

SANNWALD



# **Professionelle Aktenführung in der Kommunalverwaltung**

**E-Akten und Papierakten nach dem  
Kommunalen Aktenplan 21**

2. Auflage

BOORBERG

# **Professionelle Aktenführung in der Kommunalverwaltung**

E-Akten und Papierakten  
nach dem Kommunalen Aktenplan 21

Prof. Dr. Wolfgang Sannwald

2., umfassend erweiterte Auflage

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek |  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über [www.dnb.de](http://www.dnb.de) abrufbar.

2. Auflage, 2024  
ISBN 978-3-415-07528-3

© 2017 Richard Boorberg Verlag

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.  
Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zu-  
gelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages. Dies gilt  
insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen,  
Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in  
elektronischen Systemen.

Titelfoto: © RBV  
Satz: abavo GmbH, Nebelhornstraße 8, 86807 Buchloe  
Druck und Bindung: Laupp & Göbel GmbH, Robert-Bosch-Straße 42,  
72810 Gomaringen

Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG | Levelingstraße 6a |  
81673 München  
Stuttgart | München | Hannover | Berlin | Weimar | Dresden  
[www.boorberg.de](http://www.boorberg.de)

## **2. Geben Sie Ihrem Schriftgut ein Zuhause – die Akte**

Das wichtigste Ziel der Schriftgutverwaltung ist es, das Prinzip der Aktenmäßigkeit des Verwaltungshandelns zu verwirklichen. Dieses Prinzip gilt prinzipiell für alle Unterlagen, die wir in der öffentlichen Verwaltung produzieren. Die Form, mit deren Hilfe das Prinzip umgesetzt wird, ist die Akte. In Kapitel 2 stelle ich anhand der Entwicklung der Aktenführung systematisch dar, welche Wesenszüge eine Akte hat. Dann informiere ich über die Arten von Akten in der öffentlichen Verwaltung bis hin zu elektronischen Akten. Dazu gehört, dass man Akten richtig beschriftet und ihren Inhalt organisiert.

### **2.1 Entwicklung der Akten**

Vor dem Wiederaufkommen von Schriftlichkeit und Urkunden nach der Antike mussten Rechtstitel mündlich überliefert werden. Wer damals Rechte beanspruchte, musste diese durch Erinnerungen lebender Menschen bezeugen lassen. Diese sind eine unsichere Sache. Das führte im Mittelalter immer wieder zu Streit und Fehdekrigen. Noch konnten die allermeisten Menschen weder lesen noch schreiben. Im deutschen Sprachraum verhalfen vor allem die Kirche und Handelsleute der Schriftlichkeit wieder zur Etablierung in Rechtsgeschäften. Ihr Personal begann im Mittelalter damit, eigene Rechtstitel oder die der Könige und Fürsten in Pergamenturkunden festzuhalten. Mönche, die diese Urkunden oft anfertigten, sicherten dadurch die Inhalte von Rechtsgeschäften dauerhaft. Die schreibkundigen Mönche waren Spezialisten, sie beschrieben teures Pergament und brauchten viel Zeit dafür. Deshalb waren ihre Urkunden sehr teuer. Die Kosten dafür leisteten sich aber immer mehr Herrschende. Das begünstigten auch die Richter der Zeit, die das schriftlich Fixierte bald mündlicher Überlieferung vorzogen. Lag ihnen eine Urkunde vor, dann stand da ein Sachverhalt. Listen von Zeugen erhöhten dessen Glaubhaftigkeit. Das bestätigten sie durch ihre Siegel, die sie mit der Urkunde verbanden. Richter räumten einer Urkunde im Prozess den höchsten Rang ein. Es ging dann vor allem darum, dass sie das schriftlich Formulierte auslegen mussten. Wer eine Urkunde besaß, besaß dadurch den verbrieften Rechtstitel. Urkunden hatten deshalb für die Besitzer großen Wert. Deshalb bewahrten sie diese häufig in Schatzkammern auf. Seit dem 14. Jahrhundert führte eine technische Entwicklung dazu, dass Urkunden deutlich billiger zu haben waren. Damals kam im Abendland

