

## Grundsatzpapier „E-Mails in elektronischen Akten“

### Änderungshistorie und Status

erstellt am:	08.08.2008	von:	Christiane Coenen
zuletzt geändert am:	18.03.2009	von:	Christiane Coenen
Erster Abschluss AG ITVA am:	18.03.2009		
An KoopA und UA AV März/April 2009:	Version 0.9	Zurückgestellt zur Stellungnahme	
Geändert am:	10.06.2009	von: AG ITVA	Auswertung Stellungnahmen KoopA und UA AV
	16.07.2009	von: AG ITVA	Auswertung Stellungnahmen KoopA und UA AV
	23.07.2009	von: Fr. Gneckow	Einarbeiten der Änderungswünsche von Fr. Coenen, Hr. Donderski und Fr. Hanßmann
	31.07.2009	von: Fr. Gneckow	Einarbeitung der Änderungswünsche der Mitglieder in Abstimmung mit Fr. Coenen (Zustimmung seitens Fr. Coenen zu den Änderungen)
	03.08.2009	von: Fr. Gneckow	Einarbeitung redaktioneller Änderungen der AG Mitglieder
	12.08.2009	von: Lars Bostelmann	Einarbeitung von Stellungnahmen der Länder
Erneuter Abschluss AG IT-VA am:	12.08.2009	von: AG ITVA	
Beschluss KoopA ADV am:	17.09.2009	Beschluss UA AV am:	15.09.2009
Beschluss AK VI am:	27.09.2009		
Version	1.0.0		

Die gemeinsame Arbeitsgruppe IT-gestützte Verwaltungsarbeit (im Folgenden AG ITVA) des Unterrausschusses Allgemeine Verwaltungsorganisation (UA AV) des Arbeitskreises VI (AK VI) der Innenministerkonferenz (IMK) sowie der Kooperationsausschuss Automatisierte Datenverarbeitung Bund/ Länder/ Kommunalbereich (KoopA ADV) legt dieses Grundsatzpapier auftragsgemäß zur Abstimmung in den Gremien vor.

## Inhalt

<b>Inhalt</b> .....	<b>2</b>
<b>Kernaussagen</b> .....	<b>3</b>
<b>Handlungsempfehlungen für die Praxis</b> .....	<b>3</b>
<b>Ausgangssituation und Zielsetzung</b> .....	<b>4</b>
<b>Speicherung von E-Mails in elektronischen Akten</b> .....	<b>5</b>
Wahl des Speicherformats .....	5
Wahl des Zeitpunkts der Formatwandlung .....	6
<b>Organisatorische Hinweise zum Erstellen und Versenden von aktenrelevanten E-Mails</b> .....	<b>6</b>
<b>Umgang mit eingehenden E-Mails</b> .....	<b>7</b>
<b>Bearbeitung aktenrelevanter E-Mails</b> .....	<b>8</b>
<b>Sonderthema: Umgang mit E-Mail-Ketten</b> .....	<b>9</b>
<b>Glossar</b> .....	<b>10</b>

## Kernaussagen

Aktenrelevante E-Mails\*<sup>1</sup> sind wie andere aktenrelevante Dokumente zu behandeln und zu den Akten zu nehmen. Deshalb gelten für sie auch die Empfehlungen aus dem Grundsatzpapier „Aktenrelevanz“.

Bezüglich Identität, Authentizität und Integrität sind für E-Mails in elektronischen Akten keine höheren Anforderungen zu stellen als bei der Nutzung von E-Mail in Kombination mit Papieraktenführung.

Die nachfolgenden grundsätzlichen Überlegungen gelten sowohl für eingehende als auch für gesendete E-Mails, soweit nicht anders beschrieben.

## Handlungsempfehlungen für die Praxis

**(1) Die AG ITVA empfiehlt** als dauerhaft lesbares Speicherformat **PDF/A**.

**(2) Die AG ITVA empfiehlt**, aus organisatorischen Gründen (Sicherstellung der Kenntnisnahme und der zügigen Bearbeitung) die Einrichtung von Organisationspostfächern, die als offizielle Adresse neben den persönlichen Postfächern zur Verfügung gestellt werden kann.

**(3) Die AG ITVA empfiehlt**, im Hinblick auf die Unveränderbarkeit bzw. die Nachvollziehbarkeit von Veränderungen nur solche DMS/VBS einzusetzen, die beim Import einer E-Mail in das DMS/VBS automatisiert einen Schreibschutz erzeugen oder eine Versionsverwaltung ermöglichen.

