

Mitteilung des Senats vom 18. Januar 2022

Gefälschte Impfausweise auf dem Vormarsch im Land Bremen

Die Fraktion der CDU hat unter Drucksache 20/1275 eine Kleine Anfrage zu obigem Thema an den Senat gerichtet.

Der Senat beantwortet die vorgenannte Kleine Anfrage wie folgt:

1. Wie viele Fälle von gefälschten Impfausweisen sind dem Senat für die Jahre 2020 und 2021 im Land Bremen (aufgeteilt nach Bremen und Bremerhaven) bisher bekannt?

Der gefälschte Impfausweis wird als Sonderdelikt der Urkundenfälschung geführt. In Betracht können hier verschiedene Straftatenbestände kommen, wie etwa:

- § 277 StGB Ausstellen unter nicht zutreffender Bezeichnung als Arzt
- § 278 StGB Ausstellen eines falschen Ausweises durch medizinisches Personal
- § 279 StGB Gebrauchen eines unrichtigen Gesundheitszeugnisses

Seit dem 1. Januar 2020 bis zum 28. Dezember 2021 wurden bei der Polizei Bremen 158 Delikte erfasst (§§75a IfSG, 279 StGB, 267 StGB, 277 StGB et cetera). Die nachfolgende Aufstellung zeigt, dass die Fallzahlen seit der verstärkten Einführung der 3G, 2G und 2G+ Zugangsregelungen im letzten Quartal 2021 stark zugenommen haben.

	Gesamt	Jan. 2020 bis Sep. 2021	Okt. 2021	Nov. 2021	Dez. 2021
Anzahl	158	2	9	48	99
Delikte					

Bei der Ortspolizeibehörde Bremerhaven sind mit Stand 14. Dezember 2021 neununddreißig Ermittlungsverfahren wegen Verdachts der Urkundenfälschung im Zusammenhang mit ge- oder verfälschten Impfausweispapieren in Bearbeitung.

2. In welchen öffentlichen Einrichtungen Bremens sind bislang gefälschte Impfausweise aufgefallen?

Die gefälschten Impfpässe kommen im Regelfall in den Apotheken Bremens zur Vorlage. Es ist zu vermuten, dass das Ziel hier die Erlangung eines digitalen Impfbefreiungsscheins ist. Zur Vorlage gekommen sind falsche Impfausweise aber ebenfalls in Diskotheken, anderen Veranstaltungsorten, Krankenhäusern und verschiedenen Arbeitgebern in Bremen.

In Bremerhaven erfolgten die Vorlagen überwiegend gegenüber Apotheken, Arbeitgebern, aber auch als Zufallsfund im Zusammenhang mit polizeilichen Eingriffsmaßnahmen.

3. Bei wie vielen und welchen senatorischen Behörden und nachgeordneten Dienststellen wurden bereits gefälschte Impfnachweise festgestellt und welche dienstrechtlichen Konsequenzen sind daraus erwachsen?

Es ist bislang lediglich in einer senatorischen Dienststelle ein gefälschter Impfnachweis festgestellt worden. Der Mitarbeiterin wurde vorläufig die Führung von Dienstgeschäften untersagt und zeitgleich ein Disziplinarverfahren eingeleitet. Da das Strafrechtsverfahren Vorrang hat, wird das Disziplinarverfahren bis zum Abschluss der Ermittlungen ausgesetzt. Welche dienstrechtlichen Konsequenzen daraus erwachsen, bleibt abzuwarten.

Ansonsten sind in keiner senatorischen Behörde oder deren nachgeordneten Dienststellen Vorfälle mit ge- oder verfälschten Impfausweisen bekannt geworden. Jedoch wurden dem Impfzentrum Bremen als Arbeitgeber zwei gefälschte Impfpässe vorgelegt. Beiden betroffenen Mitarbeiter:innen wurde fristlos gekündigt, Ermittlungsverfahren wurden eingeleitet.

4. In wie vielen Fällen wurden von Apotheken oder Ärzten falsche Impfausweise festgestellt und der Polizei oder den Ordnungsbehörden gemeldet?

Bei der Ortspolizeibehörde Bremerhaven sind in siebenundzwanzig von neununddreißig Fällen die Meldungen von Apotheken gekommen. Bei der Polizei Bremen wäre die Auswertung aufgrund fehlenden Auswerteparameter derzeit nur händisch möglich. Dies ist jedoch aufgrund der Vielzahl von Betrugsstrafanzeigen und begrenzter Ressourcen kurzfristig nicht realisierbar. Gefälschte Impfausweise kommen jedoch hauptsächlich in Apotheken zur Vorlage, mit dem Ziel, einen digitalen Pass zu generieren.

