

Beratung · Prüfung · Service



Erfahrungsbericht
Ergänzungsprüfung Beihilfe
2009

*Gemeindeprüfungsanstalt
Nordrhein-Westfalen*

*Heinrichstraße 1 · 44623 Herne
Postfach 101879 · 44608 Herne
Telefon (0 23 23) 14 80-0
Fax (0 23 23) 14 80-333*

Inhaltsverzeichnis

Zur GPA NRW und zur Prüfung _____	5
Grundlagen der Prüfung _____	5
Ziele der Prüfung _____	6
Methodische Herangehensweise in der Prüfung _____	7
Ergebnisse im Einzelnen _____	9
Ergebnis des Kostenvergleichs zwischen den Alternativen „Eigenregie“ und „Fremdvergabe“ _____	9
Vom Kostenvergleich zum Wirtschaftlichkeitsvergleich _____	13
Produktionskosten der Beihilfesachbearbeitung _____	14
Erfüllungsgrad der Beihilfesachbearbeitung _____	30
Das Verhältnis von Produktionskosten und Erfüllungsgrad im interkommunalen Vergleich _____	40
Die Nutzwertanalyse als Entscheidungstechnik für den Vergleich der Alternativen „Eigenregie“ oder „Fremdvergabe“ _____	42
Beihilfekosten _____	47
Betriebliches Gesundheitsmanagement _____	50
Beihilfeablöseversicherung _____	59
Zuständigkeit der Schulämter der Kreise und kreisfreien Städte als Beihilfe-Festsetzungsstellen für Lehrerinnen und Lehrer an Haupt- und Förderschulen _____	62
Anlage _____	66

Zur GPA NRW und zur Prüfung

Grundlagen der Prüfung

aufgrund der Erfahrungen und Feedbacks aus der bisherigen Prüfungspraxis hat die GPA NRW die Verstärkung der Fachlichkeit als strategisches Ziel in ihren Zielentwicklungsprozess aufgenommen.

Zur Erreichung dieses Zieles nehmen wir unseren Prüfungsauftrag aus § 105 Abs. 3 Gemeindeordnung (GO NRW) neben der turnusmäßigen überörtlichen Prüfung nun auch in Form von Ergänzungsprüfungen zu bestimmten fachspezifischen bzw. produktorientierten Themenstellungen wahr. Landesweit beziehen wir wechselnd eine repräsentative Anzahl kommunaler Körperschaften in diese Untersuchungen ein. Auf diese Weise sind wir flexibel und können auf aktuelle Fragen schneller antworten.

Ausgangspunkt für unsere Entscheidung hinsichtlich der Auflegung der Ergänzungsprüfung „Beihilfe“ war die Modifizierung des nordrhein-westfälischen Landesbeamtengesetzes (LBG) durch das Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung (GO-Reformgesetz) im Jahr 2007. Im Zuge dieser Neuerung ist der § 102 h LBG eingefügt worden, mit welchem erstmals die Möglichkeit geschaffen worden ist, die Beihilfesachbearbeitung im Wege der interkommunalen Zusammenarbeit auch auf andere Dienstherrn oder sogar auf geeignete Stellen außerhalb des öffentlichen Dienstes (private Krankenkassen) zu übertragen und damit eine weitere Form der Aufgabenwahrnehmung zu nutzen.

Mit diesem Erfahrungsbericht möchten wir die wesentlichen Erkenntnisse aus der Ergänzungsprüfung allen interessierten kommunalen Körperschaften zugänglich machen. Er richtet sich an die Entscheidungsträger in der Verwaltung und explizit natürlich an die Verantwortlichen in der Personalverwaltung sowie an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Aufgabenfeld der Beihilfebearbeitung.

Darüber hinaus wollen wir den Leserinnen und Lesern dieses Erfahrungsberichtes die Möglichkeit geben, den von der GPA NRW durchgeführten Kosten- und Wirtschaftlichkeitsvergleich anhand der im Folgenden detailliert geschilderten methodischen Vorgehensweise nachzuvollziehen und damit bei Bedarf die interkommunale Positionierung der ei-

genen Behörde auf dem Gebiet der Beihilfearbeitung auf Grundlage der hier veröffentlichten Vergleichszahlen einzuschätzen.

Ziele der Prüfung

Wir haben mit der Ergänzungsprüfung Beihilfe das Ziel verfolgt, unter dem Blickwinkel

- der Wirtschaftlichkeit,
- der Risikominimierung sowie
- unter Berücksichtigung der Qualität und Sachgerechtigkeit der Leistungserfüllung

Vergleichsmöglichkeiten zur eigenen Standortbestimmung und Entscheidungshilfen für eine alternative Form der Aufgabenwahrnehmung zu liefern.

Gegenstand der Betrachtung war sowohl die Aufgabenwahrnehmung in Eigenregie als auch in Form der Fremdvergabe. Zu diesem Zweck haben wir insgesamt 23 Kreise und große kreisangehörige Kommunen betrachtet, die die Bearbeitung der Beihilfe mit eigenem Personal erledigen und 10 Körperschaften, die die Leistung an einen Dienstleister vergeben haben. Das Segment der „Eigenregie-Körperschaften“ haben wir für Auswertungszwecke zudem nochmals unterteilt in solche Kommunen, die neben der Bearbeitung der Beihilfeansprüche für die behördeneigenen Beihilfeberechtigten auch noch die Sachbearbeitung für Beihilfeberechtigte anderer Dienstherren wahrnehmen und solche, die die Festsetzung der Beihilfen ausschließlich für behördeneigene Beihilfeberechtigte erledigen.

Unabhängig von der im Rahmen dieses Vergleichs erfolgten Fokussierung auf Kreise und große kreisangehörige Kommunen haben wir die Prüfung aber so konzipiert, dass deren Ergebnisse auf kommunale Körperschaften aller Größenordnungen übertragbar sind.

Methodische Herangehensweise in der Prüfung

Die Methodik unseres Prüfungsansatzes divergierte naturgemäß in Abhängigkeit vom anzutreffenden Aufgabenwahrnehmungsmodell „Eigenregie“ bzw. „Fremdvergabe“.

In Kommunen, die die Beihilfebearbeitung mit eigenem Personal wahrnehmen, standen die anfallenden Produktionskosten im Fokus unserer Betrachtung. Maßgeblicher Vergleichsindikator war hier die Wirtschaftlichkeitskennzahl „Produktionskosten je Beihilfeantrag“. In diese Kennzahl haben wir

- Personalkosten,
- Sachkosten und
- Gemeinkosten

einfließen lassen. Insbesondere die Personalkosten als treibenden Kostenfaktor haben wir mit Hilfe weiterer Kennzahlen tiefer analysiert.

Dagegen stand in Kommunen, die die Leistung vergeben haben, eine möglichst umfassende Betrachtung der im Zusammenhang mit der Vergabe anfallenden Kostenpositionen im Mittelpunkt unserer Prüfung. Vor diesem Hintergrund haben wir in die Kennzahl „Gesamtkosten Beihilfebearbeitung – Fremdvergabe – je Antrag“

- die unmittelbar für die Inanspruchnahme des Dienstleisters anfallenden Kosten (Verwaltungskostenerstattung) und zusätzlich
- die verbleibenden Personalkostenanteile, die trotz der Vergabe in der abgebenden Behörde weiterhin entstehen,

einfließen lassen.

Die genannten Einflussfaktoren für die jeweilige Kennzahlenbildung werden wir im Zuge der Vorstellung der Analyseergebnisse weiter konkretisieren.

Neben der rein kostenmäßigen Betrachtung der Beihilfebearbeitung haben wir das Ziel verfolgt, auch das Ergebnis (Output) der Leistungserstellung mit in den Blick zu nehmen. In Kommunen, die die Sachbearbeitung mit eigenem Personal wahrnehmen, haben wir daher neben den

Produktionskosten noch die folgenden nicht unmittelbar monetär bewertbaren Faktoren untersucht:

- (formale) Rechtmäßigkeit der Beihilfebearbeitung,
- Qualität der Leistungserbringung,
- Leistungssicherung,
- Service (soweit Beihilfeanträge auch für Dritte bearbeitet wurden) und
- Wahrung schutzbedürftiger Interessen der Beihilfeberechtigten.

Diese Faktoren haben wir entsprechend ihrer Bedeutung gewichtet, mit einem Punktwert versehen und auf diese Weise mit Hilfe eines so genannten Erfüllungsgrades interkommunal verglichen.

Die Belastungen der kommunalen Haushalte durch zu leistende Beihilfezahlungen für Beamtinnen und Beamte sind zum Teil erheblich. Um diesen Belastungsfaktor darstellen und interkommunal vergleichen zu können, haben wir im Rahmen der Prüfung die Kennzahl „Transferleistungen (Beihilfekosten) je Beihilfeberechtigtem“ erhoben und analysiert.

Vor diesem Hintergrund ist es für jede Verwaltung erstrebenswert, im Rahmen ihrer Möglichkeiten die Gesunderhaltung der Beschäftigten zu fördern. Um diesbezügliche Prozesse zu unterstützen, haben wir das betriebliche Gesundheitsmanagement in seiner wachsenden Bedeutung mit in die Ergänzungsprüfung Beihilfe einbezogen. Bestätigt sehen wir unsere Sichtweise dadurch, dass auch in der Privatwirtschaft insbesondere von den Krankenkassen über vielfältige Aktivitäten ein ganzheitliches Gesundheitsmanagement unterstützt wird.

Anhand verschiedener Kriterien haben wir vor dem Hintergrund der Risikominimierung zudem geprüft, unter welchen Voraussetzungen der Abschluss einer Beihilfeablöseversicherung sinnvoll erscheint.

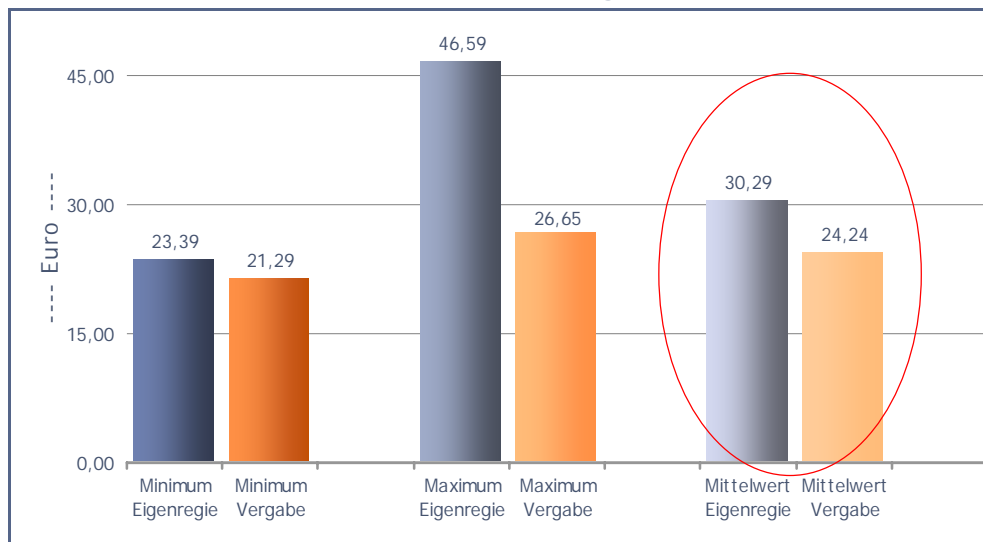
Abschließend gehen wir der Frage nach, welche rechtlichen Konsequenzen nach unserer Einschätzung aus der am 01.07.2008 in Kraft getretenen Novellierung schulaufsichtsrechtlicher Bestimmungen in Bezug auf die Festsetzung der Beihilfen für Lehrerinnen und Lehrer zu ziehen sind. Diese Ausführungen betreffen ausschließlich Kreise und kreisfreie Städte.

Ergebnisse im Einzelnen

Ergebnis des Kostenvergleichs zwischen den Alternativen „Eigenregie“ und „Fremdvergabe“

Die folgende Grafik beinhaltet eine Gegenüberstellung der Kosten zwischen den beiden hier in Frage kommenden Aufgabenwahrnehmungsmodellen, gemessen jeweils am Minimum, Maximum und Mittelwert.

**Kosten der Beihilfebearbeitung je Antrag
Alternativenvergleich Eigenregie vs. Fremdvergabe
im interkommunalen Vergleich 2008**



Feststellung

Erkennbar ist das Niveau der Kosten für die Vergabe der Aufgabe auf allen Vergleichsebenen jeweils geringer als die Höhe der Produktionskosten bei Bearbeitung mit eigenem Personal.

Sehr auffällig ist in diesem Zusammenhang die Differenz auf Ebene des Maximumwertes. Die Eigenregie-Körperschaft mit den höchsten Produktionskosten je Antrag überschreitet den Maximumwert der am ungünstigsten positionierten Vergabekörperschaft um rund 75%. Im Vergleich

zur Körperschaft mit den geringsten Vergabekosten beträgt die Überschreitung sogar rund 95%. In der Summe ergeben sich damit gravierende Kostenunterschiede.

Von besonderer Bedeutung ist der in der Grafik rot umrandete Vergleich des durchschnittlichen Kostenniveaus. Fremdvergabekörperschaften haben demnach im Vergleichsjahr 2008 24,24 Euro je Antrag aufbringen müssen. Diese Gruppe positioniert sich damit deutlich günstiger als die Gruppe der Körperschaften, die ihre Beihilfebearbeitung mit eigenem Personal erledigen. Hier liegen die Produktionskosten im Vergleichsmittel bei 30,29 Euro je Antrag. Die Differenz beträgt damit rund sechs Euro je Antrag.

Tendenziell muss davon ausgegangen werden, dass die durchschnittlichen Ausgaben für die Vergabe der Beihilfesachbearbeitung je Antrag seit 2009 ein höheres Niveau haben dürften, da ein Dienstleister, dessen Werte maßgeblich in unserem Vergleich eingeflossen sind, die Verwaltungskosten im Laufe des Jahres 2008 erhöht hat. Für das Vergleichsjahr ergäbe sich nach unseren fiktiven Berechnungen dann ein Mittelwert in Höhe von rund 25 Euro. Die durchschnittlichen Kosten für die Fremdvergabe der Beihilfebearbeitung lägen damit aber weiterhin deutlich unter denen für die eigene Bearbeitung.

Die Schwankungsbreite der Kosten für die Fremdvergabe (orangene Balken) liegt zwischen 21,29 Euro und 26,65 Euro je Antrag. Hauptursächlich dafür ist, dass sich die Verwaltungskostenbeiträge der beiden großen Dienstleister, die in unseren Vergleich eingeflossen sind, hinsichtlich ihrer Höhe und der zugrunde liegenden Leistungskataloge nur geringfügig unterscheiden.

Feststellung

Alle in unseren Vergleich eingeflossenen Körperschaften, die die Leistung vergeben haben, waren entweder der wvk- oder der RVK-Beihilfekasse angeschlossen. Dieses Ergebnis belegt die Dominanz der beiden Beihilfekassen im Vergleichsjahr 2008 auf dem Gebiet der Beihilfe-Dienstleistung.

Der Grund für diese Dominanz liegt nach unserer Einschätzung darin, dass die rechtliche Möglichkeit der interkommunalen Kooperation auf horizontaler Ebene (zwischen kommunalen Körperschaften) erst Ende

2007 eröffnet wurde und insofern im Vergleichsjahr 2008 noch keine signifikante Angebotserweiterung eingetreten ist. Bis zu diesem Zeitpunkt gab es folglich keine Alternative hinsichtlich der Übertragung der Beihilfebearbeitung.

Die Prüfung durch die GPA NRW hat aber ergeben, dass mittlerweile durchaus einige Körperschaften eine solche Dienstleisterfunktion wahrnehmen und weitere bereits ein entsprechendes Interesse signalisiert haben.

Insofern gehen wir davon aus, dass sich das Dienstleister-Angebot perspektivisch weiter erhöhen wird. Ob damit eine weitere Reduzierung des durchschnittlichen Kostenniveaus verbunden sein wird, kann an dieser Stelle nicht beantwortet werden. Korrekturen nach unten sind aber nicht ausgeschlossen.

Erinnern möchten wir nochmals daran, dass wir für die Vergabekörperschaften nicht nur die Verwaltungskosten des jeweiligen Dienstleisters je Antrag berücksichtigt haben, sondern auch die gleichwohl in allen Vergabekörperschaften zusätzlich noch anfallenden Personalkosten. Diese Kosten fallen an, weil bestimmte Tätigkeiten auch im Falle der Vergabe bei der abgebenden Behörde verbleiben. Dabei handelt es sich insbesondere um

- die Annahme und Weiterleitung von Beihilfeanträgen an den Dienstleister sowie ggf. um die Bestätigung der Antragsangaben (bei Erstanträgen oder bei persönlichen Änderungen),
- die Beantwortung von Fragen zur Beihilfe (soweit Qualifikation vorhanden) bzw. die Weitergabe von Kontaktdaten des Dienstleisters und
- die haushaltswirtschaftliche Abwicklung.

Für die Erledigung dieser Aufgaben müssen Personalressourcen zur Verfügung gestellt werden, die im Sinne einer vollständigen Kostenbetrachtung den oben genannten Dienstleistungskosten hinzugerechnet werden müssen.

