

Computerunterstützte Einzugsstellenprüfungen (CEP.net)

– Datenbank zur Verwaltung und Planung der Einzugsstellenprüfungen –

Stefan Scheer, Florian Lehmann

Die Träger der Rentenversicherung (RV) und die Bundesagentur für Arbeit (BA) prüfen bei den Einzugsstellen gem. § 28q Abs. 1 Satz 1 Viertes Buch Sozialgesetzbuch (SGB IV)¹ die Durchführung der Aufgaben, für die die Einzugsstellen eine Vergütung nach § 28l Abs. 1 SGB IV erhalten. Die Einzugsstellen haben im Jahr 2013 ca. 330 Mrd. EUR an Gesamtsozialversicherungsbeiträgen von den Arbeitgebern eingezogen. Zur Verwaltung und Planung wurde zum 1. 7. 2014 eine neue Datenbank eingeführt, die den Rentenversicherungsträgern (RV-Träger) eine gemeinsame Nutzung ermöglicht. Damit stehen den Prüfdiensten der RV-Träger für die Betriebsprüfung nach § 28p SGB IV, die Prüfung der unmittelbaren Beitragszahler nach § 212a Sechstes Buch Sozialgesetzbuch (SGB VI) und die Einzugsstellenprüfung nach § 28q SGB IV einheitliche Datenbanken zur Verwaltung und Planung der Prüfstellen zur Verfügung.

1. Allgemeines

1.1 Historie

Die Einzugsstellenprüfung nach § 28q Abs. 1 SGB IV wird grundsätzlich alle vier Jahre vom örtlich zuständigen RV-Träger, der Deutschen Rentenversicherung Bund und der BA gemeinsam durchgeführt. Dies ergibt sich aus dem Wortlaut des Gesetzes².

Zur Planung und Verwaltung der Prüfstellen hatten sich bisher die Träger jeweils eigener Datenbanken oder Dateien bedient. Vor dem Hintergrund, dass die Zahl der Prüfstellen i. S. von § 28q SGB IV – aktuell sind es noch ca. 700 – seit Jahren aufgrund von Fusionen der Krankenkassen zurückgeht³, war das nachvollziehbar. Das gilt insbesondere, weil die 14 Regionalträger nur die in ihrem örtlichen Zuständigkeitsbereich vor-

Stefan Scheer und Florian Lehmann sind Mitarbeiter der Abteilung Prüfdienst der Deutschen Rentenversicherung Bund.

handenen Stellen mitprüfen, so dass in der Regel weniger als 70 Stellen zu verwalten waren. Die Deutsche Rentenversicherung Bund, die an allen Einzugsstellenprüfungen beteiligt ist, nutzte zur Verwaltung eine Lotus Notes Datenbank.

1.2 Gründe für die Entwicklung von CEP.net

Neue Entwicklungen in der Gesetzgebung, in der Konzeption der Prüfungen und in der EDV haben die RV-Träger veranlasst, eine gemeinsame Datenbank für die Verwaltung und Planung der Einzugsstellenprüfungen in Form des CEP.net zu schaffen⁴. Der Beschluss dazu erfolgte im März 2011⁵. Die BA verwaltet ihre Prüfstellen aktuell selbst.

Der Gesetzgeber hatte mit Wirkung zum 1. 1. 2009⁶ die Verwaltung der nach § 28k Abs. 1 SGB IV eingezogenen Beiträge für die Krankenversicherung dem Bundesversicherungsamt (BVA) nach § 271 Abs. 1 Fünftes Buch Sozialgesetzbuch (SGB V) als Sondervermögen (Gesundheitsfonds) zugewiesen. Eine Rechtsgrundlage zur Prüfung bei den Einzugsstellen für das BVA wurde nicht geschaffen⁷. Das erfolgte erst mit der Einführung des § 28q Abs. 1a SGB IV zum 1. 1. 2011⁸, der zu einer Erweiterung des Prüfauftrags der RV-Träger und der BA führte.

