

Titel:

Rückforderung von Honoraren und Sachkostenvergütung nach der TestV, Verletzung der Dokumentationspflichten durch Nichtvorlage angeforderter Unterlagen, Folgen faktischer Unmöglichkeit der Dokumentenvorlage

Normenketten:

TestV § 7a Abs. 5 S. 2

TestV § 7 Abs. 5 S. 2 Nr. 1 – 8

BayVwVfG Art. 28 Abs. 1

Schlagworte:

Rückforderung von Honoraren und Sachkostenvergütung nach der TestV, Verletzung der Dokumentationspflichten durch Nichtvorlage angeforderter Unterlagen, Folgen faktischer Unmöglichkeit der Dokumentenvorlage

Tenor

I. Die Klage wird abgewiesen.

II. Die Klägerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

III. Die Kostenentscheidung ist gegen Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags vorläufig vollstreckbar.

Tatbestand

1

Streitgegenständlich ist eine Rückforderung der Beklagten in Höhe von insgesamt 2.791.366,74 EUR für in den Abrechnungsmonaten Juli 2021 bis November 2021 und Januar 2022 bis Juni 2022 erstattete Sachkosten und gewährte Honorare im Rahmen der Abrechnung von Bürgertestungen in Bezug auf einen direkten Erregernachweis des Coronavirus SARS-CoV-2.

2

Die Klägerin war im streitgegenständlichen Zeitraum als beauftragte nichtärztliche Leistungserbringerin im Sinne von § 6 Abs. 1 Nr. 2 Coronavirus-Testverordnung (TestV) berechtigt, PoC-Antigen-Schnelltests im Sinne der TestV vorzunehmen und mit der Beklagten abzurechnen. Zu diesem Zweck registrierte sie sich mit insgesamt acht Testzentren bei der Beklagten, wobei als vertretungsberechtigte und verantwortliche Person jeweils Herr ... angegeben wurde. Dieser bestätigte mit seiner Unterschrift bei den Registrierungen unter anderem, sich regelmäßig über die Abrechnungsanweisungen der zuständigen Kassenärztlichen Vereinigung zu informieren und die notwendigen Dokumentationen prüfungssicher und unverändert aufzubewahren.

3

Mit Zahlungsbescheiden vom ... Oktober 2021 und ... Dezember 2021 setzte die Beklagte einen Honoraranspruch in Höhe von insgesamt 674.680,00 EUR für die von der Klägerin abgerechneten Leistungen abzüglich der Verwaltungskosten in Höhe von 3,50%, sowie Sachkosten für PoC-Antigen-Tests in Höhe von insgesamt 295.172,50 EUR für die Abrechnungszeiträume Juli bis November 2021 fest und brachte einen Gesamtbetrag in Höhe von 946.238,70 EUR zur Auszahlung. Beide Zahlungsbescheide standen unter dem Vorbehalt der nachträglichen Korrektur und gegebenenfalls Rückforderung der abgerechneten Beträge unter anderem für den Fall, dass sich ergibt, dass die Dokumentationspflichten nach der TestV nicht oder nicht vollständig erfüllt worden sind.

4

Erstmals mit Schreiben vom ... Januar 2022 teilte die Beklagte der Klägerin mit, dass Auffälligkeiten in deren Abrechnung festgestellt worden seien, die eine vertiefte Prüfung gemäß § 7a Abs. 2 TestV im Abrechnungszeitraum Dezember 2021 erforderten. Die Klägerin sei daher verpflichtet, binnen zwei Wochen

nach Erhalt des Schreibens ihre Beauftragung und ihre abgerechneten Sachkosten für Dezember 2021, sowie für alle acht Testzentren die Auftrags- und Leistungsdokumentation gemäß § 7 Abs. 5 Satz 2 Nr. 1 bis 8 TestV für drei näher bezeichnete Tage vorzulegen. Falls an den genannten Tagen keine Testungen durchgeführt worden seien, könnten exemplarische Ersatztage ausgewählt und für diese Unterlagen eingereicht werden.

5

Nach mehrfacher telefonischer Rückfrage durch die Beklagte und einen Hinweis auf noch fehlende Unterlagen übermittelte die Klägerin die vollständigen Unterlagen für die angeforderten Tage im Abrechnungsmonat Dezember 2021 am ... Februar 2022 in elektronischer Form.

6

Daraufhin bewilligte die Beklagte mit Zahlungsbescheiden vom ... April 2022, ... Mai 2022 und ... Juli 2022 für die Abrechnungsmonate November 2021 bis Juni 2022 weitere Zahlungen in Höhe von insgesamt 1.940.065,22 EUR, wovon anteilig ein Betrag von 94.937,18 EUR auf den Abrechnungsmonat Dezember 2021 entfiel. Auch diese Zahlungsbescheide standen unter dem Vorbehalt der nachträglichen Korrektur und gegebenenfalls Rückforderung der abgerechneten Beträge unter anderem für den Fall, dass sich ergibt, dass die Dokumentationspflichten nach der TestV nicht oder nicht vollständig erfüllt worden sind.

7

Mit Schreiben vom ... Juli 2023 weitete die Beklagte ihre Prüfung nach § 7a Abs. 2 TestV unter Bezugnahme auf das Schreiben vom ... Januar 2022 auf die Abrechnungszeiträume Januar und Februar 2022 aus. Die eingereichten Unterlagen für Dezember 2021 würden noch geprüft werden, zwischenzeitlich seien aber auch in den Abrechnungen für Januar und Februar 2022 Auffälligkeiten festgestellt worden. Die Klägerin werde daher aufgefordert, bis zum ... August 2023 für alle acht Testzentren die Auftrags- und Leistungsdokumentation gemäß § 7 Abs. 5 Satz 2 Nr. 2 bis 8 TestV für jeweils drei näher bezeichnete Tage je Abrechnungsmonat vorzulegen. Für den Fall, dass an den genannten Tagen keine Testungen vorgenommen worden seien, könnten exemplarische Ersatztage ausgewählt und für diese Unterlagen eingereicht werden. Unter Bezugnahme auf Ziffer 2.4 der Vorgaben der Kassenärztlichen Bundesvereinigung zu Prüfungen (Vorgaben KBV-PR) bat die Beklagte um elektronische Einreichung der Dokumente via „Cryptshare“.

