Bayerischer Landtag

19. Wahlperiode 23.02.2024 Drucksache 19/254

Schriftliche Anfrage

des Abgeordneten **Florian von Brunn SPD**
vom 11.12.2023

Abrechnungsbetrug bei Coronatestzentren

Die Staatsregierung wird gefragt:

1.1 Wie viele Verfahren werden bei den Generalstaatsanwaltschaft Nürnberg – Zentralstelle zur Bekämpfung von Betrug und Korruption im Gesundheitswesen (ZKG) derzeit wegen Betrugsverdachts in Bezug auf falsche Abrechnungen von Coronaschnelltests geführt (bitte konkret aufschlüsseln)? ... 3

1.2 Wie viele Verdachtsfälle sind der Staatsregierung, insbesondere dem Staatsministerium für Gesundheit, Pflege und Prävention (StMGP), im Übrigen bekannt (bitte konkret aufschlüsseln)? ... 3

1.3 Welche konkreten Sachverhalte liegen den unter Frage 1.1 und 1.2 genannten Verdachtsfällen zugrunde (bitte auch konkrete Summe des jeweils möglichen Schadens nennen)? ... 3

2.1 Wie viele Verfahren wegen Betrugsverdachts in Bezug auf falsche Abrechnungen von Coronaschnelltests wurden bereits rechtskräftig abgeschlossen (bitte konkret aufschlüsseln)? ... 4

2.2 Wie endeten die unter Frage 2.1 genannten Verfahren jeweils? ... 4

2.3 Welche konkreten Sachverhalte lagen den unter Frage 2.1 genannten Verfahren zugrunde (bitte auch konkrete Summe des Schadens nennen)? ... 4

3.1 Welche Möglichkeiten nutzen Staatsanwaltschaft und StMGP, um mögliche Betrugsfälle bei der Abrechnung von Coronaschnelltests aufzudecken? ... 7

3.2 Sind Staatsanwaltschaft und/oder StMGP KI-basierte Softwarelösungen bekannt bzw. werden diese genutzt, die in der Lage sind, Abrechnungsbetrug flächendeckend aufzudecken? ... 8

3.3 Falls nein, warum nicht? ... 8

4.1 Welcher Austausch findet zwischen Staatsanwaltschaft, StMGP und der Kassenärztlichen Vereinigung in o. g. Sache statt? ... 9

4.2 Gibt es in o. g. Zusammenhang Ermittlungsverfahren in Bayern, die nicht von der ZKG bearbeitet wurden/werden (bitte ggf. konkret aufschlüsseln)? 9

Hinweise des Landtagsamts 10

Antwort

des Staatsministeriums der Justiz, im Hinblick auf die Fragen 1.2, 1.3, 3.1 bis 3.3 und 4.1 im Einvernehmen mit dem Staatsministerium für Gesundheit, Pflege und Prävention
vom 18.01.2024

1.1 Wie viele Verfahren werden bei den Generalstaatsanwaltschaft Nürnberg – Zentralstelle zur Bekämpfung von Betrug und Korruption im Gesundheitswesen (ZKG) derzeit wegen Betrugsverdachts in Bezug auf falsche Abrechnungen von Coronaschnelltests geführt (bitte konkret aufschlüsseln)?

1.2 Wie viele Verdachtsfälle sind der Staatsregierung, insbesondere dem Staatsministerium für Gesundheit, Pflege und Prävention (StMGP), im Übrigen bekannt (bitte konkret aufschlüsseln)?

1.3 Welche konkreten Sachverhalte liegen den unter Frage 1.1 und 1.2 genannten Verdachtsfällen zugrunde (bitte auch konkrete Summe des jeweils möglichen Schadens nennen)?

Die Fragen 1.1 bis 1.3 werden aufgrund Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Seit dem 2. Juni 2021 ist auf Anordnung durch das Staatsministerium der Justiz die bei der Generalstaatsanwaltschaft Nürnberg angesiedelte Zentralstelle zur Bekämpfung von Betrug und Korruption im Gesundheitswesen (ZKG) für die Ermittlungen, die in Bayern wegen Betrugstaten im Zusammenhang mit Abrechnungen gemäß §§ 7, 9 bis 12 Coronavirus-Testverordnung (TestV) geführt werden, zuständig. Dies umfasst Abrechnungen bei PCR-Tests, Labordiagnostik mittels Nukleinsäurenachweis und Antigentests, einschließlich PoC-Antigentests (sog. Schnelltests). Durch die Konzentration der Fälle bei der ZKG wird sichergestellt, dass die Sachbearbeitung durch Spezialisten für den Abrechnungsbetrug im Gesundheitswesen erfolgt.

