

XÖV-Framework



- Projektauftrag -

Entwicklung und Fortschreibung des XÖV-Standards für den IT-gestützten Austausch und die IT-gestützte Aussonderung behördlichen Schriftgutes

im nachfolgenden XDOMEA genannt

Projektbezeichnung	XDOMEA						
Projektleitung	Dr. Andrea Hänger						
Verantwortlich	UAG XDOMEA der Projektgruppe IT-gestützte Vorgangsbearbeitung des KoopA ADV						
Erstellt am	22.02.2007						
Zuletzt geändert	16.10.2007 10:50						
Bearbeitungszustand	<table border="1"><tr><td></td><td>in Bearbeitung</td></tr><tr><td></td><td>vorgelegt</td></tr><tr><td>X</td><td>fertig gestellt</td></tr></table>		in Bearbeitung		vorgelegt	X	fertig gestellt
	in Bearbeitung						
	vorgelegt						
X	fertig gestellt						
Dokumentablage	https://circa.brandenburg.de/Members/irc/circa/uag_xdomea/library?l=/projektauftrag&vm=detailed&sb=Title						
V-Modell-XT Version	Version 1.0						

Inhalt

1	Einleitung.....	3
2	Ausgangslage.....	3
3	Bestehende Rahmenbedingungen	6
4	Projektziele, Anforderungen und Systemvorstellungen	6
5	Chancen und Risiken	9
6	Wirtschaftlichkeit	11
7	Planung	12
7.1	Projektorganisation.....	12
7.2	Ablauforganisation.....	13
8	Projektergebnisse.....	14
9	Mitwirkung und Beistellungen des Auftraggebers.....	14
10	Detaillierte Projektkalkulation	15
11	Planungen zur nachhaltigen Pflege des XÖV-Standards	15
12	Abkürzungsverzeichnis.....	16
13	Literaturverzeichnis	16
14	Abbildungsverzeichnis.....	16

1 Einleitung

In der Bundesrepublik Deutschland werden in Bund, Ländern und Kommunen Vorgangsbearbeitungs- und Dokumentenmanagementsysteme (VBS / DMS) unterschiedlicher Hersteller angewendet. Es besteht die Notwendigkeit Objekte der Schriftgutverwaltung (Akten, Vorgänge Dokumente) zwischen diesen eingesetzten Systemen auszutauschen. Die Notwendigkeit basiert auf arbeitsteiligen Prozessen, auf der Notwendigkeit der Archivierung behördlichen Schriftgutes bei den Archiven von Bund, Ländern und Kommunen und auf dem Erfordernis Verwaltungsprozesse, die beispielsweise aus der EU-Dienstleistungsrichtlinie erwachsen können, elektronisch abzuwickeln.

Ziel der Weiterentwicklung der XDOMEA-Schnittstelle ist die Erhöhung der Interoperabilität zwischen IT-Systemen zur Bearbeitung von Schriftgut in der öffentlichen Verwaltung sowie eine medienbruchfreie elektronische Kommunikation zwischen Behörden.

Der vorliegende XÖV-Projektauftrag konkretisiert neben der Ausgangssituation die bestehenden Rahmenbedingungen und das Vorgehen bei der Projektdurchführung.

2 Ausgangslage

Die PG „IT-gestützte Vorgangsbearbeitung“ hat sich zur Aufgabe gemacht, zur erfolgreichen Einführung der IT-gestützten Vorgangsbearbeitung in den Behörden des Bundes, der Länder und der Kommunen beizutragen. Dazu arbeitet sie an der Erstellung von notwendigen Standards (z.B. XDOMEA) oder unterstützt Gruppen, die dies zur Aufgabe haben. Außerdem überprüft sie Konzepte auf die Eignung für den Einsatz im gesamten Arbeitsbereich des KoopA ADV. Zu ihren Veröffentlichungen gehören der Handlungsleitfaden zur IT-gestützten Vorgangsbearbeitung¹ und der XDOMEA 1.0 Standard.

Standardisierte Datenaustauschformate wie beispielsweise XDOMEA sind Mittel zum Zweck der Interoperation zwischen heterogenen Systemen unterschiedlicher Organisationen, um Geschäftsvorfälle in der Verwaltung so effizient wie möglich bearbeiten zu können. Um den einheitlichen Austausch von Daten zu ermöglichen, beauftragte der KoopA ADV die OSCI-Leitstelle damit, in verschiedenen Bereichen fachliche Standards zu entwickeln.

Durch die Einführung von IT-Systemen in der öffentlichen Verwaltung ist eine Umstellung der bisher papierbasierten Schriftstücke unabdingbar geworden. Dazu hat die KBSt im Jahre 1996 das „DOMEA®-Konzept“ eingeführt. DOMEA® ist ein Konzept für Dokumentenmanagement und elektronische Archivierung in der öffentlichen Verwaltung. Es hat zum Ziel, die elektronische Akte in den Behörden einzuführen sowie IT-gestützt zu erzeugen, zu erfassen und zu verwalten.

Bei einer elektronischen Aktenführung ist sicherzustellen, dass die erstellten Dokumente, Vorgänge und Akten den gleichen Anforderungen, Richtlinien und Vorschriften entsprechen, welche auch für deren Papierpendants gelten. Das DOMEA®-Konzept beschreibt die wesentlichen Aspekte der elektronischen Aktenführung, um diesen Ansprüchen zu genügen. So detailliert das DOMEA®-Organisationskonzept die Kriterien Vollständigkeit, Integrität, Authentizität, Zusammenfassung aufgabenbezogener und zusammengehöriger Schriftstücke, Nachvollziehbarkeit und Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns. Elektronische Akten müssen eine transparente und nachvollziehbare Struktur besitzen und sich in einen Kontext einordnen lassen². Dieses Prinzip der Aktenmäßigkeit muss auch beim Austausch und der Weitergabe von behördlichem Schriftgut über die XDOMEA-Schnittstelle durch die Vorgangsbearbeitungs- und Dokumentenmanagementsysteme sichergestellt sein.

¹ KBSt (1997). Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung (KBSt). Handlungsleitfaden IT-gestützte Vorgangsbearbeitung. Bonn: Bundesanzeiger (Schriftenreihe der KBSt, Bd. 35).

² KBSt (2005). Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung (KBSt). DOMEA®-Konzept. Organisationskonzept 2.1. Dokumentenmanagement und elektronische Archivierung im IT-gestützten Geschäftsgang. Berlin (Schriftenreihe der KBSt, Bd. 61), S.16.