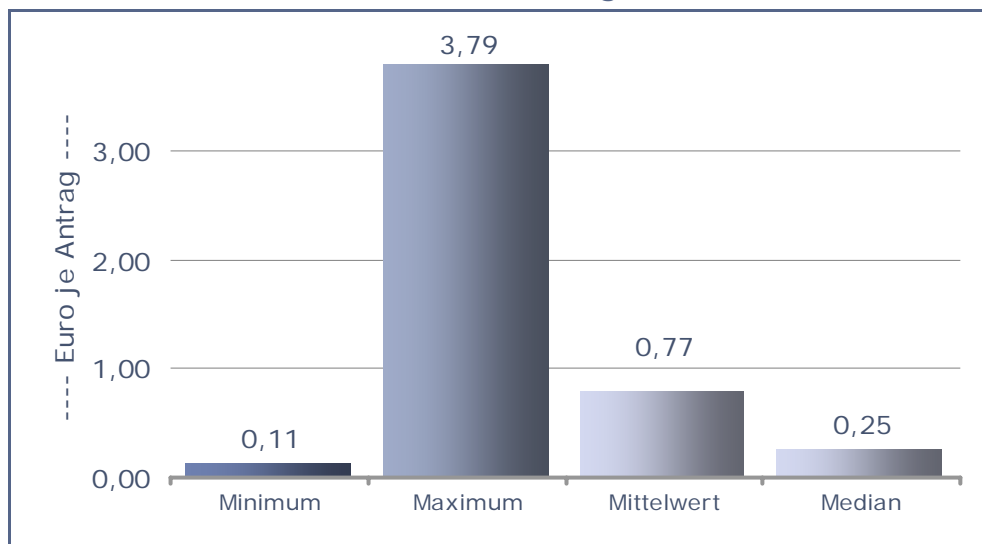
Die Personalkosten haben wir – wie alle anderen in diesem Erfahrungsbericht noch folgenden Personalkostenvergleiche auch – auf Basis von Durchschnittswerten der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) durchgeführt. Zugrunde gelegt haben wir die Werte aus dem Bericht Nr. 7/2008 „Kosten eines Arbeitsplatzes (Stand

2008/2009)“. Wir haben uns bewusst für diese Vorgehensweise entschieden, um individuelle Faktoren in der Beschäftigtenstruktur (Beschäftigungsdauer, Familienstand berücksichtigende Entgeltbestandteile im Rahmen der Besitzstandswahrung) ausblenden und in der Folge Verzerrungen im interkommunalen Vergleich verhindern zu können.

Die geprüften Kommunen haben uns daher jeweils nur die benötigten Zeitbedarfe für die Aufgabenwahrnehmung sowie die Besoldungs- bzw. Entgeltgruppen der eingesetzten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter genannt. Auf Basis dieser Angaben wurden dann die verbleibenden Personalkosten je Antrag ermittelt.

Der interkommunale Vergleich dieser Kosten führte im Vergleichsjahr 2008 zu folgendem Ergebnis:

**Verbleibende Personalkosten je Antrag bei Vergabe
im interkommunalen Vergleich 2008**



Wie zu erkennen ist, ergibt sich in dieser Detailbetrachtung eine relativ große Spannweite. Der Maximumwert ist in seiner Höhe allerdings als Ausreißerwert zu betrachten. Um diesen Wert auszublenden, haben wir ergänzend zum Mittelwert noch den sog. Median ermittelt. Dabei handelt es sich um einen Zentralwert, der die Ausreißer nach oben und nach unten unberücksichtigt lässt. Der Median beträgt in diesem Vergleich 25 Cent je Antrag.

Feststellung

Unter Zugrundelegung des Medianwertes in Höhe von 25 Cent je Antrag wird deutlich, dass die Kommunen, die die Beihilfebearbeitung vergeben haben, nur noch ausgesprochen geringe zusätzlich anfallende Personalkosten haben.

Bei den von uns geprüften Kommunen erfolgte eine klare Konzentration auf jene Aufgabenbestandteile, die auch im Fall der Vergabe unabweisbar zu erledigen sind. Zusätzliche Beratungsleistungen für die Beihilfeberechtigten wurden in aller Regel nicht angeboten.

Vom Kostenvergleich zum Wirtschaftlichkeitsvergleich

Bevor die Frage nach einer möglichen Vergabe der Beihilfebearbeitung beantwortet werden kann, ist es unerlässlich, das eigene Produktionskostenniveau abzubilden und in Abhängigkeit vom Ergebnis mögliche Optimierungen anzustreben.

Denn das Ergebnis des oben dargestellten Kostenvergleichs belegt auch, dass es durchaus Eigenregie-Körperschaften gibt, die die Beihilfebearbeitung mit beachtenswert niedrigen Produktionskosten je Antrag wahrnehmen.

Wir haben in unserem Vergleich immerhin fünf Kreise bzw. Kommunen angetroffen, deren Kosten für die eigene Beihilfebearbeitung zwischen 23 und 25 Euro je Antrag liegen und damit das durchschnittliche Ausgabeniveau je Antrag von Kommunen erreichen, die die Beihilfebearbeitung vergeben haben.

Darüber hinaus greift die alleinige Konzentration auf die Kosten und damit den Input für die Durchführung eines Wirtschaftlichkeitsvergleichs zu kurz. Wirtschaftlichkeit misst sich an dem Verhältnis zwischen der Größe des Inputs (=Kosten) und der Größe des Outputs (=Leistung). Damit rückt neben den Kosten folglich auch das Ergebnis der Leistungserstellung in den Vordergrund. Die Problematik, die sich in diesem Zusammenhang ergibt, besteht darin, dass sich der Output der Beihilfebearbeitung nicht unmittelbar monetär bewerten lässt. Aus diesem Grund ha-

ben wir den oben bereits angesprochenen Erfüllungsgrad ermittelt, mit dessen Hilfe wir verschiedene Kriterien der Leistungserfüllung (z. B. die Qualität der Aufgabenwahrnehmung, die Rechtmäßigkeit des Handelns, der Service, der Datenschutz) gewichten, mit einem Punktwert versehen und so schließlich einer prozentualen Bewertung zuführen können.

Erstrebenswert ist natürlich immer ein möglichst gutes Verhältnis von Kosten und Leistung. Beide Größen sind daher in den Blickpunkt möglicher Optimierungen zu nehmen.

Vor diesem Hintergrund möchten wir in diesem Erfahrungsbericht Kommunen bzw. Kreise nennen, bei denen wir ein aus unserer Sicht gutes Verhältnis von Kosten und Leistung im Zusammenhang mit der Beihilfesachbearbeitung festgestellt haben und die sich insofern für einen Informationsaustausch anbieten.

Im Folgenden konzentrieren wir uns zunächst auf die monetär bewertbaren Faktoren der Beihilfebearbeitung und somit auf die Produktionskosten (Input).

Produktionskosten der Beihilfesachbearbeitung

Im Fokus unserer Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen standen die im Zusammenhang mit der Beihilfebearbeitung anfallenden Produktionskosten. Wie oben bereits dargelegt, haben wir hier

- Personal-,
- Sach- und
- Gemeinkosten

einfließen lassen, deren Ermittlung wir im weiteren Verlauf des Berichtes bei der jeweiligen Kostenanalyse näher darstellen werden.

Produktionskosten je Beihilfeantrag

Für die Ermittlung dieser übergeordneten Kennzahl haben wir die oben dargestellten Kostenfaktoren in das Verhältnis zur Zahl der im Vergleichsjahr 2008 beschiedenen Beihilfeanträge gestellt. Die Bezugsgröße „Beihilfeantrag“ haben wir abschließend definiert. Im Zusammenhang mit der Beihilfebearbeitung stehende Nebenleistungen wie z. B. die Be-

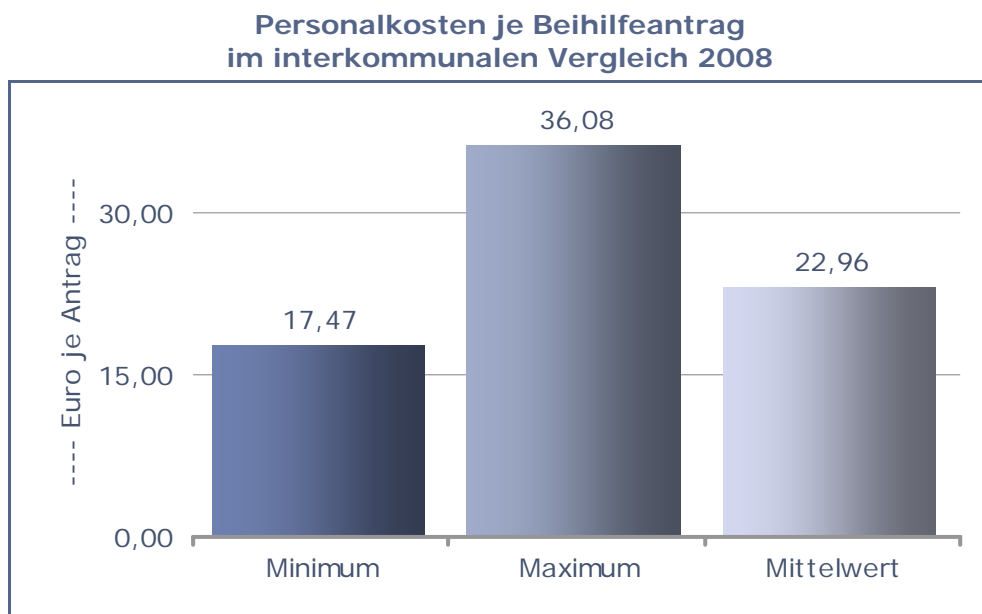
ratung von Beihilfeberechtigten oder die Bearbeitung von Kostenvorschlägen und Widersprüchen werten wir nicht als eigenständigen Beihilfeantrag. Zudem ist der Zählwert eines Antrages unabhängig von der Zahl der eingereichten Belege.

Entscheidenden Einfluss auf die Höhe des Produktionskostenniveaus haben die Personalkosten. Ihr Anteil an den Produktionskosten beträgt im Durchschnitt rund 76 Prozent. Eine Steuerung dieses Faktors kann daher zu erheblichen Veränderungen des Produktionskostenniveaus führen. Vor dem Hintergrund der Bedeutung der Personalkosten haben wir den Analyseschwerpunkt im Rahmen der Ergänzungsprüfung Beihilfe daher bewusst auf diesen Faktor gerichtet.

Personalkosten je Beihilfeantrag

Wie oben bereits dargelegt, haben wir die Personalkosten auf Basis von Durchschnittswerten der KGSt (Bericht Nr. 7/2008) ermittelt. Unter Zugrundelegung der von den geprüften Kommunen gelieferten anonymisierten Angaben zum benötigten Stellenbedarf sowie zu den Besoldungs- bzw. Entgeltgruppen der jeweiligen Beihilfe-Sachbearbeiter bzw. Leitungskräfte konnten die Personalkosten unproblematisch ermittelt und interkommunal verglichen werden.

Der interkommunale Vergleich der Personalkosten je Antrag führte zu folgendem Ergebnis:



Die auf Ebene der Produktionskosten je Antrag beschriebene Schwankungsbreite spiegelt sich aufgrund des prägenden Einflusses der Personalkosten in diesem Vergleich wider. Die Körperschaft mit dem höchsten Wert wendet mit 36,08 Euro je Antrag mehr als doppelt so viel auf wie die Kommune, die mit 17,47 Euro das Minimum erreicht.

Die Personalkosten werden durch zwei Faktoren maßgeblich bestimmt.

Dabei handelt es sich um das

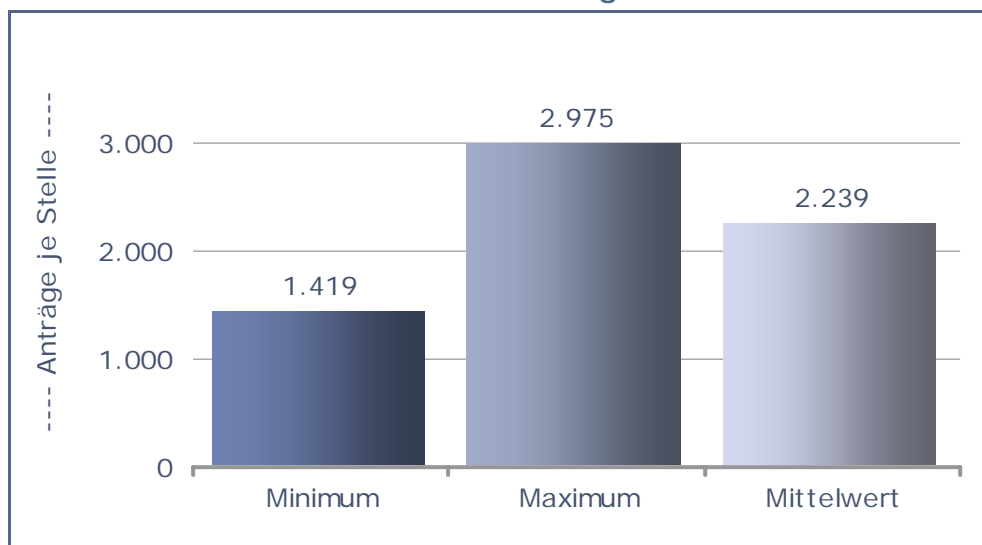
- quantitative Stellenvolumen, das für die Aufgabenerledigung zur Verfügung steht sowie um das
- qualitative Stellenniveau, also die Stellenwertigkeiten.

Beide Faktoren haben wir im Rahmen der Ergänzungsprüfung Beihilfe näher untersucht.

Quantitatives Stellenvolumen

Die für die Beihilfesachbearbeitung benötigte Personalintensität haben wir mit Hilfe der Kennzahl „Zahl der bearbeiteten Beihilfeanträge je Vollzeitstelle“ gemessen. Berücksichtigt wurden hier nur Stellen bzw. Stellenanteile mit sachbearbeitenden Beihilfetätigkeiten. Stellenanteile für Leitungsfunktionen sind mithin nicht eingeflossen. Das Ergebnis des interkommunalen Vergleichs stellt sich wie folgt dar:

**Zahl der bearbeiteten Beihilfeanträge je Vollzeitstelle
im interkommunalen Vergleich 2008**



Dieser Vergleich unterstreicht die gravierenden Leistungsschwankungen, die wir im Rahmen der Prüfung feststellen konnten. Die kommunale Körperschaft mit dem niedrigsten Wert bearbeitete lediglich 1.419 Anträge je Vollzeitstelle im Jahr 2008, der Körperschaft mit dem Maximumwert gelang es, im gleichen Zeitraum 2.975 Anträge je Stelle und damit doppelt so viele zu bearbeiten. Im Durchschnitt wurden 2.239 Anträge je Vollzeitstelle bearbeitet.

Die Gründe für die feststellbaren Schwankungen können vielfältiger Natur sein.

So ist denkbar, dass ablauforganisatorische Defizite insbesondere im Zusammenhang mit

- auftretenden Schnittstellen (Unterschriftenregelungen, Durchführung von Vorprüfungen, keine ganzheitliche Sachbearbeitung),
- der Postverteilung,
- den Auszahlungsroutinen oder
- bestehenden Vertretungsregelungen entstehen.

Auf Grundlage unserer Prüfungserkenntnisse können wir solche Defizite aber ganz überwiegend ausschließen. Die ablauforganisatorischen Prozesse werden in aller Regel schnittstellenfrei abgebildet; die Sachbearbeitung erfolgt ganzheitlich. Die feststellbaren Unterschiede hinsichtlich der Auszahlungsrhythmen führen im Ergebnis ebenfalls nicht zu Verzögerungen in der Bearbeitung. Im Hinblick auf die Anerkennung nicht verschreibungspflichtiger Medikamente haben mittlerweile alle geprüften Kommunen Bearbeitungs-routinen unter Zuhilfenahme bekannter Hilfsmittel (Rote Liste, VV, Laufzettel) entwickelt, die keine signifikanten Unterschiede mehr erkennen lassen.

Allenfalls in Fällen länger erforderlich werdender Vertretungsfälle kommt es insbesondere in kleineren Verwaltungseinheiten zu Verzögerungen im Arbeitsablauf. Noch problematischer wird es in Verwaltungen, in denen nur ein qualifizierter Beihilfe-Sachbearbeiter tätig ist. Hier kann es im Vertretungsfall zu massiven Rückständen kommen. Zum Teil werden dann nur noch Abschläge ausbezahlt.

Empfehlung

Wir empfehlen solchen Körperschaften, die nur über einen qualifizierten Sachbearbeiter verfügen, Vorkehrungen für den Fall eines längerfristigen Ausfalls zu treffen. Hier würde sich zum Beispiel eine Vertretungsregelung in Form interkommunaler Zusammenarbeit anbieten.

Ein weiterer möglicher Grund für die feststellbaren Leistungsunterschiede sind die informationstechnologischen Rahmenbedingungen. Vor diesem Hintergrund haben wir im Rahmen der Beihilfeprüfung insbesondere den Aspekt des Einsatzes einer Beihilfe-Fachanwendung untersucht. Wir sind zu der Überzeugung gekommen, dass der Einsatz einer solchen Software die Effektivität der Beihilfebearbeitung erhöhen kann und daher unter bestimmten Voraussetzungen (insbesondere der Wirtschaftlichkeit des Einsatzes) absolut empfehlenswert ist.

Die Mehrzahl der von uns geprüften Körperschaften, die eine solche Fachanwendung einsetzen, hat diesen Effekt bestätigt und nach einer gewissen Eingewöhnungsphase eine Erhöhung der durchschnittlichen Bearbeitungszahlen festgestellt.

Fakt ist aber auch, dass der Einsatz einer Fachanwendung allein keine Garantie für eine Erhöhung der Effektivität ist. Diese Erkenntnis gewinnen wir daraus, dass wir im Rahmen des interkommunalen Vergleichs Körperschaften angetroffen haben, die trotz des Einsatzes einer Spezialsoftware deutlich unterdurchschnittliche Werte erzielten und umgekehrt Körperschaften untersucht haben, denen es auch ohne Fachanwendung gelang, sich in der Gruppe mit den höchsten Leistungswerten zu positionieren.

Empfehlung

Die Nutzung einer Fachanwendung führte in den meisten von uns geprüften Kommunen zu einer Erhöhung der Effektivität der Beihilfebearbeitung. In Folge steigender Bearbeitungszahlen kann somit auch eine Kostenreduktion realisiert werden. Wir empfehlen daher, den Einsatz einer Beihilfe-Fachanwendung im Hinblick auf die Kosten-Nutzen-Relation zu prüfen.

Nachdem nunmehr organisatorische sowie informationstechnologische Gründe als Hauptursache für die festgestellten Leistungsschwankungen ausgeschlossen werden können, rücken die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Fokus der Betrachtung.

Für uns steht nach den in der Prüfung gewonnenen Erkenntnissen auf Grundlage der geführten Gespräche insbesondere mit den Führungskräften fest, dass die Leistungsunterschiede insbesondere das Ergebnis des individuellen Leistungsvermögens, des Arbeitsverhaltens, der Arbeitsorganisation sowie insbesondere auch des Erfahrungswissens der eingesetzten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind.

Gerade der Aspekt des Erfahrungswissens spielt für das Rechtsgebiet Beihilfe, das sich fortwährend weiterentwickelt und vor diesem Hintergrund in der jüngeren Vergangenheit fraglos auch komplexer geworden ist, eine besondere Rolle.

