

„DIE ENTZAUBERUNG DER TR RESISCAN“

Handreichung
zum Ersetzenden Scannen
für Thüringer Kommunen

Beteiligte:

- Landkreis Wartburgkreis
- Landkreis Kyffhäuserkreis
- Landkreis Saalfeld-Rudolstadt
- Stadt Gera
- Stadt Jena

unterstützt durch

- Thüringer Finanzministerium



Versionshistorie

Version	Datum	Kommentar (Änderung / Freigabe / Sonstiges)	Verantwortlich
0.1	20.12.2023	Entwurf / Gliederung	AG RESISCAN
0.2	31.05.2024	Finale Arbeitsfassung	AG RESISCAN
0.3	12.08.2024	Prüfung / Freigabe	PILOD/TFM
1.0	17.09.2024	1. Veröffentlichung	AG RESISCAN /TFM

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis.....	4
Abbildungsverzeichnis.....	4
1 Einleitung	5
2 Grundlagen der Elektronischen Aktenführung	6
2.1 Allgemeine Grundsätze der Aktenführung	6
2.2 Aufbau einer Elektronischen Akte.....	6
3 Rechtsrahmen der Elektronischen Aktenführung.....	7
3.1 Notwendigkeit der Elektronischen Aktenführung	8
3.2 Zulässigkeit der Elektronischen Aktenführung.....	8
3.3 Anforderung an die elektronische Aktenführung.....	8
3.4 Ableitungen aus den rechtlichen Rahmenbedingungen.....	8
4 Ausformung der rechtlichen Anforderungen zur elektronischen Aktenführung.....	9
4.1 Organisationskonzept elektronische Verwaltungsarbeit.....	10
4.2 BSI Technische Richtlinie TR-03138 Ersetzendes Scannen (RESISCAN)	10
4.3 BSI Technische Richtlinie TR-03125 Beweiswerterhaltung kryptographisch signierter Dokumente (TR-ESOR).....	11
4.4 Leitlinie zum Ersetzenden Scannen in Kommunen nach TR RESISCAN	12
5 Beweisführung und Beweiswert elektronischer Dokumente.....	13
5.1 Rechtliche Grundlage der Beweisführung und des Beweiswerts	13
5.2 Ersetzendes Scannen ist immer Einzelfallentscheidung.....	14
5.3 Simulationsstudie „Ersetzendes Scannen“	15
6 Mustervorgehen der KGSt.....	16
6.1 Entscheidungsprozess zum Ersetzenden Scannen.....	16
6.2 Verfahrensbeschreibung	21
7 Organisatorische Scanstrategie – best-practice-Ansätze.....	22
8 Stolperfallen & lessons learned	30
9 Praxisbeispiele für die Umsetzung der rechtlichen Regelungen	41

Abkürzungsverzeichnis

BMI		Bundesministerium des Inneren
BSI		Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
DMS	-	Dokumentenmanagementsystem
E-Akte	-	Elektronische Akte
EGovG	-	E-Government-Gesetz
KGSt	-	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
OZG	-	Onlinezugangsgesetz
S.	-	Seite
ThürEGovG	-	Thüringer E-Government-Gesetz
TR	-	Technische Richtlinie
RESISCAN	-	Rechtssicheres Scannen

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Fachliche Scanstrategie ermitteln	17
Abbildung 2: Schutzbedarfskategorien	18
Abbildung 3: Merkmale der Scanstrategien	20
Abbildung 4: Praxisbericht Scan-Strategie.....	23
Abbildung 5: Praxisbericht Scan-Raum	24
Abbildung 6: Praxisbericht Technik.....	25
Abbildung 7: Praxisbericht Scan-Personal.....	26
Abbildung 8: Praxisbericht Generischer Postverteilprozess.....	29
Abbildung 9: Stolperfalle Entscheidungsfindung	31
Abbildung 10: Stolperfalle Dokumententrennung und Vorsortierung.....	32
Abbildung 11: Stolperfalle Rechnungen.....	34
Abbildung 12: Stolperfalle Neue Poststelle	36
Abbildung 13: Stolperfalle Nebenscanstrecken	37
Abbildung 14: Stolperfalle Schulungsaufwand.....	39
Abbildung 15: Stolperfalle kryptographische Mechanismen.....	40

Die in dieser Handreichung verwendeten Personenbezeichnungen beziehen sich immer gleichermaßen auf weibliche und männliche Personen. Auf eine Doppelnennung wird zugunsten einer besseren Lesbarkeit verzichtet.

1 Einleitung

Die Digitalisierung der Verwaltungstätigkeit zielt in Thüringer Kommunen aller Gemeindegrößenklassen langfristig darauf ab, im Rahmen eines umfassenden Organisations- und IT-Projekts eine moderne Arbeitsweise mit der elektronischen Akte (E-Akte) zu etablieren. Eine der größten Aufgaben ist in diesem Kontext die zentrale Einführung eines Dokumentenmanagementsystems (DMS) gemeinsam mit der hiermit einhergehenden Herausforderung, das Ersetzende Scannen zu etablieren.

Die Vorteile hierbei sind offensichtlich – mit einer rein elektronischen Akte wird eine hybride Aktenführung (Papier und E-Akte) vermieden. Dies ist nicht nur aus wirtschaftlichen Aspekten zu avisieren, sondern auch zur Schaffung moderner und effizienter Verwaltungsprozesse unumgänglich. Praktisch bedeutet dies, dass die Behörde ihr vorgelegte Originaldokumente nach der Übertragung in ein elektronisches Format vernichtet und somit dort, wo es nicht rechtlich anders vorgeschrieben ist, gänzlich auf Papierunterlagen verzichtet. Hierbei handelt es sich um eine Entwicklung, die in den Kommunen oftmals mit Unsicherheiten bezüglich organisatorischer und rechtlicher Rahmenbedingungen sowie Zweifeln hinsichtlich der Beweiskraft im gerichtlichen Verfahren verbunden ist.

Zudem gibt es zwischenzeitlich eine immense Anzahl an Vorgaben, Leitfäden, Berichten und theoretischen Abhandlungen rund um das rechtssichere Ersetzende Scannen. Die Informationsvielfalt ist insbesondere für kleine Kommunen kaum zu überblicken und fordert in Zeiten begrenzter personeller und finanzieller Ressourcen zusätzlich. Oftmals erfolgt die Realisierung der E-Akte daher nicht zusammen mit der Einführung des Ersetzenden Scannens. Dies führt zu Doppelarbeit, wodurch wesentliche Potenziale ungenutzt und langfristige Modernisierungsbestrebungen unzureichend vorbereitet werden.

Nichtsdestotrotz gibt es bereits Thüringer Kommunen, die sich dieser Herausforderung gestellt haben und nicht nur elektronische Akten führen, sondern auch ersetzend scannen und somit den Weg zum „papierlosen Büro“ mit großen Schritten beschreiten. Hierbei wurden bereits viele Hürden gemeistert und Lösungen für Probleme, vor denen alle Behörden stehen, gefunden. Diese Kommunen haben aus den gegenseitigen Erfahrungen gelernt, etablierte Strukturen genutzt und sich untereinander über Best-Practice-Lösungen ausgetauscht.

Im Rahmen der sich dabei in Thüringen verstetigenden interkommunalen Zusammenarbeit haben es sich die an dieser Handreichung beteiligten Gebietskörperschaften zur Aufgabe gemacht, ihr Wissen praxisorientiert allen Thüringer Kommunen zur Verfügung zu stellen. Diese Handreichung soll eine praktische Hilfestellung sein, an der sich bei der Etablierung oder Weiterentwicklung der Posteingangsverarbeitungsprozesse hin zum Ersetzenden Scannen orientiert werden kann.

Die Handreichung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit und stellt keine juristische Empfehlung dar. Sie ersetzt keine Rechtsberatung. Sie soll lediglich dazu dienen, die Erfahrungswerte und gewonnenen Erkenntnisse auf Arbeitsebene zu teilen und stellt eine Basis für den interkommunalen Austausch innerhalb des Freistaats Thüringen dar.

2 Grundlagen der Elektronischen Aktenführung

Zu Beginn dieser Handreichung gibt das nachfolgende Kapitel einen Überblick über die grundsätzlichen Vorgaben, die für die Führung elektronischer Akten gelten, da die E-Akte und der Einsatz eines DMS grundlegende Voraussetzung für das Ersetzende Scannen sind. Mit dieser Einführung wird ein einheitliches Verständnis für die Funktionsweise der E-Akten geschaffen, in denen die elektronischen Dokumente verarbeitet werden. Dieses Kapitel zielt auf den Nutzerkreis ab, der noch keinerlei bzw. nur geringe Erfahrungen mit einem DMS hat. Gleichzeitig sollen die Lesenden ein Verständnis für die technischen und rechtlichen Rahmenbedingungen zum Ersetzenden Scannen aufbauen.

2.1 Allgemeine Grundsätze der Aktenführung

Eine ordnungsgemäße Aktenführung, basierend auf dem Rechtsstaatsprinzip gemäß Art. 20 Abs. 3 des Grundgesetzes¹, umfasst die Pflicht der Behörde zur objektiven Dokumentation des wesentlichen sachbezogenen Geschehensablaufs. Die öffentliche Verwaltung ist verpflichtet,

- Akten zu führen (Gebot der Aktenmäßigkeit),
- alle wesentlichen Verfahrenshandlungen vollständig und nachvollziehbar abzubilden (Gebot der Vollständigkeit und Nachvollziehbarkeit) und
- diese wahrheitsgemäß aktenkundig zu machen (Gebot der wahrheitsgetreuen Aktenführung).

Umgekehrt folgt aus diesen Pflichten das grundsätzliche Verbot der nachträglichen Entfernung und Verfälschung von rechtmäßig erlangten Erkenntnissen und Unterlagen aus den Akten (Sicherheit von Authentizität und Integrität). Zudem ist der Aktenbestand langfristig zu sichern. Sowohl für Papierdokumente als auch für elektronische Daten gelten überdies die Prinzipien der Informationssicherheit und das Transparenzgebot. Eine ordnungsgemäße Aktenführung nach diesen vorstehenden Grundsätzen ist bei papiergebundenen Akten, bei Hybridakten und im elektronischen Verfahren sicherzustellen.

Werden zur Aktenführung Dokumentenmanagementsysteme eingesetzt, haben auch diese die Anforderungen zu erfüllen. Von größter Bedeutung ist dabei die Absicherung der **Authentizität** und **Integrität** ersetzend gescannter Dokumente, da hierbei das Papieroriginal nicht mehr vorgehalten wird. Es ist daher abzusichern, dass die bildliche und inhaltliche Übereinstimmung des Scanprodukts mit dem Originaldokument langfristig nachgewiesen werden kann sowie das unrechtmäßige Entfernen oder Verfälschen von Dokumenten ausgeschlossen bzw. dokumentiert wird.

2.2 Aufbau einer Elektronischen Akte

Die elektronische Akte gliedert sich entsprechend des Organisationskonzepts elektronische Verwaltungsarbeit² typischerweise in:

- Akte
- Vorgang
- Dokument

¹ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478) geändert worden ist.

² Siehe auch Pkt. 4.1.

Akte, Vorgang und Dokument werden als Schriftgutobjekte bezeichnet und haben die folgenden Eigenschaften:

Die Akte

- gibt den formalen, inhaltlichen Rahmen der enthaltenen Vorgänge und Dokumente hierarchisch vor, von dem die Vorgänge und Dokumente nicht abweichen dürfen.
- wird mit Metadaten beschrieben, wie zum Beispiel dem Aktenzeichen, Aktentitel, oder der Laufzeit einer Akte.

Der Vorgang

- ist die kleinste Sammlung von zusammengehörenden Dokumenten aus der Bearbeitung eines Geschäftsvorfalles.
- ist in der Regel Teileinheit einer Akte.
- gibt den formalen, inhaltlichen Rahmen der enthaltenen Dokumente hierarchisch vor.
- wird durch Metadaten beschrieben, wie zum Beispiel dem Vorgangszeichen (häufig ein Teil des Aktenzeichens) oder dem Vorgangstitel.
- ist mit dem Dokument das Objekt der Bearbeitung, das durch Geschäftsgangvermerke und Verfügungen gesteuert wird.

Das Dokument

- umfasst papiergebundene oder elektronisch erstellte Objekte wie Fax, E-Mail, Datenbankauszüge und andere Dateien, einschließlich aller ergänzenden Angaben (zum Beispiel Metadaten), die zum Verständnis der Informationen notwendig sind.
- bildet die kleinste logische Einheit eines Vorgangs und kann aus einem oder mehreren Einzelobjekten (Schriftstücke, zum Beispiel PDF- oder Office-Dateien, Bilder) bestehen.
- ist die logische „Hülle“ der Einzelobjekte und beschreibt diese mit Metadaten, wie zum Beispiel einer jährlich durchgezählten, laufenden Dokumentennummer, dem Absender, einem Betreff oder dem Aktenzeichen.
- wird im Vorgang bearbeitet.
- ist das Objekt, an dem Geschäftsgangvermerke und Verfügungen angebracht werden. Möglich ist auch, Verfügungen und Vermerke in die Metadaten aufzunehmen.

3 Rechtsrahmen der Elektronischen Aktenführung

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass eine rein elektronische Aktenführung in der öffentlichen Verwaltung rechtlich zulässig ist. Hierbei entstehen jedoch oftmals Unsicherheiten hinsichtlich der rechtssicheren Aktenführung, die im direkten Zusammenhang mit den Unsicherheiten bzgl. der Einführung des Ersetzenden Scannens stehen. Teilweise behindern diese Unsicherheiten die kommunalen Digitalisierer bei der Einführung moderner Arbeitsweisen und es bedarf überzeugender Argumente. Um bestehenden Unsicherheiten zu begegnen, wurde mit den E-Government-Gesetzen des Bundes³ und der Länder⁴ sowohl rechtliche Klarheit geschaffen als auch ein Orientierungsrahmen für die Behörden gesetzt.

³ E-Government-Gesetz vom 25. Juli 2013 (BGBl. I S. 2749), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 16. Juli 2021 (BGBl. I S. 2941) geändert worden ist.

⁴ Thüringer Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (Thüringer E-Government-Gesetz - ThürEGovG -) vom 10. Mai 2018 (GVBl. S. 212), das zuletzt durch Gesetz vom 09. Februar 2023 (GVBl. S. 29) geändert worden ist.

Nachfolgend werden daher die Gesetze und Vorgaben zusammengefasst dargestellt, die für das Führen elektronischer Akten gelten und den Thüringer Kommunen in diesem Prozess bekannt sein müssen. Dies soll auch eine Argumentationshilfe für die Einführung des Ersetzenden Scannens sein und gleichzeitig den Rechtsrahmen in einem übergeordneten Kontext klarstellen.