Im DOMEA[®]-Konzept wird eine Hierarchie für die Strukturierung der Objekte Akte, Vorgang und Dokument empfohlen. Dabei wird festgelegt, dass Dokumente innerhalb von Vorgängen, und Vorgänge innerhalb von Akten eingegliedert werden. Diese Hierarchie lässt sich mit der Spezifikation von XDOMEA abbilden. Der Aufbau von XDOMEA erlaubt es aber beispielsweise auch, ein einzelnes Dokument zu übersenden. Es ist ebenfalls denkbar, ein Dokument als Anschreiben zu übermitteln und diesem Anschreiben eine Akte zuzuordnen. Durch das Konzept von XDOMEA unterliegt der Datenaustausch zwischen Behörden keinen technischen Beschränkungen. Restriktionen sollen, wie beispielsweise im DOMEA[®]-Konzept festgehalten, auf organisatorischer Ebene oder im Transportprotokoll eingebracht werden.

Die drei Komponenten *Dokument*, *Vorgang* und *Akte* sind in XDOMEA 1.0 sehr ähnlich aufgebaut. In der Komponente *Dokument* werden Informationen zu allen zu übermittelnden Dokumenten eingetragen. Jedem Dokument muss ein eindeutiges Identifizierungsmerkmal gegeben werden, über das es später referenziert werden kann. Weiterhin können hier alle gewünschten (Meta-)Daten zu einem Dokument eingefügt werden, so zum Beispiel der Dokumententyp, das Posteingangsdatum und die Angabe, ob es sich um ein elektronisches Dokument oder ein Papierdokument handelt. In der Komponente *Vorgang* können Angaben zu den zu übermittelnden Vorgängen abgelegt werden. Auch Vorgänge erhalten ein eindeutiges Identifizierungsmerkmal. Die Komponente *Akte* unterscheidet sich ebenfalls kaum von den bisher beschriebenen Komponenten. Auch hier ist das wichtigste Element für die Übertragung der Daten und die spätere Zuordnung das Identifizierungsmerkmal.

In der Komponente *Adresse* in XDOMEA 1.0 können Kontaktinformationen eingetragen werden. Angefangen vom Namen, über einen Wohnort bis hin zu Telefonangaben, können hier verschiedenste Adressbestandteile hinterlegt werden. Dabei können Personen, Organisationen oder Organisationseinheiten eingetragen werden. Für jede eingetragene Adresse wird ein Identifikationsmerkmal vergeben. Hier kommen zurzeit laufende Nummern zum Einsatz, die innerhalb eines Datenaustauschvorgangs eindeutig sein müssen. Über diesen Wert wird der Kontakt später referenziert. Dazu wird der Wert in den Bereich der *Adress_Informationen* innerhalb von *Dokument*, *Vorgang* oder *Akte* eingetragen. Über diesen Mechanismus lässt sich nachvollziehen, in welcher Form eine Person oder Organisation an einem Dokument, einem Vorgang oder einer Akte beteiligt war. Es ist zu berücksichtigen, dass die eingetragenen Kontaktinformationen nicht als Quell- und Zielangaben für die Adressierung im Rahmen des Transports eines XDOMEA-Paketes gedacht sind. Die Adressinformationen dienen ausschließlich als Metadaten zur Beschreibung der Absender/Ersteller bzw. Empfänger eines XDOMEA-Objekts.

Bisher ist die dargestellte Struktur der Komponente *Adresse* auf die Belange von XDOMEA abgestimmt. Vorstellbar (und geplant) ist aber, diese Komponente durch eine XÖV-einheitliche Datenstruktur zu ersetzen.

Mit der vorliegenden XDOMEA-Schnittstelle 1.0 ist es gelungen, den Austausch von Akten, Vorgängen und Dokumenten zwischen verschiedenen Behörden zu ermöglichen. Dabei bleibt die Struktur des auszutauschenden Objekts erhalten. Ein wichtiger Aspekt, der für den Einsatz von XDOMEA spricht, ist, dass der Austausch inner- und zwischenbehördlich erfolgen kann und nicht abhängig von der Art, Aufgabe, Position oder dem eingesetzten DMS/VBS einer Behörde ist.

Mittels XDOMEA wurde die Möglichkeit geschaffen, dass die verschiedenen Bearbeitungssysteme, die derzeit im Einsatz sind, untereinander Daten und Informationen austauschen können. Um Neuanpassungen oder größere Anpassungen der bestehenden Systeme zu vermeiden, und damit letztendlich große Investitionen zu umgehen, wurde ein einheitlicher Datenaustauschstandard geschaffen. Er ermöglicht es, dass in jedem momentan eingesetzten System lediglich eine Schnittstelle geschaffen werden muss bzw. bei den nach dem DOMEA[®]-Konzept zertifizierten Produkten bereits vorliegt. Diese Schnittstelle hat zwei Funktionen. Zunächst muss sie in der Lage sein, beim Versenden von Daten diese auf das Schema von XDOMEA zu übersetzen. In der Gegenrichtung, also beim Empfang von Daten, muss die Schnittstelle das XDOMEA-Schema so aufbereiten, dass die jeweilige Applikation die Daten in geeigneter Form erhält.

Im Konzept von XDOMEA ist es gelungen, bisherige Strukturen sehr gut in die elektronische Welt zu übertragen. Dabei wurde nicht vergessen, dass es zurzeit weiterhin Papier gibt und auch in Zukunft geben wird. Durch den Aufbau des Schemas wird die Umstellung auf die elektronische Akte sehr einfach und effizient ermöglicht. Eine Umstellung kann nicht über Nacht geschehen. Mit hoher Wahrscheinlichkeit wird es auch in den nächsten Jahren noch die klassische Papierakte geben. Mit

Projektauftrag

XDOMEA wurde erreicht, dass beide Aktenarten sehr gut nebeneinander existieren können. Das Konzept von XDOMEA wirkt sich dabei noch an einem weiteren Punkt positiv auf die Papierakten aus. Durch die Übermittlung der Metadaten von Papierakten werden diese im Einsatz von XDOMEA in eine Art elektronische Verwaltung eingebunden.

