

Umgang mit E-Mails in elektronischen Akten

I. Einleitung

Die E-Mail hat als schnelles und verlässliches Kommunikationsmittel das herkömmliche Schreiben auf Papier zur Übermittlung von Informationen in vielen Bereichen abgelöst. Die Nutzung der E-Mail reicht vom einfachen Übermittlungsmedium für die Übersendung von (früher analogen) Schreiben und Bescheiden als Dateianhang, über den behördenübergreifenden Informationsaustausch bis hin zum behördeninternen Verwaltungshandeln bzw. Geschäftsgang. Der Nutzbarkeit sind dabei kaum Grenzen gesetzt. In dem Maße in dem die E-Mail an Bedeutung für das Erledigen der Aufgaben bei Exekutive, Judikative und Legislative in der Bundesrepublik Deutschland gewonnen hat, sind auch die Anforderungen an den sachgerechten Umgang mit diesem Kommunikationsmittel gestiegen.

Das vorliegende Papier ist eine Handlungsempfehlung des Bundesarchivs für den rechtssicheren Umgang der öffentlichen Stellen des Bundes mit dienstlichen E-Mails. Sie beleuchtet dabei grundsätzliche rechtliche Vorgaben, die Anforderungen an die Schriftgutverwaltung sowie organisatorische und technische Aspekte. Die Handlungsempfehlung richtet sich in erster Linie an Verantwortliche in den Bereichen Schriftgutverwaltung und Einführung bzw. Administration von E-Akte-Systemen.

Viele der nachfolgenden technischen und organisatorischen Empfehlungen sind nicht allein E-Akte-spezifisch und daher auch für öffentliche Stellen empfehlenswert, die ihre elektronischen Unterlagen in Fileablagen oder in gesonderten technischen Anwendungen (Fachverfahren) ablegen.

II. Grundsätzliches

Ursprünglich bezeichnet der Begriff „E-Mail“ ein computerbasiertes System oder Computernetzwerk für die Verwaltung und den Austausch elektronischer Nachrichten. Im allgemeinen Sprachgebrauch wird diese elektronische Nachricht an sich als E-Mail¹ im Sinne eines elektronischen Schreibens bezeichnet.

Die E-Mail besteht dabei aus mindestens zwei Pflicht- und ggf. weiteren optionalen Komponenten:

- Pflichtkomponente **Header**: Er enthält alle administrativen Informationen zur Nachricht, welche die E-Mail interpretierbar und identifizierbar machen: Versender, Empfänger, Zeitpunkt des Versands, Zeitpunkt des Empfangs, Betreff, Dringlichkeit.
- Pflichtkomponente **Body**: Hiermit ist das eigentliche Textfeld gemeint, das zur Informationsübertragung genutzt wird. Es gibt verschiedene Möglichkeiten, diesen Text technisch darzustellen (z.B. einfacher Text oder HTML). Eine Signatur bzw. ein Footer (z.B. mit Öffentlichkeits- oder Werbesignets versehen) sind ebenfalls Teil dieser Komponente. Diese Signaturen können in verschiedenster Form verwendet werden.
- Optionale Komponenten **Anhang (auch Attachment, Anlage)**: Einer E-Mail können Dateien als Anhang dem Body beigefügt werden, um sie dem Empfänger zur Verfügung zu stellen. Technisch gesehen gehören sie zum Body. Die Anzahl und Größe der angehängten Dateien hängt dabei individuell von der voreingestellten Volumengröße des E-Mail-Systems bei Sender und Empfänger ab.

Technisch betrachtet werden E-Mails in einem E-Mail-System (in einem Postfach) gespeichert. Beim Export einer E-Mail zum Zwecke der Speicherung in einem E-Akte-System oder bei einer lokalen Speicherung wird diese in der Regel in einem Containerformat wie z.B. EML oder MSG ausgegeben, das sämtliche Inhalte inklusive der Anhänge enthält. In einer solchen Form können die Nachrichten auch erneut in ein dafür geeignetes E-Mail-System eingelesen werden.

¹ Kurz für „electronic mail“ (dt.: elektronische Post).

III. Rechtlicher Hintergrund

Die öffentlichen Stellen des Bundes sind aufgrund des Rechtsstaatsprinzips² dazu verpflichtet, ihr Verwaltungshandeln transparent und nachvollziehbar zu halten. Dabei ist unerheblich, ob die Vorgangsbearbeitung und Aktenbildung analog oder elektronisch stattfindet³. Transparentes und nachvollziehbares Verwaltungshandeln beruht auf den Prinzipien der Schriftlichkeit sowie der ordnungsgemäßen Aktenbildung und -führung, der das Erstellen, Versenden, Empfangen, Registrieren und Ablegen von Dokumenten zugrunde liegt.

Vor diesem Hintergrund ist jede E-Mail aktenrelevant, die im Verwaltungshandeln einer öffentlichen Stelle Entscheidungsprozesse sowie interne und externe Kommunikation dokumentiert. Aktenrelevanz bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die E-Mail Teil des Vorgangs bzw. der Akte werden muss, in dem die Bearbeitung des Geschäftsvorfalles dokumentiert ist. Dies gilt insbesondere auch dann, wenn der behördeninterne Geschäftsgang über einen E-Mail-Verkehr vollzogen wird.

