

Gesamtkonzept Beihilfe

Darstellung Sollprozess „Gewähren einer Beihilfe“ - digital unterstützt -

Der Prozess „Gewähren einer Beihilfe“ startet bei ganzheitlicher Betrachtungsweise, weil antragsgebunden, mit einem Beihilfeantrag eines/einer Beihilfeberechtigten als Auslöser und endet in aller Regel nicht schon mit der Festsetzung und Gewährung / Zahlung einer Beihilfe, sondern erst mit dem getätigten Abschluss des jeweiligen Gesamtvorgangs und der Ablage dessen in der Teilakte Beihilfe (getrennt zu führender Teil der Personal- oder Versorgungsakte, Art. 105 BayBG). Dieser Zentralprozess bildet die Grundaussage für das Gesamtkonzept Beihilfe.

Allerdings würde der skizzierte Sollprozess erst dann volle Wirkung erzeugen, wenn die bis heute geltende Schriftformerfordernis bei der Stellung eines Antrags auf Beihilfe entfallen bzw. andere Authentifizierungstechniken greifen könnten. Solange die Schriftformerfordernis Bestand hat, wird im Schwerpunkt der Antrag per Papier die Regel bleiben, den es gilt digital werden zu lassen.

1. Gesamtkonzept Beihilfe

Der Ablauf einer Beihilfegewährung gleicht dem Masterprozess einer jeden antragsgebundenen Leistungsgewährung. Dazu ist es notwendig, erforderliche Informationen zu erfassen, die über ein Regelwerk zu verarbeiten sind und die zu einem Ergebnis führen, das in entsprechender Form auszugeben ist. Das darin erkennbare „EVA-Prinzip“ - Eingabe, Verarbeitung, Ausgabe – gilt auch als oberste Betrachtungsschicht eines leistungsbezogenen Vorgangs, unabhängig ob er manuell, teil- oder voll-it-unterstützt abläuft.

Zentraler Ansatz ist es, künftig den gesamten Verwaltungsprozess „Gewähren einer Beihilfe“ in der Masse digital und weitgehend medienbruchfrei abzuhandeln. Der Prozessablauf reduziert sich von bisher vier auf künftig drei Bearbeitungsebenen (BAE).

- Die Datenbereitstellung (BAE Inputmanagement) erfolgt durch digitale Erhebung, Aufbereitung und strukturierter Übergabe an die Datenverarbeitungsebene.
- Die Datenverarbeitung (BAE Leistungsgewährung) ist über die vorhandene SaaS-Lösung¹ „BeiPRO“ bereits optimiert sichergestellt und ist weiter zu betreiben.
- Die Datenausgabe (BAE Outputmanagement), Datenprodukte aus „BeiPRO“ und die sich anschließende vorgangsbezogene Nachbereitung werden je nach den Festlegungen der „Sachleitenden Verfügungen“ an die Adressaten gebracht.
So ist beispielsweise die für die Zahlungsleistung erforderliche SEPA-Datei bereits heute digital generiert.

Anlage 1 der Sitzungsvorlage stellt das Gesamtkonzept Beihilfe bildhaft dar.

Zu den einzelnen Bearbeitungsebenen:

1.1 BAE Inputmanagement (Datenbereitstellung)

Mit einem digitalen Inputmanagement wird das Ziel verfolgt, relevante Daten aus unterschiedlichen Formaten und Medien herauszufiltern, ggf. ergänzend aufzubereiten und diese optimierten Inhalte einer weiteren, heute meist digitalen Verarbeitung zuzuführen, um daraus ein gewünschtes Ergebnis zu erhalten.

Als Quelle dienen dazu strukturierte, semistrukturierte und unstrukturierte Datenformen, die über unterschiedliche Medien, oft auch aus Medienbrüchen heraus, bereit stehen.

¹ SaaS: Software as a Service; basiert auf dem Grundsatz, dass die Software und die IT-Infrastruktur bei einem externen IT-Dienstleister, hier im Speziellen mit der AKDB, betrieben und vom Kunden (LHM) als Dienstleistung genutzt wird.

Die Datenerhebung und -pflege kann sowohl händisch manuell als auch digital ge- und unterstützt erfolgen. Manuelles Pflegen ist zeitintensiv und fehleranfällig und wird künftig die Ausnahme darstellen. Eine gute digital ge-/unterstützte Datenerhebung ist vor allem schnell und mit einem Erfüllungsgrad von mehr als 80 % bei der Ersterfassung² richtig sicher geworden.