Mit dem XDOMEA-Datenaustauschstandard sind nahezu alle Kombinationsmöglichkeiten zwischen Akten, Vorgängen und Dokumenten darstellbar. Das technische Konzept von XDOMEA ist hierbei bewusst sehr offen gehalten und lässt viele Möglichkeiten zu, um organisatorische Gestaltungsoptionen nicht durch Technik zu beschneiden. Einschränkungen und Regelungen sind deshalb auf organisatorischer Ebene zwischen den am Datenaustausch beteiligten Partnern zu treffen.

Die XDOMEA Schnittstelle 1.0 ist erfolgreich eingeführt worden. Durch Behörden und Hersteller von Vorgangsbearbeitungssystemen wurden weitere Anforderungen an die XML-Schnittstelle gestellt.

3 Bestehende Rahmenbedingungen

Die Aufgabe der Weiterentwicklung der XDOMEA-Schnittstelle wird generell im Rahmen der Tätigkeit der Projektgruppe (PG) „IT-gestützte Vorgangsbearbeitung“ des KoopA ADV durch die Unterarbeitsgruppe (UAG) „XDOMEA“ wahrgenommen. Als nächstes wird die UAG die Spezifikation für XDOMEA 2.0 erarbeiten.

Im Kontext der Aussonderung von behördlichem Schriftgut besteht ein besonders enger fachlicher Zusammenhang zwischen den Datenaustauschstandards XDOMEA und XArchiv, die mit der Entwicklung von XDOMEA 2.0 zusammengeführt werden sollen. Außerdem existiert mit der Nutzung der XDOMEA-Komponenten Vorgang, Akte und Dokument durch den Standard XJustiz auch zwischen diesen beiden Spezifikationen eine enge Kopplung.

Unter anderem durch die Einbindung von XDOMEA in die vom KoopA ADV beauftragte XÖV-Koordination des Deutschland-Online-Vorhabens „Standardisierung“ gewinnt die Abstimmung mit weiteren XÖV-Standards an Bedeutung. Die Abstimmung erfolgt i.d.R. im Rahmen der XÖV-Abstimminstanz, speziell während der zweimal jährlich stattfindenden Treffen, bei denen das Vorhaben XDOMEA vertreten sein sollte. Aber auch die zunehmende Bedeutung der elektronischen Vorgangsbearbeitung und Archivierung in Behörden wird mittel- bzw. langfristig zur fachlichen Überschneidung von XDOMEA mit anderen XÖV-Standards führen.

Gegenwärtig zeigen sich besonders bei der XDOMEA-Komponente „Adresse“ (Version 1.0) deutlich die Beziehungen zu anderen XÖV-Standards, da Adress- bzw. Anschrifteninformationen in zahlreichen XÖV-Spezifikationen eine Rolle spielen. Für diese fachübergreifenden Informationen wie Anschrift, Name einer natürlichen Person usw. werden bzw. wurden von der XÖV-AG Datenkonferenz so genannte XÖV-Kernkomponenten entwickelt, die bei der Fortschreibung von XDOMEA berücksichtigt werden sollten.

4 Projektziele, Anforderungen und Systemvorstellungen

Ziel ist die Weiterentwicklung eines bestehenden Standards XDOMEA für die IT-gestützte Weitergabe, den Austausch und die Aussonderung von Schriftgut zwischen und innerhalb von Behörden, der von den Anwendungsherstellern implementiert werden soll. Über den elektronischen Austausch zwischen unterschiedlichen Vorgangsbearbeitungs-, Dokumentenmanagement- und Archivsystemen der beteiligten Kommunikationspartner sollen zum einen Kosten reduziert werden und zum anderen soll ein Beitrag zur Optimierung der Vorgänge zur Schriftgutverwaltung geleistet werden.

Mit der aktuell verfügbaren Version 1.0 von XDOMEA ist der Austausch statischer Informationen zu den Objekten Akte, Vorgang und Dokument einschließlich der jeweiligen Adressinformationen möglich. Dabei können sowohl Metadaten als auch Primärdaten (Dokumente) übergeben werden. Mit der Weiterentwicklung von XDOMEA sollen die bereits mit dem Standard XDOMEA 1.0 umgesetzten Prinzipien beibehalten werden, wie sie im Abschnitt „Ausgangslage“ beschrieben wurden.

Neue Versionen von XDOMEA sollen somit nach wie vor

- das „DOMEA®-Konzept“ und dessen Fortschreibungen berücksichtigen,
- das Prinzip der Aktenmäßigkeit unterstützen,
- die Struktur von auszutauschenden Objekten unverändert beibehalten,
- das Nebeneinander von Papier- und elektronischer Akte ermöglichen und
- bewusst offen gehalten sein, d.h. verschiedene Kombinationsmöglichkeiten zwischen Akten, Vorgängen und Dokumenten erlauben, um organisatorische Gestaltungsspielräume zu ermöglichen.

Auf Grund von Überlegungen in der PG „IT-gestützte Vorgangsbearbeitung“ und Rückmeldungen von Behörden und Herstellern von Vorgangsbearbeitungssystemen wurden weitere Anforderungen an XDOMEA gestellt, die bei der Fortschreibung des Standards einfließen³. Diese beziehen sich vornehmlich auf

³ Anforderungen bzgl. des Transports von Austauschdaten und deren Umsetzung werden nicht von der UAG XDOMEA behandelt, sondern im Rahmen von XÖV geliefert.

Projektauftrag

- die Übermittlung der Geschäftsgangsinformationen (Bearbeitungs- und Protokollinformationen),
- die Einbindung fach- bzw. anwendungsspezifischer Informationen,
- die Erweiterung der Anwendungsmöglichkeiten auf die Aussonderung und den Prozess der Anbieterung und Übergabe behördlichen Schriftguts an die zuständigen Archive und
- die Einbindung elektronisch signierter Dokumente.

XDOMEA leistet damit einen wesentlichen Beitrag zur Vereinheitlichung bestehender Konzeptansätze zum Datenaustausch in der öffentlichen Verwaltung.

Ein weiteres Ziel der Fortschreibung von XDOMEA liegt in der Entwicklung und Beschreibung von Anwendungsfällen für XDOMEA, um den Anwendungskontext präziser zu definieren und unterschiedliche Nutzungsmöglichkeiten deutlicher aufzuzeigen.

