- Durch ein Satzungsmuster kommt man zu mehr Einheitlichkeit, so dass Umsetzungsvorschläge für die digitale Ausgestaltung vorgeschlagen und diskutiert werden können.
- Die Diskussion über lokale Unterschiede liefert Erkenntnisse, die unterschiedlichen Kommunen auch unabhängig von der Mustersatzung weiterhelfen können.
- Eine Vereinheitlichung entfaltet auch dann positive Effekte, wenn nicht alle Kommunen unmittelbar beteiligt sind. Sie sorgt für mehr Übersichtlichkeit und Orientierung im Verwaltungskontext – auch für Bürger, die von vergleichbaren Abläufen profitieren.

Im vorliegenden Fall der Friedhof-Mustersatzung stellte die Vielfalt der beteiligten Akteure mit ihren jeweils sehr unterschiedlichen lokalen Regelungen eine erhebliche Herausforderung für die Erstellung und Abbildung der Mustersatzung in den FIM-Bausteinen dar. Bei genauerer Betrachtung kommunal bestehender Satzungen zeigt sich jedoch, dass diese Problematik nicht ausschließlich auf Friedhöfe beschränkt ist, sondern zahlreiche kommunale Satzungen betrifft. Es empfiehlt sich im Kontext der Erstellung von Mustersatzungen eine Festlegung, wie die oben beschriebene sowie die in diesem Dokument vorgestellte Herangehensweise, als Standard angewendet werden soll.

6.2.1.5 Fazit aus dem Baustein Leistungen

Die FIM-Methodik stellt grundsätzlich für den Leistungszuschnitt und für die Leistungsbeschreibungen von Typ-5-Leistungen keine besondere Herausforderung im Baustein Leistungen dar. Der Leistungszuschnitt wurde für einen bestimmten Scope von (OZG-relevanten) Leistungen auf Grundlage der Mustersatzung vorgenommen.

6.2.2 Vorgehen im Baustein Prozesse

Für die identifizierten Leistungen wurden Musterreferenzprozesse erstellt. Im Fokus standen dabei insbesondere die Anmeldung einer Trauerfeierlichkeit sowie die Anmeldung einer Beisetzung (Urne oder Grab). Alle Abläufe wurden so modelliert, dass sie der Mustersatzung entsprechen und von Kommunen als Grundlage genutzt werden können, ihre eigenen Lokalprozesse daraus zu entwickeln.

6.2.2.1 Herausforderungen bei der Prozessmodellierung

Ähnlich wie bei den Bausteinen Leistungen und Datenfelder zeigte sich auch im Baustein Prozesse die hohe Varianz kommunaler Gegebenheiten als zentrale Herausforderung. Die Friedhofsbetreiber organisieren Trauerfeiern und Beisetzungen sehr unterschiedlich: Während einige Kommunen über eigene Trauerhallen mit festen Zeitfenstern verfügen, ermöglichen andere flexiblere Regelungen oder haben nur bedingt Räumlichkeiten, die zur Verfügung stehen. Teilweise sind diese sogar saisonal bedingt.

Bei der Modellierung der Prozesse musste daher berücksichtigt werden, dass:

- unterschiedliche Ausstattungen existieren (z.B. Räumlichkeiten, Technik, Platz vor Ort)
- verschiedene Namensdefinitionen (Semantiken) bestehen (keine einheitliche Definition der Grabformen)
- lokale Besonderheiten bei der Grabauswahl und -zuweisung bestehen (freie Wahl vs. Reihengrabvergabe)
- technische Infrastrukturen unterschiedlich ausgeprägt sind (digitale Belegungspläne vs. analoge Dokumentation)

6.2.2.2 Lösungsansatz: Flexible Prozessbausteine

Um dieser Heterogenität gerecht zu werden, wurden die Prozesse auf einer höheren Ebene aufgebaut. Es wurden neutrale Prozessschritte definiert, die als Bausteine verstanden werden können. Kommunen haben so die Möglichkeit, den Grundprozess beizubehalten und durch lokale Details zu ergänzen oder anzupassen.

Für die Anmeldung einer Beisetzung wurde beispielsweise ein Musterreferenzprozess modelliert, der folgende Kernschritte umfasst:

1. Auswahl der Beisetzungsart (Erdbestattung/Urnenbeisetzung)
2. Angabe der Verstorbenen-Daten
3. Auswahl der Grabstelle (sofern zutreffend)
4. Terminvereinbarung
5. Prüfung und Bestätigung durch die Verwaltung

Innerhalb dieser Struktur können Kommunen entscheiden, ob bestimmte Schritte automatisiert oder manuell erfolgen, ob zusätzliche Genehmigungen erforderlich sind oder ob bestimmte Informationen bereits aus anderen Systemen übernommen werden können.

6.2.2.3 Fazit aus dem Baustein Prozesse

Die Abstimmung mit der Fachlichkeit erfolgte auch hier über einen Workshop, in dem die modellierten Prozesse mit der Praxis abgeglichen wurden. Dabei wurde deutlich, dass die Akzeptanz der Prozesse maßgeblich davon abhängt, ob sie die realen Abläufe widerspiegeln und echte Entlastung bieten und nicht zusätzlichen Dokumentationsaufwand erzeugen.

Ein Kernpunkt war hier die Anbindung der unterschiedlichen Fachverfahren. Da die Musterreferenzprozesse lediglich die Schritte abbilden, die technische Umsetzung dieser jedoch den Kommunen überlassen ist, gab es große Varianz in den eingesetzten Software-Lösungen. Im Freistaat Sachsen wird diese Herausforderung jedoch durch den kommunalen Einsatz von TRANSCONNECT gelöst, einer "multiplen Datendrehscheibe", die unterschiedliche technischen Systeme verknüpfen kann. Ob diese sich für einen Anschluss an ein Online-Antrags-Portal eignen und in welcher Form dies erfolgen müsste, wäre an anderer Stelle zu klären.

Die Prozessmodellierung für Typ-5-Leistungen erfordert daher ein besonderes Maß an Flexibilität und Praxisnähe. Folgende Erkenntnisse lassen sich festhalten:

- **Frühe Einbindung der Fachlichkeit ist entscheidend:** Nur durch kontinuierlichen Austausch mit den Friedhofsverwaltungen können praxistaugliche Prozesse und daraus operative Abläufe entstehen.
- **Klare Dokumentation ist unerlässlich:** Kommunen benötigen verständliche Anleitungen, um die Prozesse lokal anzupassen und in ihre Systeme zu integrieren.
- **Standardisierung und Individualität müssen ausbalanciert werden:** Zu starre Vorgaben führen zu Ablehnung, zu offene Strukturen erschweren die Nachnutzung.
- Die Prozessmodellierung könnte perspektivisch auch für das Routing über TRANSCONNECT und FIT-Connect eingesetzt werden. Dadurch würden die Prozessmodelle eine unmittelbare technische Anwendung bekommen. In der weiteren Perspektive sollte über eine KI-automatisierte Änderung von Prozessmodellen bei Rechtsänderungen nachgedacht werden, um den manuellen Pflegeaufwand langfristig zu reduzieren.

Insgesamt zeigte sich, dass die Prozessmodellierung im Kontext kommunaler Typ-5-Leistungen ähnlichen Herausforderungen unterliegt wie der Bausteine Leistungen und Datenfelder: Der kleinste gemeinsame Nenner muss gefunden werden, ohne die notwendige Flexibilität für lokale Besonderheiten zu verlieren.

