



Landesrechnungshof Brandenburg

Mitteilung

an das

Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg

über die Prüfung

der Betätigung des Landes Brandenburg als Gesellschafter
der Flughafen Berlin Brandenburg GmbH im Zusammenhang mit den
Kostensteigerungen und Verzögerungen beim Bau des Flughafens BER

Potsdam, den 10. Juli 2015
III 1 – 30.04.09.00 (FBB)

Diese Prüfungsmitteilung ist urheberrechtlich geschützt. Eine Veröffentlichung ist nicht zulässig. Eine Weitergabe an Dritte ist nicht gestattet. Da die zuständige Stelle noch keine Gelegenheit zur Stellungnahme hatte, betrachtet der Landesrechnungshof das in der Prüfungsmitteilung dargestellte Prüfungsergebnis als vorläufig.

Inhaltsverzeichnis

Anlagenverzeichnis.....	18
Tabellenverzeichnis	18
Grafikverzeichnis	18
Abkürzungsverzeichnis und Kurzglossar	19
 I Wesentliche Prüfungsergebnisse	 23
 II Prüfungsverfahren	 39
1 Anlass, Gegenstand und Ziel der Prüfung	39
2 Prüfungsdurchführung	42
 III Prüfungsfeststellungen, Würdigung und Empfehlungen	 46
 A Akteure, Strukturen und grundsätzliche Verfahren hinsichtlich der Beteiligung des Landes Brandenburg an der FBB	 46
1 Gesellschaftsorgane der FBB.....	46
1.1 Geschäftsführung	46
1.2 Aufsichtsrat	48
1.2.1 Rechte und Pflichten	48
1.2.1.1 Überwachung der Geschäftsführung	48
1.2.1.2 Berichterstattung an die Gesellschafterversammlung	50
1.2.2 Verpflichtung dem Unternehmens- vor dem Landesinteresse.....	50
1.2.3 Ausschüsse des Aufsichtsrats	52
1.2.4 Anzahl und Dauer der Sitzungen des Aufsichtsrats und seiner Ausschüsse	53
1.2.5 Landesentsandte Aufsichtsratsmitglieder	55
1.2.5.1 Fachliche und persönliche Anforderungen	55
1.2.5.1.1 Fachliche Eignung und zeitliche Ressourcen	55
1.2.5.1.2 Grundsatz der persönlichen und eigenverantwortlichen Ausübung des Aufsichtsratsmandats; Grenzen der Zuarbeit Dritter.....	56
1.2.5.1.3 Vermeidung von Inkompatibilität	57

1.2.5.2	Besetzung der Aufsichtsratsmandate	58
1.2.5.3	Unterstützung der landesentsandten Aufsichtsratsmitglieder	60
1.2.6	Wertung: Optimierungsbedarf bei der Besetzung der Aufsichtsratsmandate des Landes	63
1.3	Gesellschafterversammlung	66
1.3.1	Wesentliche Rechte	66
1.3.1.1	Oberstes Willensbildungsorgan	66
1.3.1.2	Rechte im Verhältnis zur Geschäftsführung	66
1.3.1.3	Rechte im Verhältnis zum Aufsichtsrat	67
1.3.2	Gesellschaftsrechtliche Treuepflicht	68
1.3.3	Einberufung und Verlauf der Gesellschafterversammlungen	68
1.4	Vermengung der Sphären des Gesellschafterversammlung und des Aufsichtsrats	70
2	Wahrnehmung der Beteiligungsverwaltung und der Gesellschafterrechte des Landes bei der FBB durch das MdF	71
2.1	Grundsätzliches zur staatlichen Beteiligungsverwaltung	71
2.2	Organisation der Beteiligungsverwaltung im MdF	72
2.2.1	Finanzminister	72
2.2.2	Staatssekretärin	72
2.2.3	Abteilungsleiter	74
2.2.4	Beteiligungsreferat (BetRef.)	75
2.2.4.1	Aufgaben und personelle Ausstattung	75
2.2.4.2	Informationsquellen	75
2.2.4.2.1	Vorlagen der Geschäftsführung zu den Aufsichtsratssitzungen	76
2.2.4.2.2	Vermerke des Bürgschaftsreferats im MdF, Berichte der Bürgencontroller	77
2.2.4.2.3	Sitzungen der „IMAG Flughafen“	77
2.2.4.2.4	Referentenrunden	77
2.2.4.2.5	Sonstiger Austausch von Informationen mit dem MWE und der Staatskanzlei	78
2.2.4.2.6	Sitzungen des Aufsichtsrats und des Finanz- und Prüfungsausschusses	78
2.2.4.2.7	Sitzungen der Bürgen- und Gesellschafter mit Vertretern der FBB; Sitzungen des Interministeriellen Ausschusses der Bürgen	79
2.2.4.2.8	Sonstige Sitzungen und Schriftverkehr der drei Gesellschafter	79
2.2.4.2.9	Jahresabschlussprüfungsberichte	79

2.3	Wertung: Strukturelle Schwächung des Gesellschafters	80
2.3.1	Gesellschaftervertreter ist mehreren Aufsichtsratsmitgliedern innerhalb der Landesverwaltung hierarchisch untergeordnet	80
2.3.2	Referentenfunktion des Beteiligungsreferats für Aufsichtsratsmitglied schwächt Gesellschafter zusätzlich	82
3	Überleitung zu den Kapiteln III. B bis III. G	84
B	Passiver Anwohnerschallschutz	85
1	Vorbemerkungen	85
2	Entstehung, Entwicklung und Behandlung der Schallschutzproblematik	86
2.1	Chronologie	86
2.2	Wertung	95
2.2.1	Mangelnde Aufarbeitung der Versäumnisse und der widersprüchlichen Haltung des MIL durch das MdF	95
2.2.2	Mangelnde Aufarbeitung der Versäumnisse der FBB-Geschäftsführung durch das MdF unter Berücksichtigung des Handelns des Aufsichtsrats	97
2.2.2.1	Langjährige Verfolgung eines höchst risikobehafteten Schallschutzprogramms und intransparente Kommunikation seitens der FBB	97
2.2.2.2	Mangelnde Aufarbeitung durch den Aufsichtsrat	98
2.2.2.3	Unzureichende Reaktion des MdF auf das Handeln der FBB und des Aufsichtsrats	99
3	Unterbliebene Berücksichtigung des Schallschutzrisikos in der Wirtschaftsplanung der FBB	100
3.1	Vorgehen der FBB-Geschäftsführung und des Aufsichtsrats	100
3.2	Wertung	101
4	Abbildung des Kostenrisikos aus dem Schallschutzprogramm in der externen Rechnungslegung der FBB	102
4.1	Darstellung des Schallschutzrisikos im Jahresabschluss und Lagebericht für das Geschäftsjahr 2011	102
4.2	Darstellung des Schallschutzrisikos im Jahresabschluss und Lagebericht für das Geschäftsjahr 2012	103
4.3	Wertung	104
4.3.1	Zu späte und unzureichende Abbildung des Kostenrisikos aus dem Schallschutzprogramm im Lagebericht und im Anhang zum Jahresabschluss 2011	104
4.3.2	Unzureichende Abbildung des Kostenrisikos aus dem Schallschutzprogramm im Lagebericht 2012	106

4.3.3	Keine Beanstandung der Jahresabschlüsse und Lageberichte durch den Aufsichtsrat und das MdF	106
5	Zusammenfassende Wertung zum Handeln des MdF	107
C	Aufhebung und Neufestlegung von Eröffnungsterminen sowie Umgang mit planabweichenden Projektentwicklungen und Projektstörungen	109
1	Vorbemerkungen.....	109
2	Beauftragung der Planungsgemeinschaft (pg).....	112
2.1	Beauftragung der pg durch die FBB	112
2.1.1	Chronologie der einzelnen Beauftragungen.....	112
2.1.2	Wertung: Selbstüberwachung des Ausführungsplaners.....	114
2.2	Rolle des Aufsichtsrats bei der Beauftragung der pg.....	115
2.3	Handeln des Beteiligungsreferats.....	116
3	Entwicklung des Bauvorhabens BER im Zeitraum Juni 2010 bis Februar 2013 und Reaktion des MdF hierauf.....	119
3.1	Festlegung eines neuen Inbetriebnahmetermens (03.06.2012) im Juni 2010	119
3.1.1	Aufgaben des FBB-Baubereichs und des Projektsteuerers	119
3.1.2	Planungsänderungen in den Vorjahren, Kritik der FBB an der TGA-Ausführungsplanung und an der Bauüberwachung, Insolvenz des TGA-Planungspartners innerhalb der pg	119
3.1.3	Projektverlauf ab Anfang 2010 und bekannte Risiken für den neuen Inbetriebnahmetern (03.06.2012).....	120
3.1.3.1	Qualitätsmängel in der Ausführungsplanung und Bauüberwachung im Fluggastterminal sowie mehrmonatige Verzögerungen bei Planung und Bau.....	120
3.1.3.2	Erheblicher Umplanungsbedarf durch EU-Sicherheitsvorschriften zur Flüssigkeitsmitnahme	121
3.1.3.3	Wechselnde Aussagen der FBB zur Erreichbarkeit des bisherigen Inbetriebnahmeterns (30.10.2011) und abweichende Einschätzungen von Projektbeteiligten zur Erreichbarkeit dieses sowie des neuen Terns (03.06.2012).....	122
3.1.3.4	Voraussetzungen für den neuen Eröffnungstermin 03.06.2012	125
3.1.3.5	Wertung.....	126
3.1.3.5.1	Erhebliche Risiken in der neuen Terminplanung	126
3.1.3.5.2	Keine Vertagung der Terminfindung durch den Aufsichtsrat trotz mangelhafter Entscheidungsgrundlage	126
3.1.4	Handeln des MdF und Wertung	127

