

Nationaler IT-Gipfel | Plattform 5 | Digitale Verwaltung und Öffentliche IT

Auf dem Weg zur rechtskonformen E-Akte

Beweiswerterhaltendes und ersetzendes Scannen fördern und unterstützen

„Runder Tisch“ unter Leitung von Frau Landrätin Dorothea Störr-Ritter, Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald, mit Prof. Dr. Andreas Engel, VITAKO – Bundes-Arbeitsgemeinschaft Kommunalen IT-Dienstleister

Ausgangslage und Auftrag

Ohne elektronische Akten und elektronische Vorgangsbearbeitung ist eine konsequente Verwaltungsmodernisierung nicht möglich. In der Praxis bestehen jedoch erhebliche Unsicherheiten, wie die Übertragung von Schriftgut in elektronische Dokumente nach dem Stand der Technik und rechtskonform gewährleistet werden kann. Was bedeutet konkret Stand der Technik? Wie ist der Beweiswert von gescannten Papierdokumenten einzuschätzen?

Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) hat dazu eine Technische Richtlinie zum ersetzenden Scannen - kurz TR-RESISCAN¹ - entwickelt. Sie richtet sich an Anwender aus den Bereichen Verwaltung, Wirtschaft und Justiz und benennt sicherheitsrelevante Maßnahmen, die beim (rechtskonformen) ersetzenden Scannen zu gewährleisten sind.

Um den besonderen Herausforderungen bei der Anwendung dieser Richtlinie auf kommunaler Ebene gerecht zu werden, haben kommunale Praktiker, öffentliche IT-Dienstleister, das Bundesministerium des Innern, Vertreter der Privatwirtschaft und der Justiz auf Initiative des Landkreises Breisgau-Hochschwarzwald einen „Runden Tisch rechtskonforme E-Akte“ ins Leben gerufen. Dieser initiierte die Erarbeitung einer „Musterverfahrensbeschreibung“ für typische kommunale Scan-Szenarien in einer Arbeitsgruppe der VITAKO - Bundes-Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen IT-Dienstleister. Eine Gruppe unter Leitung der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) erstellt eine Schutzbedarfsanalyse für kommunale Dokumente. Das BSI begleitet den Prozess und betrachtet insbesondere die Entwicklung der Musterverfahrensbeschreibung als wichtigen Meilenstein auf dem Weg zur Erhöhung der Rechtssicherheit und Wirtschaftlichkeit beim ersetzenden Scannen.

Alle Teilnehmenden sind sich einig, dass die Ergebnisse wichtige Hilfestellungen bei der alltagstauglichen und rechtskonformen Einführung elektronischer Akten sind und eine hohe Aufmerksamkeit bei kommunalen Anwendern finden werden.

¹ BSI TR-03138 Ersetzendes Scannen (RESISCAN)

Musterverfahrensbeschreibung

In der kommunalen Praxis sind vier typische Scan-Szenarien anzutreffen:

- Scannen am Arbeitsplatz
- Scannen in einem Amt oder Fachbereich
- Scannen in einer zentralen Posteingangsstelle
- Scannen durch einen externen Dienstleister

Die Musterverfahrensbeschreibung erläutert die typischen Fragestellungen und jeweiligen Fallgestaltungen für diese Szenarien. Um den erwünschten inhaltlichen Bezug deutlich zu machen, wird der modulare Aufbau der TR-RESISCAN übernommen.

Die Musterverfahrensbeschreibung umfasst vier Kapitel. Nach allgemeinen Vorbemerkungen werden die Rahmenbedingungen und Voraussetzungen für rechtssichere Scan-Prozesse beschrieben. Dieser Abschnitt dokumentiert das organisatorische Umfeld, die geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen und gibt konkrete Hinweise, welche Vorbereitungen getroffen werden müssen. Detailliert beschrieben werden auch der Scanprozess und das Scansystem.

Gliederung Musterverfahrensbeschreibung

1. Einleitung
2. Überblick
 1. Organisatorisches Umfeld
 2. Rechtliche Rahmenbedingungen
 3. Verarbeitete Dokumente
 4. Nicht verarbeitete Dokumente
 5. Scanprozess
 6. Scansystem
3. Maßnahmen
 1. Organisatorisch
 2. Personell
 3. Technisch
4. Mitgeltende Unterlagen

Der Scanprozess wird unterteilt in die Phasen:

- Maßnahmen zur Vorbereitung (vor allem die rechtliche, faktische und technische Prüfung der Dokumente),
- das Scannen selbst,
- die Nachbearbeitung bis zum Aufbewahren bzw. Vernichten des Originals.

Für das Scansystem werden detailliert die verwendeten Hardware- und Softwarekomponenten zur Digitalisierung, Integritätssicherung und Aufbewahrung beschrieben.

Das dritte Kapitel widmet sich den technischen Anforderungen sowie den personellen und organisatorischen Maßnahmen für den Einsatz der verwendeten IT-Systeme, einschließlich der Einweisung und Schulung in Bezug auf Datenschutz und Datensicherheit.

Schließlich werden die Organisationsregeln aufgelistet (Allgemeine Geschäftsweisung, Organigramme, Organisationsanweisungen, Berechtigungs- oder IT-Sicherheitskonzepte etc.), die bei der Umsetzung zu berücksichtigen sind.

Schutzbedarfsanalyse

Basis für das beweiswerterhaltende Scannen ist neben der Musterverfahrensbeschreibung auch eine Schutzbedarfsanalyse. Deutsche Kommunen haben überwiegend einen vergleichbaren Dokumentenbestand. Sie unterliegen abgesehen von landesrechtlichen Sonderregelungen denselben schriftgutbezogenen Regelungen. Deshalb macht es wenig Sinn, wenn jede Kommune diese fachlich anspruchsvolle und zeitlich aufwendige Schutzbedarfsanalyse selbst durchführt.