8

Datierend auf den ... Juli 2023 teilte die Generalstaatsanwaltschaft N* ... der Beklagten mit, dass gegen die Klägerin und deren Gesellschafter ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren läuft. Diesen werde vorgeworfen, zu Lasten der Beklagten mehr Testungen abgerechnet zu haben, als tatsächlich erbracht worden seien. Als potentielle Anspruchsinhaberin eines Wertersatzanspruchs werde die Beklagte über die erfolgte Einziehung von Vermögenswerten informiert.

9

Mit Schreiben vom ... September 2023 (zugestellt am ... September 2023) wendete die Beklagte sich erneut an die Klägerin. Dabei nahm sie auf die Schreiben vom ... Januar 2022 und ... Juli 2023 Bezug und wies darauf hin, dass für die Abrechnungszeiträume Januar und Februar 2022 nach wie vor keine Unterlagen eingereicht worden seien. Darüber hinaus werde die vertiefte Prüfung gemäß § 7a Abs. 2 TestV auf die Abrechnungszeiträume Juli 2021 bis November 2021 und März 2022 bis Juni 2022 ausgeweitet. Zur Prüfung der Abrechnung sei es erforderlich, Einsicht in die Dokumentation der Klägerin zu nehmen, zu deren Übermittlung diese nach § 7a Abs. 2 Satz 2 TestV verpflichtet sei. Die Klägerin werde daher gebeten, bis zum ... September 2023 für alle acht Testzentren die abgerechneten Sachkosten, sowie die Auftrags- und Leistungsdokumentation gemäß § 7 Abs. 5 Satz 2 Nr. 2 bis 8 TestV für jeweils drei näher bezeichnete Tage je Abrechnungsmonat vorzulegen. Für den Fall, dass an den genannten Tagen keine Testungen vorgenommen worden seien, könnten exemplarische Ersatztage ausgewählt und für diese Unterlagen eingereicht werden. Unter Bezugnahme auf Ziffer 2.4 der Vorgaben KBV-PR wies die Beklagte darauf hin, dass es sich bei der gesetzten Frist um eine starre Frist handle und sie hinsichtlich etwaiger Fristverlängerungen keinen Ermessensspielraum habe. Daher werde eine Entscheidung nach Aktenlage ergehen, sofern die Unterlagen bis zu diesem Termin nicht eingereicht würden.

10

Mit E-Mail vom ... Oktober 2023 teilte die Klägerin der Beklagten mit, dass die angeforderten Unterlagen derzeit nicht übermittelt werden könnten, da bei einer Hausdurchsuchung der Kriminalpolizei am ... April

2023 „Laptops, Handys etc.“ beschlagnahmt worden seien. Sämtliche Unterlagen würden aber zur Verfügung gestellt werden, sobald die Asservate freigegeben worden seien.

11

Auf Rückfrage der Beklagten teilte die Generalstaatsanwaltschaft N* ... dieser mit Schreiben vom ... November 2023 mit, dass im Rahmen der Durchsuchung keine Papierdokumente zur Testdokumentation bei den betroffenen Teststellen aufgefunden worden seien, weshalb auch keine Sicherstellung beziehungsweise Beschlagnahme derartiger Unterlagen erfolgte. Im Rahmen der EDV-Sicherung seien lediglich Daten vom Server der Klägerin kopiert worden, die aber nach wie vor bei dieser verfügbar seien.

12

Mit Bescheid vom ... Dezember 2023 (zugestellt am ... Dezember 2023) nahm die Beklagte in Ziffer I) die Zahlungsbescheide vom ... Oktober 2021, ... Dezember 2021, ... April 2022, ... Mai 2022 und ... Juli 2022 zurück, soweit sie die abgerechneten Leistungen und Sachkosten für die Abrechnungszeiträume Juli 2021 bis einschließlich November 2021 und Januar 2022 bis einschließlich Juni 2022 betreffen. Im Übrigen blieben die Zahlungsbescheide bestehen. In Ziffer II) wurden das Honorar für die abgerechneten Leistungen sowie die Sachkosten in den betroffenen Abrechnungsmonaten Juli 2021 bis einschließlich November 2021 und Januar 2022 bis einschließlich Juni 2022 auf 0,00 EUR neu festgesetzt. Ziffer III) ordnete die Erstattung eines Betrages von 2.791.366,74 EUR als Differenz zwischen dem Gesamtbetrag des in den aufgehobenen Zahlungsbescheiden ausgewiesenen Honorars und der Sachkosten für die betroffenen Abrechnungszeiträume Juli 2021 bis einschließlich November 2021 und Januar 2022 bis einschließlich Juni 2022 und dem neu festgesetzten Betrag von 0,00 EUR abzüglich der Verwaltungskosten für das zurückzuerstattende Honorar an.

