

Erstellen von Fristenkatalogen

In Fristenkatalogen legen öffentliche Stellen prospektiv die Aufbewahrungs- und Transferfristen für die bei ihnen entstehenden Unterlagen fest. Dieses Vorgehen empfiehlt sich aus zwei Gründen. Zum einen wird so gewährleistet, dass einheitliche Aufbewahrungs- und Transferfristen für vergleichbare Unterlagen vergeben werden. Zum anderen wird der Prozess der Fristenvergabe rationalisiert. Denn es muss nicht in jedem Einzelfall erneut geprüft werden, welche Aufbewahrungs- oder Transferfrist angemessen ist. Bei der Erstellung eines Fristenkatalogs sollten die nachfolgend behandelten Aspekte beachtet werden.

Struktur des Fristenkatalogs

Bei der Erarbeitung eines Fristenkatalogs ist zunächst zu entscheiden, wie er grundlegend strukturiert sein soll. Dabei bestehen zwei Optionen. Und zwar kann er sich entweder auf Unterlagen beziehen, die zu derselben Aufgabe entstehen, oder auf solche, die formal oder inhaltlich gleichartig sind.

Aufgabenbezogener Fristenkatalog

Ein aufgabenbezogener Fristenkatalog wird in der Regel auf Grundlage eines Aktenplans erstellt. Die Fristen werden dabei auf der untersten Ebene des Aktenplans (= Betreffseinheit) hinterlegt. Sie gelten für alle darunter gebildeten Akten und Vorgänge.

Vorteil eines solchen Fristenkatalogs ist, dass die Fristenvergabe direkt mit der generellen Aktenordnung verbunden wird. Das macht die Handhabung besonders einfach. Bei der elektronischen Aktenführung können die Fristen zudem in der Regel in das E-Akte-System eingelesen und so zumindest in Teilen automatisiert angewendet werden. Nachteilig kann sein, dass für die verschiedenen Unterlagen, die unterhalb derselben Betreffseinheit entstehen, ggf. deutlich divergierende rechtliche oder sonstige Vorgaben zur Fristbemessung

zu beachten sind. In der Folge kann es schwierig sein, angemessene Richtwerte zu formulieren. Des Weiteren entstehen zu einer Betreffseinheit mit der Zeit gelegentlich Unterlagen, die sich in Inhalt und Struktur deutlich von denjenigen unterscheiden, die zum Zeitpunkt der Erarbeitung des Katalogs dort abgelegt wurden. Die Richtwerte können dann nicht mehr angemessen sein, ohne dass das unmittelbar auffällt.

Fristenkatalog zu formal oder inhaltlich gleichartigen Unterlagen

Für einen Fristenkatalog, der sich auf formal oder inhaltlich gleichartige Unterlagen bezieht, werden die bei der jeweiligen öffentlichen Stelle entstehenden Unterlagen analysiert und in Kategorien eingeteilt. Dabei kann es sich zum Beispiel um Rechnungen, Unterlagen zu Stellenbesetzungen oder auch die Verbandsbücher handeln. Die einzelnen Kategorien werden dann in der Regel in alphabetischer Reihenfolge aufgelistet und mit den jeweiligen Fristen versehen.

Vorteil solcher Fristenkataloge ist, dass sich die Fristen leichter und präziser bemessen lassen. Denn durch die Gleichförmigkeit der Unterlagen sind dabei weniger sich möglicherweise widersprechende Vorgaben zu beachten. Sie können zudem auch für Unterlagen verwendet werden, die nicht oder nicht zwingend gemäß einem Aktenplan strukturiert werden, wie zum Beispiel Fallakten. Nachteilig ist, dass die Anwendung solcher Kataloge komplizierter ist. Denn eine logische Sinneinheit (z. B. eine Akte) kann mehrere Unterlagenarten enthalten, für die der Katalog unterschiedliche Fristen vorgibt. In diesem Fall müssen bei der Vergabe der konkreten Frist die unterschiedlichen Vorgaben gegeneinander abgewogen werden.

Bestandteile des Fristenkatalogs

Ein Fristenkatalog sollte unabhängig davon, wie er grundsätzlich strukturiert ist, aus den nachfolgenden Teilen bestehen.

Aufbewahrungsfrist

Bei den in Fristenkatalogen hinterlegten Aufbewahrungsfristen kann es sich um

- exakt anzuwendende Fristen,
- Höchstfristen oder
- Bemessungsbereiche aus Mindest- und Höchstfristen handeln.

Es ist daher im Fristenkatalog nachzuhalten, welche dieser Fristarten dort verwendet werden. Grundsätzlich ist die Handhabung eines Fristenkatalogs am einfachsten, wenn nur eine Art von Fristen zum Einsatz kommt.