## 2. Geben Sie Ihrem Schriftgut ein Zuhause – die Akte

---

Papier als Schriftträger auf. Der neue Schriftträger ersetzte rasch das teurere Pergament. Gleichzeitig entwickelten sich die Städte und die Fürstentümer und deren Verwaltungen. In den Städten lernten immer mehr Menschen Lesen und Schreiben. Das lag auch am Bedarf der Handelsleute, die ihre Geschäfte im Blick behalten wollten. Sie führten Rechnungsbücher, schrieben auf, wer ihnen wie viel Geld schuldete, wo sie welche Waren zu welchen Preisen gekauft, gelagert, transportiert und wiederverkauft hatten. Sie korrespondierten schriftlich über große Distanzen hinweg miteinander. Fürsten und Städte richteten ihrerseits konstante Verwaltungsinstitutionen ein, unter anderem die „Kanzleien“. Der Kern des Personals waren neben den „Räten“ die „Schreiber“, was schon vom Namen her auf die Rolle der Schriftlichkeit hinweist.

Öffentliche Verwaltungen nutzten Schriftstücke für ihre systematische und langfristige Verwaltungsarbeit. Sie fixierten mit ihrer Hilfe die Informationen der Verwaltung, nutzten Papier zur kontinuierlichen Entwicklung von Entscheidungsprozessen, zur Realisierung von Entscheidungen und zur Kommunikation. Ihre Schriftstücke bewahrten und organiserten beispielsweise Kirchen, Territorialstaaten und Städte in Form von Registraturen. Im Laufe der Zeit kam es auch hier zu Fortschritten. Seit dem 16. Jahrhundert setzte sich beispielsweise als genormte Papiergröße das Folioformat (rund 29×40 cm) durch. Verwaltungsleute lernten, mit den zunehmenden Papiermengen auch organisatorisch umzugehen und die Verwaltungsprozesse zu optimieren.

Zunächst enthielten die einzelnen Schreiben an Städte oder an Territorialstaaten, an Kaiser und Reich, an Geschäftsleute und an kirchliche Einrichtungen noch jeweils eine Anzahl von Themen oder Betreffen. Papier war teuer und wer gleich über mehrere Themen schrieb, sparte. Schreiben zu mehreren Themen lassen sich schlecht thematisch sortieren. Die Schreiber sortierten die Schreiben deshalb häufig nach den jeweiligen Korrespondenzpartnern. Sie sammelten alle Schreiben pro Korrespondenzpartner in einem Fach im Regal, einer Schublade im Schrank oder einer Mappe. Sie legten die so geordneten Schriftstücke aufeinander, je nachdem, wann sie verfasst wurden. Dadurch sortierten sie diese Korrespondenz chronologisch. Viele Schreiber hefteten diese Schreiben nach einiger Zeit durch einen Faden zusammen. Dadurch sicherten sie die chronologische Ordnung und die Zusammenghörigkeit. Je mehr Schreiben Verwaltungen miteinander austauschten, desto schwerer fanden die Verwalter allerdings bestimmte Themen darin. Die Schreiber behelfen sich zunächst mit Stichwortverzeichnissen. Sie wiesen den Schreiben be-

stimmte Stichworte zu und sammelten diese in alphabetischen Verzeichnissen. Gleichzeitig nummerierten sie die gehefteten Bände durch. Der Eintrag im Stichwortverzeichnis verwies auf eine bestimmte Seitenzahl in einem bestimmten Band. Im Zweifel mussten sie aber immer noch viele Seiten in mehreren Bänden nacheinander aufschlagen, wenn sie alle Informationen zu einem bestimmten Thema zusammenstellen wollten.