3.1 Notwendigkeit der Elektronischen Aktenführung

Grundsätzlich sind alle Behörden verpflichtet, einen elektronischen Zugang zu ermöglichen (EGovG des Bundes und der Länder). Das Onlinezugangsgesetz (OZG)⁵ erweitert diese Verpflichtung erheblich, indem auch alle Verwaltungsleistungen online anzubieten sind. Dazu müssen Anträge in elektronischer Form entgegengenommen und die Abwicklung nach Möglichkeit vollständig digital abgewickelt werden (Stufe 3 Reifegradmodell OZG Bund).

Um dieser Anforderung gerecht zu werden, muss die Verwaltung nicht nur in der Lage sein, elektronische Dokumente entgegenzunehmen, sondern diese auch im ursprünglichen Format vorgangsbezogen und revisionssicher (rechtskonform und nachvollziehbar) zu speichern. Auch die eigenen Schriftsätze, die elektronisch übermittelt werden, sollten aktenbezogen aufbewahrt werden, um den eingangs beschriebenen Grundsätzen der Aktenführung gerecht zu werden.

3.2 Zulässigkeit der Elektronischen Aktenführung

Sowohl § 6 EGovG des Bundes als auch § 16 ThürEGovG eröffnen nicht nur die rechtliche Möglichkeit, sondern verpflichten auch die Behörden des Bundes und des Landes zur elektronischen Aktenführung. Den Kommunen in Thüringen wird die elektronische Aktenführung empfohlen.

3.3 Anforderung an die elektronische Aktenführung

Ein Passus, der zur Umschreibung des notwendigen Maßnahmenpakets zur Sicherstellung der rechtssicheren Führung der elektronischen Akte und der Erzeugung bzw. Übertragung elektronischer Dokumente in Gesetzgebung und Rechtsprechung gebraucht wird, ist der sogenannte „Stand der Technik“.⁶ Dieser Begriff beinhaltet sowohl „geeignete technisch-organisatorische Maßnahmen“ zur Gewährleistung der ordnungsgemäßen Aktenführung (§ 6 EGovG u. § 16 ThürEGovG) als auch Vorgaben zur rechtskonformen Wandlung der Dokumente vom Papier zum elektronischen Format und der anschließenden Vernichtung (§ 7 EGovG u. § 17 ThürEGovG).

3.4 Ableitungen aus den rechtlichen Rahmenbedingungen

Es besteht somit eine Ermächtigungsgrundlage zur elektronischen Aktenführung, aufgrund derer E-Akten genauso wie vormals die Papierakten im Rechtsverkehr anerkannt werden müssen, wenn sie technisch-organisatorische Vorgaben berücksichtigen.

In der Gesetzesbegründung zum EGovG⁷ wird darüber hinaus klar festgehalten, dass nach Einführung der E-Akte diese grundsätzlich die „führende“ sein soll und eine doppelte Aktenführung aus Ressourcensicht zu vermeiden ist. Damit wird auch das Ziel priorisiert, das

⁵ Onlinezugangsgesetz vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122, 3138), das zuletzt durch Artikel 16 des Gesetzes vom 28. Juni 2021 (BGBl. I S. 2250; 2023 I Nr. 230) geändert worden ist.

⁶ Der Stand der Technik beschreibt einen fortgeschrittenen Entwicklungsstand, der in einem bestimmten Rechtsgebiet zur Erreichung praktischer Schutzzwecke als gesichert angesehen wird. Er gibt wieder, was technisch notwendig, geeignet, angemessen und vermeidbar ist.

⁷ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 17/11473, S. 38-39.

Ersetzende Scannen zum Regelfall des Umgangs mit Dokumenten zu machen und die eingescannten Papierunterlagen zu vernichten.

Dazu müssen unterschiedliche Ausgangsformate aktenrelevanter Bestandteile des Vorgangs in einem genormten Verfahren zu elektronischen Dateien gewandelt und in einer (dann rein elektronischen) Akte vereint werden können. Neben diesem Gebot der ordnungsgemäßen Aktenführung muss das Verfahren auch geeignet sein, das gewandelte Dokument im Rechtsverkehr sicher verwenden zu können. Zielstellung ist hierbei die

- **Aktenvollständigkeit** und der
- **Beweiswert** der Dokumente.

Die vom Gesetzgeber verwendete Formulierung zur Sicherstellung dieser Vorgabe stellt einen unbestimmten Rechtsbegriff dar und bedarf zur Erreichung dieses Ziels einer weiteren Ausformung.

4 Ausformung der rechtlichen Anforderungen zur elektronischen Aktenführung

Die vom Gesetzgeber unbestimmten Formulierungen werden in der Folge durch weitere rechtliche Untersetzungen (Ausführungsbestimmungen) konkretisiert, insofern das Gesetz dazu ermächtigt oder verweist. Geschieht dies nicht, wie im vorliegenden Fall, erfolgt die Orientierung an den amtlichen Begründungen, anerkannten Kommentierungen und der Rechtsprechung.

Die E-Government-Gesetze verpflichten ihre Behörden, geeignete technisch-organisatorische Maßnahmen nach dem – jeweils geltenden – Stand der Technik zu ergreifen, um die zuvor beschriebenen Grundsätze der ordnungsgemäßen Aktenführung einzuhalten.

Die erforderlichen konkreten technisch-organisatorischen Maßnahmen werden aufgrund der rasant voranschreitenden technischen Entwicklung nicht explizit gesetzlich vorgegeben. Die Behörde kann hierzu konkretisierende organisatorische Regelungen treffen oder vorhandene technische Richtlinien nutzen.

Über den Zeitraum des letzten Jahrzehnts haben folgende Regelungen und Richtlinien die allgemeine Anerkennung erlangt, dass deren Beachtung den vom Gesetzgeber vorgegebenen „Stand der Technik“ darstellt und der E-Akte im Rechtsverkehr notwendige Sicherheit verleihen:

- Organisationskonzept elektronische Verwaltungsarbeit
- BSI Technische Richtlinie TR-03138 Ersetzendes Scannen (RESISCAN)
- BSI Technische Richtlinie TR-03125 Beweiswerterhaltung kryptographisch signierter Dokumente (TR-ESOR)
- Leitlinie zum Ersetzenden Scannen in Kommunen nach TR-RESISCAN

Diese Vorgaben werden nachfolgend erläutert, um den Lesenden dieser Handreichung einen Überblick über deren Inhalte zu verschaffen und Anhaltspunkte für weitere individuelle Recherchen zu liefern. Sie sind die Grundlagen für die sich ab Kapitel 6 anschließenden praktischen Handlungsweisen der dieses Dokument erstellenden Gebietskörperschaften.

4.1 Organisationskonzept elektronische Verwaltungsarbeit

Das Bundesministerium des Inneren (BMI) regelt für den Bund die Organisation der elektronischen Verwaltungsarbeit. Das Organisationskonzept elektronische Verwaltungsarbeit unterstützt die Behörden des Bundes bei der Ermittlung der Anforderungen an die elektronische Unterstützung ihrer Verwaltungstätigkeit und der Ableitung bedarfsgerechter Sollkonzepte zur Umsetzung effektiver Verwaltungsabläufe. Es ist somit auch eine wertvolle Orientierungshilfe für alle anderen Behörden.

Das Organisationskonzept elektronische Verwaltungsarbeit ersetzt das *DOMEA-Organisationskonzept*, das bis dahin insbesondere zur Zertifizierung von DMS-Verfahren genutzt wurde und den ausschreibenden Behörden ein gewisses Maß an Rechtssicherheit bieten sollte. Diese Zertifizierung ersetzte aber nicht die notwendigen organisatorischen Maßnahmen, die jede Behörde zur Erlangung einer rechtskonformen elektronischen Aktenführung ergreifen muss und wird nicht mehr durchgeführt.

Das neue Organisationskonzept ist in verschiedene Bausteine untergliedert. Der Baustein „E-Akte“⁸ ist einer der wichtigsten und beschreibt die rechtlichen, fachlichen und funktionalen Anforderungen an eine elektronische Akte aus organisatorischer Sicht sowie die Abbildung der behördlichen Schriftgutverwaltung in einer vollständigen elektronischen Aktenführung. Er dient als Orientierungshilfe für Behörden bei der Konzeption und der Einführung der E-Akte. Die darauf aufbauende Verfahrensdokumentation unterstützt die Behörde erheblich bei der Nachweisführung der geeigneten technisch-organisatorischen Maßnahmen zur Gewährleistung der ordnungsgemäßen Aktenführung.

4.2 BSI Technische Richtlinie TR-03138 Ersetzendes Scannen (RESISCAN)

Diese Richtlinie des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) mit ihren umfangreichen praxisbezogenen Anlagen ist die zentrale Grundlage für die Digitalisierung von originär papiergebundenen Unterlagen. Sie zielt auf die Steigerung der Rechtssicherheit im Bereich des Ersetzenden Scannens ab und beschreibt den Vorgang des elektronischen Erfassens von Papierdokumenten mit dem Ziel der elektronischen Weiterverarbeitung und Aufbewahrung des entstehenden elektronischen Abbildes (Scanprodukt) und der späteren Vernichtung des papiergebundenen Originals.

Die TR-RESISCAN hat nicht den Rang einer Rechtsgrundlage und sie ist auch keine pauschale Ermächtigung zum Ersetzenden Scannen. Sie definiert aber den **De-facto-Standard** entsprechender Maßgaben für einen sicheren Scanprozess sowie die notwendigen organisatorischen und technischen Rahmenbedingungen. Die technische Richtlinie beschreibt auf Basis aktueller Standards und Normen (zum Beispiel ISO/IEC 27001, IT-Grundschutz des BSI) sowie den Ergebnissen einschlägiger nationaler Projekte für eine rechtssichere Nutzung der IT den Stand der Technik zum Ersetzenden Scannen.

Die Einhaltung der in der Richtlinie beschriebenen Anforderungen technisch-organisatorischer Art an Scanprozesse ermöglicht die Konfiguration und die Anwendung möglichst rechtssicherer Scanlösungen, mit dem Papieroriginal so eingescannt werden können, dass trotz Vernichtung des Originals die damit einhergehende Minderung des Beweiswerts so gering wie möglich ist.

Auch wenn sich ein Großteil der Richtlinie mit dem **Scankonzept** beschäftigt, verweist sie in den Beschreibungen der grundlegenden Anforderungen auf eine der wesentlichsten

⁸ https://www.verwaltunginnovativ.de/SharedDocs/Publikationen/Organisation/e_akte.html?nn=8886356.

Voraussetzungen – der Bestimmung der Sicherheitsziele für die darauf aufbauende **Schutzbedarfsanalyse**.⁹

Letztere ist der Schlüssel für den Grad der Ausformung des Scankonzeptes. Erst wenn bekannt ist, welcher Schutzbedarf für das jeweilige Scangut erforderlich ist, lässt sich die in der Richtlinie vorgesehene Maßnahmenkaskade so anwenden, dass die angestrebte rechtskonforme elektronische Aktenführung und Dokumentenübertragung erreicht werden kann.

Während die Schutzbedarfsanalyse den Scanprozess bestimmt, bestimmen die Sicherheitsziele den Schutzbedarf der Dokumente. Die dem zugrundeliegenden Sicherheitsziele¹⁰ „Integrität“, „Authentizität“, „Vollständigkeit“, „Verfügbarkeit“, „Lesbarkeit“, „Verkehrsfähigkeit“, „Vertraulichkeit“ und „Löschbarkeit“ sind in einem zusätzlichen Handlungshinweis zur TR-RESISCAN, der „TR-03138-R Anwendungshinweis R“ beschrieben.

Die Schutzziele sind in den 3 Kategorien „Integrität“, „Vertraulichkeit“ und „Verfügbarkeit“ zusammengefasst. Die Ergebnisse der darauf aufbauenden Schutzbedarfsanalyse und die entlang der verschiedenen Scanphasen durchgeführten Risikoanalyse führen zur Einstufung in Schutzbedarfsklassen. Zur Erreichung der Schutzziele der jeweiligen Schutzbedarfsklassen werden in der TR-RESISCAN Maßnahmenpakete bestimmt, beginnend mit dem „Basismodul“ und den darauf aufbauenden „Aufbaumodulen“.

Die Basisstufe deckt den ordnungsgemäßen und mit grundlegenden Sicherheitsmaßnahmen ausgestalteten Scanprozess ab. Die zusätzlichen Ausbaustufen gewährleisten Scanprozesse mit besonderen Anforderungen an Integrität, Verfügbarkeit und Vertraulichkeit mit entsprechend angepassten und erhöhten Sicherheitsmaßnahmen. Die in den Modulen beschriebenen Anforderungen wurden aus einer im Rahmen der Erstellung der TR-RESISCAN durchgeführten Risikoanalyse abgeleitet, die in der „TR03138-A Ergebnis der Risikoanalyse“ beschrieben sind.

Die Einstufung der Dokumente in Schutzbedarfsklassen, die darauf abgestimmten Maßnahmenpakete in den jeweiligen Scanprozessen und die damit verbundene Auswirkung auf den Sicherheits- und Organisationsumfang der elektronischen Akte bilden eine Einheit.

Für die Ermittlung der Schutzbedarfsklassen „normal“, „hoch“ oder „sehr hoch“ gibt es bereits gut anwendbare **Entscheidungshilfen**, auf die in diesem Dokument noch weiter eingegangen wird.

Die TR-RESISCAN bildet im Hinblick auf die Führung der elektronischen Akte und die Übertragung elektronischer Dokumente (Scanvorgang) gemäß den Bestimmungen in den E-Government-Gesetzen die Anforderungen an den „**Stand der Technik**“ ab und sollte somit Grundlage einer jeden Verfahrensregelung sein.

4.3 BSI Technische Richtlinie TR-03125 Beweiswerterhaltung kryptographisch signierter Dokumente (TR-ESOR)

Die in der TR-RESISCAN beschriebenen Schutzbedarfsklassen beinhalten je nach Schutzniveau unterschiedliche Maßnahmen zur Gewährleistung des Sicherheitsziels. Ab dem Schutzbedarf „hoch“ sollen zur Verarbeitung von Datenobjekten „geeignete kryptographische

⁹ Siehe auch Punkt 6.1.

¹⁰ BSI TR-03138-R Abschnitt R1.1 (S. 9).

Mechanismen in Form von fortgeschrittenen elektronischen Signaturen, fortgeschrittenen elektronischen Siegeln und/oder elektronischen Zeitstempeln zum Einsatz kommen.“¹¹

Im Zuge eingangs erwähnter Grundsätze der ordnungsgemäßen Aktenführung müssen mit diesen kryptographischen Signaturen versehene elektronische Daten und Dokumente über lange Zeiträume – bis zum Ende der Aufbewahrungsfristen – im Sinne eines rechtswirksamen Beweiswerterhalts vertrauenswürdig gespeichert werden können.

