

Paderborn

Leichter Scannen

[25.07.2016] Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) und die Stadt Paderborn haben die Version 1.1 der Richtlinie für das ersetzende Scannen (TR-RESISCAN) praktisch erprobt. Dabei gewonnene Erkenntnisse sind in Version 2.0 der Richtlinie enthalten.

Im Jahr 2013 hat das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) eine Richtlinie für das ersetzende Scannen (TR-RESISCAN) veröffentlicht und arbeitet seitdem an deren Weiterentwicklung. Mit der TR-RESISCAN sollen einerseits die Restriktionen der GoBD-bezogenen Standards (Grundsätze zur ordnungsmäßigen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff) auf den gesetzlichen Rahmen von Handelsgesetzbuch (HGB) und Abgabeordnung (AO) überwunden und andererseits die Problemfelder sinnvoll auf den Scan-Prozess begrenzt werden. Version 1.1 der TR-RESISCAN wurde unter anderem bei der laufenden Umsetzung der elektronischen Aktenführung in Paderborn praktisch erprobt. Eine Arbeitsgruppe der Kommune, bestehend aus Mitarbeitern des Haupt- und Personalamts, des Rechtsamts, Rechnungsprüfungsamts und Archivs sowie dem Personalrat hat durch Stellungnahmen an der Richtlinie mitgewirkt.

Universeller Lösungsansatz gefragt

Ausgangspunkt war die gemeinsame Erkenntnis, dass TR-RESISCAN als Grundlage für ein ersetzendes Scannen in den Kommunen unverzichtbar ist. Denn angesichts der Vielzahl gesetzlicher Bestimmungen und Regelungen benötigen die Kommunen einen universellen Lösungsansatz. Eine gemeinsame Erkenntnis war jedoch auch, dass die Version 1.0 bei einer Umsetzung in Kommunalverwaltungen erheblichen Handlungsbedarf generiert. So benötigen diese einen effizienten Scan-Prozess, der möglichst wenige Sortiervorgänge enthält. Das heißt, notwendige Differenzierungen – zum Beispiel nach Schutzbedarf der Dokumente – müssen minimiert werden. Die Kommunen streben zudem eine möglichst medienbruchfreie elektronische Sachbearbeitung an. Die Dokumente sollen bei ihrem Eingang also digitalisiert und danach gemeinsam mit den elektronisch eingehenden Dokumenten digital verteilt und bearbeitet werden.

Muster-Schutzbedarfsanalyse unverzichtbar

Eine individuelle Schutzbedarfsanalyse für jede Kommune ist weder sinnvoll noch realisierbar. Stattdessen werden Musterlösungen benötigt, die jedoch nicht das BSI bereitstellen kann. Hier sind kommunale Interessen- und Zweckverbände gefordert. Außerdem ist die technische Infrastruktur nicht flächendeckend vorhanden. Daher müssen die Anbieter der beteiligten Systeme und die kommunalen Rechenzentren als Systembetreiber nachrüsten und benötigte Standardfunktionalitäten implementieren. Der Umfang der benötigten Sortiervorgänge wie auch der Umfang der IT-Infrastruktur werden allerdings weniger durch die TR-RESISCAN als vielmehr durch spezialgesetzliche Regelungen – zum Beispiel §110b des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) – bestimmt. Ziel war es deshalb, einfache und zweckmäßige Lösungen zu finden. Die Muster-Verfahrensanweisung des BSI (www.bsi.bund.de/resiscan, Anlage V) ermöglicht es, eine Verfahrensanweisung mit vertretbarem Aufwand zu erstellen. Für das Qualitätsmanagement im Scan-Prozess konnte ein erfolgversprechender Ansatz gefunden werden, indem

die nachgelagerte Sachbearbeitung als Element der Qualitätssicherung zum Einsatz kommt. Dadurch wird insbesondere die Option des frühen Scannens unterstützt. Problematisch bleibt die Migration von Bestandsakten. Die Aufgabe der Schutzbedarfsanalyse war in Paderborn weniger brisant, da diese im Projektablauf verteilt realisiert und die elektronische Akte sukzessive in den Fachämtern eingeführt wird. Eine Muster-Schutzbedarfsanalyse für alle Kommunen bleibt jedoch unverzichtbar.