In dieser Hinsicht brachte die Erfindung und Durchsetzung der Sachakte vom 16. bis 18. Jahrhundert einen entscheidenden Fortschritt. Damals begannen die Schreiber damit, Schriftstücke nur noch zu einzelnen Themen oder Betreffen zu verfassen. Dadurch konnten sie alle Schriftstücke zu einem einzelnen Thema oder Betreff bündeln. Sie sammelten seitdem lieber alle Schreiben zu einem Thema in einem Behälter, selbst wenn diese von unterschiedlichen Korrespondenzpartnern und Verfassern stammten. Das erleichterte ihnen die Übersicht und die Bearbeitung enorm. Der entscheidende Fortschritt liegt in der Zusammenfassung von Unterlagen nach Sachbetreffen oder Vorgängen. Auf diesem Fortschritt baut die gesamte moderne Schriftgutlehre auf, bis hin zur Bildung elektronischer Akten in Dokumentenmanagementsystemen.

## 2.2 Gegenstand der Aktenbildung

### 2.2.1 Unterlagen

Nicht alles Schriftgut, das die Mitarbeitenden von öffentlichen Verwaltungen heutzutage produzieren, wird in Form von Akten organisiert. Unter der Vielfalt von Informationen und von Informationsträgern, die in den Verwaltungen eine Rolle spielen, gibt es einige, die besser nicht in Akten abgelegt werden. Für die Gesamtmenge der Akten und anderer Informationsträger und ihrer Inhalte galt früher der Begriff „Schriftgut“. Heutzutage ist dieser Begriff etwas aus der Mode, da er sich sehr stark an der „Schrift“ festmacht, die wir oft in Papierform denken. Zeitgemäßer erscheint der Begriff „Unterlagen“, wie er in den meisten deutschsprachigen Archivgesetzen Verwendung findet. Mit Unterlagen sind alle bei der Verwaltungstätigkeit entstehenden Daten und Informationsträger gemeint, in denen sich das Verwaltungshandeln abbildet. Neben beschriftetem Papier können dies elektronische Dokumente, E-Mails, Fotografien und alle anderen Informationsträger und Daten sein.

In diesem Handbuch verwende ich immer wieder den Begriff „Schriftgut“ anstelle des Begriffs „Unterlagen“ und meine damit auch elektronische

Unterlagen, sofern deren Inhalte schriftlich dargestellt werden können. Man könnte sie ja meist ausdrucken und hätte die Schriftlichkeit dann wieder schwarz auf weiß. Mir erscheint es noch zu früh, den Begriff „Schriftgut“ aufzugeben, weil dieser das Prinzip der „Schriftlichkeit des Verwaltungshandelns“ viel besser abbildet als der Begriff „Unterlagen“. Die Grenzen des Begriffs der Schriftlichkeit beginnen allerdings bei Unterlagen wie Fotografien, die keine Buchstaben oder andere Schriftzeichen enthalten.

Im Folgenden möchte ich einen Überblick über die wichtigsten Unterlagen geben, die derzeit eine Rolle spielen, und systematisieren, in welchen Fällen sie in Akten hineingehören oder wann sie besser außerhalb der Akten abzulegen sind.

### 2.2.2 Urkunden

Zu den eher klassischen Unterlagen in den öffentlichen Verwaltungen gehören die Urkunden. Vielleicht verbinden Sie mit dem Begriff ein Bild von alten Pergamenturkunden mit ihren Wachssiegeln? Solche Unterlagen finden sich heutzutage kaum noch innerhalb der Verwaltungsregistrierungen, sie sind in aller Regel längst Bestandteil von Archiven. Der Begriff ist dennoch nicht nur historisch. In seiner modernen Ausprägung hat er einiges von seiner früheren Bedeutung behalten, weil mit Urkunden meist Schriftstücke gemeint sind, die mit einem hohen rechtlichen Schutz versehen sind und ein Geschäft, einen Tatbestand oder einen Sachverhalt fixieren. Meist sind es Notare oder Standesbeamte, die der Urkunde öffentlichen Glauben und rechtlichen Schutz verleihen.