Die TR-ESOR beschreibt die Anforderungen an die ordnungsgemäße Beweiswerterhaltung und Aufbewahrung für elektronisch signierte Dokumente in Form einer empfohlenen Referenzarchitektur. Hierdurch kann insbesondere die Integrität und Authentizität archivierter Daten und Dokumente bis zum Ende der gesetzlich vorgeschriebenen Aufbewahrungspflicht erhalten werden. Die Berücksichtigung der Anforderungen an die ordnungsgemäße Aufbewahrung wird dabei vorausgesetzt.

Die Einhaltung des Standes der Technik ist auch in diesem Fall vermutet, wenn beim Ersetzenden Scannen die langfristige Aufbewahrung qualifiziert signierter Dokumente mit einem TR-ESOR-konformen System (siehe § 6 EGovG) erfolgt.

Die Aufwände zur Sicherstellung der Beweiswerterhaltung solcher kryptographisch signierten Dateien und Dokumente stellen einen **erheblichen technischen und finanziellen Aufwand** dar.

Deshalb ist bei der Entscheidungsabwägung des Weges zur Erzielung der Schutzziele zu berücksichtigen, dass die in TR-ESOR spezifizierten Mechanismen für die ordnungsgemäße Integritätssicherung von Dokumenten gemäß TR-RESISCAN nicht in jedem Fall notwendig und wirtschaftlich sinnvoll sind.

Es bestehen in den Ausgangsbetrachtungen zum Ersetzenden Scannen gemäß TR-RESISCAN auch alternative Mechanismen zur Integritätssicherung und Aufbewahrung. Ist der Schutzbedarf hinsichtlich der Integrität nicht sehr hoch und wird kein verkehrsfähiger Integritätsnachweis benötigt, müssen die aufzubewahrenden Dokumente nicht mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen und dann aufwändig beweiswerterhaltend aufbewahrt werden.

4.4 Leitlinie zum Ersetzenden Scannen in Kommunen nach TR RESISCAN

Auf Initiative des Landkreises Breisgau-Hochschwarzwald wurde der Runde Tisch „Rechtskonforme E-Akte“ gegründet, bei welchem Praktiker aus Kommunalverwaltungen und von kommunalen Dienstleistern in Abstimmung mit dem BSI eine „Leitlinie zum Ersetzenden Scannen in Kommunen nach TR-RESISCAN“ erarbeitet haben.¹²

Die Leitlinie stellt ein wirksames Hilfsmittel für Kommunalverwaltungen zur Erfüllung der Anforderungen der Technischen Richtlinie TR-03138 RESISCAN dar, da hier direkt auf „halbamtliche“ praxisorientierte Empfehlungen zurückgegriffen werden kann.

So ist die von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) durchgeführte Analyse des Schutzbedarfs kommunaler Papierdokumente und die daraus resultierende empfohlene Scanstrategie mittlerweile zu einem „Quasi“-Standard für eine erste grobe Bestimmung des Vorgehens einer jeden kommunalen Verwaltung geworden. Die KGSt-Arbeitsgruppe ist bei ihrer Analyse zu dem Ergebnis gekommen, dass in

¹¹ BSI TR-03138 Abschnitt 4.3.2.1 (S. 27).

¹² Das 6. Kapitel dieser Handreichung beschreibt das hieraus abzuleitende Muster-Vorgehen anwendungsorientiert.

Kommunalverwaltungen in der Regel von der Schutzbedarfskategorie „normal“ der Papieroriginale auszugehen ist. Eine Orientierung an dieser Empfehlung senkt den Aufwand zum ersetzenden Scannen erheblich und ermöglicht die Einführung schlanker Erfassungs- und Bearbeitungsprozesse.

Die von der Bundes-Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen IT-Dienstleister (Vitako) erarbeitete Musterverfahrensbeschreibung für kommunale Verwaltungen auf der Basis der Anforderungen der TR-RESISCAN versetzt die noch nicht so sehr mit der Thematik vertrauten Kommunen in die Lage, die wesentlichsten Verfahrensregelungen umzusetzen und zu beschreiben, um das rechtskonforme Ersetzende Scannen zu gewährleisten.

5 Beweisführung und Beweiswert elektronischer Dokumente

In diesem Abschnitt wird erläutert, welche Rahmenbedingungen es für die Beweisführung ersetzend gescannter Dokumente vor Gericht gibt. Dies soll die Lesenden dieser Handreichung über tatsächlich mögliche Konsequenzen des Ersetzenden Scannens aufklären und eventuell bestehenden Unsicherheiten entgegenwirken.

Ausgangspunkt ist der Sachverhalt, dass im Streitfall vor Gericht durch das Ersetzende Scannen nicht mehr auf die Originalurkunde zurückgegriffen werden kann und ein echter Urkundsbeweis folglich nicht möglich ist. Es ist daher erforderlich, den Beweiswert der elektronischen Dokumente insofern zu steigern, dass das Gericht ausreichend Anhaltspunkte für deren Echtheit hat und nachweisbar gemacht wird, dass der Wahrscheinlichkeit eines falschen oder unvollständigen Scannens durch entsprechende Maßnahmen entgegengewirkt wurde.

5.1 Rechtliche Grundlage der Beweisführung und des Beweiswerts

Eine Urkunde¹³ stellt den zentralen Gegenstand der Beweisführung dar. Der Urkundsbeweis mit den Beweisvermutungen gemäß §§ 415 - 419 und 437 ZPO ist jedoch aufgrund der Vernichtung des Papieroriginals und dem Vorhalten eines entsprechenden Scanprodukts nicht mehr möglich. Bei einer Papierurkunde kann die Authentizität und Integrität der in ihr enthaltenen Erklärung aufgrund der Unterschrift und weiterer dem Papier immanenter Merkmale festgestellt werden. Da durch die Vernichtung des Originals diese wesentlichen Merkmale verloren gehen und auf dem Scanprodukt allein nicht mehr rekonstruierbar sind, sind im Bereich der Digitalisierung die Vorschriften der §§ 415 ff. ZPO nicht einschlägig.

Ebenso keine Anwendung findet § 371a ZPO, in dem grundsätzlich die Beweiskraft elektronischer Dokumente normiert ist. Voraussetzung, dass dem Scanprodukt die Vermutung des Urkundsbeweises zugerechnet werden könnte, wäre, dass dieses durch eine qualifizierte elektronische Signatur besonders gesichert ist. Dies gilt jedoch nicht für das bloße Digitalisat, sondern nur für originär elektronisch erstellte Dokumente. Das gescannte Dokument stellt dabei lediglich ein technisches Abbild („elektronische Abschrift“) dar, dem kein eigener Erklärungsgehalt zukommt und das daher nicht unter § 371a ZPO fällt.

Ferner beinhaltet § 371b ZPO für Scanprodukte eine spezifische Beweisregelung, sofern eine öffentliche Urkunde von einer öffentlichen Stelle in ein elektronisches Dokument übertragen wurde. Da sich diese Vorschrift jedoch nur auf öffentliche Urkunden bezieht und im Scanprozess des ersetzenden Scannens in der Regel nur Postzusendungen von Privatpersonen und – darauf basierend – angelegte Aktenbestände digitalisiert werden, ist

¹³ Beweismittel, das dauerhaft eine Gedankenerklärung verkörpert und den Aussteller erkennen lässt.

auch jener Anwendungsbereich nicht eröffnet. Im Ergebnis ist festzuhalten, dass für Digitalisate des Ersetzenden Scannens weder das Urkundenbeweisrecht noch die Regelungen der §§ 371a und 37 b ZPO einschlägig sind.

Folglich können elektronische Dokumente gemäß § 371 I 2 ZPO als **Objekte des Augenscheins** in das Beweisverfahren eintreten und unterliegen ohne irgendeine Vermutung für ihre Integrität oder Authentizität der freien Beweiswürdigung des Gerichts. Aus dieser Sondervorschrift ergibt sich, dass der Beweis durch elektronische Dateien grundsätzlich durch Inaugenscheinnahme anhand der vorgelegten oder übermittelten Datei erbracht wird.¹⁴ Es gibt also bisher keine abschließenden Vorgaben für Gerichte, die unter der Einhaltung bestimmter Voraussetzungen ein Anscheinsbeweis¹⁵ für die Echtheit eines gescannten Dokuments vorsehen würden.

Es sei an dieser Stelle ausdrücklich erwähnt, dass dies für ersetzend scannende Kommunen zunächst neutral zu werten ist. Es bedeutet aus praktischer Sicht, dass es keine feste Vorgabe dazu gibt, ab wann ein ersetzend gescanntes Dokument vom Gericht verpflichtend anerkannt werden muss, wenngleich die Einhaltung der TR-RESISCAN die Wahrscheinlichkeit hierfür steigert. Hieraus kann aber gleichzeitig auch gefolgert werden, dass ein Dokument auch dann anerkannt werden kann, wenn es ohne jegliche Einhaltung von Maßnahmen ersetzend gescannt wurde, insofern das Gericht bei Inaugenscheinnahme keine Zweifel daran hat, dass das Scanprodukt dem Original entspricht. Dies ist insbesondere deshalb relevant, weil es in dem Gerichtsverfahren nur dann auf den Beweiswert des elektronischen Dokuments ankommt, wenn die darin enthaltene Tatsachenbehauptung **entscheidungserheblich** und zwischen den Parteien **strittig bzw. zweifelhaft** ist. Sollte es daran fehlen, ist das Ersetzende Scannen für den Ausgang des Verfahrens unerheblich, da Gerichte grundsätzlich gescannte Dokumente ebenso wie Papierkopien akzeptieren.

5.2 Ersetzendes Scannen ist immer Einzelfallentscheidung

Da einem Gericht die freie Beweiswürdigung obliegt, ist das Ersetzende Scannen für Behörden letztlich eine Einzelfallentscheidung. Dies bedeutet, dass grundsätzlich jede Behörde für sich entscheiden muss, in welchem Fall sie ein Ersetzendes Scannen als sinnvoll erachtet. Hierbei sind vor allem die Dokumentart, das Schadenspotential, mögliche Prozesskosten sowie eventuelle Schadenersatzansprüche in die Risikobewertung einzubeziehen. Je weniger sicher der Scanprozess ausgestaltet ist, desto weniger vorhersehbar ist der Ausgang der Beweisaufnahme mit einem Scanprodukt.

Die KGSt hat den Kommunen diese Risikobewertung erleichtert, indem sie die Kriterien „Eintrittswahrscheinlichkeit“ und „Schadensvolumen“ definiert hat. Alle kommunalen Dokumentarten wurden in einer individuellen Risikobewertung hinsichtlich dieser Kriterien einer Kategorie („normal“, „hoch“ und „sehr hoch“) zugeordnet. Im Ergebnis ist sowohl hinsichtlich der „Eintrittswahrscheinlichkeit“ eines Schadensfalls als auch des „Schadensvolumens“ von der Schutzbedarfskategorie „normal“ auszugehen. Die Schadensauswirkungen bei einem fehlerhaften ersetzenden Scannen sind mithin begrenzt und überschaubar.¹⁶

Diese Beurteilung stützt sich insbesondere auf der Annahme, dass ein Einzeldokument immer nur ein Teil eines Vorgangs ist, für dessen Nachvollziehbarkeit und Beweiswürdigung jedoch

¹⁴ Vgl. Roßnagel/Nebel; 2014; Beweisführung mittels ersetzend gescannter Dokumente.

¹⁵ Der Anscheinsbeweis ist eine Methode der mittelbaren Beweisführung, die den Nachweis bestimmter Tatbestandsvoraussetzungen erleichtert, wenn es sich um eine Vermutung handelt, die auf allgemeiner Lebenserfahrung beruht.

¹⁶ Siehe auch Punkt 6.3.

der Gesamtvorgang maßgeblich ist. Mithin sind laut KGSt Papieroriginale, die mit dem Schutzbedarf „sehr hoch“ zu klassifizieren sind, in Gemeinden und Gemeindeverbänden auszuschließen.

Hieraus folgt, dass die Einzelfallentscheidung der Kommunen, orientiert an den Vorschlägen der KGSt, in den meisten Fällen für ein Ersetzendes Scannen gefällt werden kann.

Insofern sind die organisatorischen und technischen Anforderungen an den Scanprozess bereits in der Stufe „normal“ (Basismodul) der TR-RESISCAN ausreichend. Nur wenn aufgrund geltender Vorschriften ein erweiterter Schutz notwendig ist, werden besondere organisatorische und/oder technische Standards empfohlen. Sofern in der Praxis hinsichtlich der Schutzbedarfskategorisierung Zweifel bestehen oder für deren Umsetzung die TR-RESISCAN Anforderungen vorschreibt, die nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand umzusetzen wären, können Dokumente hilfsweise kopierend gescannt werden.¹⁷

5.3 Simulationsstudie „Ersetzendes Scannen“

Um herauszufinden, ob sich mit ersetzend gescannten Dokumenten vor Gericht Beweis erbringen lässt und wie mit unterstützenden Maßnahmen eine höhere Beweiswirkung erzielt werden kann, hat die Projektgruppe verfassungsverträgliche Technikgestaltung (provet) an der Universität Kassel zusammen mit der DATEV eG bereits 2013 eine Simulationsstudie durchgeführt. Diese Studie hatte zum Ziel, die rechtliche Bewertung ersetzend gescannter Dokumente durch Richter zu erproben.

Zusammenfassend hat die Studie folgende Erkenntnisse erbracht:

- ersetzend gescannte elektronische Dokumente werden von den Gerichten grundsätzlich als Beweismittel anerkannt.
- Nachweisbare, lückenlose Prozessplausibilität u.a. auf Basis standardisierter (Scan-) Verfahren ermöglicht eine erfolgreiche Beweisführung.
- Der Nachweis der Echtheit eines Scanprodukts ist sowohl mittels System- als auch Dokumentenschutz möglich.
- Ein früher Zeitpunkt des Scannens¹⁸ sowie die Durchführung des Scanprozesses durch einen Dritten erleichtern die Beweisführung, weil dann das Manipulationsinteresse als geringer einzuschätzen ist. Zeitstempel oder ein vom Beweisführer unabhängiges Dokumentenmanagementsystem sind zum Nachweis des Scanzeitpunkts zwingend erforderlich, wenn der Nachweis des Scanzeitpunkts entscheidend ist.
- Eine Schutzbedarfsanalyse der zu scannenden Dokumente muss sorgfältig durchgeführt werden und die Praxis der Beweiswürdigung der Gerichte berücksichtigen.
- Die Nachbearbeitung eines Scanprodukts kann notwendig sein, um die gesetzlichen Anforderungen einer bildlichen Übereinstimmung des Scanprodukts mit dem Original zu erfüllen.

