



Schriftliche Anfrage

des Abgeordneten **Dr. Sepp Dürr**
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
vom 30.06.2014

Ermittlungen wegen Abrechnungsbetrugs durch Ärzte

Im Hinblick auf eine Unzahl von Fällen betrügerischen Abrechnens von MII-, MIII- und MIV-Leistungen durch Ärzte, wie sie Gegenstand der Ermittlungen der Sonderkommission „Labor“ waren bzw. in der Revisionsentscheidung des Bundesgerichtshofes vom 25.01.2012 aufgeführt wurden, frage ich die Staatsregierung:

1. Lagen den Polizei- oder Justizbehörden Erkenntnisse darüber vor, dass sich noch andere Ärzte außer den von Ermittlungen der Sonderkommission „Labor“ Betroffenen betrügerisches Abrechnen von MII-, MIII- und MIV-Leistungen haben zu schulden kommen lassen?
 - 1.1 Gab es Hinweise, dass auch andere Labore außer dem Labor Schottdorf in solche Verstöße gegen Vorschriften über die Abrechnung von Laborleistungen verwickelt waren?
 - 1.2 Haben bayerische Staatsanwaltschaften nach dem BGH-Urteil Erörterungen darüber angestellt oder Anstrengungen zur Aufklärung unternommen etc., ob diese offenbar weitverbreitete Praxis von Verstößen gegen die Gebührenordnung für Ärzte auch nach der Einstellung der Ermittlungen der Sonderkommission „Labor“ bzw. sogar noch nach dem BGH-Urteil von bayerischen Ärzten noch angewandt wurde?
2. Wurden seit der Einstellung der Ermittlungen der Sonderkommission „Labor“ bzw. der Verfahren im Jahr 2009 in anderen als den bereits aufgegriffenen Fällen wegen des Verdachts des betrügerischen Abrechnens gegen Ärzte Ermittlungen eingeleitet?
 - 2.1 Um wie viele Ermittlungen mit welchen Tatvorwürfen handelt es sich?
 - 2.2 Welche Abteilungen innerhalb der Ermittlungsbehörden sind bzw. waren mit diesbezüglichen Ermittlungen befasst und wie sind bzw. waren diese gegebenenfalls personell ausgestattet?
3. Hat die Staatsanwaltschaft, nachdem das BGH-Urteil ihre Rechtsauffassung korrigiert hatte, neue Ermittlungsverfahren gegen Ärzte wegen Abrechnungsbetruges eingeleitet?
 - 3.1 Um wie viele Ermittlungen mit welchen Tatvorwürfen handelt es sich?
 - 3.2 Wurde eine neue Sonderkommission „Labor“ eingesetzt, um diesbezügliche Ermittlungen durchzuführen, und wenn nein, warum nicht?

Antwort

des Staatsministeriums der Justiz
vom 10.09.2014

Die Schriftliche Anfrage wird hinsichtlich der Vorbemerkung sowie der Fragen 1, 1.1, 2.2 und 3.2 im Einvernehmen mit dem Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr wie folgt beantwortet:

Vorbemerkung:

Umfassende Erkenntnisse zu Ermittlungsverfahren gegen Ärzte wegen der Abrechnung von Laborleistungen oder wegen des Verdachts ärztlichen Abrechnungsbetruges in sonstigen Fällen liegen dem Staatsministerium der Justiz nicht vor. In den bei den Staatsanwaltschaften geführten Statistiken werden Verfahren wegen ärztlichen Abrechnungsbetruges als solche gesondert nicht erfasst. Die Strafverfolgungsstatistik Bayern weist lediglich gesonderte Zahlen für Betrug (§ 263 Abs. 1 StGB) und schwerwiegende Fälle des Betruges (§ 263 Abs. 3 und 5 StGB) aus. Daher sind belastbare Aussagen zu Verfahrenszahlen nicht möglich.