Urkundencharakter im Sinne einer dauerhaften Rechtssicherung können aber auch Schriftstücke vorweisen, die sehr unauffällig aussehen. Das kann beispielsweise auch die Rechnung eines Fotografen für ein bestimmtes Foto sein. Insbesondere wenn er in dieser Rechnung einer Gemeinde oder einem Landkreis ein zeitlich und räumlich unbegrenztes Nutzungsrecht zur Veröffentlichung mitverkauft. In diesem Fall hat er ein Nutzungsrecht verkauft, das während der gesamten Lebenszeit des Fotografen und noch sieben Jahrzehnte über dessen Tod hinaus gelten kann. Der Vertrag bindet also noch dessen Erben. Die Verwaltung kann ihr erworbene Nutzungsrechte evtl. auch Jahrzehnte später gegenüber den Erben nachweisen müssen, wenn sie das erworbene Foto noch einmal veröffentlichen möchte. Ein Nutzungsrecht stellt insofern einen Wert dar. Wenn die Verwaltung das Schriftstück verliert, das ihr dieses Recht sichert, erleidet sie einen Vermögensschaden. Deshalb kann es sinnvoll sein, diese schlichte Rechnung als Urkunde zu behandeln und zu klassifizieren.

Das praktische Problem besteht darin, dass die Rechnung des Fotografen im Normalfall lediglich in den rechnungsbegründenden Unterlagen der Verwaltung abgelegt werden würde. Rechnungsbegründende Unterlagen sind aber häufig mit Aufbewahrungsfristen von 10 Jahren nach erfolgter Rechnungsprüfung hinterlegt. In diesem Fall kommt es also zunächst darauf an, den Urkundencharakter der Rechnung zu erkennen. Dann geht es um die langfristige bis dauernde Aufbewahrung. Verwaltungen müssen dazu in der Lage sein, rechtssichernde Urkunden Jahrzehnte bis Jahrhunderte in der Registratur aufzubewahren, jenseits des persönlichen Erinnerungsvermögens von Sachbearbeitungen. Würde eine einzelne Urkunde bei den rechnungsbegründenden Unterlagen mit kürzeren Aufbewahrungsfristen aufbewahrt werden, sind in dieser Hinsicht Probleme vorprogrammiert. In der Schriftgutlehre gibt es deshalb das Instrument der Urkundenablage in einer Sammelakte. Im genannten Beispiel würde es Sinn ergeben, eine Sammelakte „erworbenen Nutzungsrechte“ zu bilden. Diese ist dann dauernd aufzubewahren. In die rechnungsbegründenden Unterlagen wird dann lediglich eine Kopie der Originalrechnung aufgenommen und auf die Sammelakte verwiesen.

### 2.2.3 Dokumente

In diesem Buch verwende ich den Begriff Dokumente umfassend für alles, was in Akten abgelegt werden kann. Dies sind in der Welt der Papierakten Schriftstücke, Briefe, Ausdrucke von E-Mails, Pläne und ähnliches. In elektronischen Akten gehören dazu alle in elektronische Form umgewandelten Schriftstücke wie Fax, Scans oder Fotos, vor allem aber alle elektronisch erstellten Objekte wie E-Mail, Datenbankauszüge und andere Dateien, einschließlich aller ergänzenden Angaben. Ergänzende Angaben können in diesem Fall beschreibende Metadaten, Geschäftsgangvermerke und Verfügungen sein, die zum Verständnis der Informationen notwendig sind.