Exakte Fristen sollten nur dort verwendet werden, wo sehr einheitliche Informationen entstehen. Das ist vor allem bei Unterlagen der Fall, die zu gleichförmigen Einzelfällen geführt werden. Für alle anderen Unterlagen sollten in der Regel Höchstfristen definiert werden. Denn insbesondere bei aufgabenbezogenen Fristenkatalogen können unterhalb einer Betreffseinheit Akten und Vorgänge gebildet werden, für die unterschiedliche Aufbewahrungsfristen angebracht sind. Es muss daher im Einzelfall geprüft werden, wie lang die konkrete Frist bemessen sein muss. Bemessungsbereiche aus Mindest- und Höchstfristen sollten vor allem dann zum Einsatz kommen, wenn ein bestimmter Zeitraum beispielsweise aus rechtlichen Erwägungen nicht unterschritten werden darf.

Transferfrist

Analog zu den Aufbewahrungsfristen können auch zu den Transferfristen exakt anzuwendende Fristen, Höchstfristen oder Bemessungsbereiche hinterlegt werden. Auch hier gilt, dass in einem Fristenkatalog möglichst nur eine Art von Fristen zum Einsatz kommen sollte. Höchstfristen bieten sich besonders an, da auch bei Transferfristen häufig die Situation auftritt, dass Akten und Vorgänge mit unterschiedlicher Fristbemessung unterhalb einer Betreffseinheit abgelegt sind. Bemessungsbereiche aus Mindest- und Höchstfristen kommen bei Transferfristen seltener zum Einsatz, weil es keine rechtlichen Vorgaben gibt, die eine Mindesttransferfrist vorschreiben.

Bezugspunkt der Frist

Der Fristenkatalog muss die Beschreibung des Gegenstands enthalten, auf den sich die jeweilige Aufbewahrungs- oder Transferfrist bezieht. Bei einem aufgabenbezogenen Fristenkatalog besteht diese aus dem Kennzeichen und der Inhaltsangabe der entsprechenden Betreffseinheit des Aktenplans. Bei einem Fristenkatalog, der auf formalen oder inhaltlichen Kriterien beruht, wird der Gegenstand beschrieben, zu dem die Frist festgelegt wird. Dabei kann es sich um eine bestimmte Art von Fallakten oder auch um ein inhaltliches Kriterium handeln, wie zum Beispiel Rechnungen oder Organisationsunterlagen.

Begründung der Frist

Die jeweilige Aufbewahrungsfrist sollte begründet werden. Das schafft Transparenz bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und kann zu einer besseren Akzeptanz der Richtwerte beitragen. Des Weiteren ist eine solche Begründung hilfreich, wenn Fristenkataloge überarbeitet werden. Auf frühere Überlegungen kann so bequem zurückgegriffen werden, in Rechtsvorschriften definierte Fristen können ohne großen Aufwand regelmäßig auf zwischenzeitliche Änderungen hin überprüft werden. Auch die gemäß § 19 Abs. 1 i. V. m. Anlage 5 RegR notwendige schriftliche Begründung von Aufbewahrungsfristen von mehr als 30 Jahren kann hier hinterlegt werden.

Auch für die Transferfristen sollten Begründungen hinterlegt werden, um Transparenz bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu schaffen. Zwar liegen den Transferfristen keine Rechts- oder Verwaltungsvorschriften zugrunde, die auf Aktualität überprüft werden müssten; doch gerade weil Transferfristen von der zuständigen Organisationseinheit frei vergeben werden, kann es sich lohnen, die dabei angestellten Überlegungen für spätere Überarbeitungen des Fristenkatalogs nachzuhalten.

Bemerkungen

Zuletzt sollte ein Feld für Bemerkungen zur Verfügung stehen. Dort kann beispielsweise auf Besonderheiten oder Belange hingewiesen werden, die bei der Anwendung der jeweiligen Frist zu beachten sind.

Bemessen der Fristen

Aufbewahrungsfristen

Beim Festlegen der Richtwerte für Aufbewahrungsfristen im Fristenkatalog werden grundsätzlich dieselben Kriterien angelegt wie beim Bemessen einer individuellen Aufbewahrungsfrist, also Wirtschaftlichkeit, rechtliche Vorgaben, Bearbeitungsinteresse und Sicherung von Rechten und Pflichten.¹ Es sollte dabei aber u. a. Folgendes beachtet werden:

- Ein wesentliches Kriterium für das Bemessen von Aufbewahrungsfristen ist, in welchem Maße die aktenführende Organisationseinheit für die Aufgabe zuständig ist, zu denen die Unterlagen entstehen. Zugleich verwenden viele öffentliche Stellen

¹ Vgl. dazu die Handreichungen „Bemessen von Aufbewahrungsfristen“, „Orientierungswerte zum Bemessen von Aufbewahrungsfristen“ und „Prüfschema zum Bemessen von Aufbewahrungsfristen“.

organisationsneutrale Aktenpläne. Das heißt, dass die einzelnen Betreffseinheiten gegebenenfalls von mehreren Organisationseinheiten zugleich genutzt werden. Und auch, wenn die Aufbewahrungsfristen für formal oder inhaltlich gleichartige Unterlagen definiert werden, können verschiedene Organisationseinheiten auf dieselben Werte zurückgreifen. In solchen Fällen können keine exakt bemessenen Aufbewahrungsfristen, sondern nur Höchstfristen oder Bemessungsbereiche definiert werden. Darüber hinaus sollten entweder in den allgemeinen Hinweisen zum Gebrauch des Fristenkatalogs oder im Bemerkungsfeld darauf hingewiesen werden, dass kürzere Fristen zu vergeben sind, sollte die aktenführende Organisationseinheit für die Bearbeitung des Sachverhalts nur eingeschränkt federführend verantwortlich oder sogar nur daran beteiligt sein.