Nach Auskunft der ZKG wurden dort bislang insgesamt 200 entsprechende Verfahren (Ermittlungsverfahren und Vorermittlungsverfahren) geführt, von denen aktuell noch 70 Verfahren anhängig sind (Stand: 22. Dezember 2023). Bei 68 dieser noch anhängigen Verfahren handelt es sich um Ermittlungsverfahren, in zwei Verfahren wird noch geprüft, ob zureichende tatsächliche Anhaltspunkte für Straftaten vorliegen.

Den bei der ZKG aktuell anhängigen Verfahren liegen im Wesentlichen folgende Sachverhalte zugrunde:

– Abrechnung nicht erbrachter Tests,
– Mehrfachabrechnungen von Testungen, auch gegenüber Kassenärztlichen Vereinigungen anderer Bundesländer,
– Ausstellen von sogenannten Gefälligkeitszertifikaten, obwohl keine Testung durchgeführt wurde,
– Geltendmachung von Sachkosten unter Vorlage von Scheinrechnungen,
– Betrieb eines Testzentrums ohne Beauftragung.

Nach Mitteilung der ZKG werden dort die konkreten Tatmodalitäten und Schadenssummen aus den einzelnen Ermittlungs- und Vorermittlungsverfahren nicht gesondert

statistisch erfasst. Eine händische Auswertung sämtlicher Vorgänge wäre auch mit Blick auf die für die Beantwortung der Anfrage zur Verfügung stehende Zeit nicht mit verhältnismäßigem Aufwand möglich.

Im Übrigen können nach Auskunft der ZKG zu laufenden Prüfungen derzeit teilweise auch deshalb keine näheren Informationen erteilt werden, um den Untersuchungszweck nicht zu gefährden.

Das Staatsministerium für Gesundheit, Pflege und Prävention (StMGP) teilte mit, dass die für eine vertiefte Abrechnungsprüfung nach Landesrecht zuständigen Stellen (LZS), die in Bayern bei den Regierungen eingerichtet wurden, in insgesamt 276 Fällen nicht ordnungsgemäß durchgeführte oder nicht abgerechnete Testungen festgestellt und an die Kassenärztliche Vereinigung Bayerns (KVB) gemeldet haben (Stand: 1. Dezember 2023). Mangels statistischer Erfassung der konkreten Tatmodalitäten bei der ZKG (siehe oben) kann nicht festgestellt werden, inwieweit diese Meldungen zu den vorgenannten Ermittlungs- oder Vorermittlungsverfahren der ZKG geführt haben. Auch dahin gehend ist eine händische Auswertung sämtlicher Vorgänge nicht mit verhältnismäßigem Aufwand möglich.

Die den einzelnen Meldungen der LZS an die KVB zugrunde liegenden konkreten Sachverhalte und Schadenssummen sind statistisch nicht erfasst. Das StMGP ist in die Abrechnungsprüfung nicht eingebunden. Zum allgemeinen Ablauf des Prüfverfahrens wird auf die nachfolgenden Ausführungen bei der Antwort zu Frage 3.1 Bezug genommen. Eine Einzelerhebung bei sämtlichen Regierungen wäre auch mit Blick auf die für die Beantwortung der Anfrage zur Verfügung stehende Zeit nicht mit verhältnismäßigem Aufwand möglich.

Es können nach Auskunft des StMGP jedoch folgende Hauptfallgruppen bei den von den LZS festgestellten Sachverhalten benannt werden:

– unvollständige oder fehlerhafte Dokumentation, z. B. fehlende Angaben zu Testgrund oder Testzeit, Unzulänglichkeiten bei der Angabe des Testgrunds,
– fehlende Nachweise, insbesondere für die Durchführung der Testungen,
– auffällige Häufung der Daten von bestimmten Personen,
– fehlerhafte, unvollständige, wenig plausible oder ersichtlich fiktive Personalien und Anschriften der angeblich getesteten Personen,
– Durchführung von Testungen deutlich außerhalb der gemeldeten Öffnungszeiten.

