

Landeseinheitliche Rahmenvorgabe des CIO des Landes Schleswig-Holstein zum ersetzenden Scannen in der Landesverwaltung Schleswig-Holstein (CIO-Rahmenvorgabe Ersetzendes Scannen) vom 30.05.2016

Bekanntmachung des Ministerpräsidenten des Landes Schleswig-Holstein - Staatskanzlei - vom [Datum Amtsblattveröffentlichung]
CIO/StK Z12 - 024.01 – 25709/2016-

Aufgrund der Nr. 3.2 und Nr. 4.5 des Organisationserlasses ITSH (OrgErl ITSH) vom 25.04.2014 erlässt der Chief Information Officer (CIO) des Landes Schleswig-Holstein folgende landeseinheitliche Rahmenvorgabe für das ersetzende Scannen in der Landesverwaltung Schleswig-Holstein:

1. Geltungsbereich

Diese Rahmenvorgabe gilt für alle Bereiche der Landesverwaltung Schleswig-Holstein, für die auch die Aktenordnung des Landes Schleswig-Holstein gilt und die auf elektronische Aktenführung mit der Standard IT-Funktionalität SH für elektronische Registratur, Aktenbearbeitung, Vorgangsbearbeitung¹ umgestellt haben.

Diese Rahmenvorgabe erfasst die Neueingänge von papierbasierten Unterlagen, aber auch die mögliche Überführung von Bestandsakten in elektronische Dokumente.

2. Scannen von papierbasierten Unterlagen

In Papierform eingereichte Unterlagen sollen zur Ersetzung des Originals in ein elektronisches Dokument übertragen werden. Dabei ist entsprechend dem Stand der Technik sicher zu stellen, dass die bildliche und inhaltliche Übereinstimmung mit dem Original besteht und nachvollzogen werden kann, wann und durch wen die Unterlagen übertragen wurden.

Zur Sicherstellung der Übereinstimmung zwischen Papieroriginal und elektronischer Wiedergabe ist keine vollständige Sichtprüfung erforderlich. Die Behörde kann konkretisierende organisatorische Regelungen in einer internen Organisationsverfügung treffen.

¹ E-Akte-System auf der Basis von VIS

Ist eine Übertragung der papierbasierten Unterlagen in elektronische Dokumente mit einem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden, kann davon abgesehen werden (hybride Aktenführung).

3. Vernichten von ersetzend gescannten papierbasierten Unterlagen

Nach der Übertragung in elektronische Dokumente sollen die in Papierform eingereichten Unterlagen, die nicht zurück- oder weitergegeben wurden, vernichtet werden, sobald ihre weitere Aufbewahrung nicht mehr aus rechtlichen Gründen oder zur Qualitätssicherung des Übertragungsvorgangs erforderlich ist.

Rechtliche Gründe können spezialgesetzliche Vorgaben hinsichtlich einer verpflichtenden Aufbewahrung von Unterlagen in Papierform in der Verwaltung sein.

4. Aufbewahrungsfristen für die eingescannten papierbasierten Unterlagen

Als Aufbewahrungsfrist werden vier Monate nach dem Scanprozess empfohlen, da eine Untätigkeitsklage nach drei Monaten möglich wäre. Aufgrund der Verwaltungsabläufe bei Gericht und der Landesverwaltung werden die Unterlagen jedoch sicherheitshalber vier Monate aufbewahrt.

5. Schutzbedarfsfeststellung

Die allgemeine Dokumentationspflicht in der Verwaltung umfasst das gesamteungsverfahren. Akten sind demnach ordnungsgemäß zu führen. Aktenkundig zu machen sind alle wesentlichen Vorgänge, die für die Durchführung des Verfahrens und für seine spätere Nachvollziehbarkeit relevant sind. Dasungsverfahren ist in Niederschriften oder Aktenvermerken festzuhalten und der dazugehörige Schriftwechsel aufzubewahren.

