



Prüfung



Beratung



Prävention



**KREIS DÜREN**

... WIR MACHEN DAS!

**Rechnungsprüfungsamt**

**zu Drs. Nr. 238/16**

**Zur  
Veröffentlichung  
freigegebener Prüfbericht**

Der Kreistag des Kreises Düren hat mit Beschluss vom 24.06.2015 (Drs. Nr. 241/15, TOP 29) festgelegt, dass die Einzelprüfberichte des Rechnungsprüfungsamtes *nach* ihrer Beratung im Rechnungsprüfungsausschuss der Öffentlichkeit (unter Wahrung personen- oder unternehmensbezogener Daten) zugänglich gemacht werden können.

Beratung im Rechnungsprüfungsausschuss des Kreises Düren: 08.12.2016

Nachdruck oder Verwendung dieses Prüfberichts oder einzelner Teile hieraus nur mit Genehmigung des Kreises Düren.

Jahresabschlussprüfung  
Allgemeine Verwaltungsprüfung  
**Prüfbericht**

**Prüfung der Personalwirtschaft  
Beihilfestelle**

Jahresabschlussprüfung  
Allgemeine Verwaltungsprüfung  
**Prüfbericht**

## **Prüfung der Personalwirtschaft - Beihilfestelle**

**Kreis Düren**  
**Rechnungsprüfungsamt**

Bismarckstraße 16  
52351 Düren

Haus A, Zimmer 192

Tel. 02421 – 22 2260  
Fax. 02421 - 22 182258

[www.kreis-dueren.de](http://www.kreis-dueren.de)

E-Mail: [amt14@kreis-dueren.de](mailto:amt14@kreis-dueren.de)

## I. Prüfungsauftrag

Das Rechnungsprüfungsamt hat im Rahmen der *Jahresabschlussprüfungen* u.a. zu prüfen, ob die gesetzlichen Vorschriften, Satzungen und sonstigen ortsrechtlichen Bestimmungen beachtet worden sind (§ 101 Abs. 1 GO).

Ebenso hat eine laufende Prüfung der Vorgänge in der *Finanzbuchhaltung* zur Vorbereitung der Prüfung des Jahresabschlusses zu erfolgen (§ 103 Abs. 1 Nr. 4 GO). Das gleiche gilt für *Zahlungsabwicklung* des Kreises.

Gleichzeitig hat der Kreistag dem RPA neben der *Rechtmäßigkeit* auch die Prüfung der Verwaltung auf *Sparsamkeit*, *Wirtschaftlichkeit* und *Effizienz* übertragen (§ 4 Abs. 3 RPO). Die Prüfung der *Ordnungsmäßigkeit* ist bereits Teil der Jahresabschlussprüfung.

Der vorliegende Prüfbericht dokumentiert die Ergebnisse der Allgemeinen Verwaltungsprüfung im Bereich der Personalwirtschaft; hier der *Beihilfestelle* des Kreises Düren.

## II. Prüfausrichtung

Im Mittelpunkt der Prüfung stand die Betrachtung des Aufgaben-, Fallzahlen- und Finanzvolumens, der Personalausstattung, der Arbeitsweise und -abläufe sowie der haushaltsmäßigen Abwicklung der beihilfebezogenen Aufwendungen bzw. Auszahlungen.

Das Rechnungsprüfungsamt ist wegen § 103 GO NRW *nicht* gehindert, auch Einzelfallprüfungen unter Kenntnisnahme sämtlicher Sachverhalte durchführen zu können. Dies gilt nach den §§ 84 Abs. 2 LBG NRW, 13 Abs. 3 DSG NRW grundsätzlich auch für Personal- und Beihilfeakten. Für letztere enthält § 85 LBG NRW hingegen Sonderbestimmungen. Für die Vorlage und Auskunft aus Personalakten enthält wiederum § 88 LBG NRW entsprechende Regelungen.

Aufgrund der Aspekte des Datenschutzes und der einer besonderen Sensibilität unterliegenden, in der Beihilfestelle zu bearbeitenden personenbezogenen Angaben hat das Rechnungsprüfungsamt **keine** Einzelfallprüfungen bzw. keine Betrachtung der den Auszahlungen der Beihilfe zu Grunde liegenden Sachverhalte (Krankheits-, Pflege oder Todesfälle, ärztliche Diagnosen, Medikationen etc.) vorgenommen, da hierdurch unweigerlich Kenntnisse über gesundheitliche Gegebenheiten aktiver Kreisbeamter erlangt würden.

Eine denkbare, dann aber (notwendig) *vollständige* Anonymisierung sämtlicher personenbezogener Daten in den Akten bzw. Einzelfällen (z.B. auf Anträgen, Rechnungen, Rezepten, Diagnosen, ärztlichen Stellungnahmen, Gutachten, Schriftverkehr, Vermerken, Zahlungsanordnungen etc.) hätte ggf. zu einem unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand geführt, dessen zeitliche Inanspruchnahme möglicherweise nicht in Relation zum anschließenden Erkenntnisgewinn gestanden hätte.

Die Rechnungsprüfung hat im Rahmen dieses Prüfberichts dem Persönlichkeitsschutz der Beihilfeempfänger/innen gegenüber der Notwendigkeit prüfungsseitiger Detailkenntnisse den Vorrang eingeräumt.

Es handelte sich somit im Wesentlichen um eine Grundsatzüberprüfung der Arbeitsweise der Beihilfestelle, ohne jedoch die materielle Sachbearbeitung der genannten Sachverhalte mit einzubeziehen, die konkreten Personen bzw. Mitarbeiter/innen der Verwaltung hätten zugeordnet werden können.

#### **Anmerkung**

Ob die materiell-rechtliche Ordnungsmäßigkeit der Beihilfesachbearbeitung in Zukunft ggf. durch unabhängige *externe Dritte* geprüft werden sollte, kann gleichwohl erwogen und sollte auch verwaltungsseitig bzw. im Rechnungsprüfungsausschuss nochmals thematisiert werden.

Unabhängig hiervon konnten (in Teilen) weitere prüfungsseitige Erkenntnisse aus der (im Rahmen dieser Prüfung bekannt gewordenen) überörtlichen Prüfung durch die GPA NRW gewonnen werden, die an den einzelnen Stellen in diesem Prüfbericht aufgeführt werden.

### III. Beihilfenrecht

#### 1. Verfassungsrechtliche Aspekte

Das öffentliche Dienstrecht für Beamte wird durch besondere Rechtsvorschriften, Gesetze und Verordnungen geregelt. Hierbei stehen die Beamtinnen und Beamten zu ihrem Dienstherrn in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis (§ 3 BeamStG). Die verfassungsrechtliche Grundsatznorm stellt Art. 33 Abs. 5 GG dar, wonach das Recht des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln und fortzuentwickeln ist.

Zu den Grundlagen des Beamtenrechts zählen insbesondere das Alimentationsprinzip sowie das Fürsorgeprinzip.

