

Autor: Steffen Schwalm

Email-Archivierung in der öffentlichen Verwaltung – nur in der vollständigen Akte – eine Replik auf: Karin Schwarz: E-Mail-Archivierung in: NESTOR Handbuch. Eine kleine Enzyklopädie der digitalen Langzeitarchivierung Version 2.0. Boizenburg 2009

Im Aufsatz von Karin Schwarz werden Mittel und Wege zur Aufbewahrung von Emails für Unternehmen sowie der öffentliche Verwaltung beschrieben. Der Aufsatz vermischt dabei Anforderungen an Unternehmen und öffentliche Verwaltung. So werden Fragen der Schriftgutverwaltung, dem zentralen Aufgabenbereich im Records Management der öffentlichen Verwaltung, nur bedingt erwähnt. Gleichzeitig scheinen die Inhalte konträr zu den rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen in der öffentlichen Verwaltung zu stehen.

Vor dem Hintergrund einer zunehmenden elektronischen Bearbeitung in der öffentlichen Verwaltung und der damit verbundenen Forderung nach einer rechts- und beweissicheren Aktenführung bilden Fragen der elektronischen Schriftgutverwaltung¹ in den einschlägigen Projekten zentrale Erfolgsfaktoren. Angesichts dessen, dass in der Praxis die Kommunikation per Email in steigendem Maße an die Stelle telefonischer Kommunikation oder Aktennotizen etc. tritt, teilweise auch Zeichnungsverfahren per Email vorgenommen werden, erscheint eine nähere Betrachtung des Umgangs mit Emails im Kontext einer rechts- und beweissicheren behördlichen Aufgabenerfüllung notwendig.

Die Verwaltung unterliegt gemäß Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz dem Rechtsstaatsprinzip und damit der Bindung an Recht und Gesetz. Daraus folgt die Verpflichtung zur Nachvollziehbarkeit und Transparenz der behördlichen Aufgabenerfüllung und Entscheidungen.

Aus dem Rechtsstaatsprinzip folgern die Grundprinzipien der öffentlichen Verwaltung:

- Prinzip der Arbeitsteilung
- Prinzip der Amtshierarchie
- Prinzip der Regelgebundenheit des Verwaltungshandelns
- Prinzip der Aktenmäßigkeit

Im Kontext der Schriftgutverwaltung können insbesondere hervorgehoben werden:

- Prinzip der Regelgebundenheit des Verwaltungshandelns
- Prinzip der Aktenmäßigkeit
 - Der Stand einer Sache muss jederzeit aus den Akten ersichtlich sein.
 - Akten müssen vollständig geführt werden
 - Vollständig in Papierform oder
 - Vollständig elektronisch
 - Es dürfen keine Schriftstücke unbemerkt entfernt oder verändert werden.

¹ Gem. den ISO-15489 als der zentralen Norm zum Records Management gilt Schriftgutverwaltung als offizielle deutsche Übersetzung des englischen Terminus Records Management und wird in dieser Form, insbesondere im Kontext Aktenführung, Dokumentenverwaltung benutzt.

Den rechtlich-organisatorischen Niederschlag finden die Grundprinzipien der Verwaltung und insbesondere das Prinzip der Aktenmäßigkeit u.a. in den Archivgesetzen, Geschäftsordnungen und Registraturrechtlinien so bspw. der GGO Bund² und der RegR Bund³ im Verbund mit dem VwVfG⁴, der VwGO⁵, der ZPO⁶ oder dem SigG⁷ und der SigV (Auswahl). Die entsprechenden Regelungen in den Ländern und Kommunen sind an denen des Bundes orientiert und enthalten ähnliche Regelungen. Insofern sind für öffentliche Institutionen der jeweilige organisatorisch-rechtliche Rahmen relevant, jedoch nicht Regelungen einer außerstaatlichen Institution wie die NARA. Deren Regelungen haben in Deutschland keinen bindenden, sondern empfehlenden Charakter und sind insoweit den geltenden rechtlich-organisatorischen Richtlinien nachgeordnet.

Die Geschäftsordnung regelt dabei im Grundsatz den formalen Rahmen der behördlichen Aufgabenerfüllung, so bspw. Organisationsgrundsätze, Zusammenarbeit der einzelnen Organisationseinheiten, Art und Weise von Beteiligungsverfahren, Zeichnungsregelungen, oder die Geschäftsgangvermerken zu Steuerung des Geschäftsgangs sowie die möglichen Verfügungen innerhalb der jeweiligen Organisation.

Die Registraturrechtlinie dagegen definiert die Details zur Bearbeitung von Geschäftsvorfällen und die Verwaltung des Schriftguts. Die Grenzen zwischen beiden Regelungen sind fließend. Besteht keine Registraturrechtlinie, so enthält die Geschäftsordnung entsprechende Festlegungen zur Schriftgutverwaltung⁸. Sowohl Geschäftsordnungen als auch Registraturrechtlinien gelten medienunabhängig und sind für die betroffenen Behörden verbindlich.

