



FIM

Föderales
Informationsmanagement

FIM-Zuschnittsindikatoren

Ein bausteinübergreifender Leitfaden für die Identifikation von
Verwaltungsleistungen und Prozessen im Rahmen der Normenanalyse

(Version 1.0, Datum 06.04.2020)

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung: Zweck und Ziele	3
2	Definition: Was ist eine FIM-Leistung und was ein FIM-Stammprozess?	3
2.1	Leistungstypen	4
3	Normenanalyse – Ein Überblick	5
3.1	Kurzanleitung: Wo stecken die FIM-Leistungen und FIM-Stammprozesse?.....	5
4	Normenanalyse - Schritt 1: Handlungsgrundlagen identifizieren	6
4.1	Welche Arten von Handlungsgrundlagen sind relevant?.....	6
4.2	Welches Fachrecht ist betroffen? Abgrenzung durch Leistungsgruppierung!.....	7
5	Normenanalyse - Schritt 2: Was wird in den Handlungsgrundlagen geregelt?.....	8
5.1	Welche Regelungsgegenstände gibt es? Abgrenzung der Leistungskennungen!.....	8
6	Normenanalyse - Schritt 3: Welche Handlungsformen und Verwaltungsverfahrenarten sind für den Regelungsgegenstand zulässig?.....	9
6.1	Handlungsformen & Verwaltungsverfahrenarten: Die wichtigsten Zuschnittsindikatoren für Leistungsleistungen und Prozessklassen	9
6.1.1	Handlungsformen im Detail: Verwaltungsakt und Realakt.....	10
6.2	Ergänzende Zuschnittsindikatoren für einen einheitlichen Zuschnitt	13
6.3	Kein Zuschnitt an Behördengrenzen	14
7	Normenanalyse – Schritt 4: Gibt es Varianten in den Verwaltungsverfahren bzw. Leistungsleistungsdetails?	15

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Leistungstypen	5
Abbildung 2: Handlungsformen der Verwaltung.....	10

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Zusammenhang zwischen FIM-Leistung(-steckbrief) und FIM-Prozess(-klasse).....	4
Tabelle 2: Zuschnitt durch Leistungsgruppierung.....	7
Tabelle 3: Zuschnitt der Leistungskennungen	8
Tabelle 4: Zuschnitt der Leistungsleistungen/Prozessklassen	12

1 Einleitung: Zweck und Ziele

FIM-Stamminformationen werden im Rahmen der sogenannten Normenanalyse identifiziert. Der vorliegende Leitfaden ist eine kurze Einführung in die Normenanalyse. Er beginnt mit einer bausteinübergreifenden Definition des FIM-Leistungsbegriffes und beschreibt im weiteren Verlauf wie die 4 Gliederungsebenen Leistungsgruppierung, Leistungskennung, Verrichtungskennung und (ggf.) Verrichtungsdetail im Rahmen der Normenanalyse identifiziert, zugeschnitten bzw. voneinander abgegrenzt werden können. Dabei kommen auch die Zuschnittsindikatoren des FIM-Bausteins Prozesse zur Anwendung.

Der Leitfaden soll zum einen bei der Identifikation von neuen, d.h. noch nicht in FIM katalogisierten, Verwaltungsleistungen und –prozessen helfen. Zum anderen soll er aber auch bei der Anpassung bereits bestehender Katalogeinträge, die z. B. aufgrund von Novellierungen erforderlich sein können, unterstützen.

Richtig angewendet, hilft er dabei, verlässliche Erkenntnisse über den Zuschnitt bzw. die Abgrenzung von Verwaltungsleistungen und -prozessen zu gewinnen und diese den Leistungsebenen sicher zuzuordnen.

Die vorliegende Version 1.0 richtet sich primär an die in den Digitalisierungsvorhaben mit Leistungszuschnitt und Erstellung von Leistungsbeschreibungen betrauten Catalysts.

Zeitnah ist die Veröffentlichung der Version 2.0 geplant. Diese wird weitere und ausführliche Hinweise sowie Beispiele zu Zuschnittskriterien für Leistungen enthalten.

Mit der Bereitstellung werden die folgenden Ziele verfolgt:

- Die einheitliche Bildung von Leistungssteckbriefen im Leistungskatalog und Prozessklassen im Prozesskatalog.
- Die Vermeidung bzw. Minimierung von Fehlern/Irrtümern bei der Identifikation von Leistungs- bzw. Prozesszuschnitten und bei der Erstellung von FIM-Stamminformationen (Stammtext, Stammprozess, Stammdatenschema)
- Minimierung des Pflegeaufwands in den FIM-Katalogen.

2 Definition: Was ist eine FIM-Leistung und was ein FIM-Stammprozess?

Eine **FIM-Leistung** bezieht sich auf eine Verwaltungsleistung, die in der Regel ein Ergebnis eines Verwaltungsprozesses ist und deren Erbringung aus Sicht des Ergebnisempfängers meistens positiv formuliert wird (z. B. Wohngeld Bewilligung, Fahrerlaubnis Erteilung, Einbürgerung Genehmigung). Die Art der **Leistungsverrichtung** richtet sich nach Vorgaben des FIM-Stammprozesses.

