

Titel:

Rückforderung der Vergütung für Leistungen iSd, TestV, Berechtigung zur Leistungserbringung von Apotheken

Normenketten:

TestV § 7a Abs. 5

TestV § 6 Abs. 1 Nr. 3

Schlagworte:

Rückforderung der Vergütung für Leistungen iSd, TestV, Berechtigung zur Leistungserbringung von Apotheken

Tenor

I. Der Bescheid vom ... Juli 2023 wird in Ziffer 1 insoweit aufgehoben, als er den Standort K. Str. 5 in ... M. betrifft.

Der in Ziffer 2 festgesetzte Erstattungsanspruch reduziert sich um einen Betrag von 53.008,50 Euro.

Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

II. Von den Kosten des Verfahrens hat der Kläger 4/5 und die Beklagte 1/5 zu tragen.

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

Tatbestand

1

Der Kläger wendet sich gegen die teilweise Aufhebung von Zahlungsbescheiden und die damit verbundene Rückforderung von Vergütungen gemäß der Coronavirus-Testverordnung (TestV) im Zusammenhang mit dem Betrieb mehrerer Teststellen während der Corona-Pandemie.

2

Der Kläger ist Apotheker. Er ist Inhaber der R. -Apotheke (P. -L. -Straße 1, ... D. am A. – Landkreis L. am L**) und betreibt zusätzlich insgesamt drei Filialapotheken (seinerzeit: G. -Apotheke, M. Str. 29, ... G. (Landkreis S. *); E. -Apotheke, N. Straße 16, ... M. ; Köwi-Apotheke, K. Str. 5, ... M. *).

3

Am 24. März 2021 und am 14. September 2021 registrierte der Kläger die R. -Apotheke bei der Beklagten, um erbrachte Leistungen in Vollzug der TestV abrechnen zu können. Unter „Art der Einrichtung“ gab der Kläger bei seiner Registrierung „Apotheke“ an. Hierbei versicherte der Kläger, die Vorgaben der Kassenärztlichen Bundesvereinigung (KBV-LE) einzuhalten.

4

Unter dieser Registrierung rechnete der Kläger sodann Leistungen im Sinne der TestV mit der Beklagten ab. Für den Leistungszeitraum Februar 2022 bis einschließlich Oktober 2022 erließ die Beklagte auf der Grundlage der TestV sieben (mit Rechtsbehelfsbelehrungen versehene) Zahlungsbescheide. Diese enthielten stets den Hinweis, unter dem Vorbehalt der nachträglichen Korrektur und ggf. Rückforderung der abgerechneten Beträge zu stehen, wenn sich aufgrund einer nach § 7a TestV i.V.m. den Vorgaben der Kassenärztlichen Bundesvereinigung zu Prüfungen gemäß § 7a Absatz 3 TestV (Vorgaben KBV-PR) durchzuführenden Prüfung ergibt, dass insbesondere die abgerechneten Leistungen nicht oder nicht ordnungsgemäß erbracht worden sind, die Dokumentationspflichten nach TestV i.V.m. den KBV-LE nicht oder nicht vollständig erfüllt worden sind oder die geltend gemachten (Sach-)Kosten nicht den tatsächlichen (Sach-)Kosten entsprochen haben oder nicht abgerechnet werden dürfen. Die Beklagte bewilligte in diesen Zahlungsbescheiden folgende Abrechnungsbeträge:

Datum des Zahlungsbescheides | Leistungszeitraum | Abrechnungsbetrag

... März 2022	02/2022	40.016,97 Euro
... Mai 2022	02/2022 – 04/2022	172.746,67 Euro
... Juni 2022	05/2022	55.632,15 Euro
... Juli 2022	06/2022	44.636,60 Euro
... September 2022	07/2022 – 08/2022	99.329,07 Euro
... Oktober 2022	09/2022	37.151,85 Euro
... November 2022	10/2022	71.022,82 Euro

5

Hierbei bezogen sich die abgerechneten Leistungen auf folgende Teststandorte:

P. -L. -Straße 1	8. D. am A.	Landkreis L. am L.
B. straße 20	8. D. am A.	Landkreis L. am L.
M. straße 4	8. D. am A.	Landkreis L. am L.
K. Straße 5	... M.	Landeshauptstadt M.
R. 2	8. M.	Landeshauptstadt M.
H. straße 12	8. M.	Landeshauptstadt M.
T. straße Mitte 18	8. F.	Landkreis E.
B. straße 23	8. M.	Landkreis G. -P.
A. traße 6	8.	Landkreis G. -P.
W. 5	8. Z.	Landkreis E.
L. 31	8. Z.	Landkreis E.
B. Ring 1	8. G.	Landkreis M.