6.2.3 Vorgehen im Baustein Datenfelder

Technisch mussten alle potenziell relevanten Datenfelder abgebildet werden, obwohl nicht jede Kommune jedes Datenfeld benötigen wird, z.B. besitzt nicht jede Kommune einen Friedwald. Die Lösung wurde über zwei Ebenen in FIM geregelt. Es wird wie folgt unterteilt:

- **Kommunale Auswahlfelder (Kommunale Ebene):** Diese Felder ermöglichen es den Kommunen, spezifische Optionen oder Ausprägungen, wie etwa „Friedwald vorhanden: ja/nein“, individuell zu steuern und das Datenschema flexibel an die lokalen Gegebenheiten anzupassen.
- **Normale Datenfelder (für die Bürger):** Diese Felder bilden die standardisierten Informationen ab, die im Antragsprozess von den Bürgern anzugeben sind, z. B. „Vorname“, „Geburtsdatum“ oder „Grabart“.

6.2.3.1 Herausforderungen

Die Arbeit mit dem Baustein Datenfelder im Rahmen von FIM ist von vielfältigen Herausforderungen geprägt, die sowohl technische als auch organisatorische Aspekte betreffen. Insbesondere die Übertragung in digitale Systeme, die Anpassung von Regeln und Wertelisten sowie die Vereinheitlichung von Feldbezeichnungen (einheitliche Semantik) stellen Kommunen vor komplexe Aufgaben, die im Folgenden näher erläutert werden.

6.2.3.2 Technische Überführung in Formcycle

Die technische Umsetzung der Datenfelder erfolgt in Modellierungswerkzeugen wie z. B. FRED3. Hierbei zeigte sich, dass die Übertragung in Antrags- und Fallmanagementsysteme wie Formcycle oder Amt24.Sachsen.de mit spezifischen Herausforderungen verbunden ist:

- **Regeln und Wertelisten:** Beim Hochladen der Datenfelder auf Formcycle wurden Regeln nicht automatisch übernommen und mussten manuell nachgepflegt werden. Teilweise war der Einsatz von Scriptsprache erforderlich, was für Mitarbeiter in Behörden ohne Programmierkenntnisse eine erhebliche Hürde darstellt. Auch Wertelisten, die nicht in der JSON-Datei enthalten waren, mussten manuell eingegeben werden, da sie nicht separat aus dem Editor FRED extrahiert werden können.
- **Dateiformat:** Die in FRED3 erstellten Dateien mussten zunächst ins JSON-Format konvertiert werden, bevor sie in Formcycle hochgeladen werden konnten. Dieser zusätzliche Schritt erhöht den Aufwand und birgt Fehlerpotenzial. Befindet sich das Datenschema auf dem FIM-Portal kann dies direkt im JSON-Format heruntergeladen werden. Folglich können durch diesen Schritt Fehler vermieden werden.
- **Darstellung von Multiplizitäten:** Die Abbildung von Multiplizitäten (z. B. 0:1) wurde in Formcycle nicht optimal gelöst. Statt einer direkten Abbildung wurde eine vorgeschaltete Ja/Nein-Abfrage implementiert, was die Nutzerführung erschwert. In FRED3 hingegen ergänzen sich Multiplizität und Regeln und ermöglichen eine konsistente Modellierung.

Potenzielle Lösungsansätze: Eine Verbesserung könnte durch die Veröffentlichung des RDS und den Import über das FIM-Portal erfolgen, das im FITKO-Store an Formcycle angebunden ist. Dadurch ließen sich Regeln und Wertelisten zentral bereitstellen und automatisiert übernehmen. Dieser Lösungsweg wird auch von Formcycle favourisiert.

6.2.3.3 Regelsprache und Anpassbarkeit

Ein zentrales Problem ist das derzeitige Fehlen einer Regelsprache in XDatenfelder. Kommunen, die Anpassungen vornehmen möchten, müssten die verwendete Regelsprache verstehen und anwenden können. Da bislang keine standardisierte Regelsprache existiert, ist die eigenständige Anpassung von Regeln herausfordernd und fehleranfällig. Dies erschwert die Nachnutzbarkeit und die flexible Anpassung der Datenfelder an lokale Gegebenheiten.

6.2.3.4 *Bezeichnung der Felder und semantische Konflikte*

Die Bezeichnung der Felder ist ein weiterer kritischer Punkt. Unterschiedliche Kommunen verwenden für die gleiche Grabart verschiedene Begriffe, etwa „Waldgrab“ oder „Friedwald“. Auch bei semantisch gleichbedeutenden Feldnamen, wie „Familiennamen“ (BOB-Feld) vs. „Nachname“, entstehen Konflikte. Derzeit ist es in FRED nicht möglich, alternative Feldnamen zu hinterlegen, was die Verwendung von BOB-Feldern einschränkt. An einer Lösung wird gearbeitet, um die semantische Flexibilität zu erhöhen und die Akzeptanz zu steigern.

6.2.3.5 *Lösungsansatz in der Modellierung*

Das Vorgehen bei der Modellierung der Datenfelder umfasste folgende Schritte:

- **Sammlung und Analyse bestehender Datenfelder:**
Zunächst werden vorhandene Felder aus Mustersatzungen, Formularen und digitalen Prozessen zusammengetragen und auf ihre Eignung für eine Standardisierung geprüft.
- **Abgleich mit dem BOB-Katalog:**
Es wird geprüft, welche Felder bereits als harmonisierte BOB-Felder existieren. Diese werden bevorzugt übernommen, um eine hohe Nachnutzbarkeit und Kompatibilität zu gewährleisten.
- **Ergänzung um fachspezifische Felder:**
Fachspezifische oder kommunalspezifische Felder, die nicht im BOB-Katalog enthalten sind, werden in Abstimmung mit der Fachlichkeit neu modelliert und klar dokumentiert.
- **Strukturierung und Integration:**
Die Datenfelder werden thematisch zu Datenfeldgruppen zusammengefasst und in das übergeordnete Referenzdatenschema integriert. Die Unterscheidung zwischen kommunalen Auswahlfeldern und normalen Datenfeldern sorgt für Flexibilität und Standardisierung zugleich.

Besonderheiten im Kontext von Typ-5-Leistungen:

- Aufgrund der hohen Varianz kommunaler Anforderungen wird auf eine zu starke Vorstrukturierung verzichtet. Stattdessen werden flexible Musterreferenzdatenschemata bereitgestellt, die von den Kommunen parametrisiert werden können.
- Die Pflege und Weiterentwicklung der Datenfelder sollten kontinuierlich auf Basis von Rückmeldungen aus der Praxis und gesetzlichen Änderungen erfolgen.

Durch dieses strukturierte Vorgehen wird sichergestellt, dass die Datenfelder sowohl den fachlichen Anforderungen als auch den methodischen Vorgaben des FIM entsprechen und eine breite Nachnutzbarkeit für Kommunen ermöglichen.

6.2.3.6 *Fazit aus dem Baustein Datenfelder*

Die Arbeit mit dem Baustein Datenfelder hat gezeigt, dass für eine erfolgreiche Arbeit mit XDatenfelder für kommunale Leistungen folgende Herausforderungen beachtet werden sollten:

- **Einheitliche Regelsprache:** Es braucht eine standardisierte, verständliche und nachnutzbare Regelsprache, damit Kommunen eigenständig Anpassungen vornehmen können, ohne auf externe Expertise angewiesen zu sein.
- **Semantische Flexibilität:** Die Möglichkeit, alternative Feldbezeichnungen zu hinterlegen und semantische Konflikte aufzulösen, ist entscheidend für die Akzeptanz und Nachnutzbarkeit der Datenfelder.

- **Praxisnahe Pflege und Weiterentwicklung:** Die kontinuierliche Pflege der Datenfelder und die Integration von Rückmeldungen aus der kommunalen Praxis sind unerlässlich, um die Aktualität und Praxistauglichkeit dauerhaft zu gewährleisten

Zusammenfassend ist der Baustein Datenfelder ein zentrales Element für die Digitalisierung kommunaler Leistungen. Die Herausforderungen bei der technischen Überführung, der Regelsprache und der Feldbezeichnung verdeutlichen den Bedarf an kleinen Änderungen in der FIM-Methodik. Im Ergebnis kann mit diesem Vorgehen eine Nachnutzbarkeit und Skalierbarkeit für die kommunale Umsetzung gewährleistet werden. Dabei ist das Vorgehen technikneutral, was die digitale Souveränität des öffentlichen Auftraggebers sichert.