5. Woran werden die Fälschungen sowohl digital als auch analog erkannt? Inwieweit sind Apothekerinnen und Apotheker, Gastronomiebetreibende, Ärztinnen und Ärzte und so weiter für das Erkennen von Fälschungen qualifiziert? Welche Vorstöße auf Bundesebene könnte der Senat sich vorstellen, um die Impfausweise künftig fälschungssicherer zu machen?

— Woran werden die Fälschungen sowohl digital als auch analog erkannt?

Aufgrund der fehlenden Normierung für Impfausweise und Etiketten ist deren Echtheitsprüfung für alle Prüfenden deutlich erschwert. Sie kann, sofern keine konkreten anderen Merkmale, zum Beispiel orthografische Fehler, und Hinweise gegeben sind, verlässlich nur durch die Überprüfung der Existenz des Arztes und des Impfzentrums, der Chargennummer in Verbindung mit den Personalien und der darin liegenden Plausibilität erfolgen. Sollten sich in einem neuen Impfausweis lediglich die beiden Covidimpfungen befinden, ist bereits ein erster Verdacht anzunehmen. Die digitalen Impfbefreiungszertifikate lassen sich lediglich mit weiteren Ermittlungen durch das Fachkommissariat verifizieren, Überprüfung der Personalien in Verbindung mit dem Impfort/Impfzentrum oder Arzt. Für die Überprüfungs-App ist lediglich der Abgleich zwischen Personalausweis, Vorleger und Eintragung im QR-Code möglich. Hierdurch lassen sich nur falsche oder fremde Impfbefreiungszertifikate in Form eines Fremd- QR- Codes identifizieren.

Zweifel an der Echtheit vorgelegter Impfpässe lassen sich an verschiedenen Kriterien festmachen, zum Beispiel:

- Prüfung der Chargennummern: Apotheken können seit 16. Dezember 2021 über ein Apothekenportal des Apothekerverbands die Chargen in Impfpässen online prüfen. Die Funktion wurde gemeinsam mit dem Paul-Ehrlich-Institut (PEI) entwickelt.

Zuvor hatte das PEI bereits eine Mailadresse eingerichtet, über die Chargenangaben verifiziert werden konnten. Insgesamt konnte vor Ausstellung von COVID-19-Impfbefreiungszertifikaten überprüft werden, ob die angegebene Charge verimpft wurde.

- Ausstellung und Datierung der Impfung: Ein frühes Datum, zu dem noch keine flächendeckenden Impfungen durchgeführt wurden, oder ein Datum in Verbindung mit einem Praxisstempel kann ein Fälschungsindiz und Grund zur Nachfrage sein, da Hausärzt:innen erst seit April 2021 impfen.
- Aufbau des Impfpasses: Impfpässe sind getackert, verbogene Tackernadeln oder ausgefrante Löcher können ein Indiz sein, dass der Pass auseinander gebaut und zum Beispiel eine Seite eingelegt wurde. Impfpässe mit einer extra Seite für Corona-Schutzimpfungen stehen erst seit Kurzem zur Verfügung, ältere Impfungen können hier nicht eingetragen sein.
- Etiketten: Prüfung der im Impfpass eingeklebten Etiketten, Biontech-Etiketten tragen zum Beispiel ein Wasserzeichen und der Impfstoff von Moderna einen 2D Code.

Zudem kann die Verwendung einer identischen Unterschrift bei Erst- und Zweitimpfung ein Indiz für eine Fälschung sein.

- Inwieweit sind Apothekerinnen und Apotheker, Gastronomiebetreibende, Ärztinnen und Ärzte und so weiter für das Erkennen von Fälschungen qualifiziert?

Vonseiten des Fachkommissariats der Polizei Bremen besteht bereits seit geraumer Zeit ein intensives Netzwerk zwischen der senatorischen Dienststelle für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz, der Apothekerkammer, der Ärztekammer und den verschiedenen Krankenkassen. Aufbauend auf diesem Netzwerk erfolgt eine intensive Kommunikation mit den entsprechenden Hinweisgebern an die beteiligten Personen. Durch die Polizei Bremen wurde in Absprache mit anderen Bundesländern ein entsprechender Präventionsflyer entwickelt.

