

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

Auf dem Weg zur Rechtskonformen E-Akte

Abbau von Hürden bei der Einführung der E-Akte in Kommunen

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

Ausgangslage und Auftrag

Ohne den Einsatz elektronischer Akten und elektronischer Vorgangsbearbeitung ist eine konsequente Verwaltungsmodernisierung nicht umsetzbar und das Ziel, medienbruchfreie Prozesse zu etablieren, nicht zu erreichen. Doch in der Praxis bestehen 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 - herausgegeben. 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 aus der Justiz auf Initiative des Kreises Breisgau-Hochschwarzwald einen „Runden Tisch Rechtskonforme E-Akte“ ins Leben gerufen. Dieser initiierte die Erarbeitung von „Musterverfahrensbeschreibungen“ für typische kommunale Scan-Szenarien in einer Arbeitsgruppe der VITAKO – Bundes-Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen IT-Dienstleister. Eine Gruppe unter Leitung der KGSt befasst sich mit der Erstellung einer Schutzbedarfsanalyse für die im Rahmen kommunaler Prozesse verwendeten Dokumente (Akten). Das BSI begleitet den Prozess und betrachtet insbesondere die Entwicklung von Musterverfahrensbeschreibungen als wichtigen Meilenstein auf dem Weg zur Erhöhung der Rechtssicherheit und Wirtschaftlichkeit beim ersetzenden Scannen.

Alle Teilnehmenden sind sich einig, dass beide 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)

Musterverfahrensbeschreibungen

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 beschreibt die typische Fragestellungen und jeweiligen Fallgestaltungen für alle diese Szenarien. Um den erwünschten inhaltlichen Bezug deutlich zu machen, wird der modulare Aufbau der TR-Resiscan übernommen.

Die Musterverfahrensbeschreibung umfasst vier Teile. 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 und 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 in der Musterverfahrensbeschreibung die Organisationsregeln aufgelistet (etwa Organigramme, Organisationsanweisungen, Berechtigungs- oder IT-Sicherheitskonzepte), die bei der Umsetzung zu berücksichtigen sind.

Schutzbedarfsanalyse

Basis für das rechtssichere Scannen nach TR RESISCAN ist neben der Verfahrensbeschreibung auch eine Schutzbedarfsanalyse. Da deutsche Kommunen überwiegend den gleichen Dokumentenbestand haben und außer landesrechtlicher Sonderregelungen den gleichen schriftgutbezogenen Gesetzen unterliegen, 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 hat zum Ergebnis, dass in der Regel von einem „normalen“ Schutzbedarf auszugehen ist. Die Schadensauswirkungen sind in der Regel begrenzt und überschaubar. Dem entsprechend sind auch im Scanprozess die organisatorischen und technischen Anforderungen der Stufe „normal“ (Basismodul) ausreichend.

Ist aufgrund gesetzlicher oder anderer Vorschriften ein erweiterter Schutz notwendig, werden besondere organisatorische und/oder technische Standards empfohlen.

Folgende Scanstrategien haben sich in der Praxis bewährt:

- 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, Prüfungsaufgaben der Studieninstitute)

Die von der KGSt exemplarisch durchgeführte Schutzbedarfsanalyse liegt als Tabelle vor und umfasst im Wesentlichen Dokumentenarten, die aufgrund ihres erhöhten Schutzbedarfs oder gesetzlicher bzw. sonstiger Vorschriften besonderer technischer oder organisatorischer Maßnahmen bedürfen. Sie sind den jeweiligen Aktenbereichen des KGSt-Aktenplans zugeordnet.

Az	Dokumentenart	Schutzbedarf *			Scan-Strategie	Gesetzliche Grundlage der Ausnahme	Bemerkung
		Verfügbarkeit	Vertraulichkeit	Integrität			
12	Sicherheit und Ordnung, Einwohnerservice						
12.10	Allgemeine Ordnungsangelegenheiten						
	Bußgelder Eingangspost				Ersetzend scannen mit erhöhtem technischen Standard	§ 110b OWiG Abs. 4.S.1	elektronische Signatur; alternativ kopierend scannen und Original gemäß der Aufbewahrungsfrist aufbewahren. Gesetz ändern

Auszug aus der KGSt-Schutzbedarfsanalyse

Ausblick

Die Musterverfahrensbeschreibung und Schutzbedarfsanalyse werden zum IT-Gipfel 2017 veröffentlicht.

Berlin, November 2016

Teilnehmer am „Runden Tisch“ und in den Arbeitsgruppen

Mitgliederübersicht	Runder Tisch	Arbeitsgruppe Vitako	Arbeitsgruppe KGSt
Kommunen			
Gemeinde Neu Wulmsdorf		x	
Landeshauptstadt Wiesbaden			x
Landkreis Borken			x
Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald	x	x	
Landkreis Ludwigslust-Parchim		x	x
Landkreis Paderborn		x	
Landkreis Schwäbsch-Hall		x	
Landkreis Schwarzwald-Baar-Kreis	x	x	
Landkreis Weilheim-Schongrau	x	x	
Stadt Berlin, Senatsverwaltung für Inneres			x
Stadt Erlagen		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 Insitutionen			
Bayrisches Staatsministerium der Justiz	x		
BMI	x		
BSI	x	x	
Bundesagentur für Arbeit	x		
DATEV	x		
Deutsche Rentenversicherung Bund	x		
Deutscher Landkreistag	x	x	
ERCIS Uni Münster	x		
IPC Meyer	x		
Itellent GmbH	x		
IT-Stelle Justiz Hessen	x		
KDZ Wiesbaden	x		
KGSt			x
Kommunale Unfallversicherung Bayern	x		
Robert-Koch-Institut	x		
SAP	x		
Satz-Rechen-Zentrum Hartmann+Heenemann, Berlin	x		
Vitako	x	x	