Abgeordnetenhaus BERLIN

Drucksache 18 / 15 887
Schriftliche Anfrage

18. Wahlperiode

Schriftliche Anfrage

der Abgeordneten Fadime Topaç (GRÜNE)

vom 06. August 2018 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 07. August 2018)

zum Thema:
Abrechnungsbetrug in der ambulanten Pflege

und **Antwort** vom 21. August 2018 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 22. Aug. 2018)

Die Drucksachen des Abgeordnetenhauses sind bei der Kulturbuch-Verlag GmbH zu beziehen.
Hausanschrift: Sprosserweg 3, 12351 Berlin-Buckow · Postanschrift: Postfach 47 04 49, 12313 Berlin, Telefon: 6 61 84 84; Telefax: 6 61 78 28.

Senatsverwaltung für Gesundheit,
Pflege und Gleichstellung

Frau Abgeordnete Fadime Topaç (Grüne)

über

den Präsidenten des Abgeordnetenhauses von Berlin

über Senatskanzlei - G Sen -

A n t w o r t
auf die Schriftliche Anfrage Nr. 18/15 887
vom 07. August 2018
über Abrechnungsbetrug in der ambulanten Pflege

Im Namen des Senats von Berlin beantworte ich Ihre Schriftliche Anfrage wie folgt:

Vorbemerkung der Abgeordneten:

In den letzten Jahren kam der systematische Abrechnungsbetrug in der Pflege ans Licht, der sowohl finanziellen Schaden für die Sozialkassen als auch für Pflegebedürftige bedeutete. Pflegeabrechnungsbetrug muss schnellstmöglich aufgeklärt werden, um Pflegebedürftige zu schützen als auch, um die Pflegebranche und die darin ordnungsgemäß abrechnenden Einrichtungen und Dienste zu stärken.

Die Kontrolle von Pflegeeinrichtungen und ambulanten Diensten fällt in die Zuständigkeit der Berliner Bezirke. Die Fragestellerinnen sind sich bewusst, dass die Bearbeitung der folgenden Fragen für die betroffenen Bezirksverwaltungen mit erheblichem Arbeitsaufwand und kurzen Bearbeitungsfristen verbunden ist. Hinzu kommt, dass die Senatskanzlei und Senatsverwaltungen den Bezirken mitunter noch knappere Antwortfristen setzen, in einigen Fällen nur wenige Tage.
Leider lässt der Senat jede Bereitschaft vermissen, dieses Verfahren zugunsten der Bezirke und Fragesteller*innen zu optimieren (vgl. Drucksache 18/11 917). Vor diesem Hintergrund erklärt sich die Fragestellerin mit Verzögerungen gemäß § 50 Absatz 1 GO Abghs von Berlin einverstanden, wenn dies für eine vollständige und adäquate Beantwortung der Anfrage notwendig ist.

1. Wie viele Beschuldigte und Verfahren wegen Pflegeabrechnungsbetruges wurden seit 2016 erfasst? (Bitte tabellarisch nach Jahr und Anzahl der Fälle aufführen.)

Zu 1.:

Diese statistischen Daten liegen nur in den Bezirksämtern von Berlin vor. Die Begriffe „Beschuldigte“ und „Verfahren“ wurden bei der Bearbeitung der Antworten durch die Bezirksämter unterschiedlich interpretiert. Während einige Bezirksämter diese Begrifflichkeit erst ab Eröffnung eines Strafverfahrens verwenden, verstehen andere Bezirksämter darunter in Verdacht geratene Personen, über die im Bezirksamt ein Vorgang angelegt worden ist. Dieser Vorgang wird dann als „Verfahren“ gezählt.

Die damit zwischen den Bezirksämtern nicht ohne weiteres vergleichbaren Angaben zu Frage 1 sind in der beigefügten Tabelle dokumentiert.

Tab. 1

Bezirksamt	Anzahl Beschuldigter/ Anzahl Verfahren					
	2016		2017		2018 (Stand August)	
	Beschuldigte	Verfahren	Beschuldigte	Verfahren	Beschuldigte	Verfahren
Mitte	285	2	175	1	96	1
Friedrichshain-Kreuzberg	135	135	102	102	37	37
Pankow	36	1	20	0	9	0
Charlottenburg-Wilmersdorf	75	75	32	32	7	7
Spandau	155	125	130	99	15	12
Steglitz-Zehlendorf	125	111	173	74	240	49
Tempelhof-Schöneberg	202	202	242	242	108	108
Neukölln	141	2	92	1	44	0
Treptow-Köpenick	27	5	30	3	20	0
Marzahn-Hellersdorf	12	12	28	28	10	10
Lichtenberg	8	3	35	5	3	2
Reinickendorf	k.a.	10	k. a.	1	k. a.	0
Summe	1201	683	1059	588	589	226

2. Welcher finanzielle Schaden ist durch Pflegeabrechnungsbetrug in Berlin entstanden? (Bitte tabellarisch nach Jahr aufführen.)