Die Ortspolizeibehörde Bremerhaven hat frühzeitig durch externe Öffentlichkeitsarbeit auf das sich anbahnende Kriminalitätsphänomen aufmerksam gemacht. Es bestehen zudem stabile Vernetzungen des Fachkommissariats im Stadtgebiet, die anlassbezogene Erörterungen zum Thema ermöglichen.

Für Gastronomiebetreibende dürfte es nahezu unmöglich sein, Fälschungen von Impfpässen zu erkennen. Lediglich eine Überprüfung des digitalen Impfnachweises, über App-basierende Anwendungen, unter Abgleich der persönlichen Daten durch Vorlage des Personalausweises oder Ähnliches wäre den Gastronomen möglich.

Die Apothekerkammer Bremen hat den Apotheker:innen die bislang bekannten Hinweise zum Thema Impfpassfälschungen auf der Website der Apothekerkammer Bremen im internen Bereich als Schulungsmaterial zur Verfügung gestellt. Aus dem Schulungsmaterial wurden die oben genannten Kriterien in Auszügen entnommen. Die Ärztekammer Bremen gibt an, über keine Kenntnisse zu diesem Thema zu verfügen.

- Welche Vorstöße auf Bundesebene könnte der Senat sich vorstellen, um die Impfausweise künftig fälschungssicherer zu machen?

Eine Umsetzung des Projektes Elektronischer Impfpass (eImpfpass) einschließlich enthaltener Sicherheitsmerkmale würde aus Sicht der Polizeien zunächst die Fälschung beziehungsweise das Sich verschaffen des informationstechnischen Produktes eImpfpass erfordern. In einem zweiten Schritt müssten noch die personenbezogenen Impfdaten elektronisch aufgebracht werden.

Im Vergleich zu der aktuell bestehenden Form, in der lediglich Stempelungen, handschriftliche Unterschriften und Eintragungen vorgenommen werden, sowie ein Aufkleber aufzubringen ist, wäre das elektronische Dokument zielführend fälschungssicherer.

6. Welche strafrechtlichen oder ordnungsrechtlichen Konsequenzen hatte es in den angegebenen Fällen der Fälschungen? Inwieweit wurde bisher von dem neu eingeführten Strafraumen von bis zu fünf Jahren Freiheitsstrafe

oder einer Geldstrafe ausschöpfend Gebrauch gemacht? Wie viel Bußgelder wurden bisher insgesamt in der Coronapandemie mit gefälschten Impfausweisen eingekassiert?

- Welche strafrechtlichen oder ordnungsrechtlichen Konsequenzen hatte es in den angegebenen Fällen der Fälschungen?

Es handelt sich bei den Verstößen nach §§ 277 ff. StGB um Vergehen mit entsprechender Strafandrohung. Die Strafzumessung wird gerichtsseitig unter Würdigung der Umstände im Einzelfall erfolgen. Nach Auskunft der Staatsanwaltschaft sind rechtskräftige Verurteilungen durch die Strafgerichte in Bremen und Bremerhaven wegen der Verwendung oder Fertigung gefälschter Impfausweise bislang nicht bekannt.

- Inwieweit wurde bisher von dem neu eingeführten Strafraumen von bis zu fünf Jahren Freiheitsstrafe oder einer Geldstrafe ausschöpfend Gebrauch gemacht?

Ob und inwieweit bisher von dem neu eingeführten Strafraumen von bis zu fünf Jahren Freiheitsstrafe oder einer Geldstrafe ausschöpfend Gebrauch gemacht worden ist, kann derzeit nicht beantwortet werden. Dass es bereits zu rechtskräftigen Verurteilungen unter Anwendung der aufgrund des Gesetzes zur Änderung des Infektionsschutzgesetzes und weiterer Gesetze anlässlich der Aufhebung der Feststellung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite seit dem 24. November 2021 geltenden Änderungen des Strafgesetzbuches und des Infektionsschutzgesetzes gekommen ist, kann jedoch ausgeschlossen werden.

- Wie viel Bußgelder wurden bisher insgesamt in der Coronapandemie mit gefälschten Impfausweisen eingekassiert?

Bei der Erstellung und Nutzung gefälschter Impfnachweise handelt es sich um Straftatbestände. Bußgelder können somit nicht verhängt werden.

7. Wie wurden Polizei und Ordnungsamt geschult, um Fälschungen von Impfausweisen sicher feststellen zu können?

Die Ermittlungen im Fall gefälschter Impfausweise sind vom kriminalistischen Anspruch her vergleichbar mit typischen Urkundsdelikten.