Bei digitalen Lösungen werden relevant benötigte Daten entweder aus Images (Bildern) oder direkt aus sogenannten „born digital“³ ausgelesen.

Images entstehen durch

- Erfassungsanwendungen, die das Medium Papier digital werden lassen (Erfassungssoftware und Scannen)
- Digitales Abbilden über Kamera, Smartphone, Tablet, (Fotografie), oft unter Verwendung einer Anwendungssoftware auf mobilen Geräten, sogenannte App.

Born digital im Gegensatz entstehen

- über Web-Anwendungen und Portale (auch ESS-Szenarien⁴)
- eMails, strukturiert und unstrukturiert
- über Office-Produkte
- sowie möglichst strukturierte digitale Formulare.

Ein weiterer Schritt der Zukunft wird, soweit im Gesundheitswesen flächendeckend gegeben, die Nutzung der „eRechnung“ sein, die ggf. sogar eine Leistungsgewährung zwischen Dienstleister, bspw. einem Krankenhaus und Beihilfestelle denkbar macht⁵ – damit ein Lösungsansatz aus dem Bereich „born digital“.

Im Falle des Prozesses „Gewähren einer Beihilfe“ setzt die Beihilfestelle der Stadtverwaltung München in einem ersten Schritt auf die Medienträger „Papier“ und „Beihilfe-App“. Weitere Lösungen, gerade aus dem Bereich „born digital“ werden, soweit diese bei der Stadtverwaltung München als IT-Service abrufbar sind, zu einem späteren Zeitpunkt zu realisieren sein.

1.2 BAE Leistungsgewährung (Datenverarbeitung)

Die Applikation zur Berechnung von Beihilfeleistungen ist der zentrale „Baustein“ im Gesamtprozess „Gewähren einer Beihilfe“. Damit wird das Ziel verfolgt, Beihilfeleistungen in Geld ungekürzt oder gekürzt, unter Nutzung einer Fachapplikation, zu errechnen und zu gewähren. Auslöser für einen Leistungsvorgang ist die über das Inputmanagement digital aufbereitete Antragsunterlage und deren Belege (Anlagen). In ganz besonderen Einzelfällen könnte die Beihilfefestsetzung aber auch noch manuell erfolgen.

Derzeit wird in der Beihilfestelle der Stadtverwaltung München für das Gewähren von Leistungen das Produkt ZABAS-BeiPRO in Form einer SaaS-Lösung¹ (Anstalt für kommunale Datenverarbeitung in Bayern, AKDB, Vertrag derzeit bis 2021, Verlängerung möglich) eingesetzt. In dieser Softwarelösung (zzgl. Datenbank) sind in einer Ebene die Stammdaten eines jeden Beihilfeberechtigten hinterlegt; zusätzlich sind die konkreten Antrags- und Belegdaten zu jedem Vorgang verknüpft und es wird das abschließende Ergebnis jedes Antragsvorgangs mit hinzu gespeichert. So ist es möglich, über den gesamten gesetzlich vorgegebenen Aufbewahrungszeitraum zu einem Beihilfeberechtigten alle erforderlichen Dateninhalte und -ergebnisse vorzuhalten. Löschkaktivitäten können zeitbezogen gesteuert werden.

² Wert aus der Versicherungswirtschaft; Gesellschaften, die u.a. das Produkt „Beihilfeablöseversicherung“ anbieten

³ born digital: Begriff bezieht sich auf Materialien, die in digitaler Form entstehen. Nicht zu verwechseln mit digitaler Neuformatierung, bei der analoge Materialien digital werden (bspw. durch Scannen)

⁴ ESS = employee self service, versteht man ein web-basiertes Anwendungsprogramm oder eine mobile Anwendung, mit der Beschäftigte eigene personalbezogene Daten selbst anlegen, anzeigen, ändern oder Genehmigungsprozesse starten können

⁵ Beihilfepaket zum 01.01.2019 durch Bayerisches Staatsministerium für Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat

Eine weitere Ebene bildet das dazugehörige Berechnungsmodul aus ZABAS, das jede einzelne in Belegen vorgegebene Leistung über sogenannte Prüfmodule (PZN (frei), optional: GOÄ, GOZ, DRG, HHM, PFLG, HPrK) bewertet und daraus freigibt oder mit Vermerk kürzt oder auch ablehnt.