Der Dienstherr hat im Rahmen des Dienst- und Treueverhältnisses für das Wohl der Beamtinnen und Beamten und ihrer Familien, auch für die Zeit nach Beendigung des Beamtenverhältnisses, zu sorgen. Er schützt die Beamtinnen und Beamten bei ihrer amtlichen Tätigkeit und in ihrer Stellung (§ 45 BeamStG).

Die gesetzliche Anspruchsnorm zur Beihilfeberechtigung stellt § 77 LBG NRW dar, welche bereits einzelne Anspruchsvoraussetzungen festlegt. Die näheren Ausführungsvorschriften finden sich in der Beihilfeverordnung des Landes NRW (BVO).

In der verwaltungs- und verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ist geklärt, dass die Beihilfe in ihrer gegenwärtigen Gestalt *nicht* zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums gehört. Das System der Beihilfen kann jederzeit geändert werden, ohne dass dadurch Art. 33 Abs. 5 GG berührt wird. Eine verfassungsrechtliche Verpflichtung, den Beamten und Versorgungsempfängern für Krankheitsfälle oder vergleichbare Belastungen Unterstützung gerade in Form von Beihilfen im Sinn der Beihilfenvorschriften oder gar von solchen Beihilfen in bestimmter Höhe zu gewähren, besteht nicht. Die Gewährung von Beihilfen findet jedoch ihre Grundlage in der *Fürsorgepflicht* des Dienstherrn<sup>1</sup>. Dieser muss Vorkehrungen treffen, dass der amts-

---

<sup>1</sup> BVerfG, 02.10.2007, 2 BvR 1715/03 u.a.

angemessene Lebensunterhalt des Beamten bei Eintritt besonderer finanzieller Belastungen durch Krankheits-, Pflege-, Geburts- oder Todesfälle nicht gefährdet wird<sup>2</sup>. Die Fürsorgepflicht fordert hingegen keine lückenlose Erstattung aller Kosten in Krankheits-, Geburts-, Pflege- oder Todesfällen, die durch die Leistungen einer beihilfenkonformen Krankenversicherung nicht gedeckt sind<sup>3</sup>.

Da das Beihilfensystem als solches nicht verfassungsrechtlich verankert ist, da es nicht einen hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG) darstellt, ist seine konkrete Ausgestaltung dem Gesetzgeber überlassen<sup>4</sup>. Hierbei sind Entscheidungen, unter welchen Voraussetzungen eine Unterstützung in Form von Beihilfen gänzlich zu versagen ist, grundsätzlicher Natur und daher vom parlamentarischen Gesetzgeber selbst zu treffen<sup>5</sup>.

## 2. Beihilfeverordnung NRW

Nach § 2 BVO sind Aufwendungen beihilfefähig, die erwachsen in Krankheits- und Pflegefällen, in Geburtsfällen, im Todesfall, in Fällen eines nicht rechtswidrigen Schwangerschaftsabbruchs oder in Fällen einer durch Krankheit erforderlichen Sterilisation. Beihilfefähig sind sodann die notwendigen Aufwendungen in *angemessenem* Umfang, nach Maßgabe der §§ 3 ff. BVO.

Die Beihilfeverordnung regelt sodann dezidiert die Fälle und den Umfang der Beihilfeberechtigung, z.B.

- § 4 Beihilfefähige Aufwendungen in Krankheitsfällen
- § 4a Psychotherapie, psychosomatische Grundversorgung
- § 4b Gemeinsame Vorschriften für die Behandlungsformen psychoanalytisch begründete Verfahren und Verhaltenstherapie
- § 4c Psychoanalytisch begründete Verfahren
- § 4d Verhaltenstherapie
- § 4e Psychosomatische Grundversorgung
- § 4f Neuropsychologische Therapie
- § 4g Komplextherapien und integrierte Versorgung

---

<sup>2</sup> BVerwG, 13.12.2002, 5 C 3.12

<sup>3</sup> BVerwG, 13.12.2002, 5 C 3.12; OVG NRW, 09.12.2015, 6 A 1040/12

<sup>4</sup> BVerwG, 28.04.2011, 2 C 51.08

<sup>5</sup> BVerwG, 26.03.2015, 5 C 9.14

- § 4h Soziotherapie
- § 4i Sonstige Heilbehandlungen
- § 5 Beihilfefähige Aufwendungen bei dauernder Pflegebedürftigkeit [...]
- § 5a Häusliche Pflege
- § 5b Teilstationäre Pflege
- § 5c Kurzzeitpflege
- § 5d Vollstationäre Pflege
- § 5e Leistungen bei erheblichem allgemeinem Betreuungsbedarf sowie zusätzliche Betreuungs- und Entlastungsleistungen
- § 6 Beihilfefähige Aufwendungen bei stationären Rehabilitationsmaßnahmen
- § 6a Beihilfefähige Aufwendungen für stationäre Müttergenesungskuren oder Mutter-Vater-Kind Kuren
- § 6b Familienorientierte Rehabilitation
- § 6c Sozialmedizinische Nachsorge
- § 6d Rehabilitationssport und Funktionstraining
- § 7 Beihilfefähige Aufwendungen für ambulante Kur- und Rehabilitationsmaßnahmen
- § 8 Beihilfefähige Aufwendungen bei nicht rechtswidrigem Schwangerschaftsabbruch und einer durch Krankheit erforderlichen Sterilisation sowie bei Empfängnisregelung
- § 9 Beihilfefähige Aufwendungen in Geburtsfällen
- § 10 Behandlungs- und Beförderungskosten im Ausland; Auslandskrankenversicherung
- § 11 Beihilfefähige Aufwendungen in Todesfällen

Die Beihilfe bemisst sich sodann nach einem Vomhundertsatz der beihilfefähigen Aufwendungen (Bemessungssatz); maßgebend für die Höhe des Bemessungssatzes sind die Verhältnisse im Zeitpunkt des Entstehens der Aufwendungen. Der Bemessungssatz beträgt nach Maßgabe des § 12 BVO für Aufwendungen z.B. 50 % oder 70 % oder 80 % (differenziert für Beihilfeberechtigte, Versorgungsempfänger, Ehegatten, Kinder).

Mit den §§ 77 Abs. 6 LBG und 12a BVO hat der Gesetzgeber die Grundlagen geschaffen, eine sog. *Kostendämpfungspauschale* einzuführen. Diese wurde (entgegen der Auffassung des OVG NRW) durch das Bundesverwaltungsgericht als verfassungsgemäß angesehen<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> BVerwG. 28.04.2011, 2 C 51.08

### 3. Personalakten und Beihilfeakten

Nach der Rechtsnorm des § 84 LBG NRW ist für jede Beamtin und jeden Beamten eine Personalakte zu führen. Sie kann in Teilen oder vollständig automatisiert geführt werden. Die Personalakte kann nach sachlichen Gesichtspunkten in Grundakte und Teilakten gegliedert werden. Zugang zur Personalakte dürfen nur Beschäftigte haben, die im Rahmen der Personalverwaltung mit der Bearbeitung von Personalangelegenheiten beauftragt sind, und nur soweit dies zu Zwecken der Personalverwaltung oder der Personalwirtschaft erforderlich ist; dies gilt auch für den Zugang im automatisierten Abrufverfahren. Zugang zur Personalakte haben ferner die mit Angelegenheiten der Innenrevision beauftragten Beschäftigten, soweit sie die zur Durchführung ihrer Aufgaben erforderlichen Erkenntnisse andernfalls nur mit unverhältnismäßigem Aufwand oder unter Gefährdung des Prüfzwecks gewinnen könnten.