2.1 Wie viele Verfahren wegen Betrugsverdachts in Bezug auf falsche Abrechnungen von Coronaschnelltests wurden bereits rechtskräftig abgeschlossen (bitte konkret aufschlüsseln)?

2.2 Wie endeten die unter Frage 2.1 genannten Verfahren jeweils?

2.3 Welche konkreten Sachverhalte lagen den unter Frage 2.1 genannten Verfahren zugrunde (bitte auch konkrete Summe des Schadens nennen)?

Die Fragen 2.1 bis 2.3 werden aufgrund Sachzusammenhangs ebenfalls gemeinsam beantwortet.

Seit dem 2. Juni 2021 wurden nach Auskunft der ZKG 130 Verfahren, davon 68 Ermittlungsverfahren und 62 Vorermittlungsverfahren, abgeschlossen (Stand: 22. Dezember 2023).

Bei den bereits abgeschlossenen 68 Ermittlungsverfahren wurde in sieben Fällen Anklage erhoben. Davon wurde in vier Fällen das Strafverfahren zwischenzeitlich durch Urteil rechtskräftig abgeschlossen. In einem weiteren Fall ist das ergangene Urteil bislang noch nicht in Rechtskraft erwachsen. In den zwei übrigen Fällen hat das Gericht noch nicht über die Eröffnung des Hauptverfahrens entschieden.

In zwei weiteren Fällen hat die ZKG den Erlass von Strafbefehlen beantragt. Diese sind erlassen worden und in Rechtskraft erwachsen.

Im Einzelnen teilte die ZKG zu Gegenstand und Ausgang der insgesamt sechs rechtskräftig abgeschlossenen Strafverfahren Folgendes mit:

Lfd Nr.	Abschluss	Rechtsfolge	Einziehung in Euro	Schaden in Euro	Sachverhalt
1	Strafbefehl	Gesamtgeldstrafe 270 Tagessätze	keine	25.731,39 + 5.868,94 (Versuch)	Der Angeklagte, ein Facharzt für Hals-Nasen-Ohrenheilkunde, bot über seine Praxis einen „Corona-Drive-In“ zur Durchführung von PCR-Tests, Antigenschnelltests und Antikörperschnelltests an. Dabei stellte er Privatpatienten überhöhte Positionen in Rechnung.
2	Urteil	a) Gesamtfreiheitsstrafe 4 Jahre 2 Monate b) Gesamtfreiheitsstrafe 1 Jahr 4 Monate mit Bewährung c) Gesamtfreiheitsstrafe 3 Jahre 5 Monate	a) 577.008,17 b) keine c) 437.399,48	437.399,48 + 214.178,58 (Versuch) + Schaden durch anders gelagerte Taten	Die drei Angeklagten betrieben zwölf Testzentren im Raum Nürnberg und rechneten dabei auch tatsächlich nicht durchgeführte Tests ab. Zur weiteren Gewinnmaximierung wurden zudem über Scheinverträge überhöhte Beschaffungskosten für Coronatestkits abgerechnet.
3	Urteil	Freispruch	keine	80.647,20 (Versuch)	Der Angeklagte betrieb mehrere Testzentren in München und rechnete dabei auch tatsächlich durchgeführte Tests für Testzentren ab, für die er nicht als Leistungserbringer beauftragt war.
4	Urteil	a) Gesamtfreiheitsstrafe 2 Jahre mit Bewährung b) Gesamtfreiheitsstrafe 2 Jahre 6 Monate	a) 128.999,62 b) 128.999,62	128.999,62	Die zwei Angeklagten betrieben Testzentren in Geretsried und rechneten dabei tatsächlich nicht durchgeführte Tests ab.