13

Zur Begründung verwies die Beklagte im Wesentlichen darauf, dass die für den Abrechnungszeitraum Juli 2021 bis November 2021 und Januar 2022 bis Juni 2022 mit Schreiben vom ... Juli 2023 und ... September 2023 angeforderten Unterlagen nach wie vor nicht eingereicht worden seien. Die Klägerin trage als Leistungserbringerin die Darlegungs- und Beweislast für die ordnungsgemäße Leistungserbringung und die korrekte Abrechnung der Kosten einschließlich der Erfüllung der jeweiligen Dokumentationspflichten. Mangels vorgelegter Nachweise könnten die abgerechneten und vergüteten Leistungen nicht verifiziert und anerkannt werden. Die Prüfung habe daher einen Verstoß gegen §§ 7a Abs. 2 Satz 2, 7 Abs. 5 Satz 2 Nr. 2 bis 8, Abs. 9 Satz 2 TestV ergeben. Die betroffenen Zahlungsbescheide seien daher bereits nach § 7a Abs. 5 Satz 2 TestV zurückzunehmen und die erstatteten Beträge zurückzufordern gewesen. Nichts Anderes ergebe sich aus Art. 48 BayVwVfG. Der Einwand der Klägerin, zur Vorlage der Dokumente aufgrund deren Beschlagnahme durch die Kriminalpolizei nicht in der Lage zu sein, verfange nicht. Nach Auskunft der Generalstaatsanwaltschaft N* ... seien keine Papierdokumente beschlagnahmt und Daten lediglich kopiert worden, die nach wie vor bei der Klägerin verfügbar seien.

14

Mit Schreiben vom ... Januar 2024 (Eingang am ... Januar 2024) erhob der Bevollmächtigte der Klägerin Klage gegen den Bescheid vom ... Dezember 2023, wobei er zuletzt beantragte,

15

den Bescheid vom ... Dezember 2023 aufzuheben.

16

Gemeinsam mit der Klage reichte der Bevollmächtigte der Klägerin umfangreiche Unterlagen ein. Zur Begründung der Klage führte er im Wesentlichen aus, dass die Klägerin alle abgerechneten Tests tatsächlich durchgeführt und dokumentiert habe. Dies könne der für die Dokumentation und Abrechnung zuständige Mitarbeiter bezeugen. Die Rückforderung der Vergütung sei daher unrechtmäßig. Die Klägerin habe die ab Juli 2021 geltenden Dokumentationspflichten eingehalten. Im relevanten Zeitraum seien auf elektronischem Wege etwa 171.000 Tests erfasst worden. Die Klägerin sei auch in der Lage gewesen, anhand der Daten die Auftrags- und Leistungsdokumentation gemäß § 7 Abs. 5, Abs. 9 TestV zu erbringen, und lege nun mit den „Anlagekonvoluten K 5a, 5b und 5c“ eine 1.769 Seiten lange Liste der einzelnen Tests vor, anhand derer sich die zu dokumentierenden Informationen ergeben würden. Weitere ca. 79.000 Tests seien auf Papier erfasst worden und machten ca. 50 Umzugskisten Papier aus. Falls notwendig könnten diese Unterlagen nach gerichtlichem Hinweis binnen eines halben Jahres eingescannt und vorgelegt werden. Als Beweis dafür, dass auch die positiven Testergebnisse an das zuständige Gesundheitsamt

gemeldet wurden, werde neben den weiteren von § 7 TestV geforderten Dokumentationen eine beispielhafte Liste „positive Meldungen“ vorgelegt. Die dennoch fehlenden Dokumentationen könne die Klägerin hauptsächlich aufgrund des staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahrens bislang noch nicht vorlegen. Ein Teil der Daten sei darüber hinaus verloren, weil dem Gesellschafter der Klägerin am ... April 2023 ein Laptop aus dessen Kfz gestohlen worden sei. Es werde aber beantragt, die staatsanwaltschaftliche Ermittlungsakte mit den dortigen Asservaten beizuziehen, um die Vollständigkeit der durch die Beklagte angegriffenen Rechnungen und Abrechnungen zu beweisen. Darüber hinaus sei die Klägerin auf die Klageerwiderung angewiesen, um zu erfahren, welche Dokumentationen der Beklagten fehlten, weil sich dies aus dem angegriffenen Bescheid nicht konkret ergebe.

17

Daneben beantragte der Bevollmächtigte der Klägerin die Aussetzung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens. Die Klägerin gehe davon aus, die strafrechtlichen Vorwürfe, die wohl auch die Rückforderung der Beklagten begründen sollten, widerlegen zu können. Deshalb und nach den Grundsätzen der Prozessökonomie sei das verwaltungsgerichtliche Verfahren zumindest bis zum Abschluss der Ermittlungen der Staatsanwaltschaft auszusetzen.

18

Die Beklagte nahm umfangreich zur Klage Stellung und beantragte

19

Klageabweisung.

20

Der Bescheid sei rechtmäßig. Es komme im Rahmen der Anfechtungsklage maßgeblich auf die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung an. Zu diesem maßgeblichen Zeitpunkt habe die Klägerin keine Dokumente eingereicht, obwohl die Beklagte hierfür im Schreiben vom ... September 2023 eine zweiwöchige Frist gesetzt habe. Diese Frist ergebe sich auch aus Ziffer 2.4 der Vorgaben KBV-PR. Nach Erlass des Rückforderungsbescheides eingereichte Unterlagen oder künftig nachgereichte Unterlagen könnten die Rechtmäßigkeit des Rückforderungsbescheides nicht entfallen lassen. Die Leistungen bei fehlerhafter Dokumentation insgesamt zurückzufordern, sei aufgrund der streng formalen Betrachtungsweise des Sozialrechts zulässig. § 7a Abs. 5 Satz 3 TestV stelle klar, dass diese Grundsätze auch für die Abrechnung von Tests nach der TestV Anwendung fänden.

21

Datierend auf den ... Juli 2025 wurde dem Bevollmächtigten der Klägerin Akteneinsicht in die Behördenakte gewährt.

