



Baden-Württemberg



Gemeinsam spürbar Bürokratielasten abbauen

Projektbericht

„Beihilfe – Teilprojekt 2: Prüf-Modul „Heilpraktiker“

10/2024

Inhaltsverzeichnis

1. MANAGEMENT SUMMARY	3
1.1 Kurzinformationen zum Projekt	3
1.2 Entlastungswirkungen auf einen Blick	3
1.3 Umstellungsaufwand auf einen Blick	5
1.4 Entlastungsergebnis auf einen Blick	5
2. DOKUMENTATION	6
2.1 Hintergrundinformationen zum Projekt	6
2.2 So wurden die Entlastungswirkungen des Projekts geschätzt	7
2.2.1 Saldo monetäre Be- und Entlastung (jährlich)	8
2.2.2 Beschleunigung von Verfahren	12
2.2.3 Qualitative Verbesserungen	12
2.3 So wurde der Umstellungsaufwand geschätzt	13
QUELLENANGABEN	III

1. MANAGEMENT SUMMARY

Im Folgenden werden die Entlastungen durch das Projekt **Beihilfe – Teilprojekt 2: Erweitern der LBV-Beihilfe-Prüfsoftware um das Modul „Heilpraktiker“** dargestellt. Federführendes Ressort ist das Ministerium für Finanzen (FM) Baden-Württemberg.

1.1 Kurzinformationen zum Projekt

Ziel des Entlastungsprojekts ist die Erweiterung der bereits beim Landesamt für Besoldung und Versorgung (LBV) im Einsatz befindlichen Prüfsoftware im Beihilfebereich um das Modul "Heilpraktiker". Das Modul ist seit Ende Juni 2024 produktiv im Einsatz. Damit kann das LBV nun Heilpraktikerbelege ebenso wie Arztrechnungen, Zahnarztrechnungen und Rezepte für Arzneimittel maschinell prüfen.

1.2 Entlastungswirkungen auf einen Blick

Entlastungswirkungen des Projekts werden anhand von drei Dimensionen geschätzt: monetäre Entlastung (Euro/Jahr), Beschleunigung von Verfahren und qualitative Verbesserungen. Die monetäre Entlastung ist von besonderer Bedeutung, weil sie direkt zum Erreichen des Entlastungsziels von 200 bis 500 Mio. Euro aus dem Koalitionsvertrag 2021-2026 beiträgt.

Tabelle 1: Monetäre Entlastung in Euro/Jahr (Saldo)

Jährliche monetäre Entlastung	insgesamt	davon Wirtschaft	davon Bürgerinnen und Bürger	davon Verwaltung
	EUR	EUR	EUR ¹	EUR
Σ	1.442.000	-	-	1.442.000

Tabelle 2: Beschleunigung von Verfahren

Beschreibung Verfahrensbeschleunigung	
Verfahren zur Bearbeitung von Heilpraktiker-Belegen	
Beschleunigung Verfahren um ...	Trägt zur dauerhaften Einhaltung einer Bearbeitungsdauer von maximal 4 Wochen (20 Arbeitstage) bei.

Tabelle 3: Qualitative Verbesserungen

Beschreibung qualitativer Verbesserungen
Durchgehend einheitliche und nachvollziehbare Bearbeitung der Beihilfeanträge bei Heilpraktikerbehandlungen

¹ Zeitliche Be- und Entlastungen der Bürgerinnen und Bürger werden monetarisiert in Euro ausgewiesen (Zeitbedarf x 25 Euro Stundensatz).

1.3 Umstellungsaufwand auf einen Blick

Um die dargestellten Entlastungen zu erreichen, ist in der Regel ein einmaliger Umstellungsaufwand erforderlich.

Tabelle 4: Umstellungsaufwand in Euro (einmalig)

Einmaliger Umstellungsaufwand	insgesamt	davon Wirtschaft	davon Bürgerinnen und Bürger	davon Verwaltung
	EUR	EUR	EUR ²	EUR
Σ	161.000	-	-	161.000

1.4 Entlastungsergebnis auf einen Blick

Das Projekt **Beihilfe – Teilprojekt 2: Prüf-Modul „Heilpraktiker“** trägt alles in allem mit einer monetären Entlastung von 1.442.000 Euro/Jahr zum Erreichen des Entlastungsziels von 200 bis 500 Mio. Euro aus dem Koalitionsvertrag 2021-2026 bei.

