

Titel:

Coronavirus, SARS-CoV-2, Corona-Testungen durch Vertragsärztin, Freiwillige Bürgertests, Wunschtestungen, Abrechnungsverfahren, Bayerisches Testkonzept, Abrechnungsvereinbarung, Ausschlussfrist, Keine Wiedereinsetzung in den vorherigen Stand, Verwaltungsrechtsweg, Vergütungsanspruch, öffentlichrechtlicher Vertrag, Geschäftsführung ohne Auftrag, Wiedereinsetzung

Normenketten:

Vereinbarung über die Durchführung der Abrechnung im Rahmen von Testungen für den Nukleinsäurenachweis des Vorliegens einer Infektion mit dem beta-Coronavirus SARS-COV-2
Abrechnungsbestimmungen der Kassenärztlichen Vereinigung ...

SGB X § 57

SGB V § 78

Schlagworte:

Coronavirus, SARS-CoV-2, Corona-Testungen durch Vertragsärztin, Freiwillige Bürgertests, Wunschtestungen, Abrechnungsverfahren, Bayerisches Testkonzept, Abrechnungsvereinbarung, Ausschlussfrist, Keine Wiedereinsetzung in den vorherigen Stand, Verwaltungsrechtsweg, Vergütungsanspruch, öffentlichrechtlicher Vertrag, Geschäftsführung ohne Auftrag, Wiedereinsetzung

Tenor

I. Die Klage wird abgewiesen.

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

III. Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags abwenden, wenn nicht der jeweilige Beklagte vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Tatbestand

1

Die Klägerin begehrt eine weitere Vergütung für von ihr durchgeführte Testungen auf eine Infektion mit dem SARS-CoV-2 Virus sowie Impfungen gegen das SARS-CoV-2 Virus.

2

Die Klägerin betreibt eine Allgemeinarztpraxis in Sie führte im streitgegenständlichen Zeitraum Testungen zur Feststellung einer Infektion mit dem SARS-CoV-2-Virus durch, welche sie über die Beklagte zu 1 abrechnete.

3

Aus dem Arzteinzelnachweis des Abrechnungsservice vom 23. August 2021 geht hervor, dass seitens der Beklagten zu 1 im Zeitraum April 2021 bis Juni 2021 zugunsten der Klägerin die Gebührenordnungsposition (GOP) 98050 vier Mal abgerechnet wurde.

4

Mit Honorarbescheid vom 15. November 2021 für das Quartal 2/2021 erfolgte unter dem Buchungstext „SARS-CoV-2 Bayerisches Testkonzept“ eine Vergütung von 100,00 EUR.

5

Mit Schreiben vom 11. Dezember 2021 legte die Klägerin Widerspruch gegen den Honorarbescheid für das Quartal 2/2021 vom 15. November 2021 ein. Mit Schreiben vom 23. April 2022 führte die Klägerin aus, dass in der Honorarzusammenstellung unter anderem 90x die GOP fehlen würde. Außerdem könne die Vereinbarung des Freistaats Bayern mit der Beklagten zu 1 keine Rechtsgrundlage für das Handeln der Beklagten zu 1 sein. Die maßgeblichen Regelungen seien im Fünften Sozialgesetzbuch (SGB V) enthalten.

Hiernach seien gesonderte Verträge der Beklagten zu 1 nur mit Krankenkassen möglich. Eine Rechtsgrundlage für den Abschluss anderweitiger Vereinbarungen sei nicht ersichtlich. Die Abrechnungen von Leistungen, die zusätzlich zur vertragsärztlichen Versorgung erbracht werden, würden nicht unter die Zuständigkeit der kassenärztlichen Vereinigung fallen. Hilfsweise werde die Kompetenz des Vorstands der Beklagten zu 1 zum Abschluss dieser Vereinbarung bestritten. An die Stelle der in der Vereinbarung genannten Vergütung habe die Vergütung nach der Gebührenordnung der Ärzte für ärztliche Leistungen zu treten. Hierzu seien die Ziffern 1, 5, 298, A245, 70 der Gebührenordnung für Ärzte (GOÄ) anzusetzen, was eine Gebühr von 46,70 (zuletzt 46,91) EUR pro Testung ergebe. Selbst wenn die Vereinbarung maßgebend sei, so seien die Vergütungsansätze nicht nachvollziehbar. Die Vergütung von 25,00 EUR für die GOP 98050 sei nicht aufwandsgerecht. Es läge ein Vertrag zu Lasten Dritter vor. Es sei nicht erkennbar, inwieweit die Vorgaben aus § 87 SGB V eingehalten worden seien.

6

Mit Schreiben vom 23. August 2023 wies die Beklagte zu 1 die Klägerin auf die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte hinsichtlich der Streitigkeiten über die Abrechnung und Vergütung im Rahmen des Bayerischen Testkonzepts, nach der Coronavirus-Impfverordnung (CoronaImpfV), CorSurV und § 4a SARS-CoV-2-Arzneimittelversorgungsverordnung hin. Enthalten war ebenso eine neue Rechtsbehelfsbelehrung.

7

Mit Schriftsatz vom 19. September 2023 erhob die Klägerin gegen den Honorarbescheid vom 15. November 2021 Klage zum Bayerischen Verwaltungsgericht Augsburg.

8

Zur Begründung wurde zunächst auf das Vorbringen im Widerspruchsverfahren verwiesen.

9

Mit Schreiben vom 31. Januar 2024 ist die Beklagte zu 1 der Klage entgegengetreten und beantragt,

10

die Klage abzuweisen.