22

Mit Schriftsätzen vom ... Juli und ... Juli 2025 replizierte der Bevollmächtigte der Klägerin wie folgt: Die Behördenakte sei erst am ... Juli 2025 eingegangen und lasse sich bis zur mündlichen Verhandlung nicht mehr vollständig prüfen. In der Sache sei der Klägerin nicht vorzuwerfen, dass Teile von notwendigen Unterlagen durch die Staatsanwaltschaft beschlagnahmt worden seien. Es stimme zwar, dass die Daten auch nach der Hausdurchsuchung nach wie vor auf dem Server der Klägerin gespeichert waren. Die Klägerin habe jedoch nur durch den Laptop eines Mitarbeiters Zugriff auf die Daten gehabt. Dieser sei beschlagnahmt worden. Die Beklagte hätte ihr Ermessen pflichtgemäß dahingehend ausüben müssen, vor Rückgabe dieser Unterlagen keinen Bescheid zu erlassen. Auch der Verweis auf Ziffer 2.4 der Vorgaben KBV-PR sei nicht hilfreich, da ein Verstoß gegen die dort genannte Frist als Rechtsfolge lediglich die Aussetzung von Auszahlungen nenne. Zudem sei das behördliche Vorgehen unbestimmt. Es stehe nach wie vor nicht fest, welche Dokumente konkret fehlten und was der Klägerin vorgeworfen werde.

23

Auf telefonische Anfrage des Gerichts teilte der zuständige Staatsanwalt der Generalstaatsanwaltschaft N* ... mit Schreiben vom ... Juli 2025 mit, dass bei der Hausdurchsuchung keine Unterlagen in Papierform beschlagnahmt wurden, die Bürgertestungen betrafen. Auf den beschlagnahmten EDV-Geräten wurde ebenfalls keine Auftrags- oder Leistungsdokumentation zu Bürgertestungen festgestellt.

24

Mit Beschluss vom ... Juli 2025 wurde der Antrag auf Aussetzung des Verfahrens abgelehnt.

25

Mit Schriftsatz vom ... Juli 2025 führte die Beklagte ergänzend aus, dass § 7a Abs. 5 Satz 2 TestV kein Ermessen einräume. Der Vortrag, sie habe ihr Ermessen nicht pflichtgemäß ausgeübt, verfange daher nicht. Dass die nachgereichten Unterlagen nicht berücksichtigt werden könnten, ergebe sich auch aus der bisherigen Rechtsprechung, wobei auf die Entscheidungen des VG Augsburg, U.v. 2.12.2024 – Au 9 K 24.1402, Rz. 49 und des VG Würzburg vom 23.5.2025 – W 8 K 24.834, S. 22 verwiesen werde. Die Klägerin sei durch die Beschlagnahme der Staatsanwaltschaft auch nicht daran gehindert gewesen, die Dokumente einzureichen, da die Daten lediglich kopiert worden seien und sich nach wie vor im Machtbereich der Klägerin befunden hätten. Lediglich hilfsweise werde vorgetragen, dass auch die mit der Klage eingereichte Dokumentation nach cursorischer Durchsicht Auffälligkeiten aufweise. Es fehle die jeweilige konkrete Meldung positiver Tests an das Gesundheitsamt (§ 7 Abs. 5 Satz 2 Nr. 7 TestV). In den übersandten Anlagen K 5a bis 5c seien die E-Mail-Adressen zum Teil nicht lesbar oder abgeschnitten. Zudem lasse sich den Tabellen nicht entnehmen, welcher Standort gemeint ist. Daneben seien Dokumente für nicht angeforderte Testtage und Standorte gemischt eingereicht worden und könnten aufgrund des Dateiformats (pdf) auch nicht gefiltert werden, so dass eine konkrete standortbezogene Auswertung und Prüfung der tatsächlich angeforderten Testtage unmöglich sei.

26

Mit Schriftsatz vom ... Juli 2025 nahm auch der Bevollmächtigte der Klägerin erneut zur Klage Stellung.

27

In der mündlichen Verhandlung vom ... August 2025 wurde die Sach- und Rechtslage ausführlich erörtert. Der Bevollmächtigte der Klägerin führte dabei erneut aus, dass die Klagepartei nicht wisse, welche Unterlagen konkret gefehlt hätten. Dies ergebe sich weder aus dem Bescheid und dem Verwaltungsverfahren noch aus dem Vortrag im gerichtlichen Verfahren. Es sei daher auch unerheblich, dass es sich bei § 7a Abs. 5 Satz 2 TestV um eine gebundene Entscheidung handle. Der Staat dürfe nicht mit einer Hand nehmen – hier durch Beschlagnahme des Laptops – und gleichzeitig fordern. Daher liege auch keine ordnungsgemäße Anhörung vor. Zudem ergebe sich aus der TestV nicht, dass bei Verstößen die Zahlungsbescheide insgesamt aufgehoben werden könnten und nicht nur hinsichtlich der Tage, an denen Verstöße festgestellt worden seien. Die Vertreterin der Beklagten erklärte, dass sowohl im streitgegenständlichen Bescheid als auch im Verwaltungsverfahren mit Schreiben vom ... Juli 2023 und ... September 2023 ausgeführt worden sei, welche Dokumente vorgelegt werden müssten. Für den streitgegenständlichen Zeitraum seien jedoch überhaupt keine Unterlagen vorgelegt worden. Der Bescheid sei daher auch hinreichend bestimmt. Es sei sowohl der Sachverhalt ausreichend dargelegt worden als auch die Normen genannt, gegen die seitens der Klägerin verstoßen worden sei. Auch sei die Klägerin ordnungsgemäß angehört worden. Sie habe sich auf das Schreiben vom ... September 2023 auch mit E-Mail des Herrn ... vom ... Oktober 2023 geäußert. Zu den im Klageverfahren nachgereichten Dokumenten führte die Beklagte ihren Hilfsvortrag vom ... Juli 2025 ergänzend aus, dass auch die schriftlichen oder elektronischen Bestätigungen nach § 7 Abs. 5 Satz 2 Nr. 8 TestV fehlten und sich aus den Dokumenten nicht der Mitteilungsweg des Testergebnisses ergebe. Im Vergleich dazu seien für den Abrechnungsmonat Dezember 2021 sämtliche angeforderten Dokumente ordnungsgemäß eingereicht worden, wie etwa die sog. CWA-Dokumente (Corona-Warn-App-Dokumente) und die konkreten Meldungen der positiven Testergebnisse an die Gesundheitsämter.

