

Betätigung des Freistaates Sachsen bei der LIST Gesellschaft für Verkehrswesen und ingenieurtechnische Dienstleistungen mbH

Die LIST Gesellschaft für Verkehrswesen und ingenieurtechnische Dienstleistungen mbH (LIST) agiert neben dem LASuV als Instrument der Sächsischen Straßenbauverwaltung auf der Grundlage eines Geschäftsbesorgungsvertrages (GBV) aus dem Jahr 2001, der lediglich für einen Übergangszeitraum gelten sollte.

Das Aufgabenspektrum und die Anzahl der Beschäftigten der Gesellschaft für die Sächsische Straßenbauverwaltung wurden kontinuierlich erweitert. Die Finanzierung und die Personalentwicklung bedürfen angesichts deren dynamischen Entwicklung als Inhouse-Gesellschaft größerer Transparenz. Bei zunehmender Aufgabenübertragung können Interessenkollisionen zwischen Auftraggeber und Mandatswahrnehmung im Aufsichtsrat der Gesellschaft nicht ausgeschlossen werden.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der Freistaat Sachsen ist alleiniger Gesellschafter der LIST GmbH, die 2001 aus dem Sächsischen Landesinstitut für Straßenbau hervorgegangen ist. Unternehmensgegenstand sind ingenieurtechnische Dienstleistungen im Bereich Straßenverkehr, Straßenbau, Straßenunterhaltung, Straßendokumentation, Umweltschutz, konstruktiver Ingenieurbau, Vermessung, Luftverkehr, Binnenschifffahrt, Eisenbahnverkehr, öffentlicher Personennahverkehr, die von den Fachressorts im Rahmen der Inhouse-Vergabe an die Gesellschaft gegeben werden.
- 2 Die Gesellschaft hat seit Herbst 2017 ihren Sitz in Hainichen mit Betriebsstätten in Dresden und Bautzen und beschäftigt aktuell 180 Mitarbeiter¹.

2 Prüfungsergebnisse

- 3 **2.1** Auf Grundlage des Geschäftsbesorgungsvertrages mit dem Freistaat Sachsen vom Dezember 2001 erbringt die Gesellschaft zentral fachtechnische Dienstleistungen für den Freistaat Sachsen, die in Kernleistungen und Leistungen, die auch durch Dritte erbracht werden können (zusätzliche Leistungen), differenziert wurden. Kernleistungen sind in Anlage 1 des Geschäftsbesorgungsvertrages definiert: Musterkonfigurationen, Vorhaltung und Pflege von Fachdatenbanken, Kompensationsflächenmanagement, Kompensationsmaßnahmenkataster und Baumkataster Sachsen, Fahrbahnmarkierungen, Verkehrsmaßnahmen zur Unfallbekämpfung u. a.
- 4 Zu den in Anlage 2 des Geschäftsbesorgungsvertrages definierten zusätzlichen Leistungen zählen Kontrollprüfungen für Asphalt/Bitumen/Boden/Mineralstoffe/Recyclingstoffe, Bauwerksprüfungen, Kontrollmessungen an Ingenieurbauwerken sowie Projektbetreuung/Projektsteuerung.
- 5 Die Geschäftstätigkeit der LIST konzentrierte sich bislang vordergründig auf die Erbringung der definierten Kernleistungen gemäß Anlage 1. Seit 2014 ist ein deutlicher Anstieg der Anlage-2-Leistungen zu verzeichnen, die gem. Geschäftsbesorgungsvertrag auch durch Dritte erbracht werden können. Seit dem Geschäftsjahr 2015 übersteigen die Umsätze aus zusätzlichen Leistungen der LIST das Kernleistungsgeschäft. Maßgeblich

LIST – Nebenhaushalt der Sächsischen Straßenbauverwaltung

¹ Stand: 01.06.2018.

dafür sind übernommene Projekte im Straßen- und konstruktiven Ingenieurbau u. a. auch im Radwegebau.