Das Erfahrungswissen wird von der

- Dauer und
- die Intensität

des Einsatzes der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beeinflusst.

Der erste der genannten Einflussfaktoren beinhaltet die Antwort auf die Frage, wie lange eine Mitarbeiterin bzw. ein Mitarbeiter bereits im Bereich der Beihilfearbeitung eingesetzt wird. Es ist davon auszugehen und auch allgemein anerkannt, dass sich durchschnittliche Bearbeitungszeiten mit zunehmender Einsatzdauer durch die sich erhöhende Routine verkürzen. Übereinstimmend haben alle Verantwortlichen in den mit ihnen geführten Interviews bestätigt, dass im Falle des Ersatzes einer routinierten Kraft durch eine neue, unerfahrene Kraft zum Teil gravierende Rückgänge beim Gesamt-Leistungsvolumen zu verzeichnen sind. Dies resultiert daraus, dass die neue Kraft naturgemäß aufgrund der fehlenden Erfahrung länger für die Bearbeitung benötigt und die erfahrenen Kräfte zusätzlich in der Einarbeitung gebunden sind.

Empfehlung

An dieser Stelle empfiehlt sich beispielsweise der Aufbau von Kennzahlen, die eine Aussage darüber treffen können, wie sich das Leistungsvolumen der neuen Kraft entwickelt. Beispielsweise könnte die Zahl der bearbeiteten Anträge je Vollzeitstelle monatlich erhoben und in einen Vergleich zu den Leistungswerten der erfahrenen Kräfte gesetzt werden. Alternativ könnte die durchschnittliche Bearbeitungszeit je Antrag in Minuten erhoben und fortgeschrieben werden. Über die Erhebung und Analyse von Fehlerquoten könnten ggf. Fehlerschwerpunkte herausgefunden und gezielt behoben werden. Durch die konsequente Fortschreibung der Kennzahlen kann festgestellt werden, ab welchem Zeitpunkt eine neue Kraft selbständig in der Beihilfebearbeitung eingesetzt werden kann.

Kommt es zu weiteren Personalwechseln, können die erhobenen Zahlen später vergleichsweise herangezogen werden. Abweichungen können im Rahmen von Zielvereinbarungsgesprächen thematisiert werden.

Der zweite o. g. wesentliche Einflussfaktor betrifft die Intensität des Arbeitseinsatzes. Hier geht es um die Beantwortung der Frage, wie regelmäßig und in welcher Häufigkeit Beihilfeanträge bearbeitet werden und in welchem Maße sich darauf fußend eine Spezialisierung einstellen kann.

Im Rahmen unserer Prüfung haben wir feststellen können, dass die Zahl der bearbeiteten Anträge mit zunehmender Spezialisierung steigt.

Wie zu Beginn dieses Erfahrungsberichtes bereits dargelegt, haben wir für Auswertungszwecke verschiedene Vergleichsringe gebildet. Wir haben uns hier insbesondere von dem Gedanken leiten lassen, eine Trennung zwischen solchen Körperschaften vorzunehmen, die die Beihilfebearbeitung nur für behördeneigene Beihilfeberechtigte wahrnehmen und solchen, die zusätzlich auch noch die Bearbeitung für Dritte erledigen.

In letztere Gruppe sind sämtliche Kreise eingeflossen, weil diesen in der Beihilfenverordnung (BVO) die Pflicht auferlegt wird, die Beihilfen für bestimmte Gruppen von Lehrerinnen und Lehrern sowie für Polizeibeamte zu bearbeiten. Darüber hinaus sind aber auch noch zwei große kreis-

angehörige Kommunen eingeflossen, die bereits als Dienstleister für andere kommunale Körperschaften auftreten. Wir haben hier also eine größere Spezialisierung aufgrund des bestehenden Umfangs an zu bearbeitenden Beihilfeanträgen und der Größe der Beihilfestellen angenommen. Unterstützt wird diese Spezialisierung fraglos auch durch den in diesem Vergleichskreis überwiegend feststellbaren Einsatz einer Beihilfefachanwendung.

Hinsichtlich der durchschnittlichen Zahl an bearbeiteten Beihilfeanträgen je Stelle ergibt sich bei Gegenüberstellung der Vergleichskreise für den hier zugrunde liegenden Referenzzeitraum von 2006 bis 2008 folgendes Ergebnis:

Gegenüberstellung der Zahl der bearbeiteten Beihilfeanträge je Stelle in Abhängigkeit davon, ob die Bearbeitung nur für behördeneigene Berechtigte oder auch noch für Dritte wahrgenommen wird	
Antragsbearbeitung nur für behördeneigene Berechtigte (10 große kreisangehörige Kommunen)	Antragsbearbeitung auch für behördenfremde Berechtigte (11 Kreise und zwei große kreisangehörige Städte)
2.131	2.299

Erkennbar gelingt es den Körperschaften, die zusätzlich noch eine Dienstleisterfunktion wahrnehmen, eine durchschnittlich höhere Zahl an Beihilfeanträgen zu bearbeiten.

Der nach unseren Erkenntnissen maßgebliche Grund dafür liegt darin, dass der Grad der Spezialisierung durch eine stärkere Fokussierung auf die Beihilfebearbeitung mit entsprechender Stellenkonzentration in diesen Einheiten höher ist und damit durchschnittlich mehr Anträge je Stelle bearbeitet werden können.

In den übrigen kreisangehörigen Kommunen, die zudem auch bezogen auf die Einwohnerzahl kleiner sind als die Körperschaften im anderen Vergleichskreis (insbesondere natürlich als die Kreise, überwiegend aber auch bezogen auf die beiden dort eingeflossenen großen kreisangehörigen Kommunen), haben wir in stärkerem Maße Mischarbeitsplätze mit zum Teil nur geringen Stellenanteilen für die Beihilfebearbeitung vorgefunden, die einer Spezialisierung entgegenstehen. Im Ergebnis erzielen diese Kommunen durchschnittlich geringere Leistungswerte.

Feststellung

Der interkommunale Vergleich bestätigt, dass die durchschnittliche Zahl bearbeiteter Anträge je Stelle mit zunehmender Spezialisierung steigt.

Aufgrund der im Rahmen unserer Prüfung gewonnenen Erfahrungen stufen wir einen Leistungswert zwischen 2.500 und 2.700 Anträgen je Stelle gerade auch vor dem Hintergrund des damit zu erzielenden Outputs (siehe unten) als guten und realistischen Orientierungsmaßstab ein.

Das Erreichen dieses Wertes wird durch den Einsatz einer Fachanwendung fraglos unterstützt, ist aber nicht unabdingbare Voraussetzung dafür.

Bestätigt sehen wir uns durch die Streuung des Kennzahlenwertes, die der nachfolgende Tabelle zu entnehmen ist:

Klassierung Bearbeitete Beihilfeanträge je Vollzeitstelle 2008				
Bis 1.500	1.501 bis 2.000	2.001 bis 2.500	2.501 bis 2.700	Über 2.700
1	7	7	6	2

Insgesamt sechs Kommunen gelingt es, den von uns definierten Zielwertkorridor zu erreichen. Zwei Körperschaften erzielen einen sogar noch höheren Leistungswert.

In vielen insbesondere kleineren Verwaltungen mit eigener Beihilfebearbeitung wird ein solcher Wert naturgemäß aufgrund der fehlenden Spezialisierung nicht erreicht werden können. Diese Erkenntnis führt im Ergebnis zu höheren Produktionskosten je Antrag, weil die Personalintensität der entscheidende Einflussfaktor auf das Produktionskostenniveau ist. Damit ist aus unserer Sicht zumindest aus Kosten-Gesichtspunkten ein gewichtiges Argument für eine Prüfung der Vergabe der Aufgabe gegeben.

Empfehlung

Wir empfehlen insbesondere kleineren Verwaltungen mit einem geringen Stellenanteil und stark unterdurchschnittlicher Leistungskennzahl, die Vergabe der Leistung intensiv zu prüfen. Nach unserer Einschätzung wird aufgrund der naturgemäß eingeschränkten Spezialisierung der Kräfte keine gravierende Verbesserung zu erzielen sein.

In größeren Verwaltungseinheiten, die über höhere Stellenvolumina verfügen und gleichwohl unterdurchschnittliche Leistungswerte aufweisen, sollten die Gründe sorgfältig und arbeitsplatzspezifisch analysiert werden. Soweit Leistungskennzahlen nicht arbeitsplatzbezogen gebildet werden können, bietet sich an, die statistischen Grundlagen dafür zu legen, dass eine solche Erhebung perspektivisch möglich ist.

Qualitatives Stellenniveau

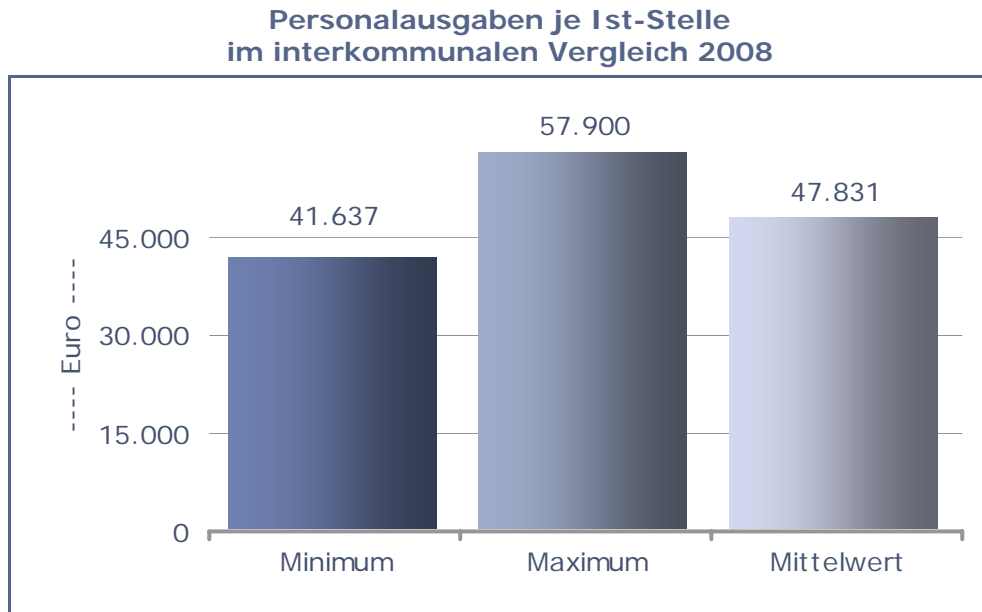
Auch das qualitative Stellenniveau hat einen durchaus bedeutsamen Einfluss auf die Personal- und somit auch auf die Produktionskosten.

Wir haben im Rahmen der Beihilfeprüfung keine analytischen Stellenbewertungen durchgeführt. Die Eingruppierung tariflich Beschäftigter bzw. die Bewertung von Beamtenstellen erfolgen zum einen nach völlig unterschiedlichen Bewertungskriterien, zum anderen hängt die Eingruppierung bzw. Bewertung maßgeblich von den auf den jeweiligen Stellen zu erledigenden Arbeitsvorgängen und den dafür benötigten Zeitbedarfen ab.

Wir haben stattdessen alle im Rahmen der Prüfung festgestellten tarifrechtlichen Eingruppierungen und besoldungsrechtlichen Stellenbewertungen erfasst und deren Konzentration auf bestimmte Entgelt- bzw. Besoldungsgruppen untersucht. Auf diese Weise konnten wir ein im interkommunalen Vergleich typisches Eingruppierungs- bzw. Besoldungsniveau identifizieren und Abweichungen davon herausarbeiten.

Gemessen haben wir das qualitative Stellenniveau mit Hilfe der Kennzahl „Personalausgaben je Ist-Stelle“. In diese Kennzahl sind neben den Stellen bzw. Stellenanteilen für sachbearbeitende Tätigkeiten auch die Stellenanteile für Leitungsfunktionen eingeflossen, um ggf. auch auf dieser Ebene auffällige Abweichungen darstellen zu können.

Im interkommunalen Vergleich des Jahres 2008 zeigte sich folgendes Bild:



Auch auf Ebene des qualitativen Stellenniveaus sind deutliche Schwankungen hinsichtlich der Kennzahlenwerte erkennbar.

Eine wesentliche Erkenntnis lässt sich analog zur oben dargestellten Leistungskennzahl „Zahl der bearbeiteten Beihilfeanträge je Stelle“ aus der Betrachtung der verschiedenen Vergleichsringe ableiten, wie folgende Tabelle beweist:

Gegenüberstellung Personalausgaben je Stelle in Abhängigkeit davon, ob die Bearbeitung nur für behördeneigene Berechtigte oder auch noch für Dritte wahrgenommen wird (in Euro)	
Antragsbearbeitung nur für behördeneigene Berechtigte (10 große kreisangehörige Kommunen)	Antragsbearbeitung auch für behördenfremde Berechtigte (11 Kreise und zwei große kreisangehörige Städte)
50.209	46.045

Das qualitative Stellenniveau derjenigen Körperschaften, die zusätzlich noch eine Dienstleistungsfunktion wahrnehmen, ist deutlich niedriger als das der Kommunen, die die Beihilfebearbeitung ausschließlich für behördeneigene Beihilfeberechtigte wahrnehmen.

Die Begründung liegt darin, dass in dem Vergleichsring mit den Kommunen, die die Beihilfebearbeitung auch für Dritte anbieten, eine Konzentration auf die Beihilfebearbeitung gegeben ist und somit in aller Regel

keine Mischarbeitsplätze vorhanden sind. Die Bewertung bzw. Eingruppierung erfolgt hier also ausschließlich für die Tätigkeit „Beihilfebearbeitung“.

Im anderen Vergleichsring, in dem die Kommunen überwiegend deutlich kleiner sind, wird die Beihilfebearbeitung vielfach auf Mischarbeitsplätzen mit erledigt. Neben der Beihilfebearbeitung sind hier für die Eingruppierung bzw. Bewertung folglich noch andere, gerade in der Personalverwaltung häufig höherwertige Tätigkeiten prägend.

Feststellung

Kleinere Kommunalverwaltungen weisen im Hinblick auf die Beihilfebearbeitung durchschnittlich höhere Personal- und damit Produktionskosten aus, die aus einem vielfach höheren quantitativen und qualitativen Stellenniveau resultieren.

Auf Grundlage unserer interkommunalen Vergleichsergebnisse ist auf Ebene tariflich Beschäftigter ganz überwiegend eine Eingruppierung nach Entgeltgruppe 8 TVöD auf der Sachbearbeiterebene festzustellen. Besoldungsrechtlich konzentriert sich das Bewertungsniveau auf die Besoldungsgruppen A8 und A9 m.D. Die Bewertung nach A9 m.D. haben wir insbesondere für solche Stellen angetroffen, auf denen Leitungsfunktionen wahrgenommen werden und zudem eine gewisse Spezialisierung erfolgte.

Wir haben im Rahmen unserer Prüfung nahezu ausschließlich eine ganzheitliche Sachbearbeitung festgestellt, in der alle Stufen der Beihilfebearbeitung von der ersten Beratung, über die Bearbeitung und Bescheidung des Antrages bis hin zur Widerspruchsbearbeitung erfolgen. Im Rahmen dieser Bearbeitungspraxis sind sicherlich auch Aufgabenbestandteile anzutreffen, die für sich genommen eingruppierungs- bzw. bewertungsrechtlich höher einzuschätzen sind als die typische Eingruppierung nach Entgeltgruppe 8 TVöD bzw. Besoldungsgruppe A8 BBesO.

Maßgeblich für eine höhere Eingruppierung bzw. Bewertung ist aber neben der Qualität der Tätigkeit als solche der dafür benötigte Zeitbedarf. Im Rahmen der ganzheitlichen Sachbearbeitung werden die benötigten Zeitvolumina in aller Regel nicht erreicht, so dass eine höhere Eingruppierung bzw. Bewertung ausgeschlossen werden kann.

Feststellung

Erfolgt eine ganzheitliche Bearbeitung der Beihilfe auf sachbearbeitender Ebene, kommt aus unserer Sicht nur eine Eingruppierung bzw. Bewertung im Bereich des mittleren Dienstes in Frage. Die hierfür im Allgemeinen angemessene Eingruppierung bzw. Bewertung dürfte vorbehaltlich der Durchführung analytischer Stellenbewertungen bei Entgeltgruppe 8 TVöD bzw. Besoldungsgruppe A8 BBesO liegen.

Im Falle einer Spezialisierung bzw. einer Konzentration von eingruppierungs- bzw. bewertungsrechtlich ggf. höher einzuschätzenden Aufgaben auf einer Stelle wie beispielsweise der Wahrnehmung von Leitungsaufgaben, der Bearbeitung von Widersprüchen und Rückforderungen, der Qualitätssicherung, der Optimierung von Arbeitsprozessen usw. sind auch höhere Eingruppierungen bzw. Bewertungen denkbar.

Sachkosten je Beihilfeantrag

Ebenso wie die Personalkosten haben wir auch die Sachkosten auf Basis von Durchschnittswerten ermittelt. Für folgende Sachkostenpositionen haben wir die Durchschnittskosten der KGSt auf Grundlage des Gutachtens (7/2008) zugrunde gelegt:

- Kapitalkosten (Abschreibungen, Verzinsungen),
- Kosten für Instandhaltung bzw. Instandsetzung,
- Raumkosten,
- Kosten für Fernsprechanchlüsse,
- Fernsprechgebühren,
- Fahrtkosten,
- Bürobedarf und
- Porto.

Im Hinblick auf die Sachkostenfaktoren

- Eigenreinigung,
- Fremdreinigung und
- Informationstechnologie

haben wir Durchschnittswerte der GPA NRW berücksichtigt, die im Rahmen überörtlicher Prüfungen erhoben wurden (Eigenreinigung 18,05 Euro/m², Fremdreinigung 9,43 Euro/m², Informationstechnologie 3.500 Euro je Bildschirmarbeitsplatz).

Soweit die Beihilfebearbeitung auf Mischarbeitsplätzen erfolgte, haben wir die Sachkosten nur entsprechend des auf die Beihilfesachbearbeitung entfallenden Stellenanteils berücksichtigt. Sachkosten für Leitungsfunktionen haben wir nur dann einfließen lassen, wenn deren Stellenanteil mehr als 20 Prozent betrug. Auf diese Weise haben wir Sachkosten auf dieser Ebene nur dann berücksichtigt, wenn ein signifikanter Zeitbedarf gegeben war.