FIM-Stammprozesse beschreiben die Art und Weise der Verrichtung einer FIM-Leistung. Sie sind **Verwaltungsabläufe**, die von bestimmten Personen(gruppen) in einer sich wiederholenden Reihenfolge unter bestimmten Vorgaben (z. B. Gesetze, Verwaltungsvorschriften, etc.) und unter Nutzung von Hilfsmitteln (z. B. IT-Unterstützung, Formulare, etc.) bearbeitet werden. Damit wird eine bestimmte Aufgabe erfüllt – das Ergebnis ist eine FIM-Leistung, die nicht nur positiv, sondern auch negativ aus Sicht des Ergebnisempfängers sein kann (Ablehnung, Versagung). Der Stammprozess ist also ergebnisneutral; er bildet alle möglichen Endzustände ab. In Betracht kommen sowohl verwaltungsinterne Prozesse als auch solche mit Bürgerinnen und Bürgern oder Unternehmen als Adressaten/Prozessteilnehmer. Der Begriff des **Verwaltungsablaufs** ist auch im übergeordneten, verwaltungswissenschaftlichen Sinn zu verstehen. Er

umfasst **Verwaltungsverfahrenen** des allgemeinen Verwaltungsrechts (§ 9 VwVfG), des Sozialrechts (SGB X) und des Steuerrechts (Abgabenordnung).

Die FIM-Leistungen und FIM-Stammprozessen werden in den FIM-Katalogen bundeseinheitlich katalogisiert. Die Katalogeinträge heißen „Leistungssteckbrief“ und „Prozessklasse“. Zu jeder Prozessklasse im Prozesskatalog gibt es genau einen Leistungssteckbrief im Leistungskatalog.

Tabelle 1: Zusammenhang zwischen FIM-Leistung(-steckbrief) und FIM-Prozess(-klasse)

FIM-Leistungssteckbrief	FIM-Prozessklasse
Einbürgerung und Miteinbürgerung Genehmigung	Antrag auf Einbürgerung und Miteinbürgerung bearbeiten
Deutsche Staatsangehörigkeit Feststellung	Feststellung der deutschen Staatsangehörigkeit bearbeiten (Hinweis: Auslöser: Antrag oder von Amts wegen)
Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Erwerbstätigkeit Erteilung	Antrag auf Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Erwerbstätigkeit bearbeiten
Wohngeld Bewilligung	Erstantrag auf Wohngeld bearbeiten
Fahrerlaubnis Erteilung	Antrag auf Fahrerlaubnis bearbeiten
Führerschein Ausstellung wegen Ablauf der Gültigkeit	Antrag auf Ausstellung eines Führerscheins bearbeiten
Produktionsförderung Kinderfilme und Kinderkurzfilme Bewilligung	Antrag auf Produktionsförderung Kinderfilme und Kinderkurzfilme bearbeiten

2.1 Leistungstypen

Der FIM-Baustein Leistungen katalogisiert und beschreibt hauptsächlich FIM-Leistungen, die der o.g. Definition entsprechen – sprich sie sind Ergebnisse von Verwaltungsabläufen, die durch spezielle Verwaltungsverfahren vordefiniert sind. Dennoch gibt es immer mal wieder ad hoc den Bedarf, Leistungssteckbriefe für Leistungen mit reinem informativen Charakter aufzunehmen (siehe Typ 6, 7, 9 in der nachfolgenden Abbildung). Diese werden nicht im Rahmen der sogenannten Normenanalyse identifiziert und sind daher nicht Bestandteil dieses Leitfadens.

Abbildung 1: Leistungstypen



Leistungen
Leistungstypen

Typ 1	Regelung Bund, Vollzug Bund (Bundeseigenverwaltung)
Typ 2 / 3	Regelung Bund, Vollzug Land oder Kommune (Bundesauftragsverwaltung, Bundesaufsichtsverwaltung)
Typ 4	Regelung Land, Vollzug Land oder Kommune (Landesverwaltung)
Typ 5	Regelung Kommune, Vollzug Kommune (Kommunalverwaltung; eigener Wirkungskreis bzw. freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben)
Typ 6	Informationstext (allgemeine Hinweise mit informativem Charakter, die nicht eine bestimmte Leistungserbringung betreffen, z. B. Rückstände von Fipronil in Eiern)
Typ 7	Service- und Sonderrufnummern mit Informationsbedarf in der Bevölkerung (z. B. Apothekendienst)
Typ 8	Querschnittsleistungen (z. B. Widerspruch bearbeiten) (NEU - noch in Ausarbeitung)
Typ 9	„Wegweiser / Themenseite“ (kann mehrere Leistungen umfassen) (NEU - noch in Ausarbeitung)
Typ 10	Interne Leistungen (z. B. Beantragung einer Dienstreise, Stellenbesetzung) (noch in Ausarbeitung)

3 Normenanalyse – Ein Überblick

Die Grundlage für die FIM-konforme Erstellung von FIM-Stamminformationen ist ein methodisch richtiger Zuschnitt der in den Handlungsgrundlagen identifizierten Leistungen und Stammprozesse. FIM stellt deshalb bausteinübergreifend sogenannte Zuschnittsindikatoren bereit. Die Zuschnittsindikatoren sind für den Zuschnitt von FIM-Leistungen und FIM-Stammprozessen verbindlich anzuwenden.

Im Folgenden werden die bestehenden einzelnen Zuschnittsindikatoren in eine Schritt-für-Schritt-Anleitung eingebettet, die bei der Identifizierung und beim Zuschnitt von FIM-Leistungen und FIM-Stammprozessen im Rahmen der Normenanalyse helfen soll.