Orientiert an den Aktenbereichen des bei Kommunalverwaltungen etablierten KGSt-Aktenplans, wird für jeden Aktenbereich der den Dokumentenarten angemessene Schutzbedarf festgelegt und eine Scanstrategie empfohlen. Dabei werden die Klassen „normal“, „hoch“ und „sehr hoch“ hinsichtlich der drei Schutzziele „Integrität“, „Vertraulichkeit“ und „Verfügbarkeit“ unterschieden.

Exemplarische Analyse des kommunalen Schutzbedarfs

Die exemplarische Schutzbedarfsanalyse für typische Dokumentenarten in Kommunalverwaltungen zeigt, dass in der Regel von einem „normalen“ Schutzbedarf auszugehen ist. Die Schadensauswirkungen sind überwiegend begrenzt und überschaubar. Dem entsprechend sind auch im Scanprozess die organisatorischen und technischen Anforderungen der Stufe „normal“ (Basismodul) ausreichend. Nur wenn aufgrund geltender Vorschriften ein erweiterter Schutz notwendig ist, werden besondere organisatorische und/oder technische Standards empfohlen.

Folgende Scanstrategien sind in der Praxis verbreitet:

- Kopierend scannen (Scannen und Aufbewahren des Originals in einer hybriden Akte)
- Kopierend scannen und Rückgabe/Weiterleitung des Originals
- Ersetzend scannen (Standard-Scanvorgang, anschließend Vernichtung des Originals)
- Ersetzend scannen mit erhöhtem organisatorischen Standard
- Ersetzend scannen mit erhöhtem technischen Standard
- Ersetzend scannen mit erhöhtem organisatorischen und technischen Standard
- nicht scannen (Dokumente mit der Kennzeichnung: Streng Geheim, Geheim, VS-Vertraulich)

Die von der KGSt durchgeführte exemplarische Schutzbedarfsanalyse liegt in Tabellenform als Teil des KGSt-Aktenplans vor und umfasst im Wesentlichen Dokumentenarten, die aufgrund ihres erhöhten Schutzbedarfs oder geltender Vorschriften besonderer technischer oder organisatorischer Maßnahmen bedürfen. Sie enthält darüber hinaus Hinweise auf Restriktionen, die das ersetzende Scannen erschweren oder verhindern. Deren Abbau und die Verhinderung neuer Restriktionen bleiben Aufgabe des „Runden Tisch“.

Az.	Dokumentenart	Schutzbedarf *			Scan-Strategie	Grundlage der Ausnahme	Bemerkung
		Verfügbarkeit	Vertraulichkeit	Integrität			
11.20	Personalmanagement						
11.21	Personalangelegenheiten der Mitarbeiter						
	Ärztliche Gutachten		x		Ersetzend scannen mit erhöhtem organisatorischen Standard	Datenschutz	z.B. Dezentral scannen oder scannen nur durch ausgewähltes Personal (Tr 4.3.4)
	Heirats-/Geburtsurkunden				Kopierend Scannen und Rückgabe/Weiterleitung Original		

Auszug aus der KGSt-Schutzbedarfsanalyse

Musterverfahrensbeschreibung und Schutzbedarfsanalyse liegen zum IT-Gipfel 2017 vor.

Berlin, 07. November 2016

Mitglieder „Runder Tisch“ und Arbeitsgruppen

Mitglieder	Runder Tisch	Arbeitsgruppe Vitako	Arbeitsgruppe KGSt
Kommunen			
Bundeshauptstadt Berlin, Senatsverwaltung für Inneres und Sport			x
Gemeinde Neu Wulmsdorf		x	
Kreis Borken			x
Kreis Paderborn		x	
Landeshauptstadt Wiesbaden			x
Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald	x	x	
Landkreis Ludwigslust-Parchim		x	x
Landkreis Schwäbisch Hall		x	
Landkreis Schwarzwald-Baar-Kreis	x	x	
Landkreis Weilheim-Schongau	x	x	
Stadt Erlangen		x	
Stadt Freiburg	x	x	x
Stadt Hagen		x	
Stadt Köln	x	x	x
Stadt Leipzig			x
Stadt Mannheim			x
Stadt Nürnberg		x	x
Stadt Olpe		x	x
Stadt Paderborn	x	x	x
Stadt Witten		x	x
Städteregion Aachen		x	
Kommunale IT-Dienstleister			
Citkomm	x	x	x
Dataport	x	x	
ITEBO Osnabrück			x
KDVZ Frechen Rhein-Erft-Rur		x	
KIVBF	x	x	
KommWis		x	
KRZ Minden-Ravensberg/Lippe		x	x
Lecos GmbH		x	
weitere Institutionen			
Bayerisches Staatsministerium der Justiz	x		
Bundesagentur für Arbeit	x		
Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik	x		
Bundesministerium des Innern	x		
DATEV	x		
Deutsche Rentenversicherung Bund	x		
Deutscher Landkreistag	x	x	
ERCIS Uni Münster	x		
IPC Dr.-Ing. Meyer	x		
itellent	x		
IT-Stelle Justiz Hessen	x		
KDZ Wiesbaden	x		
KGSt	x		x
Kommunale Unfallversicherung Bayern	x		
Robert-Koch-Institut	x		
SAP	x		
Satz-Rechen-Zentrum Hartmann+Heenemann, Berlin	x		
Vitako	x	x	