6

Am ... Dezember 2022 wandte sich die Beklagte per E-Mail mit der Bitte um Stellungnahme an den Kläger, weil man festgestellt habe, dass er an mehreren Standorten Leistungen nach der TestV abrechne, bei denen auf Grund ihrer Adresse die Leistungserbringung durch die registrierte Apotheke nicht nachvollziehbar sei. Die Leistungserbringung durch eine Apotheke gemäß § 6 Abs. 1 Nr. 3 TestV setze im Falle einer ausgegliederten Teststelle voraus, dass diese an den regulären Apothekenbetrieb angegliedert sei. Geeignete Beurteilungskriterien seien die räumliche Nähe zwischen Apotheke und Teststelle sowie der Einsatz von ohnehin in der Apotheke tätigem Personal. Nicht ausreichend sei hingegen, lediglich eine Apotheke als Teststellenbetreiberin zu benennen. Der Kläger antwortete mit E-Mails vom ... Dezember 2022, *. Januar 2023 und vom *. Februar 2023, dass man die Testungen räumlich ausgelagert habe, um Risiken für den regulären Apothekenbetrieb zu vermeiden. Die Teststellen seien den Anforderungen entsprechend ausgestattet gewesen. Das eingesetzte Personal – auch nicht in der Apotheke angestellte Personen – habe den Weisungen des Klägers unterlegen und sei entsprechend den Anforderungen des Qualitätsmanagementsystems der Apotheke geschult worden. Ansprechpartner für alle Fragen sei der Kläger selbst gewesen. Er sei in den gesamten Prozess involviert gewesen und habe diesen beaufsichtigt. Insbesondere habe man auf den ausgestellten Testzertifikaten seine E-Mail-Adresse und Telefonnummer für etwaige Rückfragen angebracht. Jedes Gesundheitsamt habe Kenntnis von den durch den Kläger verantworteten Testungen gehabt.

7

Parallel bat die Beklagte die für die Teststellen örtlich zuständigen Gesundheitsämter um Stellungnahme, ob der Kläger nach deren Einschätzung zur Erbringung von Leistungen auf Grundlage der TestV berechtigt gewesen sei. Keines der beteiligten Gesundheitsämter erklärte, den Kläger als sog. weiteren Leistungserbringer (§ 6 Abs. 1 Nr. 2 TestV) beauftragt zu haben. Das Landratsamt ... legte dar, dass der Kläger an der am M. Flughafen betriebenen Teststelle häufig persönlich vor Ort gewesen sei und die fachliche Verantwortung für die Testungen bei ihm gelegen habe, weshalb man vom Vorliegen der Voraussetzungen von § 6 Abs. 1 Nr. 3 TestV ausgehe. Im Übrigen meldeten die beteiligten Landratsämter zurück, dass jedenfalls in Anbetracht der Distanz zwischen der R. -Apotheke zu den jeweiligen Teststellen eine Berechtigung zur Leistungserbringung nach § 6 Abs. 1 Nr. 3 TestV ausscheide.

8

Mit Schreiben vom ... Mai 2023 zeigte der Bevollmächtigte des Klägers die anwaltliche Vertretung gegenüber der Beklagten an und beantragte Akteneinsicht. Nach Erinnerung an das Akteneinsichtsgesuch übermittelte die Beklagte mit Schreiben vom ... Juli 2023 die Behördenakte und kündigte zugleich eine Abrechnungskorrektur an.

9

Mit Bescheid vom ... Juli 2023 (Gesch.-Z.: ...*) nahm die Beklagte die Zahlungsbescheide vom ... März 2022, vom ... Mai 2022, vom ... Juni 2022, vom ... Juni (sic!) 2022, vom ... Juli 2022, vom ... Oktober und vom ... November 2022 für die Abrechnung der Monate Februar 2022 bis Oktober 2022 zurück, soweit sie die abgerechneten Leistungen und Sachkosten betreffen, die an folgenden Standorten erbracht wurden:

- K. Str. 5 in ... M. ,
- R. 2 in 8. M. ,
- B. str. 23 in 8. M. ,
- H. straÙe 12 in 8. M. ,
- B. r R. 1 in 8. G. ,
- W. 5 in 8. Z. ,
- A. straÙe 6 in 8. G. -P.
- und L. straÙe 31 in 8. Z. betreffen (Ziff. I).

10

Die Vergütung werde neu festgesetzt. Zu erstatten sei die Differenz zwischen der in den aufgehobenen Zahlungsbescheiden ausgewiesenen Vergütung für Leistungen und Sachkosten sowie der neu festgesetzten Vergütung für Leistungen und Sachkosten: 269.741, 50 Euro (Ziff. II) und ordnete die sofortige Vollziehung des Bescheids an (Ziff. III).