¹⁷ KGSt; 2017; Ersetzendes Scannen – Praxisleitfaden für Kommunen.

¹⁸ Frühes Scannen meint hier ein Scannen vor der Bearbeitung. Dies ist bei Berücksichtigung der TR RESISCAN unerlässlich. Ein paralleles oder spätes Scannen stellt stets ein Manipulationsrisiko dar und ist weitestgehend zu vermeiden, um die Integrität der Dokumente zu schützen.

- Bereits vorhandene Mängel eines Papier-Originals können nicht durch das Scannen geheilt werden.
- Ersetzendes Scannen nach der TR-RESISCAN bietet ein hohes Maß an Beweissicherheit.
- Ein Zertifikat des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik zur TR- RESISCAN erleichtert die Beweisführung vor Gericht.
- Das Nachforschen nach Motiven, Gelegenheiten und Mitteln bestimmt die richterliche Prüfung zur Unverfälschtheit des Scanprodukts.¹⁹

6 Mustervorgehen der KGSt

In diesem Abschnitt wird als abschließender Teil des theoretischen Parts dieser Handreichung das Mustervorgehen der KGSt beschrieben. Es soll den Lesenden helfen, die ersten Schritte auf dem Weg des Ersetzenden Scannens kennenzulernen und in Verbindung mit den nachfolgenden Kapiteln einen möglichst praktischen Einstieg in die Umsetzungsphase liefern. Dies betrifft insbesondere die Erstellung der nach TR-RESISCAN grundlegend erforderlichen Schutzbedarfsanalyse.

6.1 Entscheidungsprozess zum Ersetzenden Scannen

Digitalisierung bedeutet grundsätzlich: papierne Dokumente werden nicht oder nur selten generiert – demnach sollte insbesondere auch auf die Vermeidung von Papieraufkommen in Verwaltungen ein wichtiges Augenmerk gelegt werden. „Mit jedem Dokument, das originär digital vorliegt (sog. digital born), entfällt der Scanaufwand und steigt die Prozesseffizienz bei durchgängig digitaler Verarbeitung. Dies bezieht sich auf die verwaltungsinterne wie auch auf die mit Externen durchgeführte dokumentengestützte Kommunikation. Um die eingehende Briefpost zu senken, sollten z. B. elektronische Eingangskanäle (bspw. E-Mails, EGVP, OZG-Antragsstrecken, Workflows etc.) überall dort zum Einsatz kommen, wo es möglich und sinnvoll ist. Insbesondere die verwaltungsinternen Dokumente bergen ein großes Potenzial: sie machen einen großen Anteil aus und können unmittelbar beeinflusst werden.“²⁰ Darüber hinaus wird es jedoch weiterhin in der Verwaltungstätigkeit eingehende Papierpost geben, die gescannt werden muss. Um beweis- und rechtssicher zu scannen und vor Gericht digitale Akten nutzen zu können, sind gewisse Maßnahmen und Notwendigkeiten für Scantätigkeiten zu definieren.

Vor Einführung einer technischen Möglichkeit zum Scannen bzw. zum Ersetzenden Scannen, sind folgende grundsätzliche Entscheidungen²¹ in der Behörde zu treffen:

¹⁹ Universität Kassel / provet; 2014; <https://www.uni-kassel.de/fb07/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=824&token=b8d8700d471619e58dd2c7c2784765e4d1ee0972>.

²⁰ Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement: Bericht Ersetzendes Scannen – Praxisleitfaden für Kommunen, KGSt-Bericht 08/2017, Köln, S. 9.

²¹ Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement: Bericht Ersetzendes Scannen – Praxisleitfaden für Kommunen, KGSt-Bericht 08/2017, Köln, S. 16.

Prüfschritte:							
1. Soll das Papierdokument (überhaupt) gescannt werden? (Beurteilung des Sinns)							
Ja				nein			
2. Kann das Papierdokument ersetzend gescannt werden? (Beurteilung der Zulässigkeit und Eignung)							
ja			nein				
3. Welcher fachliche Schutzbedarf besteht? ²¹							
Normal		Hoch					
Ersetzend Scannen gemäß definierter Standards	Ersetzend Scannen gemäß definierter höherer Standards	Kopierend Scannen und Original aufbewahren	Kopierend Scannen und Original aufbewahren bzw. zurück an Absender	Nicht scannen, Original aufbewahren	Nicht scannen, Original vernichten oder aufbewahren		
Fachliche Scanstrategie							

Abbildung 1: Fachliche Scanstrategie ermitteln

Prüfschritt 1: Sinnhaftigkeit beurteilen – Soll das Papierdokument überhaupt gescannt werden?

Hierzu werden folgende Schwerpunkte bewertet:

- **Aktenrelevanz:** Ist das Dokument aktenrelevant, ist es zu scannen. „Aktenrelevanz haben grundsätzlich Dokumente, die eine Belegfunktion erfüllen und deshalb einer Dokumentations- und Aufbewahrungspflicht unterliegen.“²² Dokumente ohne Bezug zu einem konkreten Verwaltungsverfahren, wie Werbung, Prospekte, Zeitschriften, Bücher, werden nicht gescannt. Briefumschläge werden gescannt, sofern sie einen Nachweis für einen Vorgang bedeuten (bspw. Eingangsnachweis, Berechnung von Fristen).²³
- **Wirtschaftlichkeit:** Sofern ein Dokument vorgangsrelevant ist, ist entspr. Aufwand und Wirtschaftlichkeit zu prüfen und zu entscheiden, ob das Scannen sinnvoll ist. Hier stellt sich insbesondere die Frage, wie groß der Nutzerkreis am Dokument ist und ob es ausreicht, ggf. einzelne Bestandteile des Dokuments bzw. Inhalte zu scannen.
- **Originaleigenschaft:** Es ist zu prüfen, ob das Dokument originär in Papierform vorliegt oder bereits einen Ausdruck eines originär digital vorliegenden Dokuments (E-Mail, E-Rechnungen etc.) darstellt.

²² Ebenda, S. 11.

²³ Vgl. ebenda.

- **Vertraulichkeit:** Dokumente, die bspw. Kennzeichen²⁴ wie „streng geheim“, „geheim“, „vertraulich“, „Verschlussache“ führen, werden nicht gescannt.

Wurde die Sinnhaftigkeit zum Scan eines Dokumentes bejaht, sind weiterhin zu prüfen:

Prüfschritt 2: Zulässigkeit und Eignung des Scannens prüfen – Kann das Dokument ersetzend gescannt werden?

Gemäß § 7 EGovG ist das Ersetzende Scannen zulässig, „sofern dies nach dem Stand der Technik erfolgt und gewährleistet ist, dass die elektronischen Dokumente mit den Papieroriginalen bildlich und inhaltlich übereinstimmen und eine Aufbewahrung aus rechtlichen Gründen oder zur Qualitätssicherung nicht mehr notwendig ist.“²⁵ Ausgenommen von einer Vernichtung sind Dokumente, denen aufgrund ihrer Beweiskraft, öffentlichen Glaubens oder gesetzlicher Bestimmung im Original besondere Bedeutung zukommt oder deren Vernichtung ausgeschlossen ist.²⁶ Auch hier ist es entsprechend dem behördlichen Kontext sinnvoll, eigene Definitionen und Festlegungen zu treffen.

Prüfschritt 3: Schutzbedarf festlegen – Welcher fachliche Schutzbedarf besteht?

Die Schutzbedarfsanalyse legt für jedes im Scanprozess zu verarbeitende Dokument das jeweilig angemessene Sicherheitsniveau fest. Diese Sicherheitsniveaus sind von Behörde zu Behörde verschieden und demnach von jeder Kommune individuell durchzuführen. Es wird zwischen drei Zielen zum Schutz von Dokumenten unterschieden:

1) Vertraulichkeit,

2) Integrität (Korrektheit),

3) Verfügbarkeit.

Diese Schutzziele unterteilen sich pro Dokument in die Klassen *normal*, *hoch* und *sehr hoch*. Die nachstehende Übersicht definiert die Schutzbedarfskategorien²⁷:

Schutzziele	Schutzbedarfs-kategorie	Definition
Vertraulichkeit	„normal“	Die Schadensauswirkungen sind begrenzt und überschaubar.
Integrität (Korrektheit)	„hoch“	Die Schadensauswirkungen können beträchtlich sein.
Verfügbarkeit	„sehr hoch“	Die Schadensauswirkungen können ein existentiell bedrohliches, katastrophales

Abbildung 2: Schutzbedarfskategorien

²⁴ Weitere Kennzeichen sind aus der eigenen behördlichen Praxis möglich: Privatsache etc.

²⁵ Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement: Bericht Ersetzendes Scannen – Praxisleitfaden für Kommunen, KGSt-Bericht 08/2017, Köln, S. 12, vgl. § 7 EGovG.

²⁶ Bsp.: Eröffnungsbilanzen, Jahresabschlüsse, Urkunden, Überlassung von Ausweispapieren & Originalverträgen von Kunden, Postzustellungsurkunden, kulturgeschichtlich wertvolle Papierdokumente, Dokumente mit Hologrammen, Wasserzeichen, Überformaten.

²⁷ Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement: Bericht Ersetzendes Scannen – Praxisleitfaden für Kommunen, KGSt-Bericht 08/2017, Köln, S. 13.

Aus diesen Kategorien einzelner Dokumente bzw. Dokumentarten ergeben sich fachliche Anforderungen an den in der Behörde umzusetzenden Scanprozess, der im Rahmen einer fachlichen Scanstrategie²⁸ definiert wird. Je nachdem, welche Kategorie für das entsprechende Dokument bzw. die Dokumentart vorhanden ist, werden entsprechende technische und organisatorische Maßnahmen in der Behörde allgemein als auch direkt für den entsprechenden Scanprozess festgelegt.

Die Schutzbedarfsanalyse wird in der Praxis regelmäßig in Verbindung mit der Einhaltung der DS-GVO durchgeführt und definiert. Hierzu bietet es sich an, stets in Kontakt mit dem innerbehördlichen Zuständigen für Datenschutzfragen sowie für Informationssicherheit zusammenzuarbeiten und in Austausch zu treten. Eine bereits durchgeführte Schutzbedarfsanalyse gibt keine Gewähr auf Vollständigkeit – eine regelmäßige Überprüfung der gesetzlichen Grundlagen sowie der genutzten Dokumentarten erscheint sinnvoll. Die Schutzbedarfsanalyse stellt die Basis für die fachlichen Anforderungen an den individuellen Scanprozess dar.

Schritt 4: Fachliche Scanstrategie festlegen

Aufbauend auf den Entscheidungen nach Nr. 1-3 ergeben sich folgende mögliche Scanstrategien²⁹:

²⁸ Siehe Nr. 4.

²⁹ Diese haben sich in der kommunalen Praxis bewährt und bilden Beispiele, die angepasst und für die jeweilige Behörde optimiert werden können.

Scanstrategie	Beschreibung	Merkmale
Ersetzend scannen	Scannen mit abschließender Vernichtung des Originals	<ul style="list-style-type: none"> - Schutzbedarf normal - Standard für alle Dokumente, die ersetzend gescannt werden sollen und können
Ersetzend scannen mit erhöhtem organisatorischen Standard	Scannen mit zusätzlichen organisatorischen Sicherheitsmerkmalen mit anschließender Vernichtung des Originals	<ul style="list-style-type: none"> - z.B. besondere Zuverlässigkeit oder Vertrauenswürdigkeit der Mitarbeitenden der Scanstelle (bspw. Steuerakte)
Ersetzend scannen mit erhöhtem technischen Standard	Scannen mit zusätzlichen technischen Sicherheitsmerkmalen und anschließender Vernichtung des Originals	<ul style="list-style-type: none"> - qualifizierte elektronische Signatur (bspw. Posteingang Bußgeldverfahren) - Festlegung spezifischer Scanprofile
Ersetzend scannen mit erhöhtem organisatorischen und technischen Standard	Scannen mit zusätzlichen organisatorischen und technischen Sicherheitsmerkmalen mit anschließender Vernichtung des Originals	<ul style="list-style-type: none"> - z.B. qualifizierte elektronische Signatur UND besondere Zuverlässigkeit und Vertrauenswürdigkeit der Mitarbeitenden der Scanstelle (bspw. Kindergeldakte)
Kopierend scannen	Scannen und Aufbewahren des Originals in einer hybriden Akte	<ul style="list-style-type: none"> - Vorschrift zur Aufbewahrung in Papierform durch Gesetze oder andere Vorschriften (bspw. Zuwendungsrecht, Eröffnungsbilanzen, Haushaltspläne, Jahresabschlüsse/-rechnungen, Urkunden) - kulturhistorisch wertvolle archivwürdige Papierunterlagen - Originale, die beim Scannen wichtige Eigenschaften verlieren (Wasserzeichen, Hologramme etc.) - kommunal definierte Ausnahmen
Kopierend scannen und Rückgabe/Weiterleitung Original	Scannen und Rückgabe des Originals	<ul style="list-style-type: none"> - nur für best. Dauer vorübergehende Überlassung - gehen nicht in das Eigentum der Behörde über und sind zurückzugeben (bspw. Ausweispapiere, Originalverträge)
Nicht scannen	Nicht scannen und Aufbewahren/Vernichten des Originals	<ul style="list-style-type: none"> - Aufbewahrung weil Aktenrelevanz: Dokumente mit Kennzeichen „streng geheim“, „vertraulich“, „persönlich“ - Vernichtung ohne Aktenrelevanz (bspw. Werbung)

Abbildung 3: Merkmale der Scanstrategien

Schutzbedarfsanalysen gem. Nr. 3 definieren, wie grundsätzlich ein Dokument zu scannen ist, und welche technischen und organisatorischen Anforderungen insbesondere beim Ersetzenden Scannen (siehe Nr. 4) zu beachten sind. Diese werden in einer sog. *Verfahrensbeschreibung* bzw. *-dokumentation* beschrieben und können entsprechend geprüft werden.

6.2 Verfahrensbeschreibung

Die Verfahrensbeschreibung dokumentiert alle Maßnahmen (technische sowie organisatorische) und Verfahrensschritte, die für die behördeninternen Scanprozesse inkl. der Vernichtung des originären Papierdokuments in der Behörde gelten. Die Verfahrensbeschreibung umfasst folgende Aspekte:

- Art der verarbeiteten Dokumente, Regelungen für nicht verarbeitete Dokumente, Festlegung von Verantwortlichkeiten, Abläufen und Aufgaben im Scanprozess;
- Festlegung von grundlegenden Anforderungen an die involvierten Mitarbeitenden hinsichtlich ihrer Fähigkeiten und Kompetenzen sowie Maßnahmen zur Qualifizierung und Sensibilisierung der Mitarbeitenden;
- Beschreibung der speziellen Anforderungen für die in den Scanprozess involvierten Räume, IT-Systeme, Anwendungen und Sicherungsmittel;
- Regelungen für Administration und Wartung der IT-Systeme und Anwendungen;
- Festlegung von Sicherheitsanforderungen für IT-Systeme, Netze und Anwendungen.