Zu 2.:

Der finanzielle Schaden, der durch den Pflegebetrug in Berlin entstanden ist, kann nicht seriös beziffert werden, da von einer hohen Dunkelziffer auszugehen ist.

Der Senat hat jedoch seit mehreren Jahren zur Absicherung der erfolgreichen Zusammenarbeit in diesem Arbeitsfeld eine Zielvereinbarung mit den Bezirksämtern von Berlin abgeschlossen. Demnach wird u. a. zweimal jährlich eine Auswertung erstellt, die inzwischen eine Ausgabendämpfung von deutlich mehr als 200.000 €/Monat ausweist.
Diese resultiert insbesondere aus angepassten oder eingestellten Leistungsgewährungen in der ambulanten Hilfe zur Pflege, weil der angezeigte individuelle Bedarf anteilig oder in Gänze nicht besteht. Diese Erkenntnisse werden zu einem nicht geringen Anteil durch die erfolgreiche Strategie bei der Leistungsbekämpfung aufgedeckt.

3. Wie viele pflegebedürftige Berliner*innen sind vom Abrechnungsbetrug betroffen und haben pflegerischen und/oder finanziellen Schaden erlitten? (Bitte tabellarisch nach Jahr und Bezirken aufführen).

Zu 3.:

Über die Anzahl der betroffenen Berliner/innen und über den finanziellen Schaden liegen dem Senat über die Antworten zu Frage 1 und zu Frage 2 keine weiteren Informationen vor.

4. Wie viele Geschädigte des Pflegeabrechnungsbetrugs haben Entschädigungszahlungen erhalten und in welchem Umfang? (Bitte tabellarisch nach Anzahl der Geschädigten und erfolgter Entschädigungsleistung aufführen.)

Zu 4.:

Dem Senat ist nicht bekannt, ob pflegbedürftige Personen Entschädigungszahlungen erhalten haben. Gegenüber geschädigten Bezirksämtern wurden bislang keine Entschädigungszahlungen geleistet.

In enger Zusammenarbeit mit den Bezirksämtern und den Pflegekassen bereitet der Senat zurzeit allerdings eine zivilrechtliche Klage gegen Pflegedienste vor mit dem Ziel, die Rückerstattung von zu Unrecht erhaltenen Leistungen zu realisieren. Neben den regelmäßig eingeleiteten strafrechtlichen Verfahren bilden zivilrechtliche Gerichtsprozesse gegen unseriös agierende Pflegedienste bisher bundesweit die Ausnahme. Hier betritt der Senat rechtlich weitgehendes Neuland.

5. Wie wurden die Verfahren vor dem Hintergrund eines Abrechnungsbetrugs in der Pflege in den Jahren 2016, 2017 und 2018 jeweils abgeschlossen? (bitte tabellarisch nach Jahr und Abschluss aufführen)

Zu 5.:

Als Abrechnungsbetrug erfasst werden im Aktenverwaltungssystem MESTA (Mehrländer-Staatsanwaltschafts-Automation) alle Verfahren, die Betrugsvorwürfe durch Pflegedienste zum Gegenstand haben. Als Kennzeichnung wird dabei die Verfahrensklasse „Pflege“ notiert. Die nachfolgende Tabelle bildet alle Abschlüsse hierzu im Zeitraum vom 1. Januar 2016 bis 9. August 2018 ab:

Tab. 2

	Systemeingangsjahr der Erledigung			
Erledigungsart	**Anzahl 2016**	**Anzahl 2017**	**Anzahl 2018**	**Insgesamt**
Abgabe Staatsanwaltschaft intern	9	4	0	**13**
Anklage - Schöffengericht	0	1	3	**4**
Anklage Strafrichter	2	0	2	**4**
Einstellung (E.) - § 153 a I Nr. 2 StPO	0	1	1	**2**
E. - § 153 I StPO	1	2	0	**3**
E. - § 170 II StPO, kein hinreichender Anfangstatverdacht	1	6	2	**9**