**(4) Die AG ITVA empfiehlt**, E-Mail Korrespondenz möglichst erst dann in das DMS/VBS zu importieren, wenn diese abgeschlossen ist. Dies gilt immer dann, wenn sich die E-Mail-Kette nicht über einen größeren Zeitraum erstreckt, sondern an einem oder zwei Arbeitstagen „beendet“ ist. Wenn größere Zeiträume zwischen Ausgangs-E-Mail und Antwort bzw. Weiterleitung entstehen, ist die Ausgangs-E-Mail zeitnah in das DMS/VBS zu importieren. Werden im Lauf der E-Mail-Kette Anhänge mitversandt, sind diese unverzüglich zu importieren.

---

<sup>1</sup> Abkürzungen und Begriffe mit Sternchen\* sind im Glossar erläutert.

## Ausgangssituation und Zielsetzung

Bei der Umstellung von papiergebundener zu elektronischer Aktenführung und Vorgangsbearbeitung sind vorhandene Arbeitsmethoden in den Umgang mit einem DMS/VBS zu integrieren. Teilweise löst ein DMS/VBS als IT-Werkzeug Funktionen von anderen Werkzeugen, etwa von E-Mails, ab.

In der Verwaltungspraxis gibt es seit der verstärkten Nutzung von E-Mails im allgemeinen Verwaltungshandeln Probleme im Umgang mit E-Mails. Zum einen werden E-Mails als flüchtiges, informelles Medium angesehen, so dass zum Teil wichtige Inhalte einer E-Mail nicht zu den Akten genommen werden. Zum anderen ist durch das hohe Aufkommen an E-Mails der praktische alltägliche Umgang mit E-Mails in vielen Bereichen erschwert und eine sachgerechte, schnelle und die Hierarchie beachtende Bearbeitung von elektronischen Eingängen in der Praxis aufwändig.

Die nachfolgende Ausarbeitung hat das Ziel, praktische Hinweise für die Integration von aktenrelevanten\* E-Mails in die elektronische Aktenführung zu geben und auf diese Weise deren Nutzung im Rahmen der elektronischen Vorgangsbearbeitung für die täglichen Arbeitsabläufe zu erleichtern.

Ausgenommen von der Betrachtung sind solche E-Mails, die als Verschlusssachen<sup>2</sup> eingestuft oder aus anderen Gründen ggf. verschlüsselt werden. Die Aktenablage von E-Mails mit Inhalten, die qualifiziert oder fortgeschritten signiert sind, wird in diesem Dokument ebenfalls nicht behandelt. Elektronische Akten werden aus Gründen der Verfügbarkeit und Lesbarkeit grundsätzlich unverschlüsselt geführt.

Die Ausführungen richten sich insbesondere an Führungskräfte und Verantwortliche für die Umsetzung von Einführungs- und Umsetzungsprojekten der IT-gestützten Verwaltungsarbeit, geben aber auch den Beschäftigten Hinweise für den Umgang mit E-Mails, soweit keine konkreten organisatorischen Regelungen bestehen.

---

<sup>2</sup> Maßgeblich hierfür sind insbesondere Verschlusssachen-Anweisungen, die in Bundes- bzw. Landeszuständigkeit erlassen werden, sowie ergänzende Richtlinien wie zum Beispiel in Schleswig-Holstein die „Richtlinien zum Geheimschutz von Verschlusssachen beim Einsatz von Informationstechnik (VS-IT-Richtlinien – VSITR)“.

## Speicherung von E-Mails in elektronischen Akten

E-Mails sind immer gleich aufgebaut: sie bestehen aus einem Header\* und einem Body\*, dem Textfeld für Nachrichten. Außerdem können E-Mails Anhänge enthalten.

Ist eine E-Mail aktenrelevant, müssen diese Bestandteile bei der Speicherung erhalten bleiben.

Die Header-Informationen sollen beim Import in ein DMS/VBS möglichst automatisiert als Metadaten zumindest mit folgenden Informationen übernommen werden

- Betreff
- Empfänger/Absender (Name und sofern vorhanden Organisationseinheit)
- Datum des Versands/ Eingangs

Sind in der E-Mail Anhänge enthalten, die einen einheitlichen Geschäftsvorfall betreffen, muss dies nach dem Import der E-Mail im DMS/VBS erkennbar sein. Die Anhänge selbst müssen ebenfalls importiert werden. Sind im Body der E-Mail keine aktenrelevanten Informationen enthalten, sondern dient diese nur als Transportmittel für beigefügte aktenrelevante Anhänge, ist es ausreichend, ausschließlich die Anhänge zu importieren.