Für die besonderen *Beihilfeakten* regelt § 85 LBG NRW darüber hinaus, dass diese jeweils als Teilakten zu führen sind. Diese sind von den übrigen Personalakten getrennt aufzubewahren. Sie sollen in einer von der übrigen Personalverwaltung getrennten Organisationseinheit bearbeitet werden; Zugang sollen nur Beschäftigte dieser Organisationseinheit haben.

Der Gesetzgeber legt größten Wert auf eine Trennung der Beihilfeakten von den übrigen Personalakten und auf eine möglichst deutliche (personelle) Trennung der Beihilfebearbeitung von der übrigen Personalverwaltung. In der Rechtsprechung ist geklärt, dass die Bearbeitung von Beihilfesachen auf Beschäftigte der Beihilfestelle beschränkt sein soll und dass für die Kenntnis von Beihilfesachen bzw. die Weitergabe von Informationen sachliche Gründe von *erheblichem* Gewicht vorliegen müssen<sup>7</sup>. Dem ist in der behördlichen Praxis, mithin in der Sachbearbeitung, in Entscheidungszuständigkeiten, Rücksprachen o.ä. besonders Rechnung zu tragen. Die Kenntnisse aus Beihilfeverfahren sollten nicht bereits beim nächsthöheren Vorgesetzten – auch nicht im Vertretungsfall –, sondern möglichst erst bei der Behördenleitung zusammenlaufen können<sup>8</sup> (→ hierzu auch S. 19).

<sup>7</sup> BVerwG, B. v. 18.09.2008, 2 B 36.08

<sup>8</sup> *Schütz/Maiwald*: Kommentar Beamtenrecht, zu § 85 LBG NRW, Rn. 26

## IV. Durchführung der Prüfung

Im Hinblick auf die besondere Sensibilität der beihilfebezogenen Sachverhalte erfolgte die Systemprüfung der Beihilfestelle auf Grundlage eines durch die Rechnungsprüfung erstellten *Fragebogens* über Grunddaten, Fall- und Kennzahlen, Organisation und Arbeitsweise.

Die von der Rechnungsprüfung erhobenen Fragen wurden von der Verwaltung umfassend und nachvollziehbar beantwortet; Sachverhalte und Arbeitsabläufe wurden erläutert, Anlagen, Nachweise und Dokumente wurden vorgelegt.

Auf Grundlage der beantworteten Fragen konnten zur Arbeitsweise der Beihilfestelle nachstehende Prüfungserkenntnisse gewonnen werden.

### 1. Produkte des Kreishaushalts (sowie Lehrer und Polizei)

Im Kreishaushalt wird die Beihilfe im Produkt 01 111 11 haushaltsmäßig dargestellt. Im Landeshaushalt existieren durchlaufende Konten nur bei *Lehrern*. Die Zahlbarmachung von Beihilfen an *Polizisten* und die anderen Kommunen erfolgt von deren Dienststellen.

Im Rahmen der Auszahlungen der Beihilfe werden diese haushaltsmäßig hingegen *nicht* im Produkt 01 111 11 des Haushalts bzw. Jahresabschlusses ausgewiesen, sondern am Ende des Jahres auf die verschiedenen Kostenträger (der Ämter) verteilt (→ hierzu S. 15).

### 2. Personalbemessung und Aufgabenverteilung

Der Beihilfestelle wurden 3,0 Vollzeitstellen zur Aufgabenerfüllung zugewiesen, die von 3 (Vollzeit)Mitarbeiterinnen besetzt sind.

Der Teamleitung obliegen u.a. die Arbeitsablaufplanung, Beurteilungen (Entwurf), Mitarbeiter/Innengespräche, Zielvereinbarungen, Korruptionsprävention, Sicherung

der besonderen Rahmenbedingungen einer Beihilfestelle, die herausgehobene Sachbearbeitung (z.B. bei Widerspruchs- und Klageverfahren) oder Angelegenheiten der Interkommunalen Zusammenarbeit.

Den beiden Sachbearbeiterinnen obliegen u.a. die Bearbeitung von Beihilfeanträgen für (Lehrer/innen) an Grund-, Haupt- und Förderschulen, aktiven Bediensteten, Pensionären, Polizisten sowie die aktive Bediensteten und Pensionären der Gemeinde Aldenhoven, der Gemeinde Kreuzau und der Stadt Linnich sowie Angelegenheiten von Abschlagszahlungen, Heilkuren, Kostenvoranschlägen, Beratung, Auszahlungswesen u.v.m.

Von der Beihilfestelle wurden entspr. Stellenbeschreibungen vorgelegt.

#### **Anmerkung**

Aspekte zur Stellenwertigkeit und Eingruppierung wurden seitens der Rechnungsprüfung nicht vertieft. Die GPA NRW thematisierte diesen Aspekt hingegen in ihrer überörtlichen Prüfung von 2009 und empfahl eine diesbezügliche Überprüfung<sup>9</sup>.

### **3. Arbeitsbereiche und Zuständigkeiten der Beihilfestelle**

Die Beihilfestelle wird tätig für aktive Beamte, pensionierte Beamte, Beschäftigte des Kreises Düren, Lehrer an Grund- Haupt- und Förderschulen, Polizeibeamte des Kreises Düren und aktive Beamte, pensionierte Beamte und Beschäftigte der Gemeinde Aldenhoven, der Gemeinde Kreuzau und der Stadt Linnich sowie der für den Personenkreis berücksichtigungsfähigen Angehörigen.

Die Beihilfesachbearbeitung für die Lehrer/innen erfolgt aufgrund § 13 Abs. 1 Nr. 4 BVO. Nach § 13 Abs. 1 Nr. 5 BVO entscheiden als Festsetzungsstelle die Landräte über die Anträge der Beihilfeberechtigten der von ihnen geleiteten Kreispolizeibehörden.

---

<sup>9</sup> GPA NRW, überörtlicher Prüfbericht 2009, S. 18

Polizeivollzugsbeamte und Polizeivollzugsbeamtinnen haben Anspruch auf freie Heilfürsorge nach Maßgabe des § 113 Abs. 2 LBG NRW in Verbindung mit der Verordnung über die freie Heilfürsorge der Polizei (FHVOPol) vom 09.12.2009.