11

Zur Begründung des Bescheids legte die Beklagte dar, dass die zu Unrecht gewährte Vergütung auf Grundlage von § 7a Abs. 5 Satz 2 TestV zurückgefordert werde, weil der Kläger insoweit nicht über die erforderliche Berechtigung zur Leistungserbringung verfüge. Zwar handle es sich bei Apotheken dem Grunde nach um berechnete Leistungserbringer nach § 6 Abs. 1 Nr. 3 TestV. Hierfür müsse die Leistung jedoch entweder in der Apotheke oder in einer zu ihr gehörenden Außenstelle erbracht werden. Letzteres erfordere, dass die organisatorische und fachliche Verantwortung für die Testdurchführung und Abrechnung beim Apotheker liege. Berücksichtigungsfähige Indizien seien u.a. die räumliche Nähe zur Apotheke und der Einsatz von Personal, das ohnehin in der Apotheke tätig sei. Von einer Leistungserbringung durch eine Apotheke könne nicht mehr ausgegangen werden, wenn lediglich eine Apotheke als Teststellenbetreiberin benannt werde, darüber hinaus aber keinerlei entsprechendes Fachpersonal an der Organisation und dem Betrieb der Teststelle beteiligt sei und ein räumlicher Zusammenhang zu der benannten Einrichtung fehle. Ob diese Voraussetzungen erfüllt seien, obliege der Beurteilung des jeweils am Ort der Leistungserbringung zuständigen Gesundheitsamtes. Komme das zuständige Gesundheitsamt – wie hier – zu dem Ergebnis, dass es sich bei einer Teststation nicht um die Außenstelle einer Apotheke handle, gelte der Betreiber dieser Teststation nicht als ein Leistungserbringer nach § 6 Abs. 1 Nr. 3 TestV, sondern als weiterer Leistungserbringer nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 TestV. In diesem Fall sei eine Abrechnung nur möglich, wenn eine Beauftragung durch das jeweils örtlich zuständige Gesundheitsamt vorliege. Die Gesamtrückforderung betrage 269.741,50 Euro. Dieser Betrag setze sich aus der vollständigen Rückforderung betreffend die o.g. Standorte zusammen. Es wird auf die tabellarische Darstellung im verfahrensgegenständlichen Bescheid zur Berechnung des Rückforderungsbetrags verwiesen (§ 117 Abs. 3 Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO).

12

Hiergegen ließ der Kläger durch seinen Bevollmächtigten mit Schriftsatz vom 14. August 2023, eingegangen am selben Tag, Klage zum Verwaltungsgericht München erheben. Der Bevollmächtigte beantragt,

13

1. die für die verfahrensgegenständlichen Teststellen jeweils zuständigen Gesundheitsämter zum Verfahren beizuladen,

14

2. den Bescheid der Beklagten vom ...07.2023 aufzuheben.

15

Die betroffenen Gesundheitsämter seien notwendig beizuladen (65 Abs. 2 VwGO), weil sie einen Beitrag zur Sachverhaltsaufklärung leisten könnten und allein ihnen die Entscheidung über die Berechtigung zur Leistungserbringung obliege. Ihre Akten seien deshalb ggf. beizuziehen. Der verfahrensgegenständliche Bescheid leide bereits unter formellen Fehlern. So habe die Beklagte außerhalb ihrer Zuständigkeit

gehandelt, da die Frage der Berechtigung zur Leistungserbringung in die Zuständigkeit der jeweils zuständigen Gesundheitsämter falle. Außerdem liege ein Anhörungsfehler vor. Die Beklagte habe die vom Bevollmächtigten des Klägers beantragte Akteneinsicht erst mit zeitlicher Verzögerung gewährt und anschließend den verfahrensgegenständlichen Bescheid erlassen, ohne zuvor eine anwaltliche Stellungnahme zu ermöglichen. Außerdem verstoße der Bescheid gegen das Bestimmtheitsgebot, weil der angewandte Rechenweg nicht eindeutig sei und die Höhe der Rückforderungssumme nicht nachvollzogen werden könne. Jedenfalls existiere keine Rechtsgrundlage, da eine Überprüfung der Leistungsberechtigung von § 7a Abs. 5 TestV nicht vorgesehen sei. Ungeachtet dessen sei der Kläger als Apotheker hinsichtlich aller von ihm betriebenen Teststellen nach § 6 Abs. 1 Nr. 3 TestV zur Leistungserbringung berechtigt gewesen. Eine räumliche Beschränkung sei dem Wortlaut der TestV nicht zu entnehmen. Allein maßgeblich sei, ob er die fachliche Aufsicht ordnungsgemäß ausgeübt habe, was hier der Fall gewesen sei. Der Kläger sei an allen Teststellen häufig persönlich vor Ort gewesen, habe die fachliche Verantwortung getragen und sein Weisungsrecht ausgeübt. Ein Mitarbeiter des Landratsamtes Erding habe dem Kläger bestätigt, dass er zur Leistungserbringung berechtigt gewesen sei. Anders lautende Rückmeldungen der weiteren betroffenen Gesundheitsämter seien rechtsmissbräuchlich, weil man Kontakt zu diesen gehabt habe und weil die Testzertifikate für die Gesundheitsämter ersichtlich im Namen der R. -Apotheke ausgestellt worden seien. Wenn der Kläger zu alledem nicht berechtigt gewesen sei, wären die Gesundheitsämter zu einem aufsichtlichen Einschreiten verpflichtet gewesen. Stattdessen habe man ihn gewähren lassen.

16

Die Beklagte beantragt,

17

Die Klage wird abgewiesen.