In einer dynamischen Entwicklung neuer Phänomene erfolgt eine Schulung in Praxis nach Kenntnis des modus operandi und Weitergabe der Erkenntnisse an die beteiligten Institutionen. Ferner stehen die Polizeien des Landes in einem ständigen regionalen sowie bundesweiten Informationsaustausch mit anderen Sicherheitsbehörden. Begleitet werden die Maßnahmen durch entsprechende Pressearbeit.

Die Einsatzkräfte des Ordnungsdienstes können offensichtliche Unrichtigkeiten der analogen Impfausweise erkennen, zum Beispiel fehlende Stempel. Eine sichere Feststellung ist insofern nicht möglich, als dass die analogen Impfausweise selbst keinerlei Merkmale besitzen, die die Dokumente fälschungssicher gestalten. Zur Überprüfung der digitalen Impfnachweise wird die CovPassCheck-App eingesetzt. Bei Zweifeln an der Validität des Impfnachweises würde der Vorgang aufgrund seiner strafrechtlichen Relevanz zur weiteren Ermittlung an die Polizei abgegeben.

8. Inwieweit wird nach Kenntnis des Senats über europäeinheitliche Standards bei der Ausstellung von Impfausweisen nachgedacht und wie weit ist der Umsetzungsstand?

Die Erarbeitung und Festlegung einheitlicher Standards für Impfausweise generell ist derzeit kein Thema auf europäischer Ebene.

Hierbei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass die Europäische Union im Bereich des Gesundheitswesens nach Titel XIV des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) lediglich über eine ergänzende Kompetenz verfügt. Insbesondere bei „Maßnahmen zur Beobachtung, frühzeitigen

Meldung und Bekämpfung schwerwiegender grenzüberschreitender Gesundheitsgefahren“ ist nach Artikel 168 Absatz 5 AEUV jede Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten durch Rechtsakte der EU primärrechtlich ausgeschlossen. Auch mit Blick auf das Subsidiaritätsprinzip kann die EU nur dort tätig werden, wo die betreffenden Angelegenheiten nicht auf einzelstaatlicher Ebene gelöst werden können.

Allerdings wurde infolge der Pandemie und der nationalen Eindämmungsmaßnahmen der freie Personenverkehr innerhalb der Europäischen Union durch COVID-19 so sehr gefährdet, dass die EU-Mitgliedsstaaten Anfang 2021 beschlossen haben, für COVID-19 einen interoperablen und standardisierten Impfnachweis zu etablieren. Rechtsgrundlage hierfür ist Artikel 21 AEUV, der in Absatz 2 ein Tätigwerden der Europäischen Union zur Sicherung der Freizügigkeit der Unionsbürger:innen [Vergleiche Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2021 über einen Rahmen für die Ausstellung, Überprüfung und Anerkennung interoperabler Zertifikate zur Bescheinigung von COVID-19-Impfungen und -Tests sowie der Genesung von einer COVID-19-Infektion (digitales COVID-Zertifikat der EU) mit der Zielsetzung der Erleichterung der Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie – vergleiche ABl. vom 15. Juni 2021, L 211/1] ermöglicht.

Das im Sommer 2021 eingeführte digitale COVID-Zertifikat der EU bildet den Rechtsrahmen für die Lösungen der Mitgliedsstaaten und die Regelung eines Anerkennungsrahmens. Es ist der Nachweis dafür, dass man entweder geimpft, genesen oder negativ getestet wurde. Das Hauptmerkmal des Zertifikats (Digital- und/oder Papierformat) ist der QR-Code, welcher in allen EU-Staaten gültig ist.

Bislang haben sich 18 Nicht-EU-Länder (und Regionen) dem digitalen COVID-Zertifikatsystem der EU angeschlossen (Albanien, Andorra, Armenien, Schweiz, Färöer, Israel, Island, Liechtenstein, Marokko, Monaco, Nordmazedonien, Norwegen, Panama, San Marino, Türkei, Ukraine, Vereinigtes Königreich und Vatikanstadt). COVID-Zertifikate, die in diesen 18 Ländern (und Regionen) ausgestellt wurden, werden nach denselben Bedingungen anerkannt, wie es beim COVID-Zertifikat der EU der Fall ist. Diese 18 Länder akzeptieren ihrerseits das digitale COVID-Zertifikat der EU.