E. - § 170 II StPO	18	17	15	**50**
E. - § 170 II StPO, objektiv keine Straftat	2	0	1	**3**
E. - § 170 II StPO, Verfahrenshindernis	0	1	0	**1**
Strafbefehl, Freiheitsstrafe auf Bewährung	1	1	1	**3**
Strafbefehl mit Geldstrafe	0	3	1	**4**
Tod des Beschuldigten	5	1	0	**6**
Vorläufige E. - § 154 f StPO	0	2	0	**2**
Vorläufige E. - § 154 l StPO	0	1	0	**1**
Verbindung mit anderem Verfahren	6	9	6	**21**
Summe	**45**	**49**	**32**	**126**

6. In wie vielen Verfahren erfolgte in den Jahren 2016, 2017 und 2018 eine Verurteilung wegen Abrechnungsbetrugs in der Pflege? (Bitte tabellarisch aufführen.)

Zu 6.:

Die Verurteilungen in Verfahren mit der genannten Verfahrensklasse im Zeitraum vom 1. Januar 2016 bis 9. August 2018 stellen sich wie folgt dar:

Tab. 3

	Systemeingangsjahr der Entscheidung			
Entscheidungsart	**Anzahl 2016**	**Anzahl 2017**	**Anzahl 2018**	**Insgesamt**
Geldstrafe	0	2	2	**4**
Freiheitsstrafe mit Bewährung	0	0	1	**1**
Summe	**0**	**2**	**3**	**5**

7. Inwiefern sieht der Senat die Notwendigkeit die Ermittlungsverfahren zu beschleunigen und welche Maßnahmen ergreift der Senat, um ein schnelles Ermitteln in Pflegeabrechnungsbetrugsfällen sicherzustellen?

8. Inwiefern werden Fälle von Pflegeabrechnungsbetrug durch spezialisierte Staatsanwält*innen bearbeitet?

Zu 7 und 8.:

Bei den Abrechnungsbetrugsverfahren handelt es sich in der Regel um komplexe Wirtschafts-Großverfahren, für die generell die Notwendigkeit zur Beschleunigung besteht. Zudem betreffen diese Straftaten das Gesundheitssystem in der Bundesrepublik Deutschland und richten dort zum Teil erhebliche Schäden an. Die regelmäßig erforderliche Sicherung und anschließende Auswertung von zumeist umfangreichen Unterlagen zum Abrechnungswesen der Pflegedienste ist auf Seiten der Staatsanwaltschaft als auch auf Seiten der Ermittlungspersonen besonders personalintensiv. Im Bereich des Pflegebetruges besteht die Besonderheit, reale Pflegebedingungen im Einzelfall beweissicher festzustellen, ehe sie seitens der Verdächtigen an ihre Leistungsabrechnungen angepasst werden.

Bei der Staatsanwaltschaft Berlin werden die Verfahren seit dem 15. Juli 2016 zentral in der Spezialabteilung 243 geführt, deren erfahrene Dezernenten/innen über ein umfassendes Spezialwissen verfügen und auch fortlaufend weitergebildet werden.

9. Wie viele rechtskräftige Verurteilungen sind zu welchem Zeitpunkt dadurch zustanden gekommen?

Zu 9.:

Diese sind in der Tabelle zu Frage 6. dargestellt.

10. Inwieweit müssen nach Ansicht des Senats Whistleblower*innen besser geschützt werden, die dazu beitragen Pflegeabrechnungsbetrugsfälle aufzudecken und welche entsprechenden Maßnahmen plant der Senat diesbezüglich?

Zu 10.:

Grundsätzlich ist der Schutz für Whistleblowerinnen und Whistleblower in der Bundesrepublik Deutschland dringend zu verbessern. Im Bereich der Korruptionsbekämpfung hat das Land Berlin daher einen neuen Weg hin zu einer Hinweisgeberkultur eingeschlagen, indem es für die Berliner Verwaltung für Korruptionshinweise einen Vertrauensanwalt beauftragt hat und darüber hinaus seit vielen Jahren die Möglichkeit eröffnet, über das anonyme webgesteuerte Hinweisgebersystem der Polizei Anzeige zu erstatten.

Bei den Abrechnungsbetrugsfällen sind es jedoch regelmäßig die Erkenntnisse der beteiligten Leistungsträger sowie des Medizinischen Dienstes der Krankenkassen oder Hinweise von Patienten/innen beziehungsweise deren Angehörigen, die zur Aufdeckung von Straftaten führen. In Einzelfällen hat die Einleitung einschlägiger Ermittlungsverfahren auf Hinweisen aus dem Kreise der (ehemaligen) Mitarbeiter eines Pflegeunternehmens beruht, wobei ein größeres Schutzbedürfnis als dasjenige von Belastungszeugen aus anderen Kriminalitätsfeldern bislang nicht feststellbar gewesen ist.