Lfd Nr.	Abschluss	Rechtsfolge	Einziehung in Euro	Schaden in Euro	Sachverhalt
5	Urteil	Gesamtfreiheitsstrafe 1 Jahr 3 Monate	keine	334.722,60 (Versuch)	Der Angeklagte wurde als Leistungserbringer beauftragt, nahm jedoch den Betrieb eines Testzentrums tatsächlich nicht auf. Er führte stattdessen Testungen bei einem anderen Testzentrum durch, welche auch von diesem Testzentrum abgerechnet wurden. Der Angeklagte rechnete diese Testungen im Anschluss nochmals über sein bei der KVB registriertes Testzentrum ab.
6	Strafbefehl	Geldstrafe 15 Tagessätze	keine	ohne	Die Angeklagte stiftete Mitarbeiter in ihrem Testzentrum zum Ausstellen von Gefälligkeitszertifikaten ohne vorherige Testung an. Die Ermittlungen ergaben aber nicht, dass diese Testungen im Anschluss auch betrügerisch abgerechnet wurden.

Den drei noch nicht rechtskräftig abgeschlossenen Strafverfahren liegen folgende Sachverhalte zugrunde:

– Fall 1: Der Angeklagte betrieb ein Coronatestzentrum in München. Neben den ansonsten ordnungsgemäßen Abrechnungen hat er einmalig Sachkosten in Höhe von 150.000 Euro für vermeintlich angeschaffte Coronatestkits gegenüber der KVB geltend gemacht, obwohl diese Kosten nicht angefallen waren. Der Schaden beträgt 150.000 Euro. Der Angeklagte wurde zu einer Freiheitsstrafe von einem Jahr und sechs Monaten ohne Bewährung verurteilt, das Urteil ist nicht rechtskräftig.

– Fall 2: Der Angeschuldigte betrieb mehrere Coronatestzentren in Oberbayern. Ihm liegt zur Last, dabei Testungen unter Verzicht auf die nach der damals gültigen TestV obligatorisch vorgesehenen Eigenbeteiligung der Testpersonen kostenfrei angeboten zu haben. Ziel dieses Vorgehens war mutmaßlich, mehr Kunden zu gewinnen, um in der Folge mehr Testleistungen abrechnen zu können. Die tatsächlich durchgeführten Tests rechnete er unberechtigt in voller Höhe gegenüber der KVB ab. Zu einer Auszahlung kam es dabei nicht. Der Schaden hätte 128.064 Euro betragen.

– Fall 3: Die drei Angeschuldigten betrieben insgesamt sieben Coronatestzentren im Raum München, in denen sie regelmäßig Gefälligkeitszertifikate ohne vorherige Testung ausgestellt und abgerechnet haben. Daneben sollen sie eine Vielzahl weiterer tatsächlich nicht durchgeführter Testungen abgerechnet haben. Der Schaden beträgt 48.091,52 Euro.

Bei den weiteren 68 abgeschlossenen Ermittlungsverfahren stellte die ZKG in 51 Fällen das Ermittlungsverfahren gemäß § 170 Abs. 2 Strafprozessordnung (StPO) mangels hinreichenden Tatverdachts ein. Fünf Ermittlungsverfahren wurden wegen geringer Schuld gemäß § 153 Abs. 1 StPO, zwei weitere Ermittlungsverfahren gegen Zahlung

einer Geldauflage gemäß § 153a Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 StPO eingestellt. In einem Fall wurde gemäß § 154 Abs. 1 StPO im Hinblick auf eine andere Strafe von der Verfolgung einer nicht beträchtlich ins Gewicht fallenden Tat abgesehen.

Bei 62 Vorermittlungsverfahren sah die ZKG gemäß § 152 Abs. 2 StPO von der Einleitung eines Ermittlungsverfahrens ab, weil keine zureichenden tatsächlichen Anhaltspunkte für eine Straftat vorlagen.

Den vorgenannten Verfahren lagen im Wesentlichen die in der Antwort zu den Fragen 1.1 bis 1.3 genannten Sachverhalte zugrunde.

Die Schadenssummen werden nach Auskunft der ZKG dort nicht gesondert statistisch erfasst. Eine händische Auswertung sämtlicher Vorgänge wäre auch mit Blick auf die für die Beantwortung der Anfrage zur Verfügung stehende Zeit nicht mit verhältnismäßigem Aufwand möglich.

3.1 Welche Möglichkeiten nutzen Staatsanwaltschaft und StMGP, um mögliche Betrugsfälle bei der Abrechnung von Coronaschnelltests aufzudecken?

