

Einzige Ausnahme bilden öffentliche Urkunden, die nach dem Stand der Technik durch eine öffentliche Behörde oder eine mit öffentlichen Glauben versehene Person (zum Beispiel Notar) gescannt wurden und bei denen bestätigt wurde, dass die Kopie bildlich und inhaltlich mit dem Original übereinstimmt (§ 371b ZPO). Sofern das elektronische Dokument und die Übereinstimmungsbestätigung mit einer qualifizierten elektronischen Signatur (QES) versehen sind, gilt die Beweislastumkehr gemäß § 437 ZPO entsprechend.

Für die Öffentliche Verwaltung ist darüber hinaus zu beachten, dass der Beweis anhand von Urkunden, Akten und in der Folge den Dokumenten geführt wird (§ 99 VwGO). Hierfür ist es also – unabhängig von der Anwendung der TR-Resiscan – notwendig, erst einmal Akten zu bilden und im Aktenzusammenhang zu führen und entsprechend aufzubewahren. Das einzelne Dokument ist also jedenfalls dann nicht ausreichend, wenn eine komplette Akte vorzulegen ist. (zum Beispiel Öffentliche Verwaltung). Vielmehr führt, unabhängig vom Beweiswert elektronischer oder papierner Dokumente, eine unvollständige Aktenführung regelmäßig zu einer Beweislastumkehr zuungunsten der Verwaltung. Für diese gelten hinsichtlich der Verwendung von Dokumenten vor Gericht insbesondere zwei Punkte als besonders relevant:

- Aktenvollständigkeit und
- Beweiswert der Dokumente.

Die Verwaltung muss sicherstellen, dass elektronische Unterlagen jederzeit verlustfrei als Beweismittel vor Gericht verwendet werden können. Daneben fordert § 55b VwGO die Erzeugung eines Transfervermerks, der die korrekte Transformation in die digitale oder analoge Form nachweist und mit den Akten entsprechend dem Gericht vorzulegen ist. Dem wird in der TR-Resiscan mit dem Transfervermerk Rechnung getragen.

Inhalte, Ziele, Mehrwert

Das BSI hat mit der TR-Resiscan eine technische Richtlinie (TR) zum ersetzenden Scannen entwickelt, die derzeit als maßgeblicher Standard zur Umsetzung entsprechend dem Stand der Technik gemäß § 7 EGovG gilt. Die TR regelt Vorgehen und Maßnahmen zum dokumenteneretzenden Scannen entlang des „generischen Scanprozesses“ (siehe Grafik).

Die TR gilt dabei nicht nur für die Öffentliche Verwaltung, sondern richtet sich insbesondere an Verwaltung, Justiz und Unternehmen und stellt so einen branchenübergreifenden Standard zu rechtssicheren ersetzenden Scannen dar. Ausgangspunkt für die im Zuge der Erstellung der TR durchgeführte Risikoanalyse war ein abstraktes Modell für ein „typisches Scansystem“ (TR-Resiscan, Anhang A 1.3). Voraussetzung für das ersetzende Scannen ist gemäß TR-Resiscan eine Verfahrensdokumentation, in der die Art der zu scannenden Dokumente, die notwendigen Verantwortlichkeiten Aufgaben, Abläufe, Anforderungen an die scannenden Personen, genutzte Räume, IT-Sys-

teme, Anwendungen und Sicherungsmittel sowie Regelungen zur Systemadministration und Wartung und Maßnahmen zur IT-Sicherheit beschrieben sind.

Außerdem wird eine Schutzbedarfsanalyse der zu scannenden Dokumente entsprechend der Grundwerte der IT-Sicherheit (Integrität, Vertraulichkeit und Verfügbarkeit) erwartet. Hierbei stützt sich die TR-Resiscan auf die IT-Grundschatzkataloge des BSI und korrespondierende internationale Standards, wie zum Beispiel ISO/IEC 27001 und ISO/IEC 27005. Basierend auf der Schutzbedarfsanalyse werden die notwendigen organisatorischen, personellen und technischen Maßnahmen für das Scannen festgelegt. So ist neben organisatorischen Aspekten (zum Beispiel Festlegung von Verantwortlichkeiten, Abläufen) unter anderem die Bestätigung der ordnungsgemäßen, also manipulationsfreien Transformation von Papier zum digitalen Dokument vorzugsweise mit Hilfe eines Transfervermerks vorgesehen.