3.1 Kurzanleitung: Wo stecken die FIM-Leistungen und FIM-Stammprozesse?

Die FIM-Methodenexperten sollten dazu in der Lage sein, FIM-Stamminformationen in den Handlungsgrundlagen zuerst einmal zumindest grob zu identifizieren und dann anschließend gemeinsam mit der Fachseite methodisch sauber zuzuschneiden. Die Identifikation erfolgt meistens nach demselben Muster:

1. Schritt: Welche **Handlungsgrundlagen** sind relevant? Welches Fachrecht ist betroffen?
Leistungsebene: Leistungsgruppierung
2. Schritt: Was wird in den Handlungsgrundlagen geregelt (**Regelungsgegenstände**)?
Leistungsebene: Leistungskennung
3. Schritt: Welche **Handlungsformen & Verwaltungsverfahrenen** sind beim **Regelungsgegenstand zulässig**?
Leistungsebene: Verrichtung (entspricht einer Prozessklasse)
4. Schritt: Welche **Varianten** kann es in den Verwaltungsverfahrenen geben?
Leistungsebene: Verrichtungsdetail

4 Normenanalyse - Schritt 1: Handlungsgrundlagen identifizieren

Die Ermittlung der relevanten Handlungsgrundlagen ist essentiell für die Normenanalyse. Daher müssen die relevanten Handlungsgrundlagen immer angegeben werden - so konkret wie möglich (z. B. Gesetz, Paragraph und ggf. der konkrete Absatz, der das Verwaltungsverfahren regelt). Doch was gehört alles dazu? Und wie können sie fachlich voneinander abgegrenzt werden?

4.1 Welche Arten von Handlungsgrundlagen sind relevant?

Handlungsgrundlagen können dabei nicht nur allgemeine Gesetze und Fachgesetze sein, sondern auch juristische Kommentare, Gerichtsurteile, Rechtsverordnungen oder Verwaltungsvorschriften. Im Zweifelsfall wird den Empfehlungen der Fachseite gefolgt. Die Codeliste der möglichen Handlungsgrundlagenarten ist im XRepository veröffentlicht, z. B.

- EU-Beschluss, EU-Verordnung, EU-Richtlinie (Umsetzung in nationales Recht), Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung, Verwaltungsvorschrift, Geschäftsordnung, Beschluss, Standard / Norm, Verwaltungsakt als Basis für den Vollzug, Allgemeinverfügung, Rechtsaufsichtliche Weisung, Fachaufsichtliche Weisung, Innerdienstliche Weisung, Verwaltungsrechtliche Willenserklärung, Vertrag – öffentlich-rechtlich, Vertrag – privatrechtlich

Merke:

Akzeptiert wird alles, was schriftlich/elektronisch vorliegt und die Verwaltung bindet – auch Verwaltungsvorschriften!

Handlungsgrundlagen ist ein Sammelbegriff für Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Beschlüsse u. s. w...

Im Leistungssteckbrief werden ausschließlich Rechtsvorschriften im Modul „Rechtsgrundlagen“ aufgenommen, nicht die Verwaltungsvorschriften.

Nicht immer sind die für eine vollständige Identifikation relevanten Informationen komplett im Fachgesetz enthalten. Vielmehr ergänzen bzw. konkretisieren Fachgesetze nur die allgemeinen Gesetze, weshalb auch ein Blick in das allgemeinere Gesetz erforderlich sein kann. Wenn die Regelungen nicht eindeutig sind oder Zweifel bestehen: Immer die Fachseite fragen.

Beispiel:

- Förderleistungen: Für jede Zuwendung aus Bundesmitteln gilt die Handlungsgrundlage § 44 Bundeshaushaltsgesetz. Hier ist aber noch nicht das jeweils spezifische Förderverfahren geregelt. Dieses geht erst aus dem entsprechenden Fachgesetz, der Rechtsverordnung, der Verwaltungsvorschrift oder beispielsweise dem Urteil eines Gerichts hervor, z. B.:

Handlungsgrundlagen für die Kulturelle Filmförderung, Produktionsförderung für Kinderfilme und Kinderkurzfilme:

- § 44 Bundeshaushaltsordnung (Allgemeines Gesetz)
- §§ 91 - 99 Filmförderungsgesetz (Fachgesetz)
- §§ 14, 16 ff der Richtlinie für die kulturelle Filmförderung der BKM (Verwaltungsvorschrift)

Merke:

Fachgesetz konkretisiert allgemeines Gesetz. Und manchmal: Fachgesetz verdrängt allgemeines Gesetz.

4.2 Welches Fachrecht ist betroffen? Abgrenzung durch Leistungsgruppierung!

Die Leistungsgruppierung ist die oberste Gliederungsebene im Leistungskatalog und daher wichtig für die Systematisierung von FIM-Leistungen. Häufig korrespondiert die Leistungsgruppierung mit dem Fachrecht, so dass dadurch eine fachliche Eingrenzung der Normenanalyse erleichtert wird. Die Liste der Leistungsgruppierungen ist über das FIM-Portal erhältlich. Die Frage dabei ist: Welche ist die oberste Gliederungsebene für den vorliegenden Leistungszuschnitt?