## Wahl des Speicherformats

Werden E-Mails in elektronischen Akten eines DMS/VBS gespeichert, soll hierzu vorzugsweise ein offenes Datei-Format gewählt werden, das zur langfristigen Aufbewahrung geeignet ist und allgemein anerkannten Standards entspricht.

Nicht geeignet sind proprietäre\* Datei-Formate, da diese nicht dauerhaft les- und nutzbar sind.

Für die langfristige Aufbewahrung kommen insbesondere folgende Speicherformate in Betracht:

- HTML\*
- PDF/A\*
- RTF\*
- TXT\*
- XML\*

Aus Komfort-Gründen (Sicherstellung der Möglichkeit der Weiterbearbeitung) oder aus Gründen der Beweissicherheit kann zusätzlich die E-Mail und der Anhang im Originalformat gespeichert werden.

**(1) Die AG ITVA empfiehlt als dauerhaft lesbares Speicherformat PDF/A.**

## **Wahl des Zeitpunkts der Formatwandlung**

Die Umwandlung in langfristig lesbare Formate soll möglichst automatisch durch das DMS/VBS erfolgen, d. h. ohne Aufwand bei den Beschäftigten.

Für die Formatwandlung gibt es die folgenden drei zeitlichen Varianten:

- Umwandlung sofort beim Import
- Umwandlung bei der Beendigung eines Vorgangs (zdA-Verfügung oder Schließen eines Vorgangs)
- Umwandlung nach Ablauf einer (technischen) Transferfrist von zwei Jahren, soweit nichts anderes vorgegeben ist

Aus organisatorischer Sicht ist es sinnvoll, die Formatwandlung erst nach dem Ablauf der Transferfrist vorzunehmen, wenn das jeweilige DMS/VBS zur automatisierten Umwandlung technisch geeignet ist.

Wenn eine automatisierte Umwandlung nicht möglich ist, soll die Umwandlung bei der Beendigung eines Vorgangs (zdA-Verfügung oder Schließen eines Vorgangs) durchgeführt werden.

## **Organisatorische Hinweise zum Erstellen und Versenden von aktenrelevanten E-Mails**

Für die Nachvollziehbarkeit und Transparenz des Verwaltungshandelns sind die nachfolgenden organisatorischen Aspekte beim Umgang mit E-Mails zu beachten. Sie betreffen insbesondere den Fall, dass eine E-Mail nicht als reines Transportmittel verwendet wird, sondern der Body aktenrelevante Informationen enthält.

- Von den Empfängeradressen in E-Mails ist nicht immer abzulesen, welche Verwaltungsorganisation angeschrieben wurde. Deshalb sollte mit anderen Mitteln sichergestellt werden, dass diese Informationen in der elektronischen Akte enthalten sind. (z.B. Nennung des Adressatenkreises im E-Mail Text oder Nutzung der Metadaten im DMS/VBS)
- Der Betreff einer E-Mail sollte aussagekräftig sein und Hinweise auf den in ihr enthaltenen Inhalt geben.
- E-Mails sollen keine eingebetteten grafischen Elemente enthalten,
- E-Mails, die als aktenrelevant eingeschätzt werden, sollten ohne persönliche Inhalte erstellt und versandt werden.
- E-Mails, die sowohl einen dienstlichen als auch einen privaten Inhalt aufweisen, sind bei Aktenrelevanz vollständig im DMS/VBS abzulegen.

## Umgang mit eingehenden E-Mails

Da E-Mails in Verwaltungsorganisationen zentral oder dezentral (z.B. im Referatspostfach oder beim Beschäftigten selbst) eingehen können, sind zwingend Regelungen für die Zuleitung von E-Mails in den Geschäftsprozessen zu treffen. Dabei sind zumindest folgende Punkte zu regeln:

- Wird ein DMS/VBS eingesetzt, sind eingehende aktenrelevante E-Mails möglichst bald in dieses zu importieren.
- Werden dadurch im Anschluss Geschäftsprozesse (Anbringen von Sichtvermerken, Vorlage an die Vorgesetzten usw.) eingeleitet, sind diese im DMS/VBS vorzunehmen.
- Sind Organisationspostfächer z.B. auf Referats- bzw. Dezernatsebene vorhanden, sollten diese in der Regel zum Versenden und Empfang von E-Mails genutzt werden.

**(2) Die AG ITVA empfiehlt**, aus organisatorischen Gründen (Sicherstellung der Kenntnisnahme und der zügigen Bearbeitung) die Einrichtung von Organisationspostfächern, die als offizielle Adresse neben den persönlichen Postfächern zur Verfügung gestellt werden kann.