Der interkommunale Vergleich der Kennzahl „Sachkosten je Beihilfeantrag“ führte zu folgendem Ergebnis:

Sachkosten je Beihilfeantrag im interkommunalen Vergleich 2008 in Euro		
Minimum	Maximum	Mittelwert
2,63	10,67	5,04

Auch auf Ebene der Sachkosten sind signifikante Schwankungen im Hinblick auf das Kennzahlenniveau erkennbar.

Die Höhe des Sachkostenniveaus wurde in unserem Vergleich maßgeblich durch die Faktoren

- Raumstruktur und
- Informationstechnologie

beeinflusst.

Die Raumstruktur ist allenfalls mittelbar beeinflussbar. Kommunen, die hier aufgrund einer vergleichsweise komfortablen Raumsituation überdurchschnittlich hohe Werte erzielt haben, sollten prüfen, ob hier im

Rahmen eines ganzheitlichen Gebäudeflächenmanagements perspektivisch Optimierungen erzielt werden können.

Auf Ebene der Kosten für die Informationstechnologie haben wir mit 3.500 Euro je Bildschirmarbeitsplatz einen Durchschnittswert angesetzt, der deutlich unter dem der KGSt liegt. Aus unserer Sicht ist ein Ansatz von 10.500 Euro je Bildschirmarbeitsplatz unter den heutigen Rahmenbedingungen auch unter Berücksichtigung des Einsatzes einer Beihilfefachanwendung überhöht. Etwas anderes gilt dann, wenn eine Beihilfefachanwendung für einen Einzelplatzanwender eingesetzt wird. Hier sind die Kosten dann sicherlich höher als der von uns ermittelte Durchschnittswert.

Wie für alle im Rahmen der Beihilfeprüfung zugrunde gelegten Durchschnittskosten gilt vor diesem Hintergrund auch für Sachkosten, dass ein Wirtschaftlichkeitsvergleich, der im Kontext einer konkreten Vergabeprüfung durchgeführt wird, selbstverständlich auf Basis von Ist-Kosten durchgeführt werden sollte.

Insofern können wir nicht ausschließen, dass die Ist-Produktionskosten von den hier zugrunde gelegten durchschnittlichen Kosten abweichen. Vergleiche auf Basis vorhandener Ist-Werte in verschiedenen Kommunen haben aber bestätigt, dass auf Ebene der Gesamtkosten je Antrag von keinen großen Differenzen auszugehen ist.

Gemeinkosten je Antrag

Die Gemeinkosten haben wir durch einen 10-prozentigen Zuschlag auf die Personalkosten erhoben. Diese Erhebungsweise weicht von der der KGSt ab, die einen 20-prozentigen Zuschlag zugrunde legt. Dieser ergibt sich aus folgenden Teilpositionen:

- 10-prozentiger Zuschlag für verwaltungsweite Gemeinkosten,
- 10-prozentiger Zuschlag für organisationsbezogene Gemeinkosten, die zuvörderst für die Wahrnehmung von Leitungsfunktionen entstehen.

Auf letzteren Zuschlag verzichten wir, da wir die Leitungsstellenanteile exakt haben ermitteln und unmittelbar in die Personalkosten einfließen lassen.

Der interkommunale Vergleich der Kennzahl „Gemeinkosten je Antrag“ stellt sich wie folgt dar:

Gemeinkosten je Beihilfeantrag im interkommunalen Vergleich 2008 in Euro		
Minimum	Maximum	Mittelwert
1,75	3,61	2,30

Der Anteil der Gemeinkosten an den Gesamt-Produktionskosten je Antrag ist in unserem Vergleich mit 7,6 Prozent gering. Aus diesem Grund haben wir im Rahmen der Ergänzungsprüfung Beihilfe auf eine tieferegehende Analyse dieser Kostenposition verzichtet.

Die tatsächliche Höhe dieser Gemeinkosten dürfte in der kommunalen Landschaft in Abhängigkeit vom vorhandenen Overhead zum Teil deutlich divergieren. Zum Zwecke der Darstellung eines vollständigen Ressourcenverbrauchs sind sie aber grundsätzlich in einen Wirtschaftlichkeitsvergleich mit einzubeziehen. Aus diesem Grund haben wir diesen Kostenfaktor auch im Rahmen der Produktionskostenanalyse berücksichtigt.

Fazit zu den Produktionskosten

Die Produktionskosten je Antrag weisen im interkommunalen Vergleich durchaus beträchtliche Schwankungen auf.

Der Grad der Spezialisierung spielt für das Kostenniveau eine bedeutsame Rolle.

In Verwaltungseinheiten mit hoher Spezialisierung kann die Beihilfebearbeitung mit durchschnittlich niedrigeren Produktionskosten wahrgenommen werden.

Maßgeblichen Einfluss auf das Produktionskostenniveau haben die Personalkosten. Die in der Prüfung gemachten Erfahrungen zeigen, dass eine höhere Spezialisierung zu durchschnittlich höheren Leistungswerten führt und damit positive Auswirkungen auf das quantitative Stellenvolumen hat. Zugleich ist das qualitative Stellenniveau niedriger als auf Mischarbeitsplätzen, die in aller Regel in weniger spezialisierten bzw. kleineren Verwaltungseinheiten anzutreffen sind.

Erfüllungsgrad der Beihilfesachbearbeitung

Den Erfüllungsgrad der Beihilfe-Leistungserstellung haben wir anhand folgender Kriterien untersucht:

- formale Rechtmäßigkeit der Aufgabenerfüllung,
- Qualität der Leistungserbringung,
- Leistungssicherung,
- Service (für alle Körperschaften, die Beihilfeanträge auch für Dritte bearbeiten) sowie
- Wahrung schutzbedürftiger Interessen der Beihilfeberechtigten.

All diese Faktoren sind monetär nicht bewertbar. Darum bedurfte es im Rahmen der Prüfung eines Instrumentariums, welches die oben genannten Faktoren mess- und vergleichbar machte.

Wir haben aus diesem Grund den so genannten Erfüllungsgrad der Beihilfebearbeitung gebildet. Diesen Erfüllungsgrad haben wir über den nachfolgend dargestellten Fragenkatalog bestimmt. Darin sind alle wesentlichen Faktoren der Beihilfebearbeitung entsprechend ihrer Bedeutung gewichtet und mit einem Punktwert versehen. Durch die Summierung aller gewichteten Punktwerte ergab sich ein prozentualer Erfüllungsgrad, den wir dann in einen interkommunalen Vergleich einfließen lassen konnten. Aspekte der Rechtmäßigkeit haben wir zudem im Rahmen einer stichprobenhaften Akteneinsichtnahme untersucht.

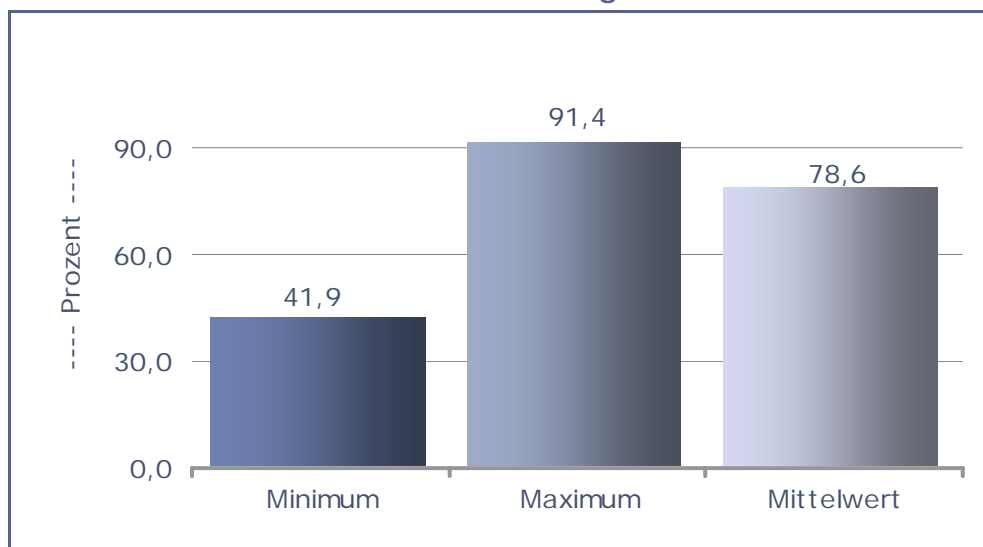
Erfüllungsgrad Beihilfebearbeitung in Prozent				
Fragenkatalog		Gewichtung	Ja	Nein
I. (formale) Rechtmäßigkeit der Aufgabenerledigung				
1.	Wird die Antragsuntergrenze von 200 Euro beachtet (§ 13 Abs. 4 BVO)?	3,0		
2.	Werden die Belege vor Rückgabe durch Stempelaufdruck „Für Beihilfezwecke verwendet“ kenntlich gemacht (§ 13 Abs. 5 BVO)?	3,0		
3.	Werden die Beihilfebescheide mit einer Rechtsbehelfsbelehrung versehen (§ 13 Abs. 6 BVO)?	3,0		
4.	Werden die Beihilfeakten als Teilakten geführt und von der übrigen Personalverwaltung getrennt aufbewahrt (§ 85 Satz 1 und 2 LBG)?	3,0		
5.	Ist die Teilakte Beihilfe im Verzeichnis aller Teil- und Nebenakten in der Personalgrundakte enthalten (§ 84 Abs.1 letzter Satz i. V. m. § 85 LBG)?	1,0		

Erfüllungsgrad Beihilfebearbeitung in Prozent				
Fragenkatalog		Ge- wich- tung	Ja	Nein
Zwischensumme in Prozent		Prozent		
II. Qualität der Leistungserbringung				
6.	Erfolgt die Überprüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit der Beihilfefestsetzungen durch eine Mitarbeiterin bzw. einen Mitarbeiter, die/der einen für die sach- und fachgerechte Beihilfebearbeitung erforderlichen Qualifikationsstand besitzt (Vier-Augenprinzip)?	3,0		
7.	Bestehen unabhängig von der Prüfung durch das RPA und dem Vieraugenprinzip weitergehende systematische Prüfmechanismen bzw. besteht ein internes Kontrollsystem (z. B. festgelegte Prüfroutinen)?	1,5		
8.	Werden Qualitätsstandards definiert (z. B. über Kennzahlen wie „Laufzeit eines Beihilfeantrages“, „Widerspruchsquote“, „Erfolgsquote bei Widersprüchen“) und deren Einhaltung regelmäßig überprüft?	1,5		
9.	Kommt eine fachspezifische Software zum Einsatz?			
	Verfügt diese Software zumindest über folgende Module?			
	- Automatische Stammdatenverwaltung	0,5		
	- Plausibilitätskontrollen	0,5		
	- Möglichkeit der Konfigurierung des Vier-Augen-Prinzips	0,5		
	- Revisionssichere Speicherung	0,5		
	- Schnittstellen insbesondere zur Finanzbuchhaltung	0,5		
	- Abdeckung aller Leistungsarten	0,5		
	- Auswertungen für Statistikzwecke	0,5		
10.	Wird mit einem Modul „Elektronische Beihilfeakte“ gearbeitet?	1,5		
Zwischensumme in Prozent		Prozent		
III. Leistungssicherung				
11.	Ist sichergestellt, dass die Bearbeitung der Beihilfe auch im Falle der abwesenheitsbedingten Vertretung von Sachbearbeitern durch andere Mitarbeiter sichergestellt werden kann, die eine für die Beihilfebearbeitung fachgerechte Qualifizierung aufweisen?	3,0		
12.	Wird die regelmäßige Qualifizierung bzw. Fortbildung aller mit der Beihilfebearbeitung betrauten Mitarbeiter sichergestellt?	3,0		
Zwischensumme in Prozent		Prozent		
IV. Wahrung schutzbedürftiger Interessen der Beihilfeberechtigten				
13.	Erfolgt die Beihilfesachbearbeitung in einer von der übrigen Personalverwaltung getrennten Organisationseinheit (§ 85 LBG)?	1,5		
14.	Ist sichergestellt, dass nur die für die Beihilfebearbeitung zuständigen Beschäftigten Zugang zu den Beihilfeakten haben (§ 85 LBG)?	3,0		
15.	Werden die eingereichten Belege nach Abschluss der Bearbeitung an den Betroffenen zurückgegeben? Werden sie nicht gespeichert (§ 91 Abs. 2 LBG)?	3,0		
16.	Ist sichergestellt, dass sich in den Beihilfeakten keine Daten anderer Mitarbeiter befinden (§ 84 LBG)?	3,0		

Erfüllungsgrad Beihilfebearbeitung in Prozent				
Fragenkatalog		Gewichtung	Ja	Nein
17.	Gibt es entsprechend der Empfehlungen des Runderlasses über die Aufbewahrung, Aussonderung, Archivierung und Vernichtung von Personalakten vom 20.02.86 generelle Regelungen bezüglich Beihilfeakten?	3,0		
18.	Orientieren sich diese Regelungen an der gesetzlichen Aufbewahrungsfrist für Beihilfeakten von fünf Jahren (§ 91 Abs. 2 LBG)?	3,0		
Zwischensumme in Prozent		Prozent		
Gesamtauswertung				
Gewichtete Ja-Punkte				
Gewichtete Nein-Punkte				
Gesamtpunktzahl		51,0		
Prozent Ja		Prozent		

Im interkommunalen Vergleich des Erfüllungsgrades ergab sich folgendes Bild:

Erfüllungsgrad der Beihilfebearbeitung im interkommunalen Vergleich 2008



Auch hier werden durchaus wieder beträchtliche Spannbreiten zwischen Minimum und Maximum erkennbar. Kommunale Körperschaften, die einen Erfüllungsgrad von unter 50 Prozent erreichen, haben sicherlich erhöhten Handlungsbedarf.

Der Mittelwert in Höhe von rund 79 Prozent macht andererseits aber deutlich, dass es vielen Kommunen gelingt, ein durchaus gutes Ergebnis

zu erreichen. Insgesamt zehn der geprüften Körperschaften erzielen einen Wert von über 80 Prozent.

Für die zwei Kommunen und elf Kreise, die neben behördeneigenen Beihilfeberechtigten auch noch die Bearbeitung für Dritte übernehmen, haben wir einen zusätzlichen Erfüllungsgrad ermittelt, der neben o. g. Fragen noch die folgenden, insbesondere Serviceaspekte betreffende Fragen beinhaltet:

- Gibt es für die Kunden für sie persönlich zuständige Beihilfesachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter, von denen sie während der Sprech- und Verkehrszeiten der Beihilfestelle individuell beraten werden?
- Werden die Kunden der Beihilfestelle regelmäßig über Modifizierungen des Beihilferechtes unterrichtet?
- Existieren Bearbeitungskompetenzen in Abhängigkeit vom Einarbeitungsstand bzw. Schwierigkeitsgrad der Bearbeitung?

Dieser Vergleich zeigte folgendes Ergebnis:

Erfüllungsgrad im interkommunalen Vergleich 2008 in Prozent (begrenzt auf Kommunen, die die Beihilfe auch für Dritte bearbeiten)		
Minimum	Maximum	Mittelwert
69,6	92,2	82,8

Im Durchschnitt erreichen die Kommunen dieses Vergleichskreises einen Erfüllungsgrad in Höhe von 82,8 Prozent. Körperschaften, die die Beihilfen auch für Dritte bearbeiten, erzielen somit einen durchschnittlich höheren Erfüllungsgrad als die übrigen Kommunen.

Feststellung

Das Ergebnis des Wirtschaftlichkeitsvergleichs der GPA NRW verdeutlicht, dass die Kommunen, die die Beihilfebearbeitung auch für Dritte erledigen, nicht nur durchschnittlich geringere Produktionskosten je Antrag ausweisen, sondern zusätzlich noch einen im Durchschnitt höheren Output erzielen.

Die in diesem Vergleichskreis festzustellende höhere Spezialisierung fördert im Ergebnis somit die Wirtschaftlichkeit des Handelns.

Im Folgenden möchten wir die wesentlichen Erkenntnisse hinsichtlich der in den Erfüllungsgrad eingeflossenen Faktoren zusammenfassend darstellen:

Formale Rechtmäßigkeit der Aufgabenerfüllung

Die meisten von uns geprüften Kommunen erfüllten die von der GPA NRW definierten Anforderungen an die Rechtmäßigkeit des Handelns nahezu vollständig. In den Personal-Grundakten fehlte häufiger ein Verzeichnis aller Teil- und Nebenakten (und somit auch der Beihilfeakten), wie es in § 84 Abs. 1 letzter Satz i. V. m. § 85 LBG gefordert wird. Dieser Aspekt fiel aber hinsichtlich der Gesamtbewertung nicht gravierend ins Gewicht.

Qualität der Leistungserbringung

Hinsichtlich der Qualität der Leistungserbringung haben wir insbesondere untersucht, ob die Beihilfe-Bearbeitung durch ausreichend qualifizierte Mitarbeiter erfolgt und die Arbeitsergebnisse überdies routinemäßig stichprobenhaft im Rahmen des so genannten Vier-Augen-Prinzips überprüft werden.

Im Ergebnis verfügten alle Kommunen über in der Gesamtschau ausreichend qualifizierte und erfahrene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für die Beihilfebearbeitung.

Eine stichprobenhafte Überprüfung der Arbeitsergebnisse erfolgte dagegen bei weitem nicht in allen Körperschaften. Aus unserer Sicht kommt diesem Aspekt jedoch eine besondere Bedeutung im Zuge der Qualitätssicherung zu.

Empfehlung

Wir empfehlen die stichprobenhafte Umsetzung des Vier-Augen-Prinzips. Zum einen können damit Fehlerquellen leichter aufgedeckt und somit eine kontinuierliche Qualitätssicherung sichergestellt werden; zum anderen dient eine solche Prüfungsroutine auch der Korruptionsvorbeugung. Diesem Aspekt kommt damit eine qualitative, wirtschaftliche und rechtliche Bedeutung zu.

Natürlich bindet auch die stichprobenhafte Überprüfung von Anträgen zeitliche Ressourcen. Die Ergebnisse unserer Prüfung belegen aber, dass Körperschaften trotz der konsequenten Umsetzung dieses Prinzips sehr gute Leistungswerte erzielen.