Um die Vollständigkeit und strukturelle Einheitlichkeit der Akten und Vorgänge zu gewährleisten, muss die Ablage der E-Mails – also die Veraktung – den geltenden Vorschriften für die Schriftgutverwaltung des Bundes entsprechen, die sich aus der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO), der Registraturrechtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut in Bundesministerien (RegR) und behördenspezifischen internen Anweisungen zur Schriftgutverwaltung ergeben. Das Bundesarchiv bietet hierzu auch Beratungsleistungen an.

IV. Empfehlungen zur Schriftgutverwaltung

Um den unter III. genannten Grundsätzen für eine ordnungsgemäße, nachvollziehbare und transparente Aktenführung zu entsprechen, empfiehlt das Bundesarchiv nachfolgende Anforderungen für die Erstellung, den Versand, den Empfang und das Verakten von E-Mails, die aufgrund ihres Zwecks oder ihres Inhalts aktenrelevant sind. Die Anforderungen gelten dabei sowohl für die registraturgesteuerte als auch die sachbearbeiterbasierte Ablage. In diesem Zusammenhang wird eine eindeutige, an die Aufgaben und rechtlichen Vorgaben der Behörde angepasste Darstellung in den hausinternen Anweisungen zur Schriftgutverwaltung empfohlen. Die Einhaltung dieser Vorgaben garantiert nicht nur die Einhaltung der

² Rechtsstaatsprinzip gemäß Art. 20 Abs. 3 GG: „Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.“

³ § 12 Abs. 2 GGO: „Stand und Entwicklung der Vorgangsbearbeitung müssen jederzeit [...] aus den elektronisch oder in Papierform geführten Akten nachvollziehbar sein [...]“.

vorgenannten Grundsätze, sondern macht die Geschäftsvorfallbearbeitung für den Einzelnen übersichtlicher und somit schneller.

1. Erstellung und Versand

- **Einheitliche Form:** Ausgehende E-Mails oder E-Mails für den Geschäftsgangablauf sollten einer einheitlichen bzw. standardisierten Form entsprechen. Dazu zählen die Betreffsangabe (Header), die Strukturierung des Nachrichtentextes (Geschäftszeichen, Unterschriftenform, Signatur, etc.), die Vergabe von Akten- oder Geschäftszeichen, Bezugnahmen und Grußformeln sowie die Benennung von Anhängen. Die Einbettung grafischer Elemente oder die Vermischung dienstlicher und privater Inhalte sollte vermieden werden.
- Nutzung eines **Funktionspostfachs:** Die Nutzung von organisationsbezogenen Funktionspostfächern, auf die sämtliche Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der betreffenden Organisationseinheit Zugriff haben, stellt in der Regel sicher, dass die entsprechende Antwort auch in dieser eingeht und direkt bearbeitet werden kann. Auf diese Weise können Prozessverzögerungen aufgrund von Abwesenheiten vermieden werden.
- **Vermeidung von Ketten-E-Mails:** Um Redundanzen zu vermeiden und die Übersichtlichkeit zu erhalten, sollte bei der Erstellung einer E-Mail auf die Antwortfunktion, die eine vorher eingegangene E-Mail zitiert, verzichtet werden. Durch die Nutzung dieser Funktion in der Kommunikation entstehen schnell mehrfach aufeinander aufbauende Ketten-E-Mails, deren Ablage zu umfänglichen Informationsredundanzen in der Akte führt (vgl. hierzu 3.). Jede ausgehende E-Mail sollte als neue E-Mail (ggf. mit Bezugnahme auf die zuvor eingegangene E-Mail) erstellt werden.
- Regelung der **Kenntnisgabe:** Die Adressierung von Kenntnissgaben („CC“-Setzung) kann die herkömmliche Kenntnissgabe an andere Organisationseinheiten im Umlaufverfahren ersetzen. Dabei sollte das Verfahren einheitlich gestaltet und in den Anweisungen für die Schriftgutverwaltung hinterlegt werden (vgl. hierzu auch 3.). Blindkopien („BCC“-Setzung) sollten vermieden werden.

2. Empfang von E-Mails

- **Geschäftsgang:** Eingegangene aktenrelevante E-Mails müssen als eingehende Dokumente gemäß behördeninternen Regelungen für den Geschäftsgang behandelt werden. Hier sollte auch geregelt sein, zu welchem Zeitpunkt und durch wen die Veraktung erfolgt (vgl. 3.).
- **Bestätigungen:** Sofern von der versendenden Stelle eine Eingangsbestätigung angefordert wird, sollte diese entweder über die Erstellung einer neuen E-Mail (vgl. 1.) oder die Postfachfunktion „Lesebestätigung“ – soweit vorhanden – erfolgen. Hierbei ist zu beachten, dass der Versand der Lesebestätigung entsprechend in der E-Akte zu dokumentieren ist, falls dies nicht in der E-Mail selbst durch Metadaten nachvollziehbar sein sollte.
- Umgang mit **Kenntnisgaben:** Sofern eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter einer Organisationseinheit eine E-Mail zur Kenntnis durch die „CC“-Setzung erhält, sollte in den internen Anweisungen zur Schriftgutverwaltung geregelt sein, in welchen Fällen derartige E-Mails als Eingang zu behandeln und in den Geschäftsgang zu geben sind.