Die einzelnen Berechnungsergebnisse werden vorgangsbezogen zusammengefasst, also je Antrag und in Form eines Entwurfs „Beihilfebescheid“ transparent gemacht. Die Sachbearbeitungen können nun, insbesondere bei Kürzungen geboten (4-Augenprinzip), nochmals nachprüfen, ggf. weitere Ergänzungen in den Bescheidtext einbringen, bevor sie diesen zur Aktivität „Sachleitende Verfügungen“ freigeben oder neu in die Bearbeitung nehmen. Soweit der Bescheidentwurf jedoch keine Kürzungen enthält, könnte er auch ohne weitere Prüfung zur Aktivität „Sachleitende Verfügungen“ freigegeben werden.

Die Aktivität „Sachleitende Verfügungen“ steuert den anstehenden Output in vorgelegter Weise von der Bescheiderstellung, Zahlbarmachung der Leistung, Buchung, AMNOG-ZESAR⁶, bis hin zur Ablage und weiteres. Damit ist es der „Auftraggeber“ für die nachfolgende Bearbeitungsebene.

Für das Verfahren nach ZESAR (Zentrale Einzugs-Stelle Arzneimittelrabatte) unterstützt das Modul Vespucci und übergibt digital in die nachfolgende Bearbeitungsebene.

1.3 BAE Outputmanagement (Datenausgabe)

Mit der Fachapplikation „BeiPRO“ werden unterschiedliche Datenprodukte generiert und teilweise zur Datenausgabe digital zur Verfügung gestellt. Der damit zu initiierte Datenfluss wird mittels der bereits erwähnten Aktivität „Sachleitende Verfügungen“ gesteuert.

Die dazu erforderlichen Quelldaten, wie Stammdaten der Beihilfeberechtigten, konkrete Antrags- und Belegdaten und das abschließende Ergebnis werden systembezogen bereits in den Datenbanken der Fachapplikation hinterlegt und könnten bei Bedarf sichtbar gemacht werden.

- Als digitale Ausgabeprodukte sind heute bereits verfügbar:
 - Beihilfebescheid zum konkreten Antrag,
 - Datensatz für SEPA⁷-Datei für die Zahlbarmachung der gewährten Leistungen
 - Datensatz für AMNOG-ZESAR⁶
- Über die Dateneinpflege entstehen Zahlungsanordnungen und Buchungsdateien.
- Reine manuelle Tätigkeiten werden bis auf Weiteres der Bescheidversand an die Beihilfeberechtigten, die Ablagearbeiten in den jeweiligen Beihilfeakten und in der zentralen Belegakte bleiben.
- Zum Berichtswesen können auch heute schon anonyme Auswertungen generiert werden.
- Das Interne Kontroll-System (IKS) wird man je Systemstand anpassen müssen, die Optimierung ist damit laufendes Geschäft.

Das Umstellen aller Produkte beim BAE Outputmanagement auf digitale Elemente wird aufgrund von Abhängigkeiten nur sukzessive erfolgen können. Erste denkbare Ansätze sind der digitale Versand des Bescheids, alternativ digitale Nachrichten zum Bescheid und soweit vorhanden, die Nutzung einer elektronischen Beihilfeakte.

⁶ AMNOG-ZESAR: Arzneimittelmarktneuordnungsgesetz mit Verfahren der Zentrale Einzugs-Stelle Arzneimittelrabatte

⁷ SEPA: Verfahren für den gemeinsamen Zahlungsverkehr in 34 europäische Staaten, darunter sämtliche 28 Staaten der Europäischen Union

2. Schriftformerfordernis nach § 48 Bayerische Beihilfeverordnung

Die Schriftformerfordernis hat derzeit bis auf weiteres Bestand. Der Personal- und Organisations-referent der Landeshauptstadt München hat sich bereits schriftlich und persönlich mit der Bitte an das Bayerische Staatsministerium für Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat gewandt zu prüfen, ob die Schriftformerfordernis zu diesem Verfahrensgang gerade im Hinblick auf die Digitalisierung von Verwaltungsvorgängen noch zeitgemäß ist . Ob der Vorstoß aus München Erfolg haben kann, ist noch offen. Man scheint darüber nicht abgeneigt andere Wege zu gehen, zumal das für die Beihilfestellen des Freistaates Bayern ebenfalls Synergien bringen würde. Schließlich wird auch dort über eine sogenannte „Beihilfe-App“ nachgedacht. Als ergänzende Lösung zur Authentifizierung anstelle der heutigen Schriftform gibt es aber auch Überlegungen dahingehend, auf eine Fernsignatur (analog Steuerverfahren Elster) auszuweichen.