

Volltext

Coronateststelle: Keine Vergütung ohne Dokumentation

Verwaltungsgericht Frankfurt, Urteil vom 05.03.2025 – Az. 5 K 2388/23.F Fundstelle: juris.

Rechtskraft nicht bekannt

Schlagwörter: Kassenärztliche Vereinigung, Honorarberichtigung, Sonstiges

Leitsätze (nicht amtlich):

Der Betreiber einer Coronavirus-Teststelle hat keinen Anspruch auf Auszahlung der Vergütung für Testleistungen, wenn er der Pflicht zur unveränderten Speicherung und Aufbewahrung der für den Nachweis der korrekten Durchführung der Abrechnung notwendigen Auftrags- und Leistungsdokumentation nicht nachgekommen ist.

Bei Unmöglichkeit der Erfüllung der Dokumentationspflichten – hier wegen eines Einbruchs mit Entwendung der gespeicherten Daten – sieht die Coronavirus-Testverordnung einen vollständigen Ausfall des Entgelts vor.

Tenor

Die Klage wird abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens hat die Klägerin zu tragen.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 Prozent des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 Prozent des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Tatbestand

Die Klägerin begehrt die Auszahlung der Abrechnung von Testleistungen ihrer Corona-Testzentren in den Leistungsmonaten Januar, Juli, August und September 2022.

Während der Corona-Pandemie betrieb die Klägerin unter der Teststellen-ID mehrere Testzentren in A-Stadt und B-Stadt. Die Klägerin sammelte die Testdaten aller Testzentren an zentraler Stelle in ihrem Büro in der C-Straße in A-Stadt.

Mit E-Mail vom 23. August 2022 forderte die Beklagte die Klägerin im Rahmen einer Abrechnungsprüfung nach § 7a TestV erstmalig zur Vorlage der Auftrags- und Leistungsdokumentation (Bl. 90 d. GA) für den Monat Juli 2021 in allen fünf Teststellen der Klägerin auf. Am 25. August 2022 reichte die Klägerin den Nachweis über die Beauftragung

für alle fünf Standorte ein, teilte die Öffnungszeiten im Juli 2021 mit und überreichte hinsichtlich der Abrechnung von Sachkosten Rechnungen (Bl. 3 ff. d. 200-seitigen BA).

Am Sonntag, dem 28. August 2022, wurde in der Zeit von 4:00 Uhr bis 9:30 Uhr in der C-Straße in A-Stadt eingebrochen und neben Bargeld mehrere Computer sowie externe Festplatten, auf denen sich unter anderem die Kundendaten der zuvor getesteten Personen befanden, entwendet. Zur Zeit des Einbruchs fand eine Hochzeit auf dem Gelände statt. Ein anschließendes polizeiliches Ermittlungsverfahren wurde am 9. Dezember 2022 mangels weiterer Spuren eingestellt (Bl. 77 f. d. GA.).

Am 31. August und am 1. September 2022 meldete die Klägerin Leistungen für Juli, August und teilweise Januar 2022 zur Abrechnung an.

Mit Ablehnungsbescheid vom 16. November 2022 (Bl. 86 ff. d. GA) lehnte die Beklagte die Auszahlung der abgerechneten Leistungen wegen der Nichteinreichung der Auftrags- und Leistungsdokumentation ab. Der behauptete Einbruch sei wegen der zeitlichen Nähe zur Aufforderung und der Speicherung der Gesamtheit aller Daten an einem Standort nicht glaubhaft. Die Klägerin trage die Beweislast und die Nichterweislichkeit gehe zu ihren Lasten.

Die Klägerin legte am 1. Dezember 2022 Widerspruch gegen den Ablehnungsbescheid ein (Bl. 83 f., 85 d. GA). Sie begründete ihn im Wesentlichen damit, dass die ordnungsgemäße Speicherung auf der Festplatte ausreichend sei. Es komme nicht darauf an, dass die Daten weiterhin abruf- und vorlegbar seien.

In der Nacht vom 15. auf den 16. Januar 2023 wurde erneut in die Teststation in der C-Straße in A-Stadt eingebrochen (vgl. Bescheinigung über Erstattung einer Anzeige vom 13. Februar 2023, Bl. 305 d. GA), weshalb die Klägerin nach eigenen Angaben keinerlei Daten aus September 2022 vorlegen konnte.

Am 31. Juli 2023 hat die Klägerin, anwaltlich vertreten, zunächst eine Untätigkeitsklage vor dem Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, gerichtet auf die Bescheidung ihres Widerspruchs, erhoben.

Die Beklagte hat die Klägerin am 21. August 2023 zur Vorlage von Auftrags- und Leistungsdokumentation für die Leistungsmonate Januar 2022, Juli 2022, August 2022 und September 2022 aufgefordert (Bl. 138 f. d. BA). Die Klägerin hat der Beklagten daraufhin die Mitteilung der gemeldeten Testungen durch das Gesundheitsamt des Main-Kinzig-Kreises weitergeleitet (Bl. 141 ff. d. BA). Unter dem 22. September 2023 hat die Beklagte der Klägerin mitgeteilt, dass diese eingereichten Unterlagen den Anforderungen an die Auftrags- und Leistungsdokumentation nach § 7 Abs. 5 TestV nicht entsprächen (Bl. 162 d. BA).

Mit Widerspruchsbescheid vom 7. November 2023 (Bl. 159 ff. d. GA) hat die Beklagte den Widerspruch zurückgewiesen. Zur Begründung führt sie aus, dass die Klägerin ihrer Darlegungs- und Beweislast für die Abrechnung der Leistungen nicht in ausreichendem Maß nachgekommen sei. Die Sicherheitsvorkehrungen zur Verhinderung von Einbrüchen sei unzureichend. Auch andere Unterlagen seien auf Nachfrage nicht übermittelt worden, insbesondere auch nicht Daten für September 2022, die nach dem Einbruch erhoben worden sein müssten.

Daraufhin hat die Klägerin am 30. November 2023 ihre Klage umgestellt (Bl. 176 d. GA).

Die Klägerin ist der Ansicht, dass eine Abrechnung aufgrund der einbruchbedingten Beweisnot auch ohne Vorlage der Auftrags- und Leistungsdokumentation nach § 7 Abs. 5 TestV möglich sei. Insbesondere zeigten die Meldungen an das Gesundheitsamt, in welchem Umfang die Klägerin Leistungen in den gegenständlichen Monaten erbracht habe. Es gäbe keinerlei Anhaltspunkte, dass die Leistungen nicht vorschriftsmäßig erbracht worden seien. Eine Speicherung der Daten auf weiteren Geräten außerhalb der C-Straße in A-Stadt sei aus Datenschutzgründen unterblieben. Ihre Mitarbeiter hätten regelmäßig die Zahlen der täglichen Besuche an die Geschäftsführung weitergeleitet, die sich sodann um die Abrechnung gekümmert habe. Der Vorwurf, die Klägerin habe den Einbruch vorgetäuscht, sei eine böswillige Unterstellung; sie habe sich nicht vorsätzlich in eine Beweisnot gebracht. Die Beweislast müsse umgekehrt oder jedenfalls erleichtert werden, da die Klägerin durch die Meldungen an das Gesundheitsamt einen ausreichenden Anhaltspunkt geschaffen habe, dass die von ihr behauptete Anzahl der in Rechnung gestellten Testungen auch tatsächlich durchgeführt worden seien. In der Rechtsprechung und der Rechtswissenschaft seien diverse Beweiserleichterungen entwickelt worden. Die Anwendung einer der genannten „Beweisgrundsätze“ entspringe auch dem Gerechtigkeitsgedanken, weil es nicht dem Rechtsstaatsgedanken entspreche, dass jemand einen erheblichen wirtschaftlichen Schaden allein dadurch erleiden solle, dass er unverschuldet in Beweisschwierigkeiten geraten sei und damit die von Gesetzes wegen geforderten Dokumentationen nicht vorlegen könne.

Die Klägerin beantragt nunmehr,

unter Aufhebung des Bescheids vom 16. November 2022 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 7. November 2023 die Beklagte zu verpflichten, an die Klägerin 437 412 Euro zu zahlen.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Die Beklagte ist der Auffassung, dass die Nachweise der Klägerin nicht ausreichen, um einen Auszahlungsanspruch zu begründen. Die Klägerin habe auch in der Vergangenheit vor den Einbrüchen – mangels entsprechender Aufforderung – keine Dokumentation vorgelegt. Nachträglich könne die Auftrags- und Leistungsdokumentation nicht mehr in der geforderten Detailtiefe durch Mitarbeiter der Klägerin rekonstruiert werden. Ferner weise die Abrechnung auch inhaltliche Fehler auf, da Leistungen abgerechnet worden seien, für die die Klägerin keine Beauftragung besessen habe.

Die Beteiligten haben ihr Einverständnis mit einer Entscheidung durch den Berichterstatter und ohne weitere mündliche Verhandlung erklärt (Bl. 119, 301, 321 d. GA; Seite 3 d. Sitzungsniederschrift = Bl. 469 d. GA).

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Sitzungsniederschrift und den Inhalt der elektronischen Gerichtsakte sowie der Behördenakte in elektronischer Form verwiesen, der Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen ist.

Entscheidungsgründe

Anstelle der Kammer kann nach § 87a Abs. 2, 3 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) der Berichterstatte nach der mündlichen Verhandlung vom 21. Januar 2025 im schriftlichen Verfahren nach § 101 Abs. 2 VwGO entscheiden, weil die Beteiligten hiermit jeweils ihr Einverständnis erklärt haben.

Nachdem die Beklagte den Widerspruchsbescheid erlassen hat, konnte die Klägerin diesen in die Verpflichtungsklage einbeziehen und den Klageantrag umstellen (vgl. Schoch/Schneider/Porsch, 46. EL August 2024, VwGO § 75 Rn. 22 ff., beck-online).

Der beschrittene Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten ist eröffnet. Für die Klage eines vom öffentlichen Gesundheitsdienst beauftragten Betreibers einer Coronavirus-Teststelle gegen die Kassenärztliche Vereinigung auf Auszahlung der Vergütung für Leistungen nach der Coronavirus-Testverordnung ist gemäß § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO der Verwaltungsrechtsweg gegeben (BVerwG, Beschluss vom 21. März 2024 – 3 B 20/23 –, juris; vgl. VG Frankfurt am Main, Beschluss vom 22. Oktober 2024 – 5 L 2696/24.F –, Rn. 18, juris).

Der umgestellten Klage bleibt der Erfolg versagt (dazu unter I.), weshalb sie kostenpflichtig (dazu unter II.) und hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar, indes mit Abwendungsbefugnis (dazu unter III.), abzuweisen ist.

I.

Die zulässige Klage ist unbegründet.

Der Ablehnungsbescheid der Beklagten vom 16. November 2022 in der Gestalt des in das Verfahren einbezogenen Widerspruchsbescheids vom 7. November 2023 ist rechtmäßig und vermag so die Klägerin nicht in ihren Rechten zu verletzen, weil sie keinen Anspruch auf Auszahlung der Abrechnung von Testleistungen ihrer Corona-Testzentren in den Leistungsmonaten Januar, Juli, August und September 2022 hat, § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO.

Es bedarf vorliegend keiner Entscheidung, welcher Zeitpunkt der Sach- und Rechtslage maßgeblich für die rechtliche Beurteilung des Verpflichtungsbegehrens der Klägerin ist (für die Maßgeblichkeit der Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung: BVerwG, Beschluss vom 17. April 2019 – 1 WB 18/18 –, Rn. 28, juris; bzgl. der TestV: VG Karlsruhe, Beschluss vom 28. Oktober 2021 – 6 K 2961/21 –, Rn. 10, juris; nicht beanstandet von VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 15. Dezember 2021 – 1 S 3449/21 –, Rn. 10, juris; VG Würzburg, Beschluss vom 15. Mai 2023 – W 8 K 23.240 –, Rn. 24, juris; a. A. VG Karlsruhe, Beschluss vom 7. Februar 2024 – 2 K 2565/23 –, Rn. 32, juris; VG Münster, Urteil vom 11. März 2024 – 5 K 1987/23 –, Rn. 18, juris), da die wesentlichen Vorschriften der Coronavirus-Testverordnung (nachfolgend: TestV) von Januar 2022 als frühestmöglichen Zeitpunkt bis heute weitgehend unverändert geblieben sind.

§ 7 Abs. 5 TestV lautet

in der Fassung vom 12. November 2021:

1Die nach § 6 Absatz 1 berechtigten Leistungserbringer und die sonstigen abrechnenden Stellen haben die nach Absatz 4 in Verbindung mit Absatz 6 Nummer 1 zu dokumentierenden Angaben und die für den Nachweis der korrekten Durchführung und Abrechnung notwendige Auftrags- und Leistungsdokumentation bis zum 31. Dezember

2024 unverändert zu speichern oder aufzubewahren. ²Zur Auftrags- und Leistungsdokumentation zählen soweit erforderlich insbesondere

1. bei nach § 6 Absatz 1 Nummer 2 beauftragten Leistungserbringern der Nachweis der Beauftragung,
2. bei Leistungen nach § 4a die Öffnungszeiten des Leistungserbringers je Tag und die Anzahl der Tests durchführenden Personen je Tag,
3. bei der Abrechnung von Leistungen nach § 12 Absatz 3 das einrichtungs- oder unternehmensbezogene Testkonzept und für jede abgerechnete Leistung die Unterschrift der die Testung durchführenden Person,
4. bei der Abrechnung von Sachkosten nach § 11 der Kaufvertrag oder die Rechnung oder bei unentgeltlicher Bereitstellung einen Nachweis des Bezugs,
5. für jede durchgeführte Testung der Vorname, der Familienname, das Geburtsdatum und die Anschrift der getesteten Person, die Art der Leistung, der Testgrund nach den §§ 2 bis 4b der Tag, die Uhrzeit, das Ergebnis der Testung und der Mitteilungsweg an die getestete Person,
6. bei Durchführung eines PoC-Antigen-Tests oder eines Antigen-Tests zur Eigenanwendung die individuelle Test-ID gemäß der Marktübersicht des Bundesamtes für Arzneimittel und Medizinprodukte nach § 1 Absatz 1 Satz 6,
7. bei einem positiven Testergebnis ein Nachweis der Meldung an das zuständige Gesundheitsamt,
8. die schriftliche oder elektronische Bestätigung der getesteten Person oder ihres gesetzlichen Vertreters über die Durchführung des Tests.

³Das Nähere zur Auftrags- und Leistungsdokumentation, insbesondere von welchen einzelnen Angaben nach Satz 2 Nummer 1 bis 8 in den jeweiligen Fällen ganz oder teilweise abgesehen werden kann, regelt die Kassenärztliche Bundesvereinigung in ihren Vorgaben nach Absatz 6 Nummer 1. ⁴Das Ergebnis der Testung nach Satz 2 Nummer 5 und der Nachweis nach Satz 2 Nummer 7 sind abweichend von Satz 1 bis zum 31. Dezember 2022 unverändert zu speichern oder aufzubewahren.

in der Fassung vom 29. November 2024:

¹Die nach § 6 Absatz 1 der Coronavirus-Testverordnung in der bis zum 28. Februar 2023 geltenden Fassung berechtigten Leistungserbringer und die sonstigen abrechnenden Stellen haben die nach Absatz 4 in Verbindung mit Absatz 6 Nummer 1 zu dokumentierenden Angaben und die für den Nachweis der korrekten Durchführung und Abrechnung notwendige Auftrags- und Leistungsdokumentation bis zum 31. Dezember 2028 unverändert zu speichern oder aufzubewahren. ²Zur Auftrags- und Leistungsdokumentation zählen soweit erforderlich insbesondere

1. bei nach § 6 Absatz 1 Nummer 2 der Coronavirus-Testverordnung in der bis zum 28. Februar 2023 geltenden Fassung beauftragten Leistungserbringern der Nachweis der Beauftragung,
2. bei Leistungen nach § 4a der Coronavirus-Testverordnung in der bis zum 28. Februar 2023 geltenden Fassung die Öffnungszeiten des Leistungserbringers je Tag und die Anzahl der Tests durchführenden Personen je Tag,
3. bei der Abrechnung von Leistungen nach § 12 Absatz 3 das einrichtungs- oder unternehmensbezogene Testkonzept und für jede abgerechnete Leistung die Unterschrift der die Testung durchführenden Person,
4. bei der Abrechnung von Sachkosten nach § 11 der Kaufvertrag oder die Rechnung oder bei unentgeltlicher Bereitstellung einen Nachweis des Bezugs,
5. für jede durchgeführte Testung der Vorname, der Familienname, das Geburtsdatum und die Anschrift der getesteten Person, die Art der Leistung, der Testgrund nach den §§ 2 bis 4b der Coronavirus-Testverordnung in der bis zum 28. Februar 2023 geltenden Fassung, der Tag, die Uhrzeit, das Ergebnis der Testung und der Mitteilungsweg an die getestete Person,
6. bei Durchführung eines PoC-Antigen-Tests oder eines Antigen-Tests zur Eigenanwendung die individuelle Test-ID gemäß der Marktübersicht des Bundesamtes für Arzneimittel und Medizinprodukte nach § 1 Absatz 1 Satz 6 der Coronavirus-Testverordnung in der bis zum 28. Februar 2023 geltenden Fassung,
7. bei einem positiven Testergebnis ein Nachweis der Meldung an das zuständige Gesundheitsamt,
8. die schriftliche oder elektronische Bestätigung der getesteten Person oder ihres gesetzlichen Vertreters über die Durchführung des Tests,
9. bei der Abrechnung von Leistungen nach § 4a Absatz 1 Nummer 6 und 7 der Coronavirus-Testverordnung in der bis zum 24. November 2022 geltenden Fassung, die bis zum 24. November 2022 erbracht wurden, für jede durchgeführte Testung die Selbstauskunft nach § 6 Absatz 3 Nummer 5.

³Das Nähere zur Auftrags- und Leistungsdokumentation, insbesondere von welchen einzelnen Angaben nach Satz 2 Nummer 1 bis 9 in den jeweiligen Fällen ganz oder teilweise abgesehen werden kann, regelt die Kassenärztliche Bundesvereinigung in ihren Vorgaben nach Absatz 6 Nummer 1. ⁴Das Ergebnis der Testung nach Satz 2 Nummer 5 und der Nachweis nach Satz 2 Nummer 7 sind abweichend von Satz 1 bis zum 31. Dezember 2023 unverändert zu speichern oder aufzubewahren.

§ 7a Abs. 2 TestV lautet unverändert:

¹Die Kassenärztliche Vereinigung hat zusätzlich stichprobenartig im Rahmen der Prüfung nach Absatz 1 und, sofern dazu Veranlassung besteht, gezielte vertiefte Prüfungen der ordnungsgemäßen Durchführung und Abrechnung der Testungen unter Einbeziehung der lokalen Dokumentation durchzuführen. ²Für die Durchführung der Prüfung sind die

Leistungserbringer und die sonstigen abrechnenden Stellen verpflichtet, der Kassenärztlichen Vereinigung auf Verlangen alle Auskünfte zu erteilen und Dokumentationen zu übersenden, die für die Prüfung erforderlich sind; hierzu zählt insbesondere die Auftrags- und Leistungsdokumentation nach § 7 Absatz 5 und die Dokumentation nach § 13 Absatz 3 und 4. ³Die Kassenärztliche Vereinigung ist befugt, die Daten nach Satz 2 für Zwecke der Prüfung nach Satz 1 zu verarbeiten, und kann geeignete Dritte mit der Prüfung beauftragen.

§ 7a Abs. 5 TestV lautet

in der Fassung vom 12. November 2021:

¹Während einer Prüfung nach Absatz 1, oder Absatz 2 können Auszahlungen der Beträge nach § 14 Absatz 1 Satz 3 durch die Kassenärztliche Vereinigung ausgesetzt werden. ²Die Leistungserbringer und die sonstigen abrechnenden Stellen nach den §§ 7 und 13 haben die abgerechnete und ausgezahlte Vergütung an die Kassenärztliche Vereinigung zurückzuerstatten, soweit die Kassenärztliche Vereinigung im Rahmen der Prüfung nach den Absätzen 1, und 2 feststellt, dass die Vergütung zu Unrecht gewährt wurde. ³Die Vergütung wurde zu Unrecht gewährt, 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. ⁴Der Leistungserbringer trägt für die ordnungsgemäße Leistungserbringung und die korrekte Abrechnung der Kosten einschließlich der Erfüllung der jeweiligen Dokumentationspflichten die Darlegungs- und Beweislast. ⁵Die Kassenärztliche Vereinigung macht Rückzahlungsansprüche durch Bescheid geltend oder kann den sich ergebenden Rückerstattungsbetrag mit weiteren Forderungen der Leistungserbringer und der jeweiligen sonstigen abrechnenden Stelle nach §§ 7 und 13 verrechnen. ⁶Die Kassenärztliche Vereinigung zahlt die Rückerstattungsbeträge und die nach Abschluss einer Prüfung nach Absatz 1, oder Absatz 2 nicht ausgezahlten Beträge nach Satz 1 an die Liquiditätsreserve des Gesundheitsfonds.

in der Fassung vom 29. November 2024:

¹Während einer Prüfung nach Absatz 1, Absatz 1b oder Absatz 2 können Auszahlungen der Beträge nach § 14 Absatz 1 Satz 5 durch die Kassenärztliche Vereinigung ausgesetzt werden. ²Die Leistungserbringer und die sonstigen abrechnenden Stellen nach den §§ 7 und 13 haben die abgerechnete und ausgezahlte Vergütung an die Kassenärztliche Vereinigung zurückzuerstatten, soweit im Rahmen der Prüfung nach Absatz 1, Absatz 1b oder Absatz 2 festgestellt wird, dass die Vergütung zu Unrecht gewährt wurde. ³Die Vergütung wurde zu Unrecht gewährt, 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. ⁴Der Leistungserbringer trägt für die ordnungsgemäße Leistungserbringung und die korrekte Abrechnung der Kosten einschließlich der Erfüllung der jeweiligen Dokumentationspflichten die Darlegungs- und Beweislast. ⁵Die Kassenärztliche Vereinigung macht Rückzahlungsansprüche durch Bescheid geltend oder kann den sich ergebenden Rückerstattungsbetrag mit weiteren Forderungen der Leistungserbringer und der jeweiligen sonstigen abrechnenden Stelle nach §§ 7 und 13 verrechnen. ⁶Die Kassenärztliche Vereinigung zahlt die Rückerstattungsbeträge und die nach Abschluss einer Prüfung nach Absatz 1, Absatz 1b

oder Absatz 2 nicht ausgezahlten Beträge nach Satz 1 an die Liquiditätsreserve des Gesundheitsfonds.

Die Klägerin hat keinen Anspruch auf Auszahlung der Abrechnung von Testleistungen ihrer Corona-Testzentren in den Leistungsmonaten Januar, Juli, August und September 2022, weil sie der Pflicht zur unveränderten Speicherung und Aufbewahrung der für den Nachweis der korrekten Durchführung der Abrechnung notwendigen Auftrags- und Leistungsdokumentation bis zum 31. Dezember 2024 (bzw. nunmehr 2028) nach § 7 Abs. 5 Satz 1 TestV nicht nachgekommen ist. Der Beklagten steht ein Leistungsverweigerungsrecht nach § 7a Abs. 5 Satz 3 TestV zu, da die Vergütung zu Unrecht gewährt würde, weil die entsprechenden Dokumentationspflichten nicht vollständig erfüllt worden sind.

Die vollständige und unveränderte Speicherung und Aufbewahrung der Auftrags- und Leistungsdokumentation stellt ein vom Ordnungsgeber vorgesehenes anspruchsbegründendes Tatbestandsmerkmal dar (vgl. bzgl. § 7 Abs. 5 Satz 2 Nr. 8 TestV: VG Münster, Urteil vom 11. März 2024 – 5 K 1987/23 –, Rn. 22, juris), dem die Klägerin unstreitig seit den Einbrüchen nicht mehr nachgekommen ist. Die Verletzung der Dokumentations„pflicht“, die dogmatisch als Obliegenheit einzuordnen ist, führt im Fall der Klägerin zum Verlust ihres Anspruchs, da die Mängel nicht bloß geringfügig sind.

Zugunsten der Klägerin ist nicht von einer Beweiserleichterung oder gar einer Beweislastumkehr auszugehen. Die Anwendung prozessualer Beweisregeln wie einer Schätzung zur Ermittlung der Forderungshöhe nach § 173 Satz 1 VwGO i. V. m. § 287 Abs. 2 ZPO, dem Anscheinsbeweis, dem Indizienbeweis oder dem Grundsatz der tatsächlichen Vermutung ist vorliegend von vornherein ausgeschlossen, da das maßgebliche Tatbestandsmerkmal – die (Un-)Vollständigkeit der Auftrags- und Leistungsdokumentation – zwischen den Beteiligten nicht im Streit steht. Die Klägerin bietet mit den eingereichten Unterlagen und dem Angebot zur Befragung von Mitarbeitern als Zeugen Beweismittel an, um die ordnungsgemäße Erbringung der abgerechneten Leistungen nach § 7a Abs. 5 Satz 3 Var. 1 TestV und die tatsächlich entstandenen Kosten nach § 7a Abs. 5 Satz 3 Var. 3 TestV nachzuweisen. Es ist ihr infolge des Einbruchs aber unmöglich, die Dokumentationspflichten nach § 7a Abs. 5 Satz 3 Var. 2 TestV vollständig zu erfüllen. Daher kommt es auch auf die gesetzliche Regelung der Darlegungs- und Beweislast in § 7a Abs. 5 Satz 4 TestV nicht an.

Im Fall der Unmöglichkeit der Erfüllung der Dokumentationspflichten sieht die Coronavirus-Testverordnung einen vollständigen Ausfall des Entgelts vor. Das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main hat zum vollständigen Ausfall des Entgelts in seinem Beschluss vom 29. Mai 2024 (Az. 5 L 2707/23.F, juris Rn. 67 ff.) folgendes ausgeführt:

„Die Abrechnung erbrachter Leistungen stellt das Kernelement zur Kontrolle für den Leistungsträger – hier die Antragsgegnerin – dar. Sie ist zu diesem Zweck streng formal geregelt und vom Leistungserbringer – hier der Antragstellerin – einzuhalten. Ohne eine formal korrekte Abrechnung kann eine Leistungskontrolle nicht stattfinden und eine Qualitätssicherung nicht erfolgen. Dabei kann ein Verstoß des Leistungserbringers gegen die Abrechnungsbestimmungen auch den vollständigen Ausfall des Entgelts zur Folge haben. Dies gilt insbesondere auch in Abrechnungsverfahren von Massen-Leistungen, wie sie vorliegend in Rede stehen. So ist etwa im Bereich des Abrechnungsrechts von Apotheken-Leistungen (mit mehr als 500 Millionen abgerechneten Rezepten/per anno) bei Verstößen

gegen Abrechnungsvorschriften eine Reduzierung des vom Leistungserbringer (Apotheker) geltend gemachten Abrechnungsbetrages auf Null recht- und verfassungsmäßig und eine Verletzung des Grundrechts des Leistungserbringers aus Art. 12 GG nicht gegeben (vgl. OVG Magdeburg, Beschluss vom 30. Oktober 2023 – 3 M 80/23 –, juris Rn. 5, m.w.N.).

Das Verwaltungsgerichts Münster hat in seinem Urteil vom 11. März 2024 (Az.: 5 K 1987/23 – juris Rn. 65 ff.) hierzu folgendes ausgeführt:

Die Beklagte hat schon während der Abrechnungsprüfung nach § 7a Abs. 1, 1b, 2 TestV das Recht zur Aussetzung der Zahlung (vgl. § 7a Abs. 5 Satz 1 TestV). Erst Recht muss die Beklagte daher ein Recht zur Verweigerung der Zahlung haben, wenn die Abrechnungsprüfung nach § 7a Abs. 1, 1b, 2 TestV ergibt, dass eine Vergütung unrechtmäßig wäre, insbesondere, weil die für die abgerechneten Leistungen zu erfüllenden Dokumentationspflichten nicht vollständig erfüllt worden sind, sodass eine Vergütung – wenn sie bereits ausgezahlt worden wäre – zurückzuerstatten wäre (§ 7a Abs. 5 Satz 2, 3 TestV). Die dilatorische Einrede nach § 7a Abs. 5 Satz 1 TestV wäre sinnlos, wenn die Beklagte in jedem Fall, unabhängig vom Ergebnis der Abrechnungsprüfung, zur Auszahlung verpflichtet wäre. Dasselbe Ergebnis ergibt sich daraus, dass die Beklagte dem geltend gemachten Anspruch die dolo-agit Einrede aus dem Rechtsgedanken des § 242 BGB entgegenhalten kann. Der Beklagten stünde unmittelbar mit der Bewilligung nach § 7a Abs. 5 Satz 2 TestV ein sofortiger Anspruch auf Rückerstattung der zu Unrecht gewährten Leistungen zu. Im Ergebnis wäre auf dieser Grundlage auch das Sachbescheidungsinteresse der Klägerin zu verneinen.

Der Grundsatz von Treu und Glauben gehört zu den allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsrechts. Hierzu zählt auch der Einwand der unzulässigen Rechtsausübung.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 20. März 2014 - 4 C 11.13 -, juris, Rn. 29, 31.

Die Voraussetzungen [des] § 7a Abs. 5 Satz 2 TestV für eine sofortige Rückforderung der beanspruchten Vergütungen sind erfüllt. Voraussetzung ist, dass im Rahmen der Prüfung nach Absatz 1, Absatz 1b oder Absatz 2 festgestellt wird, dass die Vergütung zu Unrecht gewährt wurde. Nach § 7a Abs. 5 Satz 3 TestV wird eine Leistung zu Unrecht gewährt, 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.

Die Antragstellerin kann vorliegend auch nicht damit durchdringen, dass sie einen Anspruch auf zumindest einen Teil der erbrachten Leistungen hat, da insofern aufgrund der oben aufgeführten Fehler in der Abrechnungs- und Leistungsdokumentation bereits gar nicht feststeht, in welchem Umfang die Antragstellerin tatsächlich und ordnungsgemäß die Testleistungen erbracht hat. Die Ablehnung der Auszahlung der kompletten zur Abrechnung gestellten Leistungen liegt insofern auch im Rahmen der nach § 7a Abs. 5 Satz 1 TestV rechtlich zulässigen Rechtsfolgen, weil sich im Normentext keine Begrenzung der Kürzungshöhe findet („können Auszahlungen der Beträge ausgesetzt werden“).

Darüber hinaus würde mit der Auszahlung – auch nur eines Teilbetrages – an die Antragstellerin das Insolvenzrisiko auf die Antragsgegnerin übergehen (vgl. OVG Magdeburg, Beschluss vom 30. Oktober 2023 – 3 M 80/23 –, juris Rn. 7).“

Dies ist auf die vorliegende Konstellation zu übertragen. Der Ordnungsgeber verfolgt mit dem umfassenden Leistungsverweigerungsrecht bei unvollständiger Auftrags- und Leistungsdokumentation keinen unverhältnismäßigen Formalismus, sondern trägt gewichtigen Allgemeingütern Rechnung. Das Ziel der effektiven Überprüfbarkeit der Abrechnungen zur Verhinderung von Betrug (vgl. VG Münster, Urteil vom 11. März 2024 – 5 K 1987/23 –, Rn. 31, juris) ist nur mit einer vom Einzelfall losgelösten Regel zu erreichen, wonach keine Vergütung gewährt wird, wenn keine Dokumentation vorgelegt werden kann. In der Verordnungsbegründung (abrufbar unter https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/C/Coronavirus/Verordnungen/CoronavirusTestV_Juni_2021_mit_Begrueendung.pdf <letzter Abruf am 5. März 2025>) heißt es dazu:

„Die Verpflichtung zur Datenspeicherung und -aufbewahrung für diesen Zweck ist notwendig, um die rechtmäßige Verwendung der Mittel aus der Liquiditätsreserve des Gesundheitsfonds überprüfen zu können. (...)“

Die Angaben sind lokal zu dokumentieren und werden im Rahmen der Abrechnung nach Absatz 4 nicht an die Kassenärztlichen Vereinigungen übermittelt. Sie sind aber im Rahmen einer Prüfung nach § 7a Abs. 1 und 2 auf Verlangen der Kassenärztlichen Vereinigung vorzulegen. Sie können in diesem Zusammenhang dazu genutzt werden, zu bewerten, ob die abgerechnete Testleistung tatsächlich und ordnungsgemäß erbracht wurde. Damit kann eine betrügerische Abrechnung erschwert werden.“

(Seite 37 der Verordnungsbegründung)

Zur Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes sind nach den Vorgaben der Kassenärztlichen Bundesvereinigung geringfügige Mängel in der Auftrags- und Leistungsdokumentation unbeachtlich (Vorgaben der KBV zu Prüfungen gemäß § 7a Absatz 3 Coronavirus-Testverordnung vom 21. September 2021 in der Fassung vom 31. August 2022, Stand: 1. September 2022 <Version 3>, Seite 4). Von einem geringfügigen Mangel kann bei einem vollständigen Verlust der Auftrags- und Leistungsdokumentation nicht mehr ausgegangen werden.

Die Erfüllung der strengen Dokumentationspflichten ist auch nicht ausnahmsweise nicht „erforderlich“ nach § 7 Abs. 5 Satz 2 Hs. 1 TestV, da die Vorgaben der Kassenärztlichen Bundesvereinigung keine entsprechenden Ausnahmen enthalten (vgl. dazu VG Münster, Urteil vom 11. März 2024 – 5 K 1987/23 –, Rn. 56, juris) und die Nachweisangebote der Klägerin keine einfache, schnelle und effektive Überprüfung der Abrechnungen ermöglichen, die die Auftrags- und Leistungsdokumentation überflüssig machten. So ist es beispielsweise von vornherein ausgeschlossen, dass die Mitarbeiter der Klägerin nach etwa drei Jahren für jede der Tausenden durchgeführten Testungen aus dem Gedächtnis Vorname, Familienname, Geburtsdatum und Anschrift der getesteten Person, die Art der Leistung, den Testgrund, den Tag, die Uhrzeit, das Ergebnis der Testung und den Mitteilungsweg an die getestete Person rekonstruieren könnten (vgl. § 7 Abs. 5 Satz 2 Nr. 5 TestV).

Dabei erkennt das Gericht nicht die erheblichen wirtschaftlichen Auswirkungen auf die Klägerin, die durch die Versagung der Vergütung gravierend in ihrer Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 19 Abs. 3 GG eingeschränkt wird. Es erkennt auch nicht, dass die Klägerin durch die Anmietung von Räumlichkeiten für den Testbetrieb sowie Personal- und Sachkosten im sechsstelligen Bereich in einer pandemischen Notsituation in Vorleistung

getreten ist, um einen Beitrag zur öffentlichen Gesundheitsvorsorge zu leisten. Das Gericht hat auch keine durchgreifenden Zweifel an der faktischen Unmöglichkeit der Vorlage der vollständigen Auftrags- und Leistungsdokumentation. Um jedoch im sensiblen Gesundheitsbereich eine effektive Leistungskontrolle und Qualitätssicherung durchführen zu können, ist die Beklagte – auch aus Gründen der Gleichbehandlung anderer Leistungserbringer – berechtigt, der Klägerin die Gewährung ihrer Vergütung vollständig zu versagen. Dies mag in Ausnahmefällen wie Naturkatastrophen oder bei Einbrüchen zu außerordentlichen Härten führen, die jedoch hinzunehmen sind, da die Auftrags- und Leistungsdokumentation das Kernelement zur Kontrolle für den Leistungsträger – hier die Beklagte – darstellt.

Es bedarf daher vorliegend keiner abschließenden Entscheidung, ob der Klägerin der Verlust der Auftrags- und Leistungsdokumentation vorzuwerfen ist. Das Gericht hat zwar – neben der rein zeitlichen Koinzidenz von der Aufforderung zur Einreichung der Auftrags- und Leistungsdokumentation am 23. August 2022 und dem ersten Einbruch am 28. August 2022 sowie dem erneuten Einbruch während des Widerspruchsverfahrens – keine Anhaltspunkte für eine vorsätzliche Beseitigung der Dokumentation in betrügerischer Absicht. Ob die Klägerin die Auftrags- und Leistungsdokumentation, die sie zur Begründung eines sechststelligen Auszahlungsanspruchs benötigt, fahrlässig und hinsichtlich der Daten des zweiten Einbruchs sogar grob fahrlässig pflichtwidrig und vor Diebstahl nur unzureichend geschützt verwahrte, bedarf keiner Erörterung. Gleiches gilt für die rein hypothetische Frage, ob der Auszahlungsanspruch mit einer datenschutzkonformen Cloud-Lösung oder weiteren Back-up-Speicherungen an verschiedenen Orten hätte gesichert werden können.

II.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Danach trägt der unterliegende Teil – hier die Klägerin – die Kosten des Verfahrens.

III.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 Abs. 2 VwGO i. V. m. § 167 Abs. 1 Satz 1 VwGO i. V. m. § 708 Nr. 11, § 711 Satz 1 und 2 und § 709 Satz 2 ZPO.

Beschluss

Der Streitwert wird endgültig auf 437 412 Euro festgesetzt.

Gründe

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 52 Abs. 3 Satz 1 Gerichtskostengesetz. Der vorläufige Streitwertbeschluss vom 21. August 2023 wird damit gegenstandslos.