Die praktische Umsetzung des Vier-Augen-Prinzips gelingt in all jenen Körperschaften einfacher, die zum einen über mehr als eine qualifizierte Beihilfe-Fachkraft verfügen und zum anderen eine Beihilfe-Fachanwendung einsetzen. Selbstverständlich ist die Qualität der Arbeitsergebnisse nicht allein abhängig von der Zahl der eingesetzten Sachbearbeiter. Auch Einzelkräfte können fraglos qualitativ sehr gute Ergebnisse erzielen. Wir sind aber der Auffassung, dass es gerade vor dem Hintergrund der ständigen Rechtsentwicklung auf diesem Gebiet von Vorteil ist, im Rahmen von Prüfroutinen verstärkt auf Fehlerquellen zu achten. Solche Fehler können sich auf Ebene der Beihilfegewährung zu beträchtlichen finanziellen Belastungen für die Verwaltung aufsummieren.

Aus diesem Grund finden wir es grundsätzlich problematisch, wenn in einem Aufgabenfeld, in dem vergleichsweise viel Geld in die Hand genommen wird, nur eine Fachkraft eingesetzt wird. Denkbar ist grundsätzlich eine Verteilung der Aufgaben auf zwei oder ggf. sogar mehr Mitarbeiter. Gerade in kleineren Verwaltungen ist aber auch eine solche Verteilung der Aufgaben nicht uneingeschränkt zu befürworten bzw. vielfach aufgrund der personellen Situation gar nicht umsetzbar. Zwar würde durch eine solche Aufgabenverteilung die Möglichkeit der Einführung von Prüfroutinen verbessert; die Verteilung eines ohnehin schon geringen Stellenanteils auf zwei oder mehrere Kräfte würde aber andererseits einer Spezialisierung im Wege stehen, weil für die Erledigung von Beihilfeangelegenheiten auf den jeweiligen Stellen dann nur geringe Zeitanteile zur Verfügung stünden.

Im Ergebnis könnte die Aufgabenverteilung somit zu einer Verschlechterung der Bearbeitungszahlen und damit einhergehend zu einer Erhöhung der Produktionskosten führen. Vor diesem Hintergrund empfehlen wir allen Körperschaften mit nur einer Beihilfe-Fachkraft aus den o. g. Gründen eine Vergabe der Aufgabe.

Auch der Einsatz einer Beihilfe-Fachanwendung, die im Hinblick auf die Qualitätssicherung durch die unproblematische Konfigurationsmöglichkeit von Prüfroutinen fraglos große Vorteile hat, muss natürlich immer vor dem Hintergrund der Wirtschaftlichkeit ihres Einsatzes betrachtet werden. Wir sind der Auffassung, dass die Beschaffung einer solchen

Software nur dann sinnvoll ist, wenn mehrere Beihilfe-Sachbearbeiter damit arbeiten können. Für Einzelplatzanwender sind zum einen die Kosten vergleichsweise hoch, zum anderen nutzt die mögliche Konfigurierung des Vier-Augen-Prinzips rein gar nichts, wenn keine zweite qualifizierte Kraft eingesetzt wird, die eine sachgerechte Prüfung durchführen kann.

Empfehlung

In allen Verwaltungen, in denen keine zweite Beihilfe-Fachkraft vorhanden ist und vor diesem Hintergrund auch keine Beihilfe-Fachanwendung eingesetzt wird, empfehlen wir zumindest eine wertgrenzenabhängige Überprüfung der Arbeitsergebnisse durch die Rechnungsprüfung.

Eine aus unserer Sicht realistische Wertgrenze liegt bei einem Auszahlungsbetrag zwischen 1.000 und 1.500 Euro.

Eher selten haben wir im Rahmen der Prüfung Körperschaften angetroffen, die bereits Qualitätsstandards definieren und sich daran messen lassen. Wir gehen davon aus, dass sich im Zusammenhang mit der nunmehr überall vollzogenen Umstellung auf das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen (NKF), das bekanntlich eine verstärkte Steuerung über Kennzahlen beinhaltet, Fortschritte ergeben werden. Ein vergleichsweise schnell einführbarer Qualitätsstandard mit Außenwirkung ist beispielsweise die Festlegung der Laufzeit der Anträge. Für die interne Qualitätskontrolle könnten beispielsweise die bearbeiteten Antragszahlen je Stelle, Fehlerquoten, Widerspruchsquoten oder Erfolgsquoten im Falle eingelegerter Widersprüche erhoben werden.

Bereits oben angesprochen haben wir die aus unserer Sicht erhebliche Bedeutung des Einsatzes einer Beihilfe-Fachanwendung. Durch die Nutzung der in diesen Anwendungen typischerweise vorhandenen Module wie der automatischen Stammdatenverwaltung, der Durchführung von Plausibilitätskontrollen, der Konfigurierung des Vier-Augen-Prinzips, der Möglichkeit zur revisionssicheren Speicherung, dem Vorhandensein von Schnittstellen zu anderen Applikationen und nicht zuletzt von Statistikauswertungen kann die Qualität und Effektivität der Beihilfebearbeitung in aller Regel erhöht werden.

Natürlich sind wir im Rahmen der Prüfung auch auf Körperschaften getroffen, die mit Hilfe von Office-Anwendungen wie Excel und/oder Access durchaus effektive Arbeitsprozesse abbilden können. Aus unserer Sicht

bietet eine Fachanwendung aber entscheidende Vorteile auf dem Gebiet der Qualitätssicherung, die nach unserer Überzeugung nicht gleichwertig über alternativen Lösungen gewährleistet werden kann. Zudem bildet eine solche Fachanwendung die Basis für die Implementierung einer elektronischen Beihilfeakte, die die prozessualen Abläufe in der Beihilfebearbeitung perspektivisch nach unserer Einschätzung nochmals deutlich optimieren wird.

Empfehlung

Wir empfehlen daher in allen Verwaltungen, die perspektivisch die Beihilfebearbeitung nicht vergeben werden und zugleich über mehrere Beihilfesachbearbeiter verfügen, die Wirtschaftlichkeit des Einsatzes einer solchen Software zu prüfen.

Leistungssicherung

Alle von uns geprüften Kommunen stellen sicher, dass die eingesetzten Beihilfemitarbeiter auf dem aktuellen Stand des Beihilferechts sind und ermöglichen in unterschiedlichen Formen die Möglichkeit der Teilnahme an Qualifizierungen.

Problematisch gestaltet sich die Leistungssicherung wiederum in all jenen Kommunen, die lediglich über eine Beihilfefachkraft verfügen. Hier kann eine ggf. langfristig erforderlich werdende Abwesenheitsvertretung nicht ohne weiteres sichergestellt werden. Zum Teil behelfen sich die Kommunen mit der Gewährung von Abschlagszahlungen. Äußerstenfalls muss kurzfristig die vorübergehende Vergabe an einen Dienstleister erfolgen.

Feststellung

Damit wird nochmals unterstrichen, dass die Körperschaften mit nur einer Fachkraft gravierende Nachteile im Hinblick auf die Qualitäts- und Leistungssicherung haben.

Service

Im Hinblick auf Serviceaspekte, die wir nur auf Ebene der Kommunen abgefragt haben, die die Beihilfebearbeitung auch für Dritte erledigen, erfüllen nahezu alle Körperschaften die von uns definierten Anforderungen hinsichtlich der Kundenorientierung. In fast all diesen Kommunen gibt es persönlich für die Beihilfeberechtigten zuständige Sachbearbeiter. Dieser Aspekt erhöht aus unserer Sicht die Effektivität der Bearbeitung erheblich.

Wahrung schutzbedürftiger Interessen der Beihilfeberechtigten

Auch im Hinblick auf die Beachtung schutzbedürftiger Interessen der Beihilfeberechtigten werden die von uns definierten Kriterien weitestgehend erfüllt.

Laufzeit eines Beihilfeantrages

Ein weiterer monetär nicht unmittelbar bewertbarer Faktor ist die in Arbeitstagen gemessene Laufzeit eines Beihilfeantrages, die wir weiter vorne bereits kurz erwähnt haben.

Unter Laufzeit definieren wir den Zeitraum vom Eingang des Beihilfeantrages in der Beihilfestelle bzw. beim Beihilfesachbearbeiter bis zur Bescheiderstellung.

Nun variieren die Laufzeiten der Anträge in Abhängigkeit von der Komplexität des Falles, der Vollständigkeit benötigter Unterlagen und weiterer Faktoren zum Teil erheblich. Den von uns geprüften Kommunen fiel es vor diesem Hintergrund mitunter schwer, valide Werte für die durchschnittliche Laufzeit zu benennen.

Um eine Verzerrung im interkommunalen Vergleich zu vermeiden, haben wir diesen Faktor daher nicht in den oben dargestellten Erfüllungsgrad einfließen lassen.

Informatorisch und der Vollständigkeit halber möchten wir aber das Ergebnis des interkommunalen Vergleichs im Folgenden darstellen.

Durchschnittliche Laufzeit eines Beihilfeantrages in Arbeitstagen im interkommunalen Vergleich 2008		
Minimum	Maximum	Mittelwert
4	19	10

Auf Ebene der Laufzeit sind auf Grundlage der gelieferten Daten beträchtliche Unterschiede festzustellen. Im Minimum beträgt die durchschnittliche Laufzeit nur vier Arbeitstage. In der Körperschaft mit der längsten Laufzeit benötigt ein Antrag 19 Arbeitstage und damit fast fünf Mal so lange. Im Vergleichsmittel beträgt die durchschnittliche Laufzeit 10 Arbeitstage.

Nach unserem Dafürhalten ist eine durchschnittliche Laufzeit von zehn Arbeitstagen ein angemessener und allgemein akzeptierter Wert und somit als Orientierungswert geeignet.

Fazit zum Erfüllungsgrad

Die von uns geprüften Kommunen erreichen in der Gesamtschau durchaus aner kennenswert hohe Erfüllungsgrade. Zum Teil sind die festgestellten Ergebnisse aber auch stark unterdurchschnittlich und damit optimierungsbedürftig.

Tendenziell erreichen größere Verwaltungseinheiten mit einem höheren Spezialisierungsgrad bessere Zielwerte. Unterstützt wird die Qualität und Effektivität der Leistungserbringung hier in aller Regel durch eine Beihilfe-Fachanwendung.

Unabhängig davon haben wir aber durchaus auch in kleineren und weniger spezialisierten Körperschaften deutlich überdurchschnittliche Erfüllungsgrade festgestellt.

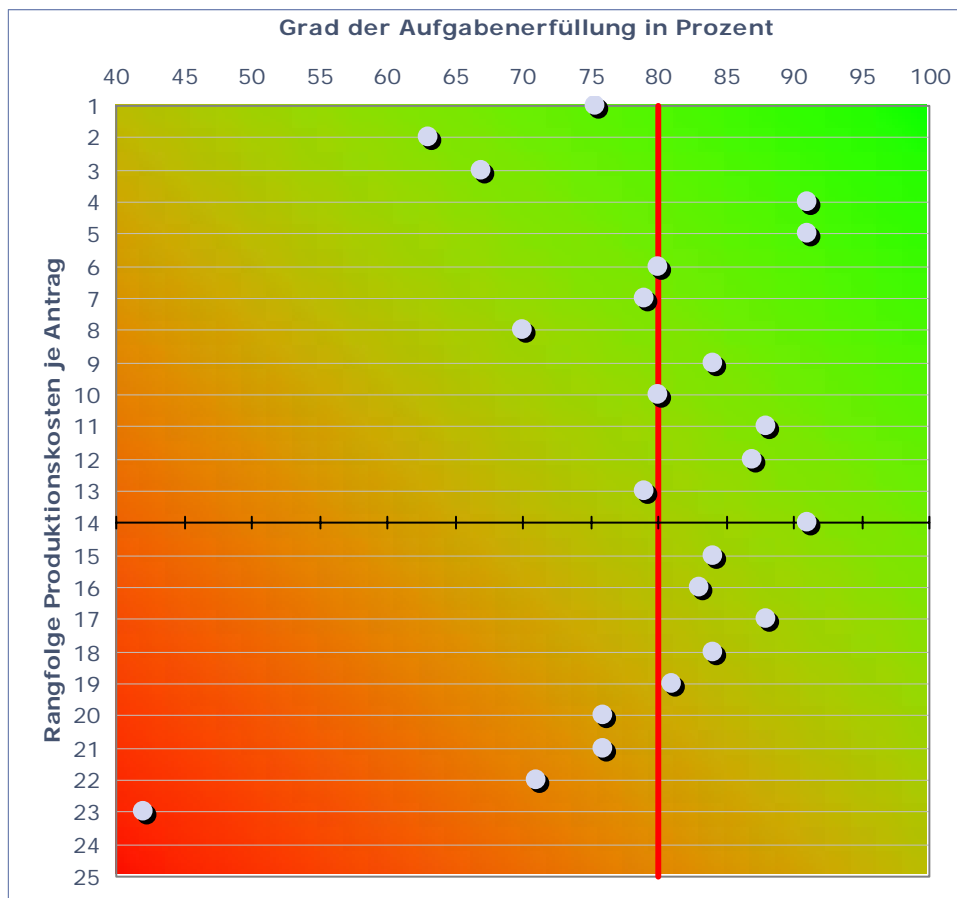
Wir sind der Auffassung, dass das Erreichen eines Zielerfüllungsgrades in Höhe von 80 Prozent für alle Körperschaften realistisch und anstreben swert ist.

Das Verhältnis von Produktionskosten und Erfüllungsgrad im interkommunalen Vergleich

Im Folgenden möchten wir mit Hilfe einer Matrix darstellen, wie die 23 von uns geprüften Kommunen mit eigener Beihilfesachbearbeitung, im Wirtschaftlichkeitsvergleich des Jahres 2008 abgeschnitten haben.

Die X-Achse der Matrix enthält die Erfüllungsgrade in Prozent; die Y-Achse beinhaltet eine Rangfolge der Körperschaften nach der Höhe der Produktionskosten je Antrag. Die Körperschaft mit den niedrigsten Produktionskosten je Antrag (23,39 Euro je Antrag) belegt Rang 1, die mit den höchsten Kosten je Antrag (46,59 Euro je Antrag) Rang 23. Die X-Achse schneidet in Höhe des 14. Ranges. Die dort positionierte Körperschaft liegt nahezu exakt im Bereich des Mittelwertes (30,54 Euro je Antrag). Der senkrechte rote Strich markiert den aus unserer Sicht anstrebenswerten Erfüllungsgrad in Höhe von 80 Prozent.

**Wirtschaftlichkeitsergebnis Beihilfebearbeitung
im interkommunalen Vergleich 2008**



Die Grafik veranschaulicht, dass die vier Körperschaften auf den Rängen 20 bis 23 nicht nur stark überdurchschnittliche Produktionskosten je Antrag ausweisen, sondern auch den von uns definierten Zielwert des Erfüllungsgrades in Höhe von 80 Prozent zum Teil deutlich verfehlen.

Hier besteht sowohl auf Seiten des Inputs als auch des Outputs dringender Handlungsbedarf.

Aber auch die Körperschaften auf den drei ersten Rängen erzielen kein optimales Ergebnis. Zwar sind die Produktionskosten je Antrag aner kennenswert niedrig, der Zielerreichungsgrad liegt aber auch hier mitunter deutlich unter der 80-Prozent-Grenze.

Kommunen, die durchschnittliche Produktionskosten aufweisen, erreichen sehr häufig aner kennenswert hohe Erfüllungsgrade. Diese Körperschaften sollten versuchen, die Kosten weiter zu reduzieren und den qualitativ hochwertigern Output zu halten.

Dass dies möglich ist, beweisen die Kreise und Kommune auf den Rängen 4 bis 7. Die Produktionskosten je Antrag bewegen sich in diesen Körperschaften auf dem Niveau durchschnittlicher Fremdvergabekosten und sind somit aner kennenswert niedrig. Gleichzeitig erzielen sie Erfüllungsgrad von deutlich mehr als 80 Prozent.

Im Folgenden möchten wir Ihnen daher Kommunen bzw. Kreise nennen, die in unserem Wirtschaftlichkeitsvergleich ein sehr gutes Verhältnis von Input und Output erreicht haben und sich insofern für einen Informationsaustausch anbieten. Dabei handelt es sich um

- die Stadt Paderborn
Ansprechpartner: Herr Jolk, Tel. 05252/881-215
- Kreis Soest
Ansprechpartner: Herr Jütte, Tel. 02921/30-2298
- Kreis Paderborn
Ansprechpartner: Herr Lüke, Tel. 05251/308-303

Die Nutzwertanalyse als Entscheidungstechnik für den Vergleich der Alternativen „Eigenregie“ oder „Fremdvergabe“

Insbesondere für jene Kommunen, die sich näher mit der Frage nach einer möglichen Vergabe der Beihilfebearbeitung beschäftigen wollen, möchten wir im Folgenden ein Instrumentarium vorstellen, welches es ermöglicht, die Alternativen „Fremdvergabe“ und „Eigenregie“ unter Berücksichtigung kommunalspezifischer Schwerpunktsetzungen individuell miteinander zu vergleichen und damit die Entscheidung zu vereinfachen.

Grundsätzlich bietet die Nutzwertanalyse die Möglichkeit, monetär bewertbare und nicht unmittelbar bewertbare Kriterien in den Entscheidungsprozess einzubeziehen. Da sie für die Entscheidung zwischen verschiedenen Alternativen somit nicht auf Geldgrößen angewiesen ist, ist sie gerade auch für die Bewertung von Organisationsalternativen besonders gut geeignet.