18

Zur Begründung führt die Beklagte aus, dass der Bescheid rechtmäßig sei. Beim Zahlungsbescheid vom ... Juni 2022 handle es sich um einen Schreibfehler, gemeint sei der Zahlungsbescheid vom ... September 2022. Ein Anhörungsfehler liege nicht vor, da ein solcher jedenfalls durch die Möglichkeit zur Stellungnahme im gerichtlichen Verfahren geheilt worden sei. Rechtsgrundlage des Bescheids sei § 7a Abs. 5 TestV. § 7a TestV i.V.m. Ziff. 1.1 KBV-PR sehe bei Vorliegen von Auffälligkeiten eine Überprüfung durch die Beklagte vor. Die Auffälligkeit bestehe im vorliegenden Fall in der Vielzahl der vom Kläger betriebenen Teststellen. Bei den vom Kläger betriebenen Standorten handle es sich nicht um Außenstellen der R. -Apotheke. Der Kläger sei insoweit mangels Beauftragung durch die jeweils zuständigen Gesundheitsämter nicht zur Leistungserbringung berechtigt gewesen. Der Bescheid sei bereits aus sich heraus hinreichend bestimmt. Ungeachtet dessen werde – ohne dass es hierauf entscheidungserheblich ankomme –ergänzend eine weitere Berechnungstabelle übermittelt, aus der sich die zurückgeforderten Beträge ebenfalls nachvollziehen lassen.

19

Am 17. Dezember 2025 hat die mündliche Verhandlung stattgefunden. Im Rahmen der mündlichen Verhandlung stellte der Kläger u.a. klar, dass der Standort in der K. Str. 5 in ... M. in unmittelbarem räumlichen Zusammenhang mit der seinerzeit dort von ihm betriebenen Filialapotheke stehe. Die genaue Zahl der an den einzelnen Teststellen beschäftigten Mitarbeiter könne er nicht benennen, da er deren Einstellung nicht verantwortet habe, weil dies in den Verantwortungsbereich seiner Kooperationspartner gefallen sei. Der Kläger habe jede seiner Teststationen etwa zwei Mal pro Woche besucht.

20

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf das Sitzungsprotokoll, die Gerichtsakte und die von der Beklagten vorgelegte Behördenakte verwiesen.

Entscheidungsgründe

21

Die zulässige Klage hat teilweise Erfolg.

I.

22

Der Verwaltungsrechtsweg ist gemäß § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO eröffnet (vgl. BVerwG, B.v. 21.3.2024 – 3 B 12.23 – juris Rn. 6; BSG, B.v. 19.6.2023 – B 6 SF 1/23 R – juris Rn. 8 ff.). Die Voraussetzungen für eine abdrängende Sonderzuweisung zu den Sozialgerichten nach § 51 Sozialgerichtsgesetz (SGG) liegen nicht vor. Da für Klagen auf Vergütung von Leistungen nach der TestV der Verwaltungsrechtsweg gegeben ist, gilt dies ebenfalls für deren Rückforderung nach § 7a Abs. 5 TestV (s. hierzu bei Leistungserbringern im Sinne von § 6 Abs. 1 Nr. 3 TestV: VG München, U.v. 10.11.2025 – M 26a K 24.4837 – juris Rn. 27 f.).

II.

23

Das Gericht war nicht verpflichtet, Dritte zum Klageverfahren beizuladen. Als Behörden sind die benannten Gesundheitsämter weder beteiligten- noch beiladungsfähig (Hoppe, in Eyermann, VwGO, 16. Auflage 2022, § 65 Rn. 8). Selbst bei Auslegung des von der anwaltlich vertretenen Partei gestellten Antrags, dass damit die Beiladung des Freistaats Bayern und der Landeshauptstadt M. erreicht werden sollte, läge kein Fall einer notwendigen Beiladung (§ 65 Abs. 2 VwGO) vor. Eine einfache Beiladung nach § 65 Abs. 1 VwGO konnte jedenfalls unter ordnungsgemäßer Ermessensausübung aus überwiegenden Gründen der Prozessökonomie unterbleiben, da allenfalls mittelbare Interessen der Beizuladenden berührt wären und weil mit der Verzögerung eine Verfahrensverzögerung einhergegangen wäre (vgl. BVerwG, B.v. 9.2.2023, 6 A 3.21 – BeckRS 2023, 49229 Rn. 4 mwN). Außerdem erfordert auch eine umfassende Sachverhaltsaufklärung die Beiladung in Anbetracht des Amtsermittlungsgrundsatzes (§ 86 Abs. 1 VwGO) und des Beweisantragsr. ts (§ 86 Abs. 2 VwGO) nicht.

III.

24

Die Klage hat teilweise Erfolg. Soweit sich der streitgegenständliche Bescheid vom ... Juli 2023 auf die Teststelle in der K. Str. 5 in ... M. bezieht, ist er rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Hinsichtlich der weiteren Teststandorte ist der Bescheid rechtmäßig und verletzt den Kläger nicht in seinen Rechten.

25

1. Rechtsgrundlage für die Rückforderung sowie für die abschließende Festsetzung der Vergütung durch Bescheid ist § 7a Abs. 5 Satz 2 i.V.m. Satz 3 und Satz 5 TestV in der Fassung vom 24. Juni 2021 (Banz AT 25.06.2021 V1), die am 1. Juli 2021 in Kraft getreten ist, und auch im Zeitpunkt des Bescheiderlasses im Juli 2023 in der Weise gültig war. Hiernach macht die Beklagte Rückzahlungsansprüche durch Bescheid geltend, wobei ausgezahlte Vergütungen u.a. dann zurückzuerstatten sind, wenn die abgerechneten Leistungen nicht oder nicht ordnungsgemäß erbracht worden sind (§ 7a Abs. 5 Satz 3 Var. 1 TestV).