Hinzu kommt die Zielsetzung, XDOMEA als einen XÖV-Standard zu implementieren. In diesem Zusammenhang geht es neben der Anwendung des XÖV-Frameworks für die Projektdurchführung um die Berücksichtigung der XÖV-Kernkomponenten speziell bei der Modellierung der Adressdaten (s. auch Kapitel „Bestehende Rahmenbedingungen“).

Das oberste Ziel, die Akzeptanz und Umsetzung der XDOMEA-Schnittstellenspezifikation durch die Hersteller muss bei der Umsetzung all dieser Anforderungen jedoch unbedingt berücksichtigt werden, gerade in Hinblick auf die mögliche Komplexität der Schnittstelle.

Im Weiteren werden die fachlichen Anforderungen erläutert.

XDOMEA-Geschäftsgang

Mit der Weiterentwicklung von XDOMEA soll es zukünftig auch möglich sein, Prozessinformationen mit übergeben zu können. Damit soll der Bearbeitungsprozess von Objekten mit XDOMEA sowohl gesteuert als auch protokolliert werden.

Dazu wurde in der Version 1.7 des Fachkonzeptes zu XDOMEA eine Komponente **XDOMEA-Geschäftsgang** konzipiert. Mit dieser Komponente können z. B. Bearbeitungsprozesse mit Stationen, Aktionen, Terminen und Erledigungen sowie auch Laufwegsveränderungen in XDOMEA abgebildet und protokolliert werden. Auf diese Weise wird eine behörden- wie systemübergreifende Vorgangsbearbeitung unterstützt. Dabei können zukünftig die Systeme, welche die XDOMEA-Schnittstelle unterstützen, automatisiert systemübergreifende Geschäftsgänge in XDOMEA erzeugen und an die Beteiligten weiterleiten. Darüber hinaus werden auch die Rückmeldungen von den Systemen verarbeitet werden können.

Im Zuge der Weiterentwicklung von XDOMEA ist der im Fachkonzept 1.7 entwickelte Ansatz in der UAG XDOMEA abzustimmen und in ein XML-Schema umzusetzen.

Anwendungsspezifische Daten

XDOMEA dient der Interoperabilität beim Datenaustausch innerhalb bzw. zwischen verschiedenen Behörden. Jede dieser Behörden benötigt einerseits einen Basissatz an Daten, der in allen Behörden weitgehend identisch und im DOMEA[®]-Organisationskonzept erfasst ist. Andererseits muss je nach Einsatzgebiet und Anwendungsfall in der jeweiligen Behörde die Möglichkeit bestehen, zusätzliche Daten austauschen zu können. Da XDOMEA zunächst für den „allgemeinen“ organisationsübergreifenden Datenaustausch zwischen verschiedenen Verwaltungen konzipiert wurde, enthält XDOMEA eben genau den Basissatz an Daten, der in allen Behörden zum Einsatz kommt.

Zur Unterstützung anwendungsspezifischer Nutzungskontexte wurde im Fachkonzept 1.7 eine **anwendungsspezifische Erweiterung** von XDOMEA konzipiert. Damit ist es für Behörden möglich, an den jeweiligen Anwendungsfall angepasste beliebige Erweiterungen zu XDOMEA frei zu definieren und in den XDOMEA-Datensatz zu integrieren (z. B. zur Übertragung fachspezifischer Daten zu einem Dokument).

Im Zuge der Weiterentwicklung von XDOMEA ist der im Fachkonzept 1.7 entwickelte Ansatz in der UAG XDOMEA abzustimmen und in ein XML-Schema umzusetzen.

Aussonderung mit XDOMEA

XDOMEA 1.0 berücksichtigt die Anforderungen des Datenaustausches zwischen Behörden. Die Anbietetung und Übergabe der Akten, Vorgänge und Dokumente an die zuständigen Archive ist nicht berücksichtigt. Dieser spezielle Anwendungsfall des Datenaustauschs soll in der nächsten Version von XDOMEA berücksichtigt werden, um alle Anforderungen an den Datenaustausch über eine Schnittstelle abdecken zu können. Daher sollen die bisher parallel entwickelten Konzepte für eine Aussonderungsschnittstelle, die bisher unter dem Namen XArchiv geführt wurden, in XDOMEA zusammengeführt werden. Der genaue Sachverhalt der Aussonderung bzw. Archivierung kann dem Erweiterungsmodul Aussonderung und Archivierung elektronischer Akten⁴ entnommen werden.

Für die Aussonderung und Archivierung müssen in XDOMEA einige wenige Metadatenfelder auf Akten-, Vorgangs- und Dokumentenebene ergänzt werden. Dies betrifft insbesondere Angaben zu Aufbewahrungsfristen und zu Bewertungsentscheidungen des zuständigen Archivs. Realisierungswege sind im Fachkonzept XDOMEA gegenwärtig Version 1.7 aufgezeigt.

Neben den bisher in XDOMEA beschriebenen inhaltlichen Metadaten müssen für die Aussonderung auch technische und administrative Informationen übermittelt werden. Diese Komponenten werden zukünftig Bestandteil von XDOMEA sein. Sie müssen nicht bei jedem Datenaustausch übermittelt werden, sondern sind nur für den Anwendungsfall der Aussonderung relevant.

Einbindung elektronisch signierter Dokumente

Um alle Anwendungsfälle des Austauschs behördlichen Schriftguts mit der XDOMEA-Schnittstelle abdecken zu können, soll zukünftig auch der Austausch von elektronisch signierten Dokumenten berücksichtigt werden. Hierzu wird eine Ergänzung der Metadaten um Signaturinformationen und Verifikationsdaten benötigt. Für die Definition dieser Metadaten soll auf die Erfahrungen aus dem Projekt ArchiSafe der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt zurückgegriffen werden. Im Rahmen von ArchiSafe wurde ein XML-Schema entwickelt und veröffentlicht, das neben den Metadaten für die Komponenten Dokument, Vorgang und Akte auch solche für Signaturen, Zertifikate, Verifikationsdaten und Zeitstempel enthält.

⁴ KBSt (2004). Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung (KBSt). DOMEA[®]-Konzept. Organisationskonzept 2.0. Erweiterungsmodul zum Organisationskonzept 2.0. Aussonderung und Archivierung elektronischer Akten. Berlin (Schriftenreihe der KBSt, Bd. 66).

5 Chancen und Risiken

Mit Realisierung der XDOMEA Schnittstelle 2.0 werden die Behörden in die Lage versetzt, unabhängig vom eingesetzten System, Verwaltungsdaten, das heißt behördliches Schriftgut, nach ihren Anforderungen an andere Behörden bzw. andere Nutzer und „Kunden“ strukturiert weiterzugeben.