Darüber hinaus ergibt sich durch das neuen Prüfmodul „Heilpraktiker“ eine Beschleunigung des Verfahrens zur Bearbeitung von Heilpraktikerbelegen. Es trägt dazu bei, dass die Zielgröße von maximal 4 Wochen (20 Arbeitstage) Bearbeitungszeit dauerhaft eingehalten werden kann. Die Beihilfe wird dadurch bei entsprechenden Anträgen schneller ausgezahlt, was sich auf die durchschnittliche Bearbeitungsdauer positiv auswirken kann.

Hinzu kommen qualitative Verbesserungen durch eine durchgehend einheitliche und nachvollziehbare Bearbeitung der Beihilfeanträge zu Heilpraktikerbehandlungen.

² Zeitliche Be- und Entlastungen der Bürgerinnen und Bürger werden monetarisiert in Euro ausgewiesen (Zeitbedarf x 25 Euro Stundensatz).

Um diese Entlastungen zu erreichen, wurde ein einmaliger Umstellungsaufwand in Höhe von 161.000 Euro investiert.

2. DOKUMENTATION

Die Dokumentation zeigt, wie das Entlastungsergebnis des Projekts geschätzt wurde. Grundlage ist die Methodik des Erfüllungsaufwands.³ In der Dokumentation sind außerdem Datenquellen und Annahmen verzeichnet.

2.1 Hintergrundinformationen zum Projekt

Den beihilfeberechtigten Personen (z.B. Beamtinnen und Beamten, Richterinnen und Richtern) wird zu Aufwendungen in Geburts-, Krankheits-, Pflege und Todesfällen sowie zur Gesundheitsvorsorge Beihilfe gewährt, solange ihnen laufende Besoldungs- oder Versorgungsbezüge zustehen. Auch Leistungen von Heilpraktikern sind nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 in Verbindung mit Nummer 1.4.3 der Anlage zur Beihilfeverordnung des Landes Baden-Württemberg (BVO) dem Grunde nach beihilfefähig.

Im Beihilfebereich des Landesamts für Besoldung und Versorgung (LBV) findet bereits eine stark elektronisch unterstützte Beihilfeantragsbearbeitung statt. Mit dem Beihilfebearbeitungssystem BABSY+ können bestimmte Belegarten gezielt inhaltlich maschinell geprüft werden. Für Heilpraktikerbelege war das bislang nicht möglich.

2024 hat das LBV das digitale Beihilfeabrechnungssystem um die Prüfsoftware für das Modul "Heilpraktiker" erweitert. Die Erweiterung ist seit Ende Juni 2024 produktiv im Einsatz. Heilpraktikerbelege können nun ebenso wie Arztrechnungen, Zahnarztrechnungen und Rezepte für Arzneimittel maschinell geprüft werden.

³ Statistisches Bundesamt (Destatis) 2022.

2.2 So wurden die Entlastungswirkungen des Projekts geschätzt

Das Entlastungsergebnis eines Projekts wird geschätzt, indem für die monetären Entlastungen die Be- und Entlastungswirkungen saldiert werden. Die Beschleunigung von Verfahren wird beschrieben und quantifiziert. Qualitative Verbesserungen werden beschreibend erfasst.

Das Projekt **Beihilfe – Teilprojekt 2: Prüf-Modul „Heilpraktiker“** wirkt schwerpunktmäßig entlastend. Folgende Be- und Entlastungswirkungen wurden identifiziert und den Entlastungsdimensionen zugeordnet.

Tabelle 5: Übersicht Be- und Entlastungswirkungen nach Entlastungsdimensionen

Entlastungsdimension		Be- und Entlastungswirkung
Monetäre	Entlastung	<ul style="list-style-type: none"> • Erhöhung der Kürzungsquote und somit geringere Beihilfeausgaben
	Belastung	<ul style="list-style-type: none"> • Personeller Mehrbedarf LBV bei der Digitalisierung des Posteingangs (DIP-Bereich) • Personeller Mehrbedarf LBV im Fachbereich (Beihilfegrundsatz und Qualitätssicherung) • Personeller Mehrbedarf LBV aufgrund der Erweiterung von Programmkomponenten im Beihilfebearbeitungssystem • Lizenzkosten Prüfworkflow (PWF) und ZABAS Gebüh • Einmaliger Umstellungsaufwand Bereitstellen und Anpassen der Software-Komponenten durch die Softwareanbieter • Einmaliger Umstellungsaufwand Änderungen an der IT durch LBV • Einmaliger Umstellungsaufwand organisatorische Maßnahmen sowie Begleiten der Einführung im Fachbereich