6.3 Fazit aus den Bausteinen

Zusammenfassend ergab sich aus dem Projekt die Erkenntnis, dass ein Vorgehensmodell erforderlich ist. Dieses Vorgehensmodell sollte den kleinsten gemeinsamen Nenner für Mustersatzungen definieren und eine klare Orientierung für die Anwendung der FIM-Methodik für Typ-5-Leistungen geben.

Die Vielfalt kommunaler Regelungen, beispielsweise bei Friedhöfen, Feierstunden oder Grabbeigaben, würde eine standardisierte Basis erfordern, die dennoch flexibel bliebe. Modellierende Personen könnten zudem eine klare Struktur benötigen. Für Kommunen wäre es möglich, Leistungen in ihren technischen Anwendungen nachnutzen zu können, ohne selbst komplexe Modellierungen vorzunehmen.

Besonders herausfordernd zeigte sich die Handhabung vom Baustein Datenfelder. Die technische Umsetzung über XML und JSON ist grundsätzlich offen, jedoch fehlt FIM noch eine einheitliche Regelsprache. In der Praxis wird daher auf Freitextregeln zurückgegriffen. Dies führt dazu, dass in der technischen Anbindung, unabhängig davon, ob über Amt24.Sachsen.de oder Formcycle (Basiskomponenten in Sachsen) oder andere Antrags- und Fallmanagementsysteme, die Regeln manuell nachgezogen werden müssen. Dieser Prozess ist zeitaufwendig, bindet Ressourcen und verdeutlicht eine erhebliche Lücke, die dringend geschlossen werden sollte. Das hat die FITKO bereits erkannt und arbeitet an einer Lösung.

Im folgenden Kapitel wird ein FIM-Vorgehensmodell für Typ-5-Leistungen vorgeschlagen. Hierbei wurden die Erkenntnisse und Lerneffekte des Projekts berücksichtigt.

7 FIM-Vorgehensmodell für kommunale Leistungen

Das Vorgehensmodell beschreibt die schrittweise Entwicklung kommunaler Leistungen nach dem FIM-Standard, welcher im Baustein Datenfelder leicht modifiziert wurde. Es berücksichtigt sowohl methodische als auch fachliche Anforderungen und ermöglicht eine strukturierte Umsetzung von Typ-5-Leistungen für modellierende Personen in allen drei Bausteinen des FIM.

7.1 Struktur und Phasenmodell

Die Struktur des Modells folgt einem phasenbasierten Ansatz, der von der Auswahl einer geeigneten Zielleistung bis hin zur Veröffentlichung und kontinuierlichen Weiterentwicklung reicht. Jede Phase baut logisch auf der vorherigen auf und umfasst klar definierte Arbeitsschritte, Verantwortlichkeiten und Prüfpunkte. Dabei sollen die drei zentralen FIM-Bausteine systematisch erarbeitet, abgestimmt und in bestehende kommunale Strukturen integriert werden.



Abbildung 2: Verlauf FIM-Vorgehensmodell; eigene Darstellung.

Ziel ist es, eine möglichst hohe Nachnutzbarkeit und Anpassungsfähigkeit für Kommunen zu gewährleisten, ohne dabei die methodische Konsistenz und rechtliche Sicherheit aus dem Blick zu verlieren. Die nachfolgenden Kapitel beschreiben die einzelnen Phasen im Detail und zeigen auf, wie aus einer kommunalen Ausgangslage ein standardisiertes, digital nutzbares Leistungspaket entsteht.

7.1.1 Bedarfsanzeige

Das FIM-Vorgehensmodell beginnt mit der Bedarfsanzeige. In dieser Phase signalisieren Kommunen oder Fachbehörden, dass eine neue Verwaltungsleistung benötigt wird oder eine bestehende Leistung angepasst werden muss. Ziel dieser Phase ist die Ermittlung des Bedarfs, die durch die formale Meldung dokumentiert wird.

Um eine effiziente Umsetzung sicherzustellen, wäre es sinnvoll, eine Priorisierung der Verwaltungsleistungen vorzunehmen. Diese Priorisierung könnte in Zusammenarbeit mit einem Verbund aus Kommunen erfolgen. Dadurch ließen sich Leistungen bestmöglich und zum geeigneten Zeitpunkt nachnutzen, was sowohl die Qualität als auch die Wirtschaftlichkeit der Verwaltungsdigitalisierung erhöht.

7.1.2 Analyse und Auswahl der Zielleistung

Als zweiter Schritt steht die **Identifikation einer kommunalen Leistung**, die sich für eine Standardisierung eignet. Im nächsten Schritt wird geprüft, ob diese Leistung bereits als Typ-5-Leistung im Leistungskatalog vorhanden ist. Ist dies der Fall, erfolgt ein Abgleich mit bestehenden Mustersatzungen und kommunalen Regelungen, um die Passfähigkeit zu bewerten. Auf dieser Grundlage wird entschieden, ob die bestehende Leistung übernommen, angepasst oder vollständig neu entwickelt werden muss.

7.1.3 Redaktionelle Aufbereitung & Variantenabbildung

Anschließend beginnt die Arbeit an der Mustersatzung. Je nach Ausgangslage wird diese entweder überarbeitet oder vollständig neu erstellt. Dabei werden kommunale Besonderheiten sowie mögliche Varianten berücksichtigt, um eine möglichst hohe Passfähigkeit und Nutzbarkeit für unterschiedliche kommunale Kontexte zu gewährleisten. Die Variantenabbildung ermöglicht es, spezifische Regelungen, etwa zur Ausgestaltung einzelner Leistungen, flexibel in die Satzung zu integrieren und gleichzeitig die methodische Konsistenz zu wahren.

7.1.4 Strukturierung in FIM-Dokumente

Im Anschluss beginnt die strukturierte Ausarbeitung der FIM-Bausteine Leistungen, Prozesse und Datenfelder. Ziel ist es, die Leistung so aufzubereiten, dass sie methodisch konsistent, fachlich korrekt und für die Nachnutzung durch Kommunen geeignet ist.

Im Baustein **Leistungen** werden zunächst thematisch verwandte Leistungen zusammengefasst, etwa verschiedene Anträge und Anzeigen im Kontext einer Bestattung. Anschließend erfolgt die Recherche bestehender Leistungszuschnitte im FIM-Katalog. Je nach Ergebnis werden diese übernommen, angepasst oder neu erstellt. Nach fachlicher und methodischer Prüfung werden daraus Musterleistungsbeschreibungen entwickelt, die wiederum einer finalen Freigabe unterliegen.

Im Baustein **Prozesse** werden verschiedene Prozessvarianten zusammengeführt und in einem einheitlichen Musterreferenzprozess abgebildet. Dieser berücksichtigt alle relevanten Eventualitäten und wird ebenfalls einer fachlichen und methodischen Abnahme unterzogen.

Der Baustein **Datenfelder** umfasst die Sammlung und Konsolidierung bestehender sowie neu benötigter Datenschemata. Dabei wird das Schema um zwei Ebenen erweitert: die Anwendersperspektive (z. B. Bürger) und die kommunale Parametrisierung (z. B. Auswahloptionen wie „Friedwald vorhanden: ja/nein“). Diese Parametrisierung ermöglicht es Kommunen, das Datenschema flexibel an ihre Gegebenheiten anzupassen. Ergänzend werden Regeln definiert, die das Schema automatisch anpassen, wenn bestimmte Optionen nicht zutreffen. Auch dieser Baustein wird methodisch und fachlich geprüft und freigegeben.