28

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts wird auf die Gerichtsakte und die vorgelegte Verwaltungsakte Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

29

Die zulässige Klage ist unbegründet und war daher abzuweisen.

30

1. Die Klage ist zulässig.

31

1.1. Der Verwaltungsrechtsweg gemäß § 40 Abs. 1 Satz 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) ist eröffnet. Die Streitigkeit ist öffentlich-rechtlicher Natur, nichtverfassungsrechtlicher Art und auch nicht ausdrücklich

einem anderen Gericht zugewiesen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (B.v. 21.3.2024 – 3 B 12.23 – juris Rn. 6 ff.) ist für Klagen eines vom öffentlichen Gesundheitsdienst beauftragten Leistungserbringers einer Coronavirus-Teststelle gegen die Rückforderungen von Vergütungen für Leistungen nach der TestV der Verwaltungsrechtsweg gegeben. Die Voraussetzungen für eine abdrängende Sonderzuweisung zu den Sozialgerichten nach § 51 Sozialgerichtsgesetz (SGG) liegen nicht vor (vgl. auch BSG, B.v. 19.6.2023 – B 6 SF 1/23 R – juris Rn. 8 ff.).

32

1.2. Die fristgerecht erhobene Klage ist als Anfechtungsklage nach § 42 Abs. 1 Altern. 1 VwGO statthaft. Bei dem streitgegenständlichen Bescheid handelt es sich um einen Verwaltungsakt nach Art. 35 Satz 1 Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz (BayVwVfG), dessen Aufhebung begehrt wird.

33

2. Die Anfechtungsklage ist jedoch unbegründet. Der Bescheid vom ... Dezember 2023 ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

34

2.1. Für die Sach- und Rechtslage des geltend gemachten Anspruchs der Beklagten auf Rückforderung gewährter Vergütung ist vorliegend der Zeitpunkt der Leistungserbringung im Juli 2021 bis einschließlich November 2021 und Januar 2022 bis einschließlich Juni 2022 maßgeblich.

35

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ergibt sich für die Frage des richtigen Zeitpunkts für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage aus dem Prozessrecht nur, dass ein Kläger im verwaltungsgerichtlichen Rechtsstreit ebenso mit einem Aufhebungsbegehren wie mit einem Verpflichtungsbegehren nur dann Erfolg haben kann, wenn er im Zeitpunkt der letzten gerichtlichen Entscheidung einen Anspruch auf die erstrebte Aufhebung des Verwaltungsakts bzw. auf die erstrebte Leistung hat. Ob ein solcher Anspruch jedoch besteht, d.h. ob ein belastender Verwaltungsakt den Kläger i.S. des § 113 Abs. 1 VwGO rechtswidrig in seinen Rechten verletzt oder die Ablehnung eines begehrten Verwaltungsakts i.S. des § 113 Abs. 5 VwGO rechtswidrig ist, beurteilt sich nach dem materiellen Recht, dem nicht nur die tatbestandlichen Voraussetzungen einer Ermächtigungsgrundlage oder eines Anspruchs selbst, sondern auch die Antwort auf die Frage zu entnehmen ist, zu welchem Zeitpunkt diese Voraussetzungen erfüllt sein müssen (stRspr., vgl. BVerwG, U.v. 31.3.2004 – 8 C 5/03 – juris Rn. 35). Für die Anfechtungsklage ergibt sich danach im Allgemeinen, dass die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung maßgeblich ist, es sei denn, das materielle Recht regelt etwas Abweichendes (vgl. BVerwG, U.v. 21.6.2006 – 6 C 19/06 – juris Rn. 33).

36

Aus dem für die Beurteilung der Zeitpunktfrage maßgeblichen materiellen Recht der TestV ergibt sich aus Sicht der Kammer, dass es für die Sach- und Rechtslage des geltend gemachten Anspruchs der Beklagten auf Rückforderung gewährter Vergütung auf den Zeitpunkt der Leistungserbringung ankommt. Andernfalls hätte die Behörde oder das Gericht es allein durch Steuerung der Bearbeitungszeit in der Hand, einen zunächst begründeten Antrag unbegründet werden zu lassen oder umgekehrt (vgl. auch VG Augsburg, U.v. 2.12.2024 – Au 9 K 23.1537 – juris Rn. 31 f.). Auch die Dokumentation als solche muss nach der Systematik der TestV bereits im Zeitpunkt der Leistungserbringung erfolgen und sodann unverändert gespeichert oder aufbewahrt werden (vgl. § 7 Abs. 5 Satz 1 TestV). Eine nachträgliche Änderung oder Erstellung der Dokumentation soll gerade verhindert werden.