Der Nutzen für die Verwaltung ist dabei gleichzeitig die größte Chance. Ohne vorab technische Spezifikationen abklären zu müssen, kann der Verwaltungsmitarbeiter Schriftgut strukturiert exportieren und seinem Kommunikationspartner standardisiert zur Verfügung stellen. Dieser kann dieses dann vorzugsweise in sein Dokumentenmanagementsystem importieren. Aber auch ohne ein solches DMS können über XML-Viewer die Dokumente und Metadaten im Aktenzusammenhang angesehen werden. Dies kann auch für externe Nutzer (z. Bsp. Rechtsanwälte im Rahmen der Akteneinsicht) ein großer Nutzen sein. Insofern muss XDOMEA zum Standard-Export für DMS-Systeme werden.

Eine weitere große Chance ist die Einbindung von XArchiv in XDOMEA. Wer immer Schriftgut elektronisch verwaltet, muss dieses früher oder später auch an ein Archiv aussondern. Insofern ist für alle DMS-Anbieter XArchiv/XDOMEA eine absolut erforderliche Schnittstelle. Die bisherigen Rückmeldungen lassen durchaus den Schluss zu, dass die Produkthersteller - und nicht nur die zertifizierten - die XDOMEA-Schnittstelle bedienen werden bzw. die Version 1.0 bereits bedienen.

Risiko: Proprietäre Umsetzung der XDOMEA-Spezifikation durch die Produkthersteller.

Maßnahme: Um diesem entgegenzuwirken, sollte eine Qualitätssicherung bis hin zur Zertifizierung der Produkte bzgl XDOMEA eingeführt werden. Weiterhin können Musterdateien sowie freie XML-Viewer für XDOMEA erstellt und zur Verfügung gestellt werden. Damit können dann die Hersteller ihre Schnittstelle selbst testen. Die Musterdateien und XML-Viewer könnten bei Ausschreibungen zur Sicherstellung der XDOMEA-Fähigkeit eine große Hilfestellung sein. Weiterhin kann diesem Risiko durch gezielte Einbeziehung der Hersteller von DMS und VBS sowie Vertretern der Verwaltung aus den drei Ebenen Bund, Länder und Kommunen und den Autoren des DOMEA[®]-Organisationskonzeptes entgegengewirkt werden.

Risiko: Änderungsaufwand durch ständige Weiterentwicklung

XDOMEA liegt in der Version 1.0 vor und wurde von einigen Herstellern bereits implementiert. Nunmehr werden in der Version 2.0 größere Änderungen (u.a. Berücksichtigung XÖV) und auch Erweiterungen (Geschäftsgang) umgesetzt. Dies bedeutet erneuten Aufwand.

Maßnahme: Die UAG XDOMEA muss für Stabilität sorgen. Massive Änderungen, wie die Einarbeitung von XÖV, müssen die Ausnahme sein. Es darf regelmäßig nur Erweiterungen geben. Dies ist auch für eine Abwärtskompatibilität notwendig.

Risiko: Die Verzahnung der XÖV-Säulen funktioniert noch nicht reibungslos.

Maßnahme: Genaue Abstimmung und Qualitätssicherung

Risiko: Risiko: XDOMEA berücksichtigt Anforderungen der Produkte nicht ausreichend

Maßnahme: Neben den Anforderungen der Verwaltungen sollten auch die Anforderungen und Erfahrungen der Hersteller detailliert ermittelt werden. Sinnvolle Vorschläge sollten umgesetzt werden, aber nicht die Besonderheiten jedes DMS-Systems berücksichtigt werden. Hierfür ist das Gespräch mit den Herstellern zu führen. Aus diesem Grund werden die Hersteller in den Verteiler der XDOMEA-Abstimminstanz (siehe Abschnitt 7.1.) aufgenommen. Außerdem sollten Veranstaltungen und Messen als Möglichkeit der Information und des Gesprächs genutzt werden. Weiterhin bietet es sich an, eine zentrale E-Mail-Adresse (z.Bsp. XDOMEA@koopa.de) einzurichten, die als zentraler Anlaufpunkt für alle Kommentare, Ideen und Rückmeldungen dient.

Projektauftrag

Insgesamt überwiegt der Nutzen einer standardisierten Schnittstelle zum Austausch von Akten, Vorgängen, Dokumenten und der dazugehörigen Bearbeitungs- und Protokollinformationen die hier aufgezeigten Risiken. Die zu den Risiken genannten Maßnahmen müssen jedoch umgesetzt werden.

6 Wirtschaftlichkeit

Die Wirtschaftlichkeit ist gegenwärtig nicht explizit benannt. Um die Wirtschaftlichkeit von XDOMEA für den Einzelfall zu ermitteln, müssten die Kosten und der Nutzen für den Austausch von Schriftgut auf herkömmlichen Weg, dem elektronischen Austausch über verschiedene Schnittstellen und dem Austausch über eine Standardschnittstelle gegenübergestellt werden. Da die zukünftigen Einsparungen nicht wirklich kalkulierbar sind, soll statt einer monetären Einzelbetrachtung eine qualitativ-strategische Betrachtung der Wirtschaftlichkeitsaspekte vorgenommen werden.

Angesichts der zunehmenden Nutzung von IT-Anwendungen in den Behörden und der Bereitstellung von E-Government-Anwendungen für den Bürger gewinnen auch die elektronische Vorgangsbearbeitung und ihr inner- bzw. zwischenbehördlicher Datenaustausch an Bedeutung. Mit der Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie wird sich der Zwang zur elektronischen Zusammenarbeit zwischen Behörden weiter verstärken. XDOMEA liefert mit dem Austausch der „E-Akte“ eine potentielle Basisfunktionalität für andere behördliche Prozesse und unterstützt damit das E-Government-Ziel: „Die Daten sollen laufen, nicht die Bürger.“

Vorausgesetzt, die Schnittstelle wird gemäß der XDOMEA-Spezifikation von zahlreichen Anwendungsherstellern implementiert, ergibt sich die Wirtschaftlichkeit aus der Tatsache, dass beim Nicht-Vorhandensein der Schnittstelle bei jedem Transfer zu einem anderen System eine individuelle Schnittstelle geschaffen werden müsste. Ohne einen Standard wie XDOMEA müsste für jedes System, das mit einem anderen kommunizieren soll, eine Schnittstelle auf beiden Seiten geschaffen werden. Bei drei Systemen wären das 6 Schnittstellen, bei 4 Systemen würde sich die Zahl auf 12 erhöhen, bei 5 Systemen wären bereits 20 Schnittstellen erforderlich, usw. Es wird deutlich, dass man der Situation so nicht Herr werden kann. Mit der Schaffung und anforderungsgemäßen Weiterentwicklung der XDOMEA Schnittstelle wird dieses Problem weitaus wirtschaftlicher und effizienter gelöst.