Entlastungsdimension	Be- und Entlastungswirkung
Beschleunigung von Verfahren	<ul style="list-style-type: none"> Trägt zur dauerhaften Einhaltung der Bearbeitungsdauer bei Beihilfeanträgen von 4 Wochen (20 Arbeitstage) bei.
Qualitative Verbesserungen	<ul style="list-style-type: none"> Durchgehend einheitliche und nachvollziehbare Bearbeitung der Anträge auf Beihilfe bei Heilpraktikerbehandlungen.

2.2.1 Saldo monetäre Be- und Entlastung (jährlich)⁴

Tabelle 6: Saldo monetäre Be- und Entlastung nach Adressatengruppen in Euro/Jahr

Saldo monetäre Be- und Entlastung (Euro/Jahr)			
Adressatengruppe	Entlastung	Belastung	Saldo
	EUR	EUR	EUR
Wirtschaft	-	-	-
Bürgerinnen und Bürger ⁵	-	-	-
Verwaltung	1.800.000	358.000	1.442.000
Insgesamt	1.800.000	358.000	1.442.000

Die Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft sind von den Maßnahmen nicht betroffen. Sie werden monetär weder be- noch entlastet.

Die **Verwaltung** wird durch folgende Maßnahmen des Projekts insgesamt um geschätzt 1.442.000 Euro/Jahr monetär entlastet.

⁴ Die Darstellung der monetären Be- und Entlastungen basiert im Wesentlichen auf Angaben aus der „Machbarkeitsstudie Erweiterung Prüfsoftware“ des Landesamtes für Besoldung und Versorgung (LBV) aus dem Jahr 2021.

⁵ Zeitliche Be- und Entlastungen der Bürgerinnen und Bürger werden monetarisiert in Euro ausgewiesen (Zeitbedarf x 25 Euro Stundensatz).

Die Erweiterung der Prüfsoftware um das ZABAS-Modul GebüH zum Prüfen von Heilpraktikerbelegen führt zunächst zu einer Mehrbelastung:

Mehraufwand DIP-Bereich (Digitalisierung Posteingang in der Beihilfe)

Mit der Erweiterung der Prüfsoftware müssen im DIP-Bereich mehr Daten als bisher aus den Belegen ausgelesen und ggf. nachkorrigiert werden – z. B. die berechneten Leistungen sowie die Behandelndendaten. Sie wurden bisher bei der manuellen Bearbeitung nicht bzw. nicht systematisch durch die Bearbeitenden erfasst. Für die maschinelle Prüfung sind sie unverzichtbar. Das LBV geht von einem personellen Mehrbedarf durch zusätzlichen Nachkorrekturaufwand von 1,56 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) mittlerer Dienst bzw. von geschätzt rund 145.000 Euro/Jahr aus. Ein höheres Volumen an auszulesenden Belegen führt außerdem zu entsprechend höherem Aufwand bei der Qualitätssicherung von geschätzt 0,25 VZÄ mittlerer Dienst bzw. 23.000 Euro/Jahr.

Mehraufwand Fachbereich (Beihilfegrundsatz)

Mit dem Erweitern der Prüfsoftware ergibt sich im administrativen Bereich ein dauerhaft erhöhter Personalbedarf. Durch das Verlagern von Aufgaben der manuellen auf die maschinelle Belegprüfung entsteht erheblicher Zeitaufwand für das Erstellen von Prüfregeln und deren systematische und fachliche Bewertung. Darüber hinaus ist eine Ansprechperson für Rückfragen aus dem Produktionsbereich erforderlich. Insgesamt entsteht ein personeller Mehrbedarf von geschätzt 0,5 VZÄ gehobener Dienst bzw. 56.000 Euro/Jahr.

Mehraufwand Fachbereich (Qualitätssicherung)

Durch den Einsatz des zusätzlichen ZABAS-Prüfmoduls steigt im Fachbereich sowohl die Anzahl der eingehenden technischen Fehlermeldungen als auch der Testaufwand für das Prüfregelwerk und beteiligte Systemkomponenten. Hierfür ergibt sich ein personeller Mehrbedarf von geschätzt 0,25 VZÄ mittlerer Dienst bzw. 23.000 Euro/Jahr.