11. In wie vielen Fällen waren Ärzt*innen und Apotheker*innen in Pflegeabrechnungsbetrügereien verwickelt und in wie vielen Fällen wurden Ermittlungsverfahren eingeleitet?

Zu 11.:

Es besteht seit längerer Zeit der begründete Verdacht, dass auch in Berlin mehrere Ärztinnen und Ärzte zu einem strukturierten Betrugsnetzwerk gehören und sich insbesondere durch so genannte „Gefälligkeitsgutachten“ oder vorsätzlich falsche Atteste am Abrechnungsbetrug beteiligen. Zurzeit stehen rund 20 Ärztinnen und Ärzte im Beobachtungsfokus des Sozialhilfeträgers.
Die Beweissicherung von Betrugsverhalten im medizinischen Bereich gestaltet sich allerdings schwierig, so dass dem Senat bisher keine Ermittlungsverfahren gegen Ärztinnen und Ärzte bekannt sind. Bekannt ist dagegen ein Ermittlungsverfahren gegen eine Apotheke wegen Falschabrechnung.

12. Welche Maßnahmen initiiert der Berliner Senat, um die Betrugsopfer (Pflegeempfänger*innen und Sozialkassen) zu schützen?

14. Welche Maßnahmen ergreift der Senat, um Pflegebedürftige und ihren Angehörigen Informationen bereit zu stellen wie sie ordnungsgemäß abrechnende Pflegeeinrichtungen und ambulante Dienste von betrügerischen unterscheiden können?

Zu 12. und 14.:

Der Senat, die Bezirksämter von Berlin, die Ermittlungsbehörden und in Berlin agierenden Pflegekassen unterstützen Betrugsopfer durch gezielte und konsequente Verfolgung der unseriös agierenden Pflegedienste und durch Präventionsarbeit. So wurden in Bezirksämtern und bei Pflegekassen Telefonleitungen und Online-Angebote geschaltet, über die betroffene Bürgerinnen und Bürger ihre Anliegen und Verdachtsvermutungen schildern können. Auch die Patientenbeauftragte für Berlin ist in ein solches Kommunikationssystem eingebunden. Die eingehenden Informationen werden dann von den entsprechenden Fachabteilungen bearbeitet und weiter verfolgt.

In Berlin wurden die Bekämpfung von Leistungsmissbrauch und Abrechnungsbetrug sehr viel früher systematisch vollzogen als in anderen Bundesländern. Auch wurden in Berlin Verfahren entwickelt, die inzwischen von anderen Bundesländern übernommen worden sind. Insofern hat Berlin in diesem Themenfeld bundesweit eine Vorreiter-Funktion übernommen.

Außerdem hat der Senat in enger Zusammenarbeit mit mehreren Pflegekassen eine Broschüre mit dem Titel „Häusliche Pflege Was tun bei Pflegefehlern, Abrechnungsmanipulation und Gewalt?“ in einer neuen Auflage veröffentlicht, die über die Bezirksämter und Beratungsstellen großflächig an leistungsberechtigte Personen, deren Angehörige und Pflegediensten verteilt wird und die auch im Internet hinterlegt ist unter: https://www.berlin.de/sen/gpg/service/publikationen/index.php/detail/5.

13. Wie stellt der Senat sicher, dass ambulante Pflegedienste und/oder pflegerische Einrichtungen, welche aufgrund von Abrechnungsbetrug geschlossen werden mussten, nicht unter anderem Namen neu eröffnet werden?

Zu 13.:

Diese Praxis wird von unseriösen Pflegediensten leider viel zu häufig angewendet. Das Vorgehen rechtlich zu unterbinden gestaltet sich schwierig, da hier auch Freiheitsprinzipien des Grundgesetzes tangiert sind.

Der Senat verhandelt zurzeit mit den Verbänden der Leistungsanbieter in diesem Kontext weitergehende Regelungen für die Rahmenverträge, so dass dieses Regelwerk auch zur Verhinderung dieser Praxis wirksamer angewendet werden kann. Die Diskussion darüber ist noch nicht abgeschlossen.

15. Inwiefern unterstützt der Senat die Bezirke, damit diese ihre Kontrollfunktion bestmöglich ausüben können und Pflegeabrechnungsbetrug rechtzeitig aufdecken können oder vorbeugen können?