Scanprodukt und papierner Original,

- Bestätigung der bildlichen und inhaltlichen Übereinstimmung durch einen Transfervermerk, mittels qualifizierter elektronischer Signatur.

Neben der Beachtung der TR-Resiscan wurde die Vollständigkeit und Nachvollziehbarkeit elektronischer Akten gefordert und deren Nichtvorhandensein zuungunsten der Behörden bewertet. Die Nichtbeachtung der BSI TR-Resiscan sowie der oben genannten Grundsätze führt in der Regel zum einem negativen Prozessergebnis für die Behörden. Teilweise verlief bereits die formelle Beweiswürdigung kritisch, sprich die Dokumente wurden nicht als Beweismittel anerkannt, unabhängig vom Inhalt. Des Weiteren wird inzwischen in vielen öffentlichen Ausschreibungen die Zertifizierung des Scanprozesses und damit eine dieser zugrundeliegende eine Konformitätsbestätigung nach TR-Resiscan gefordert, um den Stand der Technik beim ersetzenden Scannen zu

Datenobjekte, wie zum Beispiel Index- und Metadaten, der Transfervermerk, Sicherungsdaten (dienen Schutz der Integrität und Authentizität anderer Datenobjekte, zum Beispiel Signaturen, Zeitstempel) und Protokolldaten zu berücksichtigen.

Hierauf aufbauend erfolgt die Schutzbedarfsanalyse gemäß der IT-Grundschatz-Methodik des BSI, die für Mitarbeiter mit IT-Sicherheitserfahrungen sehr einfach umsetzbar ist. Da in BSI TR-Resiscan-A gezeigt wurde, dass sich der Schutzbedarf aller Datenobjekte aus dem Schutzbedarf des originären Papierdokumentes ableitet und für die weitere Anwendung der TR-Resiscan die Betrachtung der Grundwerte ausreichend ist, genügt es, den Schutzbedarf der verarbeiteten Papierdokumente gemäß der Grundwerte Integrität, Vertraulichkeit und Verfügbarkeit zu bestimmen.

Durch die generischen Vorarbeiten im Rahmen der Entwicklung der TR-Resiscan kann also insbesondere auf die differenzierte