Folgendes Beispiel soll die Funktionsweise der Nutzwertanalyse verdeutlichen:

Der Entscheidungsprozess wird mit der Bestimmung der Ziele, denen die Alternativen dienen sollen, eingeleitet. Als allgemeines Ziel (Oberziel) könnte formuliert werden:

- Optimale Form der Aufgabenwahrnehmung „Beihilfe“

Da diese Zielformulierung sehr komplex ist, sollte das allgemeine Ziel in Teilziele aufgespalten werden. Folgende Teilziele böten sich an:

- Kostengünstige Leistungserbringung
- Qualität und Rechtmäßigkeit der Leistungserbringung
- Leistungssicherung/Service
- Wahrung schutzbedürftiger Interessen der Beihilfeberechtigten

Diese Teilziele sind in einem nächsten Schritt nochmals aufzuspalten in sog. Zielkriterien, die dann Grundlage für die Alternativenauswahl im Rahmen der Nutzwertanalyse bilden. Auf diese Weise entsteht eine Zielhierarchie:

- **Kostengünstige Leistungserbringung**
 - Niedrige Produktionskosten je Beihilfeantrag

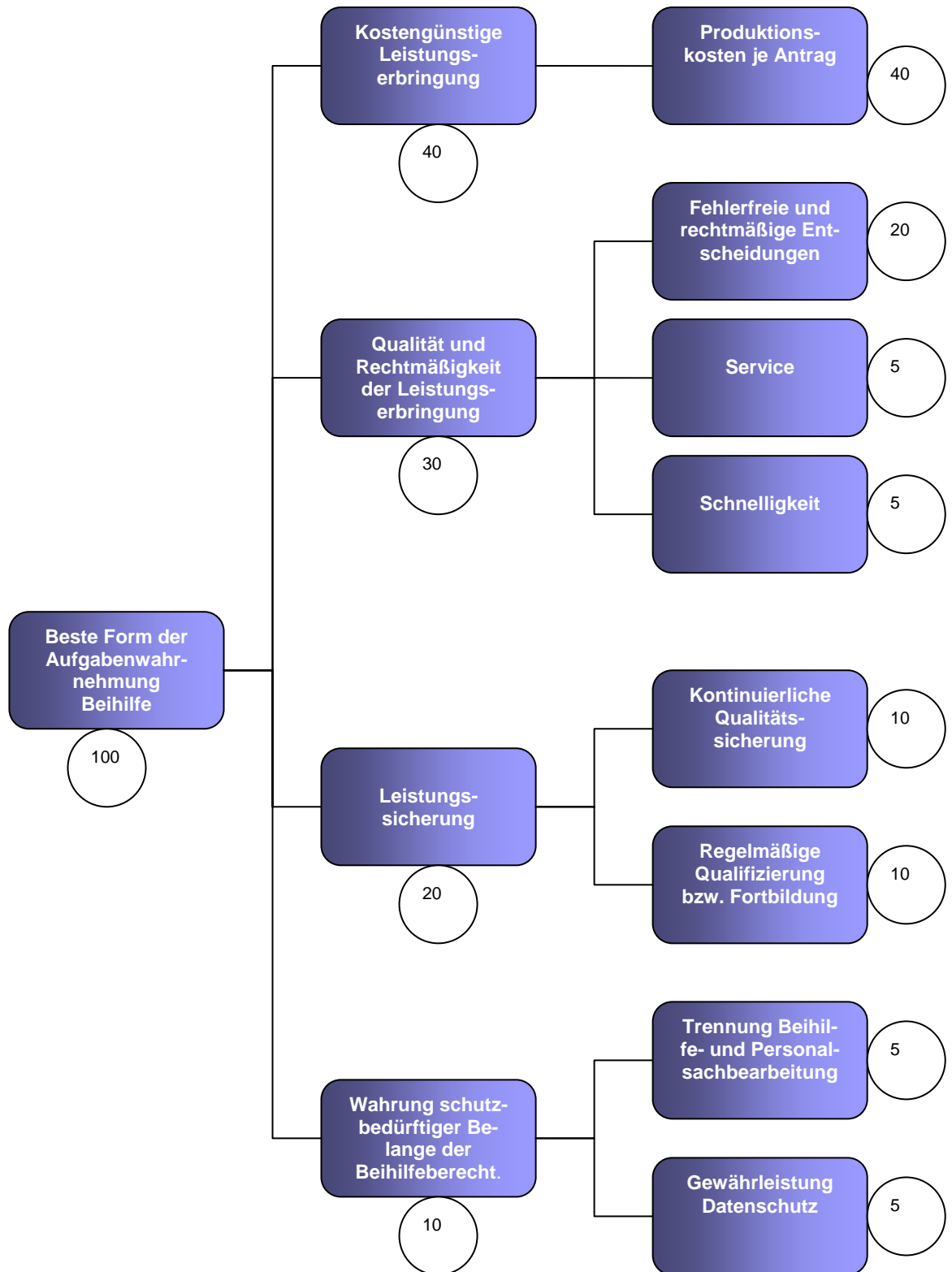
- **Qualität und Rechtmäßigkeit der Leistungserbringung**
 - Erarbeitung fehlerfreier und rechtmäßiger Entscheidungen (Indikatoren: Implementierung eines Revisionsverfahrens, Qualifizierung der Beihilfesachbearbeiter, Erfahrungskompetenz, messbar durch Leistungskennzahl, Fehlerquote, Widerspruchsquote, Erfolgsquote Widersprüche)
 - Gewährleistung von Servicefunktionen (Indikatoren: Erreichbarkeit der Sachbearbeiter, Aufbereitung von aktuellen Informationen für das Rechtsgebiet)
 - Schnelligkeit – Laufzeit eines Beihilfeantrages

- **Leistungssicherung**
 - Gewährleistung einer kontinuierlichen Qualitätssicherung (Indikatoren: Vorhandensein einer qualitativ gleichwertigen Abwesenheitsvertretung, Sicherstellung einer kontinuierlichen Entscheidungsüberprüfung auch im Vertretungsfall)
 - Regelmäßige Qualifizierung/Fortbildung

- **Wahrung schutzbedürftiger Belange der Beihilfeberechtigten**
 - Gewährleistung Datenschutz
 - Sicherstellung, dass Beihilfeunterlagen nicht von anderen Mitarbeitern der Personalverwaltung eingesehen werden können.

Am Ende sollte es gelingen, max. 7 bis 8 Zielkriterien zu definieren. Diese müssen dann in einem nächsten Schritt gewichtet werden. Auf diese Weise entsteht folgendes Zielsystem:

Zielsystem Nutzwertanalyse Beihilfe



Im Anschluss daran erfolgt die Bewertung der Zielerreichung. Der Grad der Zielerreichung wird bei der Nutzwertanalyse durch eine Punktebewertung ausgedrückt. Die Punktebewertung hat den Vorteil, dass später eine Addition aller Punktwerte der einzelnen Zielerreichungen zu einem Gesamtwert möglich ist. Damit können dann die Alternativen verglichen werden.

Die Zielerreichung könnte z. B. in fünf Stufen gemessen werden.

Zielerreichung	
Zielerreichung	Punktzahl
Sehr ungünstig	1
Ungünstig	2
Mittelmäßig	3
Gut	4
Sehr gut	5

Dann wird eine Tabelle zur Nutzwertermittlung gefertigt und die Alternativen können problemlos miteinander verglichen werden.

Vergleich der Nutzwerte					
Zielkriterien	Zielgewicht	Alternativen			
		Eigenregie		Fremdvergabe	
		Zielerträge	Nutzwerte	Zielerträge	Nutzwerte
Produktionskosten	40	3	120	4	160
...					
...					
Gesamtnutzwerte					

Die Vorteile der Nutzwertanalyse können vor allem in Folgendem gesehen werden:

- Komplexe Entscheidungsprobleme werden in Teilentscheidungen zerlegt. Die Entscheidung wird dadurch erleichtert.
- Der Entscheidungsprozess mit seinen Werturteilen wird offen gelegt.
- Es ist möglich und oftmals auch erforderlich, einen größeren Personenkreis wie Sachverständige, Vertreter der Öffentlichkeit oder Betroffene am Entscheidungsprozess zu beteiligen.
- Monetäre und nichtmonetäre Größen können gleichzeitig berücksichtigt werden.

Als Nachteil wird allgemein die Subjektivität der Bewertungen bei Zielgewichten und Zielerträgen gesehen.

Das vorgestellte Modell der Nutzwertanalyse soll – wie bereits dargelegt – nur als Beispiel verstanden werden. Die Definition der Ziele, die Bestimmung der Zielerreichungsgrade und die Gewichtung der Zielkriterien können bei Bedarf jederzeit den Bedürfnissen der jeweiligen Körperschaft angepasst werden.

In der Gesamtschau halten wir die Nutzwertanalyse für eine geeignete Technik, den Prozess des Alternativenvergleichs zu strukturieren, monetär und nicht monetär bewertbare Kriterien gleichermaßen einfließen zu lassen und damit eine tragfähige Entscheidung herbeizuführen.

Weitere wesentliche Rahmenbedingungen

Unabhängig von den bislang vorgestellten monetären und nicht monetären Faktoren können weitere für die Entscheidung maßgebliche Rahmenbedingungen, die sich einer Betrachtung im Rahmen der Nutzwertanalyse entziehen, dazu führen, dass eine Vergabe der Leistung trotz eines günstigeren Nutzwertes ausscheidet. Dazu zählen wir beispielsweise den politischen Willen oder aber die fehlende Möglichkeit, im Falle der Vergabe frei werdende Personalressourcen anderweitig effektiv einsetzen zu können.

Diese Rahmenbedingungen sollten natürlich aufgrund ihrer Bedeutung gleich zu Beginn in den Entscheidungsprozess einbezogen werden.

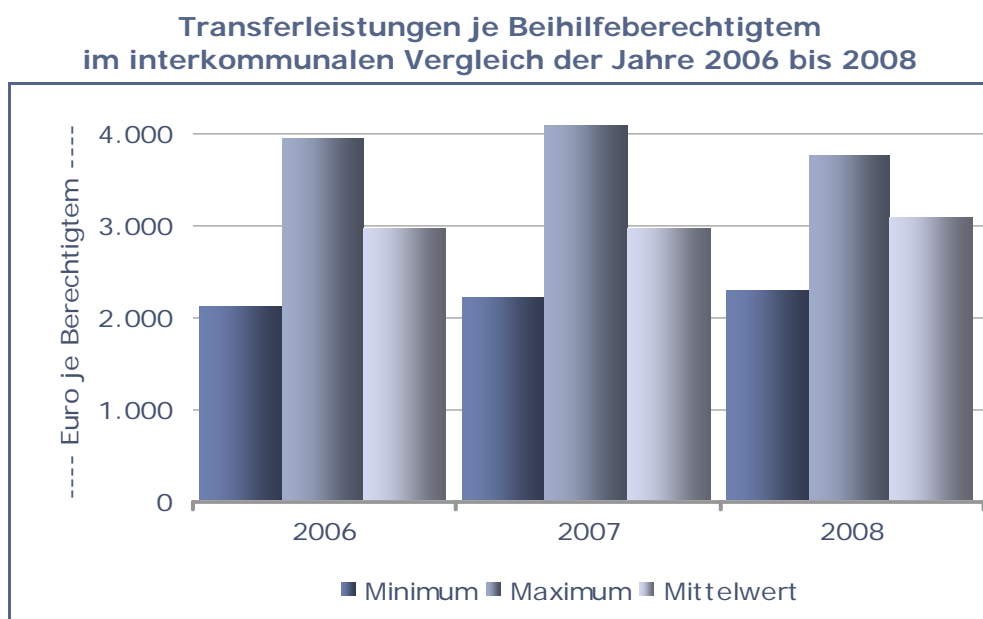
Beihilfekosten

Die Haushalte der kommunalen Körperschaften werden bereits heute durch die entstehenden Beihilfekosten erheblich belastet. Es wird allgemein davon ausgegangen, dass die Kosten perspektivisch weiter steigen werden. Dies war für uns Grund genug, die Entwicklung der Beihilfekosten im Referenzzeitraum der Jahre 2006 bis 2008 zu erfassen und mit Hilfe der Kennzahl „Transferleistungen (Beihilfekosten) je Beihilfeberechtigtem“ interkommunal zu vergleichen. In diese Kennzahl haben wir die finanzwirksam ausgezahlten Beihilfeleistungen (nach Abzug der Kostendämpfungspauschale) für die behördeneigenen beihilfeberechtigten Beschäftigten einfließen lassen.

Im interkommunalen Vergleich der Jahre 2006 bis 2008 stellt sich die Entwicklung wie folgt dar:

Transferleistungen je Beihilfeberechtigtem im interkommunalen Vergleich der Jahre 2006 bis 2008 in Euro			
	2006	2007	2008
Minimum	2.099	2.197	2.280
Maximum	3.940	4.072	3.757
Mittelwert	2.961	2.953	3.078

Grafisch ergibt sich folgendes Bild:



In sämtlichen Betrachtungsjahren wird deutlich, wie unterschiedlich die finanziellen Belastungen von Körperschaft zu Körperschaft sein können. Die Minimumwerte liegen zwischen 2.100 und 2.300 Euro je Berechtigtem. Im Maximum wird zum Teil sogar die 4.000-Euro-Grenze übertroffen.

Wir haben bei den geprüften Kommunen im Referenzzeitraum ganz überwiegend Schwankungen hinsichtlich des Transferleistungsniveaus festgestellt. Dies resultiert zuvörderst daraus, dass von Jahr zu Jahr Krankheitsfälle in unterschiedlicher Anzahl und Intensität und somit auch mit divergierenden Kosten auftreten.

In der Gesamtschau aber zeichnet sich eine steigende Tendenz ab. Der Durchschnittswert der Transferleistungen je Beihilfeberechtigtem hat sich im Eckjahrevergleich 2006/2008 um 117 Euro bzw. rund vier Prozent erhöht.

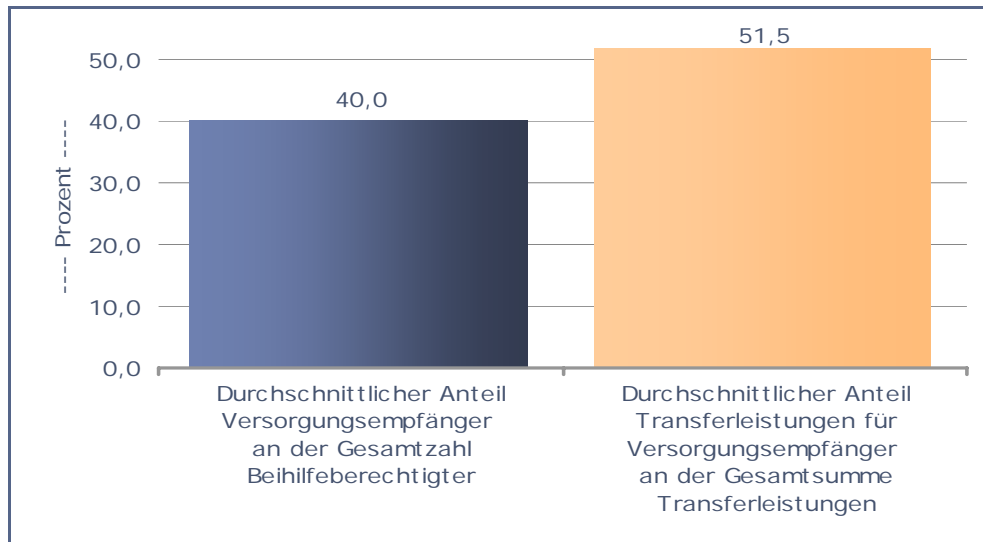
Der dafür entscheidende Grund ist der demografische Faktor, der alle Kommunalverwaltungen in vergleichbarem Maße trifft bzw. treffen wird. Das Durchschnittsalter der Verwaltungsbeschäftigten steigt kontinuierlich an. Damit einher geht eine sich kontinuierlich erhöhende Zahl an Versorgungsempfängern.

Verschiedene wissenschaftliche Untersuchungen (u. a. des Statistischen Bundesamtes) belegen, dass die Krankheitskosten mit zunehmendem Alter steigen.

Unsere im Rahmen der Prüfung gewonnenen Erkenntnisse bestätigen diese Entwicklung.

Nachfolgende Grafik verdeutlicht dies:

Darstellung der krankheitsbedingten Kostenverursachung durch Versorgungsempfänger im Jahr 2008



Während der Anteil der Versorgungsempfänger an der Gesamtzahl der behördeneigenen Beihilfeberechtigten im Vergleichsjahr 2008 durchschnittlich rund 40 Prozent und damit weniger als die Hälfte betrug, verursachte diese Gruppe bereits mehr als die Hälfte (51,5 Prozent) des Transferleistungsvolumens.

Damit kann festgehalten werden, dass das durchschnittliche Transferleistungsniveau je Beihilfeberechtigtem aufgrund der demografischen Entwicklung tendenziell weiter steigen wird. Insbesondere ist davon auszugehen, dass die finanziellen Aufwendungen für Pflegeleistungen in Zukunft steigen werden.

Unterstützt wird diese Entwicklung durch die im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme moderner Dienstleistungen im Gesundheitsbereich anfallenden höheren Kosten.

Wir haben überdies untersucht, ob es einen signifikanten Wirkungszusammenhang zwischen dem Transferleistungsniveau und dem von uns ermittelten Erfüllungsgrad gibt. Ausgangspunkt für diese Untersuchung war die Frage, ob das Transferleistungsvolumen durch eine besonders intensive Einzelfallprüfung tendenziell positiv beeinflusst werden kann.

Wir haben einen solchen Zusammenhang auf Grundlage einer von uns durchgeführten Korrelationsanalyse nicht feststellen können.

Überdies hat sich gezeigt, dass das durchschnittliche Transferleistungsniveau unabhängig davon ist, ob die Beihilfebearbeitung mit eigenem Personal erfolgt oder aber durch einen Dienstleister im Wege der Vergabe wahrgenommen wird.

Feststellung

Damit bleibt es dabei, dass die demografische Entwicklung der entscheidende Faktor hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung des Transferleistungsniveaus sein wird.

Bedingt durch das steigende Durchschnittsalter werden auch die Ausgaben für die aktiven Bediensteten perspektivisch weiter steigen. Schon allein vor diesem Hintergrund ist es für jede Verwaltung anstrebenswert, im Rahmen ihrer Möglichkeiten die Gesunderhaltung der Beschäftigten zu fördern. Um diesbezügliche Prozesse zu unterstützen, haben wir auch das betriebliche Gesundheitsmanagement in seiner wachsenden Bedeutung mit in die Ergänzungsprüfung Beihilfe einbezogen. Bestätigt sehen wir unsere Sichtweise dadurch, dass auch in der Privatwirtschaft insbesondere von den Krankenkassen über vielfältige Aktivitäten ein ganzheitliches Gesundheitsmanagement unterstützt wird.