16. Inwieweit hätten Aufgaben, die von LexxMed übernommen werden, auch von eigenen Mitarbeiter*innen übernommen werden können? Wie viel Geld zahlt der Senat dem Unternehmen LexxMed, damit bestimmte Prozesse und Aufgaben outgesourct werden können?

Zu 15. und 16:

Der Senat hat sich erfolgreich für die Verbesserung der Stellenausstattung bei den Bezirken eingesetzt mit dem Ziel, in den Bezirksämtern gut qualifiziertes Personal für die Bearbeitung in diesem Themenfeld vorzuhalten. Es wurden insbesondere Pflegefachkräfte sowie Controllerinnen und Controller in allen Bezirken eingestellt, die sich dieser sensiblen und komplexen Aufgabe stellen.

Auf dem Arbeitsmarkt für Pflegefachkräfte herrscht – nicht nur in Berlin - seit einigen Jahren ein ausgeprägter Nachfrageüberhang. Trotz der beschriebenen erfolgreichen Stellenbesetzung in allen Bezirken stehen weiterhin für einige Teilprozesse der Leistungsgewährung der ambulanten Hilfe zur Pflege keine ausreichenden personellen Ressourcen zur Verfügung.

Einige Bezirke haben aus diesem Grund die Firma LexxMed mit der individuellen Bedarfsfeststellung, die in Berlin bei der Hilfe zur Pflege immer in der Häuslichkeit stattfindet, beauftragt. Die Aufgabe wird durch dieses Unternehmen deutlich kostgünstiger als z. B. durch den Medizinischen Dienst der Krankenversicherung angeboten und zeichnet sich durch hohe Qualitäten aus. Der Senat leistet keine finanziellen Mittel an die Firma LexxMed, damit bestimmte Prozesse und Aufgaben outgesourct werden können.

17. Wie schützt der Senat pflegerische Einrichtungen und ambulante Pflegedienste, welche ordnungsgemäß handeln, vor Verleumdungen?

Zu 17.:

Der überwiegende Teil der in Berlin tätigen Pflegedienste leistet qualitativ hochwertige Arbeit, die der Senat uneingeschränkt anerkennt und würdigt. Deshalb lehnt der Senat die Zulässigkeit von pauschalen oder undifferenzierten Anschuldigungen ab. Eingehende Hinweise zum Leistungsbetrug werden selbstverständlich vertraulich und den geltenden Datenschutzregelungen entsprechend verfolgt.

18. Welche Maßnahmen möchte der Senat auf den Weg bringen um die Außenwirkung von professionellen Anbietern von Pflege positiv zu gestalten?

Zu 18.:

Hochwertige und damit auch würdevolle Pflege braucht gute Arbeitsbedingungen, die Beschäftigten Motivation und Wertschätzung bieten und ihnen ein zufriedenstellendes und gesundes Arbeitsleben ermöglichen. Attraktive Arbeitsbedingungen unterstützen die Beschäftigten und bestimmen maßgeblich die Zufriedenheit der Gepflegten.

Aus diesem Grund hat der Senat in enger Kooperation mit den Akteuren der Pflegebranche den „Berliner Pakt für die Pflege“ aufgelegt, der drei Ziele verfolgt:

1. den bedarfsgerechten Ausbau von Ausbildungszahlen, 2. eine bessere Vergütung in der Ausbildung für die Pflegehelfer/innen und die Pflegefachkräfte und 3. die Schaffung attraktiver Arbeitsbedingungen durch die Einführung von Gesundheitsmanagementstrukturen und einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Der Senat erwartet, dass sich

durch eine erfolgreiche Umsetzung des Vorhabens auch die positive Außenwirkung von professionellen Pflegeleistungsanbietern deutlich erhöht.

19. Wie können Pflegeeinrichtungen und ambulante Pflegedienste dazu beitragen, die Transparenz der Abrechnungen zu erhöhen, die dazu beitragen können Abrechnungsbetrügereien rechtzeitig zu identifizieren und aufzuklären?

Zu 19.:

Der Senat hat eine umfängliche Digitalisierungsoffensive für Berlin gestartet, die auch das Ziel verfolgt, die Abrechnungsverfahren in der ambulanten Hilfe zur Pflege elektronisch abzuwickeln.

Damit wird nicht nur die Effizienz der Verfahren erheblich gesteigert, sondern auch Betrugsabsichten erschwert. Einige Pflegeverbände wenden bereits elektronische Abrechnungsverfahren an und unterstützen damit diesen Weg.

Berlin, den 21. August 2018

In Vertretung
Barbara König
Senatsverwaltung für Gesundheit,
Pflege und Gleichstellung