7.1.5 Qualitätssicherung

Nach der Erstellung der fachlichen und methodischen FIM-Dokumente sowie der Mustersatzung folgt die Phase der Qualitätssicherung. In diesem Schritt werden alle erstellten Inhalte, darunter die Musterleistungsbeschreibung, der Musterreferenzprozess, das Musterreferenzdatenschema und die Mustersatzung, systematisch auf Vollständigkeit, Konsistenz und rechtliche Konformität geprüft. Dabei wird insbesondere sichergestellt, dass die Dokumente den geltenden gesetzlichen Rahmenbedingungen entsprechen. Sollte sich im Zuge der Prüfung herausstellen, dass bestehende gesetzliche Grundlagen nicht ausreichen oder angepasst werden müssen, kann eine Anpassung an die Mustersatzung erforderlich werden. Ziel dieser Phase ist es, eine belastbare Grundlage für die Veröffentlichung und Nachnutzung zu schaffen und gleichzeitig die methodische Qualität des FIM-Standards zu sichern.

7.1.6 Technische Überführung

Nach der Qualitätssicherung erfolgt die technische Überführung der Inhalte in ein Antrags- und Fallmanagementsystem, wie beispielsweise Formcycle. Dabei werden insbesondere die Musterreferenzdatenschemata übertragen und so aufbereitet, dass sie technisch umsetzbar und flexibel parametrierbar sind. Ziel ist es, eine nahtlose Integration in bestehende kommunale IT-Systeme zu ermöglichen und gleichzeitig die individuelle Anpassbarkeit durch die Kommune sicherzustellen.

7.1.7 Veröffentlichung und Nutzung

Die Dokumente werden veröffentlicht und für die Nachnutzung durch Kommunen bereitgestellt. Die Veröffentlichung erfolgt in der Regel über zentrale Plattformen wie das FIM-Portal oder andere föderale bzw. kommunale Austauschformate. Ziel ist es, den Kommunen eine standardisierte, rechtssichere und zugleich flexibel anpassbare Grundlage zur Verfügung zu stellen, die sie in ihre eigenen Verwaltungsprozesse integrieren können. Die Nutzung durch die Kommunen kann dabei sowohl direkt als auch in angepasster Form erfolgen, etwa durch Parametrisierung der Datenfelder oder durch Übernahme einzelner Prozessbausteine. So wird eine breite Wiederverwendbarkeit bei gleichzeitigem Raum für kommunale Besonderheiten sichergestellt.

7.1.8 Fortschreibung und Weiterentwicklung

Nach der Veröffentlichung beginnt die Phase der kontinuierlichen Pflege und Weiterentwicklung der FIM-Dokumente und der Mustersatzung. Um die Aktualität und Praxistauglichkeit dauerhaft zu gewährleisten, werden Rückmeldungen aus der kommunalen Anwendung systematisch erfasst und ausgewertet. Auf Basis dieses Feedbacks können fachliche, methodische oder rechtliche Anpassungen vorgenommen werden. Änderungen werden versioniert dokumentiert, sodass die Nachvollziehbarkeit und Konsistenz über die Zeit erhalten bleibt. Ziel dieser Phase ist es, die FIM-Elemente lebendig zu halten und sie fortlaufend an neue Anforderungen, Gesetzeslagen oder kommunale Bedürfnisse anzupassen.

7.2 Rollen und Verantwortlichkeiten

Tabelle 3: Rollen und Verantwortlichkeiten des FIM-Vorgehensmodells.

Rolle	Verantwortlichkeiten	Typische Aufgaben im Projektkontext
Projektleitung (Kommunalredaktion)	<ul style="list-style-type: none"> - Gesamtkoordination des Projekts - Kommunikation mit Kommunen und Fachbehörden - Zeit- und Ressourcenplanung 	<ul style="list-style-type: none"> - Projektplan erstellen und überwachen - Bedarfsanzeige aufnehmen und priorisieren - Abstimmung mit Stakeholdern - Sicherstellen der kommunalen Praxistauglichkeit
Methodik & Qualitätssicherung (Dienstleister/FIM-Methodenexperte)	<ul style="list-style-type: none"> - Sicherstellen der FIM-Konformität - Strukturierung der FIM-Bausteine - Durchführung methodischer Prüfungen 	<ul style="list-style-type: none"> - Modellierung von Prozessen, Leistungstexten und Datenfeldern - Konsistenzprüfung der Dokumente - Abnahme der FIM-Bausteine
Fachlichkeit	<ul style="list-style-type: none"> - Erstellung / Prüfung der Mustersatzung - Prüfung der Handlungsgrundlagen - Sicherstellen des fachlichen Anspruchs 	<ul style="list-style-type: none"> - Mustersatzung - Konsistenzprüfung der Dokumente - Abnahme der FIM-Bausteine
Technikexperte	<ul style="list-style-type: none"> - Technische Überführung in IT-Systeme - Parametrisierung 	<ul style="list-style-type: none"> - Übertragung in technische Komponenten - Schnittstellenanpassung - Test der technischen Umsetzung

Die RACI-Matrix ist ein bewährtes Instrument zur Rollen- und Verantwortlichkeitsklärung in Projekten. RACI steht für:

- **R** = Responsible (verantwortlich für die Durchführung),
- **A** = Accountable (Endverantwortung für das Ergebnis),
- **C** = Consulted (wird beratend einbezogen),
- **I** = Informed (wird über Fortschritt und Entscheidungen informiert).

Sie wird genutzt, um Transparenz zu schaffen, Doppelarbeit zu vermeiden und sicherzustellen, dass alle Beteiligten wissen, wer welche Rolle in welchem Arbeitsschritt übernimmt. Gerade bei komplexen Projekten mit vielen Abhängigkeiten und Bedingungen für den Start einzelner Aufgaben ist die RACI-Matrix ein wichtiges Steuerungsinstrument.

Tabelle 4: RACI-Matrix des FIM-Vorgehensmodells.

Phase	R	A	C	I
1. Bedarfsanzeige	Projektleitung	Projektleitung	-	Methodik, Fachlichkeit
2. Analyse & Auswahl	Methodenexperte	Projektleitung	Fachlichkeit	Technikexperte
3. Redaktion & Varianten	Fachlichkeit	Fachlichkeit	Methodenexperte	Projektleitung
4. Strukturierung	Methodenexperte	Methodenexperte	Fachlichkeit	Projektleitung
5. Qualitätssicherung	Methodenexperte	Methodenexperte	Fachlichkeit	Projektleitung
6. Technische Überführung	Technikexperte	Technikexperte	Methodenexperte	Projektleitung
7. Veröffentlichung & Nutzung	Projektleitung	Projektleitung	Technikexperte	-
8. Fortschreibung & Weiterentwicklung	Methodenexperte	Projektleitung	Fachlichkeit	Technikexperte

7.3 Zeitlicher Ablauf für eine Leistung

Tabelle 5: Zeiteinteilung im FIM-Vorgehensmodell.

Phase	Ziel	Dauer (Wochen)	Aktivitäten	Ergebnis
1. Bedarfsanzeige	Bedarfsermittlung	1 Woche*	Kommunen melden Bedarf, Projektleitung priorisiert	Dokumentierter Bedarf
2. Analyse & Auswahl	Identifikation der Zielleistung	2 Wochen*	Prüfung FIM-Katalog, Mustersatzungen, Entscheidung: Übernahme oder Neuentwicklung	Entscheidungsvorlage
3. Redaktion & Varianten	Anpassung an kommunale Realität	2 Wochen*	Erstellung/Überarbeitung Mustersatzung inkl. Varianten	Satzungsentwurf mit Varianten
4. Strukturierung	Erstellung FIM-Dokumente	3 Wochen*	Modellierung der Bausteine: Leistungen, Prozesse, Datenfelder	Musterleistungsbeschreibung, Musterreferenzprozess, Referenzdatenschema
5. Qualitätssicherung	Sicherstellung der Rechts- & Methodenqualität	2 Wochen*	Fachliche und rechtliche Prüfung, ggf. Gesetzesanpassung	Freigegebene FIM-Dokumente
6. Technische Überführung	Umsetzung in IT-System	2 Wochen*	Übertragung in Formcycle oder vergleichbares System, Parametrisierung	Parametrisierbares Antragsformular
7. Veröffentlichung & Nutzung	Bereitstellung zur Nachnutzung	1 Woche*	Veröffentlichung im Landesportal, Kommunikation an Kommunen	Nutzung durch Kommunen
8. Fortschreibung & Weiterentwicklung	Nachhaltigkeit & Aktualität	laufend	Feedback einholen, Versionierung, Anpassungen	Weiterentwickelte FIM-Elemente

*Die zeitliche Einbettung ist derzeit nur theoretisch angelegt, ein Pilotprojekt könnte den zeitlichen Rahmen genauer bestimmen.