Diese hatten sich bereits vor der Entscheidung zur Einführung von CEP.net mit der Frage eines Prüfplanungsmanagers auf Seiten der RV und einer risikoorientierten Prüfung auf Seiten der BA beschäftigt. Hintergrund dieser Überlegungen war, dass die BA vom Bundesrechnungshof (BRH) angehalten worden war, die Einzugsstellenprüfungen risikoorientiert vorzunehmen.

Ausgangspunkt zu den Überlegungen war die Tatsache, dass es zur Vorbereitung und Planung der Einzugsstellenprüfung (insbesondere bei der Festlegung

¹ § 28q SGB IV wurde zum 1. 1. 1989 durch Art. 19 Abs. 1 des Melderecht- und Beitragseinzug-Einordnungsgesetzes vom 20. 12. 1988, BGBl. I 1988, 2330 eingeführt. Vorher ergab sich die Prüfberechtigung aus § 185 Abs. 3 AFG, § 1437 RVO und § 159 AVG.

² Scheer in jurisPK-SGB IV, 2. Aufl. 2011, § 28q Rn. 37.

³ Mit Stand 1. 7. 2014 gibt es 131 Krankenkassen (www.gkv-spitzenverband.de/Krankenversicherung/Grundprinzipien/Alle_gesetzliche_Krankenkassen).

⁴ Arbeitsgruppe „Computerunterstützte Prüfung“ (AGCP), Sitzung 2/2011 vom 19. bis 21. 4. 2011, Top 20.

⁵ Beschluss der Arbeitsgruppe Einzugsstellenprüfung (AGEP) der Bundesagentur für Arbeit und der Deutschen Rentenversicherung, Sitzung 1/2011 am 24./25. 3. 2011, Top 9.

⁶ Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz) vom 26. 3. 2007, BGBl. I 2007, 378.

⁷ Gründe dafür s. RV-SGB IV, 20. Aufl. 2012, § 28q, Ziff. 2.1.

⁸ Drittes Gesetz zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 5. 8. 2010, BGBl. I 2010, 1127.

der Prüfdauer) bei den Trägern verschiedene Instrumente gab. Bei den regionalen Koordinierungsgesprächen wurde durch die Vertreter der Deutschen Rentenversicherung Bund, der Regionalträger der Deutschen Rentenversicherung und der BA ein Bestandsabgleich vorgenommen und festgelegt, ob eine gemeinsame Prüfung oder eine Vertretungsprüfung hinsichtlich der Einzugsstellen durchgeführt wird. Anlässlich der Koordinierung der Prüftermine wurden zudem die Erfahrungen der Prüfinstitutionen bei den Einzugsstellen ausgetauscht, um dann im Hinblick auf die anzusetzende Prüfzeit („Prüfpersonentage“) die tatsächlichen Verhältnisse bei der Einzugsstelle zu berücksichtigen.

Bisher konnte die Ermittlung der „Prüfpersonentage“ wenig bis kaum durch die EDV unterstützt werden. Informationen aus den letzten Prüfungen und zu den Entwicklungen nach der letzten Prüfung, die bisher zwar vereinzelt mittels der EDV, zumeist aber in körperlicher Form zur Verfügung gestellt wurden, konnten nicht einheitlich ausgewertet werden.

Die RV-Träger und die BA wollten mit ihren jeweiligen Konzepten die Prüfplanung und -durchführung mittels maschineller Unterstützung optimieren. Die Umsetzung eines einheitlichen Verfahrens wurde im November 2011 beschlossen⁹. Ausschlaggebend war, dass die Integration eines Prüfplanungsmanagers ein trägerübergreifendes Medium erforderlich machte.

Die Deutsche Rentenversicherung Bund hatte bisher aufgrund ihrer Teilnahme an allen Einzugsstellenprüfungen die Prüfstellen vollständig in einer Lotus Notes Datenbank erfasst. Diese Technik war überholt. Im Hause der Deutschen Rentenversicherung Bund wurden alle vorhandenen vergleichbaren, webbasierten Datenbanken (CBP.net und PuB.net) auf .net programmiert. Vor diesem Hintergrund war die Entwicklung einer neuen Datenbank notwendig¹⁰. In diesem Zuge konnte ebenfalls eine Vereinheitlichung der Prozesse der RV-Träger erreicht werden.