Tabelle 2: Zuschnitt durch Leistungsgruppierung

Leistungsgruppierung	Leistungssteckbrief	Prozessklasse
Staatsangehörigkeit (Staatsangehörigkeitsrecht: Staatsangehörigkeitsgesetz..)	Einbürgerung und Miteinbürgerung Genehmigung	Antrag auf Einbürgerung und Miteinbürgerung bearbeiten
	Deutsche Staatsangehörigkeit Feststellung	Feststellung der deutschen Staatsangehörigkeit bearbeiten (Hinweis: Auslöser: Antrag oder von Amts wegen)
Aufenthaltstitel (Aufenthaltsrecht: Aufenthaltsgesetz..)	Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Erwerbstätigkeit Erteilung	Antrag auf Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Erwerbstätigkeit bearbeiten
Sozialleistungen (Sozialrecht: SGB...)	Wohngeld Bewilligung	Erstantrag auf Wohngeld bearbeiten
Fahrerlaubnis (Straßenverkehrsrecht: Straßenverkehrsgesetz, Fahrerlaubnis-Verordnung)	Fahrerlaubnis Erteilung	Antrag auf Fahrerlaubnis bearbeiten
	Führerschein Ausstellung wegen Ablauf der Gültigkeit	Antrag auf Ausstellung eines Führerscheins bearbeiten
Förderprogramme (Bundeshaushaltsordnung...)	Produktionsförderung Kinderfilme und Kinderkurzfilme Bewilligung	Antrag auf Produktionsförderung Kinderfilme und Kinderkurzfilme bearbeiten

Jede FIM-Leistung muss in eine Leistungsgruppierung einsortiert werden. Warum? Die Leistungsgruppierung ist ein fixer Bestandteil des Leistungsschlüssels, der eine FIM-Leistung eindeutig identifiziert.

Merke:

Da die Leistungsgruppierung ein fixer Bestandteil des Leistungsschlüssels ist, muss ein Änderungsbedarf an der Leistungsgruppierung gemeldet werden. Dieser beinhaltet die Neuanlage der Leistung (mit der geänderten Leistungsgruppierung) und das Löschen der alten Leistung.

Die konkrete Bezeichnung der FIM-Leistung hingegen ist von der Leistungsgruppierung nicht abhängig.

5 Normenanalyse - Schritt 2: Was wird in den Handlungsgrundlagen geregelt?

Um die Handlungsgrundlagen richtig verstehen zu können, müssen diese über eine Art Normenhierarchie in Beziehung gesetzt werden. Das höherrangige Recht ist dabei zuerst zu analysieren, d. h. grundsätzlich zuerst das Gesetz, dann die Rechtsverordnung, anschließend die Verwaltungsvorschrift.

5.1 Welche Regelungsgegenstände gibt es? Abgrenzung der Leistungskennungen!

Bei der Normenanalyse ist ein Blick in das Inhaltsverzeichnis sehr hilfreich und wichtig, um die nächste Gliederungsebene im Leistungskatalog zu befüllen, die sogenannten Leistungskennungen. Dabei ist die Frage zu stellen, welche konkreten Regelungsgegenstände sich z. B. aus dem Inhaltsverzeichnis ergeben? Ein Regelungsgegenstand steht für eine Leistungskennung. Auf einen Regelungsgegenstand beziehen sich in der Regel mehrere FIM-Leistungen (z. B. Bewilligung, Verlängerung). Daher werden die Regelungsgegenstände als weitere Gliederungsebene im Leistungskatalog geführt.

Die Leistungskennung liefert den ersten Teil der Leistungsbezeichnung. Sie sollte entsprechend den Handlungsgrundlagen benannt werden.

Tabelle 3: Zuschnitt der Leistungskennungen

Leistungsgruppierung	Leistungskennung
Staatsangehörigkeit	Einbürgerung und Miteinbürgerung ¹
	Deutsche Staatsangehörigkeit ²
Aufenthaltstitel	Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Erwerbstätigkeit
	Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Ausbildung
	Niederlassungserlaubnis
Sozialleistungen	Wohngeld
Fahrerlaubnis	Fahrerlaubnis

¹ NICHT: Antrag auf Einbürgerung und Miteinbürgerung

² NICHT: Antrag auf Deutsche Staatsangehörigkeit

	Führerschein
Schifffahrt	Fahrerlaubnis auf Bundeswasserstraßen
Förderprogramme	Produktionsförderung Kinderfilme und Kinderkurzfilme

Die Zusammensetzung aus Leistungsgruppierung und Leistungskennung ergeben das sogenannte **Leistungsobjekt**. Das Leistungsobjekt bezieht sich eindeutig auf den fachlichen Regelungsgegenstand und stellt somit das eindeutige Objekt dar, auf welches sich die FIM-Leistungen und FIM-Stammprozesse beziehen.

6 Normenanalyse - Schritt 3: Welche Handlungsformen und Verwaltungsverfahrenarten sind für den Regelungsgegenstand zulässig?

Wurden die Regelungsgegenstände (Leistungsobjekte) korrekt ermittelt, stellt sich im nächsten Schritt die Frage, welche FIM-Leistungen zu diesem Regelungsgegenstand existieren.