Nach Angaben des Bayerischen Landeskriminalamts (BLKA) ermöglicht die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) Aussagen über die Anzahl der Fälle von „Abrechnungsbetrag im Gesundheitswesen“. Der Abrechnungsbetrag im Gesundheitswesen in diesem Sinne besteht in der betrügerischen Erlangung von Geldleistungen von (Anteil-)Selbstzahlern, Krankenkassen, Krankenversicherungen und Beihilfestellen durch Angehörige medizinischer oder pharmazeutischer Berufe sowie Krankenhäuser und Sanatorien. Informationen darüber, ob diese Betrugsfälle in Zusammenhang mit der Abrechnung von Laborleistungen bzw. anderen Formen (z. B. Zahnarztabrechnungen) stehen, sind jedoch nicht möglich. Hieraus resultierend ist eine Nennung konkreter Zahlen im Hinblick auf MII-, MIII- und MIV-Laborleistungen mithilfe der PKS nicht darstellbar.

Ergänzend muss darauf hingewiesen werden, dass Fälle von „Abrechnungsbetrag im Gesundheitswesen“ erst seit dem Jahre 2000 in der PKS eigens ausgewiesen sind. Vor dem Jahr 2000 wurden sie unter „sonstigen Betrug“ subsumiert. In der PKS wird beim „Beruf“ des Tatverdächtigen (TV) nur der Oberbegriff „Gesundheitsdienstberufe“ erfasst, unter den auch der Beruf des Arztes fällt. Vor diesem Hintergrund ist eine alleinige Auswertung nach „Ärzten“ nicht möglich. Nachdem als Tatverdächtige nur natürliche Personen erfasst werden, ist eine Auswertung nach „Laboren“ nicht möglich.

Die statistischen Daten der PKS lassen keinen Rückschluss auf den Ausgang des staatsanwaltschaftlichen und eines etwaigen gerichtlichen Verfahrens zu. Insbesondere umfassen sie auch diejenigen Fälle, in denen die zuständige Staatsanwaltschaft das Verfahren wegen für die Anklageerhebung nicht ausreichenden Tatverdachts gemäß § 170 Abs. 2 StPO eingestellt hat.

Im Zuge der Beantwortung der Schriftlichen Anfrage vom

30. Juni 2014 wurde versucht, anhand der bei den Staatsanwaltschaften und der Polizei vorhandenen Daten sowie mithilfe der Erinnerung aktueller und früherer Sachbearbeiter der Staatsanwaltschaften ein möglichst aussagekräftiges Bild einschlägiger Verfahren zu erhalten. Nähere Informationen wären nur bei Durchsicht und Überprüfung der Akten aller in Betracht kommenden Verfahren zu gewinnen gewesen. Davon wurde im Hinblick auf den damit verbundenen Aufwand abgesehen, zumal auch diese Vorgehensweise nicht zu umfassenden Erkenntnissen hätte führen können. Denn ein Teil der Ermittlungsakten wurde nach Ablauf der Aufbewahrungsfristen (vgl. Verordnung über die Aufbewahrung von Schriftgut der Gerichte, Staatsanwaltschaften und Justizvollzugsbehörden (Aufbewahrungsverordnung – AufbewV)) zwischenzeitlich vernichtet; Datensätze sind insoweit nicht mehr vorhanden.

1. Lagen den Polizei- oder Justizbehörden Erkenntnisse darüber vor, dass sich noch andere Ärzte außer den von Ermittlungen der Sonderkommission „Labor“ Betroffenen betrügerisches Abrechnen von MII-, MIII- und MIV-Leistungen haben zu schulden kommen lassen?

In Zusammenhang mit der Abrechnung von Laborleistungen nach der Gebührenordnung für Ärzte (GOÄ) konnten bei den Staatsanwaltschaften außerhalb des von der Sonderkommission „Labor“ bearbeiteten Komplexes neun Verfahren aus dem Zeitraum seit 1997 festgestellt werden, in denen der Verdacht des Abrechnungsbetruges bestand. Wegen des Aussagewerts dieser Zahl wird auf die Vorbemerkung Bezug genommen.