8 Mit FIM zu einem kommunalen EfA-Nachnutzungsmodell?

In Kapitel 2.3 wurden 8 Thesen aufgestellt. FIM im Kontext von Typ-5-Leistungen wurden erörtert und der konkrete Bezug zu kommunalen Mustersatzungen mit dem Beispiel der Friedhofsmustersatzung des SSG hergestellt. Nutzen stiftendes wie auch kritisches wurde in den Ausführungen aufgezeigt. Zusammenfassend werden wir noch einmal auf die Thesen schauen:

1. FIM eignet sich für kommunale Satzungen (Typ-5-Leistungen)

FIM bietet durch seine standardisierte Struktur und die Möglichkeit zur Parametrisierung eine solide Grundlage, um die Vielfalt kommunaler Satzungen in eine nachnutzbare Form zu überführen. Dennoch ist zu beachten, dass die hohe Varianz bei Typ-5-Leistungen den Anpassungsaufwand auf den jeweiligen technischen Plattformen der Kommune steigert. Musterreferenzen sind hilfreich, aber nicht immer passgenau. Aber allein durch den zentralen Leistungszuschnitt können kommunale OZG-Leistungen auch über die Redaktionssysteme bundesweit angeboten werden.

2. Initialer Modellierungsaufwand und unmittelbarer Nutzen liegen bei unterschiedlichen Akteuren

Die Einführung von FIM verursacht initial einen größeren Aufwand, der meist von z. B. kommunalen Spitzenverbänden (oder eine andere zentrale Institution) getragen werden könnten, während der Nutzen oft erst später oder bei den nachnutzenden Kommunen sichtbar wird. Der Aufwand ist jedoch gerechtfertigt, wenn viele Kommunen die FIM-Informationen nachnutzen. Hier sind Fördermechanismen oder Anreizsysteme dringend erforderlich. Vorteil wäre zudem, dass Rechtsänderungen auf Landesebene, die auf das Satzungsrecht einwirken, auch über einen langen Zeitraum nachhaltig zentral nachgepflegt werden.

3. FIM erhöht die Standardisierung und Vergleichbarkeit von Satzungen und verbessert langfristig die Interoperabilität zwischen Kommunal- und Landesprozessen

Die einheitliche Modellierung von Prozessen und Datenfeldern schafft eine Basis für Interoperabilität und erleichtert den Austausch zwischen Ebenen. Gerade bei der Registermodernisierung könnte sich jedoch hier eine positive Hebelwirkung zwischen Land und Kommunen entfalten, wenn Verwaltungsprozesse und Daten standardisiert werden. Die FIM-Methodik ist ein "lebendes", iteratives und fachliches Anforderungsmanagement für die technische Umsetzung, auf das sich dann alle Beteiligten verlassen können. Allerdings stößt die Standardisierung an Grenzen, wenn lokale Besonderheiten nicht ausreichend berücksichtigt werden. Variantenpfade sind zwar vorgesehen, aber komplex in der Pflege.

4. Die Effekte des FIM-Vorgehensmodells treten stark zeitverzögert ein und entfalten ihre volle Wirkung erst bei späteren Änderungen oder weiteren Satzungen

Der Nutzen zeigt sich erst bei wiederkehrenden Anpassungen oder Gesetzesänderungen. Mit der FIM-Methodik gelingt dauerhaft ein systematischer Übergang von Rechtsetzung und Vollzug. Dies erfordert eine klare Kommunikation über den langfristigen Mehrwert, da Kommunen sonst die Einführung abbrechen könnten, bevor Vorteile sichtbar werden.

5. Die Einführung von FIM verursacht zunächst größeren Mehraufwand, der sich erst bei wiederkehrenden Anpassungen oder Nachnutzungen amortisiert

Die initiale Modellierung ist aufwendig, erst bei Nachnutzungen auf weitere Leistungen amortisiert sich der Aufwand. Wiederverwendbare Muster können hier helfen, sofern sie praxisnah gestaltet sind. Kommunen sollen die einmalige zentral bereitgestellte Modellierung nachnutzen und diese so parametrisieren, dass sie auf ihren Plattformsystemen (z.B. PICTURE, ADO-NIS, Formcycle, Amt24.sachsen, Nolis) anzuwenden sind.

Kollaborativ könnten technikneutrale Antragsstrecken gemeinsam mit Kommunen (zum Beispiel in der Prozesswerkstatt der DLSN) erarbeitet werden, die dann auf allen verfügbaren Antragsplattformen veröffentlicht und ggf. parametrisiert werden können. Das universelle Austauschformat wäre XDatenfelder.

6. Die Akzeptanz von FIM hängt entscheidend von einer klaren und transparenten Nutzenargumentation ab, die technische, organisatorische und finanzielle Vorteile verständlich vermittelt

Die kommunale Akzeptanz von FIM hängt davon ab, dass die Kommunen die FIM-Informationen für sich in ihren bestehenden Anwendungen einfach nachnutzen können. Die Kommunen sollen selbst nicht modellieren, sondern schlicht nachnutzen. Das erfordert eine zentrale Stelle (Institution), die sich der Modellierung und Pflege von FIM-Informationen annimmt (Kommunalredaktion). Nur so kann das EfA-Prinzip auch für kommunale Leistungen umgesetzt werden ohne die jeweiligen technischen Anwendungen in Frage zu stellen.

7. Die Einführung von FIM erfordert enge Abstimmung zwischen Landes- und Kommunalebene; fehlende Koordination mindert Effizienzgewinne erheblich

Effizienzgewinne entstehen nur bei enger Zusammenarbeit. Fehlende Koordination führt zu Medienbrüchen und Redundanzen. Klare Rollen, Koordinierungsstellen und regelmäßige Abstimmungen sind unverzichtbar.

In der Folge sollte das Land zunächst die landesrechtlichen Regelungen, (zumindest die) die auf Typ-5-Leistungen Einfluss haben, als Prozess- und Datenmodell (FIM-Stamminformation) erstellen. Bei bewusster Nutzung der FIM-Methodik kann dadurch die Rechtsetzung und die Anhörung optimiert werden. Damit gäbe es auch eine valide Grundlage für die Modellierung des Typ-5-Musterreferenzinformationen.

8. Die Nutzung von FIM im Bestattungsrecht kann als Pilotprojekt dienen, um Übertragbarkeit auf andere Typ-5-Leistungen zu prüfen und Handlungsempfehlungen abzuleiten

Das Pilotprojekt im Bestattungsrecht liefert wertvolle Erkenntnisse und Musterreferenzen. Dennoch muss die Übertragbarkeit auf komplexere Satzungen empirisch geprüft werden, da nicht alle Typ-5-Leistungen vergleichbar sind. Für die Auswahl möglicher weiterer Referenzprojekte im Rahmen von Mustersatzungen sollte vorab die tatsächliche Diversität der kommunalen Satzungen geprüft werden. Das könnte im Rahmen einer repräsentativen stichprobenartigen Synopse (z.B. nach Größenklassen) erfolgen.