Eine Verfahrensbeschreibung kann in der kommunalen Praxis als Dienstabweisung zum digitalen Postverfahren, Ersetzenden Scannen oder als gesondertes Regelwerk für den Scanprozess entwickelt werden. Die KGSt sowie das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) stellen Musterverfahrensbeschreibungen zur Verfügung, die die o.g. Aspekte niederschwellig und verständlich in die kommunale Praxis übertragen lassen.³⁰

³⁰ Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement: Bericht Ersetzendes Scannen – Praxisleitfaden für Kommunen, KGSt-Bericht 08/2017, Köln, S. 30.

7 Organisatorische Scanstrategie – best-practice-Ansätze

Die nachfolgenden Übersichten beinhalten praktische Einblicke in die Umsetzung der organisatorischen Scanstrategie in den dieses Dokument erstellenden Kommunen (Stand September 2024). Sie bilden individuelle Sichtweisen und Erlebnisse ab und stellen keinen Anspruch auf Allgemeingültigkeit.

Die beschriebenen „best-practice-Ansätze“ sollen dazu dienen, den Lesenden praktische Einblicke in Umsetzungsstrategien und etablierte Abläufe zu geben, sodass insbesondere eventuell bevorstehende Umsetzungsprojekte effizient gestaltet oder bestehende Lösungen überprüft werden können.

Die nachstehenden Tabellen beinhalten Informationen zu den fünf wesentlichen Aspekten, die vor der Einführung des Ersetzenden Scannens konzeptioniert werden müssen:

- Scan-Strategie
- Raum
- Technik
- Personal
- Posteingangsbearbeitung

Insbesondere der Prozess der Posteingangsbearbeitung beinhaltet ein abstrakt generelles Prozessmodell für den neuen Arbeitsablauf innerhalb einer zentralen Poststelle. Dieser ist aufgrund individueller Gegebenheiten stets auf die örtlichen Rahmenbedingungen anzupassen.

Die erstellenden Kommunen erklären sich ausdrücklich bereit, anfragende Kommunen mit weiteren Informationen zu unterstützen. Die in der folgenden Tabelle aufgeführten Angaben zu Aufkommen, Schwerpunkten und Besonderheiten der Lösungsansätze der erstellenden Kommunen dienen dafür als Orientierungshilfe.

	Landratsamt Wartburgkreis	Landratsamt Saalfeld-Rudolstadt	Landratsamt Kyffhäuserkreis	Stadtverwaltung Gera	Stadtverwaltung Jena
Scan-Strategie					
Grundsätzliche Scan-Strategie	früh, zentral, ersetzend	früh, zentral, ersetzend	früh, zentral, ersetzend	geplant: früh, zentral, ersetzend	aktuell: früh, dezentral, ersetzend ab 01/2025: früh, zentral, ersetzend
Entscheidung durch/vom	Landrat mit Entscheidung vom 30.09.2021		Initiierung durch den Dezernatsleiter der Inneren Verwaltung	über DA durch OB (geplant)	26.01.2024 durch OB
Aufbewahrungsdauer ersetzend gescannter Dokumente	30 Tage bei zentralem Scannen	30 Tage bei zentralem Scannen	28 Tage	30 Tage bei zentralem Scannen	30 Tage bei zentralem Scannen
Schutzbedarfsanalysen - Umgang mit Schutzbedarf normal/hoch	- Durchführung durch Fachämter, angeleitet durch Projektteam - Dokumente mit hohem Schutzbedarf werden nur in der zentralen Scanstelle ersetzend gescannt, ansonsten kopierend	- grundsätzliche, allgemeine Schutzbedarfsanalyse durch Projektteam mit Datenschutzbeauftragter - mit Anbindung an Poststelle ergänzende Durchführung durch Fachämter i.Z.m. Projektteam - Dokumente werden grundsätzlich in Poststelle bzw. dezentralen Poststellen (Empfangsstellen in den untersch. Verwaltungsgebäuden) ersetzend gescannt und mit qeS versehen - dezentral eingehende Dokumente (Bürgertermine) werden kopierend gescannt und zurück gegeben	- Durchführung durch Fachämter, Anleitung und Unterstützung durch E-Government-Team - grundsätzlich: Bewertung der in der zentralen Poststelle eingehenden Postgüter mit der Schutzbedarfskategorie „hoch“ - Scannen von Dokumenten mit Schutzbedarf „hoch“ / „sehr hoch“ nur in zentraler Poststelle	- geplant: Durchführung durch Fachämter, angeleitet durch Projektteam (ebenfalls Auswertung/Revision durch Projektteam) - Dokumente mit hohem Schutzbedarf sollen nur kopierend gescannt werden.	- Durchführung durch Fachämter, angeleitet durch Projektteam - Dokumente mit hohem Schutzbedarf werden nur kopierend gescannt
Postaufkommen (quantitativ)	Erhebung aus 2021 - ca. 400 - 600 Posteingänge pro Tag - ca. 800 Postausgänge pro Tag	ca. 800 – 1.000 Posteingänge pro Tag	ca. 300-400 Posteingänge pro Tag	Erhebung aus 2021 - ca. 1.073 Posteingänge pro Tag - ca. 1.567 Postausgänge pro Tag	Erhebung aus 2016: - ca. 800 Posteingänge pro Tag, Erhebung 2023: - Hochrechnung ca. 600 Posteingänge pro Tag

Abbildung 4: Praxisbericht Scan-Strategie

	Landratsamt Wartburgkreis	Landratsamt Saalfeld-Rudolstadt	Landratsamt Kyffhäuserkreis	Stadtverwaltung Gera	Stadtverwaltung Jena
Raum					
Anzahl	2 + 1 (Aufbewahrungsraum)	1	2	2	momentan 2, zukünftig 3
Beschreibung	zentrale Poststelle im Hauptgebäude mit Raum für Vorsortierung/Abholung/Ausgabe/Empfang und Raum für Scannen mit eigener Tür (eingerrichtet in Nähe zu Eingang/Pforte)	zentrale digitale Poststelle in Gebäude Haus I (Fachbereich Finanzen & zentrale Dienste + Bereich LR) mit barrierefreiem Zugang ohne hohen Besucher- und Mitarbeitendenverkehr	zentrale Poststelle im Hauptgebäude mit barrierefreiem Zugang	Vorsortierung/Abholung/Ausgabe/Versendung; Digitalisierung Eingangspost	Die Stadtverwaltung Jena stellt 2024 von dezentral auf zentrale Digitalisierung um. Zahlen werden nachgereicht.
Raum für Digitalisierung	- Vorraum für Übergabe/Entgegennahme/Abholung der Post und Postversand/Postverteilung - "Scan-Raum" für Digitalisierung mit eigener Tür abgegrenzt	Hauptraum für Lagerung, ggf. (Vor-)Sortierung, Digitalisierung, Postversand; zusätzlich dazu: Briefkastensystem im Vorflur für Einwurf durch die OEs für Postausgang und Posteingang und Postverteilung an die OEs	- Vorraum: Entgegennahme, Abholung, Ausgabe - Hauptraum: Vorsortierung/Digitalisierung Eingangspost/Lager/Versendung	zusätzlicher Raum für Digitalisierung (Vorbereitung, Durchführung, Zwischenlagerung)	zusätzlicher Raum für Digitalisierung (Vorbereitung, Durchführung, Zwischenlagerung)
Raum für temporäre Aufbewahrung	separater Raum neben der zentralen Poststelle mit eigenem Zugang und Lagerregale für Postboxen je Tag	Lagerung im Hauptraum der Poststelle	Lagerung im Hauptraum der Poststelle	im Raum für Digitalisierung, abtrennbar	im Raum für Digitalisierung, abtrennbar
Größe	ca. 54m ²	58,3 m ²	5 m ² ; 55 m ²	76,80 m ² ; 20,35 m ²	ca. 56m ²
Zutrittskontrolle	Ja	Ja	Ja	ja	Ja
Barrierefreiheit	Ja	Ja	Ja	nein	Ja
zusätzliche dezentrale Poststellen	dezentrale Empfangsstellen in Außenstellen, dezentrales ersetzendes Scannen in Einzelfällen (Sekretariate/SB)	sog. Empfangsstellen für „Nebeneingänge“; ggf. in OEs über Assistenzen bzw. postbearbeitende Mitarbeitende	- in den Außenstellen des Landratsamtes → Zuführung der Postgüter an die zentrale Poststelle	in OEs über Assistenzen bzw. postbearbeitende Mitarbeitende	Noch ca. 40

Abbildung 5: Praxisbericht Scan-Raum

	Landratsamt Wartburgkreis	Landratsamt Saalfeld-Rudolstadt	Landratsamt Kyffhäuserkreis	Stadtverwaltung Gera	Stadtverwaltung Jena
Technik					
Scanmodell und Anzahl in zentraler Scanstelle	3 Dokumentenscanner mit Durchsatz von 100 Seiten/Min, Duplex, inkl. Flachbettscan	3 Dokumentenscanner mit Durchsatz von 100 Seiten/Min, Duplex, inkl. 3 Flachbettscannern, 1 Großformatscanner bis A0	- zwei Desktopscanner mit Einzug & Flachbett - ein Hochleistungsscanner - ein Overhead-Scanner für Sonderformate - ein Produktionsscanner mit Flachbett	aktuell 1 Dokumentenscanner mit Durchsatz von 160 Bildern/Min Duplex inkl. Flachbettscan Weiterer Dokumentenscanner als Ersatz oder Erweiterung beschafft	Momentan dezentral: 2 Hochleistungsscanner in aufkommenstarken Bereichen, sonst Tischeinzugsscanner; zukünftig zentral 2 Hochleistungsscanner
Scanmodell beim dezentralen Scannen	Multifunktionsgeräte/einfache Tischscanner	Multifunktionsgeräte, ggf. Tischscanner	Multifunktionsgeräte/einfache Tischscanner	Multifunktionsgeräte/einfache Tischscanner	Multifunktionsgeräte/einfache Tischscanner
Scanmodell für Bestandsakten	3 Dokumentenscanner mit Durchsatz von 100 Seiten/Min, Duplex, inkl. Flachbettscan	siehe Scanmodelle der zentralen Scanstelle	noch in Planung	noch in Planung	Über Dienstleister
Einsatz von elektronischen Signaturen/ Siegeln	- Einsatz kryptographischer Mechanismen nach Möglichkeit durch ersetzendes Scannen vermeiden, aber technisch jederzeit integrierbar in die Scanstrecken	qualifizierte elektronische Signatur (qeS) wird auf alle Digitalisate (unabhängig des Schutzbedarfes) aufgebracht Jeder Bedienstete der Poststelle sowie deren Führungskräfte (Leiter + Stellvertreter) haben eine eigene qeS, mit der signiert werden kann. Zusätzlich gibt es Transfervermerk.	- Siegelung aller Scanprodukte mit einem qualifizierten Siegel und Anbringung eines Transfervermerks	- Einsatz kryptographischer Mechanismen nach Möglichkeit durch ersetzendes Scannen vermeiden, aber technisch jederzeit integrierbar in die Scanstrecken	- Einsatz kryptographischer Mechanismen nach Möglichkeit durch ersetzendes Scannen vermeiden, aber technisch jederzeit integrierbar in die Scanstrecken
Einsatz von Transfervermerken	ja, als xml zu erzeugter PDF/A	ja, als xml zu erzeugter PDF/A	ja	ja, als xml zu erzeugter PDF/A	ja, als xml zu erzeugter PDF/A (erst ab zentralen Scannen 2025)

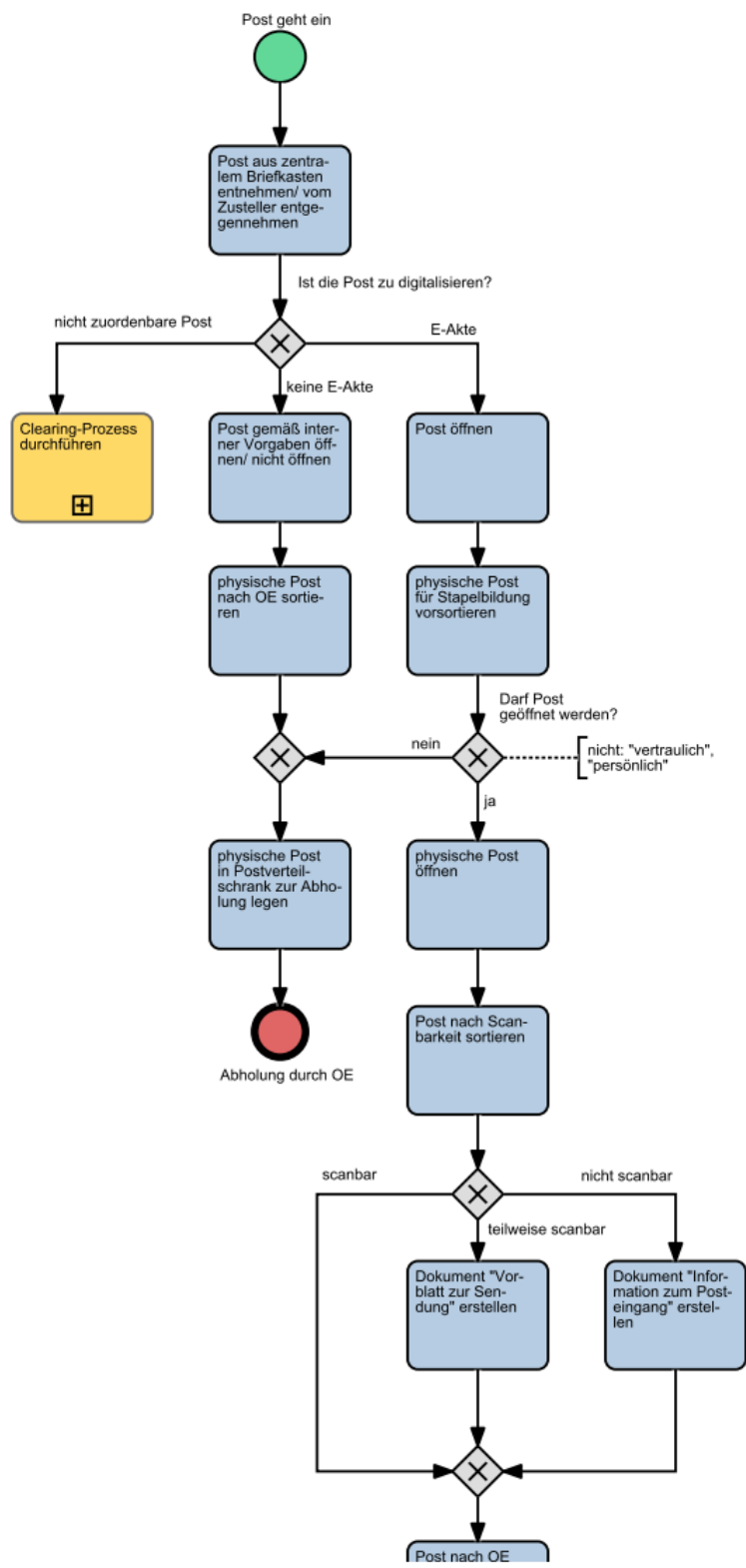
Abbildung 6: Praxisbericht Technik

	Landratsamt Wartburgkreis	Landratsamt Saalfeld-Rudolstadt	Landratsamt Kyffhäuserkreis	Stadtverwaltung Gera	Stadtverwaltung Jena
Personal					
Anzahl	3	3	2	3	7,5 lt. Konzept, wir starten mit 2 zusätzlichen MA 2024 und 2 weiteren 2025.
Arbeitszeit	40 Std.; 35 Std.; 35 Std.	jeweils Vollzeit (39 Std.)	jeweils Vollzeit (39 Std.)	2 x 95 %; 1 x 50 %	Vollzeit
Eingruppierung	E 5 (in Überprüfung)	E 5	momentan in Überprüfung	E 5	E5 (momentan, Überprüfung)
zukünftige Erweiterung	wahrscheinlich	wahrscheinlich	wahrscheinlich	gewünscht / unsicher	ggf. als Dienstleister
Einsatz von Unterstützungskräften	ggf. aus Pforte	ggf. aus Personalpool	ggf. aus Pforte	ggf. aus Personalpool	ggf. aus Personalpool