Zu hohe Kosten

Ein brisantes Problem bleibt zudem die Infrastruktur für qualifizierte Signaturen, Siegel und Zeitstempel. Dabei sind die Lizenzbedingungen ein wesentlicher Kostenfaktor, da viele technische Komponenten nach Durchsatzmenge lizenziert werden. Die Kommunen stehen somit vor der Wahl, alle gescannten Dokumente zu signieren, was extrem teuer ist, oder zwingend zu signierende Dokumente manuell herauszufiltern, was extrem umständlich ist. Ursache dieses Problems ist nicht die TR-RESISCAN, die eine qualifizierte Signatur nicht zwingend fordert, sondern spezialgesetzliche Regelungen, die – offenbar ohne Beachtung der Kostenwirkungen – qualifizierte Signaturen im Scan-Prozess fixieren. Dabei können diese die eigenhändige Unterschrift des Verfassers auf seinem Dokument nicht ersetzen und als Nachweis eines qualifizierten Scan-Vorgangs soll doch gerade die Richtlinie oder eine darauf basierende Zertifizierung dienen. Die Kommunalverwaltungen benötigen Rechtssicherheit für die elektronische Aktenführung und das Scannen konventioneller Papierdokumente. Die TR-RESISCAN ist eine notwendige Voraussetzung für die rechtskonforme elektronische Aktenführung in Kommunalverwaltungen. Soll diese wirtschaftlich vorteilhaft sein, benötigen die Kommunen jedoch auch effiziente Scan- und Arbeitsprozesse. Unter den derzeitigen kommunalen Randbedingungen sind sowohl die Projektkosten für die Umsetzung der Richtlinie als auch die laufenden Kosten für einen konformen Scan-Prozess deutlich zu hoch. Dabei wirken verschiedene Kostenfaktoren zusammen, die nur bedingt im Verantwortungsbereich des BSI liegen.

Synergien nutzen

So soll die TR-RESISCAN einem universellen Lösungsanspruch folgen und daher alle Anwendungsszenarien berücksichtigen. Dadurch wird sie zwangsläufig generisch und umfassend, das heißt für das einzelne konkrete Anwendungsfeld besteht ein Interpretationsbedarf, damit die wesentlichen Aspekte identifiziert und praxisingerecht umsetzbar werden. Auch bedarf die kommunale Umsetzung der Richtlinie der Unterstützung durch eine rechtliche, organisatorische und technische Infrastruktur. Von wenigen Großstädten abgesehen, ist die einzelne Kommunalverwaltung mit der Umsetzung überfordert. Die Nutzung von Synergien durch eine zweckmäßige Einbindung kommunaler Interessen- und Zweckverbände ist daher unverzichtbar. Die technische Umsetzung kann zusätzlich durch die Standardisierung der benötigten Hard- und Software-Systeme erleichtert werden. Die Mindestvoraussetzung dafür sind jedoch abgestimmte, gemeinsame Spezifikationen der Kommunalverwaltungen. Die Lösung des Problems liegt daher nicht in einer Abschaffung der TR-RESISCAN, sondern in ihrer Optimierung. Version 2.0 der TR-RESISCAN wird Mitte 2016 publiziert. Unter dem Dach des nationalen IT-Gipfels am 8. April 2016 hat sich zudem eine Arbeitsgruppe gebildet, um bis Ende 2016 die Grundlagen für eine wirtschaftliche Umsetzung der TR-RESISCAN auf der kommunalen Ebene zu erarbeiten.

()

Dieser Beitrag ist in der Juli-Ausgabe von Kommune21 erschienen. Hier können Sie ein Exemplar

bestellen oder die Zeitschrift abonnieren.

Stichwörter: Dokumenten-Management, Paderborn, TR-RESISCAN