Fazit:

Die Thesen zeigen die Chancen und Herausforderungen des FIM und seines Vorgehensmodells. Für den Erfolg sind fünf Faktoren entscheidend:

- **Einfache kommunale Nachnutzung** zur Förderung von Akzeptanz,
- **Praxisnahe Muster und Standards** für eine einfache Umsetzung,
- Technische Anwendungen, die mit XDatenfelder und XProzess umgehen können,
- **(Zentrale) Finanzierung und Anreize** zur Unterstützung der Einführung und
- **Enge Abstimmung zwischen allen Ebenen** zur Vermeidung von Doppelarbeit.

Pilotprojekte wie im Bestattungsrecht liefern wertvolle Erkenntnisse, sind jedoch keine Garantie für eine flächendeckende Übertragbarkeit. Unterschiede in Rechtslagen, Ressourcen und Prioritäten erfordern strategische Begleitung, Governance und kontinuierliche Evaluation.

Das Vorgehensmodell ist bislang rein theoretisch und muss in der Praxis erprobt werden. Es dient hier zunächst als Entwurf für Kommunalredaktionen, um den Anforderungen rund um FIM gerecht zu werden. Dabei gilt es, mögliche Stolpersteine wie rechtliche und organisatorische Hürden, technische Integrationsprobleme sowie Akzeptanzfragen frühzeitig zu erkennen.

Das FIM-Vorgehensmodell bietet eine solide theoretische Grundlage, doch seine Wirksamkeit hängt von der praktischen Umsetzung ab. Zudem ist das Konzept ausschließlich auf die fachliche Seite ausgerichtet und berücksichtigt die technische Perspektive in diesem Fall nicht.

Nur durch Pilotprojekte, iterative Anpassungen und eine enge Zusammenarbeit aller Ebenen lässt sich sicherstellen, dass das Modell nicht nur konzeptionell überzeugt, sondern auch flächendeckend umsetzbar und nachhaltig wirksam ist.

9 Zukunftsblick und Skalierungsperspektive

Das Vorgehensmodell zur Entwicklung kommunaler Leistungen nach dem FIM-Standard ist weit mehr als ein methodischer Leitfaden, es bildet einen strategischen Baustein für die digitale Transformation der kommunalen Verwaltung. Seine klare Struktur, die Trennung von Fachlichkeit und Technik sowie die Möglichkeit zur Parametrisierung machen das Modell hochgradig auf andere Typ-5-Leistungen übertragbar. Ob Anträge im Bereich Umwelt, Bildung, Ordnung oder Soziales, das Vorgehen bleibt konsistent, während die Inhalte flexibel angepasst werden können. Ein entscheidender Vorteil liegt in der technologischen Offenheit des FIM-Standards. FIM ist nicht an eine bestimmte Software oder Plattform gebunden, sondern lässt sich in bestehende kommunale Systeme integrieren, etwa in Antrags- und Fallmanagementsysteme wie Formcycle, OpenR@thaus, AMT24.sachsen/Seitenbau, NOLIS oder civento. Diese Offenheit ermöglicht es Kommunen, ihre vorhandene IT-Infrastruktur weiter zu nutzen und dennoch von methodischen Standards und der Nachnutzbarkeit zu profitieren.

Aufgrund der neuen Ebene in der FIM-Methodik, insbesondere im Baustein Datenfelder, wäre ein praxisnahes Handbuch zur Anwendung des Vorgehensmodells für Kommunen sinnvoll. Dieses Handbuch sollte die Schritte des Vorgehensmodells verständlich erläutern, die Nachnutzung von Mustersatzungen erleichtern und klare Vorgaben für die Anpassung kommunaler Antragsformulare geben. Dabei gilt der Grundsatz, dass Kommunen nicht selbst modellieren. Vielmehr sollen sie befähigt werden, mithilfe eines Editors für Online-Dienste wie beispielsweise Formcycle ihre Anträge an die eigenen Satzungen anzupassen. So entsteht eine Brücke zwischen Standardisierung und individueller Gestaltung.

Die Bedeutung des FIM-Standards wird durch gesetzliche Vorgaben wie das OZG und die SDG-VO zusätzlich gestärkt. Beide fordern eine standardisierte, medienbruchfreie und nutzerzentrierte Digitalisierung von Verwaltungsleistungen. FIM liefert hierfür die methodische Grundlage, insbesondere für die föderale Zusammenarbeit und die Wiederverwendung von Leistungsbeschreibungen, Prozessen und Datenschemata. Studien wie die Kommunalstudie 2022 der Initiative Stadt.Land.Digital sowie der Zukunftsradar Digitale Kommune des Deutschen Städte- und Gemeindebunds zeigen, dass über 75 % der Kommunen bereits eine Digitalisierungsstrategie besitzen oder in der Entwicklung haben. Sie betonen, dass modulare, wiederverwendbare Lösungen wie FIM entscheidend sind, um Ressourcen zu bündeln und die Umsetzung des OZG effizient zu gestalten (vgl. Geschäftsstelle Stand.Land.Digital, 2022).

FIM unterstützt eine nachhaltige Digitalisierung, indem es auf Wiederverwendbarkeit, Standardisierung und kontinuierliche Weiterentwicklung setzt. Die Möglichkeit zur Versionierung und Feedbackintegration schafft ein lernendes System, das sich an neue gesetzliche Anforderungen, technologische Entwicklungen und kommunale Bedürfnisse anpassen kann. Die Trennung von Fachlichkeit und Technik ermöglicht es, Inhalte unabhängig von technischen Systemwechseln aktuell zu halten – ein zentraler Aspekt nachhaltiger IT-Strategien. Die Machbarkeitsstudie von Sachsen-Anhalt zu Zentralen Service-Angeboten verdeutlicht, dass kommunale Digitalisierung im Backend durch gemeinsame Basiskomponenten wie Fachverfahren technisch realisierbar ist. Gleichzeitig verweist die Studie auf die Bedeutung einheitlicher Datenstrukturen im Frontend, konkret auf FIM. Die Kombination aus den im Backend aufgezeigten Möglichkeiten und den durch FIM eröffneten Perspektiven schafft die Grundlage, Schnittstellen für Kommunen deutlich zu vereinfachen. (vgl. Ministerium für Infrastruktur und Digitales des Landes Sachsen-Anhalt, 2025)

Wichtig ist: Das FIM-Vorgehensmodell liefert die fachliche Basis, definiert jedoch keine technischen Komponenten. Für eine erfolgreiche Umsetzung müssen beide Ebenen, fachliche Standards und technische Architektur, konsequent zusammengedacht werden.

Darüber hinaus fördert FIM die interkommunale Zusammenarbeit. Kommunen können voneinander lernen, gemeinsam Muster entwickeln und gegenseitig profitieren, ein Prinzip, das nicht nur Effizienz steigert, sondern auch die digitale Souveränität der öffentlichen Verwaltung stärkt.

10 Fazit

Die Digitalisierung kommunaler Leistungen ist weit mehr als ein technisches Projekt, sie ist eingebunden in einen tiefgreifenden Transformationsprozess, der strukturelle, personelle und organisatorische Herausforderungen adressiert. Gerade auf kommunaler Ebene zeigt sich, wie komplex und heterogen die Anforderungen sind: Leistungen sind vielfältig, lokal unterschiedlich organisiert und oft durch knappe Ressourcen und fragmentierte IT-Strukturen geprägt.

Das FIM-Vorgehensmodell für Kommunen bietet hier einen praxisnahen und methodisch konsistenten Lösungsansatz. Durch die Bereitstellung von **Muster(referenz)informationen** für Leistungen, Prozesse und Datenfelder können Kommunen auf geprüfte Inhalte zurückgreifen und ihre Digitalisierungsprojekte effizienter und rechtssicher umsetzen. Besonders die Möglichkeit zur **Parametrisierung**, etwa durch die Modellierung kommunaler Besonderheiten wie „Friedwald vorhanden: ja/nein“, erlaubt eine flexible Anpassung an lokale Gegebenheiten, ohne die Standardisierung zu gefährden.