- Es ist möglich, dass lediglich ein Teil der Unterlagen, die beispielsweise unterhalb einer Betreffseinheit entstehen, nach rechtlichen Vorgaben nur für einen bestimmten Zeitraum nachgehalten werden darf. Sofern möglich, sollte im Fristenkatalog in solchen Fällen eine allgemeingültige Höchstfrist hinterlegt werden. Stehen dem bezüglich der restlichen Unterlagen andere zu prüfende Kriterien entgegen, ist im Bemerkungsfeld zu erläutern, für welche Unterlagen welche Fristen zu vergeben sind.
- Bei aufgabenbezogenen Fristenkatalogen ist es denkbar, dass Unterlagen mit deutlich divergierenden Inhalten unterhalb derselben Betreffseinheit gebildet werden. Es können also beispielsweise Unterlagen dazu, wie eine Aufgabe der Verwaltung grundsätzlich wahrgenommen werden soll, neben Unterlagen zur Ausführung dieser Aufgabe liegen. Auch hier ist zu beachten, dass nur Höchstfristen oder Bemessungsbereiche im Katalog hinterlegt werden und die bearbeitenden Personen für eine angemessene Abstufung bei der Fristenvergabe sensibilisiert werden sollten.

Transferfristen

Die Festlegung der Richtwerte für Transferfristen im Fristenkatalog folgt dem gleichen Kriterium wie die Festlegung einer individuellen Transferfrist: Ausschlaggebend ist die Wahrscheinlichkeit des Wiederauflebens der Unterlagen.² Hierbei ist u. a. zu beachten:

² Vgl. dazu die Handreichungen „Die Transferfrist“ und „Orientierungswerte zum Bemessen von Transferfristen“.

- Auch für die Bemessung der Transferfristen spielt die Frage eine Rolle, in welchem Maße die aktenführende Organisationseinheit für die Aufgabe zuständig ist, zu denen die Unterlagen entstehen. Daher kann bei Verwendung von organisationsneutralen Aktenplänen ebenfalls das Problem entstehen, dass auf Akten und Vorgänge unterhalb einer Betreffseinheit durch verschiedene Organisationseinheiten zugegriffen wird. Es können dann keine exakten Transferfristen für diese Betreffseinheit definiert werden. Stattdessen sollten Höchstfristen hinterlegt werden mit einer Bemerkung, die analog zu den Aufbewahrungsfristen darauf hinweist, dass individuell kürzere Fristen zu vergeben sind, wenn die akten- bzw. vorgangsführende Organisationseinheit nicht oder nur eingeschränkt federführend an der Sache beteiligt war.
- Das Problem, dass Unterlagen mit deutlich unterschiedlichen Inhalten unterhalb einer Betreffseinheit gebildet werden, spielt auch für die Vergabe von Transferfristen eine Rolle. Hinzu kommt noch, dass nach unterschiedlichen Mustern gebildete Akten und Vorgänge unter einer Betreffseinheit abgelegt sein können. So können z. B. nach Zeitschnitten gebildete Akten/Vorgänge mit kürzerer Transferfrist neben zeitlich offen angelegten Akten/Vorgängen mit längerer Transferfrist abgelegt sein. Daher sollten für die Transferfristen im Fristenkatalog bestenfalls nur Höchstfristen angegeben und die bearbeitenden Personen für eine angemessene Abstufung bei der individuellen Fristenvergabe sensibilisiert werden.

Revision von Fristenkatalogen

Fristenkataloge sollten regelmäßig überarbeitet werden. Zum einen können sich die rechtlichen oder sonstigen Vorgaben ändern, die beim Bemessen der entsprechenden Fristen zu beachten sind. Zum anderen kann sich der Charakter der Unterlagen selbst wandeln, die bei der jeweiligen öffentlichen Stelle entstehen. So können bei aufgabenbezogenen Fristenkatalogen unterhalb einer Betreffseinheit mit der Zeit gelegentlich Unterlagen angelegt werden, die sich in Inhalt und Struktur deutlich von denjenigen unterscheiden, die zum Zeitpunkt der Erarbeitung des Katalogs dort entstanden sind. Bei Fristenkatalogen, die sich auf formal oder inhaltlich gleichartige Unterlagen beziehen, kann die Ergänzung neuer oder die Streichung obsolet gewordener Kategorien notwendig sein.