### 2.2.4 Bände

Der Begriff Band stammt aus der Welt der Papierakten: Buchbinder haben zusammengehörige Papierseiten mit einem Faden zusammengeheftet und zwischen stabile Deckel eingebunden. Bände sind eine besonders stabile Form, um zusammengehörige Papierseiten dauerhaft miteinander zu verbinden. Die Bindung sichert einerseits die Vollständigkeit der enthaltenen Blätter, andererseits deren Sortierung. Es ist teuer, Blätter binden zu lassen. Heutzutage kommen Bände vor allem in hochformalisierten Bereichen zum Einsatz, in denen die enthaltenen Dokumente dauerhaft Recht sichern.

Dazu gehören beispielsweise die Gemeinderatsprotokolle, die Kreistagsprotokolle oder die Sammlung des Gemeindeboten. Diese Bände unterscheiden sich von Sachakten unter anderem dadurch, dass sich ihre Inhalte auf viele Aktenzeichen beziehen. Beispielsweise ruft der oder die Vorsitzende eines Kommunalparlaments bei dessen Sitzungen häufig mehrere Tagesordnungspunkte auf. Meist gehören die einzelnen Tagesordnungspunkte einer Sitzung zu unterschiedlichen Aufgabenbereichen und damit zu unterschiedlichen Aktenzeichen. Weil sich Sitzungsunterlagen also inhaltlich in aller Regel nicht einem einzigen Aktenzeichen zuordnen lassen, sie aber hohe rechtliche Qualität besitzen, macht ihre Ablage in Protokollbänden viel Sinn. Bei Bedarf können Sachbearbeitungen Auszüge aus den Protokollen zusätzlich in ihren Sachakten ablegen.

Früher haben Verwaltungen manchmal auch Sachakten gebunden. Dann handelte es sich um Akten, bei denen man für besonders wichtig hielt, dass alle Dokumente in der hergestellten Reihenfolge ungestört überliefert werden sollten.

Der Begriff Band kennzeichnet auch Teile umfangreicher Akten. Wurde eine Akte zu dick, dann war es zweckmäßig, ihren Inhalt aufzuteilen: Zu einem Zeitpunkt legte der Schreiber die zugehörigen Blätter in einen neuen Aktendeckel. Die Aufteilung in mehrere Bände spielte vor allem zu der Zeit eine Rolle, als Verwaltungen ihre Unterlagen noch nach Korrespondenzpartnern ablegten und die Blätter durch Fäden zusammenhefteten. Gerade wenn Schriftstücke nicht zu einzelnen Sachthemen oder Fällen zusammengefasst sind, kommt der Aufteilung von Serien auf Bände auch heute eine große Bedeutung zu, etwa bei Gemeinderatsprotokollen.

### 2.3 E-Mails

#### 2.3.1 Schriftgutlehre und E-Mails

In diesem Buch geht es mir unter anderem darum, die Regeln der Schriftgutlehre auf die Welt der elektronischen Aktenführung zu übertragen. Dabei geraten unter anderem Dokumentarten in den Blick, die es in der Papieraktenwelt vor 1990 kaum gab. Dies sind zunächst die E-Mails. Sie sind zu Beginn des 21. Jahrhunderts wohl das wichtigste Kommunikationsmittel in den öffentlichen Verwaltungen. An vielen Arbeitsplätzen liegt der Anteil elektronischer Eingänge am gesamten Posteingangsaufkommen deutlich über dem Anteil der Papiereingänge. Ich selbst habe bei meiner Tätigkeit im Landratsamt Tübingen während der vergangenen

fünf Jahre zu mehr als 95 Prozent Schriftstücke in Form von E-Mails erhalten und verschickt. E-Mails sind derzeit die meist produzierten und meist empfangenen Unterlagen in den öffentlichen Verwaltungen.

Heutzutage bekommt vor allem diejenige Person Probleme mit E-Mails, die deren Bedeutung nicht erkennt. E-Mails sind längst kein exotisches und irrelevantes elektronisches Geschwafel mehr. Die Nicht-Wahrnehmung oder Unterschätzung von E-Mails kann zu deren Vernachlässigung führen. Das kann sträflich sein, wenn man an das Prinzip der Aktenmäßigkeit des Verwaltungshandelns denkt.