Mehraufwand Bereich EDV

Die Erweiterungen von SmartFix (Software zur Automatisierung der Klassifikation, Indizierung und Informationsextraktion von Dokumenten), ZABAS (Prüfsoftware zur maschinellen Prüfung von Belegen) und des Prüfworkflows führen zu einem geschätzten personellen Mehrbedarf von 0,25 VZÄ gehobener Dienst bzw. 28.000 Euro/Jahr.

Mehraufwand IT-Bereich

Für die maschinelle Prüfung von Heilpraktikerbelegen sind Änderungen an der Prüfsoftware erforderlich, die zu zusätzlichen jährlichen Aufwänden führen. Für die Erweiterung des Prüfworkflows entstehen Lizenzkosten von geschätzt 38.000 Euro/Jahr. Für das ZABAS-Prüfmodul „ZABAS-GebüH“, das die Grundlage für die maschinelle Prüfung von Heilpraktikerbelegen mittels Prüfregeln ist, entstehen zusätzliche Lizenzkosten von 45.000 Euro/Jahr.

Entlastung durch Erhöhung der Kürzungsquoten:

Bisher wurden Heilpraktikerbelege manuell bearbeitet und die Auszahlungsquoten manuell gekürzt. Aufgrund von begrenzten Personalkapazitäten und angesichts der Vorgabe des Landtags, Beihilfeanträge innerhalb eines vorgegeben Zeitrahmens abschließend zu bearbeiten, mussten in den vergangenen Jahren regelmäßig bei verminderter Prüfdichte Belege ohne tiefere Prüfung freigegeben werden. Dieser Umstand hatte Einfluss auf die jeweilige Kürzungsquote.

Bei maschineller Rechnungsprüfung sind für die maschinell bearbeiteten Prüffälle bei der Belegprüfung grundsätzlich keine manuellen Eingriffe mehr erforderlich. Der Anbieter der Prüfsoftware geht davon aus, dass ein hoher Anteil der Heilpraktikerbelege ohne manuelle Eingriffe verarbeitet werden kann. Dies führt auch bei verminderter Prüftiefe zu einer einheitlicheren und gleichmäßigeren Prüfung der Belege. Die verminderte Prüftiefe wirkt sich nur auf manuelle Prüfungen aus. Somit ist eine Erhöhung der durchschnittlichen Kürzungsquoten zu erreichen.

Die durchschnittliche jährliche Summe der Rechnungsbeträge der eingereichten Heilpraktikerbelege im Zeitraum 2020 bis 2023 betrug rund 27,4 Mio. Euro. Von diesen Aufwendungen wurden rund 1,2 Mio. Euro im Rahmen der Belegprüfung als nicht beihilfefähig gekürzt. Die durchschnittliche Kürzungsquote der Jahre 2020 bis 2023 lag somit bei rund 4,4 %. Die erweiterte Prüfsoftware ist seit Ende Juni 2024 im Produktiveinsatz. Für den Monat August 2024 hat das LBV eine Kürzungsquote von rund 14,4 % ermittelt. Mit dieser Kürzungsquote hätten sich Kürzungen für nicht beihilfefähige Aufwendungen von rund 3,9 Mio. Euro ergeben. Bei Berücksichtigung des durchschnittlichen Beihilfebemessungssatzes von 65,0 % für die Jahre 2020 bis 2023 ergibt sich eine durchschnittliche jährliche Senkung der Beihilfeausgaben für Heilpraktikerbelege von rund 1,8 Mio. Euro ($(3,9 \text{ Mio. Euro} - 1,2 \text{ Mio. Euro}) \times (65,0 / 100)$).

2.2.2 Beschleunigung von Verfahren

Das Entlastungsprojekt soll dazu beitragen, dass entsprechend einer Aussprache des Landtags die Bearbeitungsdauer der Beihilfeanträge von vier Wochen (20 Arbeitstage) dauerhaft eingehalten wird.⁶ Die Beihilfe wird dadurch bei entsprechenden Anträgen schneller ausbezahlt, was sich auf die durchschnittliche Bearbeitungsdauer positiv auswirken kann. Die maschinelle Rechnungsprüfung sorgt dafür, dass die Antragsbearbeitung unter Berücksichtigung eines einheitlichen Qualitätsstandards und im vom Landtag vorgegebenen Zeitrahmen gewährleistet ist. Außerdem können durch Anpassungen an der Prüfsoftware saisonale Schwankungen bei den Antragseingängen z.B. zu Jahresbeginn besser bewältigt werden.