3.2	Projektverlauf nach Festlegung des 03.06.2012 als Inbetriebnahmetermi- n Juli 2010 bis Juni 2011	130
3.2.1	Aggregierte Darstellung der Bedingungen und Risiken für den neuen Inbetriebnahmetermi 03.06.2012 im Sachstandsbericht Juli 2010	130
3.2.2	Entwicklungen in Bezug auf die wesentlichen Terminbedingungen für die Inbetriebnahme am 03.06.2012	131
3.2.2.1	Ertüchtigung der Ausführungsplanung (planmäßig bis Ende August 2010)	131
3.2.2.2	Abschluss der Terminsicherungsvereinbarungen (planmäßig bis Ende August 2010)	132
3.2.2.3	Entwicklung der baulichen und planerischen Verzögerungen; Aussagen der Projektbeteiligten zur Erreichbarkeit des Inbetriebnahmetermi 03.06.2012	133
3.2.2.4	Ausbleiben weiterer Planungsänderungen	137
3.2.2.5	Wertung	138
3.2.2.5.1	Nichteintritt wesentlicher Voraussetzungen für die Sicherung des Inbetriebnahmetermi 03.06.2012 und intransparente Darstellungen der FBB zur Entwicklung der Verzögerungen	138
3.2.2.5.2	Problematische weitere Voraussetzungen des neuen Inbetriebnahmetermi (03.06.2012)	139
3.2.2.5.3	Intransparente und in Teilen nicht plausible Controllingberichte	140
3.2.3	Überwachungstätigkeit des Aufsichtsrats und Wertung	140
3.2.3.1	Geringe Sitzungsfrequenz	140
3.2.3.2	Keine ausreichende Überwachung der Inbetriebnahmefaktoren	141
3.2.4	Handeln des MdF und Wertung	143
3.2.4.1	Abgrenzung der Verantwortlichkeiten	143
3.2.4.2	Unzureichende Reaktion des Beteiligungsreferats auf den Nichteintritt der Terminvoraussetzungen und weitere problematische Inbetriebnahmefaktoren; keine Intensivierung seiner Tätigkeit	143
3.2.4.3	Keine Reaktion des MdF auf die unzureichende Überwachungstätigkeit des Aufsichtsrats	146
3.3	Verdichtung der Problemlage Ende 2011	148
3.3.1	Entwicklung der Verzögerungen und weiterer Projektverlauf im Zeitraum September bis Dezember 2011	148
3.3.1.1	Informationen aus dem Controllingbericht 03/11 vom 28.09.2011	148
3.3.1.2	Informationen aus den Gremiensitzungen im Oktober 2011	149
3.3.1.3	Informationen aus dem Controllingbericht vom 04/11 vom 11.11.2011	149
3.3.1.4	Informationen aus den Gremiensitzungen im November und Dezember 2011	150

3.3.1.5	Wertung: Fortgesetzte Nichterfüllung wesentlicher Terminbedingungen, Erhöhung der Verzögerungen und Auftreten zusätzlicher Probleme	151
3.3.2	Überwachungstätigkeit des Aufsichtsrats und Wertung	152
3.3.2.1	Unangemessen lange Sitzungslücken	152
3.3.2.2	Keine ausreichende Überwachung der Inbetriebnahmerisiken	153
3.3.3	Handeln des MdF und Wertung: Fehlende Reaktion des MdF auf die zunehmend problematische Entwicklung des Bauvorhabens und auf die unzureichende Überwachungstätigkeit des Aufsichtsrats.....	154
3.4	Verdichtung der Hinweise auf eine Inbetriebnahmegefährdung Anfang 2012.....	156
3.4.1	Projektverlauf im Zeitraum Januar bis Anfang Mai 2012.....	156
3.4.1.1	Entwicklung des Interimskonzepts („Mensch-Maschine-Lösung“) für den Brandschutz im Fluggastterminal.....	156
3.4.1.2	Bedingungen zu Beginn des Integrationsprobetriebs	156
3.4.1.3	Einrichtung der „Task Force Brandschutz“	157
3.4.1.4	Weiterer Projektverlauf ab Ende Februar 2012	158
3.4.2	Stand der operativen Betriebsfähigkeit des BER am Tag der Absage der Eröffnung laut späterem Abschlussbericht zum Probetrieb aus Juli 2012.....	165
3.4.3	Wertung.....	167
3.4.3.1	Inbetriebnahme des BER zum 03.06.2012 höchst zweifelhaft, jedoch von keinem der Akteure als unmöglich bezeichnet.....	167
3.4.3.2	Inbetriebnahme eines bedenklichen Flughafenprovisoriums wurde durch pg und Bauordnungsamt verhindert	169
3.5	Festlegung eines neuen Inbetriebnahmetermins (17.03.2013) am 16./17.05.2012	170
3.5.1	Beschlussfassungen des Aufsichtsrats und Entscheidungsgrundlagen	170
3.5.1.1	Ursachenanalyse der FBB und des Projektsteuerers vom 15.05.2012	170
3.5.1.2	Erörterung der Verschiebungsursachen im Projektausschuss und im Aufsichtsrat am 16.05.2012	171
3.5.1.3	Beschlussfassung des Aufsichtsrats hinsichtlich der Kündigung der pg und über die Abberufung des technischen Geschäftsführers am 16./17.05.2012.....	172
3.5.1.4	Beschlussfassung des Aufsichtsrats über einen neuen Inbetriebnahmetermin (17.03.2013) am 16./17.05.2012	173
3.5.2	Wertung.....	174
3.5.2.1	Übereilte Festlegung des neuen Inbetriebnahmetermins (17.03.2013) durch FBB-Geschäftsführung und Aufsichtsrat	174
3.5.2.2	Handeln des MdF und Wertung	176

3.6	Entwicklungen ab Mitte Mai 2012 und Festlegung eines neuen Inbetriebnahmetermins (27.10.2013) am 07.09.2012	178
3.6.1	Äußerungen eines FBB-Bereichsleiters zur Projektstruktur und Erreichbarkeit des neuen Inbetriebnahmetermins (17.03.2013) und Reaktion des MdF hierauf.....	178
3.6.2	Weiterer Projektverlauf.....	181
3.6.2.1	Aussagen von Beteiligten im Juni 2012 zur Entwicklung der Bauprobleme und zur Erreichbarkeit des Inbetriebnahmetermins (17.03.2013)	181
3.6.2.2	Zusätzlicher Kapitalbedarf der FBB von 1.177 Mio. Euro.....	184
3.6.2.3	Bestellung eines neuen technischen Geschäftsführers zum 01.08.2012	184
3.6.2.4	Gesamtkonzeption der Brandschutzanlage wird infrage gestellt	184
3.6.2.5	Weiterer Projektverlauf bis Anfang September 2012.....	185
3.6.2.6	Beschlussfassung des Aufsichtsrats über einen neuen Inbetriebnahmetermin (27.10.2013) am 07.09.2012	187
3.6.3	Weiteres Handeln des Aufsichtsrats und Wertung.....	190
3.6.3.1	Deutliche Intensivierung der Überwachungstätigkeit.....	190
3.6.3.2	Verantwortlichkeit für die abermals übereilte Festlegung des neuen Inbetriebnahmetermins	190
3.6.4	Weiteres Handeln des MdF und Wertung	192
3.6.4.1	Umgang des MdF mit einem kritischen Hinweisgeber aus der FBB-Leitungsebene war einer offenen Hinweiskultur nicht förderlich	192
3.6.4.2	Intensivierung der Aktivitäten des MdF seit der letzten Inbetriebnahmeverschiebung im Mai 2012	192
3.6.4.3	Keine Beanstandung der Entscheidungsfindung des Aufsichtsrats im Hinblick auf den neuen Inbetriebnahmetermin (27.10.2013)	194
3.7	Entwicklungen ab Anfang September 2012 und Verschiebung der Inbetriebnahme im Januar 2013 auf unbestimmte Zeit	196
3.7.1	Projektverlauf	196
3.7.1.1	Projektverlauf im Zeitraum September 2012 bis Januar 2013.....	196
3.7.1.2	Zusammenfassung der zum Ende des Betrachtungszeitraums (Februar 2013) bestehenden baubezogenen Problemlage	199
3.7.1.3	Aussagen von Projektbeteiligten zu einem möglichen neuen Inbetriebnahmetermin.....	201
3.7.1.4	Überwachungstätigkeit des Aufsichtsrats und Wertung	202
3.7.1.5	Handeln des MdF und Wertung	203
3.7.2	Verzicht auf ein projektbegleitendes Controlling für den Aufsichtsrat.....	205
3.7.2.1	Pläne zur Einführung eines projektbegleitenden Controllings für den Aufsichtsrat und Verwerfung dieser Pläne	205
3.7.2.2	Kritik am Verzicht auf das projektbegleitende Controlling für den Aufsichtsrat.....	208

3.8	Zusammenfassende Wertung	211
3.8.1	Entwicklung des Bauvorhabens sowie Handeln der Geschäftsführung und wesentlicher Auftragnehmer der FBB	211
3.8.2	Handeln des Aufsichtsrats	214
3.8.2.1	Beschlussfassung über neue Inbetriebnahmetermine	214
3.8.2.2	Laufende Überwachung	215
3.8.3	Handeln des MdF	216
3.8.3.1	Unterstützungstätigkeit des Beteiligungsreferats für die Gesellschaftervertreter	216
3.8.3.2	Handeln der Gesellschaftervertreter, insbesondere der Staatssekretärin ab März 2011	217
D	Kapitalmehrbedarf der FBB gemäß Landeshaushaltsplan 2013/2014	220
1	Berechnungen der FBB zum Kapitalmehrbedarf	220
1.1	Kapitalmehrbedarf Stand 20.06.2012	221
1.2	Kapitalmehrbedarf Stand 07.09.2012	223
1.3	Kapitalmehrbedarf Stand 07.12.2012	226
1.4	Aussagen zum Kapitalbedarf nach Verabschiedung des Landeshaushalts 2013/2014	230
2	Wertung	231
2.1	Mangelnde Validität der Kapitalmehrbedarfsberechnungen infolge nicht berücksichtigter Risikofaktoren	231
2.1.1	Risiko einer Verschiebung des Inbetriebnahmetermins 27.10.2013	232
2.1.2	Risiko höherer Kosten für den passiven Anwohnerschallschutz	232
2.1.3	Schadenersatzrisiken	233
2.1.4	Weitere nicht (mehr) budgetierte Risiken	233
2.1.5	Fazit	234
2.2	Versäumnisse des MdF	235
2.2.1	Erörterungen zum Kapitalmehrbedarf	235
2.2.2	Versäumnisse des Beteiligungsreferats	236
2.2.2.1	Unvollständige Information der Staatssekretärin über die in den Kapitalmehrbedarfsberechnungen nicht berücksichtigten Risiken	236
2.2.2.2	Unterlassener Hinweis auf die Notwendigkeit einer Überprüfung der Kapitalmehrbedarfsberechnungen	237
2.2.2.3	Vorbereitung des Finanzministers als Aufsichtsratsmitglied auf Sitzungen des Aufsichtsrats und des Finanz- und Prüfungs- ausschusses	238