Das Zertifikat wurde nicht als EU-weites Projekt ausgeschrieben, da eine gemeinsame EU-Ausschreibung zu viel Zeit benötigt hätte und dies aufgrund der unterschiedlichen Impfinformationssysteme in den Mitgliedstaaten auch schwierig umzusetzen gewesen wäre. Die Umsetzung erfolgt daher auf nationaler Ebene. In Deutschland erfolgte die Umsetzung durch den COVPass. Das Robert-Koch-Institut ist als Herausgeber für die Ausgestaltung der Anwendung sowie für die sorgfältige Prüfung der Anforderungen an Datenschutz und Datensicherheit zuständig, wobei das Ausstellen eines Zertifikats in der Verantwortung der nationalen Behörden, zum Beispiel Testzentren, Gesundheitsbehörden oder eHealth-Portal, liegt. In Deutschland darf der digitale Impfnachweis nur von autorisierten Personen in Impfzentren, Arztpraxen, Apotheken und Krankenhäusern ausgestellt werden. Bei der Überprüfung von digitalen Impfnachweisen ist ergänzend ein Lichtbildausweis vorzulegen. Der digitale Impfnachweis ist kryptographisch vor Veränderungen geschützt.

Derzeit dreht sich die Diskussion auf Europäischer Ebene um die Frage der einheitlichen Gültigkeitsdauer der COVID-Zertifikate. Nachdem einige Mitgliedsstaaten einseitig die Gültigkeitsdauer des digitalen COVID-Zertifikats auf sechs Monate beschränkt haben, hat die Europäische Kommission eine koordinierte Vorgehensweise bei der Beschränkung der Freizügigkeit aufgrund der COVID-19-Pandemie vorgeschlagen. Am 21. Dezember 2021 hat die Kommission einen Delegierten Rechtsakt angenommen, der voraussichtlich am 1. Februar 2022 in Kraft tritt und der die Gültigkeit des COVID-Zertifikates einheitlich auf 270 Tage nach der letzten Dosis im ersten Impfzyklus festlegt. (Bezüglich Auffrischungsimpfungen wurde bislang keine Aussage getroffen, da deren Wirkung im Zeitverlauf erst noch beobachtet werden muss.)

Beim Thema „Sicherheit“ ist es insbesondere wichtig, zwischen der IT Sicherheit des digitalen EU COVID-Zertifikats und der möglichen Fälschung von Impfbescheinigungen zu unterscheiden. Das EU COVID-Zertifikat enthält einen QR-Code mit Sicherheitsmerkmalen, die nach Aussagen der Europäischen Kommission nicht gefälscht werden können. Die digitale Signierung des Strichcodes mit kryptographischen Schlüsseln stellt sicher, dass die Authentizität, Integrität und Gültigkeit der Zertifikate überprüfbar sind. Die Europäische Kommission bietet hierzu eine Schnittstelle, über die alle Zertifikat-Signaturen EU-weit geprüft werden können und mit welcher die Mitgliedstaaten der EU auch bei der Entwicklung nationaler Software und Apps für die Ausstellung, Speicherung und Überprüfung von Zertifikaten unterstützt werden. So können nach der oben genannten Verordnung (EU) 2021/053 Mitgliedstaaten Listen widerrufenen Zertifikate untereinander austauschen, um Betrug aufzudecken und zu vermeiden. Zur Unterstützung der Mitgliedsstaaten soll in naher Zukunft eine europäisch interoperable Lösung zur Sperrung einzelner Impfzertifikate erstellt werden. Das Europäische Polizeiamt (Europol) unterstützt daneben Strafverfolgungsbehörden weltweit, um Straftaten im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie zu bekämpfen.

Um Fälschungen zu verhindern oder aufzudecken, müssen die Mitgliedstaaten selbst robuste Kontrollen und Verfahren etablieren. Fälschungen von Impfzertifikaten sind vor allem ein Korruptions- und kein IT Sicherheitsproblem. Da ihre Ursache bei (höchst unterschiedlichen) Schwachstellen auf der mitgliedstaatlichen Ebene liegt, müssen sie auch von den Mitgliedsstaaten selbst entsprechend ihrer jeweiligen individuellen Schwachstellen, in Deutschland zum Beispiel die Eintragung im nicht fälschungssicheren gelben Impfpass, bekämpft werden. Pläne zum einheitlichen europäischen Vorgehen gegen Fälschungen gibt es aus diesen Gründen bisher nicht.