So spricht die RegR allgemein von Schriftgut und gilt sowohl für elektronische wie papierne Unterlagen. Die für die Schriftgutverwaltung maßgeblich §§ 60 ff. der GGO Berlin definiert, Schriftgut als „alle amtlichen Unterlagen, unabhängig von dem Material, das für ihre Aufzeichnung benutzt wurde“⁹. Der Aktenführungserlass des Landes Hessen als faktische RegR spricht allgemein von Dokumenten, dazu zählen „Dokumente in physischer oder elektronischer Form (z.B.: Papier, Email, FAX...)“¹⁰. Emails zählen damit zum Schriftgut entsprechend den geltenden Regelungen.

Den zentralen Grundsatz behördlicher Aufgabenerfüllung beschreibt die RegR Bund folgendermaßen: „Die Geschäftstätigkeit der Verwaltung folgt dem Grundsatz der Schriftlichkeit. Sie besteht im Erstellen, Versenden, Empfangen und Registrieren von Dokumenten (Aktenbildung) und wird durch die Aktenführung unterstützt. Die Aktenführung sichert ein nachvollziehbares transparentes Verwaltungshandeln und ist Voraussetzung für

² Vgl. Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien. Bundesministerium des Innern, Berlin 2006

³ Vgl. Registraturrechtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut in Bundesministerien. Bundesministerium des Innern, Berlin 2001

⁴ Definiert die Anforderungen an ein Verwaltungsverfahren

⁵ Definiert Regelungen zum Verwaltungsgerichtsverfahren und verweist in § 98 auf die ZPO bzgl. Des Beweisrechts.

⁶ Bezgl. Beweisregelungen

⁷ Definiert die Anforderungen zur elektronischen Signatur

⁸ Vgl. Gemeinsame Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung Allgemeiner Teil (GGO I) Vom 8. Mai 2001

⁹ Ebenda

¹⁰ Vgl. Erlass zur Aktenführung in den Dienststellen des Landes Hessen (Aktenführungserlass – AfE) vom 16. Mai 2007

eine sachgerechte Archivierung.“¹¹ Ähnliches findet sich in den Vorläufigen geschäftsordnende Regelungen für die IT-gestützte Vorgangsbearbeitung (RegITgVB) des Freistaats Sachsen¹². Die Nachvollziehbarkeit und Transparenz, sprich die Echtheit und Nachprüfbarkeit des Verwaltungshandelns ist bei papierner wie elektronischer Bearbeitung sicherzustellen. Eine behördliche Aufgabenerfüllung muss damit auch bei Nutzung von Emails die:

- Authentizität
- Integrität
- Vertrauenswürdigkeit
- Vollständigkeit
- Verkehrsfähigkeit
- Lesbarkeit

aktenrelevanten Schriftguts gewährleisten. Diese Anforderungen sind durch die öffentliche Verwaltung für den gesamten Lebenszyklus, auch von Emails, sicherzustellen¹³ d.h.:

- Eingang
- Bearbeitung
- Ausgang
- Langzeitspeicherung im Rahmen geltender Aufbewahrungsfristen
- Aussonderung

aktenrelevanten Schriftguts im Aktenzusammenhang und die Archivierung der archivwürdig bewerteten Teile nach Ablauf der geltenden Aufbewahrungsfristen im zuständigen staatlichen Archiv. Die Langzeitarchivierung wie von Fr. Schwarz benutzt, ist insofern eine Tautologie, als dass Archivierung in der öV ein normativ definierter Begriff ist und per definitionem die dauerhafte Aufbewahrung von Unterlagen mit bleibendem Wert meint¹⁴.

Die Aufbewahrung im Rahmen geltender Aufbewahrungsfristen ist insofern keine Archivierung, sondern Langzeitspeicherung, da eben befristet und nicht dauerhaft wie der feststehende Terminus Archivierung es definiert.

¹¹ Vgl. Registraturrechtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut in Bundesministerien. Bundesministerium des Innern, Berlin 2001 § 2

¹² Vgl. Vorläufige geschäftsordnende Regelungen für die IT-gestützte Vorgangsbearbeitung (RegITgVB). Sächsisches Staatsministerium des Innern. 2007

¹³ Vgl. Schriftgutverwaltung in Bundesbehörden – Einführung in die Praxis. Eine Darstellung des Bundesarchivs. Bundesverwaltungsamt (Hrsg.) 2005 i.V.m. Registraturrechtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut in Bundesministerien. Bundesministerium des Innern, Berlin 2001 sowie DOMEA®-Organisationskonzept 2.1. Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik (Hrsg.), Berlin 2005

¹⁴ Vgl. Gesetz über die Sicherung und Nutzung von Archivgut des Bundes (Bundesarchivgesetz - BArchG) vom 6. Januar 1988 (BGBl. I S. 62), zuletzt geändert durch § 13 Abs. 2 des Informationsfreiheitsgesetzes vom 5. September 2005 i.V.m. Menne-Haritz, Angelika: Schlüsselbegriffe der Archivterminologie. Lehrmaterialien für das Fach Archivwissenschaft, 2., überarbeitete Auflage, Marburg 1999 (Veröffentlichungen der Archivschule Marburg-Institut für Archivwissenschaft, Band 20)