11

Zur Begründung wird ausgeführt, dass zur Erleichterung der Einreichung von Abrechnungen von ärztlichen Impf- und Testleistungen bundesweit einheitliche Pseudo-Gebührenordnungspositionen (GOP) eingeführt worden sein. Auch im Rahmen des Bayerischen Testkonzepts seien solche GOP eingesetzt worden. Im Rahmen des bayerischen Testkonzepts sei die Vereinbarung zwischen der Beklagten zu 1 und dem Freistaat Bayern über die Durchführung der Abrechnung im Rahmen von Testungen für den Nukleinsäurenachweis des Vorliegens einer Infektion mit dem beta-Coronavirus SARS-CoV-2 vom 23. Juni 2020 maßgeblich. Die von der Klägerin im Widerspruch benannten fehlenden GOPs seien nicht formgerecht abgerechnet worden. Eine Einreichung zum jetzigen Zeitpunkt sei nicht mehr möglich. Bei der GOP 98050 handele es sich um solche zur Umsetzung des Bayerischen Testkonzepts. Für die Abrechnung würden die Abrechnungsbestimmungen der Beklagten zu 1 entsprechend gelten. § 2 der Bestimmungen sei nicht eingehalten worden. Eine Abrechnung sei nicht mehr möglich. Die Vereinbarung sei rechtmäßig, da es sich um einen öffentlichrechtlichen Vertrag gem. §§ 53ff. Zehntes Sozialgesetzbuch (SGB X) handele. Sie sei in Übereinstimmung mit § 75 Abs. 6 SGB V geschlossen worden. Es handele sich lediglich um einen Rahmenvertrag, der eine Abrechnungsberechtigung für Vertragsärzte schaffe, damit erbrachte Leistungen in dem in der Abrechnungsvereinbarung geregelten Umfang vergütet werden könnten. Die Klägerin sei nicht verpflichtet gewesen, über die GOP 98050 abzurechnen. Eine Vergütung nach GOÄ wäre nach individueller Vereinbarung mit den testwilligen Personen ebenfalls möglich gewesen. Soweit die Klägerin eine Vergütung auf Basis der GOÄ anstelle der GOPs geltend mache, sei die Beklagte zu 1 bereits nicht passivlegitimiert. Die Beklagte zu 1 sei lediglich auf Basis der Vereinbarung mit dem Freistaat Bayern für die Abrechnung zuständig.

12

Mit Schriftsatz vom 25. Februar 2024 trug die Klägerin zur Begründung der Klage vor. Sie verwende in ihrer Praxis die Software „Medistar“ der Compu Group Medical Deutschland AG (CMG AG). Die Systembetreuung obliege der ... GmbH. Von der Systembetreuung sei mitgeteilt worden, dass eine Abfrage der GOP-Ziffern durch eine Patientenliste erfolgen könne. Diese Liste sei mit den an die Beklagte zu 1

übermittelten Daten identisch. Die Klägerin habe diese Listen der Beklagten zu 1 vorgelegt. Die Beklagte zu 1 habe jedoch am 20. Dezember 2022 mitgeteilt, dass sie keine bzw. andere Daten übermittelt bekommen habe. Eine Abfrage der Leistungsziffernstatistik bei der Systembetreuung habe wiederum andere Werte ergeben. Es habe sich sodann herausgestellt, dass die Unterschiede auf einem Übermittlungsfehler in der Sphäre der Klägerin beruhen würden. Der Klägerin sei nicht bekannt gewesen, dass für jeden Patienten ein weiterer „Kassenschein“ angelegt werden müsse. Da als Kostenträger keine gesetzliche Krankenkasse hinterlegt gewesen sei, seien die Leistungen nicht an die Beklagte zu 1 übermittelt worden. Die von der Software angebotene „Testabrechnung“ habe keinen Fehler angezeigt, da auch dort nur Daten überprüft würden, für die ein Kassenschein angelegt worden sei. Hierüber sei die Klägerin jedoch nicht informiert worden. Die Klägerin habe sämtliche Patienten, bei denen eine Abstrichentnahme durchgeführt und kein weiterer Krankenschein angelegt worden sei, gesondert abgefragt. Diese Leistungen müssten noch vergütet werden. Die Abrechnungsbestimmungen der Beklagten zu 1 und die darin enthaltene Ausschlussfrist sei nicht anwendbar, da es sich nicht um eine abrechnungsfähige Leistung nach § 2a der Abrechnungsbestimmungen handle. Der Freistaat Bayern bediene sich bei der Gebührenbemessung für jede Ziffer grundlos unterschiedlicher Sätze. Die GOÄ Ziffer 5 für körperliche Untersuchungen sei vollständig unberücksichtigt geblieben. Unabhängig davon bestehe keine Kompetenz der Beklagten zu 1 als Abrechnungsstelle für den Freistaat Bayern oder die Bundesrepublik Deutschland tätig zu werden. Selbst wenn das der Fall wäre, so würde der Abschluss solcher Verträge der Mitgliedervertretung der Beklagten zu 1 unterfallen. Selbst wenn die Mitglieder der Beklagten zu 1 über ihren gesetzlichen Auftrag hinaus weitere Aufgaben wahrnehmen wollen würden, so könne dies nicht in der von der Beklagten zu 1 gewählten Form geschehen. § 75 Abs. 6 SGB V ermögliche keinen Aufgabenzuwachs außerhalb der Sozialversicherung. Durch die systematische Stellung der Vorschrift werde klar, dass nur Aufgaben der ärztlichen Versorgung im Rahmen des Sicherstellungsauftrags gemeint sein könnten. Die Vertragsbeziehungen zwischen den Beteiligten seien weiterhin nicht klar. Ein Vertrag zwischen dem Freistaat Bayern und den Kassenärzten sei nicht erfolgt. Das Rechtsinstitut der Realofferte könne auf den Auftrag zu einem medizinischen Behandlungsvertrag keine Anwendung finden. Außerdem könne der Abrechnungsvertrag selbst keine Offerte an die Kassenärzte darstellen, da ihnen dieser nicht bekannt gemacht worden sei. Lediglich die Rundschreiben der Beklagten zu 1 könnten ein solches Angebot darstellen, welches die Beklagte zu 1 als Bote übermittelt habe. Selbst wenn es zum Vertragsschluss gekommen sei, so sei die materielle Ausschlussfrist nicht auf diese Leistungen anwendbar. Jedenfalls liege ein Formmangel vor, da ein schriftlicher Vertrag zwischen der Klägerin und dem Freistaat Bayern nicht vorliege. Rechtsfolge wäre somit ein Anspruch aus Geschäftsführung ohne Auftrag oder ein öffentlichrechtlicher Erstattungsanspruch.