26

Eine Anwendung der allgemeinen Regelungen über behördliche Rücknahme- und Rückforderungsentscheidungen (Art. 48 ff. Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz – BayVwVfG) ist angesichts dieser Spezialregelung ausgeschlossen (vgl. OVG RhPf., B.v. 18.6.2025 – 6 A 10205/25.OVG – juris Rn. 13; VG Berlin, U.v. 24.6.2025 – VG 40 K 7/25 – juris Rn. 35). Erwägungen des Vertrauensschutzes stehen dem insbesondere in Anbetracht der in den Zahlungsbescheiden enthaltenen Rückforderungsvorbehalte nicht entgegen.

27

2. Der Bescheid ist formell rechtmäßig. Die Zuständigkeit der Beklagten für die Rückforderungsentscheidung ergibt sich aus § 7a Abs. 5 Satz 5 TestV.

28

Beachtliche Verfahrensfehler sind nicht ersichtlich. Die Beklagte gab dem Kläger unter Verweis auf bestehende Zweifel an der Berechtigung zur Leistungserbringung als Apotheke vor Erlass des Rückforderungsbescheides Gelegenheit, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern (Art. 28 Abs. 1 BayVwVfG), wovon der Kläger auch Gebrauch gemacht hat. Angesichts dieser Äußerungsmöglichkeit kann der Klägerbevollmächtigte trotz der verzögert gewährten Akteneinsicht nicht mit Erfolg einwenden, dass ihm vor Erlass des Bescheides nicht nochmals Gelegenheit zur (ergänzenden) Stellungnahme eingeräumt wurde. Überdies hätte eine fehlende Anhörung gemäß Art. 46 BayVwVfG jedenfalls nicht die Aufhebung des Rückforderungsbescheids zur Folge, weil sich dieser Umstand nicht auf die gebundene Entscheidung nach § 7a Abs. 5 Satz 2 i.V.m. Satz 5 TestV hätte auswirken können (vgl. VG

München, U.v. 17.12.2025 – M 26b K 23.5300 – juris Rn. 17; VG Regensburg, U.v. 13.10.2025 – RO 5 K 23.2100 – juris Rn. 62; VG München, U.v. 4.8.2025, M 26a K 24.337 – juris Rn. 40; VG Münster, U.v. 11.3.2024 – 5 K 1988/23 – juris Rn. 26).

29

Der Rückforderungsbescheid genügt den Anforderungen des Bestimmtheitsgebots (Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG), wonach eine Anordnung hinreichend bestimmt ist, 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. Aus dem Bescheid und seiner Begründung ergibt sich für den Bescheidadressaten unmissverständlich, in welchem Umfang die gegenüber dem Kläger zunächst erlassenen Zahlungsbescheide aufgehoben werden, und dass angesichts dessen von ihm ein Betrag in Höhe von 269.741,50 Euro zurückgefordert wird („Die Gesamtrückforderung für die gegenständlichen Abrechnungszeiträume beträgt 269.741,50 €.“). Unschädlich ist dabei, dass die Beklagte im Tenor des Bescheids fälschlicherweise von einem Zahlungsbescheid vom 19. Juni 2022, statt vom Zahlungsbescheid vom 16. September 2022, gesprochen hat, da sie dies im Klageverfahren entsprechend klargestellt hat. Außerdem ergibt sich jedenfalls aus der Begründung des Bescheides, dass sämtliche für die im Tenor genannten Standorte gewährten Zahlungen vollständig zurückgefordert werden. Vor diesem Hintergrund handelt es sich um den Fall einer offenbaren Unrichtigkeit gemäß Art. 42 Satz 1 BayVwVfG, die jederzeit berichtigt werden kann (s. hierzu allg. Ramsauer, in Kopp/Ramsauer, VwVfG, 21. Aufl. 2020, § 42 Rn. 5 ff.).

30

3. Der Rückforderungsbescheid ist teilweise materiell rechtswidrig soweit er sich auf den Standort K. Str. 5, ... in M. bezieht. Im Übrigen bestehen an der materiellen Rechtmäßigkeit hingegen keine Bedenken.

31

a) Nach § 7a Abs. 5 Satz 2 i.V.m. Satz 3 und Satz 5 TestV macht die Beklagte Rückzahlungsansprüche durch Bescheid geltend, wobei ein solcher Rückzahlungsanspruch der Beklagten dann besteht, soweit im Rahmen einer Prüfung nach § 7a Abs. 1 ff. TestV festgestellt wird, dass die Vergütung zu Unrecht gewährt wurde.