Demgemäß definieren die geltenden Regelungen zur Schriftgutverwaltung dass aktenrelevantes Schriftgut in Akten und Vorgängen zusammenzufassen, eindeutig zu identifizieren und in dieser Form für den gesamten Lebenszyklus vorzuhalten ist. Aktenrelevantes Schriftgut umfasst alle Unterlagen, die im Rahmen der behördlichen Aufgabenerfüllung entstehen und zu Dokumentation eines behördlichen Geschäftsvorfalles (Vorgang) zur Nachvollziehbarkeit und Transparenz des Verwaltungshandelns und schlussendlich der Sicherung der Rechts- und Beweissicherheit behördlichen Handelns notwendig sind. Aktenrelevante Emails dürfen damit nicht einzeln, sondern nur im Aktenzusammenhang geführt und aufbewahrt werden. Über die Aktenrelevanz entscheidet der zuständige Bearbeiter im Kontext mit den für die Schriftgutverwaltung Verantwortlichen, i.d.R. der Registratur. Die Akten sind vollständig zu führen, entweder vollständig in Papierform oder vollständig elektronisch.

IT-Verfahren, die für die Schriftgutverwaltung sowie den behördlichen Geschäftsgang eingesetzt werden, müssen insoweit den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Schriftgutverwaltung und Geschäftsgang entsprechen und eine rechts- und beweissichere Bearbeitung und Aufbewahrung des aktenrelevanten Schriftguts gewährleisten. Als Systemkategorie haben sich hier DMS/VBS sowie Archivsysteme etabliert¹⁵ wobei letztere ausschließlich für die Langzeitspeicherung zum Einsatz kommen. DMS/VBS ermöglichen eine vollständige elektronische Akte über den gesamten Lebenszyklus elektronischer Unterlagen sowie eine IT-gestützte Vorgangsbearbeitung. Dies schließt einen ordnungsgemäßen behördlichen Geschäftsgang u.a. mit Abbildung digitaler Zeichnungsverfahren, die Einbindung von Geschäftsgangsvermerken und Verfügungen entspr. den geltenden Regelungen ein. Die Informationen über den Geschäftsgang werden als Bearbeitungs- und Protokollinformationen bezeichnet und mit den Dokumenten, Vorgängen und Akten gespeichert. Damit gewährleisten DMS/VBS die Nachvollziehbarkeit sowie Transparenz des Verwaltungshandelns. Sofern keine DMS/VBS in den Behörden vorhanden sind, so schließen einige Registraturrichtlinien die elektronische Bearbeitung faktisch aus, da eine Vollständigkeit der Akten und damit die Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns nicht sichergestellt werden kann¹⁶. In diesen Fällen sind aktenrelevante elektronische Dokumente, so auch Emails, auszudrucken und in Papierform zur papiernen Akte zu nehmen. DMS/VBS können Teil eines ECMS sein. Ein ECMS ist jedoch nicht zwingend notwendig um eine ordnungsgemäße Schriftgutverwaltung sicherzustellen.

¹⁵ Die Einführung und Nutzung entsprechender DMS/VBS erfolgt seit > 8 Jahren bundesweit so u.a.: Bundesministerium des Innern, Bundesverwaltungsamt, Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Bayern, Hessen, Niedersachsen etc.

¹⁶ Vgl. u.a. Erlass zur Aktenführung in den Dienststellen des Landes Hessen (Aktenführungserlass – AfE) vom 16. Mai 2007

Praktisch bedeuten die rechtlich-organisatorischen Regelungen sowie die technische Umsetzung im DMS/VBS, dass für jedes Dokument, so auch Emails zu entscheiden ist, ob Aktenrelevanz vorliegt und das Dokument der Akte hinzugefügt wird oder nicht. Liegt keine Aktenrelevanz vor, so definieren die einschlägigen Regelungen die Verfügung „Weglegen“, was i.d.R. die Vernichtung der betreffenden Dokumente nach einer festgelegten Frist¹⁷ bedeutet. Liegt Aktenrelevanz vor, so wird das Dokument registriert. Die Registrierung umfasst die Zuordnung des Dokuments (bspw. der Email) zu einer Akte und einem Vorgang¹⁸, die Vergabe eines Aktenzeichens und die Erfassung beschreibender Informationen zur Wiederauffindung des Dokuments innerhalb der Akte bzw. des Vorgangs¹⁹.

Da zunehmend DMS/VBS eingesetzt werden und die eAkte in den Behörden Anwendung findet, erfolgen die weiteren Betrachtungen bezogen auf die elektronische Akte²⁰.

Werden Emails also im Rahmen der behördlichen Aufgabenerfüllung empfangen oder erstellt, so sind diese innerhalb der zugehörigen Akten im DMS/VBS abzulegen. Eine externe Speicherung aktenrelevanter Emails, sei es in einem Email-Postfach oder Email-Archivierungssystem ist damit explizit ausgeschlossen²¹. In der Email-Kommunikation besteht damit nur die Frage ob Aktenrelevanz vorliegt oder nicht. Werden Emails zur behördlichen Aufgabenerfüllung erzeugt, sind diese in der elektronischen Akte abzulegen. Andernfalls werden die Emails auf Weglegen verfügt und nach einer definierten Frist gelöscht, da sie für die Verwaltung keine rechtliche oder aufgabentechnische Bedeutung besitzen.