3. Ablage und Veraktung

- **Allgemein:** Jede aktenrelevante versandte und eingegangene E-Mail muss zum frühestmöglichen Zeitpunkt veraktet werden. Veraktung beschreibt den Prozess zur Registrierung von Schriftgutobjekten (hier: die E-Mail) und deren Zuordnung zu einer Akte oder einem Vorgang. Dabei sind Metadaten zu erfassen, welche die Schriftgutobjekte beschreiben, sie identifizier- und recherchierbar machen sowie deren Zugehörigkeit zu einer Akte oder einem Vorgang dokumentieren. Viele E-Akte-Systeme unterstützen die Metadatenerfassung durch automatisierte Prozesse, sodass keine (oder kaum) händische Ergänzungen stattfinden müssen (vgl. auch Punkt Metadaten unten). In der Regel werden E-Mails in E-Akte-Systemen als Containerobjekt (Dokument) importiert, wobei viele E-Akte-Systeme dabei eigene Vorgaben für den Umgang mit den Metadaten der E-Mail (Header-Informationen) sowie den Anhängen voraussetzen. Unter Berücksichtigung dieser Vorgaben sollte jedoch beachtet werden, dass
 - jede E-Mail als Einzeldokument im E-Akte-System abgelegt wird, um Ketten-E-Mails zu verhindern (vgl. 1.),
 - eine E-Mail als Ganzes (Header, Body und ggf. Anhänge) abgelegt wird,
 - die E-Mail als Containerobjekt im EML- oder MSG-Format abgelegt wird und
 - die E-Mail auch in einem möglichst veränderungsgeschützten und dauerhaft lesbaren Dateiformat (siehe Punkt Dateiformat) abgelegt wird.

Es ist empfehlenswert, diese Vorgaben in den internen Anweisungen für die Schriftgutverwaltung zu definieren und das E-Akte-System ggf. anzupassen, sofern es diesen Vorgaben nicht entspricht. Darüber hinaus muss beachtet werden, welche Dateiformate das betreffende E-Akte-System akzeptiert.

- **Dateiformat:** Um eine schreib- bzw. veränderungsgeschützte und dauerhaft lesbare Ablage der E-Mail zu erhalten, wird die Konvertierung von E-Mail-Header und -Body in das Format PDF/A-2a⁴ im Rahmen der Veraktung empfohlen.
- **Anhänge:** Die Veraktung von E-Mail-Anhängen ist bei eingehenden E-Mails Teil des Vollständigkeitsprinzips und sollte umfänglich erfolgen. Dabei sollte berücksichtigt werden, dass diese ggf. als eigene Dokumente (ggf. mit Referenzierung) im E-Akte-System abgelegt werden, da sich Dateianhänge im Rahmen der Volltextsuche nicht ohne weiteres durchsuchen lassen.
Bei dem Versand ausgehender E-Mails hingegen sollte die Anhang-Veraktung geprüft werden, um umfängliche Redundanzen – z.B. beim Einzelversand ein und derselben E-Mail an diverse Adressaten – zu vermeiden. Darüber hinaus gilt es, bei der Veraktung von Anhängen im Hinblick auf eine Formatkonvertierung (PDF/A-2a) zu berücksichtigen, dass diese bei den angehängten Dateien (z.B. Microsoft Office-Produkten) zu Informationsverlusten führen kann. Hier wird die Umsetzung der generellen Dateiformate-Strategie der Behörde für das E-Akte-System empfohlen.
- **Kenntnisgaben:** Im Hinblick auf die Vollständigkeit und Aussagekraft von Akten sind Kenntnisgaben, die durch eine „CC“-Setzung verfügt wurden, durch den Empfänger(kreis) nur dann zu verakten, wenn die Veraktung der Information nicht durch den Absender der E-Mail zu erwarten ist. Auch hier sollten die hausinternen Anweisungen zur Schriftgutverwaltung Vorgaben machen.
- **Metadaten-Übertragung in das E-Akte-System:** Beim Eingang bzw. der Veraktung von E-Mails sollten die im E-Mail-Header enthaltenen relevanten Metadaten (vgl. II.) in das E-Akte-System übertragen werden. Aus der Veraktung einer E-Mail als Dokument, das im E-Akte-System in der Regel als ein Containerobjekt abgelegt wird, ergibt sich, wie die entsprechenden Metadaten sinngemäß zu übertragen sind. In den meisten gebräuchlichen E-Akte-Systemen erfolgt die Übertragung der Metadaten mittlerweile automatisiert.

⁴Zur Verwendung der PDF/A-Versionen stellt das Bundesarchiv ein entsprechendes Papier auf seiner Internetseite zur Verfügung: „Empfehlungen des Bundesarchivs zur Anwendung der verschiedenen PDF/A-Versionen“.