Je früher eine realisierbare Standardschnittstelle für diese Art Datenaustausch zur Verfügung steht, um so geringer wird die Anzahl der proprietär entwickelten Schnittstellen, was sowohl für die Behörden als auch für die Hersteller von großem Nutzen ist. Um diesen Effekt zu steigern, sollte im Rahmen der DOMEA[®]-Zertifizierung über die Möglichkeit einer reinen XDOMEA-Zertifizierung nachgedacht werden. Da eine XDOMEA-Zertifizierung für die Hersteller wesentlich günstiger und mit weniger Aufwand als eine vollständige DOMEA[®]-Zertifizierung zu erreichen wäre, kann davon ausgegangen werden, dass sich mehr Anwendungshersteller zertifizieren lassen würden. Das würde den Behörden bei der Einführung von Vorgangs-, Dokumentenmanagement- oder Archivsystemen die Auswahl erleichtern.

7 Planung

In diesem Abschnitt wird die Projekt- und Ablauforganisation zur Weiterentwicklung von XDOMEA dargestellt.

7.1 Projektorganisation

Die folgende Grafik zeigt die allgemeinen Vorgaben zur Projektorganisation eines XÖV-Projektes gemäß dem XÖV-Framework.

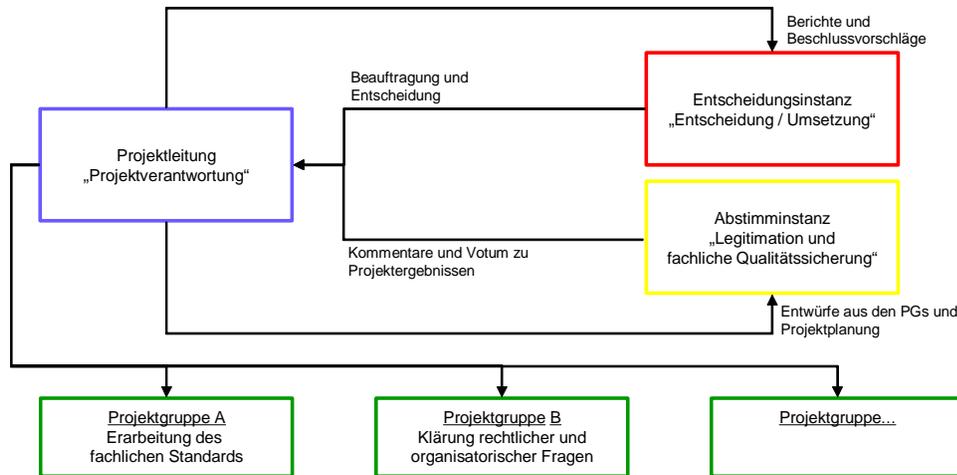


Abbildung 1 - Template für Projektorganisation nach dem XÖV-Framework

Unter Berücksichtigung der allgemeinen Vorgaben gestaltet sich die Projektorganisation für XDOMEA wie folgt:

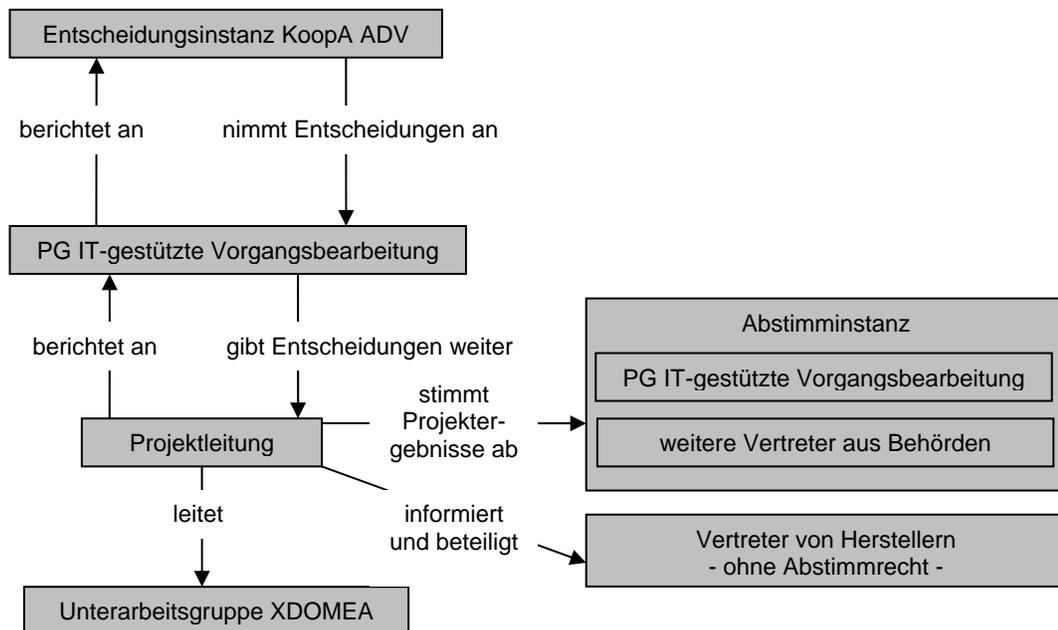


Abbildung 2 - Projektorganisation von XDOMEA

Die Erarbeitung neuer Versionen des Standards XDOMEA erfolgt im Rahmen einer gleichnamigen Unterarbeitsgruppe (UAG) der PG „IT-gestützte Vorgangsbearbeitung“ des KoopA ADV.