13

Mit Schriftsatz vom 25. April 2024 führt die Beklagte zu 1 ergänzend aus, es sei weiterhin vom Fehlen einer form- und fristgerechten Einreichung auszugehen. Hinsichtlich der Anwendbarkeit der Abrechnungsbestimmungen der Beklagten zu 1 werde auf Ziffer 1.4 der Abrechnungsvereinbarung des Freistaats Bayern und der Beklagten zu 1 verwiesen. Zur Abrechnungsvereinbarung Bayerisches Testkonzept werde auf das Vorbringen in den Verfahren S 38 KA 92/22 und S 38 KA 93/22 (jetzt Au 9 K 24.1511 und Au 9 K 24.1512) verwiesen.

14

Mit Schriftsatz vom 2. Juni 2024 führte die Klägerin zur beantragten Wiedereinsetzung aus, dass die Beklagte zu 1 das Nachholen der Einreichungen selbst abgelehnt habe. Außerdem bestünden hierzu gar nicht die technischen Voraussetzungen im Rahmen des Onlineportals. Die Klägerin habe die Nachreichungen im Rahmen des Widerspruchs- und Klageverfahrens vorgenommen.

15

Mit Beschluss vom 14. August 2024 wurde der Freistaat Bayern zunächst zum Verfahren beigelegt.

16

Am 2. Dezember 2024 fand die mündliche Verhandlung statt. Auf das hierüber gefertigte Protokoll wird Bezug genommen.

17

Mit Schreiben vom 14. Januar 2025 nahm der Freistaat Bayern zum Verfahren Stellung. Die Abrechnungsvereinbarung regule nicht lediglich den Ablauf der Abrechnung der erbrachten Leistungen. Die Vereinbarung habe das Angebot des Freistaats Bayern auf Abschluss eines Dienst- oder Werkvertrags an

die Mitglieder der Beklagten zu 1 mit ihren wesentlichen Vertragsbestandteilen beinhaltet. Dieses Angebot habe die Beklagte zu 1 als Abrechnungsdienstleisterin des Freistaats Bayern an die abrechnungsberechtigten Ärztinnen und Ärzte im Auftrag des Freistaats als Botin kommuniziert. Das Angebot sei durch die Klägerin durch Vornahme der Leistungshandlung angenommen worden. Hierdurch sei ein Dienst- oder Werkvertrag i.V.m. der Abrechnungsvereinbarung mit dem Freistaat Bayern zustande gekommen, aus dem sich der Vergütungsanspruch ergebe. Dass die Vereinbarung Ärzte auch als Vertragspartner adressiere, lasse sich sowohl der Präambel, als auch den einzelnen Ziffern der Vereinbarung entnehmen. Der Personenkreis der potentiellen Antragsempfänger sei hinreichend konkretisiert gewesen, da sich das Angebot an sämtliche Vertragsärzte, Poolärzte und Laborärzte gerichtet habe. Die Rechtsgrundlage für den jeweiligen Vergütungsanspruch liege in jedem zwischen dem Vertragsarzt und dem Freistaat Bayern für jede Testung abgeschlossenen Vertrag i.V.m. der Vereinbarung. Die Beklagte zu 1 sei hingegen für die Abwicklung und Abrechnung zuständig gewesen, wobei für die Einreichung der Abrechnungen durch Vertragsärzte die Ordnungsvorschriften der Beklagten zu 1 zur Anwendung kamen. Dies entspreche analog der Konstellation bei der TestV des Bundes, bei der auf Grundlage einer Bundesverordnung aus Bundesmitteln Testungen finanziert worden seien, die Abrechnung gem. § 7 Abs. 1 TestV aber gegenüber der jeweiligen Kassenärztlichen Vereinigung erfolgt sei.

18

Mit Schreiben vom 4. März 2025 stellte die Klägerin folgenden Antrag:

19

1. Die Beklagte und der Freistaat Bayern (Beklagter zu 2) werden gesamtschuldnerisch verurteilt, an die Klägerin einen Betrag in Höhe von 4.121,90 EUR zu bezahlen.

20

2. Hilfsweise zu Ziffer 1: Die Beklagte und der Freistaat Bayern (Beklagte zu 2) werden verpflichtet, der Klägerin für das Quartal 2/2021 weitere 86 Coronatestungen nach Bayerischem Testkonzept (GOP 98050), mithin 2.150,00 EUR zu erstatten.

21

Zudem sind Zinsen festzusetzen.

22

Für den Fall des (teilweisen) Unterliegens wird die Zulassung der Berufung gem. § 124 Abs. 2 Ziff. 2 und 3 VwGO beantragt.

23

Hierzu führte die Klägerin aus, dass nach Ziffer 10.3 Satz 2 der Abrechnungsvereinbarung eine Abrechnung auch nach Außerkrafttreten der Vereinbarung möglich sei. Außerdem müsse Ziffer 1.4 dahingehend ausgelegt werden, dass lediglich die Formalia der Einreichung gemeint seien, nicht jedoch der Verweis auf eine materielle Ausschlussfrist. Die Notwendigkeit der in den Abrechnungsbestimmungen enthaltenen Ausschlussfrist werde grundsätzlich damit gerechtfertigt, im Rahmen der Sozialversicherung so schnell wie möglich eine Gesamtvergütung festzustellen. Diese Notwendigkeit erschließe sich in der vorliegenden Konstellation nicht. Eine „offerta ad incertas personas“ kommen nicht in Frage, da im vorliegenden Fall die Identität des Vertragspartners nicht unerheblich sei. Der Freistaat Bayern bestreite, dass es sich um eine Angelegenheit des öffentlichen Rechts handle. Jedoch liege ein Tätigwerden auf dem Gebiet des Infektionsschutzes bzw. Seuchenrechts vor.

24

Die Beklagte zu 1 nahm zu den Ausführungen der Klägerin mit Schreiben vom 1. April 2025 Stellung. Die Beklagte zu 1 sei für einen Anspruch aus Geschäftsführung ohne Auftrag nicht richtige Klagegegnerin, da die Klägerin nicht im Interesse der Beklagten zu 1 als „Geschäftsherrin“ tätig geworden sei. Des Weiteren sei im Rahmen der Vereinbarung mit dem Freistaat Bayern für „die Einreichung der Abrechnung durch die Vertragsärzte“ Ziffer 1.4 maßgeblich und damit die verbindliche Geltung der Abrechnungsbestimmungen der Beklagten zu 1. Gem. § 3 Abs. 1 dieser Bestimmungen seien die Abrechnungen grundsätzlich jeweils am 10. Werktag nach Quartalsende einzureichen. Die Frist des § 3 Abs. 1 werde im Rahmen des Mitgliederbezugs der Beklagten zu 1 jeweils bekanntgegeben. Darüber hinaus stelle § 3 Abs. 4 der Bestimmungen eine materielle Ausschlussfrist dar, deren Rechtmäßigkeit vom Bayerischen Landessozialgericht mehrfach bestätigt worden sei. Ziffer 10. der Vereinbarung beziehe sich nur auf die

Vertragsparteien Freistaat Bayern und Kassenärztliche Vereinigung und habe auf die Abrechnungsvorgaben der Vertragsärzte keine Auswirkungen. Die von der Klägerin geltend gemachten Leistungen seien weder form- noch fristgerecht abgerechnet worden.

25

Mit Schriftsatz vom 23. April 2025 führte der Freistaat Bayern zum Schreiben der Klägerin aus, dass eine Einwilligung in eine subjektive Klageerweiterung nicht erklärt werde. Bei zulässiger Klageänderung werde beantragt,

26

die Klage abzuweisen.

27

Der Freistaat Bayern habe mit Schreiben vom 30. Dezember 2024 einen Verzicht auf die Einrede der Verjährung ausdrücklich nicht erklärt. Somit werde hinsichtlich des geltend gemachten Anspruchs die Einrede der Verjährung erhoben. Es gelte die regelmäßige Verjährungsfrist der §§ 195, 199 BGB, sodass mit Ablauf des 31. Dezember 2024 die Verjährung eingetreten sei.

28

Mit Schriftsatz vom 5. Mai 2025 führte die Klägerin ergänzend aus, dass sich der Fehler in der klägerischen Abrechnung erst im Laufe des Verfahrens herausgestellt habe, da weder die Klägerin noch die Beklagte zu 1 in der Lage gewesen seien, kurzfristig die Übermittlung der Leistungsziffern zu überprüfen. Die Daten könnten nach Auskunft des Softwareanbieters nur durch Nachzählen der Abrechnungsziffern in den Patientenlisten ermittelt werden. Die Beklagte zu 1 könne oder wolle eine Übermittlungsdatei nicht zur Verfügung stellen. Würde die Beklagte zu 1 einen digitalen Abgleich der von ihr verarbeiteten Daten ermöglichen, so wäre der Fehler früher aufgefallen und hätte seitens der Klägerin behoben werden können. Gegenüber den sonstigen Leistungserbringern sei eine Ungleichbehandlung gegeben, da diese nicht dasselbe Abrechnungssystem genutzt hätten. Für diese sei deshalb leichter zu erkennen gewesen, welche Leistungen abgerechnet worden seien. Die Anwendbarkeit der Ausschlussfrist sei rechtswidrig, hilfsweise werde die Wiedereinsetzung in den vorherigen Stand beantragt. Die Einrede der Verjährung greife nicht durch, da diese gem. § 204 Abs. 1 Nr. 1 BGB gehemmt sei. Hierauf habe der Beklagte zu 2 in seinem Schriftsatz vom 30. Dezember 2024 selbst hingewiesen, weshalb die Erhebung der Einrede jedenfalls treuwidrig sei.

29

Mit Beschluss vom 6. Mai 2025 wurde der Beiladungsbeschluss vom 14. August 2024 aufgehoben und der Freistaat Bayern nunmehr als Beklagter zu 2 geführt.

30

Am 26. Mai 2025 fand eine weitere mündliche Verhandlung statt. Auf das hierüber gefertigte Protokoll wird verwiesen.

31

Zur Ergänzung des Sach- und Streitstandes wird auf von der Beklagten zu 1 vorgelegte Behördenakte und die Gerichtsakte Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

32

Die Kammer konnte über die Klage der Klägerin verhandeln und entscheiden, ohne dass der Beklagte zu 2 an den mündlichen Verhandlungen vom 2. Dezember 2024 und 26. Mai 2025 teilgenommen hat. Auf den Umstand, dass beim Ausbleiben eines Beteiligten auch ohne ihn verhandelt und entschieden werden kann, wurden die Beteiligten ausweislich der Ladung ausdrücklich hingewiesen (§ 102 Abs. 2 Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO).

33

Die Klage hat keinen Erfolg. Sie ist zwar zulässig, jedoch nicht begründet.

34

1. Für die vorliegende Klage ist der Verwaltungsrechtsweg gem. § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO eröffnet. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (B.v. 21.3.2024 – 3 B 12.23 – juris Rn. 6) ist für

Klagen auf Bescheidung von Anträgen auf Abrechnung und Vergütung von Leistungen nach der Coronavirus-Testverordnung (TestV) der Verwaltungsrechtsweg eröffnet, da der Regulationsgegenstand, die Systematik und Zielsetzung der TestV dafürsprechen, dass das streitige Rechtsverhältnis überwiegend vom Infektionsschutzrecht geprägt ist. Dieser Gedanke ist auf die vorliegende Konstellation, in der die Klägerin als Ärztin die Abrechnung von Coronatestungen nach dem Bayerischen Testkonzept geltend macht, übertragbar. Diesen Bürgertests lag ebenso die Intention der Eindämmung des Coronavirus zu Grunde. Es handelte sich somit ebenfalls um präventive Maßnahmen, die dem Infektionsschutz bzw. dem Sicherheitsrecht zuzuordnen sind.

35

2. Die fristgerecht erhobene Klage ist hinsichtlich des Hauptantrags zulässig.

36

a) Soweit sich die Klage gegen die Beklagte zu 1 richtet, ist diese als Verpflichtungsklage gem. § 42 Abs. 1 Alt. 2 VwGO auf Abänderung des Honorarbescheids vom 15. November 2021 und Festsetzung einer höheren Vergütung statthaft. Für den gegen den Beklagten zu 2 geltend gemachten Anspruch erweist sich die allgemeine Leistungsklage als statthafte Klageart.

37

b) Die Klägerin konnte ihre Klage auch wirksam nachträglich auf den zunächst beigeladenen Freistaat Bayern erweitern. Dies stellt eine subjektive Klageerweiterung dar, die allerdings nicht unmittelbar in § 91 VwGO geregelt ist. Es handelt sich jedoch um eine Klageänderung, denn der Streitgegenstand wird auch durch subjektive Umstände, nämlich die durch die Klage verbundenen Hauptbeteiligten, bestimmt. Deshalb sind die Regeln der objektiven Klageänderung entsprechend anzuwenden (vgl. Wöckel in Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 91 Rn. 20, 22). Zwar hat der Beklagte zu 2 seine Zustimmung zur Klageerweiterung ausdrücklich nicht erteilt. Jedoch war diese als sachdienlich anzusehen, da sie der endgültigen Ausräumung des Streitgegenstands dient, weil abschließend festgestellt werden kann, ob und gegen wen ein Anspruch auf Vergütung der Testungen besteht.

38

3. Die Klage ist im Hauptantrag jedoch unbegründet. Der Klägerin steht weder gegen die Kassenärztliche Vereinigung als Beklagte zu 1 noch gegen den Freistaat Bayern als Beklagten zu 2 ein Anspruch auf (weitere) Vergütung der Testung asymptomatischer Personen (GOP 98050) unter Anwendung der GOÄ-Ziffern zu.

39

Die Klägerin macht geltend, ihr stehe eine höhere Vergütung für die Durchführung der Wunschtellungen nach dem Bayerischen Testkonzept zu, da die in der Abrechnungsvereinbarung vom 23. Juni 2020 i.d.F. vom 31. August 2020 festgelegte Vergütung von 25,00 EUR als zu gering anzusehen sei. Vielmehr sei unter Heranziehung der GOÄ-Ziffern eine Vergütung von 46,91 EUR pro Testung anzunehmen. Da die Abrechnungsvereinbarung der beiden Beklagten keine rechtmäßige Rechtsgrundlage für die Abrechnung der Testungen darstelle, ergebe sich der Anspruch auf die Vergütung aus dem öffentlichrechtlichen Erstattungsanspruch bzw. einer öffentlichrechtlichen Geschäftsführung ohne Auftrag.

40

a) Ein solcher Anspruch besteht gegen die Beklagte zu 1 bereits deshalb nicht, weil die Abrechnung der Testungen nach dem Bayerischen Testkonzept sich abschließend nach der Abrechnungsbestimmung vom 23. Juni 2020 i.d.F. vom 31. August 2020 i.V.m. den Abrechnungsbestimmungen der Beklagten zu 1 richtet. Damit besteht kein Raum für einen (höheren) Vergütungsanspruch aus öffentlichrechtlichem Erstattungsanspruch bzw. einer öffentlichrechtlichen Geschäftsführung ohne Auftrag.

41

aa) Im Quartal 2/2021 stellte die Abrechnungsvereinbarung vom 23. Juni 2020 i.d.F. vom 31. August 2020 die Grundlage für die Abrechnung der durch die Vertragsärzte durchgeführten Wunschtellungen asymptomatischer Personen dar. Mit dieser Vereinbarung wurde der Beschluss des Bayerischen Ministerrats vom 16. Juni 2020 zur Schaffung eines Testangebots für alle Bewohner Bayerns ohne das Vorliegen von Symptomen einer Infektion mit dem Coronavirus (Bayerisches Testangebot) umgesetzt. Bei der Abrechnungsvereinbarung vom 23. Juni 2020 i.d.F. vom 31. August 2020 handelt es sich um einen öffentlichrechtlichen Vertrag gem. § 53 Abs. 1 SGB X in der Form eines koordinationsrechtlichen Vertrages,

da durch die Vereinbarung geregelt wird, dass die Beklagte zu 1 für die Abrechnung bestimmter Leistungen zuständig ist, während der Beklagte zu 2 sich zur Finanzierung dieser Leistungen bereit erklärt.

42

Dieser Vertrag ist auch wirksam zustande gekommen, insbesondere wurde er gem. § 56 SGB X schriftlich geschlossen. Der Vorstand der Beklagten zu 1 war auch gemäß § 16 Abs. 3 Satz 2 der Satzung der Kassenärztlichen Vereinigung Bayerns zum Abschluss eines solchen Vertrags befugt. Das Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit, welches die Abrechnungen der Beklagten zu 1 entgegennimmt, diese auf sachliche und rechnerische Richtigkeit überprüft und sodann die durch den Beklagten zu 2 zugewiesenen Mittel auszahlt, wurde gem. § 57 Abs. 1 SGB X hinreichend beteiligt. Eine darüberhinausgehende Beteiligung der Vertragsärzte war hingegen nicht erforderlich, da durch den Vertrag nicht in deren Rechte eingegriffen wird. Durch die Abrechnungsvereinbarung wurde für die Vertragsärzte lediglich die Möglichkeit geschaffen, die von ihnen durchgeführten Testungen über die Beklagte zu 1 abzurechnen. Eine Verpflichtung zur Durchführungen der Testungen oder zur Abrechnung bei der Beklagten zu 1 wurde damit jedoch nicht festgelegt. Ob sich die Vertragsärzte an der Umsetzung des Bayerischen Testkonzepts beteiligten oder nicht, blieb diesen damit selbst vorbehalten. Hierüber wurden die Vertragsärzte auch mit Rundschreiben vom 24. und 29. Juni 2020 sowie vom 10. Juli 2020 informiert.

43

Ein Verstoß gegen § 75 Abs. 6 SGB V liegt entgegen der Ansicht der Klägerin nicht vor. Nach dieser Vorschrift kann die Kassenärztliche Vereinigung mit Zustimmung der Aufsichtsbehörde weitere Aufgaben der ärztlichen Versorgung übernehmen. Die Wahrnehmung erfolgt dabei nach Maßgabe eines zu schließenden öffentlichrechtlichen Vertrags (vgl. Hesral in Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB V, 4. Aufl., § 75 Rn. 237). Die Vorschrift ist im vorliegenden Fall anwendbar, da sie die fakultative Übernahme weiterer Aufgaben der ärztlichen Versorgung regelt. Der Wortlaut „insbesondere“ zeigt, dass die Vorschrift nicht auf die Übernahme ärztlicher Versorgungsaufgaben für andere Sozialversicherungsträger beschränkt ist. Ermöglicht wird somit auch die Vereinbarung mit anderen öffentlichrechtlichen Kostenträgern (vgl. Wendtland in BeckOK Sozialrecht, Rolfs/Giesen/Mießling/Udsching, 74. Ed. Stand: 1.9.2024, SGB V, § 75 Rn. 21f.). Vorliegend handelt der Beklagte zu 2 als öffentlichrechtlicher Kostenträger, da er die Kosten der Testungen übernimmt. Die Testung asymptomatischer Personen kann dabei als eine der vertragsärztlichen Versorgung vergleichbare Aufgabe angesehen werden (s. hierzu Sproll in Krauskopf, Soziale Krankenversicherung, Pflegeversicherung, 124. EL Januar 2025, § 75 SGB V Rn. 38), da § 73 Abs. 1 Nr. 4 SGB V präventive Maßnahmen als Teil der vertragsärztlichen Versorgung ausweist. Die Zustimmung der Aufsichtsbehörde, dem Staatsministerium für Gesundheit und Pflege (StMGP) vgl. § 78 Abs. 1 SGB V i.V.m. Art. 7 Abs. 2 Satz 1 AGSG, liegt vor, da dieses im Namen des Freistaats Bayern die Abrechnungsvereinbarung vom 23. Juni 2020 i.d.F. vom 31. August 2020 mit der Beklagten zu 1 abgeschlossen hat.

44

bb) Inhaltlich regelt die Abrechnungsvereinbarung die Berechtigung der Vertragsärzte zur Abrechnung unter anderem der Wunschttestungen asymptomatischer Bewohner Bayerns. Nr. 1.1 der Vereinbarung legt dabei fest, dass die Beträge für die Abstrichnahme und die Befundmitteilung von der Kassenärztlichen Vereinigung Bayerns nach Maßgabe der von den Vertragsärzten eingereichten Abrechnungsdaten abgerechnet und ausgezahlt werden. Nr. 1.2 der Vereinbarung sieht für die Wunschttestungen in der Arztpraxis eine Pauschale von 25,00 EUR pro Testung vor. Somit wurde erst durch die Abrechnungsvereinbarung vom 23. Juni 2020 i.d.F. vom 31. August 2020 für Vertragsärzte die Möglichkeit geschaffen, diese Leistungen bei der Beklagten zu 1 abzurechnen.

45

cc) Die in der Abrechnungsvereinbarung getroffenen Rahmenbedingungen wurden den Vertragsärzten durch Rundschreiben der Beklagten zu 1 vom 24. und 29. Juni 2020 sowie vom 10. Juli 2020 mitgeteilt. Diese Mitteilungen beinhalteten zugleich das Angebot, sich an der Umsetzung des Bayerischen Testkonzepts und damit den in der Abrechnungsvereinbarung aufgeführten Testungen unter den dort festgelegten Bedingungen zu beteiligen. Den Vertragsärzten wurde dabei ebenfalls genau erläutert, wie die Datensätze für die erbrachten Leistungen anzulegen und welche GOP Ziffern zu verwenden sind, um die Vergütungspauschalen korrekt abrechnen zu können. Mit der Durchführung der Testungen und der Abrechnung dieser Leistungen bei der Beklagten zu 1 hat sich der jeweilige Vertragsarzt konkludent dafür

bereit erklärt, die Testungen unter den in der Abrechnungsvereinbarung getroffenen Bedingungen und den Abrechnungsvorgaben der Beklagten zu 1 durchzuführen.

46

So hat sich auch die Klägerin nach Erhalt der Rundschreiben und damit in Kenntnis der Abrechnungsvoraussetzungen und der Höhe der Pauschalen freiwillig an der Umsetzung des Testkonzepts beteiligt, in dem sie unter anderem die kostenlosen Wunschttestungen in ihrer Arztpraxis angeboten und durchgeführt hat. Spätestens durch die Abrechnung der Leistungen mithilfe der von der Beklagten zu 1 festgelegten Vorgaben hat sie das Angebot der Abrechnung über die Beklagte zu 1 angenommen und sich damit auch den Rahmenbedingungen der Abrechnungsvereinbarung unterworfen. Ein Anspruch auf Abrechnung der erbrachten Leistungen ergibt sich vorliegend somit allein aus den Rahmenbedingungen der Abrechnungsvereinbarung vom 23. Juni 2020 i.d.F. vom 31. August 2020. Für einen (darüberhinausgehenden) Anspruch aus öffentlichrechtlicher Geschäftsführung ohne Auftrag oder dem öffentlichrechtlichen Erstattungsanspruch ist damit kein Raum.

47

b) Da die Abrechnungsvereinbarung ausdrücklich einen Vergütungsanspruch gegen die Beklagte zu 1 vorsieht und damit die Vergütung der Testungen im Rahmen des Bayerischen Testkonzepts abschließend geregelt ist, besteht auch kein darüberhinausgehender Vergütungsanspruch gegen den Beklagten zu 2.

48

4. Die Klage ist im Hilfsantrag in Nr. 2 des Antrags der Klägerin zwar zulässig, jedoch ebenfalls unbegründet.

49

a) Der in Nr. 2 geltend gemachte Hilfsantrag stellt eine zulässige Eventualklagehäufung dar, da die Beteiligten identisch sind und ein rechtlicher sowie tatsächlicher Zusammenhang der Klagen gegeben ist, vgl. § 44 VwGO. Die Voraussetzungen des § 91 VwGO sind ebenfalls erfüllt, da die Klageänderung sachdienlich ist (s.o. unter 2.b).

50

b) Soweit sich der Antrag gegen die Beklagte zu 1 richtet, ist dieser ebenfalls als Verpflichtungsklage statthaft. Für den gegen den Beklagten zu 2 geltend gemachten Anspruch ist auch hier die Leitungsklage statthafte Klageart.

51

c) Es besteht jedoch weder gegen die Beklagte zu 1 noch gegen den Beklagten zu 2 ein Anspruch auf Vergütung weiterer Leistungen der GOP 98050 unter Anwendung der Abrechnungsvereinbarung.

52

Die Klägerin macht geltend, im Quartal 2/2021 Leistungen der GOP 98050 90 Mal erbracht zu haben. Da ihr mit Bescheid vom 15. November 2021 lediglich vier dieser Testungen vergütet worden seien, habe sie einen Anspruch auf Vergütung 84 weiterer Testungen unter Anwendung der Vergütungspauschalen der Abrechnungsvereinbarung. Hierfür stehe ihr ein Betrag von 2.150,00 EUR zu.

53

aa) Ein Anspruch gegen die Beklagte zu 1 besteht nicht, da die für die Abrechnung vorgesehene Frist zur Einreichung der Abrechnungsunterlagen zum Zeitpunkt der Geltendmachung der Leistungen bereits abgelaufen war.

54

(1) Die Abrechnung der freiwilligen Wunschttestungen richtet sich wie oben bereits ausgeführt nach der Abrechnungsvereinbarung vom 23. Juni 2020 i.d.F. vom 31. August 2020 (s. Präambel der Vereinbarung). Nach Nr. 1.4 der Vereinbarung sind dabei für die Einreichung der Abrechnung durch die Vertragsärzte die Ordnungsvorschriften der Abrechnungsbestimmungen der Beklagten zu 1 anzuwenden. Bei Ordnungsvorschriften handelt es sich um solche Vorschriften, die der Ordnung des Verfahrensablaufs und einer umfassenden Information der Verwaltungsbehörden dienen (vgl. Emmenegger in Mann/Sennekamp/Uechtritz, Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl. 2019, § 46 Rn. 38). Hierunter fallen sowohl Formvorschriften als auch Fristenregelungen, da diese zur Verfahrensordnung beitragen. Mit Nr. 1.4 der Abrechnungsvereinbarung erfolgte somit ein Verweis auf § 2 und § 3 der Abrechnungsbestimmungen

der Beklagten zu 1 vom 1. April 2015 i.d.F. vom 1. April 2018. Nach § 2 sind die abrechnungsfähigen Leistungen vom Vertragsarzt kalendervierteljährlich bei der Beklagten zu 1 geltend zu machen. Die Abrechnung ist unter Beachtung der dafür geltenden Regelungen innerhalb der von der Beklagten zu 1 festgesetzten Frist einzureichen (§ 3 Abs. 1), wobei die Abrechnung nach Ablauf von neun Monaten vom Ende des Quartals an, in dem die Leistungen erbracht worden sind, ausgeschlossen ist (vgl. § 3 Abs. 4).

55

(2) Vorliegend hat die Beklagte zu 1 im Bescheid vom 15. November 2021 lediglich vier Testungen dieser Art vergütet, da ihr für das Quartal 2/2021 nicht mehr solcher Leistungen von Seiten der Klägerin übermittelt worden sind. Für sie bestand bzw. besteht auch keine Verpflichtung zur nachträglichen Vergütung dieser Leistungen, auch wenn diese tatsächlich erbracht wurden. Denn die Klägerin hat erst nach Ablauf der Abrechnungsfrist die von ihr erbrachten Testungen geltend gemacht.

56

Unter Anwendung der Abrechnungsvereinbarung i.V.m. § 3 Abs. 4 der Abrechnungsbestimmungen ergibt sich für das Quartal 2/2021 der 31. März 2022 als letztmaliger Zeitpunkt für die Geltendmachung der grundsätzlich abrechnungsfähigen Testungen. Vorliegend hat die Klägerin zwar am 11. Dezember 2021 Widerspruch gegen Honorarbescheid vom 15. November 2021 eingelegt. Sie machte jedoch erstmals mit Schreiben vom 23. April 2022, bei der Beklagten zu 1 am 26. April 2022 eingegangen, unter Vorlage von Nachweisen die erbrachten Leistungen geltend (s. Behördenakte zum Quartal 3/2021 S. 29ff.). Zu diesem Zeitpunkt war die 9-monatige Frist bereits abgelaufen.

57

Eine Wiedereinsetzung in die Abrechnungsfrist war der Klägerin nicht zu gewähren. Zwar sieht Art. 32 Abs. 1 Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz (BayVwVfG) grundsätzlich vor, dass auf Antrag die Wiedereinsetzung in den vorherigen Stand zu gewähren ist, wenn jemand ohne Verschulden daran gehindert war, eine gesetzliche Frist einzuhalten. Verschulden liegt dabei vor, wenn der Betroffene hinsichtlich der Wahrung der Frist diejenige Sorgfalt außer Acht lässt, die für einen gewissenhaften, seine Rechte und Pflichten sachgerecht wahrnehmenden Beteiligten geboten und ihm nach den Umständen zumutbar ist. Das Maß der Vorsorge bemisst sich nach den Umständen des Einzelfalls. Abzustellen ist auf das Maß und die Umsicht der Verkehrskreise, in denen sich der Betreffende bewegt (vgl. Michler in BeckOK VwVfG, 66. Ed., Stand: 1.1.25, § 32 Rn. 9f.). Außerdem darf die Wiedereinsetzung nicht gem. Art. 32 Abs. 5 BayVwVfG ausgeschlossen sein.

58

Vorliegend ist eine Wiedereinsetzung in den vorherigen Stand bereits nach Art. 32 Abs. 5 BayVwVfG ausgeschlossen, da es sich bei der 9-monatigen Frist des § 3 Abs. 4 der Abrechnungsbestimmungen um eine Ausschlussfrist handelt.

59

Ausschlussfristen können materiellrechtliche oder verfahrensrechtliche Wirkung entfalten. Sie finden sich im Gesetz, können aber auch von der Behörde gesetzt werden (vgl. Michler in BeckOK VwVfG, 66. Ed. Stand: 1.1.25, § 31 Rn. 19). Ein Ausschluss der Wiedereinsetzung muss nicht dem Gesetzeswortlaut ausdrücklich zu entnehmen sein. Es genügt, wenn nach Sinn und Zweck der gesetzlichen Regelung ein verspäteter Antragsteller materiellrechtlich endgültig seine Anspruchsberechtigung verlieren soll (vgl. Michler in BeckOK, VwVfG, 66. Ed. 1.1.15, § 32 Rn. 47). Dies ist regelmäßig der Fall, wenn der Sinn der Regelung mit der Fristbeachtung steht und fällt. Allein die Absicht, der Behörde zu einem Stichtag eine Übersicht über erhobene Ansprüche zu verschaffen, ohne dass dies Folgen für die Erfüllung hat, rechtfertigt die Annahme einer Ausschlussfrist tendenziell nicht. Wenn für die Bearbeitung bestimmter Verwaltungsangelegenheiten aber ein Schlusspunkt gesetzt werden soll, kommt eine Ausschlussfrist in Betracht. Insbesondere kommt eine solche Frist in Betracht, wenn es um die zeitraumgebundene Verteilung einer begrenzten Kapazität oder begrenzter Haushaltsmittel geht. Dies ist allerdings nicht immer zwingend, da in manchen Fällen eine Zuteilung außerhalb der Kapazität möglich ist (vgl. Baer in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, 5. EL Juli 2024, § 31 VwVfG, Rn. 25ff.).

60

Unter Berücksichtigung dieser Kriterien handelt es sich bei der in § 3 Abs. 4 der Abrechnungsbestimmungen vorgesehenen Frist um eine Ausschlussfrist. Sinn und Zweck der Abrechnungsfristen ist es, die Vertragsärzte anzuhalten, zügig und zeitnah die Abrechnungen

vorzunehmen, damit die Honorierung der in einem Quartal erbrachten Leistungen möglichst aus dem für dieses Quartal zur Verfügung stehenden Gesamtvergütungsvolumen der Krankenkassen möglich ist. Eine spätere Abrechnung bedingt einen höheren Verwaltungsaufwand und damit einhergehende zusätzliche Kosten, die zu Lasten aller Vertragsärzte gehen. Würden Abrechnungen nach Belieben der Vertragsärzte ohne Fristen und Ausschluss eingereicht werden, hätte dies Auswirkungen auf das Abrechnungssystem insgesamt und die von der Krankenkasse zu leistende Gesamtvergütung (vgl. BayLSG, U.v. 18.7.2018 – L 12 KA 24/16 – juris Rn. 58ff.; SG München, B.v. 8.11.2023 – S 38 KA 531/22 – juris Rn. 11). Zwar bezieht sich diese Rechtsprechung grundsätzlich auf die Abrechnung vertragsärztlicher Leistungen. Jedoch sind die vom Sozialgericht ... getroffenen Feststellungen auch auf den vorliegenden Fall der Abrechnung von Testungen im Rahmen des Bayerischen Testkonzepts übertragbar. Denn auch hier besteht das Bedürfnis, eine Abrechnung der erbrachten Leistungen zeitnah durchzuführen, um einen späteren weiteren Verwaltungsaufwand zu vermeiden und das Verfahren übersichtlicher zu machen. Da der Freistaat Bayern die Kosten für die Testungen übernimmt, besteht auch hier ein Interesse, die Abrechnung bis zu einem bestimmten Zeitpunkt abzuschließen.

61

Unabhängig davon wäre voraussichtlich auch von einem schuldhaften Versäumnis der Abrechnungsfrist auszugehen, da die Klägerin es versäumt hat, für die durchgeführten Testungen zweite Kassenscheine anzulegen. Hieraus resultierte sodann der Übermittlungsfehler der Software an die Beklagte zu 1. Die korrekte Übermittlung der Abrechnungsdaten liegt jedoch in der Sphäre der Klägerin. Die Klägerin wurde auch mit Rundschreiben vom 24. Juni 2020 auf die richtige Vorgehensweise ausdrücklich hingewiesen.

62

bb) Ein Anspruch gegen den Beklagte zu 2 scheitert bereits an einer fehlenden Anspruchsgrundlage. In der Abrechnungsvereinbarung wird ausdrücklich geregelt, dass eine Abrechnung der Vertragsärzte allein über die Beklagte zu 1 erfolgt. Nur diese rechnet die erbrachten Testungen ab und zahlt an die Vertragsärzte aus. Für einen Anspruch auf Vergütung der Leistungen gegen den Beklagten zu 2 ist damit kein Raum.

63

5. Da Ansprüche auf Vergütung weder gegen die Beklagte zu 1 noch gegen den Beklagten zu 2 bestehen, waren auch keine Zinsen zuzusprechen.

64

6. Nach allem war die Klage daher mit der Kostenfolge aus § 154 Abs. 1 VwGO abzuweisen. Als im Verfahren unterlegen hat die Klägerin die Kosten des Verfahrens zu tragen.

65

Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf § 167 Abs. 2 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 11, 711 Zivilprozessordnung (ZPO).

66

7. Die Berufung war nicht gem. § 124a Abs. 1 VwGO zuzulassen, da keine Gründe des § 124 Abs. 2 Nr. 3 oder Nr. 4 VwGO vorliegen. Insbesondere kommt der Rechtssache keine grundsätzliche Bedeutung zu, da es sich um eine Einzelfallentscheidung handelt.