2.2.2.4	Sprechzettel für Berichte des Finanzministers bzw. der Landesregierung vor Landtagsausschüssen.....	239
2.2.3	Fazit	240
E	Internes Kontrollsystem und Risikomanagementsystem der FBB.....	241
1	Vorbemerkungen.....	241
1.1	Zweck und allgemeine Definition eines unternehmensbezogenen internen Kontrollsystems (IKS) und Risikomanagementsystems (RMS).....	241
1.2	Verantwortlichkeit der Geschäftsführung	242
1.3	Überwachungspflicht des Aufsichtsrats, insbesondere des Finanz- und Prüfungsausschusses	242
2	Reorganisationsmaßnahmen bei der FBB infolge der Inbetriebnahmeverschiebungen.....	244
2.1	Nach Verschiebung des Inbetriebnahmetermins 30.10.2011 im Juni 2010.....	244
2.2	Nach Verschiebung des Inbetriebnahmetermins 03.06.2012 im Mai 2012	245
2.3	Nach Verschiebung des Inbetriebnahmetermins 17.03.2013 im September 2012.....	246
2.4	Nach Verschiebung des Inbetriebnahmetermins 27.10.2013 im Januar 2013	247
3	Deutliche Hinweise auf (fortbestehende) Defizite im IKS/RMS der FBB	248
3.1	Schwachstellen in Aufbauorganisation, Management und Controlling des Bereichs Planung & Bau.....	248
3.2	Mangelnde kaufmännische Kompetenz und Defizite im Planungswesen.....	251
3.3	Mangelhaftes Compliance Management	252
3.3.1	Fragwürdiges Vorgehen der FBB beim passiven Anwohnerschallschutz.....	252
3.3.2	Fragwürdiges Vorgehen der FBB beim Brandschutz in den Flughafenbahnanlagen.....	252
3.3.3	Genehmigungsabweichendes Bauen und Vorwegnahme behördlicher Genehmigungen.....	254
3.3.4	Beauftragung eines sich selbst überwachenden Ausführungsplaners	255

3.4	Defizite im Risikomanagement	256
3.4.1	Deutlich zu späte bzw. unterbliebene Aufnahme wesentlicher Risiken in das Risikomanagement und in die Berichterstattung an den Aufsichtsrat	256
3.4.1.1	Risiko aus geänderten EU-Sicherheitsvorschriften zur Flüssigkeitsmitnahme	256
3.4.1.2	Risiko aus unzureichendem Brandschutz in den Flughafenbahnanlagen	256
3.4.1.3	Risiko aus unzureichendem passivem Anwohnerschallschutz (Tagschutz)	257
3.4.1.4	Risiko einer erneuten Inbetriebnahmeverschiebung	257
3.4.2	Wegfall wesentlicher Risiken aus dem Risikomanagement trotz ihres Fortbestehens	258
3.4.3	Als kritisch einzustufende Aussagen der Abschlussprüfer und anderer Gutachter zu Mängeln im Risikomanagement der FBB	258
3.4.3.1	Aussagen der Abschlussprüfer zum Risikomanagement im Jahr 2010	258
3.4.3.2	Aussagen der Abschlussprüfer zum Risikomanagement im Jahr 2011	260
3.4.3.3	Kritik von Beratern am Risikomanagement im Jahr 2012	261
3.4.3.4	Kritik der Bürgencontroller am Risikomanagement im Jahr 2012	262
3.4.3.5	Aussagen der Abschlussprüfer zum Risikomanagement im Jahr 2012	262
3.5	Mangelhaftes Vertragsmanagement	263
3.5.1	Intransparente und nicht zielführende Vertragsgestaltung der FBB mit dem Projektsteuerer und der pg	263
3.5.2	Verpflichtung von Planern und Objektüberwachern auf ungeeigneter vertraglicher Grundlage nach Kündigung der pg	264
3.5.3	Schleppender Abschluss von Ergänzungsvereinbarungen mit den bauausführenden Firmen	265
3.5.4	Inadäquate Kostenerstattungsvereinbarungen für die BER-Anwohner im Rahmen des Schallschutzprogramms	265
3.6	Problematische allgemeine Unternehmensorganisation und -kultur	266
3.6.1	Unzureichende personelle Aufstellung	266
3.6.2	Mangelnde Zusammenarbeit und Kommunikation zwischen den Unternehmensbereichen; mangelnde Mitarbeitermotivation	266
3.6.3	Verbesserungsbedürftige Hinweisgeber-, Fehler- und Risikokultur	267
3.6.4	Nicht verlässliche externe Unternehmenskommunikation	268
3.7	Zusammenfassende Wertung zur Qualität des IKS/RMS der FBB	268

4	Überwachungstätigkeit des Aufsichtsrats und Wertung	269
4.1	Unzureichende Überwachung der Reorganisationsmaßnahmen der FBB	269
4.2	Unzureichende Überwachung des Risikomanagementsystems	270
4.2.1	Keine Beanstandung der unzureichenden Darstellungen der FBB zum Risikomanagementsystem.....	270
4.2.2	Fehlende Nachfragen zu einzelnen Risiken.....	271
4.2.3	Unterbliebene Nachfragen zu den Feststellungen der Abschlussprüfer	272
4.3	Unzureichende Überwachung des Compliance Managements und des Vertragsmanagements	272
4.4	Zusammenfassende Bewertung der Überwachungstätigkeit des Aufsichtsrats in Bezug auf die Wirksamkeit des IKS/RMS	273
5	Handeln des MdF und Wertung	275
5.1	Handeln der Staatssekretärin	275
5.1.1	Kein Hinwirken auf eine grundlegende organisatorische Tiefenprüfung bei der FBB Anfang 2013	275
5.1.2	Kein nachdrückliches Anhalten des Aufsichtsrats zur Überwachung der Wirksamkeit des IKS/RMS und entlastende Beurteilung der Tätigkeit desselben.....	276
5.1.3	Akzeptanz der unzureichenden jährlichen Überwachungsberichte des Aufsichtsrats gemäß § 171 AktG	278
5.2	Handeln des Beteiligungsreferats	280
5.2.1	Unzureichender und verspäteter Zugriff der Defizite im IKS/RMS in den Vermerken an die Staatssekretärin und an den Finanzminister.....	280
5.2.2	Keine eigenen Erkundigungen bei FBB und Abschlussprüfern zum IKS/RMS.....	282
6	Zusammenfassende Wertung.....	282
F	Verfahren zur Prüfung der Organhaftung von Mitgliedern der Geschäftsführung und des Aufsichtsrats der FBB.....	284
1	Vorbemerkungen.....	284
1.1	Gegenstand der Untersuchung	284
1.2	Rechtsgrundlagen der Organhaftung	284
1.3	Zuständigkeit der Gesellschafter für die Einleitung einer Organhaftungsprüfung.....	285

2	Beschlusslage zur Zuständigkeit von Gesellschafterversammlung und Aufsichtsrat im Haftungsprüfungsverfahren	286
2.1	Beschlusslage und Rolle des MdF	286
2.2	Wertung	289
2.2.1	MdF ließ Einfluss von potenziell haftenden Geschäftsführern und Aufsichtsratsmitgliedern auf die Haftungsprüfung zu	289
2.2.2	MdF setzte die Zuständigkeit der Gesellschafter für das Verfahren der Haftungsprüfung nicht durch.....	290
2.2.3	Inhaltliche Beschränkung der Haftungsprüfung infolge der Beschlüsse des Aufsichtsrats	291
3	Beauftragung, Durchführung und Ergebnis der Prüfungen	292
3.1	Erstellung eines Rechenschaftsberichts durch die FBB (Stufe 1)	292
3.2	Prüfung des Rechenschaftsberichts durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (Stufe 2)	293
3.2.1	Vergabeverfahren und Auftragsgegenstand	293
3.2.1.1	Sachverhalt	293
3.2.1.2	Wertung.....	295
3.2.1.2.1	Fehlende Kenntnis und Reaktion der Gesellschaftervertreterin auf die erheblichen Mängel des Vergabeverfahrens auf Stufe 2	295
3.2.1.2.2	Einflussmöglichkeiten von der Haftungsprüfung betroffener Aufsichtsratsmitglieder auf die Gestaltung der Ausschreibungsunterlagen.....	295
3.2.1.2.3	Kurze Angebotsfrist.....	296
3.2.1.2.4	Zu kurzer Zeitraum für die Durchführung des Prüfauftrags.....	296
3.2.1.2.5	Unvollständige Dokumentation des Vergabeverfahrens in den Akten des Beteiligungsreferats	297
3.2.1.2.6	Verpflichtung einer vorbefassten Wirtschaftsprüfungsgesellschaft.....	297
3.2.1.2.7	Zu weitreichende Kompetenzen der FBB.....	297
3.2.1.2.8	Beschränkung der Haftungsprüfung auf Ansprüche gegen Geschäftsführung und Aufsichtsrat	298
3.2.2	Prüfbericht der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vom 01.03.2013.....	299
3.2.2.1	Prüfungsdurchführung; Begleitung durch den Finanz- und Prüfungsausschuss des Aufsichtsrats	299
3.2.2.2	Wesentliche kritische bzw. einschränkende Aussagen der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zu Prüfungsauftrag und -durchführung	300
3.2.2.2.1	Eingeschränkter Betrachtungszeitraum.....	300
3.2.2.2.2	Zweifel an der Neutralität des Rechenschaftsberichts.....	301

3.2.2.2.3	Nicht ursachenorientierter Aufbau, lücken- und fehlerhafte Darstellungen.....	301
3.2.2.2.4	Unvollständige Darstellung von Informationsflüssen und Prozessen; Nichteinbezug wesentlicher Datenquellen	302
3.2.2.2.5	Fazit der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft.....	302
3.2.2.3	Reaktion des Beteiligungsreferats auf den Prüfbericht.....	303
3.2.2.4	Behandlung des Prüfberichts durch den Aufsichtsrat; weiteres Vorgehen.....	303
3.2.2.5	Wertung.....	304
3.2.2.5.1	Begleitung der Prüfung durch Mitglieder des Aufsichtsrats, deren Handeln selbst Gegenstand der Haftungsprüfung war	304
3.2.2.5.2	Nicht zielführender Vorschlag des Beteiligungsreferats zur Ertüchtigung des Rechenschaftsberichts durch die FBB	305
3.2.3	Zusätzlicher Prüfbericht vom 06.05.2013.....	306
3.2.3.1	Auftragsgegenstand.....	306
3.2.3.2	Auftragsdurchführung und Follow-Up zu den Einschränkungen im Prüfbericht vom 01.03.2013	306
3.2.3.3	Behandlung des Zusätzlichen Prüfberichts durch MdF und Aufsichtsrat.....	307
3.2.3.4	Wertung.....	308
3.2.3.4.1	Aufgrund von Zeitvorgaben eingeschränkte Prüfungshandlungen.....	308
3.2.3.4.2	Weiterhin unzureichende Dokumentation der Informationsflüsse an die Geschäftsführung und den Aufsichtsrat.....	308
3.2.3.4.3	Fehlende Darstellungen zu den Reaktionen des Aufsichtsrats.....	309
3.2.3.4.4	Offenbar weiterhin eingeschränkter Betrachtungszeitraum	309
3.2.3.4.5	Einfluss des Aufsichtsrats auf die Schwerpunktthemen	309
3.3	Erstellung von Haftungsgutachten durch eine Rechtsanwaltskanzlei (Stufe 3)...	310
3.3.1	Vergabeverfahren.....	310
3.3.1.1	Vorbereitung der Auftragsvergabe	310
3.3.1.2	Beauftragung der Rechtsanwaltskanzlei	312
3.3.1.3	Exkurs: Weitere Aufarbeitung seitens des MdF zur Missachtung des Gesellschaftervorbehalts im Vergabeverfahren durch die FBB	313
3.3.1.4	Wertung.....	314
3.3.1.4.1	Enge Begleitung durch das Beteiligungsreferat unter Einbeziehung der Staatssekretärin	314
3.3.1.4.2	Zu weitreichende Information des dem Aufsichtsrat angehörenden Finanzministers im Vergabeverfahren.....	314
3.3.1.4.3	Zu weitreichende administrative Kompetenzen der FBB, jedoch nachdrückliche Aufarbeitung seitens des MdF zur Missachtung des Gesellschaftervorbehalts.....	315

