

Bericht

nach § 88 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung

an die Senatsverwaltung für
Wissenschaft, Gesundheit, Pflege und Gleichstellung

**über das Verwaltungshandeln im Zusammenhang mit der
Pandemiebekämpfung**

Impressum

Herausgeber: Rechnungshof von Berlin
Alt-Moabit 101 c/d
10559 Berlin

Telefon: (030) 88613-0
Telefax: (030) 88613-120
Internet: www.berlin.de/rechnungshof
E-Mail: poststelle@rh.berlin.de
(Kein Zugang für qualifiziert elektronisch
signierte Dokumente)



Der vorliegende Bericht ist vom Großen Kollegium des Rechnungshofs gemäß § 4
Abs. 1 Nr. 2 Rechnungshofgesetz durch die Mitglieder des Großen Kollegiums

Präsidentin Karin Klingen,
Vizepräsident Django Peter Schubert,
Direktor bei dem Rechnungshof Michael Theis,
Direktor bei dem Rechnungshof Gerald Jank und
Direktor bei dem Rechnungshof Stefan Finkel

am 2. Juni 2022 beschlossen worden.





Inhaltsverzeichnis

	Seite
1 Zusammenfassung	8
2 Anlass und Gegenstand der Prüfung	9
3 Staatliches Handeln in der Corona-Pandemie	11
3.1 Epidemische Lage von nationaler Tragweite	11
3.2 Infektionsschutzgesetz	12
3.3 Katastrophenschutz auf Länderebene	13
4 Aufgabenzuordnung und Verfahren im Land Berlin.....	14
4.1 Allgemeine Zuständigkeiten.....	14
4.2 Besondere Zuständigkeit für Katastrophen- und Infektionsschutz.....	15
5 Ländervergleich	17
6 Einrichtung und Entwicklung eines Krisenstabs bei der für Gesundheit zuständigen Senatsverwaltung.....	20
6.1 Regelungen zur Bildung von Krisenstäben	20
6.2 Empfehlungen der Projektgruppe LÜKEX und Erkenntnisse aus der bundesweiten Risikoanalyse.....	24
6.3 Krisenmanagement bei der für Gesundheit zuständigen Senats- verwaltung	26
6.3.1 Struktur des Krisenstabs.....	26
6.3.2 Aufgabenwahrnehmung im Krisenstab	30
6.3.3 Personalausstattung des Krisenstabs	33
6.3.4 Digitale Unterstützung des Krisenstabs	35
7 Einzelfälle der Haushaltsausführung im Krisenstab	36
7.1 Einleitung.....	36
7.2 Haushaltswirtschaft und Berichtswesen.....	36
7.3 Vertragsmanagement	39
7.4 Forderungsmanagement	41
7.5 Leistungen und Ansprüche nach der Coronavirus-Testverordnung.....	43
8 Fazit	46
9 Empfehlungen für künftige Krisen – Verbesserung der Krisenprävention in der Berliner Verwaltung.....	48

Anhang: Organisationsmodelle für die Erledigung von Querschnittsaufgaben
im Krisenfall



Abkürzungsverzeichnis

ABI.	Amtsblatt für Berlin
ADF	Art der Hauptforderung
a. F.	alte Fassung
ASOG Bln	Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz)
AV LHO	Ausführungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung
AZG	Gesetz über die Zuständigkeiten in der Allgemeinen Berliner Verwaltung (Allgemeines Zuständigkeitsgesetz)
BBK	Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe
BfdH	Beauftragte(r) für den Haushalt
BIM	BIM Berliner Immobilienmanagement GmbH
Covid-19	Coronavirus-Erkrankung
DiDaKat	Digitale Daten im Katastrophenschutz
Drs	Drucksache
FwDV/DV 100	Feuerwehr-Dienstvorschrift/Dienstvorschrift 100
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GV Sen	Geschäftsverteilung des Senats von Berlin
HG 20/21	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für die Haushaltsjahre 2020 und 2021 (Haushaltsgesetz 2020/2021)
IfSG	Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz)
IT	Informationstechnik
i. V. m.	in Verbindung mit
KatSG	Gesetz über den Katastrophenschutz im Land Berlin (Katastrophenschutzgesetz)
KatSG 1999	Gesetz über die Gefahrenabwehr bei Katastrophen (Katastrophenschutzgesetz)
KoordR	Richtlinien für die Bewältigung großräumiger Gefährdungslagen und anderer koordinierungsbedürftiger Ereignisse unterhalb der Katastrophenschwelle (Koordinierungsrichtlinie)
KRITIS	Kritische Infrastrukturen
KV Berlin	Kassenärztliche Vereinigung Berlin

LHO	Landeshaushaltsordnung
LÜKEX	Länder- und Ressortübergreifende Krisenmanagement- übung (Exercise)
n. F.	neue Fassung
ÖGD	Öffentlicher Gesundheitsdienst
PSA	Persönliche Schutzausrüstung
RKI	Robert Koch-Institut
Rn.	Randnummer(n)
SARS-CoV-2	Severe acute respiratory syndrome coronavirus type 2
SDO	Stabsdienstordnung
SenGPG	Senatsverwaltung für Gesundheit, Pflege und Gleich- stellung
SenInnDS	Senatsverwaltung für Inneres, Digitalisierung und Sport
StS	Staatssekretär
TestV	Verordnung zum Anspruch auf Testung in Bezug auf einen direkten Erregernachweis des Coronavirus SARS-CoV-2 (Coronavirus-Testverordnung)
VvB	Verfassung von Berlin
WHO	World Health Organization (Weltgesundheitsorganisation)
ZSKG	Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz)
ZustKat AZG	Allgemeiner Zuständigkeitskatalog (zu § 4 Abs. 1 Satz 1 AZG)
ZustKat Ord	Zuständigkeitskatalog Ordnungsaufgaben (zu § 2 Abs. 4 Satz 1 ASOG Bln)

1 Zusammenfassung

Gegen Ende des Jahres 2019 breitete sich weltweit das Coronavirus SARS-CoV-2 aus, das sehr schnell und in hohen Fallzahlen zu einer Coronavirus-Erkrankung (im Folgenden: Covid-19) beim Menschen geführt und spätestens Ende Januar 2020 auch die Bundesrepublik Deutschland erreichte hatte. Aufgrund der sich daraus entwickelnden epidemischen Lage, die von der Weltgesundheitsorganisation (WHO) am 11. März 2020 als Pandemie eingestuft worden war, hat das Land Berlin – wie die anderen Bundesländer auch – umfassende Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung eingeleitet. Da es eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung auf dem Gebiet des Gesundheitsschutzes abzuwehren galt, hatte die für Gesundheit zuständige Senatsverwaltung eine führende Rolle bei der Bewältigung der Krisenlage zu übernehmen. Um dieser außerordentlichen Verantwortung neben der laufenden Aufgabenwahrnehmung gerecht werden zu können, hat sie zum 1. April 2020 einen Krisenstab gebildet. Dieser unterlag sowohl personell als auch hinsichtlich des Aufgabenzuschnitts im Laufe der folgenden Monate Veränderungen.

Im Zusammenhang mit der Pandemiebekämpfung kam es innerhalb der für Gesundheit zuständigen Senatsverwaltung zu erheblichen Verstößen in der Haushaltsausführung. Ursächlich hierfür waren im Wesentlichen Mängel in der Aufbau- und Ablauforganisation des Krisenstabs, dessen unzureichende Abgrenzung zur Linienorganisation sowie eine unzureichende Personalausstattung. Hinzu kam, dass die Senatsverwaltung nicht in ausreichendem Maße im Wege der Amtshilfe personelle Verstärkung angefordert bzw. erhalten hat. Dies führte im weiteren Verlauf der Pandemie zu einer personellen Überlastung des eigenen Personals. Insbesondere ist es nicht gelungen, die für Inneres zuständige Senatsverwaltung einzubeziehen, obwohl diese für ressortübergreifende Angelegenheiten des Katastrophenschutzes im Land Berlin verantwortlich ist. Die für Gesundheit zuständige Senatsverwaltung hat diese Missstände zwar erkannt, vermochte sie aber nicht selbst abzustellen. Vielmehr hat sie den Rechnungshof im März 2021 mit einer Besonderen Mitteilung über die Situation unterrichtet und gleichzeitig gebeten, sie durch eine außerplanmäßige Prüfung beratend zu unterstützen. Der Rechnungshof ist dieser Bitte nachgekommen und hat im Juni 2021 eine Orientierungsprüfung begonnen und das im Zusammenhang mit der Pandemiebekämpfung stehende Verwaltungshandeln der für Gesundheit zuständigen Senatsverwaltung stichprobenweise geprüft.

Dieser Bericht bündelt die Prüfungsergebnisse des Rechnungshofs. Er leitet aus den analysierten Einzelfällen Empfehlungen für den effektiveren Umgang mit künftig eintretenden Krisensituationen ab. Vor dem Hintergrund, dass Krisen in der Regel ohne lange Vorwarnzeiten auftreten und ein schnelles und zielgerichtetes Handeln erfordern, ist es notwendig, sich umfassend darauf vorzubereiten. Ein wesentlicher Aspekt der Vorbereitung ist es, aus den Erfahrungen früherer Krisen zu lernen und gewonnene Erkenntnisse in die Weiterentwicklung und Verbesserung des Krisenmanagements einfließen zu lassen. Auf der Grundlage der in dieser Prüfung zu den gewählten Prüfungsschwerpunkten gewonnenen Erkenntnisse empfiehlt

der Rechnungshof im Interesse einer verbesserten Krisenprävention, folgende Maßnahmen auf deren Eignung für das Land Berlin zu prüfen:

- 1) Vorhaltung von Krisenplänen
- 2) ressortübergreifende Nutzung digital bereitgestellter Informationen
- 3) regelmäßige Teilnahme der Katastrophenschutzbehörden und deren Beauftragten an Übungen zur Krisenprävention
- 4) Vernetzung der Verwaltungen untereinander durch Bildung von Arbeitsgemeinschaften oder die Einrichtung von Expertengruppen
- 5) Bildung interministerieller Krisenstäbe
- 6) Etablierung ressortübergreifender Zusammenarbeit
- 7) Erlass von Verwaltungsvorschriften unterhalb der Schwelle des Katastrophenfalls und des Eintritts von Großschadenslagen im Sinne des Katastrophenschutzgesetzes
- 8) Nutzung des Krisenstabs zur Steuerung und Koordination sowie
- 9) qualifizierte Vorbereitung der Katastrophenschutzbehörden auf die in der Krise zu leistenden Querschnittsaufgaben

2 Anlass und Gegenstand der Prüfung

In einer Besonderen Mitteilung nach Nr. 5 AV § 9 LHO vom 18. März 2021¹ unterrichtete die für Gesundheit zuständige Senatsverwaltung den Rechnungshof darüber, dass Zweifel bestünden, ob alle „Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit der Pandemiebekämpfung [...] nach den für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätzen ordnungsgemäß bewirtschaftet“ würden. Es bestünde die Gefahr, „dass Einnahmen auf Grund von Personalmangel und mangelnden Fachkenntnissen nicht rechtzeitig und vollständig erhoben werden können. Aufgrund mangelnder Übersichten und Beteiligungen der Haushaltsbereiche“ könne „nicht rechtzeitig erkannt werden, wann [...] Ausgabemittel überschritten werden.“ Ferner bestünden Zweifel, ob „Aufgaben des Haushaltswesens nur von solchen Dienstkräften wahrgenommen werden, die die erforderlichen Kenntnisse besitzen und denen ein eigener Verantwortungsbereich übertragen worden ist.“

Gründe lägen nach Ansicht der Senatsverwaltung in der Einrichtung eines weitgehend eigenständig handelnden Krisenstabs in der Organisationsstruktur der

¹ Besondere Mitteilung nach Nr. 5 AV § 9 LHO der ehemaligen Senatsverwaltung für Gesundheit, Pflege und Gleichstellung vom 18. März 2021 – I SL 2 –

Senatsverwaltung. Der Stabsbereich Haushalt der Abteilung I sei „dem Krisenstab nicht zugeordnet“ und daher nicht „in die fachliche Arbeit und organisatorische Struktur [...] eingebunden.“ Hinzu komme eine aktuell hohe Arbeitsbelastung der Mitarbeitenden im Krisenstab, aber auch der Mitarbeitenden im Bereich Finanzen.

In der Besonderen Mitteilung konkretisierte die Senatsverwaltung kritische Sachverhalte in Bezug auf die unsachgemäße Bearbeitung bei der Bewirtschaftung von Einnahmen und Ausgaben. Sie zeigte Lösungsansätze für die beschriebenen Problemfelder auf und machte konkrete Verbesserungsvorschläge. Zugleich äußerte sie die Erwartung an den Rechnungshof, das künftige Handeln der Senatsverwaltung mit systematischen Verfahrenshinweisen zu unterstützen.

Der Rechnungshof hat aus diesem Anlass in einer prüfungsgebietsübergreifenden Orientierungsprüfung das Verwaltungshandeln der Senatsverwaltung im Kontext der Pandemiebewältigung geprüft. Die Prüfung wurde mit Schreiben vom 9. Juni 2021 angekündigt. Das Auftaktgespräch mit der Senatsverwaltung fand am 30. Juni 2021 statt. Im Anschluss daran wurden die örtlichen Erhebungen begonnen. Der Rechnungshof hat Akteneinsicht genommen und Gespräche mit Dienstkräften geführt. Die Prüfung erstreckte sich auf den Zeitraum von Januar 2020 bis November 2021. Mit Schreiben vom 22. April 2022 übersandte der Rechnungshof mit dem Entwurf seines Beratungsberichts die vorläufigen Prüfungsergebnisse an die Senatsverwaltung. Am 19. Mai 2022 wurde dieser Entwurf im Rahmen eines Abschlussgesprächs mit der Senatsverwaltung erörtert.

Gegenstand der Prüfung war das Verwaltungshandeln der für Gesundheit zuständigen Senatsverwaltung hinsichtlich der ordnungsgemäßen Bewirtschaftung von Einnahmen und Ausgaben und der organisatorischen Aspekte (Aufbau- und Ablauforganisation) beim Aufbau des Krisenstabs und seiner Aufgabenwahrnehmung im Zusammenhang mit der Pandemiebekämpfung. Die Prüfung der Aufbau- und Ablauforganisation beschränkte sich auf administrative Tätigkeiten, insbesondere im Querschnittsbereich; gesundheitlich-medizinische Aufgabenbereiche wurden nicht einbezogen. Der Rechnungshof hat anhand exemplarischer Einzelfälle außerdem geprüft, ob und inwieweit in der Senatsverwaltung ein ausreichender Überblick über alle Einnahmemöglichkeiten und Ausgabenverpflichtungen bestand.

Darüber hinaus hat der Rechnungshof das Vorgehen anderer Bundesländer in der Krisensituation recherchiert. Zudem wurden Informationen zu Pandemieszenarien

aus der ressort- und länderübergreifenden Krisenmanagementübung (LÜKEX)² im Jahr 2007 sowie der vom Bund durchgeführten ressortübergreifenden Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz³ im Jahr 2012 ausgewertet.

Ziel der Prüfung war es u. a., die Aufbau- und Ablauforganisation, insbesondere hinsichtlich der Wahrnehmung der Querschnittsaufgaben, des Krisenstabs zu untersuchen und auf der Grundlage identifizierter systemischer Fehler und Schwachstellen Verbesserungspotenziale für das Krisenmanagement in künftigen Krisensituationen aufzuzeigen. Die Prüfung war primär auf grundsätzliche Aspekte des Verwaltungshandelns und nicht auf die Bewertung von Einzelaspekten ausgerichtet.

3 Staatliches Handeln in der Corona-Pandemie

3.1 Epidemische Lage von nationaler Tragweite

Nach dem Grundgesetz sind die Bundesländer für den Katastrophenschutz zuständig (vgl. Art. 30, 70 Abs. 1, 73 Abs. 1 Nr. 1 3. Alt. GG). Auf dem Gebiet der Katastrophenbekämpfung bestehen keine Sonderzuweisungen an den Bund, weder bezüglich der Gesetzgebungs- noch im Hinblick auf die Verwaltungskompetenz. Artikel 35 GG geht davon aus, dass selbst schwere Notsituationen zunächst mittels des Sicherheitsrechts der Normallage bewältigt werden, wobei sich Länder und Bund grundsätzlich gegenseitig Amtshilfe leisten (Art. 35 Abs. 1 GG). Zur Hilfe bei einer Naturkatastrophe oder bei einem besonders schweren Unglücksfall kann ein Land Polizeikräfte anderer Länder, Kräfte und Einrichtungen anderer Verwaltungen sowie des Bundesgrenzschutzes und der Streitkräfte anfordern (Art. 35 Abs. 2 GG).

² „LÜKEX-Übungen sind [bundesweite] sog. strategische Krisenmanagementübungen“ der „obersten Krisenstäbe und Krisenmanagementstrukturen auf Bundes- und Landesebene unter Einbeziehung der Kritischen Infrastrukturen (KRITIS).“ Mit diesen Übungen können Bund, Länder und KRITIS länder- und ressortübergreifend Krisenmanagement trainieren, um die übergreifende Reaktionsfähigkeit in außergewöhnlichen Krisenlagen zu verbessern. „Durch die gemeinsame Vorbereitung der Übung lernen sich die Verantwortlichen gegenseitig besser kennen; so entsteht ein starkes Netzwerk. Außerdem erhalten sie Einblick in die jeweiligen Strukturen der Krisenreaktion von anderen Institutionen. Seit dem Jahr 2004 wird in der LÜKEX das nationale Krisenmanagement in Deutschland auf strategischer Ebene regelmäßig überprüft und optimiert. LÜKEX-Übungen tragen dazu bei, dass sich Bund und Länder anhand von fiktiven „worst case“-Szenarien besser auf außergewöhnliche Krisen- und Bedrohungslagen vorbereiten können sowie bestehende Pläne und Bewältigungskonzepte auf die Probe stellen.“ (https://www.bbk.bund.de/DE/Themen/Krisenmanagement/LUEKEX/luekex_node.html – Stand: 13. Mai 2022)

³ Gemäß § 18 des Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetzes (ZSKG) erstellt der Bund im Zusammenwirken mit den Ländern eine bundesweite Risikoanalyse für den Zivilschutz. „Mit dieser grundlegenden Methodik können auf allen administrativen Ebenen Risikoanalysen im jeweiligen Zuständigkeitsbereich durchgeführt werden. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse können den Verantwortlichen als Entscheidungsgrundlage im Risiko- und Krisenmanagement dienen.“ (https://www.bbk.bund.de/DE/Themen/Risikomanagement/Risikoanalysen-Bund-Laender/risikoanalysen-bund-laender_node.html – Stand: 13. Mai 2022)

„Eine [...] Pandemie kann sich aufgrund der Gefährdung von Menschenleben zu einem ‘Ereignis von katastrophischen Dimensionen‘ “ auf dem Gebiet des Gesundheitsschutzes entwickeln und „als Unglücksfall und folglich als eine Notlage im Sinne des Art. 35 Abs. 2 GG angesehen werden.“⁴ Grundsätzlich hätte in der Corona-Krise der innere Notstand ausgerufen werden können. Deutschland hat aber, anders als andere Länder⁵, davon – jedenfalls auf Verfassungsebene – keinen Gebrauch gemacht.

Bei der Corona-Pandemie hat der Deutsche Bundestag aber erstmals am 25. März 2020 eine „epidemische Lage von nationaler Tragweite“ gemäß § 5 Abs. 1 Satz 6 Infektionsschutzgesetz (IfSG) festgestellt. Folge dieser Feststellung war, dass das Bundesministerium für Gesundheit unbeschadet der Befugnisse der Länder ermächtigt wurde, bestimmte Rechtsverordnungen zu erlassen oder Anordnungen zu erteilen. Die epidemische Lage von nationaler Tragweite endete mit Ablauf des 25. November 2021.

3.2 Infektionsschutzgesetz

Das Infektionsschutzgesetz ist ein Bundesgesetz und enthält Regelungen zu Maßnahmen gegen gemeingefährliche sowie übertragbare Krankheiten bei Menschen und Tieren sowie zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen. Das Infektionsschutzgesetz wird als besonderes Gefahrenabwehrrecht verstanden.⁶

„Das IfSG wird im Wesentlichen von den [zuständigen Behörden⁷ in den] Ländern als eigene Angelegenheit“ vollzogen⁸ (Art. 30, 83 GG, § 54 IfSG). Die Landesregierungen bestimmen durch Rechtsverordnung die zuständigen Behörden im Sinne des Infektionsschutzgesetzes, soweit eine landesrechtliche Regelung nicht besteht und dieses Gesetz durch die Länder vollzogen wird (§ 54 Satz 1 IfSG). Dies „ermöglicht es den Ländern, die Zuständigkeiten auch durch Gesetz [...] oder auch durch eine Kombination von Gesetz und Rechtsverordnung [...] zu regeln.“⁹ Berlin hat keine Rechtsverordnung im Sinne von § 54 Satz 1 IfSG erlassen.

⁴ Kersten/Rixen, Der Verfassungsstaat in der Corona-Krise, 2. Aufl. 2021, S. 47

⁵ EPRS | Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, Notstandsaufrufungen in Reaktion auf die COVID-19-Krise, Dezember 2020, S. 22

⁶ Eckart, in: Eckart/Winkelmüller (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Infektionsschutzrecht, 9. Edition 2021, § 1 IfSG Rn. 4

⁷ Zu unterscheiden ist zwischen Bestimmungen, die das Gesundheitsamt für zuständig erklären, solchen, die die zuständige Behörde adressieren, und solchen, die durch oberste Landesgesundheitsbehörden oder sonstige oberste Landesbehörden vollzogen werden müssen.

⁸ Entwurf eines Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite (Drs 19/18111 des Deutschen Bundestages), S. 1

⁹ Huster/Kingreen, Handbuch Infektionsschutzrecht, 1. Aufl. 2021, Rn. 91

3.3 Katastrophenschutz auf Länderebene

Die allgemeine Katastrophenabwehr ist eine originäre staatliche Aufgabe zur Erfüllung der Daseinsvorsorge – hier der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Der Katastrophenschutz liegt in der ausschließlichen Zuständigkeit der Bundesländer (Art. 30 und 70 GG). „Die Brandschutz-, Feuerwehr-, Rettungsdienst-, Polizei- und Gefahrenabwehrgesetzgebung bilden dabei den Gesamtrahmen, der durch die Katastrophenschutzgesetzgebung für größere Ereignisse ergänzt wird. Die Feuerwehr- und Rettungsdienstgesetze der Länder bilden [...] mit ihren darin vorgesehenen operativ-taktischen Komponenten den operativen Unterbau für den Katastrophenschutz.“¹⁰

Die „Katastrophenschutzgesetze der Länder [sind] als subsidiäre Auffangregelungen anwendbar, wenn weder das allgemeine Recht der Gefahrenabwehr noch [...] spezielle Bestimmungen für besondere Schadensereignisse einschlägig sind.“¹¹ Für Katastrophenabwehrmaßnahmen gilt: „Voraussetzung der Anwendbarkeit der Gesetze ist [...] der Katastrophenfall. Die Katastrophenschutzgesetze enthalten weit überwiegend eine Definition des Begriffs Katastrophe.“ Wesentliche Merkmale einer Katastrophe sind das Ausmaß der Gefährdung oder der Schadenslage sowie die zur Bewältigung der Lage erforderliche Zusammenarbeit verschiedener Behörden.¹²

Die jeweiligen Katastrophenschutzgesetze der Länder und das Infektionsschutzgesetz finden nebeneinander Anwendung, sofern ein Katastrophenfall auf dem Gebiet des Gesundheitsschutzes in einem Bundesland vorliegt. „Von besonderer Bedeutung ist dabei vor allem die Unterstützung der nach dem Infektionsschutz vorgesehenen Maßnahmen durch Mittel des Katastrophenschutzes.“¹³ „Mit Eintritt des Katastrophenfalls bzw. mit dessen förmlicher Feststellung [...] wachsen den Katastrophenschutzbehörden Befugnisse zu, die zum Teil noch über das hinausgehen, was auf der Grundlage des IfSG möglich ist.“¹⁴ Wird hingegen kein Katastrophenfall ausgerufen bzw. tritt dieser nicht ein, „bleibt im Falle einer Pandemie allein das Infektionsschutzgesetz anwendbar.“¹⁵

¹⁰ Haas, in: Kern/Richter u. a. (Hrsg.), Einsatzorganisationen, 2020, S. 380 f.

¹¹ Gusy, Katastrophenrecht, GSZ – Zeitschrift für das Gesamte Sicherheitsrecht 2020, Heft 3, S. 101

¹² Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag, Infektionsschutzgesetz und Katastrophenschutzgesetze der Länder, WD 3 – 3000 – 082/20, 9. April 2020, S. 4

¹³ Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag, Infektionsschutzgesetz und Katastrophenschutzgesetze der Länder, WD 3 – 3000 – 082/20, 9. April 2020, S. 4 f.

¹⁴ Ritgen, in: Kluckert (Hrsg.), Das neue Infektionsschutzrecht; 2. Aufl. 2021; § 12 Rn. 82

¹⁵ Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag, Infektionsschutzgesetz und Katastrophenschutzgesetze der Länder, WD 3 – 3000 – 082/20, 9. April 2020, S. 4 f.

4 Aufgabenzuordnung und Verfahren im Land Berlin

4.1 Allgemeine Zuständigkeiten

Die Zuständigkeiten zwischen der Hauptverwaltung und den Bezirken werden im Berliner Landesrecht durch Regelungen in Art. 67 Verfassung von Berlin (VvB), im Allgemeinen Zuständigkeitsgesetz (AZG) und dessen Anlage, dem ZustKat AZG, sowie im Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetz des Landes Berlin (ASOG Bln) und dessen Anlage, dem ZustKat Ord, abgegrenzt.

Der Senat nimmt durch die Hauptverwaltung die „Aufgaben von gesamtstädtischer Bedeutung“ wahr, die in Art. 67 Abs. 1 VvB und § 3 Abs. 1 AZG definiert werden. Zu den Aufgaben von gesamtstädtischer Bedeutung gehören danach:

- (1) die Leitungsaufgaben (Planung, Grundsatzangelegenheiten, Steuerung, Aufsicht)
- (2) die Polizei-, Justiz- und Steuerverwaltung
- (3) einzelne andere Aufgabenbereiche, die wegen ihrer Eigenart zwingend einer Durchführung in unmittelbarer Regierungsverantwortung bedürfen

Die Aufgaben des Senats außerhalb der Leitungsaufgaben sind im Einzelnen durch Gesetz mit zusammenfassendem Zuständigkeitskatalog bestimmt (Art. 67 Abs. 3 Satz 1 VvB, § 4 Abs. 1 AZG). Die Bezirke nehmen alle anderen Aufgaben der Verwaltung wahr (Art. 67 Abs. 2 Satz 1 VvB, § 3 Abs. 2 AZG).

In der Geschäftsverteilung des Senats von Berlin (GV Sen) sind die gesamtstädtischen Aufgaben der einzelnen Senatsverwaltungen konkret festgelegt.

Die Aufgabe, Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren, obliegt den Ordnungsbehörden und der Polizei. Sie haben im Rahmen dieser Aufgabe auch die erforderlichen Vorbereitungen für die Hilfeleistung und das Handeln in Gefahrenfällen zu treffen (§ 1 Abs. 1 ASOG Bln). Die einzelnen Zuständigkeiten für diese sog. Ordnungsaufgaben sind im Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetz und dem zugehörigen Zuständigkeitskatalog Ordnungsaufgaben festgelegt (§ 4 Abs. 2 AZG).

Die Gefahrenabwehr umfasst auch den Katastrophenschutz, der mit dem Gesetz über den Katastrophenschutz (KatSG) als *lex specialis* zum Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetz im Land Berlin im Juni 2021 neu geregelt wurde. Dieses ersetzt das bis dahin gültige Gesetz über die Gefahrenabwehr bei Katastrophen (KatSG 1999).

4.2 Besondere Zuständigkeit für Katastrophen- und Infektionsschutz

Als **Katastrophenschutzbehörden** im Land Berlin waren bis zur Novellierung des Katastrophenschutzgesetzes im Juni 2021 die Ordnungsbehörden, die nachgeordneten Ordnungsbehörden und die Sonderbehörden, die für Ordnungsaufgaben zuständig waren, sowie die Polizei (§ 3 KatSG a. F. vom 11. Februar 1999) bestimmt. Dies wurde mit der Novellierung des Katastrophenschutzgesetzes im Jahr 2021 präzisiert und ergänzt (§§ 3 und 4 KatSG n. F. vom 7. Juni 2021). Danach sind nunmehr als Katastrophenschutzbehörden im Land Berlin die Senatskanzlei und die übrigen Senatsverwaltungen, einschließlich der ihnen nachgeordneten Behörden, soweit diese Ordnungsaufgaben – also Aufgaben, die der Gefahrenabwehr dienen – wahrnehmen, sowie die Bezirksamter benannt. Die Polizei zählt neben der Berliner Feuerwehr und anerkannten Hilfsorganisationen zu den Einheiten und Einrichtungen des Katastrophenschutzes.

Die **für Inneres zuständige Senatsverwaltung** ist für ressortübergreifende Angelegenheiten des Katastrophenschutzes (Koordinierungs- und Lenkungsmaßnahmen nach dem Katastrophenschutzgesetz) und der Zivilverteidigung zuständig (Abschnitt VI Nr. 13 GV Sen a. F.¹⁶). Nach dem im Jahr 2020 gültigen Katastrophenschutzgesetz hatte sie koordinierende Aufgaben in der Katastrophenvorsorge (§ 4 Abs. 2 KatSG a. F.) und für den Katastrophenfall die organisatorischen und technischen Voraussetzungen für das Zusammenwirken der Katastrophenschutzbehörden in einer zentralen Einsatzleitung sicherzustellen (§ 4 Abs. 5 KatSG a. F.). Danach hatten im Katastrophenfall unter dem Vorsitz der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung u. a. die beteiligten Katastrophenschutzbehörden zusammenzuwirken und gemeinsam über zu treffende Maßnahmen zu entscheiden, das Zusammenwirken der mitwirkenden Kräfte, Einheiten und Einrichtungen zu koordinieren und für eine abgestimmte Öffentlichkeitsarbeit zu sorgen. Außerdem hatte die für Inneres zuständige Senatsverwaltung zur Unterstützung der übrigen Katastrophenschutzbehörden für die Gewährleistung einer wirksamen Katastrophenvorsorge zu sorgen (§ 4 Abs. 6 KatSG a. F.). Sie löste auf Vorschlag der überwiegend zuständigen Katastrophenschutzbehörde auch den Katastrophenalarm aus, wenn eine Katastrophe eingetreten war oder der Eintritt drohte (§ 7 Abs. 1 KatSG a. F.).

Mit der Novellierung des Katastrophenschutzgesetzes im Juni 2021 wurde der Anwendungsbereich des Gesetzes um Großschadenslagen erweitert. Großschadenslagen sind Ereignisse mit einer großen Anzahl von verletzten, erkrankten oder betroffenen Menschen oder Tieren oder erheblichen Sach- und Umweltschäden, aufgrund deren besonderer Auswirkungen die Entwicklung zu einer Katastrophe nicht ausgeschlossen ist und für deren Bewältigung das Zusammenwirken der betroffenen Katastrophenschutzbehörden und der Mitwirkenden im Katastrophenschutz ressortübergreifend koordiniert werden muss (§ 1 KatSG). Die übergreifende Koordinierung der Maßnahmen der Katastrophenvorsorge (§ 5 Abs. 3 KatSG) obliegt der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung. Sie löst im Bedarfsfall auch den **Katastrophenalarm** für das Land Berlin aus oder stellt den

¹⁶ Geschäftsverteilung des Senats von Berlin (GV Sen) vom 21. April 2017 (ABl. S. 2031)

Eintritt und das Ende einer Großschadenslage fest (§ 10 KatSG). Im Katastrophenfall arbeitet der Krisenstab der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung administrativ-organisatorisch als ressortübergreifender Krisenstab, der ressortbezogene Entscheidungen trifft, beratend und bei Bedarf koordinierend tätig ist sowie ressortübergreifende Entscheidungen vorbereitet (§ 12 Abs. 5 KatSG).

Die für Gesundheit zuständige Senatsverwaltung ist für den Katastrophen- und Zivilschutz im Bereich des Gesundheitswesens zuständig (Abschnitt V Nr. 19 GV Sen a. F.). Der Katastrophenschutz dient der Gefahrenabwehr und stellt insoweit eine Ordnungsaufgabe dar. Die für Gesundheit zuständige Senatsverwaltung ist als Ordnungsbehörde für die gesundheitsaufsichtlichen Aufgaben einer obersten Landesgesundheitsbehörde zuständig (§ 2 Abs. 2 ASOG Bln und Nr. 3 Abs. 1 Buchst. a ZustKat Ord). Die Senatsverwaltung hat in diesem Rahmen die Aufgabe, Gefahren für die öffentliche Sicherheit und/oder Ordnung (hier auf dem Gebiet des Gesundheitswesens) abzuwehren und die erforderlichen Vorbereitungen für die Hilfeleistungen und das Handeln in Gefahrenfällen zu treffen.

Auch die Verwaltungsvorschriften über Maßnahmen bei übertragbaren Krankheiten mit besonderer Ausbreitungsgefahr im Land Berlin (**Seuchenalarmplan**) weisen der für Gesundheit zuständigen Senatsverwaltung Aufgaben im Zusammenhang mit der Gefahrenabwehr im Gesundheitsbereich zu. Dazu gehören u. a. koordinierende Aufgaben. Nach Nr. 2 Abs. 1 Seuchenalarmplan hat die Senatsverwaltung dafür eine Einsatzleitung einzurichten. Bei bezirksübergreifenden Ereignissen koordiniert insbesondere diese Einsatzleitung im Benehmen mit den zuständigen Gesundheitsämtern die erforderlichen antiepidemischen Maßnahmen.

Die **Bezirke** nehmen als Ordnungsbehörden gesundheitsaufsichtliche Aufgaben zur Durchführung des Gesundheitsschutzes nach dem Infektionsschutzgesetz wahr (§ 2 Abs. 2 ASOG Bln und Nr. 16 Abs. 1 Buchst. a ZustKat Ord). Hierzu gehören Aufgaben des vorsorgenden und abwehrenden Infektionsschutzes, insbesondere durch Aufklärung, Beratung, Erkennung, Verhütung und Bekämpfung von auf den Menschen übertragbaren Erkrankungen, Epidemien und Pandemien. Grundlage dafür ist das Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst (Gesundheitsdienst-Gesetz – GDG). Die Kernaufgaben des Infektionsschutzes werden durch den öffentlichen Gesundheitsdienst in den Bezirksamtern wahrgenommen.

Um den Katastrophenalarm auslösen zu können, hätte es gemäß § 7 Abs. 1 KatSG a. F. eines Vorschlags der überwiegend zuständigen Katastrophenschutzbehörde gegenüber der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung bedurft. Dies war in der Corona-Pandemie die für Gesundheit zuständige Senatsverwaltung. Es ist nicht dokumentiert, ob die für Gesundheit zuständige Senatsverwaltung davon Gebrauch gemacht hat. Unabhängig davon hat die für Inneres zuständige Senatsverwaltung zu Beginn der Corona-Pandemie im März 2020 festgestellt, dass, von der Katastrophendefinition ausgehend, erst dann ein Katastrophenalarm auszulösen wäre, wenn eine oder mehrere Behörden im Land Berlin die Lage nicht

mehr aus eigener Kraft bewältigen könnten. „Eine solche Situation“ habe nicht vorgelegen.¹⁷ Für den Katastrophenfall wäre man nach Aussage der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung vorbereitet gewesen.¹⁸ Der Katastrophenalarm wurde auch im weiteren Verlauf der Corona-Pandemie nicht ausgelöst. Die für Gesundheit zuständige Senatsverwaltung hatte angabegemäß deswegen nicht nur originäre Aufgaben im Bereich des Gesundheitswesens eigenverantwortlich zu bewältigen, sondern auch die Krisenkoordinierung für den gesamten Senat und die Stadt allein übernommen.¹⁹

Den Katastrophenfall für die Corona-Pandemie nicht festzustellen, lag im Ermessen der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung. Inwieweit das Ermessen pflichtgemäß ausgeübt wurde, hat der Rechnungshof nicht geprüft. Infolge dieser Ermessensentscheidung konnten die im Katastrophenfall möglichen Eingriffsrechte nicht angewendet sowie insbesondere die vorgesehene zentrale Einsatzleitung oder die ressortübergreifende Koordinierung nicht verwirklicht werden.

5 Ländervergleich

Der Rechnungshof hat anhand öffentlich verfügbarer Dokumente recherchiert, welche Behörden in anderen Bundesländern für die Pandemiebewältigung zuständig waren bzw. die Aufgaben wahrgenommen haben. Diese vergleichende Untersuchung erstreckte sich exemplarisch auf die Stadtstaaten Hamburg und Bremen sowie die Flächenländer Brandenburg und Bayern. Die Zuständigkeiten ergeben sich in diesen Bundesländern aus dem Vollzug des Infektionsschutzgesetzes durch die Länder sowie aus den länderspezifischen Regelungen zum Katastrophenschutz. Im Gegensatz zu Berlin haben die untersuchten Bundesländer die zuständigen Behörden im Sinne des Infektionsschutzgesetzes eigens in einer Rechtsverordnung festgelegt.²⁰ Im Bereich des Katastrophenschutzes hat Bayern zudem Richtlinien für die Bewältigung großräumiger Gefährdungslagen und anderer koordinierungsbedürftiger Ereignisse unterhalb der Katastrophenschwelle erlassen.²¹

Das Bayerische Staatsministerium für Gesundheit und Pflege ist oberste Landesgesundheitsbehörde im Sinne des Infektionsschutzgesetzes.²² Im Gegensatz zu Berlin und den drei weiteren untersuchten Bundesländern hat **Bayern** während der

¹⁷ Wortprotokoll 18/54 des Ausschusses für Inneres, Sicherheit und Ordnung des Abgeordnetenhauses vom 16. März 2020, S. 7, 16

¹⁸ Wortprotokoll 18/55 des Ausschusses für Inneres, Sicherheit und Ordnung des Abgeordnetenhauses vom 30. März 2020, S. 37 f.

¹⁹ Inhaltsprotokoll 18/72 des Ausschusses für Gesundheit, Pflege und Gleichstellung des Abgeordnetenhauses vom 9. August 2021, S. 6

²⁰ Thiery, in: Eckart/Winkelmüller (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Infektionsschutzrecht, 8. Edition 2021, § 54 IfSG Rn. 4.1

²¹ Richtlinien für die Bewältigung großräumiger Gefährdungslagen und anderer koordinierungsbedürftiger Ereignisse unterhalb der Katastrophenschwelle (Koordinierungsrichtlinie – KoordR)

²² § 67 Zuständigkeitsverordnung (ZustV); Bayerischer Influenzapandemieplan, S. 31 f., 90 f.

Corona-Pandemie insgesamt drei Mal für jeweils mehrere Monate den Katastrophenfall festgestellt. Die Zuständigkeit lag infolgedessen bei den Katastrophenschutzbehörden. Daher übernahm in diesem Zeitraum das Innenministerium als oberste Katastrophenschutzbehörde in Bayern mit der „Führungsgruppe Katastrophenschutz“ informationssteuernde und koordinierende Aufgaben.²³ In den Zeiträumen, in denen kein Katastrophenfall festgestellt war, wurde zur Abstimmung fachbereichsübergreifender Maßnahmen eine Koordinierungsgruppe unter Leitung des Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege eingerichtet, in der u. a. auch das Innenministerium vertreten war.²⁴

In **Hamburg** obliegt der Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales, Familie und Integration (Sozialbehörde)²⁵ die Wahrnehmung von Aufgaben der obersten Landesgesundheitsbehörde im Sinne des Infektionsschutzgesetzes.²⁶ Während der Corona-Pandemie wurde neben dem Corona-Stab bei der Sozialbehörde ein Krisenstab in der Behörde für Inneres und Sport zur Unterstützung und Gewährleistung eines einheitlichen Informationsaustauschs zwischen den Behörden und Ämtern eingerichtet.²⁷ Zusätzlich wurde die Lenkungsgruppe „Corona“ der Staatsrätinnen und Staatsräte (vergleichbar der Hierarchieebene der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre in Berlin) als oberstes Krisenmanagement-Gremium gegründet, um die Senatsaktivitäten zu koordinieren.²⁸

In **Bremen** ist die Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz oberste Landesgesundheitsbehörde im Sinne des Infektionsschutzgesetzes.²⁹ Während der Corona-Pandemie wurden zunächst der Landeskrisenstab bei dem Senator für Inneres sowie der Krisenstab bei der Senatorin für Gesundheit eingerichtet. Die Krisenstäbe wurden im Laufe der Pandemie mit entsprechend personeller Besetzung in der Federführung der Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz zusammengeführt.³⁰

In **Brandenburg** ist das für Gesundheit zuständige Ministerium die oberste Landesgesundheitsbehörde im Sinne des Infektionsschutzgesetzes.³¹ Für „die Durchführung von administrativen, organisatorischen und fachlichen Aufgaben bei Infektionsgeschehen, Großschadensereignissen, Katastrophen und bei Sonderlagen,

²³ Bayerisches Staatsministerium des Inneren, für Sport und Integration: „92 Tage Katastrophenfall“

²⁴ Antwort des Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege vom 29. September 2020 auf eine Schriftliche Anfrage (Drs 18/10155), S. 3; Koordinierungsrichtlinie – KoordR, Nr. 2

²⁵ bis 30. Juni 2020 Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz

²⁶ Abschnitt II Abs. 2 Anordnung über Zuständigkeiten im Infektionsschutzrecht

²⁷ Antwort des Senats auf eine Große Anfrage (Drs 22/1428), S. 15

²⁸ Antwort des Senats auf eine Schriftliche Kleine Anfrage (Drs 22/230)

²⁹ § 2 Verordnung über die zuständigen Behörden nach dem Infektionsschutzgesetz

³⁰ Antwort der Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz vom 9. November 2020 auf eine Berichtsbite (VL 20/2399)

³¹ § 2 Abs. 2 Nr. 1 i. V. m. § 1 Abs. 2 Nr. 1 1. Alt. Gesetz über den Öffentlichen Gesundheitsdienst im Land Brandenburg (Brandenburgisches Gesundheitsdienstgesetz – BbgGDG) i. V. m. § 5 Abs. 1 3. Alt. Gesetz über die Organisation der Landesverwaltung (Landesorganisationsgesetz – LOG)

die ein besonderes Krisenmanagement im Geschäftsbereich benötigen, wird ein Einsatzstab [...] [im Ministerium für Soziales, Gesundheit, Integration und Verbraucherschutz] gebildet.“³² In der Corona-Pandemie ist dieser in einen interministeriellen Koordinierungsstab aufgegangen, in dem das Ministerium des Innern und für Kommunales sowie andere Ministerien personell mit Ansprechpartnern vertreten sind. Der interministerielle Koordinierungsstab wurde im Koordinierungszentrum Krisenmanagement angesiedelt, das vom Ministerium für Soziales, Gesundheit, Integration und Verbraucherschutz geleitet wird.³³

Ansicht 1: Ländervergleich zur Einrichtung von Krisenstäben

	Berlin	Hamburg	Bremen	Brandenburg	Bayern
Oberste Landesgesundheitsbehörde	Senatsverwaltung für Gesundheit, Pflege und Gleichstellung	Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales, Familie und Integration (Sozialbehörde)	Die Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz	Ministerium für Soziales, Gesundheit, Integration und Verbraucherschutz	Bayerisches Staatsministerium für Gesundheit und Pflege
Einrichtung von Krisenstäben	ja	ja	ja	ja	ja
Einbindung mehrerer Ressorts	nein	ja	ja	ja	ja
konkrete Umsetzung	Krisenstab im Ressort für Gesundheit	Lenkungsgruppe der Staatsrätinnen und Staatsräte als oberstes Krisenmanagement-Gremium Corona-Stab bei der Sozialbehörde Krisenstab bei der Behörde für Inneres und Sport	Landeskrisenstab beim Senator für Inneres Krisenstab bei der Senatorin für Gesundheit später: Zusammenführung beider Stäbe im Ressort für Gesundheit	Interministerieller Koordinierungsstab im Ressort für Gesundheit, u. a. mit Beteiligung des Innenressorts	Führungsgruppe Katastrophenschutz im Innenministerium (nur während des Katastrophenfalls) Koordinierungsgruppe unter Leitung des Ressorts für Gesundheit unter Einbindung des Innenressorts

Quelle: Darstellung des Rechnungshofs auf Basis von Rechercheergebnissen

Die Tabelle zeigt die Herangehensweise der untersuchten Bundesländer bei der Bildung von Krisenstäben. In vier von fünf Bundesländern wurde die Entscheidung getroffen, interministerielle Krisenstäbe mindestens unter Beteiligung des Gesundheits- und des Innenressorts zu bilden. Hamburg hat mit der Einrichtung der Lenkungsgruppe auf der Ebene der Staatsrätinnen und Staatsräte als oberstes Krisenmanagement-Gremium außerdem eine alle Ressorts einbeziehende Koordination etabliert. In Berlin fand eine ressortübergreifende Zusammenarbeit unter Einbindung des Innenressorts hingegen nicht statt.

³² Maßnahmen beim Auftreten einer Pandemie im Land Brandenburg (Pandemieplan Land Brandenburg), Nr. 5

³³ Protokoll 7/5 des Ausschusses für Inneres und Kommunales vom 18. März 2020

6 Einrichtung und Entwicklung eines Krisenstabs bei der für Gesundheit zuständigen Senatsverwaltung

6.1 Regelungen zur Bildung von Krisenstäben

Regelungen und Hinweise für die Einrichtung von Krisenstäben sind auf Landesebene teilweise in den Katastrophenschutzgesetzen sowie in Verwaltungsvorschriften enthalten.

Das im März 2020 gültige **Katastrophenschutzgesetz von Berlin (KatSG a. F.)** enthielt keine konkreten Regelungen zur Einrichtung von Krisenstäben. Es regelte aber die allgemeine Katastrophenvorsorge (§ 4 KatSG a. F.). Danach hatten die Katastrophenschutzbehörden³⁴ nach pflichtgemäßem Ermessen die notwendigen Maßnahmen zur Vorbereitung auf die Bekämpfung von Katastrophen zu treffen. Dazu gehörte u. a., die organisatorischen und technischen Voraussetzungen zur Einrichtung eines Arbeitsstabs oder einer Einsatzleitung im Katastrophenfall zu planen, Katastrophenschutz- sowie Einsatzpläne zu erstellen und fortzuschreiben, Übungen und Ausbildungsveranstaltungen durchzuführen oder behördeninterne Vorsorgemaßnahmen zu koordinieren. Im Katastrophenfall sollten u. a. die beteiligten Katastrophenschutzbehörden in einer Zentralen Einsatzleitung unter Führung der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung zusammenwirken (§ 9 KatSG a. F.).

Mit der Novellierung im Juni 2021 wurde das Katastrophenschutzgesetz umfangreich überarbeitet und enthält nunmehr auch Regelungen zu Krisenstäben. Danach haben im Katastrophenfall oder in einer Großschadenslage alle betroffenen Katastrophenschutzbehörden unverzüglich ihre Krisenstäbe in der durch Art und Ausmaß gebotenen Stärke einzuberufen und eine ausreichende personelle Besetzung sowie die unverzügliche Erreichbarkeit auch außerhalb der Arbeits- und Dienstzeiten sicherzustellen (§ 12 Abs. 1 und 2 KatSG). Zu den Aufgaben der Krisenstäbe gehören u. a. die Koordination von Abwehrmaßnahmen und die Meldung relevanter Lageinformationen an andere betroffene Krisenstäbe (§ 12 Abs. 4 KatSG). Der Krisenstab der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung arbeitet im Katastrophenfall zudem ressortübergreifend administrativ-organisatorisch. Er trifft ressortbezogene Entscheidungen, ist beratend und bei Bedarf koordinierend tätig und bereitet ressortübergreifende Entscheidungen vor (§ 12 Abs. 5 KatSG). In diesen ressortübergreifenden Krisenstab können zudem lageabhängig Vertreterinnen und Vertreter der übrigen Katastrophenschutzbehörden sowie externe Fachberater, insbesondere die Betreiber Kritischer Infrastruktur berufen werden (§ 12 Abs. 6 KatSG). Darüber hinaus tritt im Katastrophenfall oder in einer Großschadenslage bei Bedarf ein ressortübergreifendes Entscheidungsgremium zusammen und trifft ressortübergreifend administrativ-politische Entscheidungen. Das Gremium setzt sich aus den Hausleitungen der Senatskanzlei und der übrigen betroffenen Senatsverwaltungen zusammen (§ 14 Abs. 1 und

³⁴ Ordnungsbehörden, nachgeordneten Ordnungsbehörden und die Sonderbehörden, die für Ordnungsaufgaben zuständig sind, sowie die Polizei (§ 3 KatSG a. F.); vgl. 4.2

2 KatSG). Die Sitzungen werden von dem für Inneres zuständigen Ressort einberufen und geleitet (§ 14 Abs. 3 KatSG). In Großschadenslagen, die durch die für Inneres zuständige Senatsverwaltung festgestellt werden (§ 10 KatSG), können auch die jeweils fachlich zuständigen Senatsmitglieder in Abstimmung mit dem Innenressort das ressortübergreifende Entscheidungsgremium zu sich einberufen, wenn eine Notwendigkeit für eine ressortübergreifende Koordinierung geboten ist (§ 14 Abs. 4 KatSG).

Die „**Hinweise zur Bildung von Stäben der administrativ-organisatorischen Komponente (Verwaltungsstäbe – VwS)**“, auf die sich die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder im Jahr 2003 geeinigt hat, enthalten Empfehlungen für die grundsätzliche Organisation und die Aufgaben eines Krisenstabs.³⁵ Diesen ist ein Muster für eine Stabsdienstordnung, die den Aufbau und die Tätigkeit von Verwaltungsstäben darstellt, als Anlage beigefügt. Dazu gehören u. a. Hinweise zur Zuständigkeit und zur Organisation sowie ein Organigramm.

Die Grundlage dieser Hinweise bildet die Feuerwehr-Dienstvorschrift/Dienstvorschrift 100 (FwDV/DV 100), in der das Führungssystem zur Bewältigung von Schadenslagen beschrieben wird.³⁶ Darin werden drei Leitungskomponenten unterschieden: politische Gesamtverantwortung, administrativ-organisatorische Komponente (Verwaltungsstab) und operativ-taktische Komponente (Führungsstab). Verwaltungs- und Führungsstab können getrennt oder zusammengefasst in einem Gesamtstab eingerichtet werden.

Mit den Hinweisen zur Bildung von Verwaltungsstäben wird eine länderübergreifende, einheitliche Organisationsform hinsichtlich des Aufbaus und der Arbeitsweise von Verwaltungsstäben (zu denen auch Krisenstäbe gehören) empfohlen, um eine reibungslose Zusammenarbeit sicherzustellen. Sie „gelten [insbesondere] für die Stabsarbeit bei Großschadensereignissen einschließlich des Katastrophenfalls“. Es handelt sich um Rahmenvorgaben. Ergänzende Ablauforganisationen sind länderspezifisch festzulegen.

Organisatorisch ist der Verwaltungsstab dem/der politisch Gesamtverantwortlichen unterstellt. Aufgabe und Zweck eines Verwaltungstabs ist es, unter den eventuell zeitkritischen Bedingungen eines Ereignisses umfassende verwaltungstypische Entscheidungen schnell, ausgewogen und unter Beachtung aller notwendigen zu berücksichtigenden Gesichtspunkte zu treffen.

³⁵ Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag, Einrichtung von Krisenstäben, 3 – 3000 – 017/21, 28. Januar 2021

³⁶ Feuerwehr-Dienstvorschrift 100, Ausgabe: März 1999 – Führung und Leitung im Einsatz

Ansicht 2: Gliederung Verwaltungsstab nach den Hinweisen zur Bildung von Verwaltungsstäben

Leiter des Verwaltungsstabs				
Ereignisspezifische Mitglieder intern	Ständige Mitglieder intern		Ständige Mitglieder extern	Ereignisspezifische Mitglieder extern
Ämter (insbesondere der Haushaltsstellen)	Sicherheit und Ordnung Führungsstab (Verbindungsperson) Katastrophenschutz Gesundheit Umwelt Soziales	Koordinierungsgruppe Verwaltungsstab (KGS) - Innerer Dienst - Lage und Dokumentation Bevölkerungsinformation und Medienarbeit	Polizei	Behörden (z. B. Forst) Gemeinden Fachkundige Dritte

Quelle: Hinweise zur Bildung von Stäben der administrativ-organisatorischen Komponente (Verwaltungsstäbe – VwS) der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder

Der Verwaltungsstab bereitet alle mit dem Ereignis in Zusammenhang stehenden administrativ-organisatorischen Maßnahmen vor und veranlasst und kontrolliert deren Ausführung wie z. B. Vorbereitung von Entscheidungen, Anordnung zum Vollzug von Entscheidungen, Beratung beteiligter Behörden und der Behördenleitung, Unterrichtung der Behörden und der Öffentlichkeit. Die Umsetzung der Entscheidungen im Verwaltungsstab erfolgt in der bestehenden Organisationsstruktur der Behörde und nicht im Stab.³⁷

Die für Gesundheit zuständige Senatsverwaltung hat am 1. Mai 2013 eine **Stabsdienstordnung (SDO)** in Kraft gesetzt. Gemäß Nr. 1.1 SDO bildet sie die organisatorisch verbindliche Arbeitsgrundlage für die Erfüllung von Aufgaben im Ereignisfall im Sinne des Katastrophenschutzgesetzes. Danach trifft die Behördenleitung grundsätzlich die Entscheidung über die Einberufung des Krisenstabs. Löst die für Inneres zuständige Senatsverwaltung den Katastrophenalarm aus, wird der Krisenstab zwingend einberufen. Bei besonderen Ereignissen, die mit einem über das gewöhnliche Maß hinausgehenden, hohen Koordinierungs- und Entscheidungsbedarf verbunden sind und für deren Bewältigung kein Katastrophenalarm ausgelöst worden ist, kann auf Entscheidung der Behördenleitung die Stabsdienstordnung die Arbeitsgrundlage bilden.

Nach dem in Anlage 1 der SDO dargestellten Organisationsschema besteht der Krisenstab aus den Bereichen organisatorische und fachliche Koordination. Über die im Ereignisfall tatsächlich erforderlichen Strukturen entscheidet der/die für Gesundheit zuständige Staatssekretär/-in. Der Bereich organisatorische Koordination soll die organisatorisch-technischen Abläufe der Krisenstabsarbeit sicherstellen

³⁷ Hinweise zur Bildung von Stäben der administrativ-organisatorischen Komponente (Verwaltungsstäbe – VwS)

und den fachlichen Bereich von administrativen Tätigkeiten entlasten. Im Bereich fachliche Koordination werden Fachbeauftragte mit Entscheidungskompetenz eingesetzt, denen die inhaltliche Bearbeitung und Koordination von fachlichen Fragestellungen obliegt. Nach den Festlegungen der SDO übernimmt der Krisenstab „vorübergehend die Aufgaben, die nach Art und Umfang ungewöhnlich, vorrangig und eilbedürftig sind und bei denen erhöhter Koordinationsaufwand besteht oder eine einheitliche Information der Behörden und der Öffentlichkeit erforderlich wird. Die zentralen Servicebereiche Personal und Finanzen sowie die Büroleitungen der einzelnen Abteilungen [...] erbringen Aufgaben im Rahmen ihrer gemäß Geschäftsverteilungsplan zugewiesenen Zuständigkeit.“ Die SDO enthält keine gesonderten Aussagen (Sollvorgaben) zur Erledigung von Querschnittsaufgaben. Anlage 1 der SDO vom 1. Mai 2013 enthält ein Organisationsschema für den Krisenstab.

Ansicht 3: Organisationsschema für den Krisenstab

Vorsitz	
Chef des Stabs	
Leitung Organisatorische Koordination	Leitung Fachliche Koordination
Geschäftsführung	Fachbeauftragte - Arbeitsgruppen
Innerer Dienst (Stab)	Verbindungspersonen
Information und Kommunikation	Einsatzgruppen
Einsatztagebuch	- Bürgerinformation
Protokoll	- Logistik

Quelle: Stabsdienstordnung für den Krisenstab der für Gesundheit und Soziales zuständigen Senatsverwaltung vom 1. Mai 2013

Bei der SDO handelt es sich um eine Verwaltungsvorschrift im Sinne des § 6 AZG. Nach § 6 Abs. 5 AZG sollen Verwaltungsvorschriften eine Begrenzung der Geltungsdauer enthalten. Sie dürfen nicht über fünf Jahre hinaus erstreckt werden. Ist die Geltungsdauer nicht begrenzt, so treten die Verwaltungsvorschriften fünf Jahre nach Ablauf des Jahres außer Kraft, in dem sie erlassen worden sind. Die SDO vom 1. Mai 2013 enthält keine Begrenzung der Geltungsdauer. Sie ist somit zum 31. Dezember 2018 außer Kraft getreten. Ein Entwurf für eine überarbeitete SDO aus dem Jahr 2018³⁸ wurde bisher nicht in Kraft gesetzt.

Bei Eintritt des durch die Corona-Pandemie ausgelösten Krisenfalls lag somit keine gültige SDO vor. Durch dieses Versäumnis verfügte die Senatsverwaltung über

³⁸ Stabsdienstordnung für den Krisenstab der für Gesundheit zuständigen Senatsverwaltung (SDO), Entwurf aus 2018

keine verbindliche Arbeitsgrundlage für die Erfüllung von Aufgaben bei der Krisenbewältigung. Ungeachtet dessen hätte sie dennoch auf die Regelungen der außer Kraft getretenen SDO zurückgreifen können, um die Krisenstabsarbeit zu organisieren. Dies hat sie – soweit der Rechnungshof dies durch seine Prüfung feststellen konnte – zumindest hinsichtlich der Struktur des Krisenstabs und der Aufgabenzuweisung an den Krisenstab nicht getan.

6.2 Empfehlungen der Projektgruppe LÜKEX und Erkenntnisse aus der bundesweiten Risikoanalyse

Empfehlungen zum Krisenmanagement werden auch vom Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) entwickelt, das als Bundesbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern für koordinierende und unterstützende Aufgaben im Bevölkerungsschutz und in der Katastrophenhilfe zuständig ist (§ 4 Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz – ZSKG). Davon sind alle Bereiche der zivilen Sicherheitsvorsorge umfasst. Das BBK berät und unterstützt auch die anderen Bundes- und Landesbehörden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Zudem führt es ressort- und länderübergreifende Krisenmanagementübungen, sog. LÜKEX-Übungen (§ 14 ZSKG), durch. Die Abkürzung LÜKEX steht für „Länder- und Ressortübergreifende Krisenmanagementübungen (Exercise)“ zu verschiedenen fiktiven Krisenszenarien und dient dem Bevölkerungsschutz. Die LÜKEX-Übungen sollen dazu beitragen, das Krisenmanagement im realen Krisenfall durch eine systematische Krisenvorbereitung zu verbessern.

Darüber hinaus erstellt der Bund im Zusammenwirken mit den Ländern eine bundesweite Risikoanalyse für den Zivilschutz (§ 18 ZSKG).³⁹ Die daraus gewonnenen Erkenntnisse können den Verantwortlichen als Entscheidungsgrundlage im Risiko- und Krisenmanagement dienen.⁴⁰ Sie können z. B. auch in die Fortschreibung von Pandemieplänen einfließen. Im Jahr 2012 wurde auf Bundesebene die Risikoanalyse „Pandemie durch Virus Modi-SARS“ durchgeführt. „Neben einer umfassenden Beschreibung des angenommenen Ereignisverlaufs enthält die Analyse Aussagen zu anzunehmenden Auswirkungen auf Kritische Infrastrukturen und die Versorgung der Bevölkerung mit wichtigen Gütern und Diensten sowie Ausführungen zu den zu erwartenden Auswirkungen auf die Schutzgüter.“

Im Jahr 2007 wurde vom BBK eine Krisenmanagementübung für das Szenario „Weltweite Influenza-Pandemie – LÜKEX 07“ durchgeführt. Die Projektgruppe LÜKEX hat dazu einen Auswertungsbericht erstellt, der im Rahmen eines zentralen Auswertungsworkshops mit allen Beteiligten abgestimmt und auf der Internetseite des BBK veröffentlicht wurde. Die Übung habe gezeigt, dass die Stabsstrukturen und Abläufe in manchen Ländern nicht genügend geregelt und erprobt sind. Insbesondere die Kompetenzen zwischen der politisch-administrativen Ebene, der

³⁹ https://www.bbk.bund.de/DE/Themen/Risikomanagement/Risikoanalysen-Bund-Laender/risikoanalysen-bund-laender_node.html (Stand: 13. Mai 2022)

⁴⁰ Drs 17/12051 des Deutschen Bundestages

operativ-taktischen Ebene und den für den Katastrophenschutz zuständigen Oberbehörden seien noch klärungsbedürftig. Zudem seien regelmäßig die in einer Pandemie auftretenden Ressourcenprobleme unterschätzt worden. Im Interesse einer zügigen Umsetzung von politischen Entscheidungen durch operative Stäbe habe es sich positiv ausgewirkt, wenn die Leitung der Stäbe auf Landesebene durch Ministerinnen und Minister oder Staatssekretärinnen und Staatssekretäre wahrgenommen wurde. Ebenso sei eine ressortübergreifende Arbeit der Krisenstäbe von Vorteil. Nicht in allen Ländern erfolgte die interministerielle Koordination des Krisenmanagements im Innenressort. Das Pandemie-Szenario und die damit verbundenen gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen hätten aber verdeutlicht, dass die Krisenmanagementenerfahrung aus dem Bereich der Innenressorts zur federführenden Koordination und Steuerung in den Krisen- und Verwaltungsstäben in einem solchen Szenario unabdingbar ist.

Es wurden u. a. folgende Empfehlungen an die Länder formuliert:

- i. d. R. interministerielle Führungsstäbe unter einheitlicher Führung bilden
- Erfahrungen und Ressourcen des Innenressorts für die zentrale Koordination des interministeriellen Krisenmanagements nutzen – auch bei fachlicher Federführung eines anderen Ressorts –
- positive Erfahrungen des Bundes mit einer Doppelspitze (Inneres und Gesundheit) im Pandemiefall in die Überlegungen einbeziehen
- personelle Ressourcen ermöglichen und Schichtfähigkeit (zur Teilnahme an einem Schichtsystem) vorhalten
- ressortübergreifendes Verwaltungsstabsmodell in seinen grundsätzlichen Strukturen und mit klarer Regelung zur Aufgabenteilung umsetzen
- externe Organisationen wie z. B. Wirtschaftsunternehmen der KRITIS szenario- und ereignisbezogen in die Entscheidungsfindung einbinden

Hierbei handelt es sich um Empfehlungen für die Zusammenarbeit auf fachlicher Ebene bezogen auf die jeweilige Zuständigkeit der beteiligten Behörden. Aussagen zur Erledigung der unabhängig von der zu erledigenden Fachaufgabe anfallenden Querschnittsaufgaben (Personal, Organisation und Haushalt) werden nicht getroffen.

Diese Empfehlungen haben mit Ausnahme von Berlin alle untersuchten Bundesländer (vgl. Abschnitt 5) teilweise übernommen, indem sie interministerielle Führungsstäbe unter einheitlicher Führung und Einbindung des Innenressorts gebildet haben.

6.3 Krisenmanagement bei der für Gesundheit zuständigen Senatsverwaltung

6.3.1 Struktur des Krisenstabs

In der für Gesundheit zuständigen Senatsverwaltung liegen die ordnungsbehördlichen fachlichen Zuständigkeiten für die Aufgabenbereiche Notfallvorsorge und Katastrophenschutz sowie für den Infektionsschutz in der Abteilung I – Gesundheit –. Diese war folglich für die ersten anstehenden Maßnahmen im Rahmen der Pandemiebekämpfung zuständig (Linienaufgabe).

Am 30. Januar 2020 hat die Senatsverwaltung die bereits existierende „Task Force Coronavirus“ unter Leitung des zuständigen Staatssekretärs als Einsatzleitung nach § 2 Abs. 1 Seuchalarmplan eingesetzt und eine Hotline eingerichtet. Die fachliche Koordinierung oblag dem Referat I E (u. a. Infektionsschutz), die organisatorische Koordinierung dem Referat I D (u. a. Notfallvorsorge und Katastrophenschutz). Bereits am 5. Februar 2020 meldete der mit nur sieben Beschäftigten ausgestattete Bereich bei I D mit der Aufgabenerfüllung überlastet zu sein und forderte die Einrichtung eines Krisenstabs.

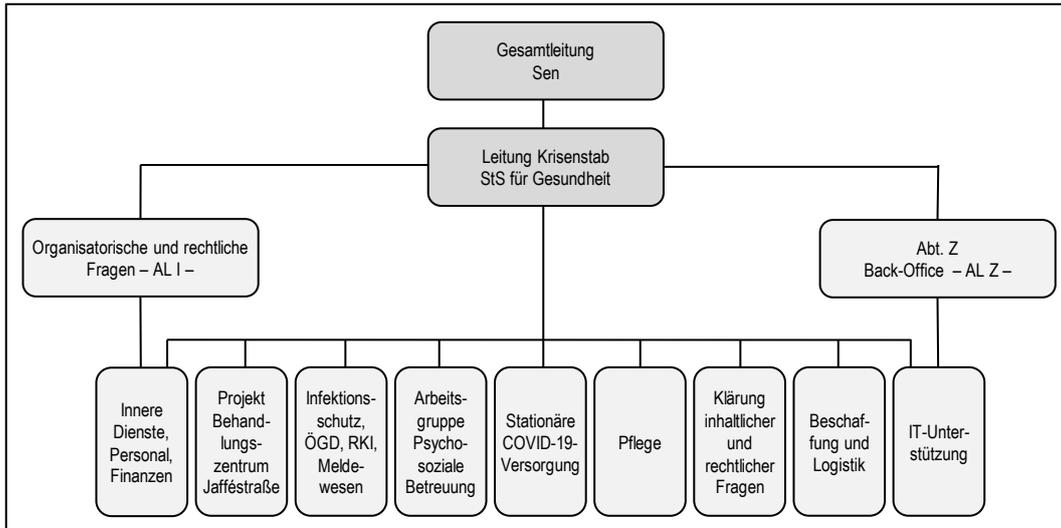
Auf Anordnung der Senatorin und des für Gesundheit zuständigen Staatssekretärs nahm außerdem die Abteilung Z – Zentrales – der Senatsverwaltung seit dem 9. März 2020 durchgängig in allen Funktionen Aufgaben des Krisenmanagements wahr, einschließlich interner Serviceaufgaben des Krisenstabs.

Mit einer Organisationsverfügung vom 26. März 2020 setzte die Senatsverwaltung mit Wirkung zum 1. April 2020 die Grundstruktur des Corona-Krisenmanagements fest und setzte einen Krisenstab ein. Die Gesamtleitung oblag der für Gesundheit zuständigen Senatorin. Die Leitung des Krisenstabs wurde dem für Gesundheit zuständigen Staatssekretär übertragen. Zur Sicherstellung der Erreichbarkeit war für die Arbeit im Krisenstab ein Präsenzbetrieb mit Schichtsystem an sieben Tagen in der Woche vorgesehen.

Der Krisenstab bestand zunächst aus insgesamt neun fachlich ausgerichteten Teams. Die Teams waren direkt der Krisenstabsleitung unterstellt (vgl. Ansicht 4). Für zwei der Teams wurde zusätzlich eine funktionale Zwischenebene etabliert, u. a. um die Krisenstabsleitung zu entlasten. Das Team „Innere Dienste, Personal, Finanzen“ (Team „Innere Dienste“) erhielt eine übergeordnete Zwischenebene mit der Bezeichnung „Organisatorische und rechtliche Fragen“, die durch die für Gesundheit zuständige Abteilungsleitung I wahrgenommen wurde. Für das Team „IT-Unterstützung“ wurde die Zwischenebene „Abteilungsleitung Z Backoffice“ gebildet, deren Aufgaben der Abteilungsleitung Z zugeordnet wurden. Diese Teams hatten demnach zwei – parallele – übergeordnete formale Leitungsebenen (Leitung des Krisenstabs und jeweilige Zwischenebene).

In der nachfolgenden Grafik ist die Struktur zum Zeitpunkt der Einrichtung des Krisenstabs dargestellt:

Ansicht 4: Struktur des Krisenstabs im April 2020



Quelle: Darstellung des Rechnungshofs auf Basis des Organigramms Krisenstab SenGPG, Stand: 1. April 2020

Bis Ende 2021 wurden sechs weitere Organisationsverfügungen erlassen, mit denen der Krisenstab den wechselnden Anforderungen angepasst wurde. Das führte teilweise auch zu strukturellen Veränderungen. Im August 2020⁴¹, also rund vier Monate nach der Einrichtung des Krisenstabs, wurde z. B. die neue Arbeitsgruppe „Ausgangsrechnungen“ eingerichtet und dem Team „Beschaffung und Logistik“ zugeordnet. In dieser Arbeitsgruppe sollten mithilfe von neun Beschäftigten Ausgangsrechnungen für in großem Umfang an die „Bedarfsträger der Berliner (Gesundheits-)Struktur“ ausgegebene Persönliche Schutzausrüstung (PSA) und Desinfektionsmittel erstellt werden. Bislang war auch aufgrund fehlender Personalkapazitäten keine Rechnungsstellung erfolgt. Die Senatsverwaltung bezifferte die damit verbundene Einnahmeerwartung für 2020 mit rd. 65,7 Mio. €. Mit derselben Organisationsverfügung wurde analog zu den schon bestehenden Zwischenebenen eine weitere Zwischenebene mit der Bezeichnung „Abteilung Pflege – Back-Office“ eingerichtet. Diese wurde der für Pflege zuständigen Staatssekretärin (StS K) unterstellt und durch die Abteilung II geleitet. Zudem wurden die Aufgaben des Teams „Pflege“ in einen ambulanten und einen stationären Versorgungsbereich gegliedert. Im Team „Infektionsschutz“ wurde außerdem eine Unterarbeitsgruppe „Reiserückkehrer“ eingerichtet.

Mit der Organisationsverfügung vom 3. August 2021⁴² reagierte die Senatsverwaltung auf veränderte Schwerpunkte in den Aufgabenstellungen. So habe sich der Schwerpunkt vor allem in die Bereiche Impfen und Testen verlagert. Die Arbeitsintensität in den Bereichen „Psychosoziale Versorgung“ und „Stationäre Covid-19-Versorgung“ sei hingegen vergleichsweise geringer geworden. Beide Aufgaben, die zuvor durch jeweils eines der neun Teams im Krisenstab wahrgenommen wurden, seien daher in die Linienorganisation zurückgeführt worden. Damit reduzierten sich die Teams im Krisenstab auf nunmehr sieben. Im Ergebnis sei damit einerseits die Führungsspanne im Krisenstab entlastet und andererseits die

⁴¹ Organisationsverfügung SenGPG – AL Z 11 – vom 13. August 2020

⁴² Organisationsverfügung SenGPG – AL Z 2 – vom 3. August 2021

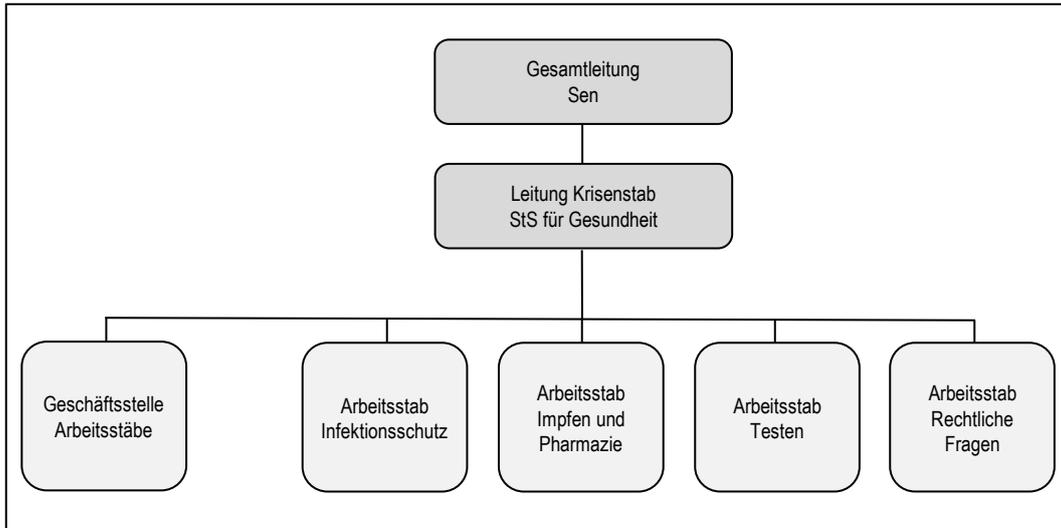
Linienarbeit der Abteilung I wieder gestärkt worden. Die bisher für Forderungsmanagement im Team „Beschaffung und Logistik“ verantwortlichen Dienstkräfte wurden nun dem Team „Innere Dienste“ mit der Bezeichnung „Abrechnung“ zugeordnet. Der krisenstabsinterne Rechtsbereich (Team „Klärung inhaltlicher und rechtlicher Fragen“) erhielt die Bezeichnung Team „Recht“. Das Team „Pflege“ erhielt zusätzlich die Bezeichnung „Heimaufsicht“.

Im September 2021⁴³ erfolgte schließlich eine grundlegende Neukonzeption des Covid-19-Krisenmanagements. Ziel sei eine weitere Reduzierung der operativen Teams und eine deutliche personelle und aufgabenbezogene Verkleinerung des Inneren Dienstes auf außerhalb der Linienaufgaben wahrzunehmende Kernfunktionen gewesen. Der Krisenstab wurde mit einer Organisationsverfügung vom 10. September 2021 auf vier Arbeitsstäbe reduziert (Infektionsschutz, Impfen und Pharmazie, Testen und Rechtliche Fragen) und sollte fortan von einer Geschäftsstelle unterstützt werden. Die Geschäftsstelle wurde aus Dienstkräften des früheren Teams „Innere Dienste“ gebildet und hatte u. a. Aufgaben im Bereich Personal, Organisation, Bedarfsmanagement und Logistik wahrzunehmen. Die Aufgaben der Teams „Pflege/Heimaufsicht“, „IT-Unterstützung“ sowie „Beschaffung und Logistik“ wurden in die Linienorganisation zurückgeführt. Auch der bisherige Aufgabenbereich „Abrechnung“ des Teams „Innere Dienste“ wurde seitdem als neue Arbeitsgruppe „Haushaltsangelegenheiten, Kostenerstattungen, Abrechnungswesen Krisenstab“ nicht mehr im Krisenstab, sondern in der Linie wahrgenommen. Die neue Arbeitsgruppe wurde dem Stab der Abteilungsleitung Gesundheit angegliedert und dort mit insgesamt 14 Aufgabengebieten geführt. Damit würden die Haushaltsangelegenheiten für das Kapitel 0920 – Gesundheit – in der Verantwortlichkeit der Linienstruktur einheitlich gebündelt und integriert wahrgenommen. Dies folge dem Grundsatz, gleiche bzw. ähnliche Aufgaben in einer Organisationseinheit zusammenzufassen. Es werden daher auch keine dezentralen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter für Haushaltsangelegenheiten in den vier Arbeitsstäben des Krisenstabs angesiedelt. Auch im Bereich der Personalwirtschaft wurden Aufgaben, die zuvor sowohl im Krisenstab als auch in der Linienorganisation bearbeitet wurden, wieder in der Linie zusammengeführt. So solle die Abrechnung der Honorare für die in den Impfzentren tätigen Honorarkräfte fortan ganzheitlich und aus einer Hand durch die Abteilung Z bearbeitet werden.

Das nachstehende Organigramm zeigt die neue Struktur des Krisenstabs im September 2021.

⁴³ Organisationsverfügung SenGPG – AL Z 2 – vom 10. September 2021

Ansicht 5: Struktur des Krisenstabs im September 2021



Quelle: Darstellung des Rechnungshofs auf Basis des Organigramms Krisenstab SenGPG, Stand: 9. September 2021

Es war abzusehen, dass sich national und international kurzfristig ein unvorhergesehener erheblicher Handlungsbedarf im Bereich des Gesundheitswesens und des Gesundheitsschutzes entwickeln würde, nachdem die WHO den Ausbruch des Coronavirus am 30. Januar 2020 zu einer gesundheitlichen Notlage von internationaler Tragweite erklärt und schließlich am 11. März 2020 als Pandemie eingestuft hatte. Die Senatsverwaltung reagierte zeitnah mit der Einrichtung einer Einsatzleitung gemäß Nr. 2 Abs. 1 Seuchenalarmplan und eines Krisenstabs zum 1. April 2020. Die seinerzeit gewählte Struktur des Krisenstabs folgte dabei allerdings eher der Struktur einer Linienorganisation mit einer starken operativen und weniger einer koordinierenden und steuernden Ausrichtung.

Die Senatsverwaltung hat sich bei der Bildung des Krisenstabs nicht an den Empfehlungen der Hinweise zur Bildung von Verwaltungsstäben (vgl. 6.1), der SDO der Senatsverwaltung (vgl. 6.1) oder der Projektgruppe LÜKEX 2007 (vgl. 6.2) orientiert. Auch die aus den LÜKEX-Erfahrungen abgeleiteten Empfehlungen hinsichtlich eines interministeriellen Führungsstabs, insbesondere der Einbindung des Innenressorts, wurden bei der Bildung des Krisenstabs nicht umgesetzt. Damit blieben Erfahrungen und Ressourcen des Innenressorts im Bereich der zentralen Koordination und dem Management von Krisensituationen ungenutzt. Ohne die Einbindung von im Krisenmanagement erfahrenen Partnern fehlte der Senatsverwaltung bei der unter hohem Zeitdruck stattfindenden Organisation und Umsetzung des Corona-Krisenmanagements wichtiges zusätzliches Know-how für die Krisenbewältigung.

Die Funktionsbereiche für die Themenfelder Lage und Dokumentation, die für die ständige Darstellung der Lage sowie für die Dokumentation der getroffenen Entscheidungen und veranlassten Maßnahmen zuständig sind, haben keine explizite Zuordnung im Organigramm des Krisenstabs erhalten. Ebenso war keine Organisationseinheit im Krisenstab für die Information der Bevölkerung vorgesehen. Stattdessen bestand der Krisenstab überwiegend aus Teams zur Erledigung von

Querschnitts- und Fachaufgaben, die zuvor ausschließlich Teil der Linienorganisation in der Senatsverwaltung waren, z. B. IT, Rechtsfragen, Fachaufgaben im Bereich Pflege, psychosoziale Betreuung oder stationäre Versorgung. Damit sind unnötige Parallelstrukturen geschaffen worden.

Durch das Schaffen der sog. „Zwischenebene“ im Krisenstab wurde eine zusätzliche Ebene etabliert. Die parallelen Strukturen der direkten Zuordnung der Teams an die Leitung und an diese „Zwischenebene“ erschwerten schnelle Entscheidungen und transparentes Handeln. So war nach Aussagen von Dienstkräften nicht durchgängig klar, wer für welche Entscheidungen zuständig war. Eine eindeutige Entscheidungs pyramid e gab es zur Orientierung der Dienstkräfte nicht.

Die Struktur eines Krisenstabs sollte sich von Anfang an durch „flache“ und eindeutige Hierarchien auszeichnen. Dies wurde bei der Bildung des Krisenstabs nicht hinreichend beachtet.

6.3.2 Aufgabenwahrnehmung im Krisenstab

Nach den Empfehlungen der Hinweise zur Bildung von Verwaltungsstäben besteht die Aufgabe eines Krisenstabs primär in der Koordination und Steuerung administrativ-organisatorischer Maßnahmen, der ständigen Beurteilung der Lage, der Vorbereitung von Entscheidungen sowie der Information und Kommunikation (vgl. 6.1). Nach Auffassung der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung sollten entsprechend diesen Hinweisen etablierte Arbeitsprozesse der Alltags- bzw. Linienorganisation möglichst beibehalten werden, was auch hinsichtlich der Ergebnisverantwortung für Fachfragen gilt. Anzupassen seien in Krisenlagen allerdings die Kommunikations- und ggf. Entscheidungswege. Der Schwerpunkt der Aufgabenwahrnehmung im Krisenstab der für Gesundheit zuständigen Senatsverwaltung lag jedoch nicht primär in der Koordination und Steuerung, sondern in der operativen Umsetzung von Entscheidungen. Die etablierten Arbeitsprozesse der Linienorganisation wurden überwiegend nicht beibehalten. Die Teams des Krisenstabs erfüllten neben umfangreichen spezifischen Fachaufgaben, z. B. im Bereich des Infektionsschutzes, der Pflege sowie in der Logistik, auch Querschnittsaufgaben, also alle unterstützenden Aufgaben, die zur Erfüllung der Fachaufgaben erforderlich waren.

Querschnittsaufgaben fallen unabhängig vom fachlichen Ziel der Stabsarbeit immer an und betreffen insbesondere:

- Haushalt/Finanzmanagement
- Beschaffungen/Vertragsmanagement
- Recht
- Büroleitung
- Personalwirtschaft
- Projektmanagement/Organisation
- Kommunikation/IT/Information/Berichtspflichten

Diese Aufgaben waren weder dem Krisenstab noch der Linienorganisation eindeutig zugeordnet. Stattdessen wurden sie sowohl im Krisenstab als auch in der bestehenden Linienstruktur in den dafür als Backoffice für den Krisenstab tätigen Abteilungen I und Z erfüllt.

Systematische und klar definierte Aufgabenbeschreibungen für den Krisenstab hat die Senatsverwaltung nicht erstellt, weder für die Fach- noch für die Querschnittsaufgaben. Es lagen nur einzelne konzeptionelle Beschreibungen vor, z. B. für das Team „Logistik“ vom 22. Juli 2020.⁴⁴ Der Innere Dienst, der hauptsächlich für die Querschnittsaufgaben innerhalb des Krisenstabs zuständig war, arbeitete insgesamt auf der Grundlage des „Personalkonzepts zur Sicherstellung des Betriebes des Krisenstabs SenGPG anhand der Planung verschiedener Szenarien“. Dieses Konzept konnte dem Rechnungshof nur als Entwurfsfassung vom 14. Mai 2020 vorgelegt werden. Es benennt die „Kernaufgaben“ des Teams „Innere Dienste“, enthält eine Übersicht über mögliche personalwirtschaftsrelevante Einflussfaktoren und stellt Szenarien mit Möglichkeiten für die Personalbedarfsplanung dar. Das Personalkonzept enthält jedoch keine konkreten Aufgabenbeschreibungen und keine Ansätze für Personalbedarfsermittlungen für die Querschnittsbereiche.

Die Aufgabenabgrenzung und Zuordnung von Aufgaben des Krisenstabs und Aufgaben der Linienorganisation waren nicht eindeutig und präzise beschrieben und wurden im weiteren Zeitverlauf mehrfach geändert (vgl. 6.3.1). Darüber hinaus gab es außer allgemeinen Beschreibungen in den Organisationsverfügungen grundsätzlich keine Zuständigkeitsregelungen. Teilweise waren Dienstkräfte dem Krisenstab zugeordnet und gleichzeitig noch Teil der Linienorganisation oder sie blieben Teil der Linienorganisation, bearbeiteten aber in erheblichem Umfang Vorgänge aus dem Krisenstab. Aufgaben aus und für den Krisenstab waren auf Anweisung des für Gesundheit zuständigen Staatssekretärs⁴⁵ dabei vorrangig gegenüber den regulären Linienaufgaben zu erfüllen. Die Linienaufgaben durften während der Dauer des Einsatzes im Krisenstab unerledigt bleiben. Im gesamten Hause galt, dass die „Zuarbeit an den Krisenstab unverzüglich zu erfolgen hat und vorrangig vor den Linienaufgaben zu erfüllen ist“.

Die einzelnen Fach-Teams des Krisenstabs arbeiteten unabgestimmt und getrennt voneinander. Informationen wurden nur unzureichend weitergegeben und ausgetauscht, insbesondere bei Vertragsabschlüssen. Diese Arbeitsweise entwickelte sich, da u. a. Mitzeichnungs-, (IT-gestützte) Verfahrens- und Kommunikationsregelungen nicht im ausreichenden Maße vorlagen und zudem nur ungenügend zur Anwendung kamen. So war z. B. nach Aussagen der Dienstkräfte zum Anfang der Stabsarbeit nicht beabsichtigt, dass das Team „Innere Dienste“ Aufgaben im Zusammenhang mit der Titelbewirtschaftung übernimmt. Dies ergab sich erst im laufenden Betrieb.

⁴⁴ Gesamtkonzept Schutzmaterial (PSA) und Desinfektionsmitteln der SenGPG – Beschaffung, Logistik und Absatz – Version 2.0 vom 22. Juli 2020

⁴⁵ E-Mail des StS für Gesundheit vom 27. Februar 2020

Der/Die Beauftragte für den Haushalt (BfdH) hat gemäß Nr. 3.3.1 AV § 9 LHO „darüber zu wachen, dass die Einnahmen und Ausgaben [...] nach den für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätzen bewirtschaftet werden“. Zudem ist der/die BfdH gemäß § 9 Abs. 3 Satz 2 LHO bei allen Maßnahmen von finanzieller Bedeutung zu beteiligen. Die Sachausgaben im Zusammenhang mit der Pandemiebekämpfung wurden und werden aus Kapitel 0920 – Gesundheit – geleistet. Der oder die für dieses Kapitel zuständige BfdH war in dieser Funktion ausweislich der Organigramme aber nicht in die Organisationsstruktur des Krisenstabs und damit auch nicht unmittelbar in die fachliche Arbeit des Krisenstabs eingebunden. Die Bewirtschaftung der im Kapitel 0920 veranschlagten Sachausgaben erfolgte sowohl in der Linienorganisation (Abteilung I) als auch parallel im Krisenstab. Ohne die Einbindung in den Krisenstab fehlten dem/der BfdH für die Wahrnehmung der Aufgaben wichtige Informationen. Die so entstandene und nicht klar definierte Schnittstelle in Fragen der Haushaltswirtschaft zwischen dem Krisenstab und der Linienorganisation führte dazu, dass in der Abteilung I der finanzielle Gesamtüberblick zu den pandemiebedingten Ausgaben nicht mehr sichergestellt war.

Auch im Bereich der Personalwirtschaft gab es parallele Aufgabenwahrnehmungen in der Linienorganisation und im Krisenstab. Die Abteilung Z war weiterhin für die Bewirtschaftung der Hauptgruppe 4 (Personalmittel ohne die Titel 42701 – „Aufwendungen für freie Mitarbeiterinnen/Mitarbeiter“) zuständig. Der Titel 42701 wurde in den jeweiligen Fachabteilungen bewirtschaftet. Der Abschluss von Honorarverträgen und die Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit hierzu oblag hingegen überwiegend dem Team „Innere Dienste“ im Krisenstab und zum Teil der Büroleitung der Abteilung I. Die Auszahlung der Honorare für das Impfpersonal aus dem Kapitel 0920 Titel 42701 wurde von der Abteilung I auf die Abteilung Z verlagert. Personalentscheidungen (z. B. Besetzung von Beschäftigungspositionen, Abordnungen) wurden im Krisenstab, teilweise in der Büroleitung der Abteilung I, vorbereitet. Die Umsetzung wurde in der Linie vollzogen (Abteilung Z).

Der Krisenstab war so angelegt, dass der überwiegende Teil sämtlicher operativer Fachaufgaben der Krisenbewältigung (z. B. zu den Themen Impfen, Testen, Infektionsschutz, Pflege) und auch die in diesem Kontext stehenden Querschnittsaufgaben (z. B. IT-Unterstützung, Personalwirtschaft, Haushalt) im Krisenstab erledigt wurden. Die Senatsverwaltung hat damit die Entscheidung getroffen, dem Krisenstab nicht nur koordinierende und steuernde Aufgaben im Sinne effizienterer Koordinations- und Entscheidungswege zu übertragen, sondern auch die operative Umsetzung von Maßnahmen aus der Linienorganisation in den Krisenstab zu verlagern. Mit dieser Entscheidung hat die Senatsverwaltung eine wesentliche Weichenstellung vorgenommen. Die gewählte Struktur und aufgabenbezogene Ausrichtung des Krisenstabs folgte nicht den Hinweisen zur Bildung von Verwaltungsstäben. Danach besteht die Aufgabe eines Krisenstabs vor allem darin, alle mit dem zugrunde liegenden Ereignis in Zusammenhang stehenden administrativ-organisatorischen Maßnahmen vorzubereiten und deren Ausführung zu veranlassen und zu kontrollieren. Die operative Umsetzung erfolgt nach den Hinweisen zur Bildung von Verwaltungsstäben in der bestehenden Organisationsstruktur der Be-

hörde, folglich in der Linienorganisation. Die Senatsverwaltung schuf mit ihrer Entscheidung parallele Strukturen und Abläufe, die u. a. zu den beschriebenen Problemen in der Aufgabenabgrenzung führten. Die Festlegungen der Organisationsverfügung vom 10. September 2021 (vgl. 6.3.1) zeigen, dass die Senatsverwaltung die damit verbundenen Nachteile bereits selbst erkannt hatte. Denn sie bündelte z. B. die Haushaltsangelegenheiten für das Kapitel 0920 und die Bearbeitung der Abrechnung von Honorarverträgen wieder in der Verantwortung der Linienstruktur. Dabei folgte sie dem Grundsatz, gleiche bzw. ähnliche Aufgaben in einer Organisationseinheit zusammenzufassen. Zudem sollte mit dieser Zusammenführung eine ganzheitliche Bearbeitung aus einer Hand hergestellt werden. Mit einer Orientierung an der in den Hinweisen zur Bildung von Verwaltungsstäben empfohlenen klaren Trennung zwischen der Vorbereitung von administrativ-organisatorischen Maßnahmen im Krisenstab und der Umsetzung der Entscheidungen in der Linienorganisation hätten zahlreiche der beschriebenen Probleme möglicherweise vermieden werden können. Wenn schon eine Zuordnung von operativen Aufgaben zum Krisenstab vorgenommen wird, ist es von besonderer Bedeutung, die Aufgaben zwischen Krisenstab und Linienorganisation eindeutig voneinander abzugrenzen, umfassend zu beschreiben und klare Schnittstellen zu schaffen. Parallelstrukturen sollten grundsätzlich vermieden werden.

6.3.3 Personalausstattung des Krisenstabs

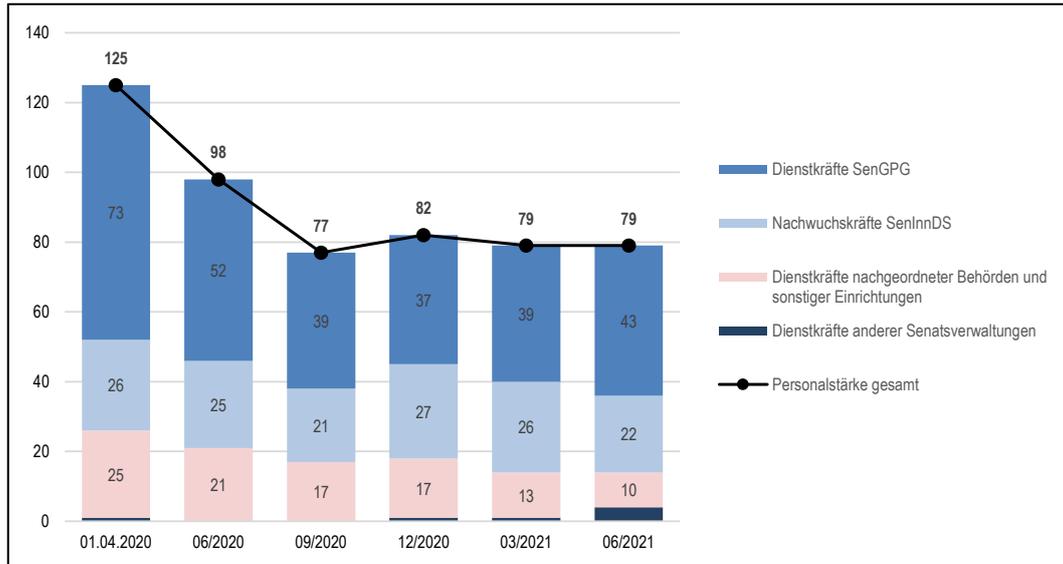
Die Anzahl der Personen im Krisenstab differierte während der einzelnen Pandemiewellen. Im April 2020 hatte der Krisenstab eine maximale Personalstärke von 125 Personen. Im Sommer 2021 bestand er noch aus 79 Personen.

Neben Beschäftigten hauptsächlich aus der Abteilung I der Senatsverwaltung wurden von Beginn der Krise an auch Beschäftigte anderer Verwaltungen und Organisationen eingesetzt. Darunter waren von der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung eingestellte Nachwuchskräfte, die in den Krisenstab für mehrere Monate abgeordnet worden waren. Die Anzahl der Abordnungen von Nachwuchskräften lag bis zum Juni 2021 zwischen 21 und 32 (Mai und November 2020). Der Krisenstab hatte zudem u. a. von Beschäftigten einer Krankenkasse, des Medizinischen Dienstes, des RKI sowie des Landesamts für Gesundheit und Soziales Personalunterstützung erhalten. Sie wurden hauptsächlich in Teams des Krisenstabs mit medizinisch-fachlichen Aufgaben eingesetzt. Seit Gründung des Krisenstabs bis zum Juni 2021 variierte die Anzahl zwischen zehn bis 25 Personen.

Von Juli 2020 bis zum 31. Dezember 2021 hatte die Senatsverwaltung zusätzlich 33 befristete Beschäftigungspositionen eingerichtet. Diese konnten jedoch nur teilweise besetzt werden.

Bei der Gründung des Krisenstabs betrug die Anzahl der eigenen Dienstkräfte einschließlich der befristet eingestellten Beschäftigten im Stab 73 und sank bis zum Februar 2021 auf 36. Im Juni 2021 waren es 43 Beschäftigte.

Ansicht 6: Entwicklung des Personalbestands im Krisenstab



Quelle: Darstellung Rechnungshof basierend auf den Angaben der SenGPG (E-Mail vom 8. September 2021)

Das Aufgabenspektrum des Krisenstabs war so umfangreich und die zu erledigenden Aufgaben so zahlreich, dass für die Aufgabenerledigung eine hohe Anzahl an Dienstkräften notwendig war. Zusätzlich war die gesamte Abteilung Z mit erheblicher Kapazität in die Krisenarbeit eingebunden. Die Abteilung Z nahm beispielsweise seit dem 9. März 2020 auf Anordnung der Senatorin durchgängig in allen Funktionen zusätzlich auch Aufgaben des Krisenmanagements wahr. Im Bereich der Querschnittsaufgaben stieg auch die Arbeitsbelastung im Haushaltsbereich der Abteilung I, da es oftmals notwendig war, den Krisenstab in haushaltsrechtlichen Angelegenheiten zu unterstützen. Eine Schätzung ergab hier, dass ca. 75 % der Arbeitszeit für die Bearbeitung von Vorgängen aus dem Krisenstab aufgewandt wurden. Zusätzliches Personal für die Aufgaben erhielten beide Abteilungen nicht.

Das eingesetzte Personal konnte bei seiner Tätigkeit im Krisenstab weit überwiegend nicht von anderen Beschäftigten abgelöst und somit nicht entlastet werden. Insgesamt ist für alle Beschäftigten, die im Krisenstab und/oder in der Linienorganisation mit Aufgaben der Krisenbewältigung befasst waren, eine über viele Monate sehr hohe Arbeitsbelastung, teilweise auch Überlastung, entstanden. Personelle Unterstützung durch erfahrene Verwaltungskräfte aus anderen Senatsverwaltungen hat die Senatsverwaltung nur durch wenige abgeordnete Dienstkräfte erhalten. Frühzeitige und nachdrückliche Aktivitäten der Senatsverwaltung zur gezielten Personalakquise im Senat oder auf der Ebene der Bezirksverwaltungen, insbesondere für den Bereich der nicht fachspezifischen Querschnittsaufgaben (z. B. Haushalt, Personal, Vergabe), waren nicht dokumentiert. Erst im März⁴⁶ und September 2021, also rund ein Jahr nach Einrichtung des Krisenstabs, richtete sie ein schriftliches Amtshilfeersuchen an die anderen Senatsverwaltungen. Die Resonanz auf dieses Hilfeersuchen war jedoch gering.

⁴⁶ Schreiben StS K vom 14. März 2021 an die Staatssekretärsbene der anderen Senatsverwaltungen mit Unterstützungsbedarf durch erfahrene Verwaltungskräfte mit spezifischen Fachkenntnissen (z. B. Haushalt, Vergaberecht, Personalwirtschaft) im Umfang von 39 Positionen

Mit Blick auf die andauernde erhebliche Arbeitsbelastung aller an der Krisenbewältigung beteiligten Organisationseinheiten war die Personalausstattung für die zu bewältigenden Aufgaben qualitativ und quantitativ insgesamt zu gering. Die Senatsverwaltung hatte den für die Krisenbewältigung bestehenden Personalbedarf nicht zumindest überschlägig ermittelt. Offenbar hatte sie den Bedarf unterschätzt und sich nicht rechtzeitig aktiv um angemessene Personalverstärkung bemüht. Die über die für Inneres zuständige Senatsverwaltung eingestellten Nachwuchskräfte und auch die befristet eingestellten Beschäftigten verfügten aufgrund der noch mangelnden Berufserfahrung nicht über das Leistungsvermögen und Wissen erfahrener Verwaltungskräfte. Zudem bestand für diese Personengruppe ein erhöhter Einarbeitungsbedarf, der zusätzlich Kapazitäten bei dem bereits durch Mehrarbeit stark belasteten Stammpersonal gebunden hat. Erschwerend kam hinzu, dass nach dem Ende der jeweiligen vergleichsweise kurzen Abordnungszeiten von wenigen Monaten die nachfolgende Gruppe erneut eingearbeitet werden musste. Auch die Einstellung von Personal auf eigens eingerichteten, aber zeitlich befristeten Beschäftigungspositionen gestaltete sich schwierig. Das trug im Ergebnis sowohl zu einer Überlastung der Beschäftigten im Krisenstab als auch in der beteiligten Linienorganisation bei und wirkte sich in der Folge negativ auf die Qualität der Aufgabenerledigung aus.

6.3.4 Digitale Unterstützung des Krisenstabs

Im Jahr 2016 beschloss der Senat die landesweite Einführung des digitalen web-basierten Katastrophenschutzportals **Digitale Daten im Katastrophenschutz (DiDaKat)**.⁴⁷ Ziel der Einführung des Portals war, allen berechtigten Personen in den Katastrophenschutzbehörden im Katastrophenfall dringend benötigte Daten und Informationen zur Verfügung zu stellen. Das schließt die Möglichkeit ein, dieses Portal auch für behördeninterne Informationen der Krisenstabsarbeit zu nutzen. Die zentrale Verfahrensverantwortung liegt bei der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung. Mit dem Portal können den für den Katastrophenschutz zuständigen Behörden und Einrichtungen der Berliner Verwaltung notwendige Daten und Informationen, beispielsweise Einsatzpläne und Handlungsanweisungen, zur Verfügung gestellt werden. Die Daten sollen dezentral von den jeweiligen Katastrophenschutzbehörden eingestellt und gepflegt werden.

Der Rechnungshof hat sich im Rahmen seiner Prüfung einen Überblick verschafft, inwieweit das Portal zur Unterstützung des Krisenstabs genutzt wurde und aufgrund der bereitgestellten Informationen überhaupt sinnvoll herangezogen werden konnte.

Das Portal DiDaKat nutzten im Prüfungszeitraum nur die für Inneres zuständige Senatsverwaltung, die Senatsverwaltung für Justiz, Vielfalt und Antidiskriminierung, die Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales und die für Gesundheit zuständige Senatsverwaltung sowie einzelne Bezirke. Die für Gesundheit

⁴⁷ <https://www.berlin.de/sen/gesundheit/themen/gesundheitlicher-bevoelkerungsschutz/katastrophenschutzportal/> (Stand: 13. Mai 2022); <https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2016/pressemitteilung.505128.php> (Stand:13. Mai 2022)

zuständige Senatsverwaltung hat einige fachliche Informationen eingestellt, beispielsweise zu den Grundlagen der generischen Einsatzplanung (Stand: 24. Juli 2017). Allgemeine Informationen zur Krisenstabsarbeit sind ebenfalls eingestellt, jedoch unvollständig. Zum Abschluss der Erhebungen arbeitete die für Gesundheit zuständige Senatsverwaltung an einem **Konzept für Notfallpläne** und an einer IT-gestützten sog. **Lageplattform**. Beides soll im Portal DiDaKat veröffentlicht werden. Nach Darstellung der für Gesundheit zuständigen Senatsverwaltung ist das Portal DiDaKat nicht für Krisenfälle gedacht, sondern für Katastrophenfälle eingerichtet und inhaltlich darauf ausgerichtet. Ungeachtet dessen hält es der Rechnungshof für sinnvoll, auch für Krisenfälle unterhalb eines Katastrophenfalls eine digitale Unterstützung vorzuhalten und zu prüfen, ob für diesen Zweck das Portal DiDaKat weiterentwickelt werden kann.

7 Einzelfälle der Haushaltsausführung im Krisenstab

7.1 Einleitung

Der Rechnungshof hat die Haushaltsausführung im Krisenstab anhand von ausgewählten Einzelfällen geprüft. Die dabei getroffenen Feststellungen zeigen exemplarisch die praktischen Folgen auf, die sich aus den organisatorischen Entscheidungen zu der Aufbau- und Ablauforganisation im Krisenstab, aus der nicht eindeutigen Aufgabenabgrenzung zwischen Krisenstab und Linienorganisation der für Gesundheit zuständigen Senatsverwaltung sowie der unzureichenden Personalausstattung in beiden Bereichen ergeben haben. Aus diesen Feststellungen lassen sich zumindest Anhaltspunkte für das Ausmaß der finanziellen Auswirkungen, die durch Mängel in der Organisationsstruktur begründet waren, ableiten. Die Einzelfallfeststellungen knüpfen damit unmittelbar an die vorstehend (Abschnitt 6) dargestellten Prüfungsergebnisse an.

7.2 Haushaltswirtschaft und Berichtswesen

§ 35 LHO schreibt vor, dass Einnahmen und Ausgaben mit ihrem vollen Betrag bei dem hierfür vorgesehenen Titel zu buchen sind. Für denselben Zweck dürfen Ausgaben aus verschiedenen Titeln nur geleistet werden, soweit der Haushaltsplan dies zulässt (Einzelnachweis). Diese Regelung knüpft an den Grundsatz der Einzelveranschlagung an (§ 17 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 4 LHO). Danach sind Einnahmen nach dem Entstehungsgrund und Ausgaben nach Zwecken getrennt zu veranschlagen. Für denselben Zweck sollen Ausgaben nicht bei verschiedenen Titeln veranschlagt werden. Der Grundsatz der Einzelveranschlagung „ist verfassungsrechtlich begründet, weil die Titelspezialität unabdingbare Voraussetzung dafür ist, dass das Parlament die Ausgabe­seite der Staatsfinanzen wirksam steuern und kontrollieren kann.“⁴⁸ Entsprechend entfaltet auch die Vorschrift des Einzelnachweises im Haushaltsvollzug Wirkung auf die parlamentarische Kontrolle durch das

⁴⁸ Kube, in: Herzog/Scholz u. a. (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 95. Lief. (Stand: Juli 2021), Art. 110 Rn. 119

Abgeordnetenhaus. Die korrekte Zuordnung jeder Einnahme und Ausgabe zu dem jeweils einschlägigen Titel ist zwingende Voraussetzung und Grundlage für die Ausübung der parlamentarischen Kontrolle. Eine ordnungsgemäße und systematische Buchführung bildet außerdem die Basis für die eigenen Entscheidungen der Verwaltung. Um die Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme während der Durchführung und im Nachgang beurteilen und ggf. Folgeentscheidungen treffen zu können⁴⁹, bedarf es einer korrekten und vollständigen Datengrundlage.

Die für Gesundheit zuständige Senatsverwaltung folgte bei der Buchung von Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit der Pandemie bei Kapitel 0920 keiner einheitlichen Buchungspraxis. Ausgaben für den gleichen Zweck wurden aus verschiedenen Titeln geleistet. Beispielsweise hat sie Zahlungen mit dem gleichen Verwendungszweck, nämlich für den Betrieb von Testzentren und für mobile Testteams, parallel aus den Titeln 54004 (Aufwendungen im Rahmen der Notfallvorsorge), 54010 (Dienstleistungen) und 54012 (Ersatzvornahmen) geleistet.⁵⁰

Die für Gesundheit zuständige Senatsverwaltung hat dem Rechnungshof mit Schreiben vom 15. Juli 2021 und mit E-Mail vom 8. Oktober 2021 Übersichten über Einnahmen und Ausgaben im Kapitel 0920 übersandt. Einzelne Stichproben durch den Rechnungshof ergaben, dass die Zahlenangaben in beiden Fällen teilweise fehlerhaft waren und zum Teil erheblich von den tatsächlichen in ProFiskal⁵¹ erfassten Einnahmen und Ausgaben abwichen. Beispiele sind in der nachstehenden Aufstellung (Ansicht 7) dargestellt.

⁴⁹ § 7 Abs. 2 LHO i. V. m. Nr. 2 AV § 7 LHO

⁵⁰ z. B. Zahlung an eine GmbH Kassenzeichen 2130001100487 aus Titel 54004 und Kassenzeichen 2130008094219 und 2130008094665 aus Titel 54012; Zahlung an eine gGmbH Kassenzeichen 2130002580632, 2130002581060 und 2130006086427 aus Titel 54010 und Kassenzeichen 2130006557700 aus Titel 54012

⁵¹ Software, die im Land Berlin für das gesamte Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen eingesetzt wird

**Ansicht 7: Beispiele mitgeteilter Daten bei Einnahmetitel 28101
(Ersatz von Ausgaben)**

Titel/ggf. Unterkonto	Mitgeteilter (Teil-)Sachverhalt	„IST“ gemäß Schreiben vom 15.07.2021 in €	„IST“ gemäß E-Mail vom 08.10.2021 in €	„IST“ laut ProFiskal in €
<u>Haushaltsjahr 2020 (nach Jahresabschluss)</u>				
28101	Teilbetrag für „Einnahmen aus Verkauf von Testkits („Ersatzvornahme“)	0	28.634.096,74	0 ¹⁾
28101/911	Einnahmen aus „Abrechnung Kleinabgabestelle“	409.042,74	1.011.208,82	409.042,74
28101/913	Einnahmen aus „Rechnungslegung Desinfektionsmittel“	0	68.359,87	0
<u>Haushaltsjahr 2021</u>				
28101	Einnahmen gesamter Titel, Stand: 31.05.2021	30.986.096,05	– ²⁾	19.471.472,51
28101	Teilbetrag für „Einnahmen aus Verkauf von Testkits („Ersatzvornahme“), Stand: 31.08.2021	– ³⁾	16.118.129,15	23.118.932,34 ⁴⁾
28101/904	Einnahmen aus „Abrechnung PSA Krankenhaus Zuteilungsverfahren“, Stand: 31.05.2021	1.389.423,71	– ²⁾	1.382.827,53

Quelle: Erhebung Rechnungshof

- 1) Unterkonten 297 (Schnelltests) und 914 (Rechnungslegung Schnelltests). Das „Ist“ des gesamten Titels zum Stand 31. Dezember 2020 betrug 3.712.108,69 €.
- 2) keine Angabe, da nicht Inhalt der Mitteilung
- 3) nicht zutreffend (Stand nach Datum der Mitteilung)
- 4) Unterkonten 297 (Schnelltests) und 914 (Rechnungslegung Schnelltests)

Die für Gesundheit zuständige Senatsverwaltung hat mit der Leistung von Ausgaben für denselben Zweck aus verschiedenen Titeln gegen § 35 LHO verstoßen. Die uneinheitliche Buchungspraxis führte zudem dazu, dass die Senatsverwaltung keinen Überblick über die Einnahmen und Ausgaben einzelner Sachverhalte hatte. Eine solide Datengrundlage ist für mögliche Folgeentscheidungen sowie die Beurteilung der Maßnahmen im Nachgang jedoch zwingend erforderlich. Die in hohem Maß festgestellten Fehlbuchungen und die zum Teil erheblich divergierenden Angaben der für Gesundheit zuständigen Senatsverwaltung machten es auch für den Rechnungshof unmöglich, mit vertretbarem Aufwand die tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben zu verschiedenen Sachverhalten festzustellen.

Die fehlerhafte Buchungspraxis der für Gesundheit zuständigen Senatsverwaltung hatte außerdem Auswirkungen auf die Berichterstattung an das Parlament, da die bei verschiedenen Titeln geleisteten Ausgaben im Regelfall bei der Berichterstattung nicht vollständig erfasst wurden und damit Ausgaben teilweise unberücksichtigt blieben. Die für Gesundheit zuständige Senatsverwaltung hat z. B. in Schreiben an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses zur Finanzierung der Testzentren/Teststrategie⁵² ausschließlich Bezug zu Titel 54012 hergestellt, obwohl sie für diesen Zweck auch Ausgaben bei den Titeln 54004 und 54010 geleistet hatte.

⁵² Schreiben der Senatsverwaltung für Gesundheit, Pflege und Gleichstellung vom 3. August 2021, 3. September 2021 und 6. September 2021 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nrn.18/3585 A, 18/3770 und 18/3585 B)

Angaben über diese geleisteten Ausgaben fehlten dadurch komplett. Auf Grundlage dieser unvollständigen Berichterstattung hat der Hauptausschuss in seiner Sitzung am 8. September 2021 nach § 12a Abs. 3 Satz 2 HG 20/21⁵³ einer Entnahme von Mitteln aus der Pandemierücklage zugestimmt.⁵⁴ Auch wenn das Abgeordnetenhaus ungeachtet der Höhe der für das Testen geleisteten Ausgaben womöglich in jedem Falle einer Entnahme zugestimmt hätte, hat es Anspruch auf eine korrekte Datengrundlage.

7.3 Vertragsmanagement

Vertragsmanagement ist „die Gesamtheit aller planerischen und organisatorischen Tätigkeiten [...], die dazu dienen, den Vertrag zu gestalten“ und zu vollziehen. Diese reichen von der Vertragsvorbereitung „über die Vertragsprüfung[,] [...] Risikoerfassung und -bewertung sowie die Vertragsüberwachung bis hin zur Vertragsdokumentation bzw. -archivierung.“⁵⁵ Das Handeln der öffentlichen Verwaltung hat sich dabei – auch in der besonderen Situation einer Pandemie – an den Maßstäben von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) zu orientieren. Hierzu ist insbesondere sicherzustellen, dass Einnahmen rechtzeitig und vollständig erhoben sowie Ausgaben nur insoweit und nicht eher geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind (§ 34 LHO). Dabei sind folgende wesentliche Voraussetzungen unerlässlich:

- Übersicht über alle Vertragsabschlüsse
- lückenlose Dokumentation der Vertragsunterlagen und Belege
- regelmäßiges Controlling der Vertragserfüllung
- systematische Steuerung (durch regelmäßige Prüfung von Möglichkeiten für Vertragsanpassungen und/oder -beendigungen) sowie
- die Sicherstellung einheitlicher Verfahren

Ein zentrales Vertragsmanagement mit einer Gesamtübersicht über alle geschlossenen Verträge und ein Überwachungssystem für die Einhaltung der vereinbarten Leistungen existierte im Krisenstab der für Gesundheit zuständigen Senatsverwaltung nicht. Verträge mit Dritten (z. B. im Zusammenhang mit der Beschaffung und Logistik von PSA oder dem Betrieb von Impf- und Testzentren) wurden von den Dienstkräften in den Arbeitsstäben unabhängig voneinander eigenverantwortlich geschlossen. In einigen Fällen hat der Innere Dienst erst mit dem Eingang von Rechnungen und vor der Auszahlung Kenntnis von bestehenden Verträgen und

⁵³ Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für die Haushaltsjahre 2020 und 2021 (Haushaltsgesetz 2020/2021 – HG 20/21)

⁵⁴ Beschluss des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses vom 8. September 2021 (Beschlussprotokoll 18/95, S. 31)

⁵⁵ Saliba, Vertragsmanagement, 2019, S. 3

daraus resultierenden Zahlungsverpflichtungen erhalten. Das führte auch aufgrund fehlender Festlegungen (Nr. 2 Anlage 1 AV § 34 LHO) in der Folge dazu, dass die Haushaltsverantwortlichen keinen Überblick über das noch vorhandene Budget hatten. In Einzelfällen waren Vertragsdokumente und die darin getroffenen Vereinbarungen im zuständigen Bereich nicht (mehr) bekannt. Im Februar 2021 hat daher der Innere Dienst des Krisenstabs sukzessive damit begonnen, anhand einer Excel-Tabelle eine Gesamtübersicht über alle geschlossenen Verträge und Vertragsdokumente aus den Arbeitsstäben zu erfassen. Zum Teil lagen ältere Verträge nur noch in Kopie vor. Die Vertragssammlung enthielt deshalb bis November 2021 nicht durchgängig und nicht vollständig alle wichtigen Informationen wie z. B. Originalverträge, Entwürfe, Korrespondenzen, Vermerke zur Vergabe oder ggf. Kündigungen. Insbesondere aus dem Arbeitsstab Testen fehlten relevante Vertragsdokumente. Mangels eines zentralen Wiedervorlage-systems fehlte auch die Kontrolle für eine rechtzeitige Kündigung von unbefristet geschlossenen Verträgen oder bei automatischen Vertragsverlängerungen.

Auch notwendige Vertragsanpassungen wurden nicht rechtzeitig vorgenommen. Beispielsweise hatten vom 1. August 2020 an durch bundesrechtliche Änderungen weitere Fallgruppen einen Anspruch auf kostenlose Testung nach § 10a der Verordnung zum Anspruch auf bestimmte Testungen für den Nachweis des Vorliegens einer Infektion mit dem Coronavirus SARS-CoV-2. Das betraf insbesondere auch aus dem Ausland einreisende Personen. Leistungen und Sachkosten für diese Personengruppe konnten von diesem Zeitpunkt an von den Leistungserbringenden (z. B. Teststationen) nach der vorstehend genannten Verordnung mit der Kassenärztlichen Vereinigung abgerechnet werden. Die Senatsverwaltung hatte bereits vor dieser Rechtsänderung Verträge mit Ärztinnen und Ärzten der Kassenärztlichen Vereinigung Berlin (KV Berlin) und Krankenhäusern mit Teststationen geschlossen und darin die Vergütung dieser Leistungen vereinbart. Diese Vereinbarungen hat sie nach der Rechtsänderung jedoch nicht umgehend angepasst oder gekündigt, um die Vergütungsansprüche gegen das Land Berlin ab 1. August 2020 auszuschließen.

Die hohe Anzahl von Verträgen, die die einzelnen Arbeitsstäbe des Krisenstabs geschlossen haben, war mit weitreichenden wirtschaftlichen Auswirkungen für das Land Berlin verbunden und hätte daher von Beginn an vollumfänglich dokumentiert und mit einem systematischen Vertragsmanagement gesteuert und überwacht werden müssen. Der Verzicht auf ein solches organisatorisches Steuerungsinstrument hat erhebliche Haushaltsrisiken begründet. Obwohl sich durch rechtzeitige Vertragsanpassungen oder durch die Beendigung von Vertragsverhältnissen die Ausgaben des Landes hätten reduzieren lassen können, hat die für Gesundheit zuständige Senatsverwaltung von diesen Möglichkeiten keinen Gebrauch gemacht. Dem Problem, dass durch den stetigen Personalwechsel in den einzelnen fachlichen Arbeitsstäben im Krisenstab infolge des Ausscheidens oder des Wechsels von Beschäftigten das Wissen (z. B. über Vertragsverhandlungen und ihre Hintergründe oder den Ablageort von relevanten Vertragsdokumenten) verloren ging, hätte die Senatsverwaltung von vornherein durch eine geordnete Dokumentation aller Vorgänge begegnen müssen. Zugleich hätte sie – selbst wenn sie sich

aus organisatorischen Gründen nicht für ein zentrales Vertragsmanagement entscheiden wollte – zwingend durch interne Vorgaben sicherstellen müssen, dass alle verantwortlichen Bereiche ein einheitliches Verfahren praktizieren. Selbst bis zum Abschluss der Erhebungen durch den Rechnungshof im Oktober 2021 lagen der mittelbewirtschaftenden Stelle des Inneren Dienstes des Krisenstabs noch immer nicht alle Verträge vor. Damit bestanden die beschriebenen finanziellen Risiken, die aus einem fehlenden Vertragsmanagement resultierten, weiter fort. Auch die bei dem Inneren Dienst des Krisenstabs zuletzt geführte Bestandsaufnahme in einer Excel-Liste entsprach bei Weitem noch keinem ordnungsgemäßen Vertragsmanagement, da keine vollumfängliche Dokumentation bestand und weder ein automatisches Wiedervorlagensystem integriert war noch die Einhaltung von Verpflichtungen auf andere Weise verantwortlich überwacht wurde.

7.4 Forderungsmanagement

Jegliches Verwaltungshandeln ist an den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 Abs. 1 und 2 LHO) auszurichten. Dazu gehört, dass Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben sind (§ 34 Abs. 1 LHO). Der Forderungseinzug ist über ein Forderungsmanagement zu überwachen, damit finanzielle Einbußen, z. B. durch Zahlungsverzug, möglichst vermieden werden. Bei nicht rechtzeitig oder nicht vollständig entrichteten Einzahlungen ist spätestens zwei Wochen nach Fälligkeit schriftlich mit Fristsetzung von einer Woche zu mahnen. Bleibt die Mahnung erfolglos, ist die Beitreibung des Betrages zu veranlassen (Nr. 23.2 AV § 70 LHO). In diesem Zusammenhang entstehende Ansprüche und Kosten wie z. B. Mahngebühren und Verzugszinsen sind zu erheben (Nr. 23.6 AV § 70 LHO). Das IT-Verfahren ProFiskal bietet die Möglichkeit, Mahnungen automatisiert durch die Kasse durchführen zu lassen. Aus diesem Grund ist bei der Erfassung der Anordnung zur Annahme der Zahlung durch die Kasse (Annahmeanordnung) in ProFiskal festzulegen, wie die Forderung in der Kasse weiterbehandelt werden soll. Durch einen Buchungsschlüssel wird die Art der Hauptforderung (ADF) und damit das weitere Vorgehen der Kasse festgelegt.⁵⁶

Die für Gesundheit zuständige Senatsverwaltung hat medizinisches Ausrüstungsmaterial (PSA, Desinfektionsmittel und Schnelltests) zur Weitergabe an Dritte gegen Kostenbeteiligung beschafft. Sie hat hierzu sog. „Kostenerstattungsforderungen“ an die Empfänger des Materials versandt. Die Forderungen hat sie zwar jeweils in ProFiskal erfasst, allerdings das automatisierte Forderungsmanagement über den dafür vorgesehenen Buchungsschlüssel nicht genutzt. Die Zahlungseingangskontrolle und ggf. erforderliche Zahlungserinnerungen sollten stattdessen manuell erfolgen. Eine Begründung für den Verzicht auf ein automatisiertes Mahnverfahren über ProFiskal war in den Akten nicht dokumentiert. Säumige Schuldnerinnen und Schuldner hat die für Gesundheit zuständige Senatsverwaltung min-

⁵⁶ Anlage 1 Nr. 6.1 AV § 34 LHO i. V. m. Anlage 2 Nr. 5 der Verwaltungsvorschriften für das Verfahren in den Organisationseinheiten bei Einsatz des IT-Verfahrens ProFiskal (VV Org-ProFiskal)

destens bis Ende Oktober 2021 aber auch manuell nicht gemahnt. Auch die Beitreibung offener Beträge ist unterblieben. Laut ProFiskal bestanden zu diesem Zeitpunkt bei Kapitel 0920 Titel 28101 (Ersatz von Ausgaben) offene Forderungen in Höhe von insgesamt 6.271.989,94 €. Davon entfielen auf PSA und Desinfektionsmittel⁵⁷ rd. 1,7 Mio. € und auf Schnelltests⁵⁸ rd. 4,5 Mio. €. Erst 14 Monate nach ihrer ursprünglichen Entscheidung, die Zahlungskontrolle manuell durchzuführen, hat die Senatsverwaltung beschlossen, für Forderungen im Bereich PSA und Desinfektionsmittel doch das automatisierte Forderungsmanagement zu nutzen. Noch offene Forderungen sollten einem Vermerk vom 12. November 2021⁵⁹ zufolge in ProFiskal so umgeschlüsselt werden, dass nunmehr automatisierte Mahnläufe in Gang gesetzt werden. Mit der Umsetzung sollte begonnen werden, „sobald personelle Kapazitäten für die Vornahme der Änderungen in ProFiskal“ im Stabsbereich „Haushaltsangelegenheiten, Kostenerstattungen, Abrechnungswesen Krisenstab“ der Abteilung I zur Verfügung stehen. Ausweislich der Daten in ProFiskal hat die Senatsverwaltung im Haushaltsjahr 2021 nicht mehr mit der Umschlüsselung begonnen.

Die für Gesundheit zuständige Senatsverwaltung hat durch den Verzicht auf Mahnungen und Beitreibungen gegen § 34 Abs. 1 LHO i. V. m. Nr. 23.2 AV § 70 LHO verstoßen. Mahnung und ggf. Beitreibung sind danach zwingend vorgeschrieben und liegen nicht im Ermessen der Verwaltung. Es ist zudem ein Schaden durch entgangene Verzugszinsen entstanden, da diese durch den Verzicht auf Mahnung und Beitreibung nicht geltend gemacht worden sind. Dies betrifft insbesondere die Fälle, in denen offene Forderungen nicht mehr bestehen, die Schuldnerinnen und Schuldner aber erst gezahlt haben, nachdem sie in Verzug geraten sind. Es ist nicht zu erwarten, dass alle aktuell noch offenen Forderungen einschließlich der Verzugszinsen noch durchgesetzt werden können. Unabhängig davon wurden dem Landeshaushalt durch den erheblichen Zeitverzug mindestens vorübergehend Mittel entzogen.

Die Entscheidung der Senatsverwaltung, das automatisierte Forderungsmanagement von ProFiskal zunächst nicht zu nutzen, wirkte sich zudem negativ auf die knappen Personalressourcen aus, da die manuelle Variante mit erheblichem Personalmehraufwand verbunden war. Laut Einschätzung der Senatsverwaltung im Vorfeld der Entscheidung belief sich dieser allein für den Bereich PSA und Desinfektionsmittel auf zwei Vollzeitäquivalente (mindestens A6/E6).⁶⁰ Bei dem nun vorgesehenen verspäteten Mahnverfahren muss im Übrigen mit Nachfragen und ggf. auch Widerstand seitens der Schuldnerinnen und Schuldner gerechnet werden. Hierbei werden erneut Personalkapazitäten gebunden, ebenso wie bei der Umschlüsselung der Vorgänge in ProFiskal. Hätte die Senatsverwaltung gleich das automatisierte Verfahren genutzt, hätte dieser Mehraufwand vermieden werden können.

⁵⁷ Unterkonten 902, 904, 905, 908, 910, 911, 913

⁵⁸ Unterkonto 914

⁵⁹ Vermerk Krisenstab – Innerer Dienst – I SL 5 – vom 12. November 2021

⁶⁰ Vermerk Krisenstab – Innerer Dienst vom 16. September 2020

Die für Gesundheit zuständige Senatsverwaltung hat sich also in einer bereits hochgradig angespannten Personalsituation für ein Vorgehen entschieden, das weiteren Personalbedarf erzeugte, obwohl alternativ ein etabliertes automatisiertes Verfahren zur Verfügung stand. Sie hat damit die Arbeitsabläufe unnötig belastet und damit gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit (§ 7 Abs. 1 LHO) verstoßen.

7.5 Leistungen und Ansprüche nach der Coronavirus-Testverordnung

Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) sind bei allen Maßnahmen, die die Einnahmen und Ausgaben des Haushaltes unmittelbar oder mittelbar beeinflussen, zu beachten. Es ist insbesondere sicherzustellen, dass Einnahmen rechtzeitig und vollständig erhoben sowie Ausgaben nur insoweit und nicht eher geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind (§ 34 LHO). Einnahmen sind unabhängig davon zu erheben, ob sie im Haushaltsplan überhaupt oder in entsprechender Höhe veranschlagt sind. Entstehen Ansprüche nicht unmittelbar durch Rechtsvorschriften, sind unverzüglich durch geeignete Maßnahmen die notwendigen Voraussetzungen für ihr Entstehen zu schaffen (Nr. 3.1 AV § 34 LHO).

Die Abrechnung der Kosten für den Betrieb von Testzentren wird in der Verordnung zum Anspruch auf Testung in Bezug auf einen direkten Erregernachweis des Coronavirus SARS-CoV-2 (Coronavirus-Testverordnung – TestV) geregelt. Diese sieht u. a. für die Betreiber von Testzentren eine Abrechnung der Kosten für die erbrachten Leistungen über die Kassenärztlichen Vereinigungen mit dem Bundesamt für Soziale Sicherung vor, wie z. B.

- Labordiagnostik (§§ 9 und 10 TestV),
- tatsächlich verbrauchte Testkits (§ 11 TestV),
- weitere Leistungen, wie die Durchführung der Testung und Schulungen (§ 12 TestV), und
- Kosten für die Errichtung und den laufenden Betrieb von Testzentren (§ 13 TestV).⁶¹

Die für Gesundheit zuständige Senatsverwaltung hat zur Unterstützung der Gesundheitsämter zusätzliche Testmöglichkeiten auf Infektionen mit SARS-CoV-2 (POC-Schnelltests und PCR-Testungen) angeboten. Zur Umsetzung hat sie u. a. von November 2020 an verschiedene externe Dienstleistungsunternehmen mit dem Betrieb von mobilen Testteams sowie dem Betrieb von Testzentren beauftragt. Sie hat in den Verträgen mit den Dienstleistungsunternehmen die Zahlung

⁶¹ Erstmals geregelt in der TestV vom 14. Oktober 2020; die Finanzierung von Testzentren im Sinne von § 13 TestV steht seit 1. Juli 2021 nur noch Testzentren des öffentlichen Gesundheitsdienstes und der Kassenärztlichen Vereinigung offen, jedoch nicht mehr beauftragten Dienstleistern (Festlegungen in der TestV vom 24. Juni 2021).

von Tagespauschalen für die Durchführung von Testungen vereinbart. Darin sind Personal, Sach- und Verwaltungskosten enthalten.

Mit der Vereinbarung von Tagespauschalen ist die für Gesundheit zuständige Senatsverwaltung gegenüber den Dienstleistern in Vorleistung gegangen. Dahinter stand die Erwartung, dass die Betreiber der Testzentren bei der späteren Abrechnung mit der KV Berlin die an sie erstatteten Beträge an das Land Berlin weiterleiten würden.

Die für Gesundheit zuständige Senatsverwaltung hat weit überwiegend in ihren Verträgen versäumt, zu diesem Erstattungsverfahren verbindliche Vereinbarungen mit den Dienstleistungsunternehmen zu treffen. Sie hat weder konkret festgelegt, welche erstattungsfähigen Kosten überhaupt geltend zu machen sind, noch, wie die Abrechnung erfolgen soll. Sie hat vor allem nicht sichergestellt, dass mögliche geleistete Erstattungen an sie abgeführt werden. Darüber hinaus hat sie versäumt, vorab mit der KV Berlin frühzeitig selbst in Kontakt zu treten und die Modalitäten der Kostenübernahme bzw. die Erstattungen von Leistungen nach der TestV mit dieser direkt zu klären.⁶² Andere Bundesländer hatten die Pflicht zur ausschließlichen Abrechnung der Leistungen mit der Kassenärztlichen Vereinigung bereits in das Ausschreibungsverfahren aufgenommen, mit der Kassenärztlichen Vereinigung frühzeitig Vereinbarungen zum Kostenerstattungsverfahren abgestimmt oder sogar Richtlinien zum Abrechnungsverfahren erlassen.

Dadurch, dass die Dienstleistungsunternehmen weder konkret vertraglich verpflichtet waren noch für sie eine wirtschaftliche Notwendigkeit bestand, die Erstattungsmöglichkeit über die KV Berlin in Anspruch zu nehmen, hatte die Senatsverwaltung in der Folge erhebliche Probleme, die verauslagten Beträge einzufordern.

Diese Versäumnisse der für Gesundheit zuständigen Senatsverwaltung haben zu nicht notwendigen Ausgaben des Landes in Millionenhöhe geführt. Selbst in Fällen, in denen sie diesbezügliche Vereinbarungen getroffen hatte, sind ihr Einnahmen in erheblichem Umfang entgangen, da sie die Rückzahlungsoptionen nicht regelmäßig und fristgerecht kontrolliert hat.

Der Rechnungshof verweist beispielhaft auf folgende finanziell besonders bedeutende Sachverhalte:

Ein Dienstleistungsunternehmen hat für seine Leistungen von November 2020 bis März 2021 insgesamt 1.707.688,47 € vom Land Berlin erhalten. Die für Gesundheit zuständige Senatsverwaltung hat nicht überwacht, ob das Dienstleistungs-

⁶² Im März 2021 hatte die für Gesundheit zuständige Senatsverwaltung dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses mitgeteilt, dass sie beabsichtige, mit der KV Berlin eine Vereinbarung zur Refinanzierung der Ausgaben des Landes Berlin, insbesondere der Tests, zu schließen (Schreiben der Senatsverwaltung für Gesundheit, Pflege und Gleichstellung vom 15. März 2021, rote Nr. 18/3449). Eine entsprechende Regelung hätte bereits im Vorfeld, spätestens jedoch mit der Einrichtung landeseigener Teststellen im November 2020, erfolgen müssen. Unabhängig davon hat die Senatsverwaltung entgegen ihrem Schreiben an den Hauptausschuss auch zu keinem späteren Zeitpunkt eine solche Vereinbarung getroffen.

unternehmen Einnahmen aus der Erstattung von Kosten nach der TestV durch die KV Berlin erzielt hat, die an den Landeshaushalt zu erstatten gewesen wären.

Ein anderes Dienstleistungsunternehmen hat Gutschriften über Erstattungen der KV Berlin über rd. 5,4 Mio. € für die Durchführung von Testungen nach § 12 TestV für sieben Monate gegenüber der Senatsverwaltung angezeigt und zurückgezahlt. Obwohl damit der Abrechnungszeitraum nicht vollständig abgedeckt war und noch Abrechnungen für 2020 ausstanden, ist die Senatsverwaltung dem nicht nachgegangen. Dasselbe Dienstleistungsunternehmen hat für Leistungen zur Einrichtung und zum Betrieb von Testzentren im Zeitraum von November 2020 bis Oktober 2021 insgesamt 52.979.172,43 € aus dem Landeshaushalt erhalten. Die KV Berlin hat im Oktober 2021 weitere Erstattungen gegenüber dem Dienstleistungsunternehmen mit der Begründung abgelehnt, dass dessen Betriebskosten bereits über die aus der Vereinbarung mit dem Land Berlin erzielten Einnahmen vollumfänglich gedeckt seien und gemäß § 13 Abs. 2 TestV insofern kein Anspruch mehr bestünde.

Ein Dienstleistungsunternehmen hat für die Monate Juni bis Oktober 2021 der Senatsverwaltung Kosten für den Betrieb von Testzentren und für weitere Betriebskosten insgesamt 9.520.818,60 € in Rechnung gestellt. Es sah sich vertraglich nicht in der Pflicht, Erstattungen nach der Coronavirus-Testverordnung gegenüber der KV Berlin geltend zu machen, um diese an das Land Berlin zurückzuzahlen.

Die für Gesundheit zuständige Senatsverwaltung hat zudem in vielen Fällen Leistungen für die Dienstleistungsunternehmen auch kostenlos erbracht, obwohl diese von den Betreibern als Betriebskosten nach § 13 TestV hätten gegenüber der KV Berlin geltend gemacht werden können. Hierzu gehörte die Anmietung und unentgeltliche Überlassung von Räumen für den Betrieb der Testzentren. Da dem Rechnungshof hierzu bis Oktober 2021 keine vollständige Übersicht über alle geschlossenen Verträge vorgelegt worden ist, kann die genaue Ausgabenhöhe nicht beziffert werden. Dem Rechnungshof liegt hierzu beispielhaft nur eine Rechnung eines Vermieters für die Überlassung von Räumlichkeiten für vier Teststellen für die Monate April bis August 2021 in Höhe von 79.560 € vor. Da die Senatsverwaltung die Räume selbst angemietet, die Einrichtung bezahlt und die Mietkosten getragen hat, hätte sie auch die Möglichkeit einer nachträglichen Erstattung über die KV Berlin selbst prüfen müssen. Sie hatte sich bis November 2021 nicht um eine entsprechende Klärung bemüht. Dem Land Berlin sind durch dieses Versäumnis zusätzlich mögliche Einnahmen entgangen.

Zusammengefasst lässt sich feststellen, dass die für Gesundheit zuständige Senatsverwaltung Dienstleistungsunternehmen mit dem Betrieb von mobilen Testteams und Testzentren beauftragt und alle Kosten vollumfänglich übernommen hat, obwohl dafür eine Abrechnungsmöglichkeit über die KV Berlin bestand. Sie hat Verträge mit den Dienstleistungsunternehmen geschlossen, ohne zuvor alle Kostenerstattungsoptionen nach der Coronavirus-Testverordnung ausreichend geprüft und mit der KV Berlin abgestimmt und/oder auf andere Weise vertraglich sichergestellt zu haben. Sie hat Verträge geschlossen, ohne hierfür über alle not-

wendigen Informationen zu verfügen. Das betrifft insbesondere die Ausgabe-positionen, die durch die Erstattungen nach der Coronavirus-Testverordnung gedeckt sind. Dadurch hat sie eine spätere Erstattung von Ausgaben durch Dritte (KV Berlin) teilweise unmöglich gemacht. Sie hat versäumt, durch eine entsprechende Vertragsvorbereitung nur notwendige Ausgaben zu leisten bzw. die Voraussetzungen für das Entstehen von Einnahmen zu schaffen. Sie hat damit Nr. 3.1 AV § 34 LHO nicht beachtet und unwirtschaftlich im Sinne von § 7 LHO gehandelt. Das Finanzierungs- bzw. Einnahmerisiko lag alleine aufseiten der Senatsverwaltung und konnte dadurch, dass die Betreiber selbst mit der KV Berlin abrechnen, auch nicht von ihr im Nachhinein beeinflusst werden. In den Verträgen mit den Dienstleistungsunternehmen war zum Teil nicht einmal die Verpflichtung der Betreiber festgelegt, welche Ausgaben diese über die KV Berlin vorrangig geltend zu machen hatten, oder eine Abtretung von Einnahmen aus Erstattungen nach der Coronavirus-Testverordnung geregelt. Damit hat die Senatsverwaltung auch § 34 LHO nicht beachtet, da sie auf Einnahmen verzichtet hat, die durch mögliche Erstattungen nach der Coronavirus-Testverordnung erzielbar gewesen wären.

Als besonders schwerwiegend erwies sich, dass verwaltungsintern weder beim Arbeitsstab Testen noch beim Team „Innere Dienste“ des Krisenstabs eine gesicherte Kenntnis bzw. ein vollständig dokumentierter Überblick über alle realisierbaren Einnahmemöglichkeiten vorlag. Damit fehlte die Basis für eine Überwachung von Erstattungsforderungen und folglich für eine rechtzeitige und vollständige Vereinnahmung von Haushaltsmitteln.

Dem Land Berlin könnten durch diese Mängel und Versäumnisse im Verwaltungshandeln Einnahmen in geschätzt mehrstelliger Millionenhöhe entgangen sein.⁶³

8 Fazit

Mehrere Bundesländer bildeten bei der administrativen Bewältigung der Auswirkungen der Corona-Pandemie interministerielle Krisenstäbe mindestens unter Beteiligung des Gesundheits- und des Innenressorts. Dagegen hatte in Berlin die für Gesundheit zuständige Senatsverwaltung die alleinige Verantwortung.

Die für Gesundheit zuständige Senatsverwaltung war insgesamt nicht hinreichend auf Krisensituationen und die Bewältigung der damit einhergehenden Aufgaben vorbereitet. Insbesondere hat sie den Ressourcenbedarf sowie den Umfang und die Bedeutung der unterstützenden Querschnittsaufgaben unterschätzt. Quer-

⁶³ Der Rechnungshof hat trotz mehrfacher Anfragen nur rudimentäre und unzureichende Unterlagen zum Abrechnungsverfahren bei der Finanzierung der Testzentren aus dem Arbeitsstab Testen erhalten. Auch beim Inneren Dienst des Krisenstabs lagen nur bedingt aussagefähige Dokumente vor. Insoweit war aufgrund der mangelhaften Informationsgrundlage eine vollständige und abschließende Aufklärung von Sachverhalten und eine genaue Bezifferung des Schadens während der Prüfung durch den Rechnungshof nicht möglich. Anhand der dargestellten Fälle ist aber aufgrund der Rechnungsbeträge offenkundig, dass es sich um Beträge in mehrstelliger Millionenhöhe handeln muss.

schnittsaufgaben fallen – gänzlich unabhängig von den in der Krise zu bewältigenden Fachaufgaben – immer an. Die Erledigung dieser Aufgaben ist zur Unterstützung der Facharbeit unerlässlich. Daher sollten sie wesentlich stärker als bisher in die Krisenvorbereitung einbezogen werden.

Es ist der Senatsverwaltung nicht gelungen, kurzfristig eine effektive Organisationsstruktur aufzubauen, um auch in der Corona-Pandemie noch ein ordnungsgemäßes und wirtschaftliches Verwaltungshandeln sicherzustellen. Bereits beim Aufgabenzuschnitt des Krisenstabs sind ihr strukturelle Fehler unterlaufen. Sie hat insbesondere die Querschnittsaufgaben nicht eindeutig zugeordnet. Die Senatsverwaltung hätte z. B. den in den Hinweisen zur Bildung von Verwaltungsstäben hierzu ausgesprochenen Empfehlungen folgen und damit etablierte Arbeitsprozesse der Linienorganisation beibehalten sowie dem Krisenstab nur koordinierende und steuernde Aufgaben übertragen können. Das hätte zu einer klaren Aufgabentrennung zwischen dem Krisenstab und der Linienorganisation geführt, da die operative Umsetzung in der Linienorganisation verblieben wäre. Mit der teilweisen Zuordnung insbesondere von Querschnittsaufgaben in den Krisenstab hat die Senatsverwaltung parallele Strukturen und Abläufe geschaffen, die u. a. zu Problemen in der Aufgabenabgrenzung geführt haben. Fach- und Querschnittsaufgaben mit Bezug zum Krisenmanagement wurden sowohl von den Teams des Krisenstabs als auch weiterhin in der Linienorganisation wahrgenommen. Das trug u. a. dazu bei, dass der oder die BfdH nicht vollumfänglich in die operativen Prozesse eingebunden und somit der notwendige Informationsfluss nicht gewährleistet war. Damit fehlte der Abteilung I der finanzielle Gesamtüberblick über die pandemiebedingten Einnahmen und Ausgaben.

Durch diese mangelnde Aufgabenabgrenzung ergaben sich in der Folge rasch Probleme und nicht zuletzt auch eine Überlastung des eingesetzten Personals. Sowohl der Krisenstab als auch die Linienorganisation waren für die Erfüllung der ihnen durch das Covid-19-Krisenmanagement unerwartet aufgebürdeten zusätzlichen Aufgaben personell nicht ausreichend ausgestattet. Externe Unterstützung hat die für Gesundheit zuständige Senatsverwaltung gleichwohl nicht rechtzeitig angefordert und auch im Laufe der Zeit nur in sehr eingeschränktem Umfang im Wege der Amtshilfe von anderen Verwaltungen Berlins oder über Zeitarbeitsverhältnisse erhalten. Zudem war das im Krisenstab eingesetzte Personal vielfach nicht für die Aufgabenwahrnehmung ausgebildet und musste sich notwendiges Know-how erst im Laufe der Zeit aneignen, was zu weiteren Reibungsverlusten geführt hat.

Erschwerend kam hinzu, dass wichtige Entscheidungsgrundlagen (dies betraf u. a. auch die vereinbarten Verträge mit Dienstleistungsunternehmen) im Krisenstab nicht ordnungsgemäß dokumentiert waren und die in der Linienorganisation bekannten und bewährten Verfahren wie z. B. ein ProFiskal-gestütztes Forderungsmanagement nicht genutzt und auch nicht durch andere geeignete Maßnahmen wie z. B. ein verbindlich geregeltes manuelles Mahnverfahren ersetzt wurden. Hieraus resultierten die im Abschnitt 7 dieses Berichts beschriebenen zahlreichen

Fehler und Versäumnisse bei der Haushaltsausführung, die im Ergebnis zu erheblichen Einnahmeverlusten sowie höheren Ausgaben für den Landeshaushalt geführt haben.

Die im September 2021 mit der Neukonzeption des Covid-19-Krisenmanagements durchgeführten strukturellen Anpassungen (wie z. B. die Rückführung von Querschnittsaufgaben in die Linienorganisation) lassen erkennen, dass die Senatsverwaltung bereits erste Umsteuerungsmaßnahmen eingeleitet hat.

Die Prüfung des Rechnungshofs hat gezeigt, dass bereits die Vorbereitung auf Krisen ein wichtiges Element zu deren Bewältigung ist und daher dringend verbessert werden sollte. In der Situation, in der sich die Senatsverwaltung zu Beginn der Krise befand, und als akuter Handlungsdruck bestand, wäre es aus Sicht des Rechnungshofs ratsam gewesen, bereits bestehende und bewährte Strukturen in der Linienorganisation der Verwaltung weiterhin zu nutzen und zu verstärken. Damit hätten auch die unnötigen parallelen Strukturen vermieden werden können. Dies gilt insbesondere für die Wahrnehmung der Querschnittsaufgaben.

Bei der Bildung von Krisenstäben kommt der zu Beginn einer Krise zu treffenden Strukturentscheidung eine ausschlaggebende Bedeutung zu, da eine Umsteuerung während bereits laufender Prozesse und im Zuge des dynamischen Fortschreitens einer Krisensituation in der Regel nicht mehr oder nur mit einem erheblichen Aufwand möglich ist. Daher sollte jede Verwaltung mit gesamtstädtischer Verantwortung – wie die für Gesundheit zuständige Senatsverwaltung auf dem Gebiet des Gesundheitsschutzes – im Interesse eines wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltungshandelns im Sinne von § 7 LHO bereits vor Eintritt einer Krisensituation über einen „Werkzeugkasten“ verfügen, der ihr ein schnelles und effektives Eingreifen erleichtert. Dazu gehören u. a. Krisenpläne, klare Regularien, die Sicherstellung von Wissenstransfer, präventive Vorbereitungen, z. B. durch Übungsszenarien sowie die Berücksichtigung von Erkenntnissen aus zurückliegenden Krisen. Zudem sollte eine IT-Unterstützung vorgehalten werden. Darüber hinaus sollten frühzeitig andere Verwaltungen sowohl fachlich eingebunden als auch um Amtshilfe ersucht werden.

9 Empfehlungen für künftige Krisen – Verbesserung der Krisenprävention in der Berliner Verwaltung

Krisenprävention ist eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Krisenbewältigung. Die Prüfung hat gezeigt, dass eine mangelnde Vorbereitung dazu führt, dass die notwendigen Abläufe und Verfahrensschritte, die im Krisenfall einzuleiten sind, nicht routiniert abgerufen werden können. Das wiederum führt zu Zeitverlust und ggf. auch zu fehlerhaften oder nicht sachgerechten Entscheidungen, die einen effektiven und effizienten Umgang mit den Herausforderungen des Krisenfalls behindern.

Um künftig besser auf eine Krise vorbereitet zu sein, sollten folgende Empfehlungen schon vor Eintritt einer konkreten Krisensituation berücksichtigt werden:

a) Krisenpläne vorhalten

Auf der Grundlage des Katastrophenschutzgesetzes hat jede Verwaltung vorsorglich einen auf die eigenen Aufgabengebiete zugeschnittenen **Katastrophenschutzplan** zu erarbeiten, diesen regelmäßig fortzuschreiben und darin Erfahrungen aus vergangenen Krisen einfließen zu lassen. Darin sind u. a. Aufbau und Struktur des Krisenstabs, Zuständigkeiten, Kompetenzen und Verfahrensabläufe festzulegen.

Des Weiteren können jegliche Arbeitshilfen einschließlich detaillierter Aufgabenbeschreibungen und der Beschreibung von Prozessabläufen unterstützend in der Krisenprävention wirken. Dazu gehören z. B. auch **Stabsdienstordnungen**. Alle für eine (übergreifende) Prozesssteuerung notwendigen Unterlagen sollten regelmäßig aktualisiert und fortgeschrieben werden.

b) Ressortübergreifende Nutzung digital bereitgestellter Informationen

Der Aufbau und die Pflege von IT-gestützten Informationswegen erleichtern die Kommunikation zwischen allen zur Krisenbewältigung eingesetzten Beteiligten und unterstützen jegliche Form von organisatorischer Koordination. Deshalb sollte ein digitales webbasiertes Portal vorgehalten, durch regelmäßige Dateneingaben gepflegt und auf dem aktuellen Stand gehalten werden. Ziel sollte sein, dass jederzeit und unmittelbar auf valide Datenbestände und Informationen im Krisenfall zugegriffen werden kann.

c) Teilnahme an Übungen zur Krisenprävention sicherstellen

Alle Katastrophenschutzbehörden und deren Beauftragte sollten regelmäßig sowohl an Stabsübungen im Land Berlin sowie an den länderübergreifenden **LÜKEX-Übungen** des BBK teilnehmen und die daraus abgeleiteten Empfehlungen umsetzen, um bestmöglich auf Krisensituationen vorbereitet zu sein. Die LÜKEX-Übungen zu verschiedenen Krisenszenarien dienen dazu, das Verwaltungshandeln in der Krise regelmäßig zu trainieren und Routinen für Ereignisse zu erlangen, die eher selten und wenn, dann unvorhergesehen auftreten. Gleichzeitig zeigen sie Schwachstellen und Verbesserungspotenziale auf, so dass Defizite rechtzeitig vor einer Krise behoben werden können. Darüber hinaus sollten überstandene Krisen genutzt werden, um das **Krisenmanagement** zu **evaluieren** und aus Fehlern zu lernen. Erkenntnisse aus solchen Evaluationen sollten dokumentiert werden, zeitnah in konkrete Anpassungen der Abläufe münden oder in die konkrete Krisenvorsorge einfließen.

d) Vernetzung in der Krisenvorsorge stärken

Die Verwaltungen sollten zudem untereinander eine dauerhafte und kontinuierliche ressortübergreifende Zusammenarbeit anstreben. Dies könnte ggf. durch die Einrichtung von ressortübergreifenden **Arbeitsgemeinschaften** oder den Aufbau eines Netzwerks aller Katastrophenschutzbeauftragten im Land Berlin gewährleistet werden. Entscheidend ist, im Ergebnis eine ständige **Expertengruppe** zu etablieren, die auch als Ansprechpartnerin in Krisen jederzeit beratend zur Verfügung steht.

e) Interministerielle Krisenstäbe bilden

Krisensituationen sind dadurch geprägt, dass unter hohem Zeitdruck und Ressourcenknappheit weit über das übliche Maß hinaus Entscheidungen zu treffen sind und deren Umsetzung zu koordinieren ist. Um diesen besonderen Anforderungen gerecht werden zu können, sollten in den Krisenstab Vertreter derjenigen Ressorts eingebunden werden, die über Krisenmanagement Erfahrung verfügen wie z. B. die für Inneres zuständige Senatsverwaltung als die für ressortübergreifende Angelegenheiten zuständige Katastrophenschutzbehörde im Land Berlin. Auch die Einbindung anderer Fachressorts kann zielführend sein, wenn zu bewältigende krisenbedingte spezielle Aufgabenbereiche nicht hinreichend durch das federführende Ressort abgedeckt werden können oder es dort an der notwendigen Expertise oder an Ressourcen fehlt. Empfehlenswert sind demzufolge **interministerielle Krisenstäbe**, die ggf. durch ein **ressortübergreifendes Lenkungsgremium** auf der politischen Entscheidungsebene, z. B. auf der Ebene der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre, ergänzt werden können. Bei Großschadenslagen könnte auch frühzeitig die Regierende Bürgermeisterin eingebunden werden, damit diese ggf. die Krisenbewältigung zur „**Chefsache**“ erklären kann.

f) Ressortübergreifende Zusammenarbeit etablieren

Bereits vor Eintritt eines Krisenfalls sollten dauerhafte Organisations- und Personalstrukturen insbesondere zur Bewältigung von Querschnittsaufgaben im Krisenfall geplant werden. Hierzu sind fachlich kompetente Beschäftigte in einzelnen Senatsverwaltungen für eine ressortübergreifende Unterstützung im Krisenmanagement zu benennen. Ziel einer verbesserten Krisenvorsorge sollte es sein, im Krisenfall die zusätzlich benötigten Ressourcen (z. B. Personal, Technik, Räume) und notwendiges fachliches Know-how (z. B. Haushalts-, Personal- und Vergabewissen) durch eine ressortübergreifende Kooperation zeitnah bereitstellen zu können. In einzelnen Ressorts vorhandene und für die Krisenbewältigung benötigte Fach-Expertise sollte bei Bedarf auch anderen Ressorts zur Verfügung gestellt werden.

Auf diese Weise könnte eine effiziente und fachgerechte Entscheidungsvorbereitung und Koordination der krisenbedingten Aufgaben erreicht und auch die Bereitstellung notwendiger Ressourcen erleichtert werden. Krisensituationen

mit gesamtstädtischer Ausprägung sollten auch mithilfe gesamtstädtischer Anstrengung und Kooperation bewältigt werden und nicht einem einzelnen Ressort überlassen bleiben.

g) Erlass von Verwaltungsvorschriften unterhalb der Schwelle des Katastrophenfalls und des Eintritts von Großschadenslagen

Mit der Novellierung im Juni 2021 wurde das Katastrophenschutzgesetz umfangreich überarbeitet. Es enthält nunmehr auch Regelungen zu Krisenstäben und fokussiert sich auf die ressortübergreifende Zusammenarbeit in Krisensituationen. Eine besondere Bedeutung kommt dabei der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung zu, deren Krisenstab im Katastrophenfall ressortübergreifend administrativ-organisatorisch arbeitet. Darüber hinaus tritt im Katastrophenfall oder in einer Großschadenslage bei Bedarf ein ressortübergreifendes Entscheidungsgremium zusammen und trifft ressortübergreifend administrativ-politische Entscheidungen. Das Gremium setzt sich aus den Hausleitungen der Senatskanzlei und der übrigen betroffenen Senatsverwaltungen zusammen (vgl. 6.1).

Voraussetzung für die Anwendung dieser Regelungen ist, dass die für Inneres zuständige Senatsverwaltung den Katastrophenalarm ausgelöst oder den Eintritt einer Großschadenslage festgestellt hat. Wird – wie im Falle der Coronapandemie – kein Katastrophenalarm ausgelöst, greifen die im Katastrophenschutzgesetz enthaltenen operativen Regelungen zur ressortübergreifenden Zusammenarbeit nicht. Vergleichbare Regelungen für Krisensituationen, großräumige Gefährdungslagen oder sonstige koordinierungsbedürftige Ereignisse aller Art unterhalb dieser Schwelle – also wenn das Ausmaß einer Katastrophe noch nicht erreicht ist – existieren im Land Berlin nicht. Trotzdem erfordern solche Situationen in der Regel ebenfalls ein koordiniertes Vorgehen. Damit in solchen Krisensituationen ein schnelles übergreifendes und abgestimmtes Handeln verschiedener Ressorts nach zuvor festgelegten Verfahren und Organisationsstrukturen ermöglicht wird, müssten **analoge Verfahrensregeln** für solche Situationen erlassen werden. Das Bundesland Bayern hat z. B. davon Gebrauch gemacht (vgl. 5).

Sowohl der Koalitionsvertrag⁶⁴ als auch die Richtlinien der Regierungspolitik⁶⁵ sehen bereits vor, eine landesgesetzliche Grundlage für Gesundheitslagen neben dem Katastrophenschutzrecht zu schaffen. Damit sollen einerseits die nötigen ressortübergreifenden Strukturen (Senatskanzlei, Gesundheit, Inneres, Finanzen) und materiellen Ressourcen schnell aufgestellt und andererseits eine verbindliche und stabile Kooperation auf Stabsebene mit Bezirken und Hilfsorganisationen garantiert werden. Flankierend soll eine vorsorgende Pandemiewirtschaft etabliert werden, um im Krisenfall vorbereitet und besser ausgerüstet zu sein.

⁶⁴ Koalitionsvertrag 2021 bis 2026, S. 39; <https://www.berlin.de/rbmskzl/regierende-buergermeisterin/senat/koalitionsvertrag/> (Stand: 25. Mai 2022)

⁶⁵ Billigung der Richtlinien der Regierungspolitik Drs 19/0114 vom 18. Januar 2022, S. 22; gebilligt am 27. Januar 2022 (Beschlussprotokoll Plenum 19/5, S. 2)

h) Krisenstab zur Steuerung und Koordination einsetzen

Krisenstäbe sollten in ihren Aufgaben möglichst auf die Koordination, Steuerung und Entscheidungsvorbereitung beschränkt bleiben. Die Umsetzung der Entscheidungen sollte vorrangig in der Linienorganisation in vorhandenen und bewährten Strukturen und dafür fachlich originär zuständigen Organisationseinheiten erfolgen, da dort die Abläufe eingespielt sind und das notwendige fachliche Know-how vorhanden ist. Eine ggf. notwendige Personalverstärkung sollte dann ebenfalls in den Organisationseinheiten der Linie erfolgen. Das verhindert Abgrenzungs- und Zuständigkeitsprobleme durch parallele Strukturen. Zudem reduziert es Reibungsverluste und zusätzliche Belastungen des Personals durch Umstellung auf veränderte Strukturen und Abläufe, vor allem in einer Situation, in der das Personal bereits durch die krisenbedingten zusätzlichen Aufgaben einer enormen Zusatzbelastung ausgesetzt ist. Außerdem verringert der Verbleib der Aufgaben in der Linienorganisation die Führungsspanne im Krisenstab und entlastet ihn von operativen Aufgaben, sodass dessen Beschäftigte sich darauf konzentrieren können, lageabhängig die zur Krisenbewältigung notwendigen Entscheidungen vorzubereiten und je nach Kompetenzverteilung auch zu treffen.

Klingen

Schubert

Theis

Jank

Finkel

Anhang

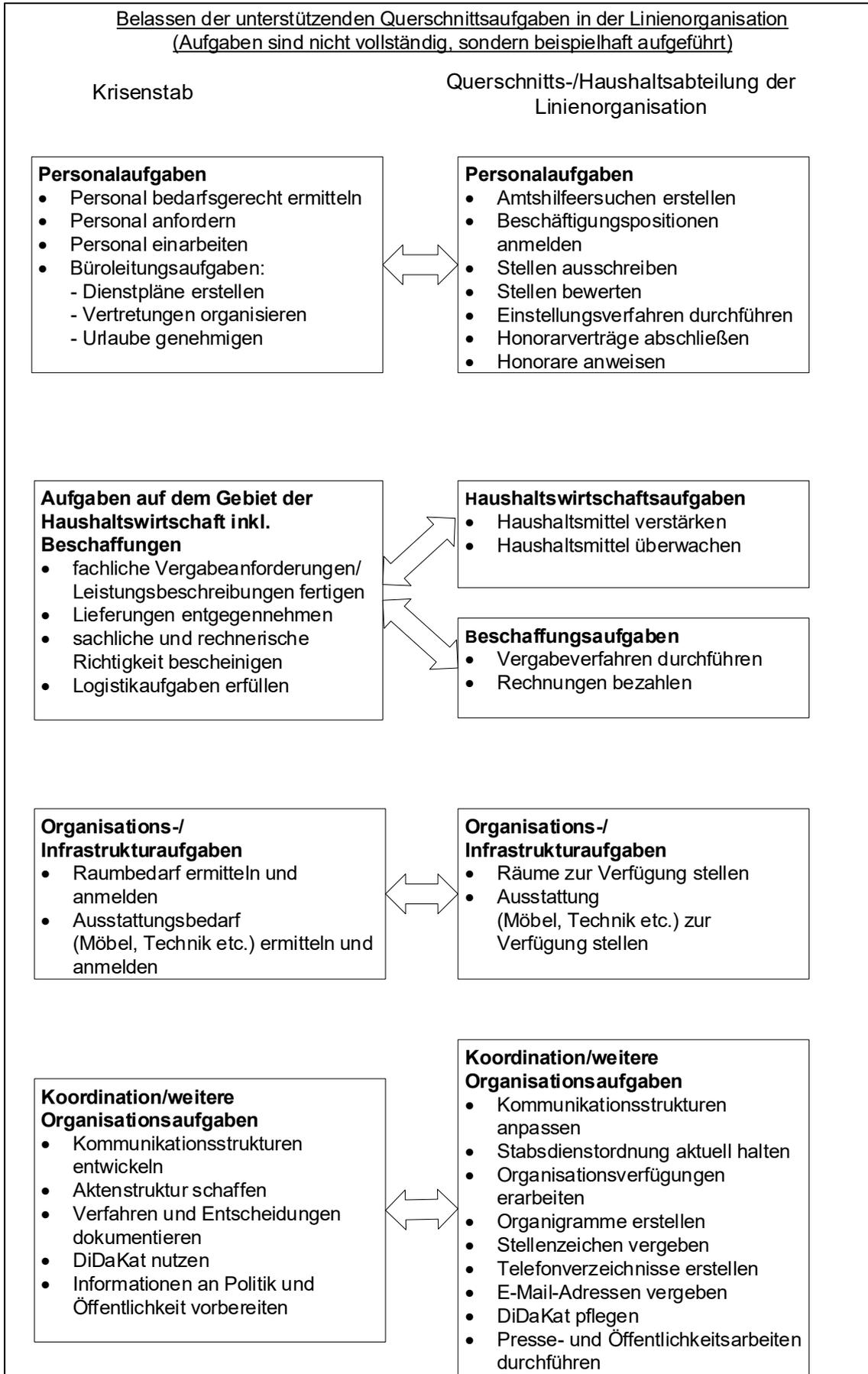
Organisationsmodelle für die Erledigung von Querschnittsaufgaben im Krisenfall

Neben der Bildung von Verwaltungsstäben zur Bewältigung von Krisensituationen sind auch andere Organisationsmodelle möglich und denkbar. Notwendig ist es, die Aufgaben für künftige Krisenstäbe – möglichst landeseinheitlich – vorab zu beschreiben und zuzuweisen. Das betrifft insbesondere die unterstützenden Querschnittsaufgaben. Diese werden ganz unabhängig von der Art der Krisen immer zur Unterstützung der zu erledigenden Fachaufgaben benötigt. Eine Vorbereitung ist daher besonders gut möglich und angezeigt, auch wenn weder in den Hinweisen zur Bildung von Verwaltungsstäben noch in den LÜKEX-Übungen gesondert auf diese Aufgaben eingegangen wird. Die Bedeutung der Querschnittsaufgaben ist jedoch nicht zu unterschätzen, damit sie die Facharbeit tatsächlich unterstützen und nicht noch behindern. Im vorliegenden Fall hat insbesondere eine mangelnde Vorbereitung auf die zu leistenden Querschnittsaufgaben zu den Problemen geführt. Eine strukturierte Planung und Vorbereitung, welche die Querschnittsaufgaben einbezieht, trägt dazu bei, die jeweilige Krisensituation erfolgreich bestehen zu können.

Der Rechnungshof hat mehrere **Organisationsmodelle für die Erledigung von Querschnittsaufgaben** nachfolgend skizziert. Die einzelnen aufgeführten Aufgaben sind dabei nicht vollständig, sondern beispielhaft genannt. Zu beachten ist in jedem Fall, dass die Querschnittsaufgaben nicht losgelöst von den Fachaufgaben betrachtet werden können, sondern mit diesen zusammen in die Krisenvorbereitung einbezogen werden müssen. Alle Modelle haben ihre Vor- und Nachteile. Entscheidend ist, die für die Querschnittsaufgaben vorgesehenen Dienstkräfte vorab zu benennen und regelmäßig zu schulen.

a) **Modell A** – Belassen der unterstützenden Querschnittsaufgaben in der Linienorganisation der jeweils fachlich zuständigen Verwaltung

Eine kurzfristige Lösung wäre, Krisenstäbe in ihren Aufgaben möglichst auf die Koordination, Steuerung und Entscheidungsvorbereitung zu beschränken. Die Umsetzung der Entscheidungen einschließlich der dazu erforderlichen Querschnittsaufgaben verbliebe in der Linienorganisation in den vorhandenen und bewährten Strukturen. Eine ggf. notwendige Personalverstärkung sollte dann ebenfalls in den Organisationseinheiten der Linie erfolgen. Das verhindert Abgrenzungs- und Zuständigkeitsprobleme durch parallele Strukturen. Außerdem verringert es die Führungsspanne im Krisenstab und entlastet ihn von operativen Aufgaben, sodass dessen Beschäftigte sich darauf konzentrieren können, lageabhängig die zur Krisenbewältigung notwendigen Entscheidungen vorzubereiten und je nach Kompetenzverteilung auch zu treffen.



Quelle: Darstellung Rechnungshof

Vorteile:

- Die Querschnittsaufgaben werden hauptsächlich von Dienstkräften erledigt, die diese Aufgaben immer schon erledigen.
- Die Einarbeitung entfällt daher weitgehend. Zusätzliches Personal kann von den erfahrenen Dienstkräften eingearbeitet werden.
- Die vorhandenen Routinen erleichtern das Bewältigen des Aufgabenaufwuchses.
- Die Dienstkräfte kennen sich grundsätzlich bereits untereinander, was die Teamarbeit erleichtern sollte.
- Die Infrastruktur (Räume, Ausstattung etc.) für die Erledigung der Querschnittsaufgaben bleibt weitgehend bestehen, notwendige Erweiterungen können geplant werden.

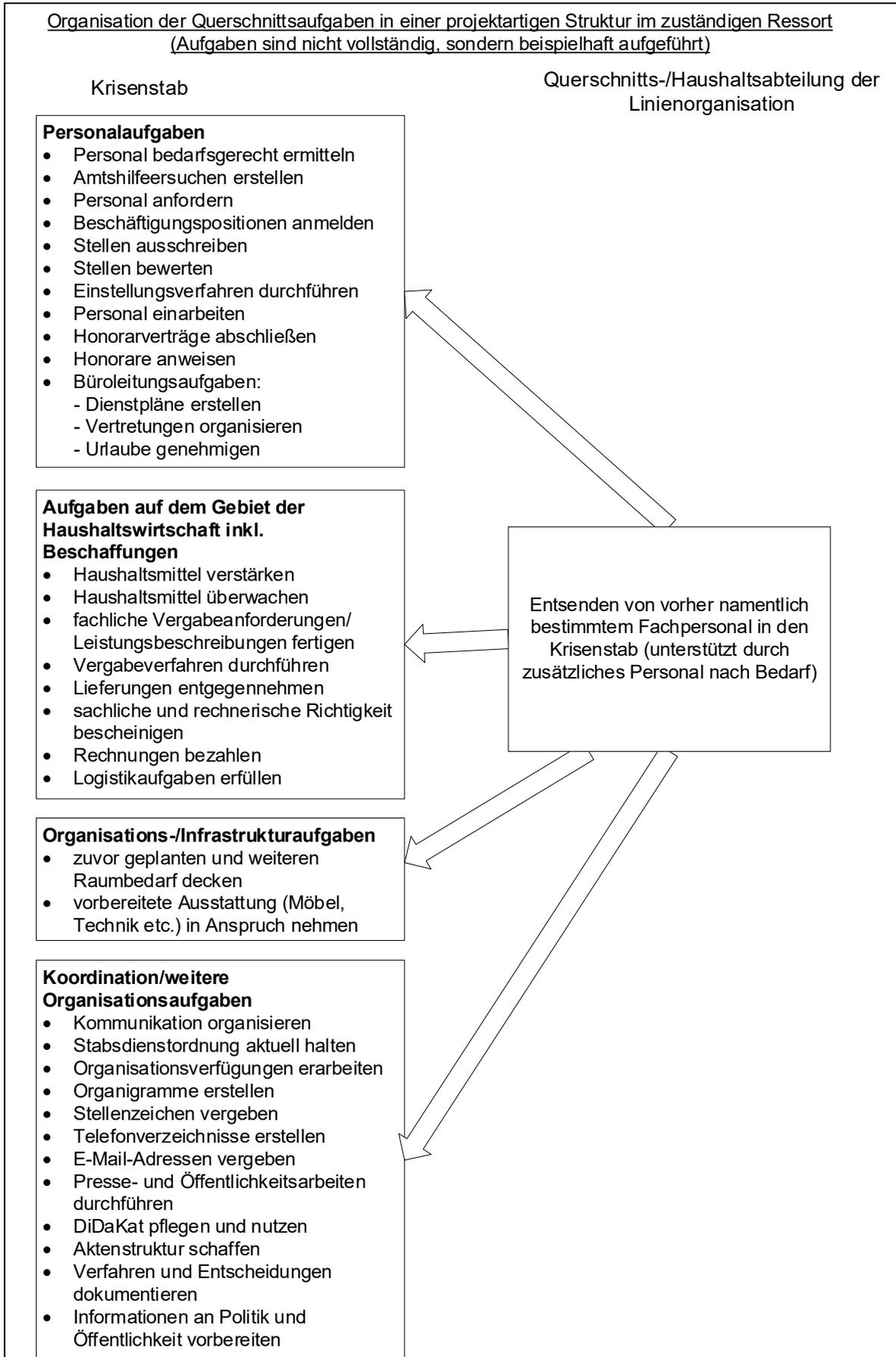
Nachteile:

- Es sind Krisen- und Linienaufgaben gleichzeitig zu erfüllen.
- Es entsteht eine zusätzliche Arbeitsbelastung bei den Dienstkräften in der Linienstruktur. Daher muss die vorhandene Struktur je nach Dauer und Umfang der Krise personell unterstützt werden.
- Die Linienstrukturen sind in ihrem Aufbau auf den Alltag ausgerichtet. Es könnte in der Krise schwieriger sein, in den vorhandenen Strukturen gestraffte Kommunikations- und Entscheidungswege zu etablieren.
- Es ist eine Schnittstelle von der Linienstruktur zum Krisenstab notwendig. Dafür müssen die Kommunikations- und Entscheidungswege ebenfalls angepasst werden.

b) **Modell B** – Bildung einer ressortbezogenen projektartigen Struktur zur Erledigung der Querschnittsaufgaben im Krisenstab

Mittelfristig kann überlegt werden, in den einzelnen fachlich zuständigen Verwaltungen eine projektartige Struktur für künftige Krisenstäbe zu etablieren, in die die Querschnittsaufgaben mit einbezogen werden. Schlüsselpersonal wird vorab benannt und geschult. Grundsätzlich sollten mit Querschnittsaufgaben erfahrene Fachkräfte aus den entsprechenden Bereichen der Verwaltung, die fachlich für die Verortung des Stabs zuständig sind, betraut werden. Sie werden aus ihren Bereichen abgeordnet, also aus der Linienstruktur herausgelöst.

Ansicht: Modell B



Quelle: Darstellung Rechnungshof

Vorteile:

- Die Projektstruktur ermöglicht großen Handlungsspielraum im Stab, weitgehend ohne Schnittstellen zur Linienstruktur.
- Das Herauslösen aus der Linien-Weisungsbefugnis ermöglicht es, flexibel zu agieren.
- Es ist einfacher, schnellere Kommunikations- und Entscheidungswege als beim Verbleib in der Linienstruktur zu etablieren.
- Die Dienstkräfte können sich auf die Krisenarbeit konzentrieren und sind nicht gleichzeitig mit Linienaufgaben belastet.
- Das namentlich benannte und geschulte Fachpersonal ist auf diese Aufgabe vorbereitet und schnell einsatzfähig.
- Die Infrastruktur (Räume, Ausstattung etc.) kann zuvor organisiert werden, um sie möglichst kurzfristig zur Verfügung zu stellen.

Nachteile:

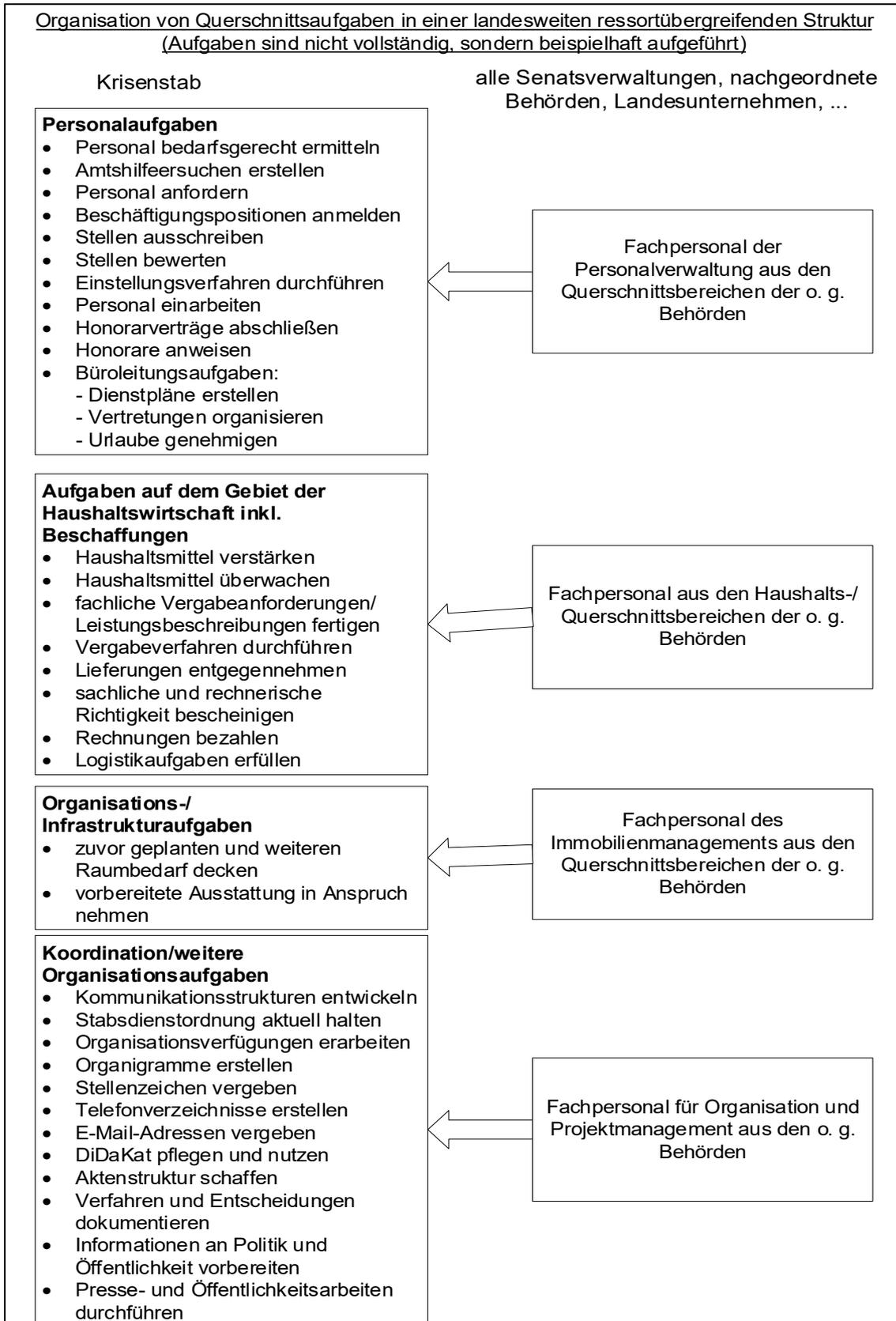
- Entscheidungs-, Anordnungs- und andere Befugnisse wie z. B. rechtsgeschäftliche Vertretungsmacht müssen neu und eindeutig festgelegt werden.
- Es besteht gegenüber dem Verbleib der Aufgaben in der Linienstruktur ein regelmäßiger Schulungsbedarf in der Vorbereitungszeit.
- Die vorgesehenen Dienstkräfte müssen sich vorab kennenlernen, regelmäßig treffen und Arbeitsabläufe proben.
- Die Teams müssen sich im Krisenfall schnell neu zusammenfinden.

c) **Modell C** – Bildung einer landesweiten, ressortübergreifenden projektartigen Struktur zur Erledigung der Querschnittsaufgaben im Krisenstab

Eher langfristig wäre eine landesweite und ressortübergreifende projektartige Struktur für künftige Krisenstäbe denkbar, in welche die Querschnittsaufgaben mit einbezogen werden. Dabei werden Organisationseinheiten im Krisenstab, die zentral für die Erledigung von Querschnittsaufgaben zuständig sind, gebildet. Das „Kernpersonal“ für diese Aufgaben wird wie bei dem ressortbezogenen Modell vor dem Eintritt einer Krise namentlich festgelegt und geschult. Es handelt sich dabei allerdings um Fachkräfte aus den Querschnittsbereichen verschiedener Senatsverwaltungen, nachgeordneter Behörden oder landeseigener Unternehmen. Sie werden aus ihren Bereichen abgeordnet bzw. entsandt, also ebenfalls aus den Linienstrukturen herausgelöst. Diese funktionsorientierte Struktur wird interministeriell unter einer einheitlichen Führung aufgebaut. Das Ressortprinzip wird für die Erfüllung der Querschnittsaufgaben aufgehoben, um

eine themenübergreifende, möglichst unabhängige Steuerung zu ermöglichen und landesweite Ressourcen zu nutzen.

Ansicht: Modell C



Quelle: Darstellung Rechnungshof

Vorteile:

Es bestehen grundsätzlich die gleichen Vorteile wie bei der ressortbezogenen projektartigen Struktur (Modell B). Hinzu kommt:

- Durch eine ressortübergreifende Zusammenarbeit ist ein landesweiter Zugriff auf benötigtes Fachwissen und andere Ressourcen möglich.
- Es kann Spezialpersonal bzw. -wissen eingesetzt werden, was ggf. nicht in jeder Behörde vorhanden ist (z. B. BIM, Überblick über Landesimmobilien).
- Die ressortübergreifende Struktur hilft, eine Krisenbewältigung als landesweite Solidaraufgabe anzusehen.
- Ein landesweiter Zugriff auf Immobilien und Ausstattungen ist ggf. möglich, eine Vorauswahl sollte krisenunabhängig stattfinden.

Nachteile:

Auch die Nachteile entsprechen weitgehend der ressortbezogenen projektartigen Struktur (Modell B). Es kommt hinzu:

- Eine enge Abstimmung mit der oder den Verwaltungen, die fachlich für die Verortung des Stabes zuständig sind, muss aufgebaut werden.
- Weiteres Personal ist ebenfalls landesweit hinzuzuziehen. Dies erfordert einen hohen Organisationsaufwand.
- Der landesweite Zugriff auf Ressourcen erfordert vorab eine gute Planung.