Die Dokumente der Verwaltung beeinflussen den Ablauf des Verfahrens wesentlich. Sie müssen daher vollständig und nachvollziehbar sein sowie vor unzulässiger Veränderung geschützt werden. Für die Rekonstruktion der Verwaltungsvorgänge müssen die einzelnen Dokumente die Urheberschaft erkennen lassen.

Für laufende Verfahren müssen die Dokumente jederzeit verfügbar sein.

Für abgeschlossene Verfahren müssen die Dokumente verfügbar sein, eine hohe Verfügbarkeit ist jedoch nicht erforderlich.

Damit das Handeln der Verwaltung rekonstruierbar ist, müssen die Dokumente aus allen Verwaltungsverfahren dauerhaft sichtbar und austauschbar gemacht werden können. Dementsprechend sind Dateiformate zu wählen, die für eine langfristige Speicherung geeignet und austauschbar sind. Dies ist mit dem Dateiformat PDF/A gegeben.

Die Vertraulichkeit von personenbezogenen oder anderen schutzwürdigen Daten ist zu gewährleisten.

Da im Rahmen eines zentralen Posteingangs und einer zentralen Schriftgutstelle nicht zwischen Daten, schutzwürdigen Daten und besonders schutzwürdigen Daten unterschieden werden kann, ist grundsätzlich von einer Vertraulichkeit der eingehenden papierbasierten Unterlagen auszugehen.

Diese sind daher aus dem Scanprozess möglichst unmittelbar an das E-Akte-System (Standard IT-Funktionalität SH auf der Basis von VIS) zu übergeben, damit die dort geltenden Schutzmechanismen greifen können.

Die Schutzbedarfsanalyse für die vom ersetzenden Scannen betroffenen eingehenden papierbasierten Unterlagen folgt der Schutzbedarfsfeststellung für das E-Akte-System und ist mit „hoch“ festgesetzt.

Eine aktenführende Verwaltung muss prüfen, ob für die bei ihr eingehenden papierbasierten Unterlagen darüber hinausgehende Schutzbedarfe gelten. Die Behörde muss dann gegebenenfalls konkretisierende Regelungen in einer internen Organisationsverfügung treffen. Diese ist zur Gewährleistung des ressortübergreifenden Standards mit dem CIO abzustimmen.

6. Verfahrensvorgaben für die Standard-Scanprozesse

6.1 Grundlegende Anforderungen an den verwaltungsinternen Scanprozess

Für jeden Scanprozess sind entsprechend der „BSI Technische Richtlinie 03138 (RE-SISCAN) Anlage V Exemplarische Verfahrensanweisung - Version 1.1 Stand: 02. Juli 2015“ die nachfolgenden Einzelheiten zu konkretisieren.

Die nachstehend gewählte Konkretisierung bezieht sich auf die möglichen Scanprozesse mit dem Schutzbedarf „hoch“.

6.2 Scanprozesse

6.2.1 Dateiformate

Empfohlene Formate für eine unbearbeitete Bilddatei ist TIFF oder PDF/A (ggf. in der Ausprägung 1b).

Empfohlenes Format für eine dauerhaft speicherbare und lesbare Datei ist PDF/A (möglichst in der Ausprägung 1a zur Gewährleistung der Barrierefreiheit).

6.2.2 Grundsatz für ersetzendes Scannen

Grundsätzlich sind im Scanprozess eine unbearbeitete Bilddatei und ergänzend eine dauerhaft speicherbare und lesbare Datei zu erzeugen. Beide Dateien sind im Zusammenhang zu speichern oder so abzulegen, dass die unbearbeitete Bilddatei der lesbaren Fassung jederzeit eindeutig zugeordnet und bei Bedarf als unbearbeitetes Scandokument vorgelegt werden kann.

Dabei erfolgt die Verarbeitung der papierbasierten Unterlagen grundsätzlich behördenintern durch eine Schriftgutstelle und unter Einsatz eines IT-Verfahrens. Dazu wird vom ZIT SH eine Standard IT-Funktionalität SH über den IT-Dienstleister des Landes zur Verfügung gestellt.