Aufgrund einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung zwischen dem Kreis Düren und der Gemeinde Aldenhoven, der Stadt Linnich und der Gemeinde Kreuzau erfolgt die Beihilfesachbearbeitung für diese Kommunen<sup>10</sup>.

Die Kosten für die Aufgabendurchführung aufgrund der öffentlich rechtlichen Vereinbarung zwischen dem Kreis Düren und der Gemeinde Aldenhoven, der Stadt Linnich und der Gemeinde Kreuzau werden dem Kreis Düren mit einer Fallpauschale erstattet<sup>11</sup>.

#### **Anmerkung**

Im Hinblick auf die Aufgabenwahrnehmung des Kreises Düren für *andere* Kommunen wurden besondere Aspekte der Wirtschaftlichkeit sowie Auswirkungen auf Haushalt und Stellenplan prüfungsseitig nicht vertieft. Es sollte hingegen sichergestellt sein, dass die Kostenerstattung (Fallpauschale) wirtschaftlich, auskömmlich und damit ohne Belastung des Kreishaushalts erfolgt. Zudem ist durch die zusätzliche Aufgabenwahrnehmung eine höhere "Stellenauslastung" im Bereich der Sachbearbeitung anzunehmen<sup>12</sup>.

Die Verwaltung sollte die Angemessenheit der Fallpauschale regelmäßig überprüfen und, falls erforderlich, auf eine Anpassung hinwirken.

---

<sup>10</sup> vgl. hierzu die Ermächtigungsnorm des § 92 Abs. 5 LBG NRW

<sup>11</sup> Die Fallpauschale beträgt pro beschiedenem Beihilfeantrag 25,- Euro. Der Kreis Düren erstellt halbjährlich zum 30.06. und 15.12. jeden Jahres eine Rechnung über den im jeweiligen Abrechnungszeitraum angefallenen Erstattungsbetrag.

<sup>12</sup> vgl. hierzu GPA NRW, überörtlicher Prüfbericht 2009, S. 14 ff.

#### 4. Zuständigkeiten im Bereich des Sozialgesetzbuches IX

Nach Mitteilung der Verwaltung fallen im Bereich des Sozialgesetzbuches IX folgende Aufgaben an:

- § 26 SGB IX Leistungen zur medizinischen Rehabilitation
- § 27 SGB IX Krankenbehandlung und Rehabilitation:
- § 6 BVO Aufwendungen bei stationären Rehabilitationsmaßnahmen
- § 6a BVO Stationäre Müttergenesungskuren oder Mutter-/Vater-Kind-Kuren
- § 6b BVO Familienorientierte Rehabilitation
- § 6c BVO Sozialmedizinische Nachsorge
- § 6d BVO Rehabilitationssport und Funktionstraining
- § 7 BVO ambulante Kur- und Rehabilitationsmaßnahmen
- § 30 SGB IX Früherkennung und Frühförderung
- § 3 BVO Vorsorgeuntersuchungen
- § 4a BVO Psychotherapeutische Leistungen
- § 4b BVO Psychosomatische Grundversorgung
- § 4c BVO Tiefenpsychologisch fundierte und analytische Psychotherapie
- § 4d BVO Verhaltenstherapie
- § 4e BVO Neuropsychologische Therapie
- § 4f BVO Komplextherapien und integrierte Versorgung
- § 4e BVO Soziotherapie
- § 31 SGB IX Hilfsmittel
- § 4 BVO Hilfsmittelkatalog

Die Aufgaben die im Bereich des Sozialgesetzbuches IX anfallen, werden im Rahmen der Vorschriften BVO geleistet.

## 5. Rechtsgrundlagen und besondere Fachkenntnisse in der Sachbearbeitung

In der Beihilfestelle sind neben der Beihilfeverordnung zahlreiche weitere Fachstimmungen anzuwenden<sup>13</sup>. Durch die BVO, die hierzu ergangene Verwaltungsverordnung und entsprechende Runderlasse liegen nach Mitteilung der Verwaltung *keine* Ermessenstatbestände vor.

Steuerungspotentiale zur Beeinflussung der jährlichen Höhe der Beihilfezahlungen sieht die Verwaltung als nicht vorhanden an. Die GPA weist hingegen auf Möglichkeiten der Gesundheitsförderung hin, welche aber im Hinblick auf das betriebliche Gesundheitsmanagement der Kreisverwaltung positiv herausgestellt wurden.

Aufgrund der notwendigen Kommunikation z.B. mit Krankenhäusern, Ärzten, Zahnärzten und Gesundheitsämtern erfolgen kann, bedürfen die Mitarbeiterinnen auch eines *medizinischen* Grundwissens.

So würden nach Angaben der Verwaltung amtsärztliche Gutachten aufgrund der Vorgaben der Beihilfenverordnung wie z.B. bei stationären Rehabilitationsmaßnahmen, ambulante Rehabilitationsmaßnahmen, Mutter/- Vater-Kind- Kuren, Zahnersatz (z.B. beihilfefähige Implantate) angefordert. Ob eine Indikation für die Einbringung eines Implantats vorliege, prüfe zunächst die Beihilfestelle. Bei einer Laseroperation des Auges sei ein Gutachten einer Universitätsaugenklinik vorgeschrieben.

Des Weiteren würden insbesondere bei Widersprüchen den Gesundheitsämtern (Wohnortprinzip) die Unterlagen mit der Bitte um gutachtliche Stellungnahme übersandt. Weiterhin werde zur Abklärung, ob es sich z. B. um kosmetische Maßnahmen handelt, das zuständige Gesundheitsamt um ein Gutachten gebeten. Hieraus ergebe sich ein regelmäßiger Kontakt mit den zuständigen Amtsärztinnen/Amtsärzten bzw. Amtszahnärztinnen/Amtszahnärzten.

---

<sup>13</sup> z.B. Landesbeamtengesetz, Einkommensteuergesetz, Bundeskindergeldgesetz, Freistellungs- und Urlaubsverordnung, Sozialgesetzbuch, Pflegeversicherungsgesetz, Gebührenordnung für Ärzte, Gebührenordnung für Zahnärzte, Festzuschuss-Richtlinie der GKV, Gebührenordnung für Heilpraktiker, Gebührenordnung für Hebammen, Leistungsverzeichnis für Heilhilfsberufe, Bundespflegesatzverordnung sowie das pauschalierende Entgeltsystem Psychiatrie und Psychosomatik (PEPP), Psychotherapie-Vereinbarung, Arzneimittel-Richtlinie, Empfehlungen der STIKO, Haushalts- und Kassenrecht / NKF und Verwaltungsverfahrensgesetz

## 6. Antrags- und Fallzahlen in den Jahren 2014 und 2015

Die Verwaltung teilte nachstehende Fallzahlen mit:

	2014	2015
<b>Aktive Beamte</b>	1.488	1.550
<b>Pensionäre</b>	827	908
<b>Lehrer</b>	4.293	4.169
<b>Polizeibeamte</b>	907	905
<b>Gemeinde Aldenhoven</b>	171	154
<b>Gemeinde Kreuzau</b>	177	180
<b>Stadt Linnich</b>	139	155
<b>Gesamt</b>	8.002	8.021

Nach Angabe der Verwaltung liegen die Fallzahlen bei durchschnittlich ca. 8.000 Anträgen<sup>14</sup>. Es entfallen ca. 2.667 Anträge/Jahr auf die drei tätigen Mitarbeiterinnen.