**(3) Die AG ITVA empfiehlt**, im Hinblick auf die Unveränderbarkeit bzw. die Nachvollziehbarkeit von Veränderungen nur solche DMS/VBS einzusetzen, die beim Import einer E-Mail in das DMS/VBS automatisiert einen Schreibschutz erzeugen oder eine Versionsverwaltung ermöglichen.

## Bearbeitung aktenrelevanter E-Mails

Im Verwaltungsalltag besteht in verschiedenen Situationen der Bedarf, eingehende E-Mails mit Geschäftsgangvermerken zu ergänzen. Dieses kann im DMS/VBS in den nachfolgenden Varianten erfolgen:

	Zeitpunkt	Nach dem Import in das DMS/VBS
<u>Variante 1</u>	Methode	Nach dem Import der E-Mail wird eine neue Version der Mail erstellt. Diese wird durch entsprechende Vermerke ergänzt.
	Vorteil	Die gesamte ursprüngliche E-Mail bleibt durch die Versionierung erhalten (Header und Body) und ist als Ursprungsversion erkennbar. In der neuen Version sind alle Informationen auf einen Blick in einem Dokument erkennbar.
	Nachteil	Ein Werkzeug zum Bearbeiten der importierten E-Mail muss verfügbar sein. In der Zusatzversion der Mail ist die ursprüngliche E-Mail nicht auf dem ersten Blick erkennbar.
<u>Variante 2</u>	Methode	Im zugehörigen Vorgang wird ein Vermerk als zusätzliches Dokument bzw. als zusätzliche Primärdatei innerhalb des Dokuments erstellt.
	Vorteil	Die ursprüngliche E-Mail ist im DMS/VBS unverändert und sofort erkennbar.
	Nachteil	Zusammengehörige Informationen sind auf (mindestens) zwei Dokumente bzw. Primärdateien verteilt.
<u>Variante 3</u>	Methode	Die Bearbeitungsinformationen werden in entsprechenden <b>Geschäftsgangvermerken</b> als Metadaten abgelegt.
	Vorteil	Geschäftsgangvermerke können schnell und einfach angebracht werden. Die E-Mail und der Geschäftsgangvermerk können - je nach DMS/VBS-Funktionalität - gleichzeitig sichtbar gemacht werden.
	Nachteil	Der Platz für die Anbringung von Geschäftsgangvermerken ist begrenzt.
<u>Variante 4</u>	Methode	Die Bearbeitungsinformation wird mittels einer speziellen <b>Funktion „Notiz“</b> zur E-Mail im DMS/VBS abgelegt.
	Vorteil	Die Anmerkungen können direkt an den entsprechenden Passagen angebracht werden.
	Nachteil	Eine Funktionalität zum beweisfesten Anbringen von Notizen steht nicht in jedem DMS/VBS zur Verfügung.

Welche Variante jeweils zu nutzen ist, muss im Einzelfall entschieden werden. Dies sollte jedoch möglichst organisationsweit festgelegt werden.

## Sonderthema: Umgang mit E-Mail-Ketten

E-Mail-Programme bieten die Funktionen „Antworten“ und „Weiterleiten“ die zu E-Mail-Ketten führen können. Würde ein solcher E-Mail-Verkehr komplett in das DMS/VBS importiert werden, führte dieses zu redundanten Ablagen.

**(4) Die AG ITVA empfiehlt**, eine E-Mail Korrespondenz zu einem Sachverhalt möglichst erst dann in das DMS/VBS zu importieren, wenn dieser abgeschlossen ist. Dies gilt immer dann, wenn sich die E-Mail-Kette nicht über einen größeren Zeitraum erstreckt, sondern an einem oder zwei Arbeitstagen „beendet“ ist. Wenn größere Zeiträume zwischen Ausgangs-E-Mail und Antwort bzw. Weiterleitung entstehen, ist die Ausgangs-E-Mail zeitnah in das DMS/VBS zu importieren. Werden im Lauf der E-Mail-Kette Anhänge mitversandt, sind diese unverzüglich zu importieren.