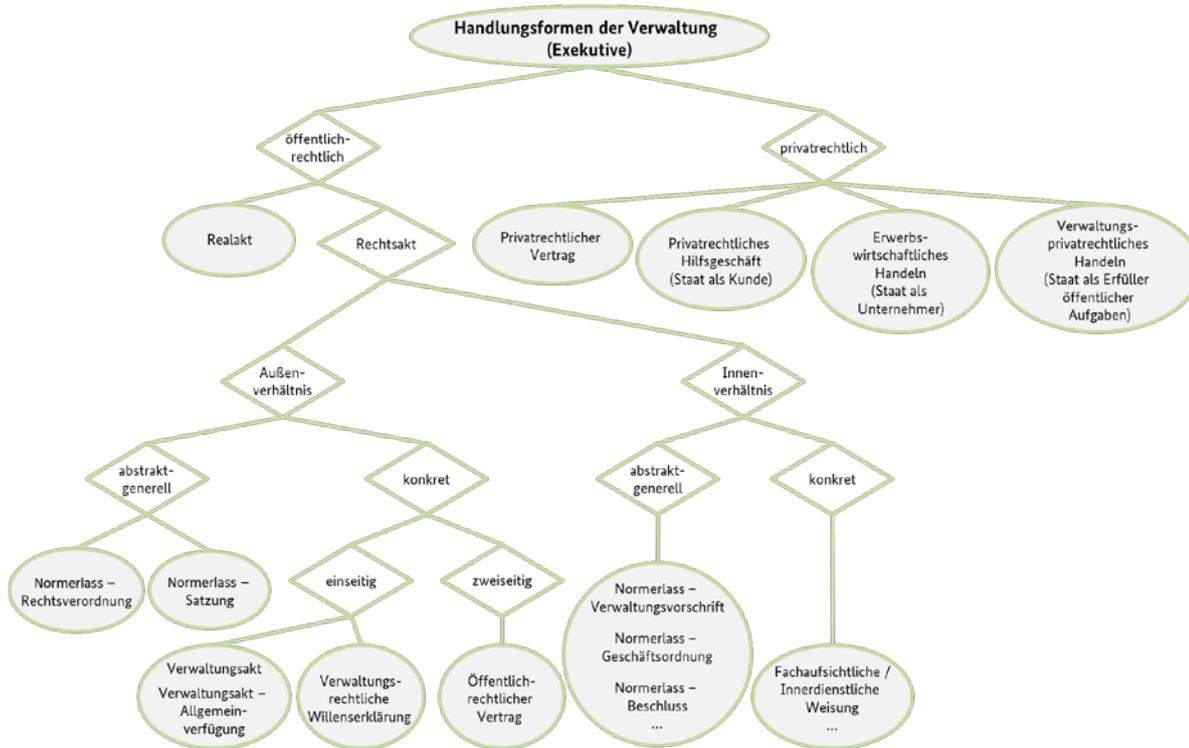
Die Antwort auf diese Frage liefert der FIM-Baustein Prozesse. Der in diesem Leitfaden einleitenden Definition folgend ist die FIM-Leistung in der Regel ein Ergebnis eines Verwaltungsprozesses (z. B. Bewilligung, Genehmigung, Zulassung, Befreiung). Zwischen dem Leistungskatalog und dem Prozesskatalog gibt es daher **auf dieser Gliederungsebene** eine eindeutige Beziehung (1:1-Beziehung). Das heißt zu jedem Eintrag im Prozesskatalog (**Prozessklasse**) gibt es einen Eintrag im Leistungskatalog (Leistungssteckbrief der **Leistungsverrichtung**, im Folgenden nur als Leistungsverrichtung bezeichnet).

Im FIM-Baustein Prozesse gibt es bereits eindeutige Zuschnittsindikatoren für Prozessklassen. Diese sind nun auch für die Bildung von Leistungsverrichtungen verbindlich anzuwenden:

6.1 Handlungsformen & Verwaltungsverfahrenarten: Die wichtigsten Zuschnittsindikatoren für Leistungsverrichtungen und Prozessklassen

Die Handlungsformen sind bestimmte Instrumente, die der Verwaltung für das Verwaltungshandeln zur Verfügung stehen. Sie ergeben sich aus dem Verwaltungsrecht: Das Verwaltungshandeln wird über bestimmte Merkmale klassifiziert, von denen vielfältige rechtliche Aspekte abhängen (z. B. Folgen von Fehlern, Folgen der Rechtswidrigkeit, Zuständigkeitsfragen, Rechtsschutz). Die Handlungsformenlehre ist die „normative“ Brille beim Zuschnitt von Leistungsverrichtungen/Prozessklassen. Die in der nachfolgenden Abbildung durch Striche verbundenen Merkmale ergeben den Begriff der jeweils unten genannten Handlungsform.

Abbildung 2: Handlungsformen der Verwaltung



[Eine detaillierte Übersicht der möglichen Handlungsformen ist im XRepository veröffentlicht.](#)

Aus der jeweils für die Leistungsverrichtung/Prozessklasse zulässigen Handlungsform leiten sich die möglichen Verwaltungsverfahrenstypen ab. Ist also die für die Leistungsverrichtung/Prozessklasse zulässige Handlungsform identifiziert, stehen die erlaubten Verwaltungsverfahrenstypen fest und ein erster Zuschnitt kann vorgenommen werden: Wenn sich für eine Leistungsverrichtung/Prozessklasse die Handlungsform und die Verwaltungsverfahrenstypen ändern, muss eine neue Leistungsverrichtung/Prozessklasse zum selben Leistungsobjekt angelegt werden. Dabei gilt grundsätzlich: Eine Leistungsverrichtung/Prozessklasse kann niemals zwei verschiedene Handlungsformen beinhalten.