Abbildung 7: Praxisbericht Scan-Personal

Zentrale Poststelle

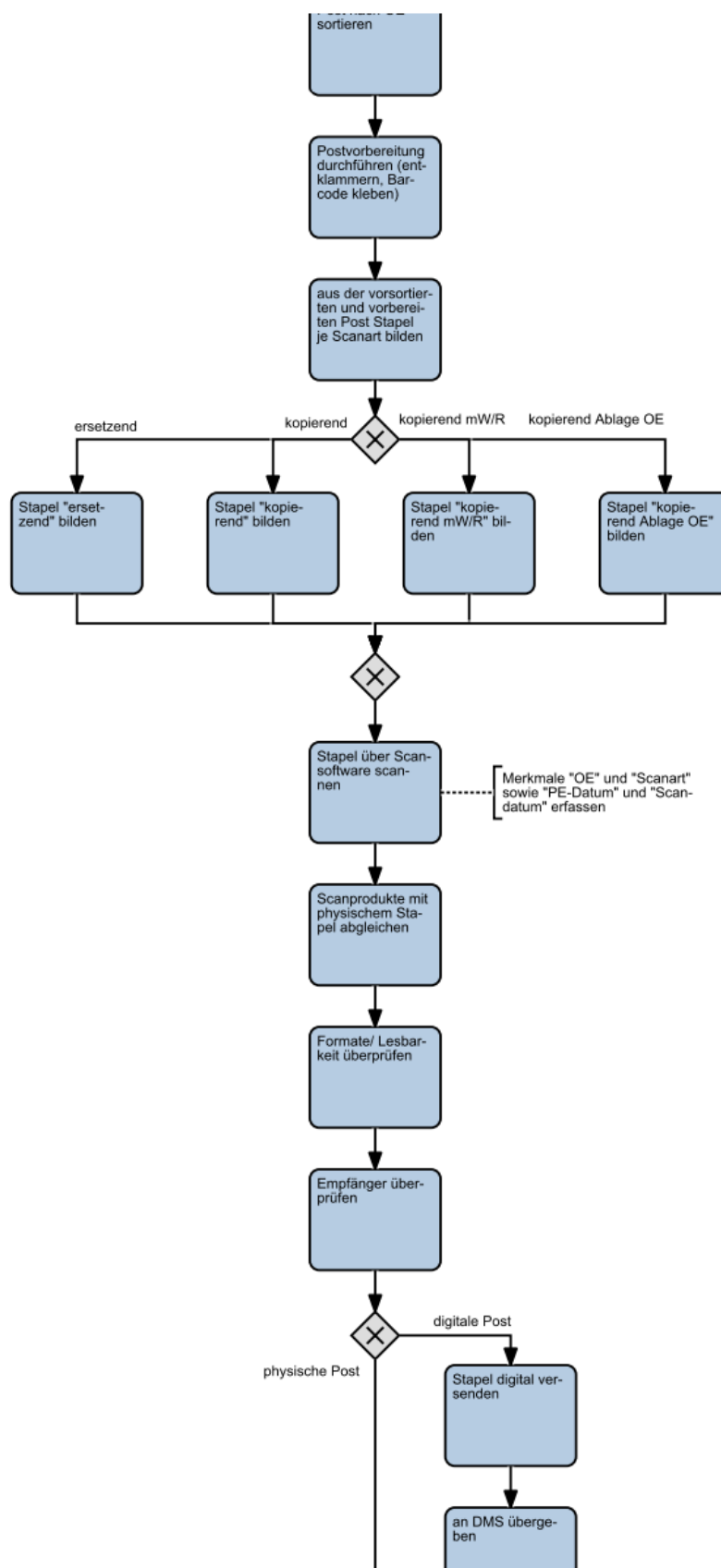
Zentrale Poststelle



Zentrale Poststelle

Zentrale Poststelle

Zentrale Poststelle



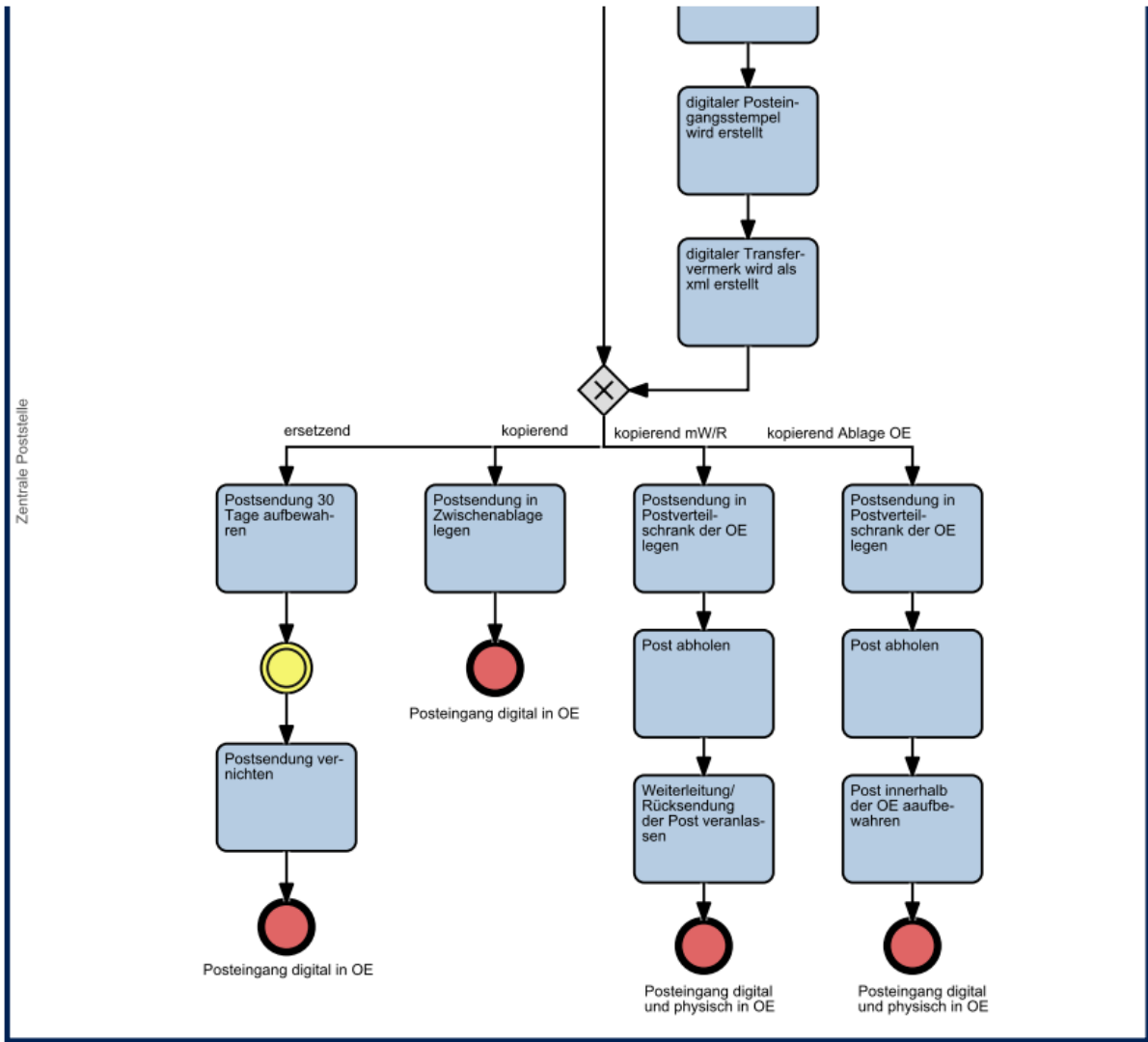


Abbildung 8: Praxisbericht Generischer Postverteilprozess

8 Stolperfallen & lessons learned

Dieser Abschnitt dient der Darstellung von praxisrelevanten Herausforderungen und Problemlagen, die Kommunen mit fortgeschrittenem Projektstand als Stolperfallen erkannt haben. Er soll dazu beitragen, den Lesern einen Überblick über die in der Praxis gemachten Erfahrungen zu liefern und die jeweiligen Lösungsansätze kennenzulernen.

Hierbei handelt es sich um individuelle und subjektiv geprägte Erfahrungswerte, die sich in einem stetigen Prozess der Fortentwicklung befinden. Die Erfahrungen umfassen den Wissensschatz bis zum Stand der Veröffentlichung dieses Dokuments (September 2024).

Die Bereitstellung dieser internen Informationen soll dazu beitragen, den offenen, reflektierten und auch kritikbereiten Austausch zwischen Kommunen zu stärken. Nach dem Prinzip „Aus Fehlern lernt es sich am besten.“, sollen so herausfordernde Aspekte des Projekts benannt und transparent gemacht werden.

Aus den Erfahrungen der beteiligten Kommunen haben sich die folgenden 7 Punkte als Stolperfallen herausgestellt:

- Entscheidungsfindung zum Ersetzenden Scannen
- Dokumententrennung und Vorsortierung
- Rechnungen
- „Die neue Poststelle“
- Nebescanstrecken
- Schulungsaufwand
- Einsatz kryptographischer Mechanismen

Die nachstehenden Tabellen beinhalten zu jedem dieser Punkte eine kurze Problembeschreibung sowie die Lösungsansätze und Herangehensweisen der einzelnen Kommunen. Es wird deutlich, dass in den Kommunen teilweise ähnliche Herangehensweisen etabliert wurden, wenngleich auch individuelle Entscheidungen getroffen wurden. Hieraus lässt sich letztlich schließen, dass der Prozess der Einführung des Ersetzenden Scannens trotz der möglichen Standardisierungspotenziale nicht ohne ein gewisses Maß an Individualität in den Behörden umgesetzt werden kann.

Entscheidungsfindung zum Ersetzenden Scannen	
	<p>Die Verwaltungsmodernisierung geht mit der Einführung der elektronischen Akte und folglich der Frage des Umgangs mit Papieroriginalen einher, die bei einem konsequenten Digitalisierungsvorhaben rechtskonform in elektronische Dokumente überführt und anschließend im Papierformat vernichtet werden sollen. Dieses „ersetzende Scannen“ birgt für viele Verwaltungen Unsicherheiten und oftmals wird zunächst nur ein kopierendes Scannen umgesetzt. Jede Verwaltung muss für sich entscheiden, ob Sie das ersetzende Scannen einführen will. Dies stellt einige Verwaltungsdigitalisierer vor die Herausforderung, in ihrer Verwaltung diese Entscheidung auch gegen bestehende Widerstände herbeizuführen.</p>
Landratsamt Wartburgkreis	<ul style="list-style-type: none"> • umfassende konzeptionelle Vorarbeit im E-Gov • Herbeiführung einer schriftlichen Grundsatzentscheidung des Landrats vor Beginn der Projektrealisierung
Landratsamt Saalfeld- Rudolstadt	<ul style="list-style-type: none"> • mit Einführung der eAkte und des DMS im LRA wurde zunächst auf kopierendes Scannen gesetzt; Regelungen und Verfahrensanweisungen zum Ersetzenden Scannen inkl. technischer Umsetzung gibt es aktuell nur in Vorbereitung. • ein hausweites Ausrollen des Ersetzenden Scannens ist insbesondere aufgrund der entstehenden Arbeitsaufwände in den OEs sowie in Bezug auf § 71 Abs. 2 ThürGemHV geplant (ab 2025) • grundsätzlich sieht die Verwaltungsleitung ersetzendes Scannen vor (an die digitale Poststelle angebundene OEs separieren die analogen Poststücke sukzessive in Containern, um die Arbeitsaufwände für eine hybride Papierakte zu minimieren)
Landratsamt Kyffhäuserkreis	<ul style="list-style-type: none"> • Initiierung durch den Dezernatsleiter der Inneren Verwaltung
Stadtverwaltung Gera	<ul style="list-style-type: none"> • umfassende konzeptionelle Vorarbeit durch Team Digitalisierung; Übergreifende Dienstanweisung vor Projektbeginn
Stadtverwaltung Jena	<ul style="list-style-type: none"> • Befassung mit Problemstellung im Rahmen des Projektmanagements. Auf Grund langjähriger Erfahrung keine Probleme mit ersetzendem Scannen v. Dokumenten mit dem Schutzbedarf „normal“ in der Verwaltung. Im Zuge der Umstellung auf Zentrale Digitalisierungsstelle ab 2025 soll Papier im Bearbeitungsprozess konsequent unterbunden werden – Festlegung durch OB nach Vorlage externes Gutachten und Alternativenprüfung.