Betriebliches Gesundheitsmanagement

Gerade in öffentlichen Verwaltungen, die ja in hohem Maße Dienstleistungen bereitstellen, kann betriebliche Gesundheitsförderung einen wichtigen Beitrag dazu leisten, Mitarbeiter zu motivieren, bessere Serviceleistungen anzubieten und Kosten zu reduzieren.

Betriebliches Gesundheitsmanagement umfasst die Optimierung der Arbeitsorganisation und der Arbeitsumgebung, die Förderung aktiver Teilnahme aller Beteiligten sowie die Unterstützung der Personal- und Organisationsentwicklung bei der Realisierung dieser Ziele. Es zielt dabei sowohl auf eine gesundheitsgerechte Gestaltung der Arbeitsabläufe als auch auf Anreize für ein gesundheitsbewusstes Verhalten der Beschäftigten ab. Beide Aspekte können in der Folge dazu beitragen, krankheitsbedingte Ausfälle und damit verbundene Kosten zu reduzieren.

Betriebliches Gesundheitsmanagement verknüpft damit die Eigenverantwortung des Einzelnen mit der Arbeitgeberpflicht und der Führungsaufgabe.

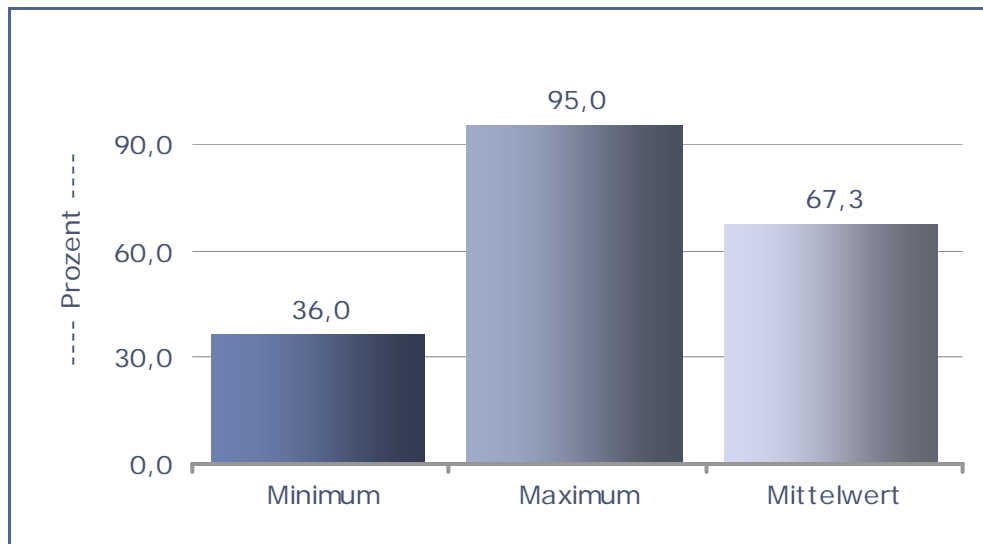
Ähnlich wie für den Bereich der Beihilfebearbeitung haben wir insgesamt 25 Fragen zu grundlegenden Themenstellungen des Gesundheitsmanagements sowie zur Verhaltens- und Verhältnisprävention im Rahmen strukturierter Interviews gestellt und über eine entsprechende Gewichtung einer Bewertung im Rahmen eines Erfüllungsgrades zugeführt.

Erfüllungsgrad Betriebliches Gesundheitsmanagement in Prozent				
Fragenkatalog		Gewichtung	Ja	Nein
I. Allgemeines zum betrieblichen Gesundheitsmanagement				
1.	Existiert ein Gremium (z. B. Projektgruppe, Arbeitskreis, Gesundheitszirkel, Jour Fixe) zur Steuerung eines betrieblichen Gesundheitsmanagement?	5,0		
2.	Sind in diesem Gremium alle relevanten Akteure (Verwaltungsspitze, Führungskräfte, Personalrat, Personalamt, Gesundheitsamt, Sicherheitsbeauftragter) vertreten?	5,0		
3.	Sind darüber hinaus personelle Ressourcen zur Verfügung gestellt (Stellenanteil oder Beauftragter z. B. als Bestandteil der Personal- und Organisationsentwicklung)?	5,0		
4.	Sind für das Thema Gesundheitsmanagement finanzielle Ressourcen zur Verfügung gestellt?	5,0		
5.	Existiert eine schriftliche Unternehmensleitlinie (Konzept, Modell, DV) zum Gesundheitsmanagement, die durch die Führungskräfte aktiv vertreten wird?	5,0		
6a.	Erfassen Sie regelmäßig die Gesundheitssituation (z. B. durch Erhebung einer Krankheitsquote). Wird diese Quote auch organisationsbezogen erhoben?	2,5		
6b.	Erfassen Sie regelmäßig die Mitarbeiterzufriedenheit (Klimaindex o.ä.) in Ihrer Organisation?	2,5		
7.	Sind alle Mitarbeiter durch geeignete Mittel der internen Öffentlichkeitsarbeit über die Vorhaben und Aktivitäten im betrieblichen Gesundheitsmanagement informiert?	3,0		
8.	Werden die eingeleiteten Maßnahmen des Gesundheitsmanagements im Hinblick auf die Zielerreichung systematisch ausgewertet, gemessen (z. B. auf wirtschaftliche Ergebnisse) und ggf. modifiziert (Controlling des Gesundheitsmanagements)?	3,0		
Zwischensumme in Prozent		Prozent		
II. Verhaltensprävention				
9.	Finden Veranstaltungen, Seminare und / oder Informationsangebote zu gesundheitsrelevanten Themen statt?	4,0		
10.	Raucherentwöhnung	3,0		
11.	Stressmanagement (Zeitmanagement)	3,0		

Erfüllungsgrad Betriebliches Gesundheitsmanagement in Prozent				
Fragenkatalog		Gewichtung	Ja	Nein
12.	Stressmanagement (Burnout-Prävention)	3,0		
13.	Sportangebote (Betriebssportgemeinschaften, Lauftreffs, Tai-Chi, Yoga, Pilates usw.)	3,0		
14.	Rückenschule	3,0		
15.	Suchtprävention	3,0		
16.	Gesunde Ernährung	3,0		
17.	Mobbing	3,0		
18.	Gewaltprävention	3,0		
Zwischensumme in Prozent		Prozent		
III. Verhältnisprävention; Gestaltung der Arbeitsplätze und Führungsverhalten				
19.	Gibt es Veranstaltungen, Seminare oder Informationsangebote, die die Gestaltung der Arbeitsumgebung (Ergonomie z. B. Bildschirme oder Bürostühle) und Arbeitsmittel, aber auch die Arbeitsinhalte und die Arbeitsorganisation betreffen?	5,0		
20.	Finden Arbeitsplatzbegehungen und Unterweisungen statt?	5,0		
21.	Existieren Führungskräftenewsletter, Checklisten zur Selbstkontrolle des Führungsverhaltens, Seminare Gesundheit und Führung)?	5,0		
Zwischensumme in Prozent		Prozent		
IV. Sonstiges				
22.	Findet ein betriebliches Eingliederungsmanagement statt (Maßnahmen zur Wiedereingliederung von Beschäftigten nach längerer Arbeitsunfähigkeit)?	5,0		
23.	Finden regelmäßig Vorsorgeuntersuchungen (betriebsärztliche Untersuchungen statt (z. B. Bildschirmarbeit, Fahrtätigkeit) statt?	5,0		
24.	Existieren wichtige gesundheitsrelevante Einrichtungen wie z. B. Pausenräume, Ruheräume, die die Möglichkeit zum Reden, Sitzen und Ausruhen ermöglichen?	5,0		
25.	Sind die unproduktiven Kosten durch Krankheit bekannt?	3,0		
Zwischensumme in Prozent		Prozent		
Gesamtauswertung				
Gewichtete Ja-Punkte				
Gewichtete Nein-Punkte				
Gesamtpunktzahl		100		
Prozent Ja		Prozent		

Der interkommunale Vergleich führte zu folgendem Ergebnis:

Erfüllungsgrad Betriebliches Gesundheitsmanagement im interkommunalen Vergleich



Erkennbar variieren die Zielerreichungsgrade auch in diesem Vergleich erheblich. Die Körperschaft mit dem niedrigsten Wert erreicht 36 Prozent; der Maximumwert hingegen beträgt 95 Prozent.

Der Mittelwert in Höhe von 67,3 Prozent verdeutlicht, dass die von uns geprüften Kommunen durchaus noch Handlungspotenziale auf dem Gebiet des Gesundheitsmanagements besitzen.

Zusammenfassend kann man feststellen, dass die meisten von uns geprüften Kommunen auf dem Gebiet der Verhaltensprävention (siehe Punkt II. des Erfüllungsgrades) vergleichsweise gut aufgestellt sind.

Recht häufig fehlt es noch an einer fundierten zentralen Steuerung des Gesundheitsmanagements. Leitlinien und Konzeptionen finden sich ebenfalls noch vergleichsweise selten. Das gilt ebenso für Mitarbeiterbefragungen. Dagegen erfassen viele der von uns geprüften Kommunen regelmäßig die Gesundheitssituation der Belegschaft z. B. durch die Erhebung differenzierter Krankheitsquoten.

Eine systematische Auswertung der eingeleiteten Maßnahmen des Gesundheitsmanagements im Hinblick auf die Zielerreichung ist dagegen wieder kaum vorzufinden.

Auch auf dem Gebiet der Führungskräfteeinbindung sehen wir in der kommunalen Landschaft deutliche Optimierungspotenziale. Das betriebliche Eingliederungsmanagement dagegen, dessen Implementierung gesetzlich vorgeschrieben ist, wird dagegen in den meisten geprüften Körperschaften - allerdings in sehr unterschiedlicher Qualität - umgesetzt.

Die unproduktiven Kosten durch Krankheit sind in den meisten Verwaltungen nicht bekannt.

Im Rahmen unserer Prüfung haben wir für verschiedene Teilaspekte des betrieblichen Gesundheitsmanagements gute kommunale Praxisbeispiele vorgefunden. Im Folgenden möchten wir diese aus unserer Sicht als Orientierungspunkte dienenden Beispiele unter Nennung der jeweiligen Körperschaft darstellen. Als Anlage zu diesem Bericht haben wir außerdem eine Übersicht mit Ansprechpartnern in den jeweiligen Kommunen angefertigt, so dass auf diese Weise bedarfsorientiert ein Informationsaustausch durchgeführt werden kann.

Die Stadt Velbert erreicht im interkommunalen Vergleich mit 95 Prozent das Maximum und kann damit auf Ebene des betrieblichen Gesundheitsmanagements als vorbildlich bezeichnet werden. Bis auf das Fehlen von Führungskräfte-Newslettern und diesbezüglicher Seminare erfüllt diese Verwaltung alle Anforderungen, die wir im Rahmen unseres Erfüllungsgrades definiert haben. Die Stadt Velbert bietet sich daher neben den unten genannten Körperschaften grundsätzlich für einen Informationsaustausch an.

Steuerung und Konzeption des Gesundheitsmanagements

Das Gesundheitsmanagement sollte ganzheitlich und zentral gesteuert werden; alle relevanten Akteure einer Verwaltung sollten dabei in einem Steuerungsgremium (z. B. einem Arbeitskreis) vertreten sein. Dazu zählen Führungskräfte, Vertreter des Personalrates sowie der Personalverwaltung, des Gesundheitsamtes sowie Sicherheitsbeauftragte. Von besonderer Bedeutung ist, dass die strategischen Entscheidungen im Hinblick auf die Entwicklung des betrieblichen Gesundheitsmanagements durch die Verwaltungsspitze mitgetragen und unterstützt werden. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, als die Bedeutung der Gesunderhaltung und Gesundheitsförderung unter den schwieriger werdenden Arbeitsbedingungen immer größer wird.

Ausdruck eines von allen Akteuren getragenen Willensprozesses im Hinblick auf die Implementierung eines wirksamen Gesundheitsmanagements sollte nach unserem Dafürhalten zudem das Vorhandensein einer Unternehmensleitlinie bzw. eines Konzeptes zum Gesundheitsmanagement sein, in dem Prioritätensetzung, Planung, Ausführung und kontinuierliche Auswertung der Maßnahmen niedergeschrieben sind.

Der Kreis Herford beispielsweise verfügt bereits über eine Leitlinie bzw. über ein schriftlich fixiertes Konzept für ein betriebliches Gesundheitsmanagement. Es kann daher als erster Orientierungspunkt dienen.

Über einen Arbeitskreis, an dem alle relevanten Akteure der Verwaltung beteiligt sind, verfügt der Kreis Gütersloh. Fußend auf einem Leitbild zum betrieblichen Gesundheitsmanagement wird dort zurzeit ein Leitfaden entwickelt, in dem die Arbeitsschwerpunkte festgelegt werden. Aus diesen Aufgabenschwerpunkten heraus werden im Arbeitskreis konkrete Maßnahmen vereinbart sowie deren Umsetzung begleitet.

Erfassung der Gesundheitssituation

Die Stadt Siegen verfügt über einen fundierten Krankenstandsbericht, in welchem die Krankenstände nach verschiedenen Kriterien (Organisationseinheiten, Beschäftigungsarten) systematisch ausgewertet werden.

Erfassung der Mitarbeiterzufriedenheit

Die Stadt Lippstadt führt im Zusammenarbeit mit der AOK bzw. dem WidO (Wissenschaftliches Institut der AOK) fachbereichsbezogene Mitarbeiterbefragungen zur Arbeitssituation durch, die vollständig auf Fragen der Gesunderhaltung und Gesundheitsförderung spezialisiert sind. Die Ergebnisse werden ausgewertet und dann im Rahmen von Workshops, die extern begleitet werden, aufgearbeitet. Daraus werden dann entsprechende Maßnahmenkataloge abgeleitet.

Auswertung von Maßnahmen zum Gesundheitsmanagement

Die systematische Messung von Wirkungen gehört sicherlich zu den schwierigeren Projekten im Zusammenhang mit der Einführung neuer Steuerungsinstrumentarien. Zum jetzigen Zeitpunkt können die wenigsten Verwaltungen ein solches Controlling vorweisen.

Die Stadt Minden beschäftigt sich zurzeit damit, ein Wirkungscontrolling auf Ebene des betrieblichen Gesundheitsmanagements zu installieren. Ausgehend von den Erfahrungen eines Bildungscontrollings (Wie kann

kennzahlenorientiert der Nutzen von Bildungsmaßnahmen gemessen werden?) sollen die Erkenntnisse auf das betriebliche Gesundheitsmanagement transformiert und genutzt werden. In diesem Zusammenhang kooperiert die Stadt Minden mit der FH Osnabrück.

Sportangebote

Der Kreis Lippe hat Kooperationen mit verschiedenen Fitness-Studios im Kreisgebiet abgeschlossen. Fachkräfte der Kreisverwaltung haben zuvor die Eignung der Studios im Hinblick auf die Geräte und die personelle Qualifikation (Trainer, Physiotherapeuten, Oecotrophologen) untersucht. Der Kreis beteiligt sich nun an den monatlichen Kosten mit einem Anteil von rund 37 Prozent je Teilnehmer. Die Fortschritte der Teilnehmer werden über anonymisierte Evaluationsbögen von den Fitness-Studios ausgewertet und dem Kreis Lippe übermittelt. Das Angebot findet mittlerweile eine gute und steigende Resonanz in der Belegschaft.

Suchtprävention

Die Stadt Minden beschäftigt sich intensiv mit dieser Thematik und verfügt über ein Suchtpräventionsprogramm.

Der Kreis Düren verfügt über ein umfangreiches Konzept zum Umgang von Vorgesetzten mit alkoholkranken oder alkoholgefährdeten Mitarbeitern.

Gesunde Ernährung

Die Kreisverwaltung Düren arbeitet eng mit der Kantine zusammen. Anlässlich eines Gesundheitstages wurde ein Kochbuch der Mitarbeiter erstellt. Darüber hinaus werden Aktionswochen unter dem Motto „Das Kreishaus speckt ab“ durchgeführt.

Steuerung und Optimierung des Führungsverhaltens

Auf dieser Ebene könnte sich ein Informationsaustausch mit der Stadt Detmold anbieten. Der so genannte „Führungsdialoq“ der Stadt Detmold verfolgt das Ziel, die Führungsqualität und die Mitarbeiterentwicklung zu verbessern. Er wird verpflichtend für alle Ebenen alle drei Jahre durchgeführt. Die Selbsteinschätzung der Führungskräfte erfolgt auf freiwilliger Basis. Die Fremdeinschätzung durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wird extern in anonymisierter Form ausgewertet und dann durch Moderatoren im Team besprochen. Dazu findet ein Vorbereitungsge-

spräch mit der Führungskraft bzw. mit dem Team und dann ein gemeinsames, moderiertes Gespräch statt.

Die Stadt Minden hat erkannt, dass ein ganz wesentlicher Baustein für zufriedene Mitarbeiter eine offene, sachliche und vertrauensvolle Kommunikation zwischen über- und untergeordneter Hierarchieebene ist. Ein wesentlicher Baustein ist hier die Erarbeitung eines Führungsprofils, im Rahmen dessen sog. Führungszirkel (intern moderierte Austausche zwischen Mitgliedern der Führung über beispielsweise Motivation von Mitarbeitern, Gesprächsführung usw.) bereits eingeführt wurden und das sog. Führungsfeedback eingeführt werden soll. Hier geht es um die Einrichtung einer tragfähigen und akzeptierten Feedbackkultur unter externer Moderation sowie um Fragen der Fremd- und Selbsteinschätzung.

Die Stadt Lippstadt bietet ein Seminar zum Thema „Gesund Führen“ an.

Betriebliches Eingliederungsmanagement (BEM)

Über ein gut entwickeltes BEM verfügt beispielsweise der Kreis Lippe. Das BEM des Kreises Lippe ist durch das LWL-Integrationsamt wegen der Berücksichtigung der Belange schwer behinderter Menschen im Rahmen des BEM besonders gefördert worden.

Im Personalservice der Kreisverwaltung sitzt ein interner Berater, der Experte des Verfahrens ist, die Verfahrensschritte koordiniert, erste Gespräche führt und alle Beteiligten unterstützt. Er hat die Pflicht zur Verschwiegenheit. Der Personalrat wird mit Beginn eines jeweiligen Verfahrens durch den Berater beteiligt.