Merke:

Der wichtigste Zuschnittsindikator lautet: Immer wenn sich die Handlungsform und die Verwaltungsverfahrenstypen ändern, muss eine neue Leistungsverrichtung/Prozessklasse angelegt werden!

6.1.1 Handlungsformen im Detail: Verwaltungsakt und Realakt

Im Verwaltungsrecht spielen alle Handlungsformen der Kategorie „**Rechtsakt**“ (z. B. **Verwaltungsakt** oder **Verwaltungsvertrag**) eine wesentliche Rolle. Handlungsformen im Bereich des tatsächlichen Verwaltungshandelns (**Realakte**) hingegen sind im Verwaltungsrecht weniger relevant, dafür aber häufiger in der Verwaltungspraxis oder im Bereich des informellen Verwaltungshandelns anzutreffen. Realakte können beispielsweise sein:

Eine Art Fragenkatalog ([Codeliste Operative Ziele der Tätigkeiten](#)) hilft beim Bestimmen der Handlungsform.³ Auch bestimmte Schlüsselwörter können bei der Einordnung unterstützen:

- „Antrag“ als Auslöser für einen Prozess/eine Leistung deutet auf die Handlungsform „Verwaltungsakt“ hin
- „Bescheid“ als Ergebnis deutet ebenfalls auf die Handlungsform „Verwaltungsakt“ hin
- „Mitteilung“, „Warnung“ oder „Anzeige“ könnten hingegen die Handlungsform „Realakt“ (Tathandlung) implizieren.

Der Verwaltungsakt: Die häufigste Handlungsform, die für die Identifikation von Leistungsverrichtungen relevant ist, ist der Verwaltungsakt. Für Verwaltungsakte sollten grundsätzlich Stammtexte erstellt werden. Aus Verwaltungsakten ergeben sich meist weitere Leistungen wie zum Beispiel Zahlung, Widerspruchsverfahren, Rückforderung, die als eigene Verrichtung angelegt werden, aber nicht immer Stammtexte bekommen müssen und oft auch nicht OZG-relevant sind.

Der Realakt: Zudem kommt es immer mal wieder vor, dass die Mitteilungspflichten in Form von Anzeigen (z. B. Gewerbeanmeldung) als Stammtext beschrieben werden. Hierbei handelt es sich in der Regel um die Handlungsform „Realakt“. Realakte können sein:

- Mitteilungen, Hinweise, Auskünfte, Belehrungen, Auszahlung eines Geldbetrags, Beseitigung eines Verkehrshindernisses, Inbetriebnahme einer kommunalen Einrichtung.

Aus der jeweils für die Leistungsverrichtung/Prozessklasse zulässigen Handlungsform leiten sich die möglichen Verwaltungsverfahrenen ab. Ist also die für die Leistungsverrichtung/Prozessklasse zulässige Handlungsform identifiziert, stehen die erlaubten Verwaltungsverfahrenen fest und ein erster Zuschnitt kann vorgenommen werden. Wenn sich für eine Leistungsverrichtung/Prozessklasse die Handlungsform und die Verwaltungsverfahrenen ändert, muss eine neue Prozessklasse sowie eine neue Leistungsverrichtung zum selben Leistungsobjekt angelegt werden.

Die der Leistungsverrichtung/ Prozessklasse zugrundeliegende Handlungsform und Verwaltungsverfahrenen legen den strukturierten Ablauf und die möglichen Endzustände fest. Die **Endzustände eines Verwaltungsakts** sind zum Beispiel sowohl ein positiver Bescheid in Form einer Zulassung/Bewilligung/Genehmigung als auch ein negativer Bescheid in Form einer Ablehnung/Versagung. Zum positiven Bescheid (z. B. Erteilungsbescheid der Fahrerlaubnis) wird mitunter noch eine zusätzliche Urkunde (z. B. Führerschein) ausgestellt, deren Aushändigung ein weiterer Endzustand ist. Der **Endzustand eines Realakts** ist hingegen zum Beispiel nur die Auskunftsbzw. Informationserteilung oder der ausgezahlte Geldbetrag auf Grundlage eines Bewilligungsbescheids.

Während alle möglichen Endzustände aus Prozesssicht zu erfassen sind, wird der Output einer Leistungsverrichtung meistens nur positiv formuliert (z. B. Bewilligung, Genehmigung, Zulassung, Befreiung). Die Verrichtungskennung ist ein einzelnes Substantiv. Eine Liste der möglichen Verrichtungskennungen kann über das FIM-Portal bezogen werden. Die Verrichtungskennung liefert den zweiten Teil der Leistungsbezeichnung und hat einen festen Bestandteil im Leistungsschlüssel.