Zunächst einmal fügt sich die Kommunikationsform E-Mail durchaus in die jahrhundertealte Evolutionsreihe von Schriftträgern und Informationsträgern ein. Die historischen Hilfswissenschaften unterscheiden schon seit langem systematisch zwischen Schriftrträger, Schrift, Beglaubigungsmitteln und eigentlichem Inhalt. Als Schriftrträger kamen früher beispielsweise Steinplatten, Tonscheiben, Papyrus, Pergament aus Tierhäuten und schließlich Papier zum Einsatz. Bei E-Mails ist der Schriftrträger ein elektronisches System aus einer Folge von Ja- und Nein-Schaltungen. Wo früher durch Herausformen oder Auftragen von Buchstaben auf Oberflächen Schrift dargestellt wurde, speichern elektronische Systeme durch Ja- und Nein-Schaltungen Buchstaben und machen sie am Bildschirm als solche lesbar. Bei allen Schriftrträgern geht es darum, Inhalte in Schriftform festzuhalten und darzustellen. Elektronisch gespeicherte Schrift hat den großen Vorteil, dass sie technisch bestimmte Zugriffsarten erleichtert. Sie erleichtert beispielsweise das Sortieren oder Suchen und macht damit die Schriften um ein Vielfaches auswertbarer. Die eigentliche Information lässt sich aber weiterhin in einem alphabetischen und numerischen Schriftbild darstellen. Insofern handelt es sich bei E-Mails um schriftliche Information auf einem elektronischen Schriftrträger. Auch in der E-Mail enthält die Schrift die entscheidenden Informationen. Mit elektronischer Kommunikation geht häufig der Bedarf nach Beglaubigung der Information einher. Das ist ebenfalls nicht neu. Die historische Hilfswissenschaft unterscheidet bereits bei mittelalterlichen Urkunden den eigentlichen Schriftrträger vom Beglaubigungsmittel. Im Mittelalter dienten beispielsweise die Nennung von Zeugen und Wachssiegel als Beglaubigungsmittel. Insofern ist auch der Bedarf nach einer elektronischen Signatur systematisch nichts Neues. Das ist dann ein spezifisches Beglaubigungsmittel in der elektronischen Kommunikation. Wegen dieser und anderer Gemeinsamkeiten lassen sich E-Mails in der Schriftgutlehre systematisch durchaus analog zu Papierbriefen betrachten.

## 2. Geben Sie Ihrem Schriftgut ein Zuhause – die Akte

---

Entscheidend für die Bewertung einer E-Mail ist der Inhalt, den sie übermittelt. Heutzutage ersetzen E-Mails Papierbriefe oft vollumfänglich. Sie enthalten Informationen, die auch postalisch übermittelt werden könnten. E-Mails veranlassen dann ebenso Verwaltungshandeln, wie dies zuvor ein Papierbrief tat. Der Informationswert von E-Mails ist deshalb prinzipiell ebenso hoch wie der eines vom Postboten überbrachten Schreibens. Ange-sichts dieser Relevanz von E-Mails ist das elektronische E-Mail-Postfach keine Restecke für Kommunikation, die man vernachlässigen kann. Ganz im Gegenteil: E-Mails müssen prinzipiell so behandelt werden wie Papierbriefe. Diese Behandlung muss den Standards der Schriftlichkeit des Verwaltungshandelns voll genügen. Nur wer E-Mails nicht nach diesen Standards behandelt, bekommt Probleme mit ihnen. Von dieser Erkenntnis ausgehend ist es sinnvoll, die Regeln zur Behandlung von E-Mails unmittelbar aus dem Vergleich mit Papierdokumenten abzuleiten. Die Leitfrage zum Umgang mit einer E-Mail lautet deshalb: Was wäre mit dem Brief geschehen, den sie ersetzt?