3.3.2	Auftragsgegenstand und Inhalt der Gutachten zur Haftung von Geschäftsführungs- und Aufsichtsratsmitgliedern	315
3.3.2.1	Auftragsgegenstand.....	315
3.3.2.2	„Zugrunde Gelegter Sachverhalt“	317
3.3.2.3	Einschränkende Aussagen der Rechtsanwaltskanzlei zu Datengrundlage und Aussagekraft der Gutachten	318
3.3.2.4	Ausführungen der Rechtsanwaltskanzlei zum erhöhten Sorgfalts- maßstab für das Handeln der Organe hinsichtlich des Bauvorhabens BER	320
3.3.2.5	Kernaussagen der Rechtsanwaltskanzlei zu Pflichtverletzungen der Organe	321
3.3.2.5.1	Festlegung des 03.06.2012 als neuen Inbetriebnahmeterrn	321
3.3.2.5.2	Festhalten am 03.06.2012 als Inbetriebnahmeterrn.....	321
3.3.2.5.3	Festlegung der neuen Inbetriebnahmeterrn 17.03.2013 und 27.10.2013.....	322
3.3.2.6	Wertung.....	323
3.3.2.6.1	Eingeschränkte Aussagekraft der Gutachten durch Auftragsgegenstand, Zugrunde Gelegten Sachverhalt und Konzeption der Haftungsprüfung.....	323
3.3.2.6.2	Im Widerspruch zu den Prüfungsfeststellungen des LRH stehende inhaltliche Bewertungen der Rechtsanwaltskanzlei	325
3.3.3	Behandlung der Gutachten(entwürfe) durch das Beteiligungsreferat und den Aufsichtsrat.....	331
3.3.3.1	Haftungsgutachten betreffend die Geschäftsführung vom 04.06.2013	331
3.3.3.2	Haftungsgutachten betreffend den Aufsichtsrat vom 09.09.2013	333
3.3.3.3	Wertung.....	335
3.3.3.3.1	Bewertung des Haftungsgutachtens betreffend die Geschäfts- führung durch das Beteiligungsreferat auf Basis unvollständiger Informationen.....	335
3.3.3.3.2	Wohlvollende Auslegung des Haftungsgutachtens betreffend den Aufsichtsrat durch das MdF und unkritische Mitwirkung an der Entlastung der Aufsichtsratsmitglieder	336
3.3.3.3.3	Befürwortung der Kenntnisnahme einzelner Aufsichtsrats- mitglieder vom Entwurf des Haftungsgutachtens betreffend die Geschäftsführung durch das Beteiligungsreferat.....	338
4	Zusammenfassende Wertung.....	339

G	Zusammenfassende Würdigung und Empfehlungen	341
1	Strukturelle Defizite bei der Beteiligungsverwaltung und der Wahrnehmung der Gesellschafterrechte	341
1.1	Faktisch nahm das Beteiligungsreferat die Gesellschafterrechte bei der FBB wahr	341
1.2	Die Gesellschafterversammlung als oberstes Willensbildungsorgan agierte als Annex des Aufsichtsrats	343
1.3	Personen, die die Gesellschafterrechte des Landes wahrnehmen sollten, waren Aufsichtsratsmitgliedern diensthierarchisch untergeordnet	344
1.4	Problematische Besetzung des Aufsichtsrats wurde zugelassen.....	346
1.5	Zuarbeiten des Beteiligungsreferats für das Aufsichtsratsmitglied Finanzminister schwächten die Gesellschafterstellung.....	348
2	Versäumnisse im Zusammenhang mit dem passiven Anwohnerschallschutz.....	348
3	Versäumnisse im Zusammenhang mit der planabweichenden Entwicklung des Bauprojekts BER sowie der Bestimmung der Eröffnungstermine	350
3.1	„Geteilte“ Gesellschafterzuständigkeit	350
3.2	Beauftragung eines sich selbst überwachenden Ausführungsplaners wurde zugelassen	352
3.3	Mangelnde Begleitung der problematischen baulichen Entwicklung des BER und Zulassen von übereilt festgelegten neuen Inbetriebnahmetermeninen	353
3.4	Keine Beschlussfassung über die Inbetriebnahmetermine durch die Gesellschafterversammlung	367
4	Versäumnisse im Zusammenhang mit der Ermittlung des Kapitalmehrbedarfs der FBB.....	368
5	Versäumnisse im Zusammenhang mit dem internen Kontrollsystem und dem Risikomanagementsystem der FBB.....	370
6	Versäumnisse im Zusammenhang mit der Prüfung der Haftung von Mitgliedern der Geschäftsführung und des Aufsichtsrats der FBB	372
7	Zusammenfassender Vergleich des Handelns des MdF mit dem Handeln eines fiktiven Privatinvestors	377

8	Empfehlungen	378
8.1	Strukturelle Stärkung der Gesellschafterfunktion des Beteiligungsreferats	378
8.1.1	Denjenigen Personen, die die Gesellschafterrechte des Landes wahrnehmen, sollte kein Aufsichtsratsmitglied diensthierarchisch vorgesetzt sein	378
8.1.2	Strikte Trennung zwischen Gesellschafter- und Aufsichtsratsfunktionen	379
8.1.3	Einführung von Aufgaben- und Prozessbeschreibungen	380
8.2	Aufwertung der Gesellschafterversammlungen	380
8.3	Einleitung einer grundlegenden externen Organisationsüberprüfung	381
8.4	Verantwortlichkeit der Gesellschafter in Bezug auf den Aufsichtsrat	384
8.4.1	Besetzung und Vergütung der Aufsichtsratsmandate	384
8.4.1.1	Externe Fachleute	384
8.4.1.2	Vertreter der Landesverwaltung.....	384
8.4.1.3	Aufgaben des Beteiligungsreferats im Zusammenhang mit der Besetzung der Aufsichtsratsmandate	385
8.4.2	Begleitung der Überwachungstätigkeit des Aufsichtsrats durch das MdF	386
8.4.2.1	Pflicht der Gesellschafter, die Aufsichtsratsstätigkeit zu überwachen	386
8.4.2.2	Reduzierung der fachlich-inhaltlichen Mandatsbetreuung	386
8.4.2.3	Angemessene Sitzungsfrequenz	387
8.4.2.4	Pflicht des Aufsichtsrats seine Informationsrechte auszuüben.....	387
8.4.2.5	Einhaltung der Ladungs- und Vorlagefristen	389
8.4.2.6	Ausführliche Protokollierung der Aufsichtsratssitzungen.....	389
8.4.2.7	Überwachung der Wirksamkeit des internen Kontrollsystems und des Risikomanagementsystems der FBB	389
8.4.2.8	Berichterstattung des Aufsichtsrats an die Gesellschafter.....	391
8.5	Beschlussfassung über einen neuen Inbetriebnahmetermin.....	394
8.6	Organhaftungsprüfung	395
8.7	Sacharbeit im MdF in Bezug auf Beteiligungsverwaltung und Gesellschafterentscheidungen	395
8.7.1	Personelle Ausstattung des Beteiligungsreferats bereits verbessert.....	395
8.7.2	Bewusstsein für die inhaltlichen Einflussmöglichkeiten als Gesellschafter stärken.....	395
8.7.3	Erhalt und Erweiterung der Informationsgrundlage.....	396
8.8	Zusammenarbeit innerhalb der Landesregierung in Bezug auf den BER.....	398
IV	Schlussbemerkungen	399

Anlagenverzeichnis

Anlage 1	Wiedergabe des Fragenkatalogs des LRH und der Antworten des MdF
Anlage 2	Wiedergabe der Stellungnahme des MdF vom 16.02.2015 zu den Vorläufigen Feststellungen des LRH vom 27.10.2014; Wiedergabe von Auszügen aus der Stellungnahme des MIL vom 15.12.2014; Replik des LRH
Anlage 3	Schreiben des MdF vom 13.02.2015 mit Stellungnahme vom 16.02.2015 zu den Vorläufigen Feststellungen des LRH vom 27.10.2014
Anlage 4	Stellungnahme des MIL vom 15.12.2014 zu einzelnen Vorläufigen Feststellungen des LRH vom 27.10.2014
Anlage 5	Stellungnahme des MWE vom 16.12.2014 zu einzelnen Vorläufigen Feststellungen des LRH vom 27.10.2014

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Übersicht über das finanzielle Engagement des Landes bei der FBB
Tabelle 2	Aufschlüsselung des von der FBB im Jahr 2012 geltend gemachten Kapitalmehrbedarfs zu verschiedenen Zeitpunkten

Grafikverzeichnis

Grafik 1	Häufigkeit und Dauer der Sitzungen des Aufsichtsrats, des Finanz- und Prüfungsausschusses und des Projektausschusses
Grafik 2	Gegenüberstellung der gesellschaftsrechtlichen Organhierarchie und der im MdF bestehenden Diensthierarchie
Grafik 3	Dem Beschluss des Oberlandesgerichts Brandenburg vom 22.05.2007 zugrunde liegende Konstellation i. S. Beauftragung der pg