Ziel ist es, allen an XDOMEA interessierten Behörden und Herstellern die Möglichkeit zu geben, ihr Interesse zu bekunden, ihre Anforderungen mitzuteilen und am Diskussionsprozess teilzuhaben. Die Arbeitsergebnisse der UAG XDOMEA werden einer Abstimminstanz vorgelegt und durch diese abgestimmt. Neben der PG „IT-gestützte Vorgangsbearbeitung“, in der bereits zahlreiche Behörden Mitglied sind, sollen ggf auch weitere mit XDOMEA arbeitende Behörden in der Abstimminstanz vertreten sein. Hersteller von Vorgangsbearbeitungs-, Dokumentenmanagement- und Archivsystemen sind nicht explizit in der Abstimminstanz vertreten, sollen aber zeitnah mit der Abstimminstanz über Ergebnisse informiert werden und die Möglichkeit zur Kommentierung erhalten. Die Anwendungshersteller sind also in diesen Prozess involviert und erhalten auf diese Weise die Möglichkeit, Anforderungen direkt an die UAG zurückfließen zu lassen, agieren aber ohne Stimmrecht. Angesichts der Vielzahl von Anwendungen und daraus resultierenden ggf. sehr unterschiedlichen Anforderungen müssen sich die Behörden die Möglichkeit zur letzten Priorisierung, welche Anforderungen mit XDOMEA umgesetzt werden sollen, offen halten. Das BMI als Weiterentwickler des DOMEA®-Organisationskonzeptes ist sowohl in der PG als auch in der UAG vertreten und somit bereits Mitglied der Abstimminstanz. Die Mitglieder der Abstimminstanz und Vertreter der Hersteller können z.B. durch Nutzen eines eMail-Verteilers über ein Umlaufverfahren einbezogen werden.

Nachdem die Ergebnisse zum XDOMEA-Standard durch die Abstimminstanz abgestimmt wurden, werden sie durch die PG „IT-gestützte Vorgangsbearbeitung“ dem KoopA ADV als Auftraggeber der PG zur Entscheidung vorgelegt. Die Entscheidung des KoopA ADV ist bindend und wird ebenfalls über die PG an die UAG weitergeleitet und von dieser in der weiteren Arbeit berücksichtigt. Im Falle, dass die Ergebnisse vom KoopA ADV angenommen werden, kann der Standard veröffentlicht werden.

7.2 Ablauforganisation

Die folgende Abbildung zeigt die Phasen der Projektdurchführung nach dem XÖV-Framework.

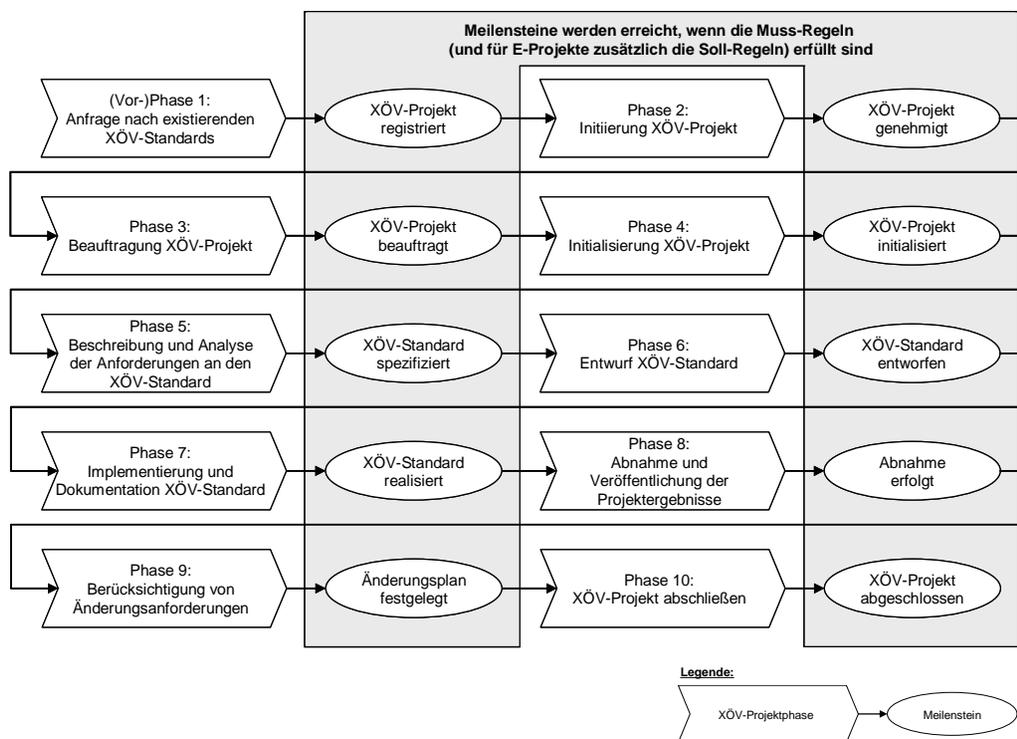


Abbildung 3 - Projektdurchführungsplan auf Basis des XÖV-Frameworks

Der Standard XDOMEA 1.0 ist vom KoopA ADV beschlossen und veröffentlicht. Im Jahr 2006 wurde ein Fachkonzept mit der Version 1.7 erarbeitet und den Teilnehmern des XDOMEA-Tags 2007 zur Verfügung gestellt. Eine weitere Veröffentlichung ist nicht geplant.

Die Version 1.7 liefert eine wesentliche Grundlage für die aktuelle Entwicklung des XDOMEA-Standards 2.0. Für die Entwicklung der Version 2.0 im Rahmen der XÖV-Koordination ist folgendes Projektvorgehen geplant:

Projektphasen für XDOMEA
Ausarbeitung und Abstimmung eines detaillierten Projektauftrags als Beauftragungsgrundlage für die Entwicklung des Standards (XÖV-Framework Phase 3)
Initialisierung des Projektes (XÖV-Framework Phase 4)
Erarbeitung und Abstimmung der Anforderungen an den Standard XDOMEA, Bewertung und Priorisierung für Version 2.0 unter Berücksichtigung der Version 1.7 (XÖV-Framework Phase 5)
Fachlicher Entwurf des XÖV-Standards XDOMEA 2.0 unter Berücksichtigung der Version 1.7 inklusive Testspezifikation ggf. auch als Grundlage für eine spätere XDOMEA-Zertifizierung (XÖV-Framework Phase 6)
Bereitstellung der XML-Schemata / Dokumentation (Einsatz des XGenerators 2.0) und Qualitätssicherung (XÖV-Framework Phase 7)
Abnahme und Veröffentlichung (XÖV-Framework Phase 8)
Berücksichtigung von Änderungsanforderungen (u.a. aus dem überarbeiteten DOMEA [®] -Organisationskonzept) (XÖV-Framework Phase 9)
Abschluss des Projektes für die Entwicklung von XDOMEA 2.0 (XÖV-Framework Phase 10)

Da die UAG XDOMEA mit diesem Projektauftrag generell mit der Weiterentwicklung und Pflege des XDOMEA-Standards beauftragt ist, startet das XÖV-Phasenmodell bei der Entwicklung einer weiteren Version neu bei Phase 4.