Die Bearbeitung der Beihilfeanträge erfolgt primär nach Antragseingang. Die Anträge werden nach Buchstaben auf die einzelnen Sachbearbeiter aufgeteilt. Aufgrund eines Abgabetermins um den 10. eines Monats (Auszahlung über die RegioIT) erfolgt die Sachbearbeitung für aktive Beamte möglichst innerhalb von 3 Arbeitstagen. Bei Engpässen erfolgt nach Mitteilung der Verwaltung eine Mithilfe durch Auszubildende.

<sup>14</sup> Nach Mitteilung des Amtes 10 an das Amt 40 entfielen davon (im Jahre 2013) 4.380 Anträge auf die Lehrer an Grund-, Haupt- und Förderschulen

## 7. Aufwendungen und Auszahlungen in den Jahren 2014 und 2015

Nach Angaben der Verwaltung ergeben sich für 2014 und 2015 folgende Aufwendungen bzw. Auszahlungen:

	2014		2015	
	Ergebnisplan	Finanzplan	Ergebnisplan	Finanzplan
<b>Aktive Beamte</b>	786.981,54 €	716.516,44 €	773.897,38 €	784.777,07 €
<b>Pensionäre</b>	----	1.016.585,14 €	----	984.488,08 €
<b>Lehrer: Beihilfe</b>	2.632.299,74 €		2.468.793,40 €	
<b>Pflege</b>	22.342,70 €		24.516,50 €	
<b>Polizeibeamte<sup>15</sup></b>	384.929,41 €		342.838,13 €	

Bei der Ermittlung der o.g. Gesamtsummen erfolgt nach Mitteilung der Verwaltung *keine* weitergehende Differenzierung (nach Art) der Aufwendungen (z.B. für Arzneimittel, ärztliche und zahnärztliche Leistungen, stationäre Krankenhausaufenthalte, Anschlussheilbehandlungen, ambulante und stationäre Rehabilitationsmaßnahmen oder ambulante Kuren). Ob weitere Auswertungen für statistische Zwecke (technisch) möglich sind, sollte verwaltungsseitig nochmals überprüft werden. Hierauf hatte auch die GPA NRW bereits hingewiesen<sup>16</sup>.

Unabhängig hiervon lassen sich die mitgeteilten Daten (soweit sie den Kreishaushalt betreffen) im **Haushalt** bzw. im **Jahresabschluss** allerdings *nicht* aus dem Produkt 01 111 11 ablesen. Auf Nachfrage teilte die Verwaltung vielmehr mit, dass in der Zeile *Personalaufwendungen bzw. -auszahlungen* alle auf das jeweilige Produkt entfallende Dienstbezüge, Entgelte, SV-Beiträge usw. sowie Beihilfen enthalten (Sachkonten 5011000 bis 5061000 bzw. 7011000 bis 7041000) seien. In der Zeile *Versorgungsauszahlungen* (Sachkonten 7112000 bis 7141000) seien u.a. die Beihilfezahlungen an die Versorgungsempfänger enthalten.

Die Beihilfeauszahlungen würden zunächst bei dem Kostenträger 1111100 (Beihilfestelle) verbucht und am Jahresende auf alle Kostenträger aufgeteilt, so dass sie in den jeweiligen Produkten (Anm. der verschiedenen Organisationseinheiten) enthalten sind.

<sup>15</sup> Mitteilung der Personalverwaltung der KBP Düren vom 03.03.2016

<sup>16</sup> GPA NRW, überörtlicher Prüfbericht 2009, S. 26

## 8. Zahlbarmachung der Beihilfen

Neben den Auszahlungen für die Kreisbediensteten über den Kreishaushalt erfolgt die Anforderung der Mittel für die *Lehrer/innen* an Grund- Haupt- und Förderschulen direkt über das HKR-TV-Verfahren an die Landeskasse Düsseldorf. Die Zahlung der Beihilfen durch die Kreiskasse Düren erfolgt erst, nachdem der Eingang der Mittel gebucht ist. Die Zahlbarmachung der Beihilfen für die *Polizeibeamten* erfolgt hingegen über die Polizeiverwaltung, diese gibt die zu zahlenden Beihilfen an die Regierungshauptkasse bzw. Landeskasse Düsseldorf weiter.

Die Zahlbarmachung der Aktiven erfolgt über das Programm LOGA in Verbindung mit dem Beihilfeprogramm. Die Auszahlung erfolgt mit der Besoldung<sup>17</sup>. Die Daten werden direkt von der Beihilfestelle an die RegioIT gesandt.

Die Funktionsweisen des Programms LOGA bleiben – unabhängig von der Prüfung der Beihilfestelle – von der Rechnungsprüfung zu einem späteren Zeitpunkt prüfungsseitig separat zu betrachten.

## 9. Buchungsbegründende Unterlagen

Nach Mitteilung der Verwaltung finden folgende buchungsbezügliche Unterlagen (vgl. § 27 Abs. 3 GemHVO) Verwendung:

Lehrer	→ Diskettenbegleitschein
Versorgungsempfänger:	→ Diskettenbegleitschein
Polizei:	→ Auszahlungsliste
Kommunen:	→ Mail, mit Name und Betrag
Aktive Beamte	→ über das Beihilfeprogramm per Mail an die RegioIT

---

<sup>17</sup> Für den zahlungsempfangenden Beamten werden daher Besoldung und Beihilfe kontomäßig *in einer Summe* ausgewiesen. Dies erscheint zwar als *praktikable Lösung*, geht allerdings zu Lasten einer wünschenswerteren Transparenz.

## 10. Auswirkungen der demographischen Entwicklung

In Übereinstimmung mit den Feststellungen der GPA NRW aus dem Jahre 2009 geht auch die örtliche Rechnungsprüfung davon aus, dass aufgrund des steigenden Durchschnittsalters der Beschäftigten tendenziell davon auszugehen ist, dass die krankheitsbedingten Kosten in den nächsten Jahren weiter steigen werden<sup>18</sup>.

Nach Ansicht der Verwaltung sind die Aufwendungen der zu zahlenden Beihilfen in den letzten 10 Jahren zwar gestiegen, dies sei aber *nicht* mit der demographischen Entwicklung zu begründen, sondern auch mit allgemein gestiegenen Kosten z.B. Krankenhaus (Fallpauschale), Zahnersatz (z.B. Implantate), Zahnbehandlung und an neuen wissenschaftlich anerkannten Behandlungsmethoden.

Der demografische Wandel sei aber insbesondere bei Pflegeleistungen festzustellen, da die Lebenserwartung durch den medizinischen Fortschritt ständig steige (z.B. Strahlentherapien, Chemotherapien sowie moderne Operationsmethoden).