Im Rahmen der Strafverfolgung nutzt die ZKG die in der Strafprozessordnung vorgesehenen Ermittlungsmaßnahmen. Insbesondere kommen zum Einsatz:

– Einholung von Behördenauskünften, z. B. von Gesundheitsämtern, Robert Koch-Institut, Sozialversicherungsträgern,
– Beschaffung sämtlicher Unterlagen im Zusammenhang mit dem Betrieb der Testzentren,
– Durchsuchungen bei Beschuldigten (Geschäfts- und Privaträume) und Dritten, z. B. bei Anbietern von Software für Test-Apps,
– Zeugenvernehmungen, z. B. von (ehemaligen) Mitarbeitern und Testpersonen,
– Auswertung von Unterlagen und elektronischen Daten,
– Telekommunikationsüberwachung.

Das Verfahren zur Abrechnungsprüfung ist verbindlich und abschließend durch Bundesrecht in der TestV geregelt. Das Verfahren ist in den Grundzügen wie folgt ausgestaltet:

Die Abrechnungsprüfung ist zuvorderst der KVB zugewiesen (vgl. § 7a Abs. 1 und 2 TestV). Der KVB obliegt zudem die Entscheidung über die Aussetzung von Auszahlungen und über den Erlass von Rückforderungsbescheiden in eigener Zuständigkeit, § 7a Abs. 5 TestV.

Nach § 7a Abs. 1 Satz 1 TestV prüft die KVB die Plausibilität der Abrechnungen. Zusätzlich hat die KVB stichprobenartig und anlassbezogen gezielte vertiefte Prüfungen der ordnungsgemäßen Durchführung und Abrechnung der Testungen unter Einbeziehung der lokalen Dokumentation durchzuführen, § 7a Abs. 2 TestV.

Die KVB soll die Staatsanwaltschaft (in Bayern die ZKG) unterrichten, wenn die Prüfung ergibt, dass ein Verdacht auf strafbare Handlungen besteht.

Für die zwischen Juli 2022 und Februar 2023 durchgeführten Bürgertestungen nach § 4a TestV ist ein besonderes Prüfverfahren vorgesehen:

Die KVB nimmt insoweit lediglich eine beschränkte Plausibilitätsprüfung vor. Diese umfasst ausschließlich die rechnerische Richtigkeit der erforderlichen Angaben in den Abrechnungsunterlagen, die Einhaltung der erforderlichen Form und die Vollständigkeit der erforderlichen Angaben in den Abrechnungsunterlagen, § 7a Abs. 1 Satz 2 TestV.

Umfangreiche Prüfpflichten bestehen für das Robert Koch-Institut (RKI). Das RKI analysiert die ihm von der KVB nach § 7a Abs. 1 Satz 3 TestV übermittelten Daten, insbesondere die Angaben in den Abrechnungsunterlagen des Leistungserbringers, und unterrichtet anschließend die LZS über etwaige festgestellte Auffälligkeiten, § 7a Abs. 1a TestV.

Auf Grundlage einer solchen Unterrichtung durch das RKI führen die LZS sodann gezielt eine vertiefte Prüfung der ordnungsgemäßen Durchführung und Abrechnung unter Einbeziehung der lokalen Dokumentation durch, § 7a Abs. 1b Satz 1 TestV.

Die LZS unterrichten anschließend die KVB über den Umfang der nicht oder nicht ordnungsgemäß erbrachten Leistungen. Zusätzlich sollen die LZS die Staatsanwaltschaften unterrichten, wenn die Prüfung einen Anfangsverdacht auf strafbare Handlungen mit nicht nur geringfügiger Bedeutung ergibt, § 7a Abs. 1b Satz 4 und 5 TestV.

Im Ergebnis hat der Bundesgesetzgeber damit eine vertiefte Prüfung der Testzentren lediglich in einem nachgelagerten Verfahren und auch nur für einen kleinen Ausschnitt der abgerechneten Testungen vorgesehen.

Soweit die vertiefte Abrechnungsprüfung den LZS zugewiesen wurde, hat die Staatsregierung diese Prüfungsaufgabe bereits frühzeitig mit entsprechendem Personalaufwuchs auf die sieben Regierungen übertragen. In der Folge konnte bereits mehr als die Hälfte der vom RKI übermittelten Fälle abgearbeitet werden.