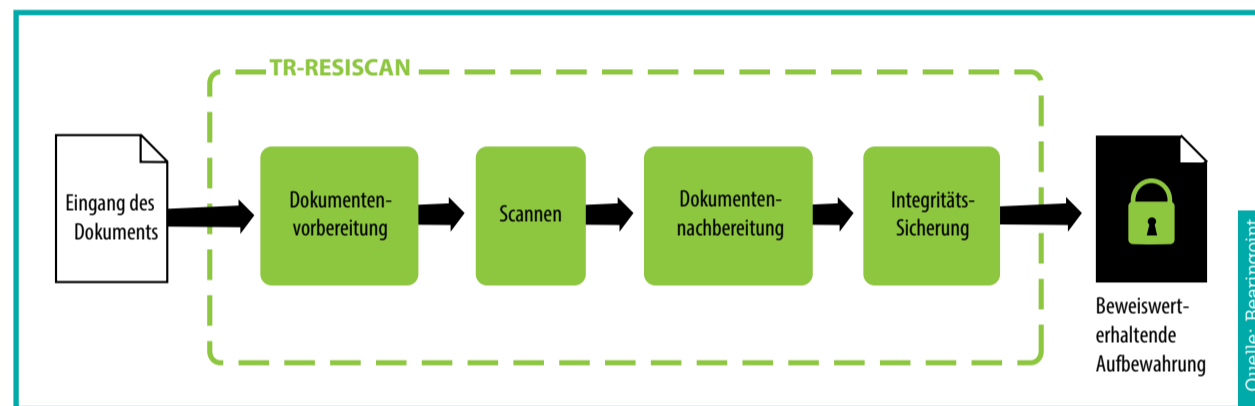
Aufwand

Das ersetzende Scannen unterscheidet sich nicht grundlegend von der in vielen Institutionen bereits etablierten Digitalisierung papierner Unterlagen, die zum Beispiel bei der Einführung einer eAkte ohnehin notwendig ist. So sind vorbereitende Maßnahmen wie beispielsweise die Vollständigkeit der Vorlage beim Scannen, die Stapelbildung, das Entklammern, die Beschreibung der Anforderungen an das Scanprodukt (Farbe/Graustufen, Dateiformate) oder eine sachgerechte Nachbearbeitung und Qualitätskontrolle obligatorisch, um eine bedarfsgerechte Weiterverarbeitung im DMS/VBS oder einem Fachverfahren zu gewährleisten. Dabei sind auch die Sicherheitsanforderungen an das Scanverfahren und den Scanprozess zu betrachten. Unabhängig davon, ob ersetzend gescannt wird oder nicht, ist zudem für jedes Scannen eine Verfahrensanweisung zu erstellen, um eine anforderungsgerechte und ordnungsgemäße Digitalisierung zu gewährleisten.

Insofern wird die Mehrheit der in der TR-Resiscan definierten Anforderungen häufig bereits erfüllt und ist nur um die notwendigen Maßnahmen zu ergänzen, um die Papieroriginale vernichten zu können. Die TR beschreibt lediglich das Vorgehen hierzu prägnant als Leitfaden und unterstützt so die ordnungsgemäße Umsetzung, die zudem im Rahmen einer Zertifizierung von einem sachverständigen Auditor geprüft und vom BSI bestätigt werden kann.

Der Aufwand zur Umsetzung des ersetzenden Scannens nach TR-Resiscan ist wie jede Digitalisierung stark abhängig von der Art der zu scannenden Dokumente (unterschiedliche Dokumententypen, rechtliche Bedeutung, personenbezogene Daten) sowie dem gewählten Betreibermodell. Sowohl bei einer Inhouse-Lösung als auch beim Outtasking wird der Scanprozess durch die Behörde selbst konzipiert und technisch umgesetzt. Lediglich das Personal wird beim Outtasking durch den Dienstleister gestellt. In beiden Fällen liegt der volle Aufwand für Konzeption, Verfahrensanweisung und Umsetzung bei der Behörde.

Wird dagegen ein externer Dienstleister mit Aufbau und Betrieb des ersetzenden Scannens beauftragt, also das Outsourcing gewählt, so sind seitens der Behörde im Wesentlichen nur der Weg zum Dienstleister sowie der Hin- und Rücktransport der Originale und der Scanprodukte zur Behörde zu betrachten. Die übrigen Analysen zum Scanprozess sowie die Verfahrensanweisung sind vom Dienstleister zu erstellen. Mit Blick auf die zunehmend begrenzten finanziellen wie personellen Ressourcen der Öffentlichen Verwaltung sowie der Bestrebungen zur IT-Konsolidierung auf allen Verwaltungsebenen (Bundesrechenzentrum, Landes- und kommunale IT-Dienstleister) ist die Zentralisierung des Scannens bei einem öffentlichen IT-Dienstleister daher eine ernsthafte Option.



Der „generische Scanprozess“ nach BSI-TR-03138

Bei der technischen Ausgestaltung des Transfervermerks lässt die TR großen Gestaltungsspielraum und fordert lediglich, dass der Transfervermerk in das Scanprodukt integriert oder logisch mit diesem verknüpft wird und wichtige Informationen dokumentiert (Ersteller des Scanproduktes, das technische und organisatorische Umfeld des Erfassungsvorganges, etwaige Auffälligkeiten während des Scanprozesses, den Zeitpunkt der Erfassung und das Ergebnis der Qualitätssicherung).