8 Projektergebnisse

Als Ergebnis des Projektes XDOMEA 2.0 wird die Schnittstellen-Spezifikation von XDOMEA 2.0 als UML-Fachmodell, XML-Schemata und deren Dokumentation bereitgestellt. Diese bildet die Grundlage für die Implementierung der Schnittstelle durch die Anwendungshersteller.

Aus gegenwärtiger Sicht ist die Erarbeitung der Schnittstelle XDOMEA 2.0 durch die UAG XDOMEA mit der durch die KBSt zugesagten Unterstützung für das Frühjahr 2008 vorgesehen. Die Freigabe bzw. Empfehlung durch den KoopA wird in dieser kurzen Zeitspanne und verbunden mit den Sitzungsrhythmen der beteiligten Gremien nicht realisierbar sein. Ziel ist es, die Version 2.0 zeitnah mit der Abstimminstanz, vor allem der PG „IT-gestützte Vorgangsbearbeitung“ abzustimmen und in der darauf folgenden Sitzung des KoopA ADV vorzulegen.

9 Mitwirkung und Beistellungen des Auftraggebers

Die PG „IT-gestützte Vorgangsbearbeitung“ unterstützt die UAG

- durch die möglichst zeitnahe Beschlussfassung zu Ergebnissen und Vorlagen der UAG
- politisch bei der Umsetzung des XDOMEA-Vorhabens
- mit Beiträgen zu Marketing und bei der Verbreitung des Standards.

10 Detaillierte Projektkalkulation

Die UAG XDOMEA ist für die Durchführung des gesamten Projektes verantwortlich, jedoch sind in den einzelnen Phasen des Projektes die Akteure unterschiedlich stark involviert. Außerdem wird die Gruppe bei der Durchführung im Rahmen des Deutschland-Online-Vorhabens von der KBSt mit externen Beratungsleistungen bei der administrativen und fachlichen Arbeit unterstützt.

Bei den Beratungsleistungen handelt es sich u. a. um die Unterstützung der Projektleitung über alle Phasen hinweg, so auch bei der Initialisierung des Projektes (Phase 4).

Die Erarbeitung und Abstimmung der Anforderungen erfolgt durch die Mitglieder der UAG. Die Kosten für die Mitarbeit und die Reisekosten der Teilnehmer übernehmen die entsendenden Behörden. Die Mitglieder der UAG arbeiten somit kostenneutral.

Ein UML-Modell für den fachlichen Entwurf wird über Beratungsleistungen in enger Abstimmung mit der UAG erarbeitet. Außerdem wird die Erstellung des Fachkonzepts kostenneutral durch den Lehrstuhl für Verwaltungsinformatik an der Universität Koblenz-Landau, Abteilung Koblenz unterstützt.

Wie bei der Version 1.0 trägt die KBSt ebenfalls die Kosten für die technische Entwicklung des Standards, d.h. die Erstellung der XML-Schemata und deren Dokumentation.

Für das DOMEA[®]-Organisationskonzept ist eine Überarbeitung des Konzepts „eAkte“ geplant, die bis zum Ende 2007 finalisiert sein wird. Aus dieser Überarbeitung werden sich höchst wahrscheinlich Änderungsanforderungen an XDOMEA ergeben, deren Umfang zum jetzigen Zeitpunkt nicht einzuschätzen ist.

Über die Höhe der anfallenden Kosten und die Zeitpunkte vorgesehener Zahlungen kann noch keine Aussage gemacht werden.

11 Planungen zur nachhaltigen Pflege des XÖV-Standards

Die UAG XDOMEA ist dauerhaft für die Pflege und Weiterentwicklung des Standards verantwortlich. Änderungsanforderungen werden von der UAG gesammelt und bei ausreichenden Anforderungen die Entwicklung einer neuen Version des Standards angestoßen.

Eventuell besteht im Fall der Wartung Bedarf, die UAG beim Einsatz des XGenerators zu unterstützen. Diese Aufgabe könnte ggf. durch die BIT oder externe Berater übernommen werden.

12 Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Erklärung
BIT	Bundestelle für Informationstechnik
DOMEA	Dokumentenmanagement und elektronische Archivierung im IT-gestützten Geschäftsgang
KBSt	Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung
KoopA ADV	Kooperationsausschuss Automatisierte Datenverarbeitung Bund / Länder / Kommunalbereich
PG	Projektgruppe
UAG	Unterarbeitsgruppe

13 Literaturverzeichnis

Hinweis: Die jeweils aktuelle Version von XDOMEA einschließlich der Komponentenbeschreibungen ist über die Seite www.xdomea.de verfügbar.

KBSt (1997). Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung (KBSt). Handlungsleitfaden IT-gestützte Vorgangsbearbeitung. Bonn: Bundesanzeiger (Schriftenreihe der KBSt, Bd. 35).

KBSt (2004). Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung (KBSt). DOMEA®-Konzept. Organisationskonzept 2.0. Erweiterungsmodul zum Organisationskonzept 2.0. Aussonderung und Archivierung elektronischer Akten. Berlin (Schriftenreihe der KBSt, Bd. 66).

KBSt (2005). Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung (KBSt). DOMEA®-Konzept. Organisationskonzept 2.1. Dokumentenmanagement und elektronische Archivierung im IT-gestützten Geschäftsgang. Berlin (Schriftenreihe der KBSt, Bd. 61).

XDOMEA (2007). XDOMEA – Fachkonzept Version 1.7 zuletzt geändert im Januar 2007, Institut für Wirtschafts- und Verwaltungsinformatik, Universität Koblenz-Landau; ITOB GmbH, Koblenz.

14 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 - Template für Projektorganisation nach dem XÖV-Framework	12
Abbildung 2 - Aufbauorganisation von XDOMEA	12
Abbildung 3 - Projektdurchführungsplan auf Basis des XÖV-Frameworks	13