32

Letzteres ist auch und gerade dann der Fall, wenn der jeweilige Leistungsempfänger im Zeitpunkt der Leistungserbringung nicht nach § 6 Abs. 1 TestV zur Leistungserbringung berechtigt war, da auch dann eine Leistung nicht ordnungsgemäß erbracht wurde. Auch wenn dies im Wortlaut von § 7a Abs. 5 Satz 3 TestV nicht ausdrücklich geregelt ist, folgt dies jedenfalls aus der Regelungssystematik der §§ 7 ff. TestV, da nach § 7 Abs. 1 TestV von vornherein (nur) die nach § 6 Abs. 1 TestV berechtigten Leistungserbringer zur Abrechnung der von ihnen erbrachten Leistungen und Sachkosten mit den Kassenärztlichen Vereinigungen berechtigt sind. Außerdem stellt § 7a Abs. 1 Satz 1 TestV ausdrücklich fest, dass die Abrechnungsprüfung bezogen auf den jeweiligen Leistungserbringer erfolgt. Sinn und Zweck der Norm bestätigen diese Auslegung, da nur die berechtigten Leistungserbringer Gewähr für eine ordnungsgemäße Leistungserbringung bieten. Schließlich gilt es auch den Umstand in den Blick zu nehmen, dass zu den unmittelbar in § 7a Abs. 5 Satz 3 Var. 2 TestV genannten Dokumentationspflichten im Falle beauftragter Leistungserbringer auch der Nachweis einer gültigen Beauftragung durch den Öffentlichen Gesundheitsdienst zählt (Anlage 9.2 KBV-LE). Es sind keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass eine Überprüfung der Berechtigung durch die Beklagte nur im Falle Beauftragter im Sinne von § 6 Abs. 1 Nr. 2 TestV erfolgen sollte.

33

b) Nach Überzeugung des Gerichts verfügte der Kläger im Zeitpunkt der Leistungserbringung – anders als im Falle der weiteren Standorte – lediglich hinsichtlich des Standorts K. Str. 5, in ... M. über die erforderliche Berechtigung zur Leistungserbringung gemäß § 6 Abs. 1 Nr. 3 TestV.

34

aa) Zur Leistungserbringung nach § 6 Abs. 1 TestV berechtigt waren während des verfahrensgegenständlichen Leistungszeitraums (Februar bis Oktober 2022) die zuständigen Stellen des öffentlichen Gesundheitsdienstes und die von ihnen betriebenen Testzentren (§ 6 Abs. 1 Nr. 1 TestV), die von den Stellen des öffentlichen Gesundheitsdienstes als weitere Leistungserbringer beauftragten Dritten (§ 6 Abs. 1 Nr. 2 TestV) und die in § 6 Abs. 1 Nr. 3 TestV genannten Stellen (Arztpraxen, Zahnarztpraxen,

Apotheken, medizinische Labore, Rettungs- und Hilfsorganisationen und die von der Kassenärztlichen Vereinigung betriebenen Testzentren).

35

(1) Unstreitig ist, dass der Kläger für keinen der im Bescheid genannten Standorte die Voraussetzungen von § 6 Abs. 1 Nr. 1 TestV erfüllt oder von den Stellen des öffentlichen Gesundheitsdienstes als weiterer Leistungserbringer im Sinne von § 6 Abs. 1 Nr. 2 TestV beauftragt wurde. Insbesondere hatte der Kläger in Anbetracht der Anerkennung der Regelungen der KBV-LE Kenntnis davon, dass Leistungserbringer gemäß § 6 Abs. 1 Nr. 2 TestV einen Nachweis der gültigen Beauftragung durch den Öffentlichen Gesundheitsdienst zu dokumentieren haben. Einen solchen Nachweis hat der Kläger trotz der ihn nach § 7a Abs. 5 Satz 4 TestV treffenden Darlegungs- und Beweislast nicht erbracht. Die bloße Kenntnis der Gesundheitsämter vom Betrieb von Teststellen allein genügt angesichts dessen nicht, um vom Vorliegen einer Beauftragung des Klägers nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 TestV auszugehen.