Abkürzungsverzeichnis und Kurzglossar

Abschlussprüfer	Verschiedene Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, welche die Jahresabschlüsse und Lageberichte der FBB prüften
Abteilungsleiter	Leiter der Abteilung 4 im MdF
AktG	Aktiengesetz vom 06.09.1965 (BGBl. I S. 1089), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 24.04.2015 (BGBl. I S. 642) geändert worden ist
BbgBO	Brandenburgische Bauordnung i. d. F. der Bekanntmachung vom 17.09.2008 (GVBl. I/08, Nr. 14, S. 226), zuletzt geändert am 29.11.2010 (GVBl. I/10, Nr. 39)
BBI	Berlin Brandenburg International, früherer Planungsname für den Flughafen Berlin Brandenburg (im Bau)
BER	zukünftiger IATA-Code des Flughafens Berlin Brandenburg (im Bau) und in dieser Prüfungsmitteilung verwendete Abkürzung für diesen
Betrachtungszeitraum	Von der Betätigungsprüfung umfasster Zeitraum Juni 2010 bis Februar 2013
BetRef.	Beteiligungsreferat, d. h. Referat 43 im Ministerium der Finanzen
BGBI.	Bundesgesetzblatt
Budget(erhöhung)	Bestandteil der Prognose (siehe dort). Bei der Beantragung einer Budgeterhöhung durch die Geschäftsführung wird der Aufsichtsrat um Genehmigung bzw. Mittelfreigabe für konkrete Maßnahmen gebeten. Mit Freigabe durch den Aufsichtsrat besteht Finanzierungssicherheit.
Bürgencontroller	Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, die von den drei Gesellschaftern (als Bürgen) der FBB beauftragt wurde, das eingegangene Bürgschaftsengagement für BER-bezogene Kredite der FBB laufend zu begleiten und über Sachverhalte zu berichten, die für die Überwachungs- und Steuerungsfunktion der Bürgen relevant sind
Bürgschaftsreferat	Referat 41 des Ministeriums de Finanzen
Cc	„Kopie an“ (in der E-Mail-Korrespondenz)
CGK	Corporate Governance Kodex für die Beteiligungen des Landes Brandenburg an privatrechtlichen Unternehmen in der Fassung vom 21.09.2010
Controllingbericht	Quartalsweise erstellte Berichte der FBB und des Projektsteuerrers, die dem Aufsichtsrat vorgelegt werden und Informationen zum Baufortschritt unter Verwendung eines Ampelsystems in Bezug auf den Stand der (Teil-)Projekte enthalten
dB(A)	A-bewerteter Schalldruckpegel

DrittelbG	Drittelbeteiligungsgesetz vom 18.05.2004 (BGBl. I S. 974), das zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 24.04.2015 (BGBl. I S. 642) geändert worden ist
Drs.	Drucksache
EU	Europäische Union
FBB	Flughafen Berlin Brandenburg GmbH
Finanz- und Prüfungsausschuss	Finanz- und Prüfungsausschuss des Aufsichtsrats der FBB
Finanzminister	Minister der Finanzen des Landes Brandenburg in seiner Eigenschaft als Mitglied des FBB-Aufsichtsrats
FK 1	Damalige Einheit Flughafenkoordination 1 in der Staatskanzlei
Gebäudeautomation	Stellt sicher, dass die notwendigen Bauteile, wie in der Entrauchungsmatrix beschrieben, die vorgesehene Stellung einnehmen bzw. Funktion ausführen. (Die Entrauchungsmatrix wiederum bildet die Schnittstelle zwischen Brandmeldezentrale und Entrauchungssteuerung.)
Gesellschaftervertreter/in	Bis März 2011 vertrat der Minister der Finanzen das Land Brandenburg als Gesellschafter der FBB, danach war dies die Staatssekretärin der Finanzen
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 4123-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 15 des Gesetzes vom 24.04.2015 (BGBl. I S. 642) geändert worden ist
GVBl.	Gesetz und Verordnungsblatt
HGB	Handelsgesetzbuch in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 4100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das durch Artikel 11 des Gesetzes vom 24.04.2015 (BGBl. I S. 642) geändert worden ist
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz vom 19.08.1969 (BGBl. I S. 1273), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15.07.2013 (BGBl. I S. 2398) geändert worden ist
IKS	Internes Kontrollsystem
IMA	Interministerieller Ausschuss der Bürger
IMAG	Interministerielle Arbeitsgruppe zur Koordinierung aller ressortspezifischen flughafenrelevanten Arbeitsfelder vor und nach Inbetriebnahme des Flughafens Berlin Brandenburg
Kostenprognose	Siehe Prognose
LHO	Landeshaushaltsordnung i. d. F. der Bekanntmachung vom 21.04.1999 (GVBl. I/99, Nr. 07, S.106), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 10.07.2014 (GVBl. I/14, Nr. 28)

LRH	Landesrechnungshof Brandenburg
LV	Verfassung des Landes Brandenburg vom 20.08.1992 (GVBl. I/92, Nr. 18, S. 298), zuletzt geändert durch Gesetz vom 05.12.2013 (GVBl. I/13, Nr. 42)
MdF	Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg
MI	Ministeriums des Innern des Landes Brandenburg
MIL	Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft des Landes Brandenburg. Die Abkürzung MIL umfasst auch das vormals (vor jeweiliger Neuordnung) zuständige Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg und das Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung des Landes Brandenburg.
MSR	Mess-, Steuer-, Regelungstechnik
MWE	Ministerium für Wirtschaft und Europaangelegenheiten des Landes Brandenburg
OLG	Oberlandesgericht Brandenburg
ORAT	Operational Readiness and Airport Transfer; steht für die von externen Experten unterstützte Vorbereitung der Inbetriebnahme des BER (inkl. des Probebetriebs) und für den Flughafenumzug aus den Altstandorten Tegel und Schönefeld
OVG	Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg
pg	Planungsgemeinschaft, die bis zum 23.05.2012 als Generalplaner, Ausführungsplaner und Bau- und Objektüberwacher tätig war
Planfeststellungsbeschluss	Planfeststellungsbeschluss „Ausbau Verkehrsflughafen Berlin-Schönefeld“ (Az.: 44/1-6441/1/101) des Ministeriums für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg vom 13.08.2004
Prognose	FBB-interner Begriff hinsichtlich der Baukosten für den BER. Demnach umfasst die Prognose „alle Kenntnisse bezüglich der erwarteten Gesamtkosten des Projektes BER (ohne Risiken) – Aufsichtsrat wird über Prognose BER in Kenntnis gesetzt – hat Einfluss auf Finanzierungsrahmen“.
Projektausschuss	Projektausschuss des Aufsichtsrats der FBB
Referentenrunden	Zusammenkünfte von Referenten der Aufsichtsratsmitglieder, von Vertretern der Gesellschafter, von Geschäftsführern und weiteren Vertretern der FBB und bedarfsweise von Sachverständigen und Behördenvertretern im Vorfeld der Sitzungen des Aufsichtsrats und seiner Ausschüsse zu Vorbereitungs- und Abstimmungszwecken
RMS	Risikomanagementsystem
Rn.	Randnummer(n)

Staatssekretärin	Staatssekretärin der Finanzen des Landes Brandenburg
TGA	Technische Gebäudeausrüstung im Fluggastterminal
TGA I	Umfasst die Einzelgewerke Heizung, Lüftung, Sanitär und Kälte
TGA II	Umfasst die Einzelgewerke Aufzüge und Fahrtreppen, Starkstrom, Datentechnik, Sicherheitstechnik und Gebäudeautomation
TOP	Tagesordnungspunkt
übergeordneter Sachverständiger	Prüft auf der Grundlage der Baugenehmigung, des Brandschutzkonzepts und der Abnahmeprotokolle der Sachverständigen der bauausführenden Firmen das Zusammenwirken der Anlagen
Vorbereitungsvermerk	Vermerke des BetRef., des MWE und der Staatskanzlei zur jeweiligen Vorbereitung der von diesen Ressorts entsandten Aufsichtsratsmitglieder
W+M-Planung	Werkstatt- und Montage Planung; setzt auf der TGA-Ausführungsplanung der Planungsgemeinschaft (s.o.) auf und wird durch einen anderen Dienstleister als die pg erstellt

I Wesentliche Prüfungsergebnisse

Das Land Brandenburg hält eine 37%ige Beteiligung an der Flughafen Berlin Brandenburg GmbH (FBB). Wesentlicher Unternehmensgegenstand der FBB ist der Betrieb und der Ausbau des Flughafens Berlin-Schönefeld zum Flughafen Berlin Brandenburg Willy Brandt (BER). Die FBB baut mithin in eigener Verantwortung und auf eigene Rechnung den BER.

Es ist aber Aufgabe des Ministeriums der Finanzen (MdF), in Vertretung des Landes, die Rechte und Pflichten als Anteilseigner an der FBB wahrzunehmen. Ferner ist das MdF für die Verwaltung der Beteiligung zuständig. Die mehrfache Verschiebung der Eröffnung des BER, aber auch der 2012 sich abzeichnende Kapitalmehrbedarf von insgesamt 1,2 Mrd. Euro für dessen Fertigstellung ließen Zweifel daran aufkommen, ob das MdF seine Aufgaben wirksam und zielgerichtet wahrgenommen hat.

Daher führte der Landesrechnungshof Brandenburg (LRH) eine diesbezügliche Betätigungsprüfung gemäß § 92 der Landeshaushaltsordnung (LHO) durch. Zunächst untersuchte er dabei, ob die Organisationsstrukturen innerhalb des MdF abstrakt geeignet waren, die mit der FBB-Beteiligung verbundenen Gesellschafterrechte und -pflichten ordnungsgemäß wahrzunehmen. Darauf aufbauend prüfte er, ob das MdF die Gesellschafterrechte und -pflichten des Landes aus der FBB-Beteiligung konkret bezogen auf das Bauvorhaben BER ordnungsgemäß wahrgenommen hat.

Die Beurteilung des Gesellschafterhandelns setzte im Übrigen voraus, auch das Handeln weiterer Akteure zu untersuchen und zu bewerten. Dies gilt insbesondere für das Handeln der Geschäftsführung, aber auch des Aufsichtsrats.

Seine Prüfung konzentrierte der LRH auf folgende Untersuchungsfelder, die eine hohe Kosten- bzw. Inbetriebnahmerelevanz aufwiesen und bei denen das MdF mit erhöhter Sorgfalt seine Gesellschafterrechte und -pflichten wahrnehmen musste:

- Umsetzung der Auflagen zum passiven Anwohnerschallschutz (vgl. Kapitel III. B der Prüfungsmitteilung);
- Neufestlegung von Eröffnungsterminen sowie Umgang mit planabweichenden Projektentwicklungen und Projektstörungen (vgl. III. C);
- Plausibilität und Reichweite des im Jahr 2012 von der FBB geltend gemachten Kapitalmehrbedarfs von 1,2 Mrd. Euro (vgl. III. D);

- Funktionsfähigkeit des internen Kontrollsystems und Risikomanagementsystems der FBB (vgl. III. E);
- Verfahren zur Prüfung der Organhaftung betreffend die Mitglieder der Geschäftsführung und des Aufsichtsrats der FBB (vgl. III. F).

Aus prüfungsökonomischen Gründen beschränkte der LRH seine Auswertungen auf diese – bereits sehr umfangreichen – Aspekte und nahm insbesondere Fragen der Wirtschaftlichkeit des BER und Kapazitätsplanungen aus. Des Weiteren grenzte er seine Untersuchungen im Grundsatz auf den Zeitraum Juni 2010 bis Februar 2013 (Betrachtungszeitraum) ein: Im Juni 2010 wurde der bisherige Inbetriebnahmetermin 30.10.2011 auf den 03.06.2012 verschoben; im Januar 2013 kam es zur vorläufig letzten Verschiebung der Flughafeneröffnung, wobei kein neuer Termin genannt werden konnte.