2. CEP.net

2.1 Grundlagen

Für das CEP.net wurde auf vorhandene Anwendungen der Deutschen Rentenversicherung zurückgegriffen. Zum einen auf das CBP.net, in dem die Betriebsprüfungen nach § 28p SGB IV verwaltet werden, und zum anderen auf das PuB.net, in dem die Prüfungen der unmittelbaren Beitragszahler nach § 212a SGB VI erfasst werden.

Auf die Prüfstellen im CEP.net kann jeder RV-Träger zugreifen und Adressänderungen sowie Verknüpfungen mit Dienstleistern vornehmen oder prüfstellenbezogen Dokumente ablegen. Daher wurden Regularien zwischen den Beteiligten abgestimmt¹¹, die bei der kooperativen Prüfplanung und Durchführung unterstützen und eine Orientierungshilfe bieten sollten.

Ferner ist erstmalig mit dem CEP.net eine gemeinsame finanzielle Ergebnisstatistik geschaffen worden¹². Für alle an der Prüfung beteiligten Institutionen werden die finanziellen Ergebnisse im CEP.net erfasst. Statistisch werden die Gesamtergebnisse der Prüfung (unterteilt in Ergebnisse innerhalb und außerhalb der Monatsabrechnung) festgehalten. In der Statistik ist lediglich die Aufteilung der Forderungen anhand der Beitragsanteile ablesbar, da es sich um ein gemeinsames Ergebnis der Prüfung handelt, das kein Träger allein für sich deklarieren kann.

2.2 Aufbau

Mit dem CEP.net ist auch eine Grundlage für weitere zukunftssträchtige Implementierungen auf der Basis von Java unter erstmaliger produktiver Anwendung des Integrations-Frameworks der Deutschen Rentenversicherung Bund gelegt worden. Das CEP.net hat sich im Pilotbetrieb als außerordentlich wartungsarm und robust erwiesen. Mit CEP.net wurde konsequent auf moderne, standardkonforme Webtechnologien gesetzt. Besondere Kennzeichen von CEP.net sind:

- lose gekoppelte Mehrschichtenarchitektur¹³,
- „Maven“-Basierung für besondere Flexibilität¹⁴ bei Deployment und Testscenarien,
- JEE-Standardkonformität¹⁵ (Java-Plattform, Enterprise Edition),
- Weboberfläche mit allem Komfort, den ein leistungsfähiger Zentralrechner als Server mit sich bringt, bei gleichzeitiger Unabhängigkeit von Installationen auf den Nutzer-PCs,

⁹ Besprechung der Deutschen Rentenversicherung, der BA und des BVA als Verwalter des Gesundheitsfonds zu Fragen der Einzugsstellenprüfungen (BEP) am 2./3.11.2011, Top 1.

¹⁰ AGCP-Sitzung 2/2011 vom 19. bis 21. 4. 2011, Top 21.

¹¹ Besprechung der Deutschen Rentenversicherung, der BA und des BVA als Verwalter des Gesundheitsfonds zu Fragen der Einzugsstellenprüfungen (BEP) am 7./8.11.2014, Top 5.

¹² Besprechung der Deutschen Rentenversicherung, der BA und des BVA als Verwalter des Gesundheitsfonds zu Fragen der Einzugsstellenprüfungen (BEP) am 25./26. 4. 2013, Top 9.

¹³ Benutzeroberfläche, Fachkonzept und Datenhaltung sind voneinander entkoppelt. Dadurch besteht ein flexibles Programmdesign, aufgrund dessen spätere Änderungen oder Erweiterungen einfach gehalten werden können. Änderungen in einer Schicht sind weitestgehend unabhängig und wirken sich nicht auf den Rest des Systems aus.