Abbildung 9: Stolperfalle Entscheidungsfindung

Dokumententrennung und Vorsortierung	
	<p>In der zentralen Poststelle gehen oftmals Postsendungen ein, die mehrere Dokumente beinhalten. Zumeist ist die Poststelle nicht in der Lage bei diesen Eingängen die "Dokumententrennung" vorzunehmen, das heißt, z. B. den Antrag und alle seine Anlagen als Einzeldokument zu klassifizieren und beim Scannen zu trennen. Zudem erhöht die Dokumententrennung den Arbeitsaufwand der Poststelle und die erforderliche Fachkompetenz der Poststellenmitarbeiter erheblich. Die Behörde muss daher entscheiden, wie sie mit der Frage danach, ob die Poststelle Dokumente trennen soll, umgeht. Dies im Zusammenhang damit, dass die Dokumententrennung beispielsweise auch durch das Sekretariat einer Fachabteilung erfüllt werden könnte und die Poststelle/ Scanstelle die zuvor vorsortierten Dokumente dann nur scannen würde.</p>
Landratsamt Wartburgkreis	<ul style="list-style-type: none"> • Grundsatzentscheidung: nur Sendungstrennung in der Poststelle • Dokumententrennung nur in einfach gelagerten Einzelfällen bzw. bei offensichtlicher Trennbarkeit • keine Vorsortierung im Fachbereich, da zu viele "Schleifen" des Poststücks im Ablaufweg • zum Trennen der Sendung in Einzeldokumente nutzen die Mitarbeiter Funktionen des DMS
Landratsamt Saalfeld- Rudolstadt	<ul style="list-style-type: none"> • grundsätzlich: Sendungstrennung erfolgt in der Poststelle • mittels Barcode werden Sendungen getrennt, u.U. bei klarer Erkennbarkeit bzw. offensichtlicher Trennbarkeit bzw. in einfach gelagerten Einzelfällen auch Dokumente innerhalb der Sendung • keine Vorsortierung im Fachbereich, da der Prozess und Postweg erheblich verlängert würde • Vorsortierung in der Poststelle nach angebotenen OEs nur im Rahmen der Pilotierung; für die Zukunft sollen hier mittels Regeln und Prozessen automatisierte Verteilungen an die OEs erfolgen • Sortierung, ggf. Trennung bzw. Zusammenführung nach Postverteilung erfolgt in der entsprechenden OE – hierfür Funktionen des DMS zu nutzen
Landratsamt Kyffhäuserkreis	<ul style="list-style-type: none"> • Dokumententrennung mittels QR-Code • Vorsortierung der Post → Herausfiltern der Post der angeschlossenen Ämter für das ersetzende Scannen
Stadtverwaltung Gera	<ul style="list-style-type: none"> • Sendungstrennung in der Poststelle
Stadtverwaltung Jena	<ul style="list-style-type: none"> • Es soll nach Möglichkeit die Sendung auf Dokumente heruntergebrochen werden (Ablage der Sendungsdokumente in einer Postmappe), Trennung mit Barcode (Vorblatt oder Stempler)

Abbildung 10: Stolperfalle Dokumententrennung und Vorsortierung

Rechnungen	
	<p>Das ersetzende Scannen von Rechnungen ist immer wieder Diskussionspunkt mit den Finanzabteilungen oder den Rechnungsprüfungsämtern. Zum Jahresende 2023 hat ein umstrittener Absatz der ThürGemHV, der eine Aufbewahrung der Unterlagen bis zum Abschluss der Jahresrechnungsprüfung erforderlich gemacht hat und oftmals mit der Aufbewahrungsdauer für ersetzend gescannte Dokumente gleichgesetzt wurde, eine Erweiterung hinsichtlich des ersetzenden Scannens erfahren. Die Regelung findet sich in § 71 Abs. 2 ThürGemHV.</p>
Landratsamt Wartburgkreis	<ul style="list-style-type: none"> • Rechnungen werden grundsätzlich ersetzend gescannt • Ausnahmen (z.B. Original der Rechnung im Fördermittelverfahren relevant werden durch Mitarbeiter in der Scanstelle innerhalb der Vorhaltefrist von 30 Tagen abgeholt) • Eigenerklärung nach Anlage P (Konformitätsprüfung) wird abgegeben • Abstimmung mit RPA und Finanzverwaltung erfolgt • Anbindung des digitalen Rechnungsworkflows direkt an die Scanstelle
Landratsamt Saalfeld- Rudolstadt	<ul style="list-style-type: none"> • grundsätzlich: Rechnungen sollen ersetzend gescannt werden (über Rechnungsworkflow) • Ausnahmen bilden notwendige Originale aufgrund spezialgesetzlicher Regelungen (Fördermittelverfahren etc., Jahresrechnung etc.) • notwendige Originale können innerhalb von 30 Tagen aus der Poststelle mittels Workflow durch den Mitarbeitenden der OE abgefordert werden • notwendige Originale aufgrund schwerer oder großer Prüfvorhaben des RPA werden nicht grundsätzlich analog aufbewahrt; hier wird im Bedarfsfall das entsprechende digitale Gut als sog. Kopie für das RPA durch die OE ausgedruckt • andere Rechnungen bzw. zahlungsbegründende Unterlagen, die außerhalb des Rechnungsworkflows bearbeitet werden, sollen auch grundsätzlich ersetzend gescannt werden • im Rahmen der Pilotierungsphase des Rechnungsworkflows werden die Originale weiterhin kopierend gescannt (da noch kein TR-RESISCAN implementiert); das Original wird aus der Poststelle in die OE weitergeleitet und von dort nach digitaler Begleichung der Rechnung an die Kämmerei zur Ablage verteilt

	<ul style="list-style-type: none"> • die Ablage erfolgt zusätzlich zum digitalen Gut des Rechnungsworkflows analog in der Kreiskasse (HH-Stelle, BWSt); dieses Prozedere erübrigt sich aber mit Rollout des ersetzenden Scannens
Landratsamt Kyffhäuserkreis	<ul style="list-style-type: none"> • Grundsatz: ersetzend scannen • Verantwortung liegt bei Fachämtern, Rechnungen, bei denen Originalbeleg aufbewahrt werden muss, zu erkennen und Originale in Poststelle anzufordern • Sensibilisierung der Poststellen-Mitarbeiter
Stadtverwaltung Gera	<ul style="list-style-type: none"> • Rechnungen werden dezentral kopierend gescannt. Bearbeitung erfolgt digital im e-Rechnungs-workflow
Stadtverwaltung Jena	<ul style="list-style-type: none"> • Wir scannen Rechnungen momentan dezentral ein. Dort kopierend. Originale werden 7 Jahre im Bereich aufbewahrt, kommen aber nicht in die Bearbeitung (Wegheftung hintereinander in einen Ordner pro Jahr). Bearbeitung erfolgt ausschließlich digital mit Rechnungsworkflow des DMS/HKR.

Abbildung 11: Stolperfalle Rechnungen

Die neue Poststelle	
	<p>In der Poststelle/ Scanstelle werden mit Einführung des ersetzendes Scannens gänzlich neue Arbeitsprozesse implementiert. Es müssen hierfür frühzeitig Voraussetzungen geschaffen werden, Räumlichkeiten und Technik organisiert sowie neue Arbeitsmittel den Poststellenmitarbeitenden zur Verfügung gestellt werden.</p>
Landratsamt Wartburgkreis	<ul style="list-style-type: none"> • Raum und technische Ausstattung wurden ca. 2 Monate vor Inbetriebnahme eingerichtet • zusätzliches Personal wurde ca. 3 Monate vor Go-Live eingestellt (Einarbeitungszeitraum in analoge Postbearbeitung, da im WAK beides in Poststelle läuft) • Technik wurde anhand einer quantitativen Erhebung der Postmengen ausgewählt • Mitarbeiter der Poststelle in Einführungsprozess einbinden und gemeinsam neue Abläufe schaffen
Landratsamt Saalfeld- Rudolstadt	<ul style="list-style-type: none"> • Raumplanung und Sachplanung (Personal, Technik): fast ein Jahr vor geplanter Pilotierung begonnen – hier insbesondere Anforderungen des Datenschutzes betrachtet • Festlegung von Öffnungszeiten – so wenig Kontakt zu anderen Mitarbeitenden wie möglich – störungsfreie Zeiten für Scantätigkeiten • Ämter werden schrittweise an die digitale Poststelle i.V.m. Rechnungseingangsworkflow angebunden • Zusammenarbeit zwischen Fachamt und Poststelle ist zu stärken, da im Prozess regelmäßig Rückfragen, Prozessoptimierungen entstehen (hierzu auch Rücksprachebedarfe ins Projektteam); gute Kommunikationsbasis notwendig (vertrauensvolle, vorwurfsfreie Kommunikationskultur)
Landratsamt Kyffhäuserkreis	<ul style="list-style-type: none"> • Einbezug der Beschäftigten der Poststelle bei der Einführung des ersetzenden Scannens • Pilotämter • schrittweise Anbindung der Fachämter • Begleitung während der Umstellungsphase bzw. im Testbetrieb, ständige Abstimmung • Ziele: Vermitteln der Notwendigkeit & der Vorteile, Akzeptanzsteigerung • perspektivisch: Einsatz von Digitallotsen als Ansprechpartner in den Fachämtern, die dort unterstützend und akzeptanzfördernd wirken sowie Beschäftigte einweisen

Stadtverwaltung Gera	<ul style="list-style-type: none"> • Prozess läuft gerade an • Bildung Pilotämter • schrittweise Anbindung der Fachämter • Begleitung durch Digitalisierungsteam (Digitallotsen)
Stadtverwaltung Jena	<ul style="list-style-type: none"> • Projekt läuft gerade an (Ablösung der dezentralen Poststellen durch zentrale Digitale Poststelle). Vorgehen geplant analog WAK (Ergebnis dann später). Vorteil: für die Bereiche ändert sich an der Postbearbeitung nichts, es entfällt lediglich das Scannen vor Ort. Dezentrale (Nach)Scannen in den Sekretariaten soll ebenfalls möglich sein, dann aber nur mit Schutzbedarf „normal“ (ohne Signatur/Siegel)

Abbildung 12: Stolperfalle Neue Poststelle

Nebenscanstrecken	
	<p>Trotz der Einrichtung zentraler Scanstellen erreichen die Verwaltung Papierdokumente, insbesondere im Bürgerverkehr, direkt durch Abgabe beim zuständigen Sachbearbeiter. Hierdurch entsteht die Notwendigkeit zu klären, wie mit diesen Dokumenten verfahren wird.</p>
Landratsamt Wartburgkreis	<ul style="list-style-type: none"> • Deklaration als "Kopierendes Scannen" -> Bürger werden Originale nach Scan wieder zur Mitnahme ausgehändigt, so "nur" kopierend gescannt • dafür Vorhaltung von dezentralen Scanmöglichkeiten • bei Abgabe im Sekretariat: nur ersetzend Scannen bis Schutzbedarf normal • evtl. auch Entgegennahme durch Sachbearbeiter und Weitergabe zum ersetzenden Scan an zentrale Scanstelle
Landratsamt Saalfeld- Rudolstadt	<ul style="list-style-type: none"> • sog. Empfangsstellen (dezentrale Poststellen) können wie die Poststelle ersetzend scannen (Technik jedoch geringer (Multitool)) • bei Abgabe beim Sachbearbeitenden ist geplant, ein kopierendes Scannen umzusetzen bzw. über die Postbearbeitenden MA der Organisationseinheit auch ersetzend zu scannen • Entgegennahme durch SB und Weiterleitung an Poststelle/Empfangsstelle ist jederzeit möglich (dann Postlaufzeiten!)
Landratsamt Kyffhäuserkreis	<ul style="list-style-type: none"> • Weiterleitung von Postgütern der Schutzbedarfskategorien „hoch“ und „sehr hoch“ an die Poststelle • Scannen von Postgütern der Schutzbedarfskategorie „normal“ am Arbeitsplatz
Stadtverwaltung Gera	<ul style="list-style-type: none"> • Dokumente mit (min.) hohem Schutzbedarf an zentrale Poststelle weitergeleitet, dort ersetzendes Scannen. Dezentral kann kopierend gescannt werden – ersetzendes Scannen dezentral noch nicht geregelt. (in Planung)
Stadtverwaltung Jena	<ul style="list-style-type: none"> • Vorgehen nach TR RESISCAN: Regelmäßige Schulungen und Sicherheitsbelehrungen für das scannende Personal (dezentrale Erfassungsstellen sowie Mitarbeiter im Publikumsverkehr für Dokumente mit Schutzbedarf „normal“)

Abbildung 13: Stolperfalle Nebenscanstrecken

Schulungsaufwand	
	<p>Die Anforderungen an das Personal wachsen mit der Einführung des ersetzenden Scannens nicht nur für die Poststellenmitarbeiter, sondern auch für die an der Postverteilung beteiligten Einrichtungen (vor allem: Sekretariate, Mitarbeiter mit Bürgerverkehr). Es ist erforderlich, alle Personen, die grundsätzlich ein ersetzendes Scannen durchführen sollen oder mit ersetzend gescannten Unterlagen arbeiten sollen (dies betrifft alle Mitarbeitenden der Verwaltung) eingehend über die Bedeutung, die neuen Verfahrensweisen und die neuen Ablauforganisationen zu informieren.</p>
Landratsamt Wartburgkreis	<ul style="list-style-type: none"> • Poststellenmitarbeiter werden regelmäßig geschult • während jeder neuen Anbindung erfolgt eine Testphase und ständige Begleitung durch das Projektteam • für die Sekretariate werden separate Schulungen durchgeführt • alle Mitarbeiter erhalten eine Standardschulung zum Thema "ersetzendes Scannen", der Verfahrensbeschreibung, usw.
Landratsamt Saalfeld-Rudolstadt	<ul style="list-style-type: none"> • aktuell ohne TR-RESISCAN: Poststellenmitarbeitende haben direkten Kontakt zur IT; können hier regelmäßig bei Fehlern bzw. Fragestellungen heran treten; ein Optimieren der Prozesse erfolgt in Abstimmung mit dem Projektteam; notwendige Schulungen können über den Systemanbieter angefragt werden - ansonsten interne Schulungen bei Bedarf • mit TR-RESISCAN: regelmäßige, mind. jährliche Schulung der Poststellenmitarbeitenden bzw. dezentralen Poststellen zu Verfahrensanweisungen, Prozessen, Signaturen etc. • darüber hinaus gesonderte Datenschutz- und Geheimschutzunterweisung aufgrund Anforderungen der Verfahrensbeschreibung • nachscannende OEs sowie alle anderen Mitarbeitenden im LRA werden grundsätzlich über das Verfahren informiert und die Prozesse zum Auftrennen, Nachscannen, Zusammenführen eingeübt; darüber hinaus Signaturerläuterung etc. im Rahmen einer Standardschulung
Landratsamt Kyffhäuserkreis	<ul style="list-style-type: none"> • umfangreiche Schulungen: • gesamter Vorgang des ersetzenden Scannens • Schulungsinhalte der Verfahrensbeschreibung • zusätzlich: Unterweisung zum Datenschutz