Insgesamt zeigt sich: Das FIM-Vorgehensmodell ist mehr als ein Werkzeug, es ist ein strategischer Hebel für die Umsetzung des OZG und der Registermodernisierung, die Harmonisierung föderaler Verwaltungsstrukturen und den Aufbau nachhaltiger digitaler Ökosysteme. Es verbindet Standardisierung mit Flexibilität, Fachlichkeit mit Technik und föderale Vielfalt mit gemeinsamer Orientierung.

Gerade auf kommunaler Ebene treffen ambitionierte Digitalisierungsziele auf begrenzte Ressourcen, komplexe Zuständigkeiten und eine hohe Vielfalt an Leistungen. Projekte wie das hier beschriebene FIM-Vorgehensmodell zeigen, wie diese Herausforderungen systematisch und praxisnah bewältigt werden können.

Deshalb braucht es mehr gezielte Unterstützung für solche FIM-basierten Projekte, finanziell, organisatorisch und politisch. Kommunen müssen nicht nur als Nutzer digitaler Lösungen verstanden werden, sondern auch als aktive **Anwender und Mitgestalter**. Die Möglichkeit zur **Parametrisierung** des FIM-Vorgehensmodells zeigt, wie Standardisierung und lokale Flexibilität erfolgreich zusammengeführt werden können.

Um die Potenziale des FIM-Standards voll auszuschöpfen, braucht es:

- **Pilotprojekte**, die FIM-Projekte auf kommunaler Ebene gezielt anschieben,
- **Koordinierungsstellen**, die Wissen bündeln und Nachnutzung erleichtern,
- Sichtbare Mehrwerte bei der kommunalen Digitalisierung durch Arbeitsteilung.

Nur so gelingt es, die Kommunen dauerhaft auf den Zug der Digitalisierung aufspringen zu lassen, nicht als Mitfahrer, sondern als Mitlenkende. FIM bietet dafür das methodische Gleis. Jetzt braucht es den politischen Willen, die Fahrt zu beschleunigen.

Danksagung

Mit dem Abschluss unseres Pilotprojekts möchten wir allen Beteiligten herzlich danken. Der Weg war nicht immer einfach, wir haben nicht nur wertvolle Erkenntnisse gewonnen, sondern auch harten Gegenwind gemeistert. Gerade diese Herausforderungen haben uns als Team gestärkt und gezeigt, wie wichtig Zusammenarbeit und Engagement sind.

Ein besonderer Dank gilt unseren Methodenexperten (Adelheid Teklu, Miriam Piotrowski und Pauline Krekeler), die sich auf Neuland gewagt und ihr bestes Wissen eingebracht haben. Ihr Mut und Ihre Expertise waren entscheidend für den Erfolg dieses Projekts.

Ebenso möchten wir Matthias Martin und damit den Digital-Lotsen Sachsen, ausdrücklich danken. Seine engagierte Begleitung und die Impulse, haben immer wieder kritisch hinterfragt konstruktiv beigetragen und das Projekt maßgeblich vorangebracht.

Wir möchten insbesondere Herrn Maximilian Vörtler, Fachreferent unter anderem für das Bestattungsrecht beim SSG, danken. Durch seine Zusammenarbeit mit den Methodenexperten wurde die Mustersatzung maßgeblich weiterentwickelt.

Darüber hinaus danken wir allen Akteuren für den offenen und konstruktiven Austausch sowie die aktive Teilnahme an Messen und Netzwerktreffen. Durch Ihre Beiträge konnten wir das Projekt erfolgreich abschließen und wichtige Erfahrungen für die Zukunft sammeln.

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Bedeutung
ARIS4FIM	ARIS for Föderales Informationsmanagement (Modellierungswerkzeug)
BOB	Baustein-Objekt-Bibliothek (harmonisierte Datenfelder im FIM-Kontext)
DLSN	Digital-Lotsen Sachsen
DStGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund
EfA	Einer für Alle (Umsetzungsprinzip der Verwaltungsdigitalisierung)
FIM	Föderales Informationsmanagement
FORMCYCLE	Software für Antrags- und Fallmanagement
FRED3	Modellierungswerkzeug für den Baustein Datenfelder
JSON	JavaScript Object Notation (Datenformat)
KOMKIS	Kommunales Kompetenzzentrum für interkommunale Informationssicherheit
LeiKa	Leistungskatalog
OZG	Onlinezugangsgesetz
RAG	Referenzaktivitätengruppe
SDG	Single Digital Gateway (EU-Verordnung für digitalen Zugang zu Verwaltungsleistungen)
SDG-VO	Single Digital Gateway-Verordnung
SSG	Sächsischer Städte- und Gemeindetag
XML	Extensible Markup Language (Datenformat)

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: FIM-Bausteine; eigene Darstellung.	10
Abbildung 2: Verlauf FIM-Vorgehensmodell; eigene Darstellung.	24

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Bereits bestehende Leistungen.....	17
Tabelle 2: Neugeschnittene Leistungen.....	17
Tabelle 3: Rollen und Verantwortlichkeiten des FIM-Vorgehensmodells.....	26
Tabelle 4: RACI-Matrix des FIM-Vorgehensmodells.	27
Tabelle 5: Zeiteinteilung im FIM-Vorgehensmodell.	28

Glossar

Das Glossar erläutert Wörter und Begriffe im Kontext der Digitalen Verwaltung.

Begriff	Erläuterung
Baustein	FIM basiert auf drei Bausteinen: Prozesse, Leistungen, Datenfelder. Sie bilden das Fundament der FIM-Methodik.
Einer für Alle (EfA)	„Einer für Alle“ (EfA) ist ein Umsetzungsprinzip der Verwaltungsdigitalisierung im Rahmen des Onlinezugangsgesetzes (OZG). Es bedeutet, dass ein Bundesland einen Online-Dienst zentral entwickelt und betreibt, während andere Bundesländer diesen Dienst nachnutzen können.
FIM-Methodik	Standardisierte Teile von Lokalinformationen wie z. B. Datenfeldgruppen oder Referenzaktivitätengruppen, die zur Erstellung von Stamminformationen genutzt werden. FIM-Elemente können auch direkt für die Erstellung von Lokalinformationen genutzt werden, insbesondere wenn nicht die Bereitstellung einer Stamminformation als Ziel angestrebt wird. Beispielfälle dafür sind die Erstellung von Formularen für individuelle kommunale Leistungen wie z. B. Familienrabattkarten für reduzierte Eintrittspreise in öffentlichen Einrichtungen.
FIM-Stamminformationen	FIM-Stamminformationen sind FIM-Stammtexte, FIM-Stammprozesse und FIM-Stammdatenschemata. Sie werden von dem für die Rechtsgrundlage federführenden Ministerium oder einer vergleichbaren Behörde auf Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene ausschließlich auf Basis der Handlungsgrundlagen erstellt. Sie bilden die Grundlage, die i.d.R. von der nächsten Ebene konkretisiert werden muss. Hat die für den Vollzug zuständige Behörde die letzte Detaillierung vorgenommen, bezeichnet man das Ergebnis als Lokalinformationen.
Förderales Informationsmanagement (FIM)	FIM liefert nach dem Baukastenprinzip standardisierte Informationen für Verwaltungsleistungen (z. B. Antrags- und Anzeigeverfahren). Für Behörden auf allen Verwaltungsebenen sind diese Informationen direkt nutzbar. Der Vorteil: Die mühsame Erhebung dieser Informationen entfällt. Zudem können die einzelnen Behörden sicher sein, dass die Informationen korrekt sind und juristisch geprüft wurden. Ein Redaktionssystem sorgt dafür, dass die Informationen immer auf dem aktuellen Stand sind.
Online-Dienst	Als Online-Dienst wird eine elektronisch angebotene bzw. digital verfügbare Verwaltungsleistung verstanden. Berücksichtigt werden in dieser Übersicht zukünftig geplante, aktuell in der Entwicklung befindliche oder bereits fertige Dienste. Diese Services entsprechen mindestens Reifegrad 2 der Online-Verfügbarkeit von Verwaltungsleistungen: Das heißt, eine Online-Beantragung ist grundsätzlich möglich. Online Services, die aus dem OZG-Programm heraus entwickelt wurden und für eine Nachnutzung durch andere Länder und Kommunen nach dem Modell „Einer für alle“ bereitstehen, können zusätzlich auf dem Marktplatz der Nachnutzung aufgeführt werden.