Aus den mitgeteilten Zahlen (für 2015) lässt sich ablesen, dass die Auszahlungen für (908) Anträge der Pensionäre höher waren, als jene für die (1.550) Anträge der aktiven Beamten.

## 11. Kostendämpfungspauschale

Die Beihilfeaufwendungen werden nach Maßgabe des § 12a BVO je Kalenderjahr um eine sog. Kostendämpfungspauschale gekürzt. Diese war bereits mehrfach Gegenstand verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen (s. Fußnote 6).

Die Höhe der Kostendämpfungspauschale richtet sich nach der Besoldungsgruppe, dem Umfang der Beschäftigung und der berücksichtigungsfähigen Kinder. Die Verwaltung schätzt einen Einsparbetrag von ca. 40.000 €. Eine besondere Statistik werde hierüber nicht geführt.

---

<sup>18</sup> vgl. GPA NRW, überörtlicher Prüfbericht 2009, S. 37

## 12. Widerspruchs- und Klageverfahren

Für Klagen der Beamtinnen und Beamten ist grundsätzlich der Verwaltungsrechtsweg gegeben (§ 54 Abs. 1 BeamtStG). Nach § 104 LBG NRW ist ein Vorverfahren zwar grds. nicht erforderlich; dies gilt aber *nicht* für Maßnahmen in beihilferechtlichen Angelegenheiten.

Widerspruchs- und Klageverfahren sind in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung keineswegs selten, sondern haben zur Klärung beihilferechtlicher Rechtsfragen eher eine steigende Tendenz. Auch die Zivilgerichte sind mit Aspekten dieser Rechtsmaterie befasst<sup>19</sup>.

Nach Ansicht der Verwaltung stehen in der Beihilfearbeitung des Kreises der Service und die Beratung der Beihilfeberechtigten im Vordergrund. Daher könne aufgrund ausführlicher persönlicher oder telefonischer Gespräche mit den Beihilfeberechtigten die Mehrzahl der Widersprüche bereits im Vorfeld geklärt werden.

<b>2014</b>	<b>2015</b>
<b>69 Widersprüche</b>	<b>82 Widersprüche</b>

In einigen Fällen konnte den Widersprüchen teilweise oder ganz abgeholfen werden. Zu den Widersprüchen, denen nicht abgeholfen werden konnten, wurden z. B. ein amtsärztliches Gutachten eingeholt. Aufgrund des Gutachtens wurde den Beihilfeberechtigten die Sach- und Rechtslage ausführlich schriftlich dargelegt. Dem Beihilfeberechtigten wurde die Möglichkeit gegeben, aufgrund der ausführlichen Stellungnahme den Widerspruch aufrecht zu erhalten oder ihn zurück zu ziehen. In den meisten Fällen werden die Widersprüche zurückgezogen<sup>20</sup>.

Eine Statistik über Widersprüche, denen abgeholfen wurde, die zurückgezogen wurden oder in denen ein Widerspruchsbescheid gefertigt wurde, wird nach Mitteilung der Verwaltung nicht geführt. Hierüber soll künftig aber eine Statistik angelegt werden.

<sup>19</sup> Beispielhaft BGH, U. v. 13.10.2011 (III ZR 231/10), Schadenersatz bei fehlerhafter Beihilfeentscheidung Zahnarztrechnung

<sup>20</sup> Über ein Klageverfahren (im Bereich eines Landesbediensteten) aus dem Jahre 2014 sei z.Zt. noch nicht entschieden worden.

### 13. Datenschutzrechtliche Aspekte in der Aufgabenerfüllung

Die Rechnungsprüfung hat eingangs auf die besonderen Bestimmungen des LBG NRW sowie die datenschutzrechtlichen Aspekte und die besondere Sensibilität im Umgang mit den Sachverhalten der Beihilfebearbeitung hingewiesen.

Die Verwaltung weist selbst darauf hin, dass mit der Regelung über die Trennung von Beihilfe und der *übrigen* Personalverwaltung die Kenntnisnahme von geschützten Krankheiten, Diagnosen, Behandlungen usw. auf das für die Abrechnung unumgängliche Maß beschränkt werden sollen.

Bei Widersprüchen von Landesbediensteten gegen Beihilfefestsetzungen, denen hier nicht abgeholfen werden kann, werden diese nach Mitteilung der Verwaltung der Bezirksregierung Köln zur Entscheidung vorgelegt. Widersprüche aus den Bereichen der Gemeinde Aldenhoven, Gemeinde Kreuzau und der Stadt Linnich werden in einem vorbereiteten Widerspruchsbescheid den Kommunen zur Entscheidung vorgelegt.

Bei Widersprüchen von Kreisbediensteten gegen Beihilfefestsetzungen, denen hier nicht abgeholfen werden kann, werden über die *Sachgebietsleitung, Amtsleitung der Dezernatsleitung* zur Entscheidung vorgelegt. Die Entscheidungsbefugnis wurde von der Verwaltungsleitung auf die Dezernatsleitung delegiert.

#### Anmerkung

Die vorstehende Praxis (bei Kreisbediensteten) ist *nicht* grundsätzlich zu beanstanden, führt allerdings erneut die Problematik vor Augen, dass in besonderen Fällen – neben den Mitarbeiterinnen der Beihilfestelle – gleichwohl auch weitere Personen, Vorgesetzte bzw. Führungskräfte Kenntnis von konkreten Beihilfesachverhalten erlangen können/müssen, was der Intention des Gesetzgebers zur weitgehenden Abschottung Beihilfestellen eher weniger entspricht<sup>21</sup>. Die Verwaltung sollte im Hinblick auf die bereits dargelegte Rechtsprechung und Kommentarlage<sup>22</sup> prüfen, ob alternative Verfahrensweisen denkbar wären.

---

<sup>21</sup> vgl. *Schütz/Maiwald*: Kommentar zu § 85 LBG NRW, Rn. 26 ff. [28]

<sup>22</sup> vgl. hier Kapitel III 3 (Seite 8)

## 14. Aufbewahrungspflichten

Die Aufbewahrungsfrist für Beihilfen beträgt 5 Jahre (§ 91 LBG NRW). Nach vorheriger schriftlicher Genehmigung durch die Archivarin werden die Akten nach Mitteilung der Verwaltung nach Ablauf dieser Frist vernichtet.

### Anmerkung

Die GPA NRW hatte anlässlich ihrer überörtlichen Prüfung im Jahre 2009 festgestellt, dass Beihilfeunterlagen entgegen § 91 LBG NRW zum Teil deutlich länger als fünf Jahre aufbewahrt werden<sup>23</sup>. Die örtliche Rechnungsprüfung geht davon aus, dass die (2009 ausgesprochene) Beanstandung zwischenzeitlich durch eine nunmehr rechtskonforme Praxis gegenstandslos geworden ist.