Anwendung

Das Verwaltungsgericht Wiesbaden hat 2014 und 2015 mehrere Urteile zum ersetzenden Scannen sowie zur elektronischen Aktenführung gesprochen. Dabei wurden jeweils die Durchführung der Analysen und Maßnahmen nach TR-Resiscan sowie die notwendige Verfahrensdokumentation durch die einzelnen Behörden gefordert, als Basis für die Anerkennung der Scanprodukte durch das Gericht. Besonders hervorgehoben wurden:

- Qualitätskontrolle,
- Gewährleistung der Sicherheit des Scanprozesses einschließlich der gescannten Dokumente, verwendeten Technik und Kommunikation,
- Sicherstellung des Datenschutzes personenbezogener Daten,
- Dokumentation und Zertifizierung des Scanprozesses,
- Lesbarkeit und optische Klarheit des Scanproduktes,
- Nachweis der bildlichen und inhaltlichen Übereinstimmung von

gewährleisten. Ein Beispiel bildet die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, die das ersetzende Scannen und die beweiswerterhaltende Aufbewahrung zum Mai 2014 für etwa 500.000 Dokumente/Jahr gestartet hat.

Definierte Maßnahmen

Die konzeptionellen Vorarbeiten zur Einführung des ersetzenden Scannens beginnen mit einer vereinfachten Strukturanalyse. Dabei wird der Scanprozess entsprechend dem individuellen Lösungsansatz definiert. Dieser unterscheidet sich hinsichtlich Scanzeitpunkt (vor, während, nach der Bearbeitung) sowie des Betreibermodells (Inhouse, Outtasking, Outsourcing) und umfasst in der Regel folgende Phasen:

- Dokumentvorbereitung,
- Scannen,
- Nachverarbeitung,
- Integritätssicherung.

Damit unterscheidet sich die TR nicht vom normalen Scanprozess, auch wenn keine Vernichtung der Originale erfolgt. Die Strukturanalyse betrachtet dabei sowohl die eingesetzten Komponenten als auch die vorhandenen Kommunikationsverbindungen. Daneben werden die im Scanprozess relevanten Datenobjekte identifiziert. Hierzu gehören vor allem die zu scannenden Papieroriginale, die möglicherweise in weitere Kategorien (zum Beispiel Rechnung, Leistungsbescheid, Vertrag) geclustert werden können sowie das Scanprodukt. Daneben sind weitere

Schutzbedarfsanalyse und die typischerweise aufwändige individuelle Bedrohungs- und Risikoanalyse verzichtet werden. Vielmehr steht nach der Bestimmung des Schutzbedarfs fest, welche Sicherheitsmaßnahmen aus dem modularen Anforderungskatalog umgesetzt werden müssen.

Die in der TR-03138 definierten Basismaßnahmen sind grundlegend geeignet zum Scannen personenbezogener Daten, ebenso erzielen sie grundsätzlich eine Gerichtsfestigkeit der Unterlagen. Häufig ist es jedoch notwendig, die zusätzlichen Maßnahmen mitzubetrachten, was die aktuellen Urteile des VG Wiesbadens dokumentieren. Neben der so genannten fachlichen Schutzbedarfsanalyse muss eine Verfahrensdokumentation und -anweisung angefertigt werden. Diese umfasst

- Art der verarbeiteten Dokumente,
- Festlegung nicht verarbeitbarer Dokumente,
- Rollen & Verantwortlichkeiten,
- Abläufe, Aufgaben im Scanprozess,
- Anforderungen an Mitarbeiter hinsichtlich Qualifikation, Kompetenz, Maßnahmen zur Zertifizierung,
- Organisatorische und technische Anforderungen an die relevanten Räume, IT-Systeme, Anwendungen und Sicherungsmittel,
- Regelungen für Administration und Wartung der IT-Systeme und Anwendungen,
- Festlegung von Sicherheitsanforderungen an IT-Systeme, Netze und Anwendungen.