¹⁴ In dem Bildmanagement-Tool „Maven“ ist u.a. eine Plugin-Architektur integriert, die es möglich macht, Anwendungen, Datenbanken etc. zu testen, ohne sie zuvor installieren zu müssen. Das erleichtert den Vorabtest von Updates und Neuerungen.

¹⁵ Mittels JEE wird ein weithin akzeptierter Rahmen zur Verfügung gestellt, um mehrschichtige, auf modulare Komponenten verteilte Anwendungen entwickeln zu können. Dabei sorgen klar definierte Schnittstellen dafür, dass Softwarekomponenten unterschiedlicher Hersteller interoperabel und die Anwendungen gut skalierbar sind.

– Usability¹⁶ (Beteiligung von Usabilityexperten von der ersten Idee bis zum Ende der Pilotphase).

Insbesondere durch die Mehrschichtenarchitektur, die eine Trennung von Benutzeroberfläche (Präsentationsschicht), Rechenoptionen (Fachkonzeptschicht) und Datenhaltung (Datenbankschicht) vorsieht, können künftige Anpassungen einfacher durchgeführt werden, ohne an die Gesamtstruktur des Verfahrens heranzugehen. Außerdem wird die Wiederverwendbarkeit einzelner Komponenten erhöht. Die Benutzeroberfläche (GUI) entspricht den Anforderungen der Barrierefreiheit, auch als „Zugänglichkeit“ (engl. Accessibility) bezeichnet, z.B. Schrift, Tastaturbedienbarkeit, Kontraste, Dialoggestaltung nach ISO 9241-110 und dem Style-Guide für die Deutsche Rentenversicherung (neues Kernsystem). Als Webverfahren hat CEP.net damit die gesteckten Architektur- und Designziele klar erfüllt.

Zur Erfassung von finanziellen Ergebnissen hat die BA einen gesicherten Zugriff auf das CEP.net erhalten. Für die Zukunft ist geplant, ebenfalls für den externen Partner Gesundheitsfonds einen Zugriff auf das CEP.net einzurichten. Gemäß § 28q Abs. 1a Satz 2 SGB IV sind dem BVA als Verwalter des Gesundheitsfonds die zur Geltendmachung der in § 28r Abs. 1 und 2 SGB IV bezeichneten Rechte die erforderlichen Prüfungsergebnisse zu übermitteln. Das kann durch die Bereitstellung eines lesenden Zugriffs auf das CEP.net erfolgen.

2.3 Risikoorientierte Prüfung

Eine besondere Funktion ist der „Prüfplanungsmanager“ zur Festlegung der Prüfzeiten¹⁷. Dadurch ergibt sich, wie z.B. in der Rechnungsprüfung oder in der Innenrevision der Deutschen Rentenversicherung, das Erfordernis einer „Risikoorientierten Prüfplanung“ zum Zweck einer systematischen Prüfungsdurchführung. Beim risikoorientierten Prüfungsansatz geht man davon aus, dass Prüfungsbereiche mit einem höheren Gefährdungspotential öfter geprüft werden sollten als solche mit einem geringeren Gefährdungspotential. Daher werden im Prüfplanungsmanager für die Prüfplanung Risikoprüftage aus der Risikoeinstufung ermittelt. Insbesondere geht es darum, die Prüfung nach einer risikoorientierten Gewichtung anhand bestimmter Faktoren wie z.B. der Prüfgebiete (Meldeverfahren, Sollstellungen, Auswertung der Bescheide aus der Betriebsprüfung, Einziehung der Gesamtsozialversicherungsbeiträge, Mahnverfahren/Zwangsverfahren, Beitragsrückstände, niedergeschlagene und erlassene Beitragsforderung, Buchung, Abrechnung und Weiterleitung der

Beiträge, Verwaltung der Beiträge, Beitragsverrechnungen/-erstattungen) durchzuführen (Risikoeinstufung). Hieraus lassen sich sodann auch der Prüfrhythmus (1- bis 4-jährig) und die Dauer der Prüfung ableiten (Risikoprüftage). Auf diese Weise wird die risikoorientierte Prüfzeit ermittelt, die im Rahmen der jährlichen Koordinierungsgespräche (Gespräche zur Abstimmung der Jahresplanung zwischen BA, Regionalträgern der Deutschen Rentenversicherung und Deutscher Rentenversicherung Bund) die Grundlage der Prüfplanung darstellt. Abweichungen von diesen Standardwerten sind gemeinschaftlich festzulegen und ggf. zu dokumentieren. Im Ergebnis kann die Prüfplanung so angepasst werden, dass für geringfügig risikobehaftete Prüfungen die Prüfzeit gemindert bzw. für risikobehaftete Prüfungen die Prüfzeit erhöht wird.

2.4 Usability

Das CEP.net ist das Referenzverfahren für die Umsetzung von Usability. Der Entwicklungsprozess des CEP.net wurde daher von der technischen wie der fachlichen Seite eingehend begleitet¹⁸. Zur Absicherung der Anforderungen an die Usability wurde daher begleitend zur Programmierung ein sog. früher Usabilitytest durchgeführt¹⁹. Dieser Test erfolgte im Wege eines Papierprototyping. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse wurden unter Einbeziehung der Fachseite bei der weiteren Realisierung des CEP.net berücksichtigt. Danach fand zur Validierung der erzielten Ergebnisse ein zweiter Usabilitytest statt. Im Rahmen dieses zweiten Tests waren von ausgewählten Nutzern Aufgaben ohne vorherige Einweisung mit dem System zu lösen. Die Testpersonen wurden nach den Kriterien: Berufserfahrung, Alter, Geschlecht und Benutzerrolle (Prüfer, Teamleiter, Prüfdienstleiter) ausgewählt. Diese Tests wurden mit externer Unterstützung und unter Beteiligung des Usability-Teams „Software-Ergonomie in Prüfdienstverfahren“ (UT-SEP) durchgeführt. So konnte das von den Usability-Teammitgliedern während der Ausbildung zum Usability-Engineer angeeignete Know-how während des Usabilitytests erfolgreich eingebracht werden.

Die Hauptziele der Usabilitytests zum Verfahren CEP.net waren:

- Verbesserung der Usability und Ergonomie der Benutzeroberfläche,
- frühzeitiges Feedback vom Endnutzer durch Befragung und Beobachtung,
- Erkennung von Schwachstellen und anschließende Behebung,
- Erhöhung der Akzeptanz für die neue Benutzeroberfläche.

Die Ergebnisse aus den beiden Usabilitytests sind bei der Entwicklung des CEP.net und unter Berücksichtigung des Kosten-Nutzen-Aspekts berücksichtigt worden. Der zweite Usabilitytest von CEP.net wurde mit der Gesamtnote 1,8 (auf einer Scala zwischen 1 und 6)

¹⁶ Usability ist die Bezeichnung für die „Gebrauchstauglichkeit“ der Anwendung.

¹⁷ Besprechung der Deutschen Rentenversicherung, der BA und des BVA als Verwalter des Gesundheitsfonds zu Fragen der Einzugsstellenprüfungen (BEP) am 26./26. 4. 2012, Top 3.

¹⁸ AGCP-Sitzung 1/2012 vom 7. bis 9.2. 2012, Top 10.

¹⁹ AGCP-Sitzung 1/2012 vom 7. bis 9.2. 2012, Top 11.

bewertet²⁰. Besonders hervorzuheben sind der übersichtliche, konsistente Seitenaufbau und die einfache Bedienung.

Daneben wurde zur Prüfung der Gebrauchstauglichkeit und Barrierefreiheit das „Qualitygate“, Bereich 1192 der Deutschen Rentenversicherung Bund, eingebunden.

Dem Echteinsatz des CEP.net zum 1. 7. 2014 ging eine Pilotphase seit 1. 8. 2013 voraus²¹. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse anhand der gemeldeten Fehler wurden einer Evaluation unterzogen²². Die Pilotphase war hilfreich, um bei den komplexen Funktionen der Datenbank CEP.net die Praxistauglichkeit zu testen und Fehler zu beseitigen.

Den Mitarbeitern wurde die neue Anwendung im Rahmen von Schulungen vorgestellt. Dabei wurde festgestellt, dass das Verfahren in vielen Anwendungsbereichen selbsterklärend ist. Der zeitliche Aufwand für die Schulungen ist daher im Vergleich zur Einführung anderer Verfahren geringer einzuschätzen. Dies spricht ebenfalls für die Gebrauchstauglichkeit des Verfahrens.

3. Perspektiven: Die Zukunft von CEP.net

Mit dem CEP.net sind innerhalb der RV die Voraussetzungen dafür gegeben, dass eine einheitliche Datenbank zur Verwaltung der Prüfstellen betrieben wird und eine einheitliche Planung und Durchführung der Prüfungen sowie eine einheitliche Erfassung der Prüfergebnisse erfolgt. Das sind maßgebliche Verbesserungen, die das Planen und Abschließen der Prüfungen künftig erheblich einfacher und übersichtlicher machen.

Ein Modul „gemeinsamer Workflow für Innen- und Außendienst“ und die Übermittlung der Prüfmitteilungen zwischen den Prüfinstitutionen und dem BVA als Vertreter des Gesundheitsfonds sowie weitere unterstützende Anpassungen für das CEP.net werden zz. fachlich vorbereitet und in einer späteren Ausbaustufe in das CEP.net eingearbeitet.

Nunmehr hat die BA ihr Interesse an einer gemeinsamen Nutzung der Anwendung CEP.net signalisiert²³. Im Ergebnis stehen die Mitglieder der Besprechung der Deutschen Rentenversicherung, der BA und des BVA als Verwalter des Gesundheitsfonds zu Fragen der Einzugsstellenprüfungen (BEP) einer gemeinsamen Nutzung des Verfahrens und somit der Teilnahme der BA an diesem Verfahren grundsätzlich positiv gegenüber. Die BA ist hinsichtlich der konkreten Bedingungen auf die Deutsche Rentenversicherung Bund zugekommen. Zz. prüfen beide Häuser die Möglichkeiten für eine Zusammenarbeit zur Softwarenutzung und Weiterentwicklung der IT-Verfahren. Eine Beteiligung der BA an den IT-Systemen der Deutschen Rentenversicherung ist sinnvoll und für alle Parteien gewinnbringend.

Mit dem CEP.net wurde – nach dem CBP.net und dem PuB.net – die letzte Lücke in einer einheitlichen Architektur zur Verwaltung der Prüfstellen bei der Deutschen Rentenversicherung geschlossen. Das Verfahren ist gleichzeitig Referenz- und Lernobjekt für das geplante, deutlich größere Vorhaben zum Redesign der Prüfdienstverfahren²⁴ CBP.net und PuB.net. Damit ist die Basis für eine zukunftsorientierte Aufstellung der RV-Träger geschaffen. Ebenfalls kann dies als Grundlage für eine Zusammenarbeit mit der BA dienen und durch eine gemeinsame Softwarenutzung zur dauerhaften behördenübergreifenden Kostenreduzierung beitragen.

²⁰ AGCP-Sitzung 3/2013 vom 3. bis 5. 9. 2013, Top 6.

²¹ Arbeitsgruppe „Prüfdienstleiter der Rentenversicherung“ (AGPDL), Sitzung 2/2014 vom 24. bis 26. 6. 2014, Top 6.

²² Beschluss der Arbeitsgruppe Einzugsstellenprüfung (AGEP), Sitzung 1/2014 am 15. 5. 2014, Top 8.

²³ Besprechung der Deutschen Rentenversicherung, der BA und des BVA als Verwalter des Gesundheitsfonds zu Fragen der Einzugsstellenprüfungen (BEP) am 15./16. 5. 2014, Top 12.

²⁴ Arbeitsgruppe „Prüfdienstleiter der Rentenversicherung“ (AGPDL), Sitzung 2/2014 vom 24. bis 26. 6. 2014, Top 4.