Auch wenn das Ziel der Prüfung somit darin bestand, das Gesellschafterhandeln des MdF als geprüfte Stelle zu bewerten, sollte der Blick nicht nur auf bisherige Fehlentwicklungen gerichtet sein. Vielmehr soll ein zukunftsbezogener Nutzen in Form von Handlungsempfehlungen generiert werden (siehe hierzu III. G. 8).

Die Prüfung ergab folgende wesentliche Ergebnisse:

Zu dem seitens der Geschäftsführung und des Aufsichtsrats der FBB anzulegenden Sorgfaltsmaßstab

- I. 1 Nach den gesellschaftsrechtlichen Bestimmungen haben die Geschäftsführer in den Angelegenheiten der Gesellschaft die Sorgfalt eines ordentlichen Geschäftsmannes anzuwenden. Je bedeutender eine Maßnahme für das Unternehmen und dessen Bestand ist, desto höher ist der anzulegende Sorgfaltsmaßstab. Das Großbauvorhaben BER ist eine bedeutende Maßnahme für die FBB. (III. A. 1.1)
- I. 2 Aus diesem Grund ist im Zusammenhang mit dem Bau des BER auch an die Überwachungstätigkeit des Aufsichtsrats ein erhöhter Sorgfaltsmaßstab anzulegen. Die Intensität der vom Aufsichtsrat geschuldeten Überwachungstätigkeit hat sich nach der Lage der Gesellschaft zu richten. Ist diese angespannt oder bestehen permanent risikoträchtige Besonderheiten, muss die Überwachungstätigkeit in zeitlicher und inhaltlicher Sicht entsprechend der jeweiligen Risikolage intensiviert werden (Verschärfung der Sorgfaltspflicht, auch der Informationseinholungspflicht, des Aufsichtsrats). (III. A. 1.2.1.1)

Zur Besetzung des Aufsichtsrats der FBB

- I. 3 Nach der Verfassung des Landes Brandenburg (LV) dürfen Mitglieder der Landesregierung grundsätzlich keinem Organ eines auf wirtschaftliche Betätigung gerichteten Unternehmens angehören; über Ausnahmen entscheidet der Landtag. Diese Regelung zielt auf die Verhinderung einer Pflichten- und Interessenkollision ab. Zum einen sollen die Mitglieder der Landesregierung ihre ganze Kraft grundsätzlich ihrer Regierungsaufgabe widmen, ohne durch eine (besoldete) Nebentätigkeit abgelenkt oder beeinflusst zu werden. Zum anderen sollen Interessenkollisionen ökonomischer oder sozialer Art verhindert werden. Mit der Wahrnehmung von drei der vier dem Land Brandenburg zustehenden Aufsichtsratsmandate durch amtierende Minister wurde die Ausnahme hingegen zur Regel. (III. A. 1.2.5 f.)
- I. 4 Bei einer politisch und wirtschaftlich derart bedeutsamen Landesbeteiligung wie der FBB ist es zwar durchaus nachvollziehbar, Landesbedienstete bzw. Amtsträger in den Aufsichtsrat zu entsenden, die sich durch Politik- und Gremienerfahrung und entsprechende Seniorität auszeichnen. Gleichwohl dürfen, was zeitliche Ressourcen und fachliche Eignung der Aufsichtsratsmitglieder betrifft, bei Unternehmen mit öffentlichen Anteilseignern keine anderen Anforderungen als bei Unternehmen in privater Hand gestellt werden. Angesichts des komplexen und problembehafteten Großbauvorhabens BER mit seinen hohen Risiken für den Landeshaushalt ist umso mehr eine besonders hohe zeitliche Verfügbarkeit und fachliche Expertise der Aufsichtsratsmitglieder der FBB erforderlich. Dies kann nur erreicht werden, wenn das Land bei der Auswahl und Entsendung von FBB-Aufsichtsratsmitgliedern auch auf externe Persönlichkeiten mit breitem Erfahrungswissen und fundierten Kenntnissen in Bezug auf Großbauvorhaben, Finanzmanagement, Unternehmensorganisation und Aufsichtsrats Tätigkeit zurückgreift, welche auch über Durchsetzungsvermögen und entsprechende zeitliche Ressourcen verfügen. Insoweit wäre das MdF als Gesellschaftervertreter und Teil der Gesellschafterversammlung gut beraten gewesen, in Erfüllung der ihm gegenüber der FBB obliegenden Treuepflicht auf eine dem Überwachungsgegenstand adäquate Besetzung der Aufsichtsratsmandate hinzuwirken. (III. A. 1.2.6)
- I. 5 In diesem Zusammenhang sollte nach Auffassung des LRH auch über eine den erheblichen Anforderungen an die Überwachungstätigkeit angemessene Vergütung der Aufsichtsratsmitglieder nachgedacht werden. (III. A. 1.2.6)

Zur Gesellschafterversammlung der FBB

- I. 6 Zwischen Juni 2010 und Februar 2013 fanden zehn Gesellschafterversammlungen statt. Trotz der zum Teil weitreichenden Beschlüsse dauerten die zehn Versammlungen insgesamt lediglich rund zwei Stunden. Die längste Sitzung dauerte 44 Minuten, die kürzeste zwei Minuten. Die gesellschaftsvertraglich vorgesehene Einberufungsfrist wurde zumeist nicht eingehalten. Das MdF begründete dies damit, dass die Gesellschaftervertreter ihre Beschlussfassungen bereits im Umfeld der Aufsichtsratssitzungen umfänglich vorbereiten. (III. A. 1.3.3)

Diese von praktischen Überlegungen geleitete Herangehensweise ist für solche Unternehmen nachvollziehbar, deren Lage und Geschäftsentwicklung offensichtlich unauffällig und plangemäß sind. Für die FBB ist diese Praxis angesichts der massiven Störungen im Projektverlauf nicht mehr vertretbar. Gesellschafterversammlung und Aufsichtsrat sind unabhängige Organe der FBB, die vom Gesellschaftsrecht mit eigenen Rechten und Pflichten ausgestattet sind. Auch wenn dies eine gesellschaftsrechtliche Selbstverständlichkeit darstellt, ist die Erinnerung an den darin zum Ausdruck kommenden Grundsatz mit Blick auf die bei der FBB gelebte Praxis und das Selbstverständnis des MdF notwendig. Um künftig einen plangemäßen Projektverlauf zu gewährleisten ist es zwingend erforderlich, dass sich insbesondere die Gesellschafterversammlung ihrer Eigenständigkeit bewusst wird und die ihr eingeräumten Rechte vollumfänglich und nicht nur als Annex des Aufsichtsrats wahrnimmt. Vermengt man die Sphären der Gesellschafterversammlung und des Aufsichtsrats, verlieren gesellschaftsrechtlich vorgesehene Kontroll- und Schutzmechanismen an Wirkung. (III. A. 1.4)

- I. 7 Die vom Gesellschaftsrecht vorgesehene herausgehobene Bedeutung der Gesellschafter gegenüber dem Aufsichtsrat kam aber auch aufgrund der Stellung der handelnden Personen innerhalb der Hierarchie der Landesregierung vorliegend nicht hinreichend zur Geltung. Durch die MdF-interne Struktur war denjenigen Personen, die die Gesellschafterrechte und -pflichten bei der FBB wahrnehmen sollten, d. h. der Staatssekretärin und den Mitarbeitern des sie unterstützenden Beteiligungsreferats (BetRef.), ein Aufsichtsratsmitglied, der Finanzminister, diensthierarchisch vorgesetzt. Aus aufbauorganisatorischer Sicht erschwerend kam hinzu, dass zwei weitere Mitglieder der Landesregierung, der Ministerpräsident und der Wirtschaftsminister, im Aufsichtsrat der FBB vertreten waren. Letzteren gegenüber hätte allenfalls der Finanzminister – unter der Voraussetzung der vorherigen Niederlegung seines Aufsichtsratsmandats – eine starke Gesellschafterposition einnehmen

können. Bei regulärem, unauffälligem Geschäftsverlauf dürfte die vorgenannte hierarchische Konstellation zwar unproblematisch sein. Als konfliktträchtig erweist sie sich jedoch, wenn – wie im Falle eines problematischen Verlaufs des Großbauvorhabens BER – der Gesellschafter zu der Einschätzung gelangen müsste, dass die Überwachungstätigkeit des Aufsichtsrats bzw. der landesentsandten Mitglieder unzureichend ist. (III. A. 2.3.1)

- I. 8 Darüber hinaus schwächte es die Gesellschafterposition zusätzlich, dass das die Gesellschaftervertreterin bei der Ausübung der Gesellschafterrechte unterstützende BetRef. auch eine Referentenfunktion für ein Aufsichtsratsmitglied, den Finanzminister, ausübte. Hierbei hatte das BetRef. insbesondere zu den Sitzungsvorlagen der Geschäftsführung Stellung zu nehmen und dem Finanzminister bei Bedarf über die Ergebnisse von Aufsichtsratssitzungen zu berichten. Dies stand zum einem dazu im Widerspruch, dass nach dem Gesellschaftsrecht die Aufsichtsratsmitglieder den Gesellschaftern Bericht über Angelegenheiten der Gesellschaft und des Aufsichtsrats zu erstatten haben und nicht umgekehrt. Durch seine umfangreichen Unterstützungsleistungen für den Finanzminister als Aufsichtsratsmitglied konnte das BetRef. zum anderen aber auch nicht mehr kritisch oder wenigstens neutral bei der Vorbereitung der Entscheidungen über Entlastung und Haftung des Aufsichtsrats sein, denn dabei stand indirekt auch seine eigene Unterstützungsleistung auf dem Prüfstand. (III. A. 2.3.2)

Zum passiven Schallschutz

- I. 9 Als Vertreter des Gesellschafters Land Brandenburg, das Kapitalnachsüsse in dreistelliger Millionenhöhe befürchten musste, hätte das MdF eine äußerst kritische Haltung zum Handeln bzw. Unterlassen der Beteiligten im Hinblick auf den baulichen Anwohnerschallschutz einnehmen müssen. Dies gilt hinsichtlich
- der Verantwortlichkeit der Planfeststellungsbehörde (Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft - MIL): Das MIL hat in seinem Planfeststellungsbeschluss 2004 im Vergleich zum Fluglärmenschutzgesetz überobligatorische Tagschallschutzziele festgelegt und diese im Planergänzungsverfahren 2009 bestätigt, obwohl die FBB das MIL in einer Besprechung im November 2008 auf die gravierende Kostenfolge hingewiesen hatte. In dieser Besprechung war dem MIL auch bekannt geworden, dass die FBB eine von ihm nicht geteilte Rechtsauffassung hinsichtlich der Tagschallschutzregelung im Planfeststellungsbeschluss vertrat.