Die Qualität der Digitalisierung soll durch eine vollständige Sichtkontrolle der dauerhaft speicherbaren und lesbaren Dateien erfolgen. In angemessenem Umfang erfolgt diese Sichtkontrolle vergleichend anhand der papierbasierten Unterlagen. Falls Probleme identifiziert werden, kann ergänzend auf die unbearbeitete Bilddatei zurückgegriffen werden.

Von diesem Grundsatz kann entsprechend Ziffern 6.2.3 und 6.2.4 abgewichen werden. Für die Einzelheiten der Scanprozesse gelten die Regelungen ab Ziffer 6.3.

6.2.3 Scannen im Auftrag der Behörde unter Einsatz eines vollständig automatisierten Scanprozesses

Vom Grundsatz der behördeninternen Verarbeitung der papierbasierten Unterlagen kann im Rahmen einer Auftragsdatenverarbeitung gemäß § 17 LDSG abgewichen werden. Dabei erfolgt die Verarbeitung der papierbasierten Unterlagen sowie deren Digitalisierung behördenextern, und zwar im Rahmen der Weisungen der Behörde, insbesondere gemäß § 17 Abs. 3 LDSG. Der ordnungsgemäße Transfer der papierbasierten Unterlagen in elektronische Dokumente ist dabei durch die Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens nachzuweisen. Dies beinhaltet die Festlegung und Beschreibung einer angemessenen, auch vergleichenden Sichtkontrolle des ordnungsgemäßen Transfers.

Wenn im Rahmen des Verfahrens die unbearbeitete Bilddatei vollständig automatisiert (das heißt: ohne jede manuelle Eingriffsmöglichkeit) in eine dauerhaft speicherbare und lesbare Datei als Endergebnis des Scanprozesses gewandelt wird, wird diese Datei automatisiert in das E-Akte-System überführt.

Im Rahmen des Verfahrens ist ergänzend durch technische beziehungsweise auch organisatorische Maßnahmen sicherzustellen, dass bei der elektronischen Übermittlung von der behördenexternen Verarbeitung der papierbasierten Unterlagen bis in die elektronischen Akten innerhalb der Behörde keine Veränderungen oder Manipulationen an der Datei erfolgen können. Wenn zu diesem Zweck eine qualifizierte elektronische Signatur als „Transportsiegel“ eingesetzt wird, ist eine dauerhafte Prüfbarkeit dieser Signatur nicht erforderlich.

Für die weiteren Einzelheiten des Scanprozesses gelten die Regelungen ab Ziffer 6.3.

6.2.4 Manueller Scanprozess mit Sichtkontrolle

Wird vom Grundsatz abgewichen und ein Scanprozess innerhalb der Behörde genutzt, bei dem die Überführung der Scandateien in das E-Akte-System ohne Einsatz eines IT-Verfahrens erfolgt, führen die handelnden Personen eine vollständige Sichtkontrolle der Scanqualität anhand der dauerhaft speicherbaren und lesbaren Datei durch. Dieser Scanprozess muss keine zusätzlich unbearbeitete Bilddatei erzeugen und zur weiteren Nutzung zur Verfügung stellen.

Die im E-Akte-System gespeicherten Informationen zu handelnder Person und zum Zeitpunkt der Veraktung bilden damit gleichzeitig den Transfervermerk.

Für die weiteren Einzelheiten des Scanprozesses gelten die Regelungen ab Ziffer 6.3.