Zwei dieser Ermittlungsverfahren, die den Vorwurf des Abrechnungsbetruges in Bezug auf MIII- und MIV-Leistungen zum Gegenstand haben, sind noch nicht abgeschlossen. Eines der Verfahren wurde im Jahr 2010 eingeleitet; nach Klärung der Rechtslage durch den Beschluss des Bundesgerichtshofes vom 25. Januar 2012 (Az. 1 StR 45/11) wurden umfangreiche Durchsuchungsmaßnahmen durchgeführt. Das Verfahren richtet sich gegen derzeit 11 eingetragene Ärzte; nach bisherigem Auswertungsstand besteht der Verdacht, dass zwischen 1.000 und 1.300 Ärzte im Zeitraum von 2007 bis April 2013 MIII- und MIV-Leistungen entgegen § 4 Abs. 2 GOÄ selbst abrechneten. Ein weiteres Verfahren wegen Abrechnungsbetruges in Zusammenhang mit MIII- und MIV-Leistungen wurde im August 2013 eingeleitet. Ich bitte um Verständnis, dass zu den laufenden Verfahren keine näheren Angaben möglich sind. Soweit Exekutivmaßnahmen im Raum stehen können, ist eine Gefährdung der Ermittlungen zu vermeiden.

Ein Verfahren gegen zwei Laborärzte ist derzeit beim Landgericht München II anhängig. Diesen liegt zur Last, als Betreiber einer Gemeinschaftspraxis für Laboratoriumsmedizin im Zeitraum zwischen Februar 2007 und Dezember 2009 Privatpatienten über die Abrechenbarkeit zusätzlicher Transport- und Materialkosten nach GOÄ bei gleichzeitiger Beauftragung von MII-Leistungen (Basislaborleistungen) sowie MIII- und MIV-Leistungen (Speziallaborleistungen) getäuscht zu haben.

Drei der genannten Ermittlungsverfahren betrafen Sachverhalte vor Änderung der Gebührenordnung für Ärzte im Jahr 1996.

Wie bereits in der Vorbemerkung erläutert, ist es auch über die PKS nicht möglich, genaue Verfahrenszahlen festzustellen. Festgehalten werden kann lediglich nachfolgend

aufgezeigtes Zahlenmaterial, bei dem zu berücksichtigen ist, dass einzelne Großverfahren eine Erhöhung der Fallzahl bewirken können (siehe Fallzahlen für das Jahr 2013). Hinsichtlich der Fallzählung darf angemerkt werden, dass gemäß den bundesweit einheitlichen Richtlinien für die Führung der Polizeilichen Kriminalstatistik bei Delikten des Abrechnungsbetruges durch Vertragsärzte zum Nachteil der Kassenärztlichen Vereinigung in einem Ermittlungsvorgang unabhängig von der Anzahl der abgerechneten Kassenpatienten pro Arzt/Praxis (auch Gemeinschaftspraxis) nur ein Fall zur PKS gemeldet wird.

PKS		
Abrechnungsbetrag im Gesundheitswesen		
Jahr	Anzahl Fälle	TV = Gesundheitsdienstberufe
2013	904	810
2012	417	379
2011	319	287
2010	301	280
2009	400	377
2008	374	361
2007	686	671
2006	275	228
2005	392	375
2004	709	695
2003	546	469
2002	438	394
2001	278	136
2000	73	44

Aufgrund der Auswertungsgrenzen innerhalb der PKS wäre für eine Beantwortung der Frage eine manuelle Sichtung aller Akten nach betrügerischem Abrechnen von MII-, MIII- und MIV-Leistungen durch Labore und Ärzte erforderlich. Darüber hinaus wäre die Zahl der durch die Ermittlungen der Soko „Labor“ betroffenen Ärzte zu berücksichtigen. Davon wurde abgesehen; auf die Vorbemerkung wird insoweit Bezug genommen. Zusätzlich darf darauf hingewiesen werden, dass auch eine manuelle Recherche nicht zu einer validen Aussage führen würde. Aufgrund datenschutzrechtlicher Bestimmungen im Hinblick auf Löschfristen besteht die Möglichkeit, dass keine Akten zur PKS mehr vorhanden sind (insbesondere für die Jahre 1996–2004).