Verfahren:

Liegen die Voraussetzungen zur Einleitung des BEM vor, teilt der Vorgesetzte dies dem Berater mit. Der Beschäftigte erhält gleichzeitig ein formelles Schreiben. Der Beschäftigte wird über Sinn und Zweck des BEM mündlich und schriftlich informiert.

Informationsgespräch:

Der Berater führt ein informelles Gespräch mit dem Beschäftigten. Auf Wunsch des Beschäftigten sind weitere Personen hinzuzuziehen. Inhalt und Ergebnis des Gespräches dürfen ohne Einwilligung des Beschäftigten nicht an Dritte weitergegeben werden. Es erfolgt eine allgemeine Information über BEM. Dann ist der Beschäftigte zu befragen, ob er mit wei-

teren Maßnahmen zur Eingliederung einverstanden ist. Ist dies nicht der Fall, wird dies dokumentiert.

Nach Ursachenfeststellung werden Vorschläge durch den Berater erarbeitet und mit dem Beschäftigten abgesprochen und dokumentiert.

Wiedereingliederung:

Nach Abschluss des Verfahrens entscheidet der Arbeitgeber nach Absprache mit dem Berater über Möglichkeiten der Wiedereingliederung. Einzelne Varianten sind mit dem Betroffenen zu erörtern und bedürfen dessen Einwilligung.

Die vorgenannten Beispiele aus dem vergleichsweise kleinen Kreis der von uns geprüften Kommunen verdeutlichen unseres Erachtens, dass es in der kommunalen Landschaft bereits gute Ansätze auf dem Feld des betrieblichen Gesundheitsmanagements gibt.

Natürlich spielt die Frage der Finanzierbarkeit von Maßnahmen des Gesundheitsmanagements eine bedeutende Rolle für deren Realisierbarkeit.

Empfehlung

Wir empfehlen in diesem Zusammenhang die enge Zusammenarbeit insbesondere mit Krankenkassen, weil hierüber nicht selten eine finanzielle Förderung von Maßnahmen realisiert werden kann.

Zum Teil ist es Kommunen auch gelungen, Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für ein ehrenamtliches Engagement zu gewinnen (z. B. im Bereich der Betreuung von Sportangeboten).

Wir sind der Meinung, dass überall dort, wo der feste Wille besteht, die Gesunderhaltung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu fördern, im Wege gemeinsamer Kraftanstrengung und Innovation durchaus kostengünstige Lösungen gefunden werden können.

Nach Abschluss unserer Prüfung erreichten uns noch Rückmeldungen über bereits erfolgreich durchgeführte Optimierungsmaßnahmen in diesem Bereich, die nicht nur zu einer Erhöhung des individuellen Erfül-

lungsgrades führen, sondern sich auch positiv auf den Mittelwert im interkommunalen Vergleich auswirken.

Beihilfeablöseversicherung

In den vergangenen Jahren haben immer mehr Krankenkassen eine sog. Beihilfeablöseversicherung in ihr Leistungs-Portfolio aufgenommen. Nahezu alle Kassen bieten diese Ablöseversicherung nur in Verbindung mit der gleichzeitigen Übernahme der Beihilfesachbearbeitung an.

Ob der Einsatz einer Beihilfeablöseversicherung sinnvoll bzw. wirtschaftlich ist, hängt von verschiedenen Faktoren ab. Die wesentlichen davon sind:

- die Anzahl der Beihilfeberechtigten,
- die gesundheitsbezogene Risikostruktur in der Belegschaft
 - Anzahl, Dauer, Schwere der Krankheitsfälle und daraus resultierende Kosten,
 - Durchschnittsalter der Beschäftigten,
 - Geschlechterverteilung
- und nicht zuletzt die im Zusammenhang mit der bisherigen Beihilfebearbeitung entstehenden Produktions- bzw. Vergabekosten.

Letztgenannter Faktor ist deshalb von Bedeutung, weil –wie eingangs dargelegt – nahezu alle Anbieter von Beihilfeablöseversicherungen deren Abschluss von der gleichzeitigen Übernahme der Beihilfebearbeitung abhängig machen.

In erster Linie ist der Abschluss einer Beihilfeablöseversicherung vor dem Hintergrund der Minimierung des Haushaltsrisikos sinnvoll. Ein solches Risiko tragen all jene Verwaltungen, bei denen keine Normalverteilung der Beihilfekosten zu erwarten ist. Je kleiner der Kreis der Beihilfeberechtigten ist, desto größer ist das Risiko unkalkulierbarer Kostenschwankungen durch den Eintritt schwerer Krankheitsfälle. Wir gehen davon aus, dass verstärkte Kostenrisiken auftreten, wenn die Verwaltung über deutlich weniger als 50 Beihilfeberechtigte verfügt.

Die von uns im Rahmen der Prüfung untersuchten Kreise und großen kreisangehörigen Kommunen haben diese Grenze alle mehr oder weniger deutlich überschritten, so dass der Abschluss einer Beihilfeablöseversicherung mit Blick auf die Reduzierung des Haushaltsrisikos zunächst einmal nicht indiziert war.

Bei dieser Betrachtung haben wir uns im Übrigen auf die Zahl der aktiven Beihilfeberechtigten konzentriert, weil unter den Rahmenbedingungen des NKF für die Beihilfeansprüche der Versorgungsempfänger zum Zeitpunkt der NKF-Umstellung Rückstellungen in die Eröffnungsbilanz einzustellen waren. Die Inanspruchnahme der Rückstellungen erfolgt durch deren ertragswirksame Auflösung. Es entsteht also grundsätzlich kein Beihilfeaufwand mehr für die Versorgungsempfänger durch anfallende Beihilfeleistungen. Diese Vorgehensweise entspricht dem Prinzip des verursachungsgerechten Ressourcenverbrauchs, das die Aufwendungen durch die Bildung der Rückstellung in die aktive Dienstzeit verschiebt. Etwas anderes gilt allerdings dann, wenn die gebildeten Rückstellungen in ihrer Höhe nicht ausreichen und insofern anzupassen sind. Ob und in welcher Höhe sich hier zukünftig Aufwandsbelastungen ergeben, kann zum jetzigen Zeitpunkt von uns nicht abschließend eingeschätzt werden.

Neben der Anzahl der Beihilfeberechtigten spielen die gesundheitsbezogene Risikostruktur der Beschäftigten und die daraus resultierenden Beihilfekosten eine besondere Rolle für die Beantwortung der Frage, ob der Abschluss einer Beihilfeablöseversicherung ratsam ist. Sind die Beihilfekosten einer kommunalen Körperschaft im Vergleich zu anderen besonders hoch, kann der Abschluss einer Ablöseversicherung durchaus angezeigt sein.

Auch das Durchschnittsalter der Beihilfeberechtigten ist aufgrund der oben näher beschriebenen Tatsache, dass die krankheitsbedingten Kosten mit zunehmendem Alter tendenziell steigen, ein beachtenswerter Faktor. Wir haben diesen Aspekt im Rahmen der Beihilfeprüfung entsprechend gewürdigt und in unsere Analyse einfließen lassen.

Nicht zuletzt ist die Geschlechterverteilung für die Höhe der Krankheitskosten relevant. Statistische Auswertungen belegen, dass das durchschnittliche Krankheitskostenniveau bei Frauen über dem von Männern liegt; mit steigendem Lebensalter nähert es sich aber an bzw. unterschreitet das der Männer sogar. Der Faktor „Geschlechterverteilung“ kann in Kommunen mit ungünstiger Verteilung aber durchaus eine bedeutsame Rolle für die Höhe des durchschnittlichen Beihilfeaufwandes

spielen und wird daher auch von den Krankenkassen bei der Kalkulation der Tarifbeiträge berücksichtigt. Wir haben diesen Faktor im Rahmen unserer Analyse ebenfalls untersucht und interkommunal verglichen.

Alle genannten gesundheitsbezogenen Risikostrukturen spiegeln sich letztendlich im Transferleistungsniveau jeder Körperschaft wider. Bezogen auf die aktiven Beihilfeberechtigten mussten die von uns geprüften Kommunen im Vergleichsjahr 2008 durchschnittlich 2.256 Euro je Berechtigtem aufwenden. Das Minimum beträgt 1.587 Euro, das Maximum 2.807 Euro je aktivem Berechtigten. Auch auf dieser Ebene sind mithin deutliche Spannbreiten im Hinblick auf die finanzielle Belastung der kommunalen Körperschaften erkennbar.

Den Transferleistungen müssen dann jeweils noch die aus der Fallbearbeitung resultierenden Produktionskosten bzw. Vergabekosten hinzuzugerechnet werden. Wir haben hier im Rahmen der Prüfung eine durchschnittliche Belastung in Höhe von rund 140 Euro je Berechtigtem ermittelt. Bei einem durchschnittlichen Transferleistungsniveau in Höhe von rund 2.256 Euro ergäben sich somit Gesamtkosten in Höhe von ca. 2.400 Euro je Berechtigtem.

Ob der Abschluss einer Beihilfeablöseversicherung sinnvoll ist, kann letztendlich nur durch die konkrete Prüfung von Versicherungsangeboten festgestellt werden.

Keine der von uns geprüften Kreis- bzw. Stadtverwaltungen hat bislang eine Beihilfeablöseversicherung abgeschlossen. Entscheidend hierfür ist, dass das Haushaltsrisiko durch stark schwankende Beihilfekosten – der aus unserer Sicht entscheidende Faktor für den Abschluss einer solchen Versicherung – in dem hier tangierten Größensegment vergleichsweise gering ist.

In all jenen Kreisen und großen kreisangehörigen Kommunen, die unabhängig davon Versicherungs-Angebote eingeholt haben, hätte der Abschluss einer Beihilfeablöseversicherung zu einer Erhöhung der jährlichen Aufwendungen geführt.

Feststellung

Die Ergänzungsprüfung Beihilfe hat bestätigt, dass der Abschluss einer Beihilfeablöseversicherung in erster Linie für kleine Verwaltungen mit starken Kostenschwankungen in Frage kommt.

Zuständigkeit der Schulämter der Kreise und kreisfreien Städte als Beihilfe-Festsetzungsstellen für Lehrerinnen und Lehrer an Haupt- und Förderschulen

Im Rahmen der Prüfung bei den Kreisen sind wir darauf aufmerksam geworden, dass es im Zusammenhang mit der Fortschreibung schulrechtlicher Vorschriften im Jahr 2008 zu unklaren Zuständigkeitsregelungen hinsichtlich der Bestimmung der Schulämter der Kreise und kreisfreien Städte als Beihilfe-Festsetzungsstellen für Lehrerinnen und Lehrer an Haupt- und Förderschulen gekommen ist. Darum haben wir diesen Aspekt mit dem Ziel einer verbindlichen Klärung der bestehenden Rechtsunsicherheit mit in die Prüfung eingebunden.

Die aktuelle Praxis der Beihilfearbeitung in Kreisen und kreisfreien Städten beinhaltet auch die Beihilfe-Festsetzungen für die Lehrerinnen und Lehrer an Grund-, Haupt- und Förderschulen.

Rechtliche Grundlage bildet § 13 Abs. 1 Nr. 5 der Verordnung über die Gewährung von Beihilfen in Krankheits-, Geburts- und Todesfällen (Beihilfenverordnung – BVO –), wonach die Schulämter als Festsetzungsstellen über die Anträge der Lehrer an den öffentlichen Grundschulen und Hauptschulen und an den ihrer Schulaufsicht unterstehenden öffentlichen Förderschulen entscheiden.

§ 13 Abs. 1 Nr. 5 BVO knüpft damit also grundsätzlich an den Schulaufsichtsaspekt an. Genau an dieser Stelle ist es im Zuge der Novellierung des Schulgesetzes NRW (SchulG) durch das Gesetz zur Änderung des Personalvertretungsrechts und schulrechtlicher Vorschriften vom 09.10.2007, in Kraft getreten am 01.07.2008, zu einer entscheidenden Modifizierung gekommen.

Bis zum Inkrafttreten der Änderung galt gem. § 88 Abs. 3 SchulG, dass die Kreise und kreisfreien Städte als untere staatliche Schulaufsichtsbehörden die Schulaufsicht über die Grundschulen, die Hauptschulen und die Förderschulen wahrnehmen.

Durch die Modifizierung der schulrechtlichen Bestimmungen hat § 88 Abs. 3 SchulG seit 01.07.2008 nunmehr folgenden Wortlauf:

„Untere Schulaufsichtsbehörde ist das staatliche Schulamt. Es ist der kreisfreien Stadt oder dem Kreis zugeordnet. Es nimmt in seinem Gebiet die Schulaufsicht über die Grundschulen wahr und die Fachaufsicht über

1. die Hauptschulen und
2. die Förderschulen.“

Der Gesetzgeber unterscheidet im Schulgesetz nunmehr also eindeutig zwischen der Schulaufsicht und der Fachaufsicht. Diese Differenzierung hat nach unserer Rechtsauffassung gravierende Folgen für die Zuständigkeit der Kreise bzw. kreisfreien Städte als Beihilfe-Festsetzungsstellen.

Gem. § 86 Abs. 2 SchulG umfasst die Schulaufsicht

- die Fachaufsicht,
- die Dienstaufsicht und
- die Aufsicht über die Schulen in freier Trägerschaft.

Die Dienstaufsicht erstreckt sich dabei gem. § 12 Abs. 1 Landesorganisationsgesetz (LOG NRW) auf den Aufbau, die innere Ordnung, die allgemeine Geschäftsführung und die Personalangelegenheiten. Beihilfeangelegenheiten sind unstreitig Personalangelegenheiten und damit der Dienstaufsicht zuzuordnen.

Die Fachaufsicht hingegen bezieht sich gem. § 13 Abs. 1 LOG NRW auf die rechtmäßige und zweckmäßige Wahrnehmung der Aufgaben.

Da die Fachaufsicht somit grundsätzlich Bestandteil der Schulaufsicht ist, wird durch die explizite Trennung der Begrifflichkeiten in § 88 Abs. 3 SchulG unterstrichen, dass den Schulämtern gerade nicht mehr die Dienstaufsicht über die Lehrerinnen und Lehrer an den Haupt- und Förderschulen obliegt.

Seit Inkrafttreten der Änderung schulrechtlicher Vorschriften im Juli 2008 fehlt es somit nach Auffassung der GPA NRW an einer Rechtsgrundlage, die den Fortbestand der Zuständigkeit der Kreise und kreisfreien Städte als Beihilfe-Festsetzungsstellen für die Lehrerinnen und Lehrer an Haupt- und Förderschulen begründen könnte.

Die GPA NRW hat vor diesem Hintergrund das nordrhein-westfälische Innenministerium auf die offensichtlich bestehenden Unsicherheiten mit

der derzeitigen Formulierung in der BVO hingewiesen und die daraus möglicherweise resultierenden Veränderungen in Bezug auf die Zuständigkeit der Kreise und kreisfreien Städte als Beihilfefestsetzungsstellen aufgezeigt.

Nach Abstimmung mit dem Finanzministerium und dem Ministerium für Schule und Weiterbildung hat das Innenministerium mit Schreiben vom 17.05.2010 mitgeteilt, dass das von der GPA NRW angesprochene Auseinanderfallen der Zuständigkeit für die Schulaufsicht einerseits und für die Beihilfebearbeitung andererseits im Zuge der Neuordnung der Schulaufsicht durchaus gesehen und auch beraten worden sei.

Die Landesregierung hatte jedoch seinerzeit letztendlich beschlossen, die Zuständigkeit für die Beihilfefestsetzung für die Lehrerinnen und Lehrer an Grund-, Haupt- und Förderschulen –jedenfalls zunächst- nicht zusammen mit den schulaufsichtlichen Zuständigkeiten zu verlagern. Allerdings wurde vereinbart, die Möglichkeit einer Zentralisierung der Beihilfebearbeitung für sämtliche Landesbeamten zu einem späteren Zeitpunkt zu prüfen.

Das Innenministerium weist darüber hinaus in seinem Schreiben darauf hin, dass sich das Land NRW zurzeit im Rahmen des Projektes „Optimierung der Beihilfebearbeitung“, das unter der Federführung des Finanzministeriums durchgeführt werde, auf die Optimierung des Verfahrens der Beihilfe konzentriere und man davon ausgehe, dass die neue Landesregierung die Fragen der Zentralisierung und der Zuständigkeiten im Lauf der neuen Wahlperiode wieder aufgreifen werde.

Bis dahin sieht das Innenministerium bei der aktuellen Zuständigkeitsregelung keine klärungsbedürftigen Unklarheiten. Für die Lehrerinnen und Lehrer an Grund- und Hauptschulen enthalte § 13 Abs. 1 Nr. 5 BVO eine eindeutige Zuständigkeitsbestimmung, die nach der Neuordnung der Schulaufsicht bewusst nicht geändert worden sei. Bei der Regelung für Lehrerinnen und Lehrer an Förderschulen bestehe zwar seit der Neuordnung der Schulaufsicht sprachlicher Anpassungsbedarf; gleichwohl sei ausreichend deutlich, dass sich auch die Zuständigkeit für die Bearbeitung der Beihilfeanträge dieser Lehrkräfte nicht verändert hat. Über materielle Veränderungen werde erst im Lauf der Wahlperiode 2010 bis 2015 zu beraten sein.

Nach den Ausführungen des Innenministeriums verbleibt es somit zunächst bei der Zuständigkeit der Kreise und kreisfreien Städte als Beihil-

festsetzungsstellen für Lehrerinnen und Lehrer an Haupt- und Förderschulen.

Anlage

Liste mit Ansprechpartnern zum Themenfeld „Betriebliches Gesundheitsmanagement“:

Kreis Düren

Ansprechpartnerin: Andrea Kenter, Tel.: 02421/22-2255

Kreis Gütersloh

Ansprechpartnerin: Birgit Brockhoff, Tel.: 05241/85- 1144

Kreis Herford

Ansprechpartnerin: Jessica Gutmann, Tel.: 05221/13-1368

Kreis Lippe

Ansprechpartner: Hartmut Fillies, Tel.: 05231/62-523

Stadt Detmold

Ansprechpartner: Rolf Meier, Tel.: 05231/977-241

Stadt Lippstadt

Ansprechpartner: Hartmut Neutzler, Tel.: 02941/980-370

Stadt Minden

Ansprechpartnerin: Ute Hildebrandt, Tel.: 0571/89-637

Stadt Siegen

Ansprechpartner: Joachim Klaus, Tel.: 0271/404-1544