## 15. Qualitätsmanagement und Fortbildungskonzepte

Nach Mitteilung der Verwaltung werde Fortbildungen im Bereich der Beihilfestelle wahrgenommen, soweit diese angeboten werden. Bei diesen Veranstaltungen erfolge ein reger Austausch auf Fachebene. In besonders gelagerten Fällen erfolge ein telefonischer Austausch mit der Bezirksregierung Köln. Bei Zweifelsfragen werde das Finanzministerium Düsseldorf hinzugezogen.

## 16. Korruptionspräventive Aspekte und Interne Kontrollsysteme

Bei einer Beihilfestelle werden Anträge bearbeitet, über beihilferechtliche Anerkennungen entschieden und Auszahlungen geleistet. Damit gehört eine Beihilfestelle zu den *korruptionsgefährdeten* Bereichen nach § 19 KorruptionsbG NRW<sup>24</sup>, die somit den Rotationsvorgaben des § 21 KorruptionsbG NRW unterliegen. Weitere Risikofaktoren ergeben sich sowohl aus dem Verantwortungsbereich der Antragsteller wie auch generell im Rahmen von inhärenten Risiken und Korruptionsindikatoren<sup>25</sup>, die aus dem Bereich Internen Kontrollsysteme (IKS) bekannt sind.

---

<sup>23</sup> GPA NRW, überörtlicher Prüfbericht 2009, S. 27

<sup>24</sup> i. V. m. Ziffer 1.3 des RdErl. "Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung" NRW

<sup>25</sup> vgl. Ziffer 1.4 des RdErl. "Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung" NRW

Nach Mitteilung der Verwaltung werden die Mitarbeiter/innen der hiesigen Beihilfestelle regelmäßig durch die Sachgebiets- und Amtsleitung auf Korruptionsfaktoren (z.B. Annahme von Belohnungen und Geschenken) hingewiesen. Die Teamleitung kontrolliere stichprobenartig Beihilfebescheide. Buchstabenfelder würden kurzfristig gewechselt. Eine Rotation in der Sachbearbeitung erfolge durch Zufallsprinzip bzw. werde die Sachbearbeitung auch durch Urlaub oder Krankheit wechselweise durchgeführt.

Die GPA NRW hat in ihrer überörtlichen Prüfung aus dem Jahre 2009 weitere korruptionspräventive Aspekte aufgezeigt. Hiernach wäre es vor dem Hintergrund der dafür benötigten zeitlichen Ressourcen zwar unrealistisch, alle Beihilfefestsetzungen einer vollständigen inhaltlichen Überprüfung i.S.e. Vieraugenprinzips zu unterziehen. Gleichwohl sollten systematisch angelegte *Prüfroutinen* eingeführt werden, bei denen Festsetzungsentscheidungen stichprobenhaft überprüft, Fehler aufgedeckt und die Qualität der Ergebnisse dauerhaft sichergestellt werden könnten.

#### **Anmerkung**

Die Rechnungsprüfung schließt sich den Empfehlungen der GPA NRW über die Einführung systematisch angelegter *Prüfroutinen* an. Gleichzeitig wird empfohlen, Aspekte und Notwendigkeiten funktionsfähiger *Interner Kontrollsysteme* auch für den Bereich der Beihilfestelle aufzugreifen, wie sie für andere Verwaltungsbereiche vergleichbar im Prüfbericht über die Internen Kontrollsysteme in der Leistungsverwaltung (Drs. Nr. 53/14) bereits beschrieben und empfohlen worden sind.

Soweit die von der Verwaltung beschriebene stichprobenartige Überprüfung der Beihilfebescheide, der Wechsel von Buchstabenfeldern oder Rotationen in der Sachbearbeitung durch das Zufallsprinzip nachhaltig durchgeführt werden, ist dies sinnvoll und sollte fortgeführt werden.

## 17. Weitere Überprüfungen der Beihilfestelle

Die Beihilfestelle wurde durch die örtliche Rechnungsprüfung bisher noch *nicht* geprüft. Nach Mitteilung der Verwaltung habe aber eine *überörtliche* Prüfung des Kreises Düren (Ergänzungsprüfung Beihilfe) im Juni 2009 durch die GPA NRW stattgefunden. Daneben sei eine Prüfung durch die Deutsche Rentenversicherung Land im Jahre 2015 durchgeführt worden.

### Prüfbemerkung

Nach Kenntnissen der Rechnungsprüfung wurde der Prüfbericht der GPA NRW entgegen den Vorgaben des § 105 Abs. 5 GO nicht dem Rechnungsprüfungsausschuss zur Beratung vorgelegt.

Es wird empfohlen, den Prüfbericht der GPA NRW gemeinsam mit *diesem* Prüfbericht dem Rechnungsprüfungsausschuss zur Beratung vorzulegen.

Unabhängig von der Prüfung der Beihilfestelle bleibt die Verwaltung darüber hinaus für *alle* Organisationseinheiten daran zu erinnern, der Rechnungsprüfung Überdrucke sämtlicher Prüfberichte anderer Stellen und Institutionen unaufgefordert zur Kenntnisnahme zuzuleiten (§ 7 RPO)<sup>26</sup>.

## 18. Personalorganisatorische und –wirtschaftliche Aspekte

Die der Beihilfestelle zugeteilten Mitarbeiter/innen sind z.T. jahre- und jahrzehntelang in der Beihilfesachbearbeitung tätig<sup>27</sup>. Aufgrund solch langjähriger Zugehörigkeiten können durchaus vertiefte Rechtskenntnisse, verbunden mit entsprechenden Erfahrungen<sup>28</sup> angenommen werden. Gleichzeitig kann von Seiten der Mitarbeiter/innen ein hohes Engagement und eine starke Identifizierung mit dem Aufgabengebiet wahrgenommen werden.

---

<sup>26</sup> Darunter fallen insbesondere Prüfberichte von Bundes- und Landesrechnungshof, der Finanzbehörden oder anderer staatlicher Stellen

<sup>27</sup> s. hierzu auch Feststellungen der GPA NRW im überörtlichen Prüfbericht 2009, S. 15

<sup>28</sup> Auch die GPA NRW hat den hohen Grad der Spezialisierung herausgestellt (überörtlicher Prüfbericht 2009, S. 16)

Der Dienstherr sollte gleichwohl – *generell und verwaltungsweit* – aus personalwirtschaftlichen Gründen erwägen, jahrzehntelangen und gleichbleibenden Tätigkeiten eher entgegen zu wirken und diese auch im Hinblick auf *mögliche Gefahren*<sup>29</sup> zu Gunsten einer nachhaltigen Personalfluktuation und –rotation und damit eines planmäßigen Personalwechsels zurückführen (Verwendungszeiten).

Der Ansicht der Verwaltung, in den meisten Bereichen (der Kreisverwaltung) werde der gesetzlichen Vorgabe zur Rotation (§ 21 KorruptionsbG NRW) bereits durch die *regelmäßige Fluktuation* entsprochen<sup>30</sup>, folgt die Rechnungsprüfung nämlich nicht.