Zur Ordnung des Schriftguts wird ein Aktenplan eingesetzt. Dieser bildet zu dem die Grundlage des Aktenzeichens und enthält auf Ebene der Betroffenseinheiten die Aufbewahrungsfristen für das zugehörige Schriftgut sowie Bewertungsvermerke des zuständigen staatlichen Archivs²².

¹⁷ i.d.R. max. 1 Jahr

¹⁸ Als Schriftgutobjekte werden in den Behörden Akten, Vorgänge, teilweise (speziell bei papierner Bearbeitung) auch Bände geführt. Aus rationellen wird hier die Objekthierarchie gem. dem für die öffentliche Verwaltung maßgeblichen DOMEA®-Konzept Akte-Vorgang-Dokument verwendet.

¹⁹ In einzelnen Ländern werden zahlungsbegründende Unterlagen nicht registriert. Diese werden jedoch nach formalen Merkmalen im Aufgabenkontext abgelegt und nicht einzeln/getrennt gespeichert.

²⁰ Die Ausführungen treffen im Grundsatz auch für papierne Unterlagen zu. Diese werden aus Gründen der Übersichtlichkeit und der zunehmenden Nutzung von eAkten in den Ausführungen jedoch nicht explizit erwähnt.

²¹ Vgl. Schriftgutverwaltung in Bundesbehörden – Einführung in die Praxis. Eine Darstellung des Bundesarchivs. Bundesverwaltungsamt (Hrsg.) 2005 i.V.m. Registraturrichtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut in Bundesministerien. Bundesministerium des Innern, Berlin 2001

²² Vgl. DOMEA®-Organisationskonzept 2.1. Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik (Hrsg.), Berlin 2005

Die behördliche Aufgabenerfüllung wird determiniert durch Regelungen zum Geschäftsgang, die sich in Registratrichtlinien und Geschäftsordnungen wiederfinden. Diese gelten auch für Emails, soweit diese im Rahmen des Geschäftsgangs genutzt werden. Der Steuerung des Geschäftsgangs dienen Geschäftsgangsvermerke. Die Einleitung, Fortgang oder Abschluss behördlicher Geschäftsvorfälle erfolgt über Verfügungen. Diese müssen sich demnach auch in einer Email-Kommunikation wiederfinden. Zudem muss die Schriftgutverwaltung die Sicherung dieser Bearbeitungs- und Protokollinformationen für den gesamten Lebenszyklus bis hin zur Aussonderung zwingend sicherstellen, was durch DMS/VBS realisiert wird. Dies bedeutet, dass diese Informationen mit dem Dokument, sprich auch der Email, im Aktenzusammenhang zu speichern und aufzubewahren sind²³.

Im Rahmen der behördlichen Aufgabenerfüllung unterliegt die öffentliche Hand dem Grundsatz der Formfreiheit, wonach jede Behörde selbst entscheiden kann, ob sie auf elektronischer oder papierner Basis die Aufgabenerfüllung realisiert. Soweit kein Formerfordernis besteht, war insofern die Gleichstellung elektronischer und papierner Unterlagen von vornherein gegeben, ohne dass es einer Gleichstellung wie im Aufsatz von Fr. Schwarz beschrieben bedurft hätte. Eingeschränkt wird dies durch Formerfordernisse so:

- Schriftformerfordernis
- Ausschluss der elektronischen Form

Liegt ein Schriftformerfordernis vor, so ist bedarf das betreffende Dokument zur Rechtsgültigkeit der eigenhändigen Unterschrift. Durch verschiedene rechtliche Anpassungen so u.a. dem Formvorschriftenanpassungsgesetz²⁴ i.V.m. dem 3. Verwaltungsverfahrenänderungsgesetz²⁵ wurde der qualifizierten elektronischen Signatur im Sinne des SigG eine Funktionsäquivalenz zur eigenhändigen Unterschrift eingeräumt²⁶. Dadurch ist es u.a. möglich, mit Hilfe elektronischer Dokumente ein Schriftformerfordernis zu erfüllen²⁷. Besitzt die betreffende Behörde keine Signaturtechnik kann insofern das betreffende Dokument nicht per Email versendet werden, egal ob verwaltungsintern oder -extern.

Der Ausschluss der elektronischen Form wird im Aufsatz nicht erwähnt, ist jedoch entscheidend. Liegt dieser vor, können die betreffenden Dokumente zwar elektronisch geführt werden, das Original ist jedoch parallel in Papierform aufzubewahren. Bezogen auf Emails heißt das:

- Von außen eingegangene Emails können zwar elektronisch weiter bearbeitet werden, vom Bürger ist jedoch zwingend das betreffende Dokument in Papierform einzureichen

²³ Ebenda i.V.m. Registratrichtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut in Bundesministerien. Bundesministerium des Innern, Berlin 2001

²⁴ Vgl. Gesetz zur Anpassung der Formvorschriften des Privatrechts und anderer Vorschriften an den modernen Rechtsgeschäftsverkehr vom 13.7.2001

²⁵ Vgl. 3. Verwaltungsverfahrenänderungsgesetz (VwVfÄG) vom 21.8.2002

²⁶ Vgl. Skrobotz, Jan: Das elektronische Verwaltungsverfahren. Die elektronische Signatur im E-Government. Berlin 2005 (Beiträge zum Informationsrecht, Band 14)

²⁷ Vgl. u.a. § 3a Verwaltungsverfahrensgesetz

Bestehende Formerfordernisse beschreiben insofern einen Rahmen für die Schriftgutverwaltung und den Geschäftsgang, so auch die Email-Kommunikation sowie die Form der Aufbewahrung. So sind elektronisch signierte Unterlagen, auch Emails, unter Erhaltung der Signatur aufzubewahren, womit auch die entsprechenden technischen Rahmenbedingungen zu treffen sind²⁸.