	<ul style="list-style-type: none"> • regelmäßige, verpflichtende & praktisch orientierte Schulungen bzw. Weiterbildungen für alle Beschäftigten, v.a. der Poststelle
Stadtverwaltung Gera	<ul style="list-style-type: none"> • Vorgehen nach TR RESISCAN: Regelmäßige Schulungen und Sicherheitsbelehrungen für das scannende Personal (Zentrale Poststelle und dezentrale Nacherfassungsstellen)
Stadtverwaltung Jena	<ul style="list-style-type: none"> • Vorgehen nach TR RESISCAN: Regelmäßige Schulungen und Sicherheitsbelehrungen für das scannende Personal (Zentrale Poststelle und dezentrale Nacherfassungsstellen)

Abbildung 14: Stolperfalle Schulungsaufwand

Einsatz kryptographischer Mechanismen	
<p>Für das Scannen von Dokumenten mit hohen Integritätsanforderungen sieht die TR RESISCAN in ihrem Maßnahmenkatalog den Einsatz kryptographischer Mechanismen (elektronische Siegel, qualifizierte elektronische Signatur) vor. Dies stellt sowohl eine technische, als auch vor allem eine finanzielle Herausforderung für Kommunen dar Laut Schutzbedarfsanalyse der KGSt haben 13 von 121 kommunalen Dokumentarten hohe Integritätsanforderungen (Urkunden, wie z.B. PZU, Unterlagen der Familienkasse, Jahresabschluss, Bußgelder, Wahlakten, Zuschüsse Sportvereine, Bußgelder Eingangspost Schulpflicht, alle Dokumentarten des Aktenbereichs 51 Räumliche Planung und Entwicklung).</p>	
Landratsamt Wartburgkreis	<ul style="list-style-type: none"> • Aktuell keine kryptographischen Mechanismen • Einsatz anderer, ausreichend widerstandsfähiger Mechanismen (P.3.2, Fußnote 31, A.O.1 Punkt k) = frühes Scannen, Transfervermerk, Speicherung im DMS (unveränderbar) • Dokumente mit hohem Schutzbedarf nur in zentraler Scanstelle ersetzend (ansonsten kopierend) • wichtige Abwägung: Eintrittswahrscheinlichkeit vs. Schadenspotenzial • derzeit in Prüfung: Einsatz kryptographischer Mechanismen (eSiegel) pauschal für alle zu scannenden Dokumente unabhängig vom Schutzbedarf, Einbetten von Transfervermerk, sofortiges Überführen in das DMS und dortige unveränderbare Ablage über den gesamten Lebenszyklus der entsprechenden eAkte, Aufbewahrung/Auslieferung bestimmter Dokumente im Original im Ergebnis der Prozess- und Schutzbedarfsanalyse möglich
Landratsamt Saalfeld-Rudolstadt	<ul style="list-style-type: none"> • Scanprozess enthält im Rahmen der Basis-Anforderungen nach TR-RESISCAN die Aufbringung eines Transfervermerks • darüber hinaus Entscheidung, dass aufgrund potenzieller hoher Schutzbedarfe jederzeit eine qeS aufgebracht wird <ul style="list-style-type: none"> ○ schließt Dokumente mit „normalem“ Schutzbedarf mit ein ○ vereinfacht den Prozess für die Mitarbeitenden in der zentralen Poststelle/Empfangsstellen • Dokumente mit Einschätzung „kopierendes Scannen“ erhalten nur Transfervermerk
Landratsamt Kyffhäuserkreis	<ul style="list-style-type: none"> • Siegelung aller Scanprodukte mit einem qualifizierten Siegel • Anbringung eines Transfervermerks
Stadtverwaltung Gera	<ul style="list-style-type: none"> • aktuell keine kryptographischen Mechanismen geplant. • Dokumente mit hohem Schutzbedarf werden wahrscheinlich kopierend gescannt (noch in Klärung)
Stadtverwaltung Jena	<ul style="list-style-type: none"> • Einsatz kryptographischer Mechanismen (eSiegel) pauschal für alle zu scannenden Dokumente unabhängig vom Schutzbedarf, Einbetten von Transfervermerk, sofortiges Überführen in das DMS und dortige unveränderbare Ablage über den gesamten Lebenszyklus der entsprechenden eAkte, Aufbewahrung/Auslieferung bestimmter Dokumente im Original im Ergebnis der Prozess- und Schutzbedarfsanalyse möglich

Abbildung 15: Stolperfalle kryptographische Mechanismen

9 Praxisbeispiele für die Umsetzung der rechtlichen Regelungen

Für die Einführung des Ersetzenden Scannens müssen die Kommunen eine Vielzahl an individuellen Regelungen treffen, die teils durch die TR-RESISCAN gefordert werden und teilweise als organisatorische Anweisungen in der Verwaltungspraxis erforderlich sind.

Die nachfolgende Tabelle zeigt auf, welche Kommunen bereits welche Regelungen getroffen haben. Die Schwerpunkte der jeweiligen Bestimmungen werden kurz beschrieben. Damit besteht die Möglichkeit, sich an eine inhaltlich oder organisatorisch passende Gebietskörperschaften zu wenden. Deren Vertreter stehen im Rahmen des interkommunalen Austauschs den Interessierten gerne beratend zur Seite und stellen den aktuellen Stand ihrer Regelungen zur Verfügung.

Organisatorische Regelungen und praxisrelevante Dokumente aus den Landkreisen und Kommunen

Kommune/Ansprechpartner	Regelung/Datum Inkrafttreten	Schwerpunkte der Regelungen
Stadtverwaltung Jena teamtransformation@jena.de Projektleiter: tom.albertin@jena.de	DA DMS (01.08.2018)	<p>Schwerpunkt der DA ist die verpflichtende Nutzung der elektronischen Akte. Sie regelt die Form der Einführung sowie die Klärung der Rollen und Zuständigkeiten.</p> <p>Beschrieben werden die rechtlichen Rahmenbedingungen, die Form und die Vorgaben zur Führung der elektronischen Akten und zum Posteingangsverfahren.</p> <p>Ein wesentlicher Bestandteil der DA ist die Verfahrensbeschreibung für das Ersetzende Scannen gemäß BSI-TR03138 (TR-RESISCAN).</p> <p>Bemerkung/Bewertung:</p> <p>Diese DA ist eine relativ frühe Fassung derartiger Regelungen in Thüringen und berücksichtigt noch nicht alle zwischenzeitlichen Aspekte vollständig. Die Verfahrensbeschreibung zum Ersetzenden Scannen bietet allerdings eine gute Grundlage zur Sicherstellung eines rechtskonformen Scanprozesses. DA und Verfahrensbeschreibung werden gegenwärtig im Zusammenhang mit der Einführung eines zentralen Digitalen Posteingangs an die damit erweiterten technischen Sicherungsmaßnahmen und veränderten Abläufe angepasst.</p>
	DMS-Konzept „Einführung von	Ziel des DMS-Konzepts ist es, eine gemeinsame Sicht aller Akteure der

	<p><i>Standards zum DMS-Einsatz und zur Weiterentwicklung“</i></p> <p>(03.08.2022)</p>	<p>Verwaltung auf den gewollten und notwendigen Einsatz des Systems zu entwickeln und daraufhin geeignete Methoden zu identifizieren, die für den weiteren und zukunftsfähigen Betrieb und die Weiterentwicklung des DMS wesentlich sind. Es beinhaltet auch die Einordnung des elektronischen Posteingangs in die Zielvorgaben.</p> <p>Bemerkung/Bewertung:</p> <p>Das Konzept soll eine grundsätzliche und verbindliche Klärung der Thematik „Nutzung DMS“ auf Basis eines einheitlichen und detailliert beschriebenen Vorgehens herbeiführen.</p> <p>Schwerpunkte sind:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Beschreibung des gewollten und notwendigen Einsatzes des Systems • konkrete Arbeitsstandards • Etablierung des DMS als zentrales Ablage-Tool • Einordnung des DMS als eine der Säulen der Digitalisierung • Nutzung zur Stärkung des Wissens in den Fachdiensten
<p>Stadtverwaltung Gera</p> <p>Ritter.Daniel@gera.de</p>	<p>DA DMS</p> <p>- Entwurf -</p> <p>(11/2023)</p>	<p>Diese DA beschreibt die Grundsätze für eine zweckmäßige Ordnung und wirtschaftliche Verwaltung des digitalen Schriftguts. Sie regelt die Erfassung, Bearbeitung und Ablage von Dokumenten im DMS, eröffnet unter Bezugnahme auf die TR RESISCAN die Möglichkeit des Ersetzenden Scannens und verpflichtet zur möglichst digitalen Vorgangsbearbeitung. Dazu wird die Posteingangsbearbeitung mit dem DMS beschrieben. Die Regelung des Posteingangsprozesses erfolgt in einer separaten Postordnung.</p> <p>Bemerkung/Bewertung:</p> <p>Diese DA stellt eine Weiterentwicklung des Standes der DA der Stadt Jena dar. Während dort noch die Verpflichtung zur Einführung des DMS im Fokus stand, ist es hier vor allem die Regelung der verpflichtenden elektronischen Aktenführung und der sich damit ergebenden Prozesse. Der Posteingangsprozess mit dem DMS und das</p>

		Ersetzende Scannen werden als vorrangiges Ziel bestimmt. Weitergehende Regelungen dazu erfolgen in der Postordnung.
	Postordnung - Entwurf - (11/2023)	<p>Diese Dienstanweisung regelt den Postlauf innerhalb der Stadtverwaltung. Sie bestimmt die zentrale frühzeitige Digitalisierung des Posteingangs für die DMS-nutzenden Bereiche und verweist auf die TR RESICAN zur rechtskonformen Umsetzung. Die Behandlung der analog zur verteilenden Posteingangsdokumente wird ebenso bestimmt wie der Postausgang in der analogen und digital möglichen Form.</p> <p>Bemerkung/Bewertung:</p> <p>Mit dieser Regelung erfolgt die verbindliche Einordnung der verschiedenen Eingangsformate in festgelegte Bearbeitungs- und Verteilungsprozesse. Die Bestimmungen zur Digitalisierung der Eingangspost erfolgen unter Bezugnahme auf die TR RESISCAN, eine darüberhinausgehende Verfahrensbeschreibung des Scanprozesses ist hierbei aber nicht enthalten.</p>
LRA Wartburgkreis digitalisierung@wartburgkreis.de	DA DMS - Entwurf – (05/2024)	<p>Schwerpunkt der DA ist die verpflichtende Nutzung der elektronischen Akte. Sie regelt die Form der Einführung sowie die Klärung der Rollen und Zuständigkeiten.</p> <p>Sie legt zudem Anforderungen an das Führen elektronischer Akten fest, beschreibt bezogen auf das eingesetzte DMS die Struktur der E-Akten und die Arbeit mit elektronischen Vorgängen. Dabei gibt sie auch Vorgaben für die elektronische Zusammenarbeit, den Schriftverkehr und die Herbeiführung von Entscheidungen bei der Arbeit mit E-Akten.</p> <p>Ein wesentlicher Bestandteil der DA ist die Verfahrensbeschreibung für das Ersetzende Scannen gemäß BSI-TR03138 (TR-RESISCAN).</p> <p>Bemerkung/Bewertung:</p> <p>Diese DA baut auf vorhandenem Wissen aus den bereits erlassenen Anweisungen anderer Gebietskörperschaften in Thüringen auf. Sie ist damit sehr umfangreich und bündelt unter dem Thema „elektronische Verwaltung von Akten und Schriftgut in einem DMS“ die</p>

		<p>miteinander in Verbindung stehenden Aspekte der elektronischen Arbeit in der Verwaltung ab. Dabei verbindet sie ablauforganisatorische Fragestellungen mit dem Thema Posteingang und bildet einen umfangreichen Gesamtüberblick für die „neue Arbeitsweise“ mit der E-Akte und Ersetzend gescannter Post.</p>
<p>LRA Saalfeld-Rudolstadt Digitalisierung@kreis-slf.de</p>	<p>DA Post - in Arbeit - (07/2021)</p>	<p>Diese DA beschreibt in einem Dokument den Posteingangsprozess und den Scanprozess zum Ersetzenden Scannen. Sie ist somit sowohl handlungsbestimmende Dienst-anweisung für das Postverfahren als auch handlungsbeschreibende Verfahrensdokumentation gem. der Vorgaben der TR RESISCAN.</p> <p>Bemerkung/Bewertung:</p> <p>Mit dieser DA wird der aufeinander aufbauende Wissensstand der DMS nutzenden Gebietskörperschaften in Thüringen sehr gut abgebildet. In der umfangreichen Regelung werden neben der angestrebten Bündelung aller Eingangsarten von Dokumenten die ineinandergreifenden Arbeitsschritte des Posteingangs- und des Scanprozesses analoger Dokumente detailliert beschrieben. Insbesondere auf die in der TR RESISCAN geforderte Beschreibung der organisatorischen, personellen und technischen Maßnahmen wird ausführlich eingegangen.</p> <p>Diese DA ist besonders geeignet, die frühzeitige Digitalisierung analoger Eingangsdokumente in einer zentralen Poststelle zu regeln und zu beschreiben.</p>
	<p>DA Rechnungs-workflow - in Arbeit - (07/2021)</p>	<p>Schnittmenge zur DA Post bzgl. der Ersetzenden Digitalisierung und Weiterbehandlung analoger Eingangrechnungen in der zentralen Poststelle</p>
	<p>DA Schriftgut-ordnung (06/2011)</p>	<p>Vorschriften zur Aktenbildung und -pflege. Durch Experimentierklausel Ausweitung auf die elektronische Aktenführung</p>
<p>LRA Kyffhäuserkreis egov@kyffhaeuser.de</p>	<p>DA Post - in Arbeit -</p>	<p>Diese DA bestimmt den Umgang mit dienstlicher Post. Neben allgemeinen Regelungen zum Posteingang und -ausgang</p>

		<p>liegt der Schwerpunkt auf der Digitalisierung der Postgüter. Beschrieben werden die Scanprozesse in der zentralen Poststelle sowie am Arbeitsplatz.</p> <p>Bemerkung/Bewertung:</p> <p>Die DA beinhaltet umfassende Festlegungen zur Postbearbeitung und -digitalisierung, die vorbehaltlich des aktuellen Erkenntnisstandes die Maßgaben der TR-RESISCAN berücksichtigen.</p>
	<p>DA Scannen - in Arbeit -</p>	<p>Zielsetzung dieser DA ist die Bestimmung des Umgangs mit Scangütern in Papierform. Sie enthält grundlegende Vorgaben für die Erstellung von Scanprodukten, etwa im Hinblick auf die Scanvorbereitung sowie die Qualitätsüberprüfung des Scanproduktes.</p> <p>Bemerkung/Bewertung:</p> <p>Die DA bildet mit ihren differenzierten Bestimmungen zur Ausführung des Scanvorgangs eine Basis für die Umwandlung des papiergebundenen Scangutes in ein Scanprodukt.</p>