- 6 Die LIST erzielt ihre steigenden Umsätze nahezu ausschließlich für In-house-Leistungen für den Freistaat Sachsen.

Entwicklung der Umsätze in den Geschäftsjahren 2012 bis 2015

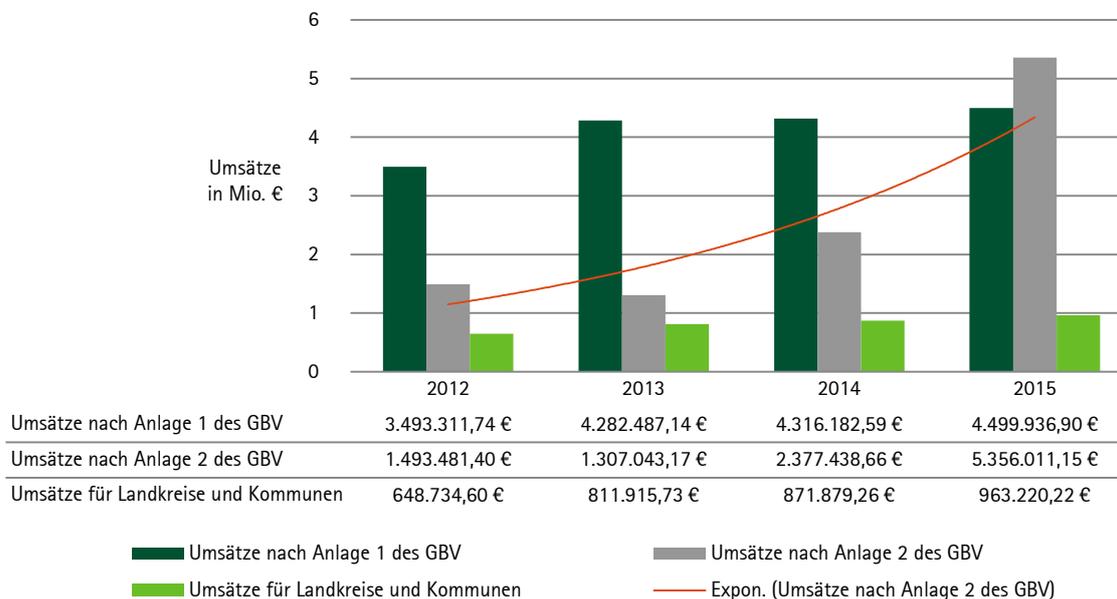


Abbildung 1: Entwicklung der Umsätze 2012 bis 2015

Übertragung von Bauprojekten an LIST GmbH nach Neustrukturierung Straßenbauverwaltung

- 7 **2.2** 2012 wurde die Straßenbauverwaltung im Freistaat Sachsen neu strukturiert. Das Landesamt für Straßenbau und Verkehr (LASuV) wurde mit einer Zentrale in Dresden und Niederlassungen in Bautzen, Meißen, Leipzig, Plauen und Zschopau sowie den Autobahnmeistereien, einer Tunnelbetriebsstelle und einer Fernmeldestelle gegründet. Dem LASuV obliegt, für den Freistaat Sachsen Baumaßnahmen an Staats- und Bundesstraßen durchzuführen und Ingenieurbauwerke und Radwege im Freistaat Sachsen zu errichten. Nach Angaben des SMWA wurden infolge nicht ausreichender Personalkapazitäten beim LASuV zunehmend Aufgaben an die LIST übertragen. In der Folge erbringen sowohl das LASuV als auch die LIST Bauherrenaufgaben im Bereich der Sächsischen Straßenbauverwaltung.

LIST als drittes Element der Sächsischen Straßenbauverwaltung

- 8 Für das LASuV leistet die LIST auch Kompensationsmaßnahmenmanagement für den Erhalt und die Pflege von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach Abschluss von Straßenbauprojekten. Die Übertragung dieser Aufgaben an das Zentrale Flächenmanagement (ZFM) lehnt das SMWA ab (vgl. Sonderbericht des SRH vom 03.07.2018). Ebenso werden Baumkontrollmaßnahmen sowie Vermögensrechnung und Verwendungsnachweisprüfung für die Straßenbauverwaltung und die Gesamtverantwortung für das Genehmigungsverfahren von Großraum- und Schwertransporten durch die LIST übernommen.

Kontinuierlicher Mitarbeiteranstieg bei der LIST

- 9 **2.3** Mit dem wachsenden Aufgabenvolumen stieg die Zahl der Beschäftigten bei der LIST deutlich. Waren 2001 erst 47 Beschäftigte für die Gesellschaft tätig, wurden 2012 schon 111 und 2016 bereits 140 Mitarbeiter beschäftigt, wobei Mitarbeiter auch über die Vorgaben der verbindlichen Wirtschaftspläne hinaus eingestellt wurden. Zum 01.06.2018 hatte die LIST GmbH 180 Beschäftigte. Im Abschlussgespräch zur Prüfung im Juni 2018 wurde die Absicht geäußert, die Gesellschaft mittelfristig mit bis zu 250 Mitarbeitern auszustatten (200 für den Geschäfts-

bereich des SMWA und 50 Mitarbeitern für weitere Auftraggeber). Dann hätte sich der Personalbestand seit Gründung um den Faktor 5 vermehrt.

Stellenentwicklung in der Straßenbauverwaltung

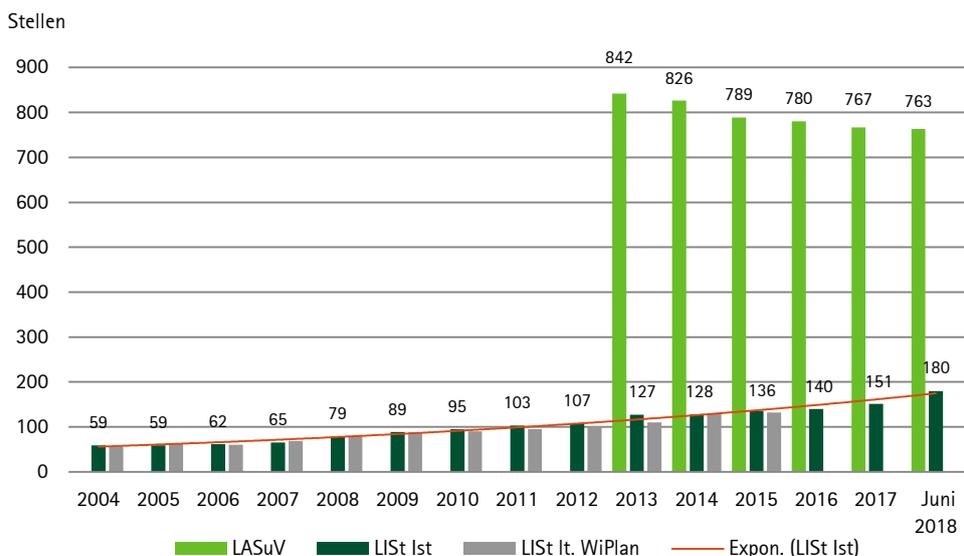


Abbildung 2: Stellenentwicklung in der Straßenbauverwaltung

10 Der Personalbestand der LIST wurde über die Jahre kontinuierlich erhöht. Der Gesellschafter hat diese Entwicklung nicht im Zusammenhang mit der Stellenplanentwicklung der Straßenbauverwaltung gesteuert.

11 **2.4** Finanzielle Mittel für Leistungen der LIST GmbH für die Sächsische Straßenbauverwaltung gem. Geschäftsbesorgungsvertrag werden im Epl. des SMWA in einem eigenen Haushaltstitel veranschlagt (0706/78005). Die Leistungen der LIST werden jedoch nicht nur aus diesem „LIST-Titel“ finanziert.

Transparenz der Mittelgewährung

12 In 2015 wurden aus 20 Haushaltstiteln des Epl. des SMWA Zahlungen im Umfang von 9,8 Mio. € für Kernleistungen und zusätzliche Leistungen der LIST gewährt; 2017 flossen aus 31 Haushaltstiteln finanzielle Mittel von 23,8 Mio. € an die Gesellschaft. Eine dem wachsenden Umsatz mit einer Vielzahl von Finanzierungsquellen aus dem Haushalt des SMWA genügende Transparenz der Geschäftstätigkeit der LIST für die Sächsische Straßenbauverwaltung ist nicht gegeben. Aus Sicht des SRH beeinträchtigt dies die qualifizierte Beratung und Beschlussfassung des SLT über den Haushalt der Straßenbauverwaltung.

13 Im Rahmen des gewährten Mittelabrufverfahrens durch das SMF erfolgte hierbei auch ein unmittelbarer Zahlungsabruf der Gesellschaft zur Begleichung fälliger Zahlungen. Eine eigenständige interne Revision war innerhalb der Gesellschaft nicht implementiert. Eine ständige Kontrolle der Zahlungsanweisungen war durch die fehlende interne Revision nicht gewährleistet.

Eigenständiger Mittelabruf durch die LIST

14 **2.5** Die LIST war bis Herbst 2017 in einer angemieteten Liegenschaft in Rochlitz untergebracht. Nachdem 2008 noch eine Firmensitzverlagerung in den Großraum Dresden verfolgt wurde, bezog die Gesellschaft nach langwieriger Unterbringungssuche im November 2017 ihren neuen Firmensitz in Hainichen und betreibt 2 weitere Betriebsstätten in Dresden und Bautzen. Firmensitzverlagerung und Betriebsstättenerrichtung sind zustimmungspflichtige Geschäfte des Aufsichtsrates nach dem Gesellschaftsvertrag.

Langfristige Bindungen am Standort Hainichen

15 Mit der Errichtung des Firmensitzes wurde ein Unternehmen beauftragt. Mit dem Vertrag ist die LIST langfristige finanzielle Verpflichtungen gegenüber den Vertragspartnern von über 6,3 Mio. € netto für 12 Jahre eingegangen. Darin enthalten sind rd. 3 Mio. €, die nach 12 Jahren bei Wahrnehmung eines Sonderkündigungsrechts fällig werden. Ein Konzept zur Unterhaltung der Betriebsstätten in Bautzen und Dresden (Größe und Tätigkeitsschwerpunkte) konnte nicht vorgelegt werden.

16 **2.6** Zur Vermeidung von Interessenkollisionen sollen Personen zur Wahrnehmung der Überwachungsfunktion nicht in den Aufsichtsrat entsandt werden, wenn Interessenkollisionen entstehen können. In den Aufsichtsrat der LIST wurde der zuständige Abteilungsleiter Verkehr des SMWA entsandt, der Dienstvorgesetzter der Fachreferate ist, die vertragliche Einzelvereinbarungen mit der LIST auf der Grundlage des Geschäftsbesorgungsvertrages abschließen. Weitere Mandate wurden einem Referatsleiter des SMF und einem Externen übertragen. Zum Aufsichtsratsvorsitzenden wurde der Mandatsträger des SMWA gewählt.

Interessenkollision nicht ausgeschlossen

17 Ein Interessenkonflikt des Aufsichtsratsvorsitzenden kann nicht ausgeschlossen werden. Seitens des SMWA besteht das Interesse an der Realisierung von Projekten, zu denen das LASuV aus Sicht des Ressorts kapazitativ nicht in der Lage ist. Die zusätzliche Leistungserbringung der LIST gegenüber der Straßenbauverwaltung wurde über die vereinbarten Kernleistungen hinaus erheblich ausgeweitet. Der LIST wurden Aufgaben übertragen, die von anderen Stellen bzw. anderen Unternehmen auch erbracht werden können. Auch erfolgte durch die LIST die Übernahme von Tätigkeiten, die vom SMWA selbst zu erbringen sind (Vorhaltung IT-Verfahren, Vermögensrechnung, Verwendungsnachweisprüfung). Ebenso sind die Einstellung von Personal über den Vorgaben der Wirtschaftspläne und die Betriebsstättenerrichtung ohne inhaltliche Schwerpunktsetzung Indizien für eine fehlende Überwachung und Vermischung von Interessen.

3 Folgerungen

18 **3.1** Die mit dem neuen Unternehmenskonzept von 2016 vollzogene Ausweitung der Geschäftstätigkeit auf Nichtkernleistungen der LIST, wie die Übernahme von umfangreichen Aufgaben bei der Planung und dem Bau von Ingenieurbauwerken, ist nicht durch die nach der Gründung der LIST im Jahr 2003 erstellten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung abgedeckt.

19 Die in den letzten Jahren erfolgte Ausweitung der Geschäftstätigkeit sollte kritisch überprüft, das Aufgabenspektrum der LIST für die Zukunft auf Kernleistungen zurückgeführt und der Geschäftsbesorgungsvertrag nebst Anlagen angepasst werden. Damit einhergehend sollte die Eingliederung von Aufgaben und Personal in die Kernverwaltung geprüft werden.

20 **3.2** Die Transparenz der Finanzierung der LIST ist zu gewährleisten und das interne Kontrollsystem der Gesellschaft auszubauen.

21 Der SRH empfiehlt dem Landtag, sich systematisch auch im Rahmen der Haushaltsplanberatungen der Kap. 0706 und 1521 über die Entwicklung von Aufgabenübertragungen an die LIST, deren konkrete Finanzierung aus den verschiedenen Haushaltsansätzen sowie die aktuelle und die geplante Personalentwicklung unterrichten zu lassen.

- 22 **3.3** Eigenständige Mittelabrufe durch eine Gesellschaft sollten durch das SMF nur dann gewährt werden, wenn die Kontrolle durch eine interne Revision sichergestellt ist.
- 23 **3.4** Das Betriebsstättenkonzept bedarf grundsätzlicher Überlegungen zur Größe der Außenstellen und ihrer fachlichen Ausrichtung.
- 24 **3.5** Die Besetzung des Überwachungsorgans Aufsichtsrat bei der LISt sollte überdacht werden. Zur Vermeidung von Interessenkollisionen sollte das Mandat des Aufsichtsratsvorsitzenden künftig nicht mehr durch den Abteilungsleiter Verkehr des SMWA wahrgenommen werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 25 **4.1** Der LISt seien seit 2002 Aufgaben der Projektsteuerung und Projektbetreuung einzelner Maßnahmen und seit 2012 Infrastrukturprojekte im Rahmen der von der Landesregierung vorgegebenen Zielsetzungen zur eigenverantwortlichen Umsetzung im Mittelabrufverfahren übertragen. Damit entlaste und unterstütze die LISt die staatliche Straßenbauverwaltung durch die vertragliche Übernahme von Projekten, für deren Umsetzung die Kapazitäten in der Verwaltung fehlen. Der Freistaat bediene sich der LISt, um Belastungsspitzen aufzufangen und die Gesellschaft in Stoßzeiten als Puffer (z. B. bei Hochwasser, Planung und Bau von Radwegen, Erhaltung von Ingenieurbauwerken) einzusetzen. Die Handlungsfähigkeit der Verwaltung, übertragene Aufgaben wahrzunehmen, Planungsvorlauf für Projekte des Landesverkehrswegeplanes und des Bundesverkehrswegeplanes zu schaffen und übertragene Mittelvolumina umzusetzen, sei ohne die LISt stark eingeschränkt. Es gäbe ein staatliches Interesse, die strategische Partnerschaft mit der LISt fortzusetzen. Der Erhalt, der Ausbau und optimierte Betrieb des sächsischen Straßennetzes sowie die Realisierung komplexer Verkehrs- und Infrastrukturlösungen sind gemeinsame Ziele.
- 26 **4.2** Der Freistaat Sachsen finanziere einen großen Teil der Personalkosten, die beim Erbringen ingenieurtechnischer Dienstleistungen anfallen. Es handele sich um einen Leistungsaustausch auf vertraglicher Grundlage. Das Personal der LISt und die Finanzierung ergäben sich aus dem Jahresabschluss, der jährlich im Bundesanzeiger veröffentlicht wird.
- 27 Durch die Übertragung der gesamten Projektverantwortung für die im Mittelabruf geführten Vorhaben auf die LISt lägen sämtliche für die Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit erforderlichen Informationen beim Projektträger, der die Ausschreibung, das Vergabeverfahren und die Vertragsabwicklung durchführe. Um das LASuV bei der Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit zu unterstützen, würden die mit der Prüfung des Jahresabschlusses, einschließlich des Lageberichts und der Prüfung nach § 53 HGrG beauftragten Abschlussprüfer zusätzlich mit der Prüfung der Umlageverfahren der den Projekten nicht direkt zuzuordnenden Geschäftskosten beauftragt. Im Ergebnis sei mit dem Jahresabschluss ein erweitertes Testat zur Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit der Verwaltungskosten vorzulegen, dass einer Teilbescheinigung nach Nr. 19 der VwV zu § 70 SäHO entspreche. Neben dem bereits vorhandenen Kontrollinstrument und Äquivalent zu einer internen Revision arbeite die LISt derzeit mit externer Unterstützung an der Einführung einer internen Revision.
- 28 **4.3** Seit Gründung der LISt 2001 habe der jeweils zuständige Abteilungsleiter Verkehr des SMWA gleichzeitig den Aufsichtsratsvorsitz inne gehabt. Potenzielle Interessenkonflikte sind vor Berufung eines Aufsichtsratsmitglieds zu prüfen. Bei der Auswahlentscheidung sei neben möglichen Interessenkonflikten auch das Interesse des Freistaates an

einer effektiven Wahrnehmung des Mandates durch eine fachnahe Besetzung zu berücksichtigen. Ein relevanter Interessenkonflikt des Aufsichtsratsvorsitzenden wegen seiner Funktion als Abteilungsleiter Verkehr bestehe nach Auffassung des fachlich zuständigen SMWA in der administrativen Verwaltung nicht. Die Entscheidung über den Abschluss von Einzelverträgen werde von den Fachreferaten getroffen. Der Aufsichtsratsvorsitzende wirke an der Erteilung von Aufträgen, der Vertragsunterzeichnung nicht mit, noch nicht einmal durch Kenntnisnahme nach Vorlage. Damit sei sichergestellt, dass die erforderlichen Entscheidungen, die unter Umständen zu Interessenkonflikten führen könnten, von anderen entscheidungsbefugten Personen getroffen würden. Die vollzogene Verlagerung der Entscheidungszuständigkeit hinsichtlich abzuschließender Verträge und fehlende Anlässe zur Annahme eines konkreten Interessenkonfliktes ließen die Entsendung des Abteilungsleiters Verkehr des SMWA in den Aufsichtsrat der LISt zu.

5 Schlussbemerkung

- 29 Die LISt fungiert als ständiger Leistungserbringer für die Fachressorts des Freistaates Sachsen. Sie ist fast vollständig von der Auftragslage abhängig, die das SMWA und LASuV im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel gestalten. Die Darstellung der LISt allein als strategischer Partner der Sächsischen Straßenbauverwaltung, derer sich bedient wird, um zu entlasten und zu unterstützen sowie Belastungsspitzen aufzufangen, kann nicht geteilt werden.
- 30 Bei dauerhafter Übernahme von Aufgaben und kontinuierlich steigender Beauftragung von zusätzlichen Leistungen ist ein Nebenhaushalt entstanden, der der systematischen, engeren Kontrolle durch den Landtag bedarf.
- 31 Der SRH fordert Transparenz, eine Überprüfung der Aufgabenübertragung und der Beschäftigung von Personal zur Erfüllung staatlicher Aufgaben bei der LISt. Das interne Kontrollsystem ist zum Geschäftsumfang adäquat auszugestalten.