Beweiskräftige Emails wie im Aufsatz erwähnt besitzen einen entsprechenden rechtlichen Rahmen, der im Aufsatz nur bedingt angesprochen wird. Grundsätzlich unterliegen Emails, wie alle elektronischen Dokumente, der freien Beweiswürdigung des Richters (§§ 286 und 371 ZPO²⁹). Soweit elektronische Dokumente, so auch Emails, mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen sind, erlangen sie die Beweiswirkung öffentlicher oder privater Urkunden (§§ 371a i.V.m. 415 ff. ZPO³⁰). Bezüglich der Beweiskräftigkeit von Emails gibt es also fundamentale Unterschiede, die von den Behörden entsprechend zu beachten sind.

Die Beweiskräftigkeit aktenrelevanter Emails, wie auch anderer aktenrelevanter Dokumente ist zur Sicherung der Nachvollziehbarkeit und Transparenz des Verwaltungshandelns, für die gesamte Dauer der laufenden Bearbeitung sowie der geltenden Aufbewahrungsfristen im Aktenzusammenhang sicherzustellen³¹.

Die Anforderungen an eine ordnungsgemäße Schriftgutverwaltung gelten auch während der Aufbewahrungsfristen³². Dies ist durch den Teilschritt im Dokumentenlebenszyklus der sog. Langzeitspeicherung sicherzustellen.

Die Dauer der geltenden Aufbewahrungsfristen wird nicht dabei nicht, wie im Aufsatz herauskommt, durch außerstaatliche Best Practices wie bspw. der NARA definiert, sondern durch die in Deutschland für die öV verbindlichen rechtlichen und organisatorischen Regelungen. So sind Unterlagen in Personalakten bspw. 30 Jahre oder Notariatsakten 100 Jahre aufzubewahren. Darüberhinaus enthalten einzelne Registraturrichtlinien teilweise standardisierte Fristen, die Geltung erlangen, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist. So gelten in Sachsen bspw. grundsätzlich 10 Jahre Aufbewahrungsfrist, soweit keine andere rechtliche Regelung besteht³³. Bestehen keine Regelungen, so obliegt es dem zuständigen Bearbeiter die Aufbewahrungsfrist zu definieren, da nur er aufgrund seiner Kenntnis des konkreten Vorgangs die Dauer eines potenziellen Rückgriffs definieren kann.

²⁸ Vgl. § 17 SigV i.V.m. Roßnagel Alexander (u.a.): Handlungsleitfaden zur Aufbewahrung elektronischer und elektronisch signierter Dokumente. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.), Berlin 2007

²⁹ Die ZPO gilt auch für die Fragen des Beweisrechts in der öffentlichen Verwaltung gem. § 98 VwGO.

³⁰ Vgl. Zivilprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Dezember 2005 (BGBl. I S. 3202; 2006 I S. 431; 2007 I S. 1781), zuletzt geändert durch Artikel 2 G. vom 26. März 2008 (BGBl. I S. 441) i.V.m. Gesetz über die Verwendung elektronischer Kommunikationsformen in der Justiz (Justizkommunikationsgesetz – JKomG) vom 22. März 2005

³¹ Vgl. Roßnagel Alexander (u.a.): Handlungsleitfaden zur Aufbewahrung elektronischer und elektronisch signierter Dokumente. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.), Berlin 2007 i.V.m. Roßnagel, Alexander: Langfristige Aufbewahrung elektronischer Dokumente. Anforderungen und Trends. Baden-Baden 2007

³² Ebenda i.V.m. DOMEA®-Organisationskonzept 2.1. Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik (Hrsg.), Berlin 2005

³³ Vgl. VwV Registraturordnung – VwVRegO vom 21. November 2008, in: SächsABl. Jg. 2008 Bl.-Nr. 50 S. 1671