³ Vgl. Qualitätssicherungs-Kriterien des FIM-Bausteins Prozesse

Tabelle 4: Zuschnitt der Leistungsverrichtungen/Prozessklassen

Leistungsgruppierung	Leistungskennung	Verrichtungskennung	Handlungsform
Staatsangehörigkeit	Einbürgerung und Miteinbürgerung	Genehmigung ⁴ , ...	Verwaltungsakt (rechtsgestaltend)
	Deutsche Staatsangehörigkeit ⁵	Feststellung, Genehmigung (des Verzichts) ...	Verwaltungsakt (feststellend)
Aufenthaltstitel	Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Erwerbstätigkeit	Erteilung, ...	Verwaltungsakt (rechtsgestaltend)
	Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Ausbildung	Erteilung, ...	Verwaltungsakt (rechtsgestaltend)
	Niederlassungserlaubnis	Erteilung, ...	Verwaltungsakt (rechtsgestaltend)
Sozialleistungen	Wohngeld	Bewilligung, ...	Verwaltungsakt (feststellend)
Fahrerlaubnis	Fahrerlaubnis	Verrichtungen betreffen nur die Fahrerlaubnis an sich, der Führerschein kann hier ein Ergebnis sein: Erteilung, Verlängerung, Erweiterung,	Verwaltungsakt (rechtsgestaltend)
	Führerschein	Ausstellung (wegen Ablauf der Gültigkeit)	Realakt
Förderprogramme	Produktionsförderung Kinderfilme und Kinderkurzfilme	Bewilligung, Auszahlung, Rückforderung	Verwaltungsakt (feststellend) Realakt Verwaltungsakt (befehlend)

⁴ § 8 StAG „auf Antrag ... eingebürgert“: Handlungsform „Verwaltungsakt“ & Verwaltungsverfahrenart: „Nicht förmliches Verwaltungsverfahren nach VwVfG“ (beginnt mit dem Antrag als Auslöser und endet u. a. mit der Einbürgerungsurkunde als positives Ergebnis)

⁵ NICHT: Antrag auf Deutsche Staatsangehörigkeit

Merke:

Die Verwaltung unterscheidet zwischen „**Bewilligung**“ und „**Auszahlung**“ bei Leistungen, die mit einer Zuwendung in Zusammenhang stehen. Hier greift der Zuschnittsindikator „Änderung der Handlungsform“ von Verwaltungsakt zum Realakt. Im Leistungskatalog müssen beide Einträge als Leistungssteckbriefe geführt werden, aber nur die „Bewilligung“ wird später mit einer Leistungsbeschreibung für die Portale versehen. Im speziellen Fall der Förderleistungen muss zudem noch die Leistung „Rückforderung“ (wenn Förderauflagen nicht eingehalten werden) als Katalogeintrag aufgenommen werden. Da es sich hier um einen Verwaltungsakt handelt, den der Bürger NICHT aktiv per Antrag auslöst, ist die „Rückforderung“ aber ebenso wie „Auszahlung“ nicht OZG-relevant und wird weder in den Portalen angezeigt noch mit einer eigenen Leistungsbeschreibung versehen. Für die Leistungsbeschreibung reicht ein Hinweis im Modul „Voraussetzungen“.

Merke:

Wichtig ist auch: Im Zuge der Normenanalyse und Aufnahme einer Leistung in den Leistungskatalog müssen immer die beiden Module **Typisierung** und **Rechtsgrundlage** benannt werden. Ohne diese beiden Metadaten kann die Leistung nicht im FIM-Baustein Leistungen angelegt werden.

Konkret anzugeben sind bei den Rechtsgrundlagen: Paragraph(en)/Artikel, Titel des Gesetzes und Kurztitel in Klammern. Wenn vorhanden, kann der Link zur Norm (Fundstelle) auf www.gesetze-im-internet.de angegeben werden.

6.2 Ergänzende Zuschnittsindikatoren für einen einheitlichen Zuschnitt

Mit der Identifikation der Handlungsform und der Verwaltungsverfahrensart sind die meisten FIM-Leistungen und FIM-Stammprozesse, die in den Handlungsgrundlagen stecken, bereits eindeutig identifiziert. Die nachfolgenden Zuschnittsindikatoren sollen jedoch insbesondere bei Verwaltungsabläufen, die keinem klar strukturierten Verwaltungsverfahren folgen, ergänzend angewendet werden.

a) Änderung der Lebenszyklusphase

Wenn ein abgeschlossener Sachverhalt anlassbezogen weiterbearbeitet wird, kann ggf. eine neue Prozessklasse/Leistungsverrichtung angelegt werden.

Beispiel:

- „Anzeige Gewerbeanmeldung bearbeiten“ versus „Anzeige Gewerbeummeldung bearbeiten“

b) Änderung der Periodizität

Sobald die Tätigkeiten/Verwaltungsleistungen in unterschiedlichen (Zeit-)Intervallen durchgeführt werden, kann eine neue Prozessklasse/eine neue Leistungsverrichtung für diese Tätigkeiten gebildet werden.

Beispiel:

- Monatsstatistik erheben versus Jahresstatistik erheben

c) Änderung der Multiplizität

Sofern die Durchführung der Tätigkeit/Verwaltungsleistung sich nicht mehr auf einen konkreten Sachverhalt bezieht, sondern auf ein Mehrfaches dessen, kann eine neue Leistungsverrichtung/Prozessklasse für diese Tätigkeit angelegt werden.