Schwierigkeiten bereiten E-Mails vor allem dann, wenn ihre Form und ihre Einbindung in die Schriftgutverwaltung ungeregelt bleiben. Das fängt beim Posteingang an. E-Mail-Eingänge erfolgen einerseits zentral in einem allgemeinen Behördenpostfach, häufig mit der Adresse „info@Behördenmail-adresse“. Andererseits haben viele Kommunen und Behörden seit dem Aufkommen von E-Mails ihren Posteingang weit geöffnet. Jede Person in der Kommunalverwaltung, die ein personalisiertes E-Mail-Postfach hat, kann E-Mails von außerhalb direkt empfangen. Das bringt eine deutliche Dezentralisierung des Postlaufs mit sich. Denn zunächst durchlaufen nur noch Papierbriefe und E-Mails an die zentrale Behördenadresse die vorgesehene Hierarchie des Posteingangs. Die Poststelle kann nur die zentral eingegangenen E-Mails problemlos registrieren und dadurch zu einem nachgewiesenen Bestandteil des behördlichen Schriftgutes machen. Demgegenüber kommen dezentral empfangene E-Mails direkt bei der Sachbearbeitung an. Welche Stellen der Kommunalbehörde haben heutzutage noch einen Überblick darüber, welche E-Mails überhaupt bei der Kommune eingegangen sind? Wer denkt überhaupt daran, dass dieser Überblick nötig sein könnte? Und wie können Vorgesetzte noch steuernd in den Postlauf eingreifen? Die Dezentralisierung des Posteingangs ist eine deutliche Änderung der Bürokultur seit dem Aufkommen der E-Mail-Kommunikation. Das muss nicht schlecht sein. Diese Dezentralisierung muss aber organisatorisch bewältigt werden. Wie gelangen relevante E-Mails in den Geschäftsprozess und wie werden sie innerhalb dessen dokumentiert? Selbstverständlich könnte eine Behörde den virtuellen Postlauf analog zu jenem der Papierpost regeln.

Wenn in der Papieraktenwelt persönlich adressierte Papierbriefe bei der Sachbearbeitung eingingen, die dienstlichen Inhalt hatten, gab die Sachbearbeitung diese in den normalen Postlauf. Analog könnte man Sachbearbeitungen verpflichten, eingehende aktenrelevante E-Mails an die zentrale Eingangsadresse weiterzuleiten. Das würde jedoch einen deutlichen Mehraufwand verursachen. Eine Verwaltung kann auch die Kompetenz für den Postlauf von E-Mails an Sachbearbeitungen delegieren. Diese müssen dann die E-Mails selbst registrieren und ermessen, über welche E-Mails sie Vorgesetzte informieren.

Ein weiteres Problem kann auftreten, wenn E-Mails auf Papierakten treffen. Hier muss aus schriftguttheoretischer Sicht ganz klar die führende Akte definiert sein. Auf Aktenebene muss klar sein, ob die führende Akte eine digitale oder eine Papierakte ist. Die Akte als zentrales Element der Schriftgutverwaltung sollte möglichst komplett in einer physischen Form vorliegen, entweder digital oder auf Papier. Eine Mischung der Akte selbst – nach dem Motto: die E-Mails digital und der Rest analog – wäre äußerst kompliziert handzuhaben und liefe Gefahr, dass Vollständigkeit und Rechtsklarheit verloren gehen. Deshalb lautet das Prinzip, dass eine führende Akte in einer einheitlichen Erscheinungsform vorliegen muss. Wenn die führende Akte eine E-Akte ist, können die E-Mails elektronisch in dieser abgelegt werden. Ist die führende Akte eine Papierakte, dann muss die E-Mail ausgedruckt und in dieser abgeheftet werden.