6.3 Technische Anforderungen an die Übertragung von papierbasierten Unterlagen in die elektronische Form

6.3.1 Leistungsstandard der eingesetzten Scanner für automatisierte Scanverfahren gemäß Ziffern 6.2.2 und 6.2.3:

6.3.1.1 Einzugsscanner

6.3.1.2 Stapelverarbeitung: Dokumententrennung mittels Barcode und/oder Trennblättern

6.3.1.3 Auflösung mindestens 300 dpi

6.3.1.4 s/w und Farbe

6.3.1.5 Duplex

6.3.1.6 Automatisierte Leerseitenlöschung mittels Schwellwert (bis 4 KB bei s/w-scannen)

6.3.1.7 Möglichst kein Einsatz von Bildkompressionsverfahren

6.3.1.8 „Pattern Matching & Substitution“ und „Soft Pattern Matching“ werden nicht genutzt²

6.3.1.9 Lieferung als unbearbeitete Bilddatei und ggf. ergänzend als lesbare und dauerhaft speicherbare Datei (siehe auch Ziffer 6.2.1)

6.3.1.9.1 Erhalt der unbearbeiteten Bilddatei

² "Pattern Matching & Substitution": Bei dieser Vorgehensweise werden Textbilder in Unterbilder segmentiert, die Charaktere oder kleine Gruppen von Charakteren beinhalten. In einem weiteren Schritt, dem sog. Pattern Matching, werden diese Unterbilder zu Ähnlichkeitsgruppen zusammengefasst. Für jede Gruppe wird nur ein repräsentatives Unterbild gespeichert. Anstelle eines Abbildes des Originals wird dann nur ein Verweis auf einen Repräsentanten gespeichert, der dann für alle weiteren Abbilder verwendet wird. Beim "Soft Pattern Matching" wird ebenfalls das Pattern Matching angewendet und Bilder durch Repräsentanten ersetzt.

6.3.1.9.2 Qualifizierte Signaturmöglichkeit für eine Datei (ggf. für behörden-spezifische Nutzung)

6.3.1.9.3 Zeitstempelmöglichkeit für eine Datei (ggf. für behördenspezifische Nutzung)

6.3.1.9.4 eingebettete OCR-Erkennung in der dadurch lesbaren dauerhaft speicherbaren Datei

6.3.2 Leistungsstandard der eingesetzten Scanner für Scanverfahren gemäß Ziffer 6.2.4:

Flachbettscanner sind einsetzbar; Stapelverarbeitung, Leerseitenunterdrückung und Duplexverfahren spielen dann keine Rolle.

6.3.3 Integritätssicherung durch Systemschutz:

Das Scannen erfolgt möglichst unmittelbar in das E-Akte-System. Dort ist durch geeignete technische und organisatorische Maßnahmen der Schutz gegen unbemerkte und unberechtigte Veränderung oder Löschung gewährleistet.

6.4 Organisatorische Maßnahmen der datenverarbeitenden Stelle

6.4.1 Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass alle Posteingänge scanbar sind. Ausnahmen können für großformatige Unterlagen, Bücher, Zeitschriften bestehen. Diese Unterlagen sind überwiegend ohnehin nicht aktenrelevant und werden in Papierform an die Bearbeitungsebene gegeben.

6.4.2 Nachfolgende Maßnahmen (Ziffern 6.4.3 bis 6.4.8) gelten als Grundregeln für das ersetzende Scannen von Unterlagen mit dem Schutzbedarf „hoch“. Jede datenverarbeitende Stelle muss für ihren spezifischen Posteingang überprüfen, ob und wenn ja welche Gründe es für Abweichungen von diesen Grundregeln gibt.

6.4.3 Es gilt der Grundsatz der bildlichen und inhaltlichen Übereinstimmung der elektronischen Abbildung mit der papierbasierten Unterlage.