Über die in der TestV vorgesehenen Unterrichtungen der ZKG hinaus werden der ZKG potenzielle Verdachtsfälle auch durch Hinweise von sonstigen Behörden und Privatpersonen, über das Hinweisgebersystem der ZKG oder über Geldwäscheverdachtsmeldungen bekannt.

3.2 Sind Staatsanwaltschaft und/oder StMGP KI-basierte Softwarelösungen bekannt bzw. werden diese genutzt, die in der Lage sind, Abrechnungsbetrug flächendeckend aufzudecken?

3.3 Falls nein, warum nicht?

Die Fragen 3.2 und 3.3 werden aufgrund Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die ZKG ist assoziierter Partner eines Forschungsprojekts zum Einsatz von künstlicher Intelligenz im Bereich der Strafverfolgung.

Die flächendeckende Aufdeckung von Abrechnungsbetrug durch Coronatestzentren ist Aufgabe des RKI. Auf die Ausführungen zum Verfahren der Abrechnungsprüfung in der Antwort zu Frage 3.1 wird Bezug genommen. Zu den konkreten Auswertetools des RKI (Bundesbehörde) können von hier keine Auskünfte erteilt werden.

4.1 Welcher Austausch findet zwischen Staatsanwaltschaft, StMGP und der Kassenärztlichen Vereinigung in o. g. Sache statt?

Nach Mitteilung der ZKG besteht zwischen der Fehlverhaltensstelle der KVB und der ZKG ein enger und regelmäßiger Austausch, der sowohl auf Leitungs- als auch auf Arbeitsebene gepflegt wird. Auf Grundlage von Hinweisen der KVB werden bei der ZKG regelmäßig Ermittlungsverfahren gegen Betreiber von Testzentren eingeleitet und in diesem Rahmen Abrechnungsunterlagen von der KVB angefordert. Die Mitarbeiter der KVB geben Auskünfte zum Abrechnungsverfahren und beantworten Rückfragen. Die KVB erhält Akteneinsicht und wird von der ZKG über den Ausgang des Verfahrens unterrichtet.

Die ZKG steht im Zusammenhang mit dem Abrechnungsbetrug bei Coronatestzentren zudem in einem anlassbezogenen Austausch mit StMGP. Es haben auch bereits mehrere gemeinsame Besprechungen von LZS, KVB, StMGP und ZKG (im Format Videokonferenz) stattgefunden. Dabei wurden u. a. die Abläufe bei den vertieften Abrechnungsprüfungen der LZS nach § 7a Abs. 1b TestV frühzeitig abgestimmt. Das StMGP hat zu diesen vertieften Abrechnungsprüfungen einen Prüfleitfaden erstellt, diesen mit KVB und ZKG abgestimmt und den LZS zur Verfügung gestellt.

4.2 Gibt es in o. g. Zusammenhang Ermittlungsverfahren in Bayern, die nicht von der ZKG bearbeitet wurden/werden (bitte ggf. konkret aufschlüsseln)?

Nach Auskunft der drei Generalstaatsanwälte erfolgte die maßgebliche Sachbearbeitung ausschließlich bei der ZKG. Soweit einzelne Verfahren zunächst bei einer anderen Staatsanwaltschaft anhängig waren, wurden diese an die ZKG abgegeben.

Hinweise des Landtagsamts

Zitate werden weder inhaltlich noch formal überprüft. Die korrekte Zitierweise liegt in der Verantwortung der Fragestellerin bzw. des Fragestellers sowie der Staatsregierung.

Zur Vereinfachung der Lesbarkeit können Internetadressen verkürzt dargestellt sein. Die vollständige Internetadresse ist als Hyperlink hinterlegt und in der digitalen Version des Dokuments direkt aufrufbar. Zusätzlich ist diese als Fussnote vollständig dargestellt.

Drucksachen, Plenarprotokolle sowie die Tagesordnungen der Vollversammlung und der Ausschüsse sind im Internet unter www.bayern.landtag.de/parlament/dokumente abrufbar.

Die aktuelle Sitzungsübersicht steht unter www.bayern.landtag.de/aktuelles/sitzungen zur Verfügung.