Der LRH beanstandet insoweit die nach Lage der Akten unzureichende Kommunikation innerhalb der Landesregierung. Das MIL hätte zumindest die vom Land Brandenburg in den Aufsichtsrat entsandten Mitglieder der Landesregierung und insbesondere das MdF – in dessen Verantwortung für die Wahrnehmung der Gesellschafterrechte bei der FBB und für den Landeshaushalt – über die gravierenden Risiken unterrichten müssen, die der Rechtsauffassung der FBB innewohnten. Aus dem von der FBB vorgesehenen, im Vergleich zum Planfeststellungsbeschluss reduzierten Schallschutzprogramm ergaben sich nicht nur erhebliche Kostenfragen. Ein unzureichender Anwohnerschallschutz bedeutete auch eine Gefährdung des BER-Inbetriebnahmetermins. Unabhängig von der Frage, ob das MIL insoweit rechtlich zur Informationsweitergabe verpflichtet war, sollte doch die Kommunikation innerhalb der Landesregierung zum Wohle des Landes so gestaltet sein, dass betroffene Stellen über derart wesentliche Risiken ins Bild gesetzt werden; (III. B. 2.2.1)

- der Vorgehensweise der FBB: Die FBB ließ den Planfeststellungsbeschluss im Jahr 2004 bestandskräftig werden und verfolgte bis Mitte 2012 ein reduziertes Schallschutzprogramm, ohne wenigstens die entsprechende Risikovorsorge zu treffen und ohne hierüber nach Lage der Akten Aufsichtsrat und Gesellschafter frühzeitig und vollumfänglich zu informieren. Auch bildete die FBB das Schallschutzrisiko in ihren Jahresabschlüssen und Lageberichten zu spät und unzureichend ab; (III. B. 2.2.2.1, 3 und 4)
- der Versäumnisse des Aufsichtsrats: Nach Bekanntwerden der Tagschallschutzproblematik rügte der Aufsichtsrat nach Lage der Akten die mangelhafte Informationspolitik der FBB-Geschäftsführung nicht und ließ sich von dieser auch nicht Entstehung und Entwicklung der Problematik darlegen. Ferner lehnte der Finanz- und Prüfungsausschuss des Aufsichtsrats im Dezember 2011 den Vorschlag des Finanzministers ab, hinsichtlich der Kosten für den Schallschutz eine entsprechende Risikovorsorge zu treffen; (III. B. 2.2.2.2 und 3)

Während das MdF zumindest gegenüber dem LRH das Vorgehen der FBB kritisierte, lieferten die vorgelegten Unterlagen keinen Hinweis darauf, dass es Kenntnisstand und Handeln des MIL und des Aufsichtsrats auch nur hinterfragt hat. Die Gesellschaftervertreterin hätte in Anbetracht der finanziellen Dimension der Schallschutzproblematik Veranlassung gehabt, auf Aufklärung sämtlicher Verantwortlichkeiten zu dringen. (III. B. 5)

Zur Neufestlegung von Eröffnungsterminen sowie dem Umgang mit planabweichenden Projektentwicklungen und Projektstörungen

- I. 10 Die FBB vergab Anfang 2008 die Ausführungsplanung an eine Planungsgemeinschaft (pg), die sie bereits mit der Generalplanung und Bauüberwachung beauftragt hatte. Dies führte dazu, dass die pg bis zur Vertragsauflösung Ende Mai 2012 die Qualität ihrer eigenen Ausführungsplanung hinsichtlich des Fluggastterminals selbst kontrollierte. Infolge dieser umfassenden Vereinigung von Planungs- und Überwachungsaufgaben war ausgerechnet bei für das Bauvorhaben hochrelevanten Ingenieurleistungen die Trennung von ausführender und überwachender Tätigkeit nicht gewährleistet. Eine solche Funktionstrennung stellt jedoch die Grundanforderung an ein wirksames Kontrollsystem dar.

Bereits der Aufsichtsrat hätte die Problematik einer Vereinigung von Planungs- und Überwachungsaufgaben unter dem Dach eines Auftragnehmers (pg) aufgrund der ihm vorgelegten Unterlagen rechtzeitig erkennen und unterbinden müssen.

Als Gesellschaftervertreter hätte das MdF in Erfüllung seiner Treuepflicht gegenüber der FBB im Zusammenwirken mit den anderen Gesellschaftern die Beauftragung eines sich selbst überwachenden Planers per Weisung an die Geschäftsführung abwenden müssen. (III. C. 2)

- I. 11 Am 25.06.2010 stimmte der Aufsichtsrat einer Verschiebung des Inbetriebnahmetermins vom 30.10.2011 um sieben Monate auf den 03.06.2012 zu. Die FBB begründete die Verschiebung im Wesentlichen mit Mängeln und Verzögerungen bei der Planung der technischen Gebäudeausrüstung (TGA) im Fluggastterminal und mit den Auswirkungen der europäischen Sicherheitsvorschriften zur Flüssigkeitsmitnahme. Aus den dem Aufsichtsrat als Grundlage für den Verschiebungsbeschluss dienenden Unterlagen war zu entnehmen, dass der neue Inbetriebnahmetermin 03.06.2012 nur gehalten werden könne, wenn bestimmte Voraussetzungen termingerecht erfüllt werden und keine zusätzlichen Probleme auftreten. In den Folgemonaten zeigte sich jedoch, dass mehrere dieser Terminbedingungen nicht erfüllt wurden. Darüber hinaus informierte die Geschäftsführung den Aufsichtsrat im Juni 2011 über erhebliche, zusätzliche Auflagen der Behörden in dem umzuplanenden Terminalbereichen, u. a. beim Entrauchungskonzept. Ab Herbst 2011 traten weitere Probleme auf, die spätestens Ende 2011 erhebliche Zweifel daran aufkommen lassen mussten, dass der BER am 03.06.2012 in Betrieb genommen werden kann. So ergab sich z. B. Nachrüstungsbedarf bei Kabeltrassen, waren Brandschutzklappen

und Entrauchungskanäle nicht genehmigt sowie Fragen des Schallschutzes und der Brandabwehr ungeklärt. Trotz Zuspitzung der Probleme und dem näher rückenden Eröffnungstermin teilte die Geschäftsführung dem Aufsichtsrat Anfang Dezember 2011 auf Nachfrage mit, dass es weiterhin realistisch sei, dass der BER am 03.06.2012 eröffnet wird. Mit dieser Aussage begnügte sich der Aufsichtsrat, anstatt sie mit Blick auf die schwerwiegenden Probleme und fortbestehenden Verzögerungen intensiv zu hinterfragen. In dieser Phase wäre es angezeigt gewesen, dass der Aufsichtsrat die bauausführenden Firmen zum Projektstand sowie zur Schwere und Lösbarkeit der bestehenden Probleme befragt. (III. C. 3.1, 3.2 und 0)

- I. 12 Spätestens im Januar 2012 wurde deutlich, dass die im Brandschutzkonzept geforderte vollautomatische Verknüpfung zwischen Brandmeldeanlage und Entrauchung im Fluggastterminal bis zum Eröffnungstermin am 03.06.2012 nicht möglich sein wird. Aus diesem Grund entwickelte die FBB zusammen mit der pg die sog. „Mensch-Maschine-Lösung“, die den vorübergehenden Einsatz einer Handbedienebene im Fall einer notwendigen Entrauchung vorsah. In der Aufsichtsratssitzung am 20.04.2012 versicherte die Geschäftsführung auf Nachfrage mehrerer Aufsichtsratsmitglieder, dass trotz der bestehenden Probleme aus aktueller Sicht der Eröffnungstermin gesichert sei. Die pg teilte am 07.05.2012 schließlich mit, dass sie die Fertigstellungsbescheinigung nicht unterzeichnen werde, woraufhin das Bauordnungsamt die „Mensch-Maschine-Lösung“ als Übergangskonzept endgültig ablehnte. Am selben und am darauffolgenden Tag informierte die FBB-Geschäftsführung Teile des Aufsichtsrats und die Landesregierungen Berlins und Brandenburgs, dass der Eröffnungstermin verschoben werden müsse. (III. C. 3.4)

- I. 13 Am 16./17.05.2012, d. h. nur wenige Tage nach der Aufhebung des bisherigen Eröffnungstermins, beschloss der Aufsichtsrat, den BER am 17.03.2013 zu eröffnen. Der Aufsichtsrat beschloss des Weiteren, die FBB bei ihrem Vorhaben zu unterstützen, die mit der pg geschlossenen Bauplanungs- und Bauüberwachungsverträge (s. o. I. 10) aufzulösen und die entsprechenden Leistungen nunmehr in Eigenverantwortung auszuführen. Auch berief der Aufsichtsrat den technischen Geschäftsführer zum 01.06.2012 ab. Es wäre in dieser Projektphase für den Aufsichtsrat angezeigt gewesen, sich durch die bauausführenden Firmen und externe Sachverständige bestätigen zu lassen, dass der neue Eröffnungstermin realistisch ist. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der Entbindung der pg und des technischen Geschäftsführers von ihren Aufgaben. Das MdF hätte hierauf in seiner Rolle als Gesellschafter bestehen sollen. (III. C. 3.5)

- I. 14 Es ist positiv hervorzuheben, dass sich nach dieser Inbetriebnahmeverschiebung die Sitzungsfrequenz des Aufsichtsrats und seiner Ausschüsse erheblich erhöhte. Insbesondere war es zuvor beim Projektausschuss zu einer zehnmonatigen Sitzungslücke zwischen Juni 2011 und April 2012 gekommen. Auch hinterfragte der Aufsichtsrat die weiterhin planabweichende Projektentwicklung nunmehr kritisch und ausführlich. Zumindest im Juni und August 2012 hörte er die bauausführenden Firmen an und ließ er sich von der Geschäftsführung Maßnahmen zur Reorganisation des Projekts „Bau des BER“ darlegen. (III. C. 3.6)

- I. 15 Der vom Aufsichtsrat zum 01.08.2012 bestellte neue technische Geschäftsführer kam zu dem Ergebnis, dass die zum 17.03.2013 geplante Eröffnung nicht möglich sein wird. Anfang September 2012 beschloss der Aufsichtsrat daher den Eröffnungstermin erneut zu verschieben, nunmehr auf den 27.10.2013. Es bestehen Zweifel, dass der Aufsichtsrat bei der Beschlussfassung über den nunmehr vierten Inbetriebnahmetermin die gebotene Sorgfalt anwendete. Die Gesellschaftervertreterin hätte – auch angesichts einer nur dreitägigen Ladungsfrist – auf eine angemessene Vertagung der Inbetriebnahmeentscheidung drängen und sich über die Entscheidungsgrundlagen näher informieren sollen. Dies hätte ihre Treuepflicht gegenüber der Gesellschaft geboten. (III. C. 3.6)

Anfang Januar 2013 erklärte die Geschäftsführung der FBB, dass auch dieser neu festgelegte Inbetriebnahmetermin nicht gehalten werden könne. (III. C. 3.7.1)

- I. 16 Im April 2013 beschloss der Aufsichtsrat, von seinem ursprünglichen Plan Abstand zu nehmen, ein externes Querschnittscontrolling für das Projekt „Bau des BER“ mit unmittelbarer Berichtspflicht gegenüber dem Aufsichtsrat einzurichten. Ziel dieses Controllinginstruments war es ursprünglich, dem Aufsichtsrat angesichts der anspruchsvollen und komplexen planerischen, technischen und finanziellen Fragen mehr Sicherheit bei der Beurteilung des Projektstands und -fortschritts zu geben. Wesentlicher Grund, weshalb der Aufsichtsrat von dem ihn unterstützenden Controlling wieder absah, war die mittlerweile erfolgte bzw. geplante Neubesetzung der Geschäftsführung.