2.2.3 Qualitative Verbesserungen

Die maschinelle Prüfung von Heilpraktikerbelegen führt zu einer einheitlicheren und konsequenteren beihilferechtlichen Prüfung. Das steigert die Nachvollziehbarkeit und die Akzeptanz beihilferechtlicher Entscheidungen.

⁶ vgl. LT-Drucksachen 13/31, 13/443 und TOP 8 des Plenarprotokolls 13/12 https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP13/Drucksachen/0000/13_0031_D.pdf; https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP13/Drucksachen/0000/13_0443_D.pdf; https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP13/Plp/13_0012_14112001.pdf (Abruf: 18.09.2024).

2.3 So wurde der Umstellungsaufwand geschätzt⁷

Tabelle 7: Umstellungsaufwand (einmalig) nach Adressatengruppen

Adressatengruppe	Umstellungsaufwand (einmalig)
	EUR
Wirtschaft	-
Bürgerinnen und Bürger ⁸	-
Verwaltung	161.000
Insgesamt	161.000

Um die dargestellten Entlastungen zu erreichen, war einmaliger Umstellungsaufwand von insgesamt 161.000 Euro zu investieren. Dieser fiel ausschließlich bei der Verwaltung an.

Für eine Erweiterung der Prüfsoftware mussten Anpassungen/Konfigurationen an allen Komponenten des Gesamtsystems BABSY+ vorgenommen und getestet werden – zum Beispiel an Datenbanken einschließlich der erforderlichen Tests.

Die Systemkomponenten Smartfix, PWF und das ZABAS-Modul „Gebüh“ wurden durch die jeweiligen Softwareanbieter bereitgestellt und angepasst. Den Aufwand für die Drittanbieter beziffert das LBV auf einmalig geschätzt rund 113.000 Euro.

Ein Teil der Änderungen an den IT-Systemen konnte durch das LBV selbst erledigt werden. Darunter fallen notwendige Änderungen an den Komponenten PWF und BABSY

⁷ Die Darstellung des Umstellungsaufwandes basiert im Wesentlichen auf Angaben aus der „Machbarkeitsstudie Erweiterung Prüfsoftware“ des Landesamts für Besoldung und Versorgung (LBV) aus dem Jahr 2021.

⁸ Zeitliche Be- und Entlastungen der Bürgerinnen und Bürger werden monetarisiert in Euro ausgewiesen (Zeitbedarf x 25 Euro Stundensatz).

(Beihilfeabrechnungssystem zur Festsetzung und Auszahlung der Beihilfe). Den einmaligen Aufwand im Rahmen der IT-Umstellung gibt das LBV mit geschätzt rund 11.000 Euro an.

Nach der erfolgreichen Implementierung von ZABAS-GebüH konnte mit dem Erstellen des Prüfregelwerks begonnen werden. Dazu mussten die programmseitigen „Standardregeln“ gemäß den beihilferechtlichen Vorgaben bewertet, angepasst und zu einem großen Teil neu erstellt werden. Darüber hinaus wurden weitere organisatorische Anpassungen in der Beihilfe-Abteilung des LBV erforderlich. Durch die Erweiterung der Prüfsoftware kommt es zu einer Verschiebung der Aufgaben zwischen BABSY und dem PWF-Bereich. Diese Verschiebung geht auch mit Personalwechseln zwischen den Bereichen einher. Dadurch waren neue Aufgabenzuschnitte und Teams erforderlich und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter waren entsprechend einzuarbeiten werden. Im DIP-Bereich müssen die Nachkorrekturkräfte mittels Beispielrechnungen an die Erfassung der neu auszulesenden Belegdaten herangeführt werden. Insgesamt fällt im Fachbereich der Beihilfe-Bearbeitung ein zusätzlicher Umstellungsaufwand von geschätzt rund 37.000 Euro an.

QUELLENANGABEN

Statistisches Bundesamt (Destatis) 2022: Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung. https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Publikationen/Downloads-Buerokratiekosten/erfuellungsaufwand-handbuch.pdf?__blob=publicationFile – abgerufen am 20.07.2023

Landesamt für Besoldung und Versorgung (LBV) 2021: Machbarkeitsstudie Erweiterung Prüfsoftware (unveröffentlichtes Material)