Onlinezugangsgesetz (OZG)	Das Onlinezugangsgesetz (OZG) ist ein deutsches Bundesgesetz aus dem Jahr 2017. Es verpflichtet Bund, Länder und Kommunen, ihre Verwaltungsleistungen digital anzubieten.
SDG	<p>Die Abkürzung SDG steht für das Single Digital Gateway der Europäischen Union (EU). Nach der Verordnung der Europäischen Union soll ein einheitlicher digitaler Zugang von den Mitgliedstaaten zu bestimmten Verwaltungsleistungen für alle Bürger sowie Unternehmen innerhalb der Europäischen Union eingerichtet werden.</p> <p>Der Begriff SDG1 bezieht sich auf den Anhang 1 der Verordnung und umfasst alle Leistungen, zu denen Informationen zu Rechten, Pflichten und Vorschriften aus dem Unionsrecht und dem nationalen Recht online zur Verfügung gestellt werden müssen.</p> <p>Unter SDG2 sind Leistungen aus dem Anhang 2 aufgeführt, die von Bürgern vollständig online abgewickelt werden können müssen. Weiterführende Informationen rund um das Thema Single Digital Gateway finden Sie auf den Seiten des Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) zur digitalen Verwaltung unter: www.digitale-verwaltung.de und des IT-Planungsrates unter: www.it-planungsrat.de sowie der Präsentation des BMI „Single Digital Gateway der EU“.</p>
Typisierung	<p>Mit der Typisierung</p> <ul style="list-style-type: none"> • wird eindeutig geregelt, durch welche Ebene die Stamminformation erstellt (Regelungszuständigkeiten) und durch welche Ebenen die Stamminformation zu Vollzugsinformationen detailliert wird (Vollzugszuständigkeiten). Ist der Vollzug einer Leistung in den Ländern verschieden geregelt, so ist eine abschließende Typisierung im Stammtext nicht möglich. In diesem Fall ist die Vollzugszuständigkeit (a oder b) als Ergänzung zu vermerken (Typisierungen „1“ bis „5“ und „10“) bzw. • allgemeine Hinweise mit informativem Charakter, die keine bestimmte Leistung(erbringung) betreffen; konkrete Hinweise zu Service- und Sonderrufnummern oder zu thematisch zusammenhängenden Leistungen gegeben (Typisierungswerte „6“, „7“ und „8“) <p>Die aktuelle Codeliste zur Typisierung finden Sie auf www.xRepository.de</p>

Erweitertes Literatur- und Linkverzeichnis

Eljezi, Kevin/Kratzmann, Alexander/Botta, Fabio/Dziurla, Katharina/Grüttner, André/ Hesse, Mario/Röber Manfred (2024): Der große Klick 2.0 -Kommunale Verwaltungsdigitalisierung in Sachsen, KOMKIS Analyse, Nr. 23, Leipzig.

Geschäftsstelle Stadt.Land.Digital (2022): Kommunale Herausforderungen digital meistern. Repräsentative Kommalstudie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz. URL:(<https://www.wik.org/fileadmin/StadtLandDigital/stadt-land-digital-kommunale-herausforderungen-digital-meistern.pdf>).

IT-Planungsrat (Hrsg.) (2018): Förderales Informationsmanagement (FIM) – Verbindlichkeit der FIM-Methodik. (Beschluss 2018/23). URL: (<https://www.it-planungsrat.de/beschluss/beschluss-2018-23>) (21.01.2026).

Ministerium für Infrastruktur und Digitales des Landes Sachsen-Anhalt (Hrsg.) (2025): Machbarkeitsstudie zu Zentralen Service-Angeboten (ZSA) für starke Kommunen. URL: (https://ozg.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MF/OZG/Bilder/ZSA/Machbarkeitsstudie_Sachsen-Anhalt-Modell.pdf).

Sächsische Staatskanzlei (Hrsg.) (2018): Sächsisches Bestattungsgesetz. URL: (Landesrecht Sachsen - Sächsisches Bestattungsgesetz – SächsBestG) (26.10.2025).

Sächsischer Städte und Gemeindetag e.V. (2024): Kommune der Zukunft. Vision und Leitplanken. URL: (www.kommune-der-zukunft.net) sowie (<https://www.ssg-sachsen.de/de/projekte/digital-lotsen-sachsen/dateien/themen/kommune-der-zukunft/dlsn-kommune-der-zukunft-vision-v1-final.pdf?cid=snj>) (10.11.2025).

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (Hrsg.) (2023): Verwaltungsleistungen des Bundes nach dem Onlinezugangsgesetz.URL:(<https://www.bundestag.de/resource/blob/943060/d988d597bf76d0ad9d35eb9ff7b0eb95/WD-3-012-23-pdf-data.pdf>) (26.10.2025).

Anlage: Übersicht zum FIM-Vorgehensmodell



Phase	Ziel	Aktivitäten	Ergebnis	Beschreibung
1. Bedarfsanzeige	Bedarfsermittlung	Kommunen melden Bedarf	Dokumentierter Bedarf	Kommunen oder Fachbehörden signalisieren, dass eine neue Leistung oder Anpassung erforderlich ist.
2. Analyse & Auswahl	Identifikation der Zielleistung	Prüfung FIM-Katalog, Mustersatzungen	Entscheidung: Übernahme oder Neuentwicklung	Es wird geprüft, ob bestehende FIM-Bausteine genutzt werden können oder eine Neuentwicklung nötig ist.
3. Redaktion & Varianten	Anpassung an kommunale Realität	Mustersatzung wird erstellt oder überarbeitet	Satzungsentwurf mit Varianten	Erstellung einer rechtssicheren Mustersatzung inkl. Varianten für unterschiedliche kommunale Anforderungen.
4. Strukturierung	Erstellung FIM-Dokumente	FIM-Bausteine beginnen zu modellieren: Leistungen, Prozesse, Datenfelder	Musterleistungsbeschreibung, Musterreferenzprozess, Musterreferenzdatenschema	Die FIM-Bausteine werden modelliert.
5. Qualitätssicherung	Sicherstellung der Rechts- & Methodenqualität	Prüfung, ggf. Gesetzesanpassung	Freigegebene FIM-Dokumente	Fachliche und rechtliche Prüfung der erstellten Inhalte, Freigabe für die Nutzung.
6. Technische Überführung	Umsetzung in IT-System	Übertragung in z. B. Formcycle	Parametrisierbares Antragsformular	Die modellierten Daten werden in ein technisches System überführt, um digitale Antragsprozesse zu ermöglichen.
7. Veröffentlichung & Nutzung	Bereitstellung zur Nachnutzung	Veröffentlichung, Kommunikation	Nutzung durch Kommunen	Bereitstellung der Bausteine im Landesportal und aktive Kommunikation an die Zielgruppen.
8. Fortschreibung & Weiterentwicklung	Nachhaltigkeit & Aktualität	Feedback, Versionierung	Weiterentwickelte FIM-Elemente	Kontinuierliche Pflege und Aktualisierung der Bausteine basierend auf Rückmeldungen und Gesetzesänderungen.