6.4.4 Allgemein zulässig sind dabei:

6.4.4.1 Veränderungen der Originalgröße – bei Erhalt der Lesbarkeit ist eine Verkleinerung zulässig.

- 6.4.4.2** Veränderungen der Originalfarbe – soweit der Farbe keine eigenständige, informationstragende Bedeutung zukommt, kann schwarz-weiß gescannt werden.
- 6.4.4.3** Unterdrücken von Leerseiten - Leerseiten (zum Beispiel leere Rückseiten) können dabei maschinell anhand eines Schwellenwertes (empfohlen: < 4 KB) entfernt werden.
- 6.4.4.4** OCR-Erkennung – zur Erleichterung der Wiederauffindbarkeit sollen PDF/A-Dokumente über eine eingebettete OCR-Information verfügen.
- 6.4.5** Es gilt der Grundsatz der dokumentenscharfen Trennung. Jeder Posteingang wird zu einem VIS-Dokument. Die papierbasierten Dokumente können dazu entklammert und entheftet werden. Aufgebrachte Siegel, Ösen und Kordeln können entfernt werden. Wenn sie für die rechtliche Einordnung der papierbasierten Unterlage notwendig sind, soll die Unterlage mit Hilfe einer geeigneten Scanmethode (z. B. Flachbettscanner) mit dem aufgebrachten Siegel, den Ösen und/oder Kordeln eingescannt werden.
- 6.4.6** Jeder Posteingang muss das Datum des Eingangs eindeutig und dauerhaft erkennen lassen. Dies kann durch Aufbringen eines Eingangsstempels oder eines Tagesdatum-Barcodes vor dem Scannen erfolgen. Der Barcode kann gleichzeitig als Trennbarcode zum dokumentenscharfen Trennen genutzt werden. Das Eingangsdatum wird zusätzlich im E-Akte-System im Metadatenfeld „Eingangsdatum“ des VIS-Dokuments erfasst. Wenn das Eingangsdatum nur im E-Akte-System in einem Metadatenfeld erfasst wird, muss durch technische und / oder organisatorische Maßnahmen die Eindeutigkeit und Dauerhaftigkeit gewährleistet werden.
- 6.4.7** Es gilt der Grundsatz des zeitnahen Scannens – der Posteingang in Papierform wird möglichst am Tag des Eingangs gescannt.
- 6.4.8** Auch das Scandatum muss erfasst sein.

6.5 Verfahrenshinweise zum Scanprozess

Vorzuziehen ist eine Standardisierung des Scanprozesses, der durch eine Verfahrensdokumentation beschrieben ist. Die Verfahrensdokumentation enthält insbesondere die folgenden Inhalte:

- 6.5.1** Die Arbeitsabläufe für das Scanverfahren - vom Eingang des Papiers, Scanvorbereitungen, Scannen, Qualitätskontrolle bis zur Übergabe an das E-Akte-System zur zuständigen Bearbeitungsebene, Ablage und Aufbewahrung und Vernichtung des Papiers - müssen eindeutig beschrieben sein.
- 6.5.2** Für die an den Arbeitsabläufen beteiligten Personen liegen verwaltungsorganisatorische Verfahrensanweisungen und Dokumentationen vor.

6.6 Umgang mit gescannten papierbasierten Unterlagen

- 6.6.1** Alle gescannten papierbasierten Unterlagen verbleiben in der Schriftgutstelle, nach Datum des Posteingangs geordnet.
- 6.6.2** Sollte die Bearbeitungsebene im Rahmen ihrer Aufgabenerledigung erkennen, dass aufgrund spezialgesetzlicher Vorschriften ein eingereichtes und durch die Schriftgutstelle digitalisiertes Papierdokument in Papierform aufzubewahren oder an die einreichende Person zurückzugeben ist, fordert sie die papierbasierten Unterlagen mit Angabe der Rechtsgrundlage bei der Schriftgutstelle an. In diesem Fall muss die Bearbeitungsebene die Dokumentart des zugehörigen VIS-Dokuments auf „hybrid“ setzen und die Rechtsgrundlage sowie den Verbleib des Papierdokuments in den Metadaten dokumentieren.
- 6.6.3** Die Aufbewahrungsdauer der gescannten Papierunterlagen in der Schriftgutstelle beträgt vier Monate ab Scanprozess.
- 6.6.4** Nach Ablauf der Aufbewahrungsdauer werden die papierbasierten Unterlagen durch die Schriftgutstelle datenschutzgerecht vernichtet.

Diese Rahmenvorgabe tritt am Tag ihrer Veröffentlichung in Kraft und ist befristet bis zum 31. Dezember 2020.