Der ausdrückliche Verzicht des Aufsichtsrats auf ein ihn unterstützendes Controlling ist sehr kritisch zu sehen. Die eigene Beurteilungssicherheit des Aufsichtsrats in Bezug auf die komplexe Problemlage erhöhte sich durch die Neubesetzung der Geschäftsführung nicht. Spätestens Anfang 2013, als nicht einmal ein neuer Eröffnungstermin bestimmt werden konnte, hätten Aufsichtsrat und Gesellschafter

erkennen können, dass der Aufsichtsrat – der im Wesentlichen durch Regierungsmitglieder, Staatssekretäre und Betriebsrats- bzw. Gewerkschaftsvertreter besetzt ist – sich bei der Überwachung des hochkomplexen Großbauvorhabens BER durch externes und unabhängiges Know-How unterstützen lassen sollte. Hierauf hätte die Gesellschaftervertreterin für das Land Brandenburg mit Nachdruck hinwirken sollen. Der ausdrückliche Verzicht auf die Installierung eines den Aufsichtsrat unterstützenden Controllings ist als schwerwiegend und in die Zukunft hinein wirkend einzuschätzen.

(III. C. 3.7.2)

- I. 17 Aus den dem LRH vorgelegten Unterlagen geht nicht hervor, dass das MdF sich mit den Risiken, die mit den jeweiligen Inbetriebnahmetermeninen verbunden waren, ausreichend und kritisch auseinandergesetzt hat. Auch unterrichtete das BetRef. den/die Gesellschaftervertreter/in im Zeitraum Juni 2010 bis Mai 2012 nach Lage der Akten nicht ausreichend über den zunehmend planabweichenden und problematischen Projektverlauf. Erst nach der zweiten Inbetriebnahmeverschiebung im Mai 2012 fielen die Ausarbeitungen des BetRef. – zum Teil – deutlich differenzierter und kritischer aus. Als Gesellschaftervertreterin konnte die Staatssekretärin grundsätzlich darauf vertrauen, korrekt und umfassend vom BetRef. informiert zu werden. Sie hatte aber nach der ersten Inbetriebnahmeverschiebung und dem anhaltend planwidrigen Projektverlauf Anlass, die ihr zur Verfügung gestellten Informationen mit erhöhter Sorgfalt auf Plausibilität zu prüfen. In den Akten des BetRef. waren demgegenüber kaum inhaltliche Anmerkungen der Gesellschaftervertreterin zu dem problematischen Bauverlauf verzeichnet. Auch nahm sie an keiner Gesellschafterversammlung oder Aufsichtsratssitzung persönlich teil, um sich dort selbst ein Bild über das Projektgeschehen und die Überwachungstätigkeit des Aufsichtsrats zu machen.

Die Auffassung des MdF, dass baulich-technische Fragen der Entwicklung des BER-Projekts bzw. deren Beurteilung außerhalb seiner Zuständigkeit lägen, teilt der LRH nicht. Es gibt keine geteilte Gesellschafterzuständigkeit. Die gesellschaftsrechtliche Treuepflicht gebietet es dem MdF, Schaden von der Gesellschaft abzuwenden und im Falle heraufziehender Gefährdungen des Unternehmenswohls – unabhängig davon, aus welchem Bereich der Unternehmenstätigkeit sie resultieren – von den Gesellschafterbefugnissen Gebrauch zu machen und wirksame Gegensteuerungsmaßnahmen zu treffen. Für das Unternehmenswohl der FBB ist die Entwicklung des Bauprojekts BER von höchster Priorität. Daher muss sich das MdF als Gesellschaftervertreter hierüber ausreichend informieren, um in der Gesellschafterversammlung

als dem höchsten und einzig weisungsbefugten Willensbildungsorgan der FBB entsprechende Entscheidungen treffen zu können.

Der LRH bezweifelt, dass ein in der FBB mit privaten Mitteln investierter und alle Chancen und Risiken persönlich tragender, treuer Anteilseigner ähnlich lange und unkritisch wie das MdF verharret hätte, ohne von den genannten Einflussmöglichkeiten gegenüber der Geschäftsführung und dem Aufsichtsrat Gebrauch zu machen.

(III. C. 3.8.3)

Zur Ermittlung des Kapitalmehrbedarfs von 1,2 Mrd. Euro

I. 18 Mit dem Haushaltsgesetz 2013/2014 von Mitte Dezember 2012 wurden 444 Mio. Euro als Zuweisungen an die FBB in den Haushaltsplan eingestellt. Dies entspricht dem Anteil des Gesellschafters Land Brandenburg (37 %) an dem von der FBB geltend gemachten Kapitalmehrbedarf von 1,2 Mrd. Euro. Den Kapitalmehrbedarf hatte die FBB selbst ermittelt. Bereits zum damaligen Zeitpunkt mussten sich Zweifel an der Belastbarkeit der Berechnung des Kapitalbedarfs ergeben, da hierin mehrere Risikofaktoren nicht hinreichend berücksichtigt wurden. Insbesondere waren die Kostenrisiken aus

- der sich abzeichnenden erneuten Inbetriebnahmeverschiebung,
- möglichen Schadensersatzforderungen,
- der Ausgestaltung des passiven Anwohnerschallschutzes,
- dem Änderungsbedarf an der Entrauchungsanlage sowie
- der Beseitigung bestehender Baumängel

weder angemessen in der Berechnung des Kapitalbedarfs abgebildet noch zumindest nachrichtlich benannt. Das BetRef. wies die Gesellschaftervertreterin, welcher die letztgültige Entscheidung und Verantwortung bei der Wahrnehmung der Gesellschafterrechte bei der FBB oblag, in seinen Vermerken nicht auf die mangelnde Belastbarkeit der jeweiligen Berechnungsstände in der zweiten Jahreshälfte 2012 hin. Den vorgelegten Unterlagen ist aber auch nicht zu entnehmen, dass die Gesellschaftervertreterin aus eigener Initiative die Validität des geltend gemachten Kapitalbedarfs hinterfragt hat.

In dieser Projektphase ab Juni 2012 hätten der Kapitalmehrbedarf von 1,2 Mrd. Euro und die Notwendigkeit, diesen durch Gesellschaftermittel zu finanzieren, nicht mehr verhindert werden können. Ein privatinvestierter Gesellschafter hätte im Fall von Nachschüssen dieser Größenordnung jedoch alle ihm zur Verfügung stehenden Möglichkeiten genutzt, um eine vollumfängliche und aussagefähige Kapitalmehrbedarfsberechnung unter Einbezug aller Risiken nach dem Vorsichtsprinzip zu erlangen. Das MdF war hingegen – u. a. vor dem Hintergrund der angestrebten beihilferechtlichen Notifizierung – offenbar bereit, die Kapitalmehrbedarfsberechnung zu akzeptieren, obwohl sich ein darüber hinausgehender Kapitalmehrbedarf deutlich erkennbar abzeichnete. Dabei mag das MdF als Gesellschaftervertreter in erster Linie bestrebt gewesen sein, die Liquidität der FBB sicherzustellen und eine mögliche Insolvenz sowie das Fälligwerden der Landesbürgschaften für die Bankdarlehen der FBB (888 Mio. Euro) zu verhindern. Jedoch hätte der Landtag über die erhebliche Wahrscheinlichkeit weiterer Nachschüsse zugunsten der FBB in aller Klarheit in Kenntnis gesetzt werden sollen. (III. D. 2)

Zum internen Kontrollsystem und Risikomanagementsystem

- I. 19 Ein wirksames internes Kontrollsystem (IKS) und ein Risikomanagementsystem (RMS) bilden eine wesentliche Grundlage für den nachhaltigen Erfolg und Bestand eines Unternehmens. Zusammen umfassen die beiden Systeme die Gesamtheit der Grundsätze, Verfahren und Maßnahmen, die die Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit, Risikobegrenzung und Ordnungsmäßigkeit der Geschäftstätigkeit sichern sollen. Wichtige Elemente des IKS/RMS eines Unternehmens sind unter anderem eine sachgerechte Aufbauorganisation mit hinreichenden Funktionstrennungen, das Planungswesen und Controlling, das Risikofrüherkennungssystem, die interne Revision, das Vertragsmanagement und das Compliance Management. Es liegt in der Verantwortung der Geschäftsführung, das IKS/RMS angemessen auszugestalten und den Nachweis für dessen Wirksamkeit zu erbringen. Hierüber hat die Geschäftsführung dem Aufsichtsrat regelmäßig Bericht zu erstatten.

Während des Betrachtungszeitraums Juni 2010 bis Februar 2013 hat die FBB infolge der Inbetriebnahmeverschiebungen die Zuständigkeiten und Abläufe zur Umsetzung und Steuerung des Projekts „Bau des BER“ mehrfach verändert. Jedoch erwiesen sich diese Maßnahmen als nicht durchgreifend. Das IKS/RMS der FBB war über Jahre hinweg nicht dem Projekt BER angemessen ausgestaltet. Mit den

Defiziten im IKS/RMS waren auf Seiten der FBB wesentliche Ursachen für die Terminverschiebungen und Kostensteigerungen bei der Umsetzung des Projekts „Bau des BER“ gelegt. (III. E. 2 und 3)

- I. 20 Der Aufsichtsrat hat die gesetzliche Pflicht, die Wirksamkeit des IKS/RMS zu überwachen. Durch den problematischen Verlauf des Bauvorhabens BER stand die FBB unter hohem zeitlichem und finanziellem Druck. Hierdurch und durch die Bedeutung des Bauvorhabens BER waren die Anforderungen an die Überwachungstätigkeit des Aufsichtsrats deutlich erhöht. Bereits nach der ersten Inbetriebnahmever-schiebung Mitte 2010 hätte der in erster Linie zuständige Finanz- und Prüfungsausschuss des Aufsichtsrats das erkennbar problembehaftete IