

II. Geschäftsbereiche der Staatsministerien, der Landtagsverwaltung und der Staatskanzlei

Einzelplan 08:

Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt

Entschädigung nach Infektionsschutzgesetz: Krisenmanagement der Landesdirektion während der Corona-Pandemie

29

Die Landesdirektion Sachsen hat den Vollzug der Entschädigungsansprüche nach § 56 IfSG grundsätzlich recht- und ordnungsgemäß durchgeführt. Sie hat im Rahmen der Bewältigung der Corona-Pandemie schnell und bedarfsgerecht ein Prozessmanagement zur Bescheidung der Anträge etabliert und kontinuierlich nachgesteuert.

Notwendige Erfolgsfaktoren waren dabei die Implementierung leistungs- und anpassungsfähiger Arbeits- und Organisationsstrukturen, die schnelle Zuführung einer angemessenen und konstanten Personalausstattung sowie von Haushaltsmitteln und das Vorhandensein bzw. der Aufbau leistungsfähiger IT-Systeme.

1 Prüfungsgegenstand

- ¹ Für Personen, die Verboten in der Ausübung ihrer bisherigen Erwerbstätigkeit unterlagen oder die aufgrund der Schließung der (Betreuungs-) Einrichtungen ihre Kinder bzw. Menschen mit Behinderung selbst betreuen mussten und dadurch einen Verdienstaufschlag erlitten, konnten gemäß § 56 Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz - IfSG¹) Entschädigungsansprüche geltend gemacht werden. Entsprechend gingen im Zeitraum von März 2020 bis 31. März 2024 in der für den Vollzug des IfSG zuständigen LDS 351.783 Anträge auf Entschädigung ein. Davon wurden bis zu diesem Zeitpunkt 341.446 Anträge abschließend bearbeitet und Entschädigungen i. H. v. 252,2 Mio. € ausgezahlt. Bis Februar 2025 ist mit weiteren Antragsengängen zu rechnen.

2 Prüfungsergebnisse

- ² Die Leistung von Entschädigungen aus § 56 IfSG erfolgt auf der Grundlage eines Bundesgesetzes, welches durch die Länder vollzogen wird. Die LDS ist im Freistaat Sachsen für die rechtliche und organisatorische Umsetzung zuständig. Es war ihre Aufgabe, das Antrags- und Bewilligungsverfahren an die sich fortlaufend ändernde Rechts- und Sachlage anzupassen und dabei rechtssichere und zügige Entscheidungen zu treffen. Das SMS übt die Fachaufsicht aus und das SMI ist für die Dienstaufsicht und die Personalausstattung zuständig.

2.1 Rechtmäßigkeit der Entscheidungen

- ³ Die Rechtslage war häufigen Änderungen im IfSG, aber auch in den Landesregelungen zur Bewältigung der Corona-Pandemie unterlegen, mit denen Bundes- und Landesgesetzgeber sowie Landes- sowie Kommunalbehörden auf die jeweilige Pandemielage reagierten. Die Rechtsgrundlagen waren mitunter nicht eindeutig und schwierig zu vollziehen. Dazu kamen regional unterschiedliche Pandemielagen, für die verschiedene Regelungen anzuwenden waren, und Einzelanordnungen der Gesundheitsämter.
- ⁴ Vor der Herausforderung der stetig wechselnden Rechts- und Sachlage standen sowohl die Antragsteller als auch die LDS. Um die Antragstellung zu erleichtern und ein gegenseitiges Verständnis zu fördern, hat die LDS seit Frühjahr 2020 stets aktuelle FAQ veröffentlicht und u. a. Multiplikatoren, wie Kammern und Verbände, regelmäßig über den Bearbeitungsstand, aktuelle Antragerfordernisse und typische Fehler informiert. Auch die eigenen Entscheidungsgrundlagen hat die LDS stetig angepasst und Vollzugsschwierigkeiten eigenständig gelöst.

¹ Infektionsschutzgesetz vom 20. Juli 2000 (BGBl. I Seite 1045), das zuletzt durch Artikel 8v des Gesetzes vom 12. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 359) geändert worden ist.

2.2 Verfahrenseffizienz

- ⁵ Die LDS hat schnell und bedarfsgerecht ein Prozessmanagement etabliert und kontinuierlich nachgesteuert.
- Sie hat zügig eine leistungsfähige, skalierbare Organisationseinheit sowie eine IT-Unterstützung für dieses Massengeschäft aufgebaut und weiterentwickelt.
 - Sie stellte durch standardisierte Arbeitsabläufe, eine umfassende Arbeitsorganisation und interne Arbeitsanweisungen eine materiell recht- und ordnungsgemäße Antragsprüfung und Entschädigungsleistung sicher.
 - Sie hat ein Verfahren mit ausreichender Prüf- und Kontrolltiefe entwickelt, in dem die komplexen, sehr spezifischen und breit gefächerten Anträge einheitlich und teilweise teilautomatisiert bearbeitet werden konnten. Dabei wurden gleichzeitig eine angemessene Bearbeitungsqualität einschließlich dokumentierter Prüfungen der Anspruchsvoraussetzungen und Ermessensentscheidungen sowie eine größtmögliche Verfahrenseffizienz gewährleistet.
- ⁶ Dazu im Einzelnen:

2.3 IT-System

- ⁷ Die LDS baute nach anfänglichen Startschwierigkeiten bei allen drei Beteiligten – LDS, IT-Dienstleister und „Amt24“ – zügig ein leistungsfähiges IT-System auf. Bereits im April 2020 führte sie zur Erfassung, Pflege, Bereitstellung und Auswertung der Datensätze und zur Bearbeitung der Entschädigungsanträge ein eigenes Fachinformationssystem „Infekt21“ ein und entwickelte es stetig weiter. Dieses verfügte über Schnittstellen zur elektronischen Akte in „VIS.SAX“, sodass ein manueller Datenaustausch nicht erforderlich war. Seit Oktober 2020 besteht auch eine elektronische Schnittstelle zum Haushaltssystem „SAX.MBS“, über welches die Auszahlungen veranlasst werden. Seit Mai 2021 konnten die Anträge schrittweise elektronisch über das Portal „Amt24“ gestellt werden. Dies erleichterte die Beantragung für die Antragsteller und verringerte den Aufwand für die LDS, da die Menüführung die Antragsqualität verbesserte und die aufwendige Überführung der Anträge in die elektronische Akte entfiel. Seit dem 23. März 2022 wurde der Teil der Anträge, für den die Validierung durch einen Bearbeiter die Vollständigkeit und Schlüssigkeit ergab und für den keine Ermessensentscheidungen oder individuellen Begründungen erforderlich waren, teilautomatisiert im Programm „Infekt21“ bearbeitet.
- ⁸ Damit hat die LDS zeitnah die Voraussetzungen für eine zügige und gleichzeitig verwaltungsrechtlich ordnungsgemäße Bearbeitung der Entschädigungsanträge geschaffen.

2.4 Personalausstattung

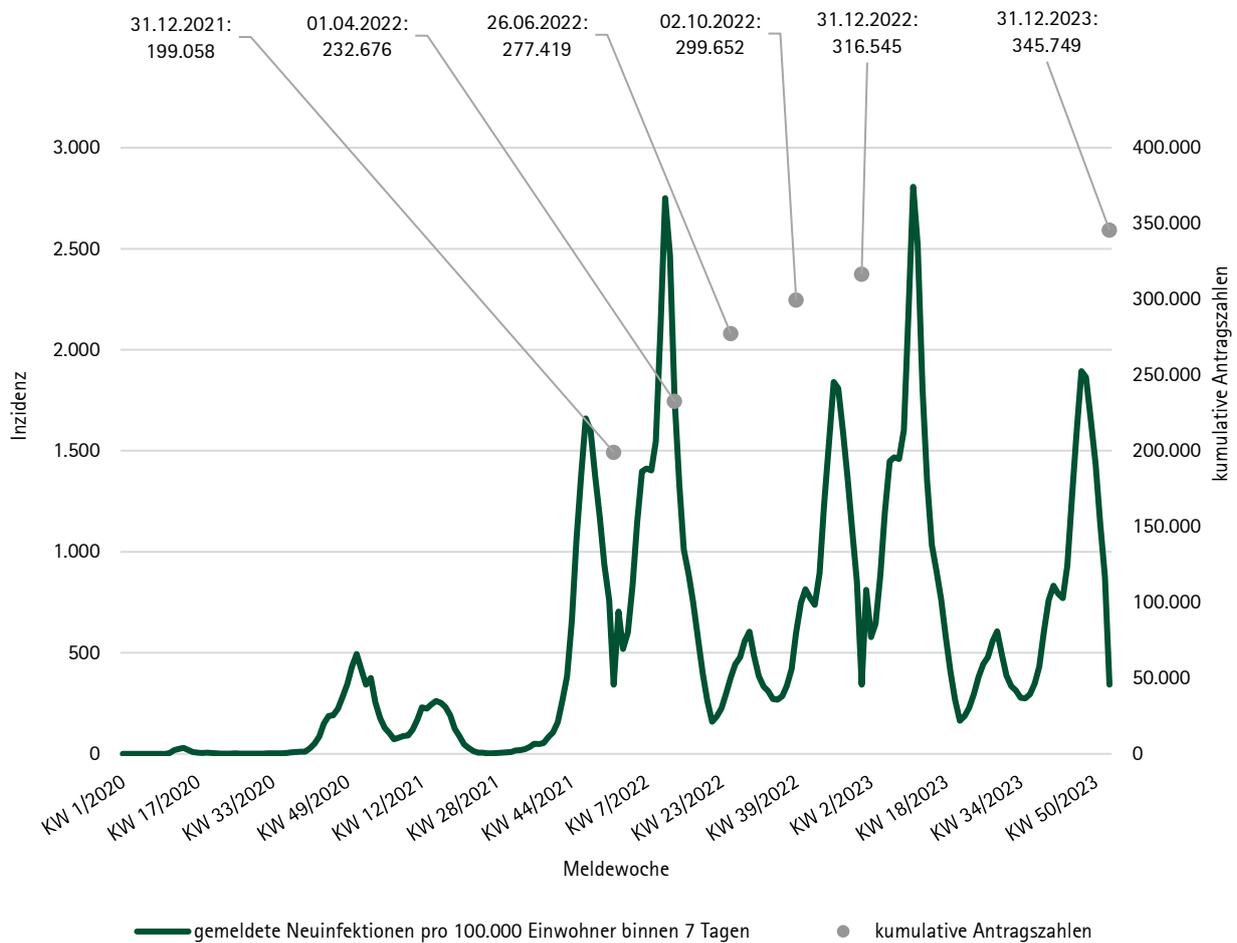
- ⁹ Mit Ausbruch der Corona-Pandemie stieg die Anzahl der Entschädigungsanträge nach § 56 IfSG um ein Vielfaches. Vor der Pandemie wurde eine niedrige zweistellige Zahl an Anträgen je Jahr gestellt. Zwischen März 2020 und März 2024 gingen durchschnittlich 348 Fälle je Arbeitstag² ein. Im Zeitraum von Oktober 2020 bis März 2021 (zweite „Coronawelle“) sind je Arbeitstag durchschnittlich ca. 750 Anträge in der LDS gestellt worden.³ Dabei lag der Schwerpunkt auf dem I. Quartal 2021. In der Hochphase der Infektionszahlen im Frühjahr 2022 gingen sogar durchschnittlich über 1.000 Anträge je Arbeitstag ein. Somit vollzog sich der Antragseingang sehr ungleichmäßig und schubweise.

² Eigene Berechnung des SRH anhand der Gesamtantragszahl i. H. v. 351.783 und der Anzahl der Arbeitstage (1010) in o. g. Zeitraum.

³ Informationen aus dem Eröffnungsgespräch mit SMS, LDS und SRH am 2. Juni 2022.

10 Die Erklärung dafür gibt die Entwicklung der Corona-Neuinfektionen in Sachsen:

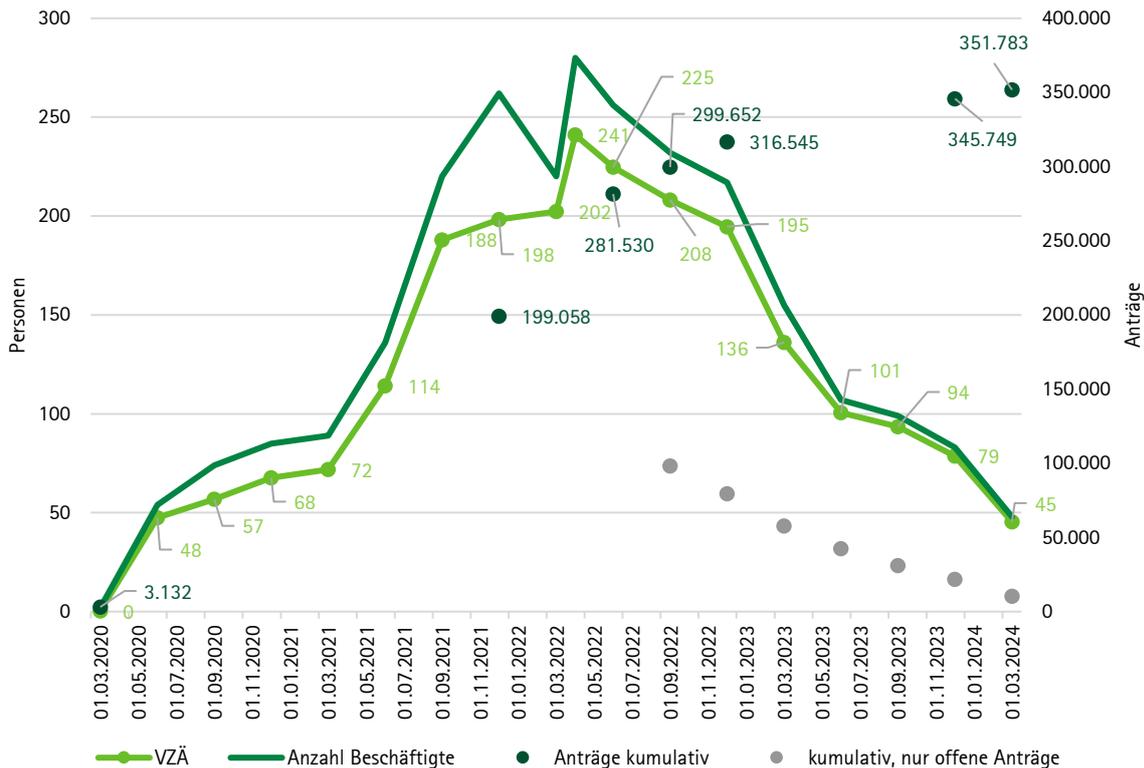
Abbildung 1: Covid-19-Inzidenz und kumulative Antragszahl



Quelle: Eigene Darstellung des SRH auf der Grundlage von Daten des Robert-Koch-Instituts, SurvStat@RKI 2.0, <https://survstat.rki.de>, Abfrage vom 29. Oktober 2024.

11 Die Erledigung durch die bis zur Pandemie lediglich anteilig mit der Bearbeitung betrauten Beschäftigten (0,2 bzw. 0,4 VZÄ) reichte bereits im Frühjahr 2020 nicht aus. Um Abhilfe zu schaffen, rekrutierte die LDS das notwendige Personal zunächst sukzessive aus dem eigenen Stammpersonal. Ab 12. Februar 2021 bat das SMI mittels mehrerer gleich gerichteter Kabinettsvorlagen um personelle Unterstützung durch andere Ressorts. Daraufhin stellten diese der LDS seit Februar 2021 befristet bis zu 170 frei verfügbare Stellen/-reste und Abordnungen zur Verfügung, sodass in Spitzenzeiten bis zu 280 Beschäftigte (241 VZÄ, 16. April 2022) gleichzeitig mit der Bearbeitung der Entschädigungsanträge befasst waren.

Abbildung 2: Personalbestand sowie Antragseingang und -erledigung



Quelle: Eigene Darstellung.

- 12 Entsprechend der jeweiligen Prognosen wurde Personal in großer Anzahl zur Verfügung gestellt, jedoch - naturgemäß - immer erst im Nachgang eines großen Antragseingangs und nur für jeweils kurze Zeiträume. Große Fluktuation war die Folge und gewährleistete keine Kontinuität im Personalbestand und damit in der Bearbeitung. Erschwerend kam hinzu, dass einige Mitarbeiter nur zeitanteilig neben ihrer eigentlichen Aufgabe eingesetzt wurden. Insgesamt führten die Personalbereitstellungen zu großen Herausforderungen auf allen Seiten.
- 13 Der LDS entstand durch die hohe Fluktuation, die auch den kurzen Abordnungszeiten geschuldet war, ein enormer Rekrutierungs- und Einarbeitungsaufwand sowie ein erheblicher Zusatzaufwand für die Gewährleistung von Arbeitsqualität und -tempo. Die Bearbeitung der hohen Antragsmengen wäre bei geringerer Fluktuation und somit einem gleichbleibenden Mitarbeiterstamm zügiger möglich gewesen.

2.5 Fehlende Mittelveranschlagung

- 14 Obwohl im Rahmen der Haushaltsplanungen 2023/2024 bekannt war, dass eine hohe Anzahl unbearbeiteter Anträge auf Erstattungen in der LDS vorlagen und mit weiteren Eingängen bis ins Jahr 2025 hinein zu rechnen war, erfolgte zu diesem Zeitpunkt keine Mittelveranschlagung. Im Wirtschaftsplan zum Sondervermögen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“, als Anlage zum beschlossenen Haushaltsplan, waren Haushaltsmittel für alle bis 31. Dezember 2022 eingegangenen Anträge i. H. v. 0 € ausgewiesen und Titel für Anträge ab 1. Januar 2023 wurden erst im Mai 2023 im Vollzug ausgebracht.
- 15 Auch bei Sondervermögen, einschließlich ihres - unverbindlichen - Wirtschaftsplans, sind die Haushaltsgrundsätze entsprechend anzuwenden. Nach den Haushaltsgrundsätzen der Wahrheit und Klarheit müssen die Ausgaben in der Höhe veranschlagt werden, in der diese voraussichtlich benötigt werden. Im vorliegenden Fall lagen nachvollziehbare Schätzungen für die voraussichtlich benötigten Entschädigungszahlungen vor, deren Begleichung unabweisbar war.

3 Folgerungen

- 16 **3.1** Ausgehend von dem dargestellten Krisenmanagement der LDS waren aus Sicht des SRH folgende Erfolgsfaktoren für eine effiziente und rechtmäßige Bearbeitung notwendig:
- Implementierung leistungs- und anpassungsfähiger Arbeits- und Organisationsstrukturen
 - schnelle Zuführung einer angemessenen und konstanten Personalausstattung
 - leistungsfähige IT-Systeme
 - rechtzeitige und ausreichende Mittelbereitstellung
 - fundierte Prognosen als Grundlage der Ressourcensteuerung.
- 17 **3.2** Die LDS verfügte über die Kompetenz, situativ passfähige organisatorische und fachliche Instrumente sowie IT-Lösungen zu schaffen und einzusetzen.
- 18 Während äußere Rahmenbedingungen einer Pandemie nicht durch einzelne Behörden beeinflussbar sind, können auf staatlicher Ebene einzelne Faktoren verbessert werden, um den Arbeitsfluss und damit die Arbeitseffektivität der zuständigen Behörde zu stärken. Hierfür ist eine klare Priorisierung des zeitkritischen Massengeschäftes hinsichtlich der Bereitstellung personeller, materieller und technischer Lösungen notwendig, auch wenn dies vorübergehend zulasten anderer Aufgabenerledigungen geht.
- 19 **3.3** Bei den Entschädigungen nach § 56 IfSG handelt es sich um gesetzliche Leistungen, für die in jedem Fall Haushaltsmittel in der voraussichtlich benötigten Höhe bereitzustellen sind, unabhängig davon, ob dies im Kernhaushalt oder in einem Sondervermögen erfolgt. Auch die Wirtschaftspläne von Sondervermögen sind sachgerecht und realitätsnah zu erstellen.

4 Stellungnahmen

- 20 **4.1** Das SMF stimmte zu, dass Haushaltsmittel auch im Wirtschaftsplan von Sondervermögen mit größtmöglicher Genauigkeit zu planen sind. Es verwies jedoch auf die zum Zeitpunkt der Erstellung des Regierungsentwurfs für den Doppelhaushalt 2023/2024 bestehende Annahme, dass die Bearbeitung der ausstehenden Entschädigungszahlungen bis Ende 2022 erfolge. Diese habe sich erst nachträglich als unzutreffend erwiesen.
- 21 **4.2** Das SMS hat auf eine Stellungnahme verzichtet und zum Thema Veranschlagung auf die Stellungnahme des SMF verwiesen.
- 22 **4.3** Die Anmerkungen der LDS zur Implementierung von IT-Systemen sowie zu den Spitzenwerten in der Personalauswertung hat der SRH berücksichtigt.

5 Schlussbemerkungen

- 23 Zwischen SMS, SMF, LDS und dem SRH bestehen keine abweichenden Positionen.