Die Personalrotation entspricht vielmehr eher den Vorgaben des Landes im Rahmen der *Korruptionsprävention* und umfasst auch weitergehende Aspekte, z.B. zur Impulsgebung, neue Anstöße, positive Veränderungen oder Selbstreflexionen, welche sowohl aus der arbeits- und betriebspsychologischen Literatur als auch den Erkenntnissen innerhalb des öffentlichen Dienstes (seit Beginn der Neuen Steuerungsmodelle) hinreichend bekannt sind<sup>31</sup>.

Auch nach Ansicht des Bundesrechnungshofes hat das *Rotationsprinzip* im Rahmen von Kenntniserweiterungen, Verbesserung der Kooperation und Motivation sowie der Änderung von Aufgabengebieten wesentliche Vorteile, die jene Nachteile, die in dem Verlust von Spezialistenwissen und der vermehrten Notwendigkeit von Einarbeitungszeiten gesehen werden, weitgehend überwiegen<sup>32</sup>. Gerade für Dienstposten, die einer besonderen Korruptionsgefährdung unterliegen, sollen im Rahmen von Personalentwicklungskonzepten feste *Verwendungszeiten* festgelegt werden, die den Zeitraum von fünf Jahren in der Regel nicht überschreiten<sup>33</sup>.

Im Rahmen dieser Erwägungen sollten *verwaltungsweit* Aspekte einer planmäßigen Personalwirtschaft mit jenen aus der Korruptionsprävention und funktionsfähiger Interner Kontrollsysteme (IKS) zusammengeführt werden.

---

<sup>29</sup> Dies können aus den Erkenntnissen der Betriebspsychologie nachlassende Innovationsbereitschaft, geringere Effektivität, Routine und Betriebsblindheit, Korruptionsanfälligkeit o.ä. sein.

<sup>30</sup> vgl. Ziffer 4.2 der Dienstvereinbarung Korruptionsprävention

<sup>31</sup> Die fehlende „Betriebsblindheit“ neuer MitarbeiterInnen ist ein wichtiges Potenzial, die eigene Organisation ständig zu verbessern (Personalentwicklungskonzept der Uni Trier, 2010, S. 13)

*Risikopotenziale durch Betriebsblindheit*, Zukunft des öffentlichen Dienstes – Bericht der Landesregierung NRW, 2003, S. 68  
Maßnahmen der Personalentwicklung – Sächsisches Staatsministerium für Kultus.

<sup>32</sup> Bundesrechnungshof: *Personal- und Organisationsaufgaben in der öffentlichen Verwaltung am Beispiel oberster Bundesbehörden*, BWV Band 1, 1987

<sup>33</sup> vgl. Ziffer 1.4 des RdErl. "Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung" NRW

## V. Zusammenfassung der Prüfergebnisse

Die Rechnungsprüfung hat eine *System- und Organisationsprüfung* der Beihilfestelle des Kreises Düren vorgenommen.

Neben der *Zuständigkeit* für Beamte und Pensionäre des Kreises werden in der Beihilfestelle auch Beihilfeangelegenheiten für Lehrer, Polizeibeamte sowie (im Wege einer ö.r. Vereinbarung gegen Kostenerstattung) für drei Kommunen des Kreises Düren wahrgenommen.

Die Beihilfestelle ist mit 3,0 *Vollzeitstellen* ausgestattet und besetzt. Die Stellenbemessung sowie die Wertigkeit im Rahmen von Eingruppierungsfragen waren nicht Gegenstand dieser Prüfung, allerdings jener der GPA NRW im Jahre 2009.

Verwaltungsseitig wurden die *Organisation, Aufgabenwahrnehmung, die Antragszahlen, das Finanzvolumen* sowie die Verfahren zur *Zahlungsabwicklung* entsprechend dargestellt.

So waren in den betrachteten Prüfungsjahren 2014 und 2015 ca. **8.000** Beihilfefälle zu bearbeiten. Es fielen jährlich jeweils ca. **780 T€** an Beihilfezahlungen für aktive Kreisbedienstete und jeweils ca. **1 Mio €** für Versorgungsempfänger an.

Auf Aspekte der *Korruptionsprävention* wurde eingegangen. Eine (voll)ständige Überprüfung von Beihilfeentscheidungen im Rahmen eines Vieraugenprinzips kann allerdings aus zeitökonomischen Gründen kaum realisiert werden. Die Einführung möglicher *Prüfroutinen* sollte hingegen nochmals erwogen werden.

Aufgrund der besonderen Trennung der Beihilfestelle von der übrigen Personalverwaltung kann von einer hohen Spezialisierung der Mitarbeiterinnen ausgegangen werden. Trotz der aufgrund der langjährigen Zugehörigkeiten zu dieser Dienststelle vorhandenen Fachkenntnisse und Erfahrungen sollten verwaltungsseitig gleichwohl die *Vorteile* und *Notwendigkeiten* erforderlicher Personalrotationen in den Blick genommen werden.

Aufgrund der besonderen datenschutzrechtlichen Aspekte und der Sensibilität der Beihilfesachverhalte wurde auf eine Einzelfallprüfung verzichtet.

Jedoch führen *gerade* diese besonderen datenschutzrechtlichen Aspekte, die Trennung (Abschottung) der Beihilfestelle von der übrigen Personalverwaltung, die Klassifizierung als korruptionsgefährdeter Bereich sowie denkbare inhärente Risikofaktoren zu einer besonderen Risikobewertung (generell) von Beihilfestellen und damit zu besonderen Anforderungen, gleichsam Aspekte einer ordnungsmäßigen Aufgabenerfüllung (einschl. Fachwissen, Erfahrung etc.) mit jenen einer planmäßigen Personalwirtschaft (Verwendungszeiten), einer effektiven Korruptionsprävention und eines funktionsfähigen Internen Kontrollsystems (IKS) zusammenzuführen.

Dies ist hingegen nicht Aufgabe der Beihilfestelle und ihrer Mitarbeiter/innen, sondern des Dienstherrn bzw. der für ihn tätig werdenden Organisations- und Personalverwaltung.

Im Rahmen des dargestellten Prüfungsumfangs sowie unter Berücksichtigung der ausgeklammerten Einzelfallprüfung führte die Prüfung nicht zu Beanstandungen. Anhaltspunkte für Unregelmäßigkeiten haben sich nicht ergeben. Die materiellrechtliche Richtigkeit der einzelnen Beihilfeentscheidungen war nicht Gegenstand dieser Prüfung.

*Der Verwaltung wurde der Entwurf dieses Prüfberichts vorab zur Kenntnisnahme zugeleitet. Eines Ausräumverfahrens bedurfte es aus Sicht der Rechnungsprüfungsamtes nicht. Die Verwaltung hat darüber hinaus auch auf eine Stellungnahme verzichtet. Die Endfassung des Prüfberichts entspricht daher der vorherigen Entwurfsfassung.*