36

(2) § 6 Abs. 1 Nr. 3 TestV bestimmt, dass Apotheken zur Erbringung von Leistungen nach § 1 Abs. 1 TestV berechtigt sind. Hierbei knüpft die Berechtigung zur Leistungserbringung ausweislich des Wortlauts der Norm unmittelbar an die Einrichtung, also an den Betrieb einer bestimmten Apotheke, nicht hingegen an die Person des Apothekers an. Für dieses einrichtungsbezogene Verständnis in Bezug auf die Berechtigung von Apotheken spricht neben dem Wortlaut ein Vergleich zu den ebenfalls in § 6 Abs. 1 Nr. 3 TestV genannten Arztpraxen. Zu diesen wird in der Begründung im Referentenentwurf der TestV in der Fassung vom 27. Januar 2021 (S. 26 f.) ausgeführt, dass unter den Begriff der Arztpraxen neben den Einzelarztpraxen und Berufsausübungsgemeinschaften auch medizinische Versorgungszentren fallen. Käme es auf die Person des Arztes an, hätte es einer solchen Klarstellung in der Verordnungsbegründung nicht bedurft (so auch VG München, U.v. 10.11.2025 – M 26a K 24.4837 – juris Rn. 39). Bestätigt wird diese Auslegung auch dadurch, dass mit der Aufnahme von Apotheken in § 6 Abs. 1 Nr. 3 TestV das „dichte Apothekennetz“ genutzt werden sollte, um einen ortsnahen und niedrighwelligen Zugang der Bevölkerung zu PoC-Antigen-Tests sicherzustellen (s. Begründung des Referentenentwurfs der TestV in der Fassung vom 27. Januar 2021, S. 27). Das Ziel einer möglichst flächendeckenden Verfügbarkeit von Teststandorten anknüpfend an das Apothekennetz setzt voraus, dass die Berechtigung der Apotheke einrichtungs- und damit auch standortbezogen verstanden wird. Wären Apotheker als solche unabhängig vom Apothekenstandort generell und an jedem beliebigen Standort leistungsberechtigt, so wäre dies dem erstrebten Ziel einer Flächenabdeckung auch in strukturschwachen Gebieten nicht in gleichem Maße förderlich. Außerdem belegt auch der Vergleich mit der Regelungssystematik der Allgemeinverfügung des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege vom 11. März 2021 (Az.: G47-G8000-2021/1101) diese einrichtungsbezogene Auslegung, da in dieser bis zum Inkrafttreten von § 6 Abs. 1 Nr. 3 TestV n.F. ausdrücklich die Inhaber von Apothekenbetriebserlaubnissen nach § 1 Abs. 2 Apothekengesetz als weitere Leistungserbringer beauftragt wurden, wobei seinerzeit Testungen auch ausdrücklich außerhalb von Apotheken in anderen geeigneten Räumen durchgeführt werden durften. Schließlich spricht für ein enges einrichtungsbezogenes Verständnis auch das Spannungsverhältnis, das andernfalls im Falle einer räumlichen Entgrenzung zwischen dem ordnungsgemäßen Teststellenbetrieb und der Erfüllung der den Apotheker treffenden apothekenrechtlichen Verpflichtungen entstehen würde. Dieser Auslegung kann wiederum ein Vergleich zu den ebenfalls in § 6 Abs. 1 Nr. 3 TestV genannten Rettungs- und Hilfsorganisation – gemeint sind laut der Begründung des Referentenentwurfs der TestV in der Fassung vom 24. Juni 2021, S. 33 die in § 5 Abs. 8 Infektionsschutzgesetz (IfSG) genannten Organisationen und andere Organisationen mit vergleichbarem Tätigkeitsprofil – nicht entgegengehalten werden, da deren Berechtigung an die Organisation als solche und nicht etwa an von diesen betriebene Standorte anknüpft.

37

(3) Vor diesem Hintergrund liegen die Voraussetzungen von § 6 Abs. 1 Nr. 3 TestV jedenfalls dann vor, wenn die abzurechnende Leistung unmittelbar in den Betriebsräumen der Apotheke erbracht wird. Gleiches gilt jedenfalls dann, wenn die Leistung zwar nicht unmittelbar in den Betriebsräumen, aber in einer solchen räumlichen Nähe zur Apotheke erbracht wird, die eine Anbindung an den Apothekenbetrieb und die Einhaltung eines hohen Qualitätsstandards ermöglicht, der insbesondere durch die Anleitung und Überwachung des Testpersonals durch den Apotheker bzw. verantwortliches pharmazeutisch geschultes Personal vor Ort gewährleistet wird. Dies folgt daraus, dass sich die Privilegierung der Apotheken gegenüber sonstigen Leistungserbringern, die einer Beauftragung bedürfen, aus den apothekenrechtlichen

Pflichten und insbesondere aus der Verantwortlichkeit des Apothekers bzw. des pharmazeutischen Fachpersonals vor Ort rechtfertigt. Wie groß dabei die Distanz zwischen Apotheke und Teststelle maximal sein darf, lässt sich nicht anhand konkreter Entfernungen allgemeingültig definieren, sondern ist nach einer Bewertung aller Umstände des jeweiligen Einzelfalles zu beurteilen. Je größer die räumliche Distanz zwischen dem Standort der Apotheke und dem Ort der Leistungserbringung ist, desto gewichtigerer Anhaltspunkte bedarf es, um noch von einer Anbindung an den Apothekenbetrieb ausgehen zu können.

38

bb) Unter Zugrundelegung dieser Maßstäbe gelangt die Kammer unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalles zu der Überzeugung (§ 108 VwGO), dass die Voraussetzungen von § 6 Abs. 1 Nr. 3 TestV nur in Bezug auf den Standort in der K. Str. 5 in ... M. erfüllt sind. Unmittelbar dort befand sich zum Zeitpunkt der Leistungserbringung eine (derzeit geschlossene) Filialapotheke des Klägers, deren Personal der Kläger nach seinen in der mündlichen Verhandlung gemachten Angaben auch für den Betrieb dieser Teststelle einsetzte. Vor diesem Hintergrund kann von einer unmittelbaren Anbindung an den Apothekenbetrieb ausgegangen werden.

39

Hinsichtlich der weiteren Teststandorte gelangt die Kammer unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalles hingegen zu der Überzeugung, dass diese nicht an eine der vom Kläger betriebenen Apotheken angebunden waren. Maßgeblich spricht hierfür vor allem die räumliche Distanz zwischen den Teststellen und den vom Kläger betriebenen Apotheken. Mit Ausnahme des o.g. Standortes in der K. Str. 5 in M. befindet sich keine der verfahrensgegenständlichen Teststellen in unmittelbarem Umkreis zu einer vom Kläger betriebenen (Filial-)Apotheke. Stattdessen war die Distanz zwischen den Apotheken und den Teststellen teilweise so groß, dass sie sich in unterschiedlichen Landkreisen befanden (hinsichtlich der Standorte im Landkreis G. -P. und im Landkreis E. lag dazwischen sogar noch ein weiterer Landkreis). Selbst die innerhalb der Landeshauptstadt M. gelegenen Teststellen liegen räumlich so weit voneinander entfernt, dass sich ein räumlicher Bezug nicht aufdrängt, da sie in unterschiedlichen Stadtteilen liegen (Apotheken in F. -West; Teststellen in O. bzw. W. *). Neben der räumlichen Distanz spricht vorliegend auch die Gesamtzahl der vom Kläger betriebenen Teststellen gegen eine Anbindung an den Apothekenbetrieb. In diesem Zusammenhang gilt es auch die in §§ 1 Abs. 2, § 2 Abs. 5 Apothekengesetz (ApoG) zum Ausdruck gebrachte gesetzgeberische Wertung zu berücksichtigen, wonach die Erlaubnis zum Betrieb mehrerer öffentlicher Apotheken u.a. von deren räumlicher Entfernung abhängt und auch zahlenmäßig begrenzt ist.

40

Ferner ergeben sich auch aus dem Verhältnis des Klägers zu den vor Ort in den Teststellen eingesetzten Mitarbeitern keine hinreichenden Anhaltspunkte, die auf eine Anbindung an eine seiner Apotheken schließen lassen. So gab der Kläger in der mündlichen Verhandlung an, dass er die genaue Zahl der in den einzelnen Teststellen beschäftigten Mitarbeiter nicht benennen könne, weil er deren Einstellung nicht verantwortet habe, nachdem dies in den Verantwortungsbereich seiner Kooperationspartner gefallen sei. Mit anderen Worten handelte es sich (jedenfalls überwiegend) nicht um vom Kläger in seinen Apotheken ohnehin beschäftigtes Personal. Zwar habe das Personal seinen Weisungen unterlegen. Ein formales Weisungsrecht genügt für sich allein gesehen jedoch nicht, um von der Anbindung an eine Apotheke ausgehen zu können, nachdem der Kläger selbst angab, seine Teststellen jeweils an nur zwei Tagen pro Woche besucht zu haben. Gleiches gilt hinsichtlich der Schulung des Personals entsprechend des Qualitätsmanagementsystems der Apotheke. Zum Einen folgt auch hieraus nicht zwingend ein Einrichtungsbezug, zum anderen gab der Kläger außerdem an, nicht sämtliche Schulungen selbst durchgeführt zu haben, sondern vor allem Folgeschulungen an bestimmte an den Teststellen eingesetzte Mitarbeiter delegiert zu haben.

41

In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen ist der Umstand, dass die Testzertifikate namens der R. - Apotheke ausgestellt worden seien, in der Gesamtschau nicht von solchem Gewicht, dass allein deshalb von einer Anbindung der Teststellen an die Apotheke auszugehen wäre. Mangels Einrichtungsbezugs ergibt sich eine Anbindung an eine bestimmte Apotheke auch nicht daraus, dass der Kläger die fachliche Verantwortung für die ordnungsgemäße Testung übernommen und für Rückfragen zur Verfügung gestanden habe.

42

Alldem steht nicht entgegen, dass das Landratsamt ... das Vorliegen der Voraussetzungen hiervon abweichend beurteilt hat. Die Beurteilung, ob ein Leistungserbringer die Voraussetzungen von § 6 Abs. 1 TestV erfüllt, obliegt im Verwaltungsverfahren der Beklagten bzw. im verwaltungsgerichtlichen Verfahren dem Gericht. Zwar steht es der Beklagten frei, die Gesundheitsämter im Verwaltungsverfahren im Rahmen ihrer Amtsermittlung zur Stellungnahme aufzufordern. Bei alledem ist den Regelungen der TestV jedoch nicht zu entnehmen, dass die Beklagte an die Einschätzung der Gesundheitsbehörden gebunden wäre. Jedenfalls können Stellungnahmen einzelner Landratsämter in Bezug auf die Berechtigung zur Abrechnung nach § 6 Abs. 1 Nr. 3 TestV im Verhältnis zur Beklagten keine Grundlage für das Entstehen eines schutzwürdigen Vertrauens des Klägers in die Berechtigung zur Abrechnung entstehen lassen.

43

Ob der Berechtigung zur Leistungserbringung als Apotheke nach § 6 Abs. 1 Nr. 3 TestV ferner außerdem der Umstand entgegensteht, dass der Kläger diese Teststellen offenbar nicht ausschließlich in eigener Verantwortung, sondern jedenfalls teilweise auch in Kooperation mit einem nicht von § 6 Abs. 1 Nr. 3 TestV erfassten Unternehmen erbracht hat, konnte vor diesem Hintergrund offenbleiben.

III.

44

Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO, wobei die Kostenquote aus dem Verhältnis der auf den Standort K. Str. 5 in ... M. gewährte Vergütung (53.008,50 €) zur Höhe der Gesamtrückforderung (269.741,50 €) folgt.

IV.

45

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