Die GdPDU, von Frau Schwarz zur Definition der Anforderungen an eine langfristige Aufbewahrung herangezogen, die Grundsätze zum Datenzugriff und zur Prüfbarkeit digitaler Unterlagen, ein Schreiben des BMF vom 16. Juli 2001 treffen Regelungen „für die Anwendung der Regelungen zum Datenzugriff und zur Prüfbarkeit digitaler Unterlagen gem. § 146 Abs. 5, §147 Abs. 2, 5, 6, § 200 Abs. 1 AO und § 14 Abs. 4 UStG“³⁴ Die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführungssysteme, definieren Anforderungen an „nach steuerlichen Vorschriften zu führenden Bücher und sonst erforderlichen Aufzeichnungen“ von Privatunternehmen soweit diese auf Datenträgern geführt werden. Sowohl GoBS als auch GdPDU beziehen sich auf Privatunternehmen, die der Steuerpflicht gegenüber dem Staat unterliegen. Sowohl aus GdPDU als auch GoBS entspringt der Terminus der Revisionssicherheit, nämlich der Prüfbarkeit steuerrelevanter Unterlagen von Privatunternehmen im Rahmen einer Steuerprüfung. Trotz Neuem Steuerungsmodell unterliegen der Staat und damit die öffentliche Verwaltung noch nicht den Regelungen für Privatunternehmen. Sowohl GdPDU als auch GoBS haben für die öV keine Geltung und treten insofern hinter die Geltung von Fachgesetzen³⁵, Geschäftsordnungen und Registraturrichtlinien sowie darauf basierenden Handlungsleitfäden zurück.

Die Langzeitspeicherung erfolgt systemtechnisch entweder im DMS/VBS und/oder in einem sog. Archivsystem. Dabei werden die Dokumente und damit auch Emails im Aktenzusammenhang unter Einhaltung der jeweils geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen verwahrt. Spezielle Email-Archivierungssysteme wie im Aufsatz dargestellt besitzen für die öV insofern keine Bedeutung, da diese allein auf Emails fokussieren und damit den Aktenzusammenhang nicht gewährleisten.

Die Langzeitspeicherung beginnt mit dem Abschluss eines Vorgangs i.d.R. durch eine zA-Verfügung. Dieser Beginn schwimmt im Aufsatz besitzt aber entscheidende Wirkung, denn nach Abschluss werden die Meta- und Primärdaten des Vorgangs in ein langzeitspeicherfähiges Format überführt und genau hierfür kommt XDOMEA zum Einsatz. Der Standard ist also nicht freischwebend wie es im Aufsatz erscheint, sondern ermöglicht gerade die Aufbewahrung aktenrelevanten Schriftguts (Emails, andere Dokumente) im Aktenzusammenhang, in dem die Aktenstrukturen nach dem DOMEA®-Konzept abgebildet werden. Die Metadaten umfassen neben inhaltlichen Angaben zwingend die Bearbeitungs- und Protokollinformationen. Dies ist keine SOLL-Bedingung, sondern eine Notwendigkeit um die Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns und, im archivischen Sinn den Entstehungszusammenhang, offenzulegen. Gerade die Frage warum eine behördliche Entscheidung gefällt wurde ist in einem etwaigen Gerichtsverfahren von entscheidender Bedeutung ebenso wie für einen Historiker zur Darstellung eines geschichtlichen Sachverhalts. Die Primärdaten (Dateien) können in der öV problemfrei in ein Langzeitformat überführt werden, wofür sich PDF/A etabliert hat.

Bestehende qualifizierte elektronische Signaturen sind mit den Dokumenten (so auch Emails) zu speichern und für die Dauer der Aufbewahrungsfristen zu erhalten und periodisch zu erneuern, was die Einbindung von Verfahren wie ArchiSafe und ArchiSig impliziert. Zur Erhaltung der Vorgänge über lange Aufbewahrungsfristen gilt das Migrationsverfahren als etabliert. Dabei ist die Signaturproblematik von hervorgehobener Bedeutung, zieht doch die Migration eines signierten Dokuments auf ein neues Datenformat die Veränderung des

³⁴ Vgl. Grundsätze zum Datenzugriff und zur Prüfbarkeit digitaler Unterlagen (GDPdU) (BMF-Schreiben vom 16. Juli 2001 - IV D 2 - S 0316 - 136/01 -)

³⁵ z.B. Bundesdatenschutzgesetz, Grundbuchordnung, SGB, Archivgesetze etc.

Bitstroms nach sich, auf den sich der signaturimmanente Hashwert bezieht. Verändert sich jedoch der Bitstrom, so ist die Prüfung des Hashwerts, der der Sicherung der Integrität des Dokuments so eben bspw. der Email dient, negativ. Dadurch ist jedoch gleichzeitig die Signaturprüfung negativ, da diese die Hashwertprüfung einschließt. In der Folge können Integrität noch Authentizität des elektronischen Dokuments, so auch der Email eindeutig nachgewiesen werden. Somit ist für die langfristige Erhaltung, insbesondere elektronisch signierter Emails eine beweissichere Migration sicherzustellen, was die Einbindung des TransiDoc-Verfahrens impliziert.

Wie alle Unterlagen, die zur laufenden Aufgabenerfüllung einer Behörde nicht mehr benötigt werden unterliegen auch Emails der Anbietungspflicht gegenüber dem zuständigen staatlichen Archiv³⁶. Dies wird durch die Aussonderung, als faktisch letzten Schritt innerhalb der Schriftgutverwaltung, Teilschritt Langzeitspeicherung realisiert. Die Verbindung zwischen Langzeitspeicherung und Archivierung schwimmt im Aufsatz, als dass die Aussonderung faktisch keine Erwähnung findet, obwohl diese die Grundlage für die Anbietung von Unterlagen gegenüber dem zuständigen staatlichen Archiv, deren Bewertung sowie die Übernahme des archivwürdigen Teils darstellt. Gerade die Aussonderung bildet einen komplexen Funktionsbereich in DMS/VBS, dessen Umsetzung eine intensive Kommunikation zwischen Organisatoren, IT und Archiv erfordert.

Die Aussonderung elektronischer Akten und damit auch Emails erfolgt in der öV in der Mehrheit nach dem zweistufigen oder vierstufigen Aussondungsverfahren nach dem DOMEA®-Konzept. Das elektronische Archiv wird nach dem mehrheitlich dem ISO-normten OAIS-Modell aufgebaut. Auch bei der Aussonderung besitzt XDOMEA als Metadatenstandard erhebliche Bedeutung integriert doch die Version 2.0 archivspezifische Angaben³⁷. Neben XDOMEA werden, insbesondere zur technischen Beschreibung der auszusondernden Vorgänge auch Metadatenstandards wie PREMIS oder METS eingesetzt. Ein reines XML hilft hier wenig, als dass XML eine reine Struktursprache darstellt, die notwendige Struktur für behördliches Schriftgut, zu dem Emails zweifelsohne gehören jedoch in einer DTD – bspw. XDOMEA oder PREMIS zu definieren ist.

Die Langzeitspeicherung elektronischer Akten (und innerhalb dieser auch Emails) ist für die öffentliche Verwaltung keine neue, Herausforderung. Vor dem Hintergrund der seit >8 Jahren erfolgenden Einführung und Nutzung von DMS/VBS ist die rechts- und beweissichere Aufbewahrung elektronischer Unterlagen ein hochaktuelles Thema, zu dem bereits Lösungen im Regelbetrieb existieren. Gleiches gilt für ein validiertes Aussondungsverfahren. Die Entwicklung ist hier entsprechend dem Innovationstempo der IT im Fluss. Beispielhaft seien das Digitale Archiv des Bundesarchivs oder die entspr. Lösungen und Projekte in Niedersachsen, Brandenburg oder Sachsen genannt³⁸.

³⁶ Vgl. Gesetz über die Sicherung und Nutzung von Archivgut des Bundes (Bundesarchivgesetz - BArchG) vom 6. Januar 1988 (BGBl. I S. 62), zuletzt geändert durch § 13 Abs. 2 des Informationsfreiheitsgesetzes vom 5. September 2005 i.V.m. DOMEA®-Organisationskonzept 2.1. Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik (Hrsg.), Berlin 2005

³⁷ XDOMEA 2.0 integriert die Angaben aus XArchiv

³⁸ Vgl. auch die regelmäßigen Publikationen des AK „Archivierung von Unterlagen aus digitalen Systemen“

Als Standard für die elektronische Akte und IT-gestützte Vorgangsbearbeitung gilt das DOMEA®-Konzept als etabliert. Dieses setzt die normativen Anforderungen an eine ordnungsgemäße behördliche Schriftgutverwaltung entsprechend den geltenden rechtlichen und organisatorischen Regelungen in konkrete Bedingungen an eine elektronische Aktenführung und Vorgangsbearbeitung um. Das DOMEA®-Konzept enthält damit auch Inhalte zur rechtssicheren Email-Kommunikation in der öV. Hinzu kommen funktionale Anforderungen gegenüber DMS/VBS. Die MoReq 2 können in der öV derzeit nur bedingt angewendet werden, als dass derzeit noch das länderspezifische Kapitel 0 fehlt und die allgemeinen Anforderungen der MoReq 2 die behördliche Schriftgutverwaltung nicht ausreichend umfassen.

Die Regelungen für die Schriftgutverwaltung und den Geschäftsgang in Behörden gelten wie beschrieben für jegliches Schriftgut, unabhängig davon, ob es sich um analoge oder elektronische Unterlagen handelt. Emails können damit nicht isoliert, sondern nur im Aktenkontext betrachtet werden. Gerade die Vollständigkeit der Akten bildet in der steigenden Nutzung der IT ein zentrales Problem, so werden aktenrelevante Unterlagen im Email-Verfahren, auf diversen Laufwerken oder in Papierform in der papiernen Akte aufbewahrt. Diese unvollständige Aktenführung gefährdet zum einen die Rechts- und Beweissicherheit der Behörden, da Entscheidungsprozesse nur bedingt lückenlos nachgewiesen werden können und geltende Formvorschriften auch nur bedingt Berücksichtigung finden. Zum anderen erschwert diese Vorgehensweise eine stringente rechts- und beweissichere Langzeitspeicherung und Datenerhaltung und damit in der Folge eine ordnungsgemäße Aussonderung gegenüber dem zuständigen Archiv.

Damit bildet die Vollständigkeit behördlicher Akten eine der wichtigsten Grundlagen zur rechts- und beweissicheren Langzeitspeicherung und schlussendlich der Archivierung. Speziell der Umgang mit Emails und deren Veraktung stellt eine der Herausforderungen in einer elektronischen Aktenführung und Vorgangsbearbeitung.

Emails bilden für Behörden also nur einen kleinen Ausschnitt des Komplexes Schriftgutverwaltung und insofern im Kontext des gesamten aktenrelevanten Schriftguts als Teil einer elektronischen Aktenführung und/oder Vorgangsbearbeitung und Langzeitspeicherung zu betrachten. Eine isolierte Betrachtung von Emails greift daher zu kurz. Zudem ist die Trennung der Anforderungen an die Schriftgutverwaltung gegenüber Unternehmen und öffentlichem Bereich nicht nur rechtlich gegeben, sondern zur Identifizierung und Erfüllung der Bedingungen hinsichtlich der Rechts- und Beweissicherung sowie einer standardisierten Aussonderung als eine Grundlage archivischer Überlieferungssicherung zwingend notwendig.

Links und Literaturhinweise:

- <http://www.archisafe.de>
- <http://www.transidoc.de>
- <http://www.koopa.de/produkte/xdomea2.html>
- 3. Verwaltungsverfahrenänderungsgesetz (VwVfÄG) vom 21.8.2002
- Abgabenordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 21. Dezember 2007 (BGBl. I S. 3198)

- Aussonderung digitaler Unterlagen und deren Archivierung im Bundesarchiv - Ein Leitfaden. Bundesarchiv (Hrsg.) 2009
- DOMEA®-Organisationskonzept 2.1. Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik (Hrsg.), Berlin 2005
- Erlass zur Aktenführung in den Dienststellen des Landes Hessen (Aktenführungserlass – AfE) vom 16. Mai 2007
- Fischer-Dieskau, Stefanie: Das elektronisch signierte Dokument als Mittel zur Beweissicherung. Anforderungen an seine langfristige Aufbewahrung. 2006
- Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien. Bundesministerium des Innern, Berlin 2006
- Gemeinsame Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung Allgemeiner Teil (GGO I) Vom 8. Mai 2001
- Gesetz über die Sicherung und Nutzung von Archivgut des Bundes (Bundesarchivgesetz - BArchG) vom 6. Januar 1988 (BGBl. I S. 62), zuletzt geändert durch § 13 Abs. 2 des Informationsfreiheitsgesetzes vom 5. September 2005
- Gesetz über die Verwendung elektronischer Kommunikationsformen in der Justiz (Justizkommunikationsgesetz – JKomG) vom 22. März 2005
- Gesetz zur Anpassung der Formvorschriften des Privatrechts und anderer Vorschriften an den modernen Rechtsgeschäftsverkehr vom 13.7.2001
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung. zuletzt geändert durch Art. 1 G v. 19.3.2009 I 606
- Grundsätze zum Datenzugriff und zur Prüfbarkeit digitaler Unterlagen (GDPdU) (BMF-Schreiben vom 16. Juli 2001 - IV D 2 - S 0316 - 136/01 -)
- Hänger,, Andrea: Archivierung im Archiv. Vortrag zum 2. nestor-Seminar „Einführung in die Langzeitspeicherung und elektronische Archivierung im Archivbereich“ am 13. Januar 2006 in der SUB Göttingen. Göttingen 2006
- Hollmann, Michael: Eckpunkte eines Gesamtkonzepts zur Archivierung elektronischer Unterlagen aus der Sicht des Bundesarchivs. Vortrag zum 14. Anwenderforum E-Government, Berlin 2008
- Registraturrichtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut in Bundesministerien. Bundesministerium des Innern, Berlin 2001
- Roßnagel Alexander (u.a.): Handlungsleitfaden zur Aufbewahrung elektronischer und elektronisch signierter Dokumente. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.), Berlin 2007
- Roßnagel, Alexander: Langfristige Aufbewahrung elektronischer Dokumente. Anforderungen und Trends. Baden-Baden 2007
- Signaturgesetz vom 16. Mai 2001 (BGBl. I S. 876), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 26. Februar 2007 (BGBl. I S. 179)
- Signaturverordnung vom 16. November 2001 (BGBl. I S. 3074), zuletzt geändert durch Artikel 9 Abs. 18 des Gesetzes vom 23. November 2007 (BGBl. I S. 2631)"
- Skrobotz, Jan: Das elektronische Verwaltungsverfahren. Die elektronische Signatur im E-Government. Berlin 2005 (Beiträge zum Informationsrecht, Band 14)

- Schriftgutverwaltung in Bundesbehörden – Einführung in die Praxis. Eine Darstellung des Bundesarchivs. Bundesverwaltungsamt (Hrsg.) 2005
- Standards und Normen im Umfeld ECM. Leitfaden für organisatorische und technische Anforderungen. VOI-Verband Organisations- und Informationssysteme e.V. (Hrsg.) Bonn 2008
- Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), zuletzt geändert durch § 62 Abs. 11 des Gesetzes vom 17. Juni 2008 (BGBl. I S. 1010)
- Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), geändert durch Artikel 4 Abs. 8 des Gesetzes vom 5. Mai 2004 (BGBl. I S. 718)
- Vorläufige geschäftsordnende Regelungen für die IT-gestützte Vorgangsbearbeitung (RegITgVB). Sächsisches Staatsministerium des Innern. 2007
- VwV Registraturordnung – VwVRegO vom 21. November 2008, in: SächsABl. Jg. 2008 Bl.-Nr. 50 S. 1671
- Zivilprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Dezember 2005 (BGBl. I S. 3202; 2006 I S. 431; 2007 I S. 1781), zuletzt geändert durch Artikel 2 G. vom 26. März 2008 (BGBl. I S. 441)