Beispiele:

- „Anzeige Gewerbeanmeldung bearbeiten“ versus „Gewerbeanmeldungen statistisch erheben“
- „Förderanträge (Liste) auswerten“ versus „Förderantrag bearbeiten“
 - Aus Sicht der Verwaltung werden zunächst mehrere („**multiple**“) **Förderanträge** gesammelt, ausgewertet und ggf. priorisiert:
Leistung 1 „Förderantrag Auswahl“
 - Erst danach wird jeder Antrag **einzeln** geprüft und ggf. bewilligt:
Leistung 2 „Förderantrag Bewilligung“

6.3 Kein Zuschnitt an Behördengrenzen

In der Praxis werden Leistungs- und Prozesszuschnitte oft pro zuständige Behörde geklärt. Das ist nicht sinnvoll, da es häufig vorkommt, dass sich zwei oder mehrere Behörden einen gemeinsamen Regelungsgegenstand teilen. Generell gilt, dass – wenn ein Verwaltungsverfahren behördenübergreifend durchgeführt wird (z. B. bei mehrstufigen Verwaltungsakten mit Beteiligungen anderer Behörden oder bei Stellungnahmen, Auskunftersuchen...) - die FIM-Leistung bzw. der FIM-Stammprozess auch behördenübergreifend erfasst werden muss.

Wie geht man mit Mehrfachzuständigkeiten um, z.B. bei Nachweisen? In diesem Fall kann es sein, dass der Leistungszuschnitt einer Behörde nur diejenigen Leistungen umfasst, die hier geregelt werden, obwohl sie zum gleichen Regelungsgegenstand gehören und augenscheinlich – nicht tatsächlich – Teil des Verwaltungsverfahrens sind. Dieser Fall findet sich häufig bei beizulegenden Nachweise/Bescheinigungen.

Grundsätzlich aber gilt dabei: Nebenbestimmungen sind keine eigenen Leistungen, es können sich daraus aber Leistungen (für andere Adressaten) ergeben.

Für Leistungsbeschreibungen gilt: Wenn Bescheinigungen beizubringen sind, dann werden sie ohne weitere Klärung mit aufgenommen. Ausnahme: Wenn Details zur Bescheinigung im Fachgesetz selbst geregelt sind, wird die dahinterliegende Leistung zur Bescheinigung mitgeklärt, auch wenn sie eine andere Zuständigkeit berührt. Trotzdem: Nicht an den Behördengrenzen schneiden!

Beispiel: Filmförderung Produktionsförderung für Kinderfilme und Kinderkurzfilme Bewilligung

- § 17 Nr. 3 der Richtlinie für die kulturelle Filmförderung der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien verweist auf die „BAFA⁶-Bescheinigung“ nach § 51 FFG, die bei Antrag bei der Filmförderungsanstalt vorgelegt werden muss
- Die BAFA-Bescheinigung gliedert sich wiederum in die Leistungen
 - vorläufige Projektbescheinigung und
 - Bescheinigung nach Filmförderungsgesetz oder Ursprungszeugnis
- Da das BAFA eine eigenständige Behörde ist und die Rechtsaufsicht über diese Leistungen innehält, wird sie in diesem Zuschnitt nicht aufgeführt, obwohl sie der Logik nach in den Zuschnitt „Filmförderung“ gehört. An dieser Stelle muss man sicherstellen, dass die Leistungen in den Zuschnitt für das BAFA mitaufgenommen werden und die zwangsläufig recherchierten Informationen über deren Zuschnitt für die Nachnutzung dokumentiert werden

7 Normenanalyse – Schritt 4: Gibt es Varianten in den Verwaltungsverfahren bzw. Leistungsverrichtungsdetails?

Das Verrichtungsdetail spezifiziert/detailliert die Verrichtungskennung insbesondere in Bezug auf mögliche Varianten im FIM-Stammprozess durch unterschiedliche Zielgruppen oder Ausnahmen innerhalb einer FIM-Leistung. Verrichtungsdetails sind in der Regel zusätzliche Pfade im FIM-Stammprozess.

Leistungskennung	Verrichtungskennung	Verrichtungsdetail
Deutsche Staatsangehörigkeit ⁷	Genehmigung...	des Verzichts
Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Erwerbstätigkeit	Erteilung, ...	zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung, zum Zweck der Forschung
Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Ausbildung	Erteilung	zum Zwecke der schulischen Berufsausbildung, zur Studienvorbereitung und zum Studium
Wohngeld	Bewilligung, ...	Mietzuschuss, Lastenzuschuss
Führerschein	Ausstellung	wegen Ablauf der Gültigkeit, wegen Umtausch EU-Führerschein

Beispiel:

- Förderprogramme Produktion Kinderfilme und Kinderkurzfilme Bewilligung: In diesem Fall haben wir kein Verrichtungsdetail. Die unter Abschnitt V "Produktionsförderung" geordneten Leistungen sind:
 - §13 Förderung für programmfüllende Spielfilme und Dokumentarfilme

⁶ Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle

⁷ NICHT: Antrag auf Deutsche Staatsangehörigkeit

- §14 Förderung für Kinderfilme
 - §15 Förderung für Kurzfilme
- Sie sind rechtlich zwar im gleichen Abschnitt geregelt und für sie gelten die gleichen Voraussetzungen und das gleiche Antragsverfahren, in der Praxis werden sie aber weder in einem gemeinsamen Antrag beantragt noch müssen die gleichen Nachweise beigefügt werden.
- Das sonst als Verrichtungsdetail geltende Detail „Kinderfilme und Kinderkurzfilme“ wird hier also auf die Ebene der Leistungskennung eingeordnet, da es aus Prozesssicht unterschiedliche Antragsverfahren sind.