Die im Vergleich zur PKS niedrigen Fallzahlen der Justiz erklären sich durch die oben dargestellte Erfassungsweise der PKS sowie die in der Vorbemerkung genannten Umstände, insbesondere die Art der statistischen Erfassung bei den Staatsanwaltschaften. Es lässt sich nicht abschließend feststellen, welchen weiteren Verlauf die in der PKS erfassten Fälle genommen haben.

1.1 Gab es Hinweise, dass auch andere Labore außer dem Labor Schottdorf in solche Verstöße gegen Vorschriften über die Abrechnung von Laborleistungen verwickelt waren?

Im ersten der zu Frage 1 genannten laufenden Ermittlungsverfahren besteht der Verdacht, dass zwei Labore, die Untersuchungen durchgeführt haben, entgegen § 4 Abs. 2 GOÄ MIII- und MIV-Leistungen nicht selbst abrechneten und somit am Abrechnungsbetrag der Einsendeärzte beteiligt waren. Auch in dem weiteren derzeit anhängigen Verfahren rechneten zwei Labore Leistungen nicht selbst ab; eine mögliche Beteiligung der Verantwortlichen der Labore

am Abrechnungsbetrug des beschuldigten Hausarztes wird noch geprüft. Wegen des vor dem Landgericht München II anhängigen Verfahrens gegen zwei Laborärzte wird auf die Antwort zu Frage 1 Bezug genommen.

1.2 Haben bayerische Staatsanwaltschaften nach dem BGH-Urteil Erörterungen darüber angestellt oder Anstrengungen zur Aufklärung unternommen etc., ob diese offenbar weitverbreitete Praxis von Verstößen gegen die Gebührenordnung für Ärzte auch nach der Einstellung der Ermittlungen der Sonderkommission „Labor“ bzw. sogar noch nach dem BGH-Urteil von bayerischen Ärzten noch angewandt wurde?

Die Staatsanwaltschaften haben auf entsprechende Strafanzeigen und bei Bestehen eines Anfangsverdachts strafbarer Handlungen eine Überprüfung vorgenommen. Verdachtsunabhängige allgemeine Aufklärungsmaßnahmen von für die Strafverfolgung zuständigen Staatsanwaltschaften sind gesetzlich nicht vorgesehen.

In einem der anhängigen staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren besteht der Verdacht, dass ein Labor unberechtigte Abrechnungen auch nach dem Beschluss des Bundesgerichtshofes vom 25. Januar 2012 vorgenommen hat, allerdings mutmaßlich in geringerem Umfang als zuvor. Auch in dem zweiten laufenden Verfahren besteht der Verdacht unberechtigter Abrechnung nach der Entscheidung des Bundesgerichtshofes.

2. Wurden seit der Einstellung der Ermittlungen der Sonderkommission „Labor“ bzw. der Verfahren im Jahr 2009 in anderen als den bereits aufgegriffenen Fällen wegen des Verdachts des betrügerischen Abrechnens gegen Ärzte Ermittlungen eingeleitet?

Seit 1. Januar 2009 wurden bei den Staatsanwaltschaften ca. 720 Ermittlungsverfahren gegen Ärzte wegen des Verdachts des Abrechnungsbetruges geführt. Wegen der Belastbarkeit der Zahlen wird auf die Vorbemerkung sowie die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

Allein bei der Staatsanwaltschaft München I wurden seit 1. September 2009 rund 660 Ermittlungsverfahren wegen Korruptionsdelikten und Betrugstaten von Angehörigen der Heil- und Pflegeberufe im Rahmen der Abrechnung ihrer Leistungen oder ihrer berufsbedingten Sachkosten sowie Untreue durch Ärzte aufgrund der Verordnung von Heil-, Hilfs- oder Arzneimitteln geführt. Hierunter fallen auch Ermittlungsverfahren gegen Apotheker, Hebammen, Alten-, Gesundheits- und Krankenpfleger sowie Logopäden. Die konkrete Ermittlung der Anzahl der Verfahren gegen Ärzte seit 2009 ist – wie ausgeführt – nicht mit vertretbarem Aufwand möglich, weil die über 660 Ermittlungsakten im Einzelnen händisch geprüft werden müssten. Nach einer Schätzung der zuständigen Sachbearbeiter der Staatsanwaltschaft München I werden rund zwei Drittel der Ermittlungsverfahren wegen Abrechnungsbetruges gegen Ärzte geführt. Demnach dürften bei der Staatsanwaltschaft München I seit dem Jahr 2009 rund 450 Ermittlungsverfahren gegen Ärzte wegen Abrechnungsbetruges anhängig gewesen sein.

Typische Fallkonstellationen des ärztlichen Abrechnungsbetrugs sind nach Mitteilung der Staatsanwaltschaften nicht erbrachte Leistungen des Arztes (sog. „Luftrechnungen“ oder „Doppelabrechnungen“) sowie erbrachte, aber nicht

abrechenbare Leistungen. Lediglich beispielhaft betreffen Ermittlungsverfahren die mehrmalige Abrechnung von Früherkennungsuntersuchungen, unzutreffende Abrechnung von Leistungen der Gebührenordnung der psychologischen Psychotherapeuten, Doppelabrechnung im Rahmen der hausarztzentrierten Versorgung, Abrechnung von Leistungen unter Verstoß gegen die Pflicht zur persönlichen Leistungserbringung, unberechtigte Abrechnung eigener Leistungen unter der Arztnummer eines anderen Arztes, Abrechnung von Leistungen des Arztes ohne Approbation und Abrechnung von nicht abrechnungsfähigen Schönheitsoperationen als notwendige HNO-Behandlungen.

2.1 Um wie viele Ermittlungen mit welchen Tatvorwürfen handelt es sich?

Auf die Antwort zu Frage 2 wird verwiesen.

2.2 Welche Abteilungen innerhalb der Ermittlungsbehörden sind bzw. waren mit diesbezüglichen Ermittlungen befasst und wie sind bzw. waren diese gegebenenfalls personell ausgestattet?

Seit dem Jahr 2011 werden in Bayern flächendeckend bei allen Staatsanwaltschaften Ansprechpartner für Fälle von Fehlverhalten im Gesundheitswesen berufen. Damit stehen in ganz Bayern spezialisierte Staatsanwältinnen und Staatsanwälte für sozialrechtliche und abrechnungsrechtliche Fragen zur Verfügung.

Die Bearbeitung der Ermittlungsverfahren wegen Abrechnungsbetruges ist bei den einzelnen Staatsanwaltschaften unterschiedlich organisiert. Bei einigen Staatsanwaltschaften werden die Ermittlungsverfahren jeweils von wenigen spezialisierten Staatsanwältinnen und Staatsanwälten bearbeitet, die zum Teil zugleich Ansprechpartner der Behörden für Fehlverhalten im Gesundheitswesen sind. Bei anderen Staatsanwaltschaften bestehen vom Ansprechpartner abgesehen keine Sonderzuständigkeiten. Aufgrund dessen lässt sich nicht feststellen, welcher Personaleinsatz auf Verfahren wegen ärztlichen Abrechnungsbetruges entfällt. Die Verfahren werden regelmäßig in den Abteilungen für allgemeine Strafsachen, bei den Schwerpunktstaatsanwaltschaften für Wirtschaftsstrafsachen teilweise in den Wirtschaftsabteilungen geführt.

Ab dem 1. Oktober 2014 wird die Bearbeitung der Fälle von Fehlverhalten im Gesundheitswesen bei drei Schwerpunktstaatsanwaltschaften konzentriert werden, um die Qualität der Bearbeitung und Erledigung durch die Bündelung von Fachwissen weiter zu steigern. Vorgesehen ist, dass für den Bezirk eines jeden Oberlandesgerichts jeweils eine Schwerpunktstaatsanwaltschaft eingerichtet wird, die bei einer bereits bestehenden Schwerpunktstaatsanwaltschaft für Wirtschaftsstrafsachen angesiedelt wird. Im Einzelnen sind dies die Staatsanwaltschaften München I, Nürnberg-Fürth und Hof. Die Schwerpunktstaatsanwaltschaften werden für die strafrechtliche Verfolgung von Korruptions- und Vermögensdelikten von Angehörigen der akademischen Heilberufe (Ärzte, Zahnärzte, Psychotherapeuten, Tierärzte und Apotheker) im Zusammenhang mit ihrer Berufsausübung zuständig sein. Darüber hinaus erstreckt sich die Zuständigkeit auch auf die zugleich begangenen Korruptionsdelikte anderer Personen auf Geber- bzw. Nehmerseite. Auf diese Weise werden in einem tatsächlich wie rechtlich komplexen und sensiblen Bereich klare Strukturen geschaffen und eine einheitliche Sachbehandlung kann noch besser gewährleistet werden.

Für den Bereich der Polizei kann allgemein festgehalten werden, dass gemäß geltender Regelungslage des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr Betrugsdelikte nach § 263 Abs. 5 StGB (bandenmäßiger Betrug) und § 74 c GVG (Betrugshandlungen, soweit zur Beurteilung des Falles besondere Kenntnisse des Wirtschaftslebens erforderlich sind) in die Ermittlungszuständigkeit der kriminalpolizeilichen Dienststellen der Präsidien der Bayerischen Polizei fallen. Bei allen anderen Fällen obliegt eine Zuteilung der organisatorischen Entscheidung des jeweiligen Verbandes. Auf besondere Zuweisung durch das Bayerische Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr bzw. durch das Gericht oder die Staatsanwaltschaft kann im Einzelfall auch das BLKA mit der Bearbeitung von derartigen Vorgängen beauftragt werden. Aus den vorgenannten Gründen ist eine dezidierte Darstellung der personellen Ausstattung nicht möglich.

3. Hat die Staatsanwaltschaft, nachdem das BGH-Urteil ihre Rechtsauffassung korrigiert hatte, neue Ermittlungsverfahren gegen Ärzte wegen Abrechnungsbetruges eingeleitet?

Auf die Antworten zu den Fragen 1 und 1.1 zu zwei laufenden Ermittlungsverfahren wegen Abrechnungsbetruges in Zusammenhang mit Laborleistungen wird Bezug genommen.

3.1 Um wie viele Ermittlungen mit welchen Tatvorwürfen handelt es sich?

Auf die Antworten zu den Fragen 1 und 1.1 zu zwei anhängigen Ermittlungsverfahren wird verwiesen.

3.2 Wurde eine neue Sonderkommission „Labor“ eingesetzt, um diesbezügliche Ermittlungen durchzuführen, und wenn nein, warum nicht?

Nach Auskunft des BLKA wurde nach dem Beschluss des Bundesgerichtshofes vom 25. Januar 2012 innerhalb des BLKA keine neue Sonderkommission „Labor“ eingesetzt. Die noch nicht verjährten Verfahren aus deren Tätigkeitsbereich wurden im Auftrag der Staatsanwaltschaft Augsburg durch die Kriminalpolizeiinspektion Augsburg bearbeitet. Grund hierfür ist unter anderem die fehlende originäre Zuständigkeit des BLKA für diesbezügliche Ermittlungen (siehe die Antwort auf Frage 2.2); eine Zuweisung des Falles gemäß Art. 7 Abs. 3 Nr. 7 POG ist nicht erfolgt.

In den nach der Entscheidung des Bundesgerichtshofes anhängigen Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts des Abrechnungsbetruges sind und waren die für ärztlichen Abrechnungsbetrag zuständigen Dienststellen personell und fachlich in der Lage, die notwendigen Ermittlungen in enger Zusammenarbeit mit den staatsanwaltschaftlichen Sachbearbeitern durchzuführen.