## Glossar

Begriff	Erläuterung
AG ITVA	AG IT gestützte Verwaltungsarbeit
Anhang	Dokument, das einer E-Mail beigefügt ist
aktenrelevant	Dokumente, d.h. von der Verwaltung erstellte oder von ihr empfangene Unterlagen, sowie die zugehörigen entscheidungserheblichen Bearbeitungsschritte sind dann aktenrelevant, wenn sie zum späteren Nachweis der Vollständigkeit, Nachvollziehbarkeit und Transparenz des Verwaltungshandelns innerhalb der Verwaltung als auch gegenüber Dritten beweisfest vorzuhalten sind. Unter Beweisfestigkeit wird hierbei die langfristige, unveränderliche Les- und Nutzbarkeit verstanden.
Body	E-Mail Body - das eigentliche Textfeld der E-Mail
DMS/VBS	DMS=Dokumentenmanagementsystem Dokumentenmanagement lt. XDOMEA 2.0 Glossar: Erfassung, Bearbeitung, Verwaltung und Speicherung von Dokumenten unter Sicherstellung von Genauigkeit, Performance, Sicherheit und Zuverlässigkeit, unabhängig davon, wo und in welchem Format die Dokumente gespeichert sind. VBS=Vorgangsbearbeitungssystem Vorgangsbearbeitungssystem lt. XDOMEA 2.0 Glossar: IT-System, welches Funktionalitäten der IT-gestützten Registratur, des Dokumentenmanagements sowie der IT-gestützten Vorgangsbearbeitung für Geschäftsgänge mit unterschiedlichem Strukturierungsgrad bündelt und bereitstellt.
E-Mail	Eine auf elektronischem Weg in Computernetzwerken übertragene, briefartige Nachricht. E-Mails gliedern sich in zwei Teile: Den Header mit Kopfzeilen und den Body mit dem eigentlichen Inhalt der Nachricht. Außerdem können E-Mails Anhänge enthalten.
Header	E-Mail Header, die Kopfinformationen der E-Mail mit Informationen über Versender und Adressaten, Sende- bzw. Empfangszeitpunkt, Betreff, eventuell Hinweis auf Anlagen. Beim Ausdrucken einer E-Mail werden die Header Informationen üblicherweise mit ausgedruckt.
HTML	Hypertext Markup Language ist eine textbasierte Auszeichnungssprache zur Strukturierung von Inhalten wie Texten, Bildern und Hyperlinks in Dokumenten. HTML-Dokumente sind die Grundlage des World Wide Web und werden von einem Webbrowser dargestellt. Neben

Begriff	Erläuterung
	den vom Browser angezeigten Inhalten einer Webseite enthält HTML zusätzliche Angaben in Form von Metainformationen, die z. B. über die im Text verwendete Sprache oder den Autor Auskunft geben oder den Inhalt des Textes zusammenfassen. Die Auszeichnungssprache wird vom World Wide Web Consortium (W3C) weiterentwickelt.
PDF/A	PDF/A ist ein ISO-Standard 19005-1:2500 ( <a href="http://www.pdfa.org">www.pdfa.org</a> ) für die Verwendung des PDF-Formats in der Langzeit-Archivierung elektronischer Dokumente. PDF steht für Portable Document Format
Primärdatei	Primärinformationen beschreiben den eigentlichen Inhalt eines Dokuments. Sie können sowohl in analoger Form als Inhalt eines Papierdokuments oder in digitaler Form als Inhalt eines elektronischen Dokuments (Datei) vorliegen.
Proprietäre Dateiformate	Datei-Formate, die nicht oder nur mit Schwierigkeiten mit freier Software implementierbar sind und daher zum Anzeigen oder Bearbeiten von der urheberrechtlich geschützten Software eines bestimmten Herstellers abhängig sind, z.B. das Format „msg“ von „Outlook“ oder „GroupWise“ von „Novell“.
TXT	Als Textdatei bezeichnet man in der Informationstechnik eine Datei, deren Inhalt eine lineare Folge von Zeichen darstellt, die durch Zeilen- und Seitenwechsel untergliedert sein können. Die Menge der verfügbaren Zeichen wird durch die zugrunde liegende Kodierung bestimmt, am gebräuchlichsten sind hierbei ASCII oder Unicode.
RTF	Das Rich Text Format (RTF) ist ein Dateiformat für Texte, das von Microsoft 1987 eingeführt wurde. Es kann als Datenaustausch zwischen Textverarbeitungsprogrammen verschiedener Hersteller auf verschiedenen Betriebssystemen dienen.
VBS	Vorgangsbearbeitungssystem, siehe DMS/VBS
XML	Die Extensible Markup Language (engl. für „erweiterbare Auszeichnungssprache“), abgekürzt XML, ist eine Auszeichnungssprache zur Darstellung hierarchisch strukturierter Daten in Form von Textdaten. XML wird u.a. für den Austausch von Daten zwischen Computersystemen eingesetzt, speziell über das Internet.