<b>von:</b>	Bevorzugt Funktionsadressen (siehe unten Nr. 6) als Absender auswählen!
<b>an:</b>	Wer hat angefragt? Wer soll etwas tun?
<b>CC:</b>	Adressieren Sie nur diejenigen Personen, die den Inhalt der E-Mail <b>zur Kenntnis</b> nehmen sollen. Diese Funktion entspricht dem klassischen „zK-Vermerk“. Wenn eine E-Mail an Sie über CC adressiert ist, müssen Sie diese zur Kenntnis nehmen. Besteht Handlungsbedarf für Sie?
<b>BCC:</b>	Das BCC-Feld ermöglicht es, größere Verteiler von Mailadressen zu nutzen, ohne dass die Adressen aller Adressierten bekannt gegeben werden. Diese Funktion sollte vorzugsweise im Außenkontakt hinsichtlich des Datenschutzes genutzt werden.
<b>Betreff:</b>	Anhand des Betreffs müssen Sie noch nach Jahren erkennen können, welche Informationen in einer E-Mail stehen und welche E-Mails zusammengehören.

Verwenden Sie als Betreff **höchstens sieben Worte**. Benutzen Sie keine Verben! Beginnen Sie den Betreff mit der **übergreifenden Bezeichnung** des angesprochenen Objekts, Projekts oder Verfahrens. Fügen Sie dann nach einem Satzzeichen den **konkreten Anlass** an. Verwenden Sie Abkürzungen im Betreff nur, wenn diese gesetzlich definiert sind.

<b>Inhalt:</b>	<p>Jede <b>sachbezogene E-Mail</b> ist grundsätzlich ein <b>aktenrelevanter Geschäftsbrief</b>. Jede sachbezogene E-Mail gehört deshalb in die zugehörige Akte. Versenden Sie keine schutzwürdigen Informationen per E-Mail, außer wenn dies rechtlich zulässig ist.</p> <p>Schreiben Sie <b>pro Thema eine E-Mail</b>. Schreiben Sie mit Anrede, formulieren Sie <b>ganze Sätze</b>. Schreiben Sie 1-zeilig. Strukturieren Sie den Text durch <b>Absätze und Nummerierung</b>. Beenden Sie das Schreiben mit der vollständigen Angabe von Absender und Funktionsbezeichnung. Vereinfachen Sie dies durch Nutzung der Signierfunktion (siehe unten Nr. 7).</p> <p>Wenn Sie <b>kollegiale Grußbotschaften</b> als E-Mails senden, dürfen diese keine aufgabenbezogenen Inhalte enthalten.</p>
----------------	--

Diese Homogenität der Akte ist ungemein wichtig, weil ein einzelnes Dokument wie etwa ein Papierbrief oder eine E-Mail in aller Regel nicht selbsterklärend sind. Aus Sicht der Schriftgutlehre gewinnen sie jedenfalls ihre Bedeutung aus dem Zusammenhang, in dem sie entstanden sind. Worauf reagiert ein Schreiben? Welches Behördenhandeln liegt ihm zugrunde? Was löst es aus? Damit die gesammelten Schriftstücke leisten können, was sie sollen, reicht es nicht, dass sie da sind. Verwaltungen benötigen den chronologischen Zusammenhang, der sie erklärt. Diesen Ordnungszusammenhang stellt die Akte her. Deshalb gehören relevante E-Mails ebenso wie Schreiben auf Papier chronologisch an der Stelle in die Akte, an der sie wirksam wurden.

### 2.3.2 E-Mail-Regeln

Viele Akten der Kommunalverwaltungen bestehen spätestens seit dem Beginn des 21. Jahrhunderts hauptsächlich aus E-Mails. Deshalb hat diese Kommunikationsform entscheidende Bedeutung für die Qualität der Akten. Zwar können Kommunalverwaltungen die Bürger und Bürgerinnen schwer zu einer hohen formalen Qualität ihrer E-Mails zwingen. Umgekehrt aber können Kommunalverwaltungen durchaus die Kultur der E-Mail-Kommunikation beeinflussen.