37

2.2. Rechtsgrundlage der Ziffern I), II) und III) des Bescheides vom ... Dezember 2023 ist die im Zeitpunkt der Leistungserbringung jeweils geltende Vorschrift des § 7a Abs. 5 Satz 2 i.V.m. Satz 5 TestV, die nach § 19 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 1 TestV vom 24. Juni 2021 erstmals am 1. Juli 2021 in Kraft getreten ist und in den hier maßgeblichen Abrechnungsmonaten inhaltlich unverändert galt. § 7a Abs. 5 Satz 2 i.V.m. Satz 5 TestV regelt die Rücknahme der ursprünglichen Zahlungsbescheide zwar nicht ausdrücklich, setzt diese jedoch als Voraussetzung für die Rückforderung der ausgezahlten Vergütung voraus.

38

2.3. Der streitgegenständliche Bescheid ist formell rechtmäßig.

39

Die nach Art. 28 Abs. 1 BayVwVfG erforderliche Anhörung der Klägerin ist hier mit Schreiben vom ... September 2023 erfolgt. Dass die Beklagte die Klägerin dabei nicht ausdrücklich darauf hingewiesen hat, dass bei Nichtvorlage der angeforderten Dokumentationen eine Rückforderung der gewährten Vergütung erfolgt, führt vorliegend nicht zu einem Anhörungsmangel. Für die Klägerin musste nach den Umständen des gesamten Verfahrens ohne Weiteres ersichtlich sein, dass die mit Schreiben vom ... September 2023 angekündigte Entscheidung nach Aktenlage bei Nichtvorlage der angeforderten Dokumente allein die Rückforderung der gewährten Vergütung bedeuten kann. So standen etwa sämtliche Zahlungsbescheide in den streitgegenständlichen Abrechnungszeiträumen ausdrücklich unter dem Vorbehalt der nachträglichen Korrektur und gegebenenfalls Rückforderung der gewährten Vergütung für den Fall, dass die Dokumentationspflichten nach der TestV nicht erfüllt worden sind. Die Klägerin hat zudem auch von der ihr gewährten Möglichkeit zur Stellungnahme Gebrauch gemacht, indem sie mit E-Mail ihres Mitarbeiters vom ... Oktober 2023 vortrug, die angeforderten Unterlagen aufgrund einer Beschlagnahme von „Laptops, Handys etc.“ nicht vorlegen zu können. Dieses Vorbringen wurde von der Beklagten berücksichtigt, überprüft und in der Begründung des streitgegenständlichen Bescheides aufgegriffen.

40

Ein etwaiger Anhörungsmangel hätte sich im Übrigen nicht auf die (gebundene) Entscheidung ausgewirkt, weil offensichtlich ist, dass die Verletzung die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat (Art. 46 BayVwVfG). Nach den Umständen des Falles, insbesondere dem Vorbringen der Klägerin in der E-Mail vom ... Oktober 2023, fehlt es bereits an der konkreten Möglichkeit, dass bei einem ausdrücklichen Hinweis auf die bei Nichtvorlage der Dokumente erfolgende Rückforderung der Vergütung Tatsachen vorgetragen oder Unterlagen vorgelegt worden wären, die zu einer anderen Sachentscheidung geführt hätten (vgl. hierzu auch die Ausführungen unter Nr. 2.4.2.2., dass auch die nach der Freigabe des beschlagnahmten Laptops eingereichten Dokumente die Dokumentationspflichten nicht erfüllen; ohne weitere Begründung VG Münster, U.v. 11.3.2024 – 5 K 1988/23 – juris Rn. 26).

41

2.4. Der streitgegenständliche Bescheid ist auch materiell rechtmäßig. Er ist inhaltlich hinreichend bestimmt und wurde ausreichend begründet (2.4.1.). Da die Beklagte die ausbezahlten Honorare und Sachkosten im streitgegenständlichen Zeitraum vorliegend zu Unrecht gewährt hat (2.4.2.), war die Vergütung in Höhe von 2.791.366,74 EUR zurückzufordern (2.4.3.).

42

2.4.1. Der streitgegenständliche Bescheid ist entgegen dem klägerischen Vortrag zunächst nicht deshalb materiell rechtswidrig, weil er entgegen Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG inhaltlich unbestimmt ist. Eine Anordnung ist hinreichend bestimmt im Sinne von Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG, wenn der Adressat erkennen kann, was von ihm gefordert wird und wenn der Bescheid darüber hinaus geeignet ist, Grundlage für Maßnahmen zu seiner zwangsweisen Durchsetzung zu sein (BVerwG, U.v. 26.10.2017 – 8 C 18/16 – beck-online Rn. 13). Diesen Anforderungen genügt der streitgegenständliche Bescheid. Für die Klägerin ist eindeutig erkennbar, in welchem Umfang die ursprünglichen Zahlungsbescheide aufgehoben wurden, dass das Honorar in den betroffenen Abrechnungszeiträumen auf Null neu festgesetzt wurde und dass von ihr die Erstattung von 2.791.366,74 EUR verlangt wird.

43

Soweit der Bevollmächtigte der Klägerin im Schriftsatz vom ... Juli 2025 mit seinem Vorbringen, dass es bereits an einer Bestimmbarkeit des behördlichen Vorgehens in den angegriffenen Bescheiden fehle, einen Begründungsmangel nach Art. 39 Abs. 1 BayVwVfG geltend machen wollte, folgt das Gericht dem nicht. Der Bescheid enthält eine Zusammenfassung des entscheidungsrelevanten Sachverhalts samt Klarstellung, dass der Beklagten bis zum Tag des Erlasses des streitgegenständlichen Bescheides keine Unterlagen zur Abrechnungsprüfung übermittelt wurden (S. 5 und S. 8 des streitgegenständlichen Bescheides). Auch die für die Entscheidung der Rückforderung der Vergütung maßgebliche Rechtsgrundlage des § 7a Abs. 5 Satz 2 TestV wird in dem Bescheid genannt, ebenso wie die Vorschriften, gegen die durch Nichtvorlage der angeforderten Unterlagen verstoßen wurde (S. 7 des streitgegenständlichen Bescheides). Dass der streitgegenständliche Bescheid – wie vom Bevollmächtigten der Klägerin bemängelt – nicht benennt, welche konkreten Dokumente seitens der Beklagten als unzureichend beurteilt werden, liegt schlicht daran, dass die Klägerin im Zeitpunkt des Bescheiderlasses überhaupt keine Dokumente vorgelegt hat. Insofern genügt die Beklagte den Anforderungen des Art. 39 Abs. 1 BayVwVfG, wenn sie aufzählt, welche Unterlagen hätten eingereicht werden müssen und gegen welche Normen durch Nichteinreichung verstoßen wurde.

44

2.4.2. Die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 7a Abs. 5 Satz 2 i.V.m. Satz 5 TestV liegen vor. Nach § 7a Abs. 5 Satz 2 TestV haben die Leistungserbringer die abgerechnete und ausbezahlte Vergütung an die Kassenärztliche Vereinigung zurückzuerstatten, soweit diese im Rahmen einer Prüfung nach § 7a Abs. 1 und Abs. 2 TestV feststellt, dass die Vergütung zu Unrecht gewährt wurde. Dies wiederum ist nach § 7a Abs. 5 Satz 3 TestV der Fall, wenn die abgerechneten Leistungen nicht oder nicht ordnungsgemäß erbracht worden sind, die entsprechenden Dokumentationspflichten nicht vollständig erfüllt worden sind oder die geltend gemachten Kosten nicht den tatsächlichen Kosten entsprochen haben.

45

2.4.2.1. Die Klägerin hat im streitgegenständlichen Abrechnungszeitraum ihre Dokumentationspflichten nicht vollständig erfüllt. Davon durfte die Beklagte ausgehen, da die Klägerin die Auftrags- und Leistungsdokumentation nach § 7 Abs. 5 Satz 2 Nr. 2 bis Nr. 8 TestV nach Aufforderung durch die Beklagte nicht rechtzeitig vorgelegt hat. Nach der Systematik der TestV ist bereits die Nichtvorlage der Unterlagen mit der Nichterfüllung der Dokumentationspflichten i.S.d. § 7a Abs. 5 Satz 3 TestV gleichzusetzen. Dies ergibt sich zunächst aus § 7a Abs. 5 Satz 4 TestV, wonach der Leistungserbringer für die ordnungsgemäße Leistungserbringung und die korrekte Abrechnung der Kosten einschließlich der Erfüllung der jeweiligen Dokumentationspflichten die Darlegungs- und Beweislast trägt. Es oblag somit der Klägerin, durch Vorlage der entsprechenden Unterlagen darzulegen und zu beweisen, dass sie bereits bei Leistungserbringung ihre Dokumentationspflichten vollständig erfüllt hat. Die Beklagte hingegen musste nicht nachforschen, ob die Dokumentation existierte und lediglich nicht vorgelegt wurde, oder schlicht nicht erfolgte. Eine Pflicht zur eigenständigen Sachverhaltsaufklärung i.S.v. Art. 24 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG trifft sie nicht (vgl. auch VG Wiesbaden, B.v. 21.05.2025 – 7 L 2016/24.WI – juris Rn. 143; VG Augsburg, U.v. 2.12.2024 – Au 9 K 24.1402 – juris Rn. 38). Würde demgegenüber die Vorlage der angeforderten Unterlagen losgelöst von der Frage der Erfüllung der Dokumentationspflichten stehen, könnten abgerechnete Leistungen schlicht nie zurückgefordert werden, wenn die Vorlage der Dokumente verweigert, und zugleich die vollständige Erfüllung der Pflichten versichert würde. Ein derartiges Verständnis wäre mit der TestV nicht vereinbar, die für die Entstehung des Rückforderungsanspruchs nicht allein darauf abstellt, ob die Leistungserbringung als solche ordnungsgemäß erfolgt ist. Bereits die Nichteinhaltung der anspruchsbegründenden Dokumentationspflichten begründet – ohne Schuldvorwurf -den Rückzahlungsanspruch und das selbst dann, wenn zur Überzeugung des Gerichts feststehen würde, dass die Leistungen erbracht wurden (vgl. VG Münster, U.v. 11.3.2024 – 5 K 1988/23 – juris Rn. 62; VG Augsburg, B.v. 2.12.2024 – Au 9 K 24.1402 – juris Rn. 42).

46

Aus den dargelegten Gründen ergibt sich auch, dass nach Erlass des Rückforderungsbescheides eingereichte Unterlagen nicht mehr berücksichtigt werden können (vgl. auch VG Augsburg, U.v. 2.12.2024 – Au 9 K 24.1402 – juris Rn. 49). Die Prüfung der Auftrags- und Leistungsdokumentation dient der Abrechnungskontrolle und ist als solches Kernelement der TestV. Als für diese Prüfung zuständiges Organ ist die Beklagte auf die Vorlage der entsprechenden Unterlagen angewiesen, weshalb die Leistungserbringer auf Verlangen nach § 7a Abs. 2 Satz 2 TestV verpflichtet sind, die angeforderten (bereits gespeicherten bzw. aufbewahrten) Dokumente vorzulegen. Hierfür sieht Ziffer 2.4 der Vorgaben KBV-PR wiederum eine Frist von zwei Wochen nach Zugang der Aufforderung vor, die die Beklagte hier auch mit Schreiben vom ... September 2023 gesetzt hat. Bis zum Erlass des streitgegenständlichen Bescheides vergingen weitere drei Monate, in denen die Dokumente hätten eingereicht werden können. Erst im Klageverfahren eingereichte Unterlagen können demgegenüber nicht berücksichtigt werden. Wäre dies der Fall, könnte die Beklagte die Abrechnungsprüfung bei Nichteinreichung der Unterlagen trotz (zum Teil mehrfacher) Fristsetzung entweder nie zum Abschluss bringen, d.h. ihre Rückforderungsansprüche nicht geltend machen, oder aber wäre alternativ dazu genötigt, Rückforderungsbescheide zu erlassen mit dem Risiko, die Kosten eines etwaigen Klageverfahrens tragen zu müssen, soweit die angeforderten Unterlagen nach Bescheiderlass doch noch vorgelegt werden sollten.

47

2.4.2.2. Die seitens der Klägerin sinngemäß vorgetragene Unmöglichkeit der Dokumentenvorlage innerhalb der gesetzten Frist bzw. bis zum Erlass des streitgegenständlichen Bescheides aufgrund des Diebstahls des Laptops des Gesellschafters der Klägerin und der Beschlagnahme des Laptops ihres Mitarbeiters führt vorliegend zu keinem anderen Ergebnis. Sie betrifft zum einen bereits lediglich die elektronisch

dokumentierten Testungen. Die nach Aussage der Klägerin vorhandene schriftliche Auftrags- und Leistungsdokumentation, die aber ebenfalls nicht, auch nicht für einzelne Tage, bis zum Zeitpunkt des Bescheiderlasses vorgelegt wurde, wurde nicht beschlagnahmt.

48

Die Beschlagnahme des Laptops des Mitarbeiters der Klägerin und der Diebstahl des Laptops ihres Gesellschafters führt aber auch bei isolierter Betrachtung der elektronisch gespeicherte Auftrags- und Leistungsdokumentation nicht dazu, dass die ausbezahlte Vergütung nicht zurückgefordert werden durfte. Die faktische Unmöglichkeit der Vorlage der Auftrags- und Leistungsdokumentation führt grundsätzlich nicht zu einem Ausschluss des Rückforderungsanspruchs, sondern ist der Sphäre des Leistungserbringers zuzurechnen, der – wie ausgeführt – die Darlegungs- und Beweislast der ordnungsgemäßen Erfüllung der Dokumentationspflichten trägt (vgl. auch VG Frankfurt, U.v. 5.3.2025 – 5 K 2388/23.F – juris Rn. 36). Die auf dem Diebstahl des Laptops des Gesellschafters beruhende Unmöglichkeit der Vorlage der darauf gespeicherten Daten ist danach der Klägerin zuzurechnen. Selbst wenn man vorliegend zugunsten der Klägerin annehmen sollte, dass sie allein aufgrund der Beschlagnahme des Laptops ihres Mitarbeiters tatsächlich temporär keinen Zugriff mehr auf die auf ihrem Server gespeicherten Daten hatte und sie die – nicht bereits von dem Diebstahl des Laptops ihres Gesellschafters betroffenen – elektronisch gespeicherten Dokumente deshalb nicht rechtzeitig vorlegen konnte, würde dies zu keinem anderen Ergebnis führen, da auch die nach der Freigabe des beschlagnahmten Laptops eingereichten Dokumente die Dokumentationspflichten nicht vollständig erfüllen. Hinsichtlich aller angeforderter Testtage fehlt jedenfalls die schriftliche oder elektronische Bestätigung der getesteten Person über die Durchführung des Tests (§ 7 Abs. 5 Satz 2 Nr. 8 TestV), sowie bei positiven Testergebnissen ein Nachweis der (individuellen) Meldung an das zuständige Gesundheitsamt (§ 7 Abs. 5 Satz 2 Nr. 7 TestV). Auch wenn man die nachgereichten Unterlagen berücksichtigen würde, wäre die ausbezahlte Vergütung folglich allein aus diesem Grund zurückzufordern gewesen (vgl. VG Wiesbaden, B.v. 21.5.2025 – 7 L 2016/24.WI – juris Rn. 138; VG Münster, U.v. 11.3.2024 – 5 K 1988/23 – juris Rn. 43 ff.).

49

2.4.3. Die Vergütung war vorliegend auch in Höhe von 2.791.366,74 EUR zurückzufordern.

50

2.4.3.1. Entgegen dem klägerischen Vortrag handelte die Beklagte vorliegend nicht ermessensfehlerhaft. Bei § 7a Abs. 5 Satz 2 i.V.m. Satz 5 TestV handelt es sich um eine gebundene Entscheidung, so dass die Beklagte aufgrund der hier vorliegenden tatbestandlichen Voraussetzungen die ausbezahlte Vergütung zurückfordern musste.

51

2.4.3.2. Nachdem die Klägerin – wie dargelegt – für keinen einzigen Test im Abrechnungszeitraum Unterlagen vorgelegt hat, die die Dokumentationspflichten nach der TestV erfüllen, musste die Beklagte die gesamte zur Auszahlung gebrachte Vergütung in Höhe von 2.791.366,74 EUR pauschal zurückfordern. Auf eine Entscheidung dahingehend, ob die für die Abrechnung von Leistungen im Medizinsektor bei Verstößen gegen Abrechnungsvorschriften entwickelten Grundsätze (Reduzierung des vom Leistungserbringer geltend gemachten Anspruchs auf Null) entsprechend auf die Abrechnung von Tests nach der TestV anzuwenden sind, kommt es demnach vorliegend nicht an (vgl. so etwa VG Weimar, B.v. 7.8.2023 – 8 E 213/23 We – juris Rn. 17 ff.; VG Frankfurt, U.v. 5.3.2025 – 5 K 2388/23.F – juris Rn. 32 f.).

52

3. Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 1 VwGO.

53

4. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf § 167 VwGO i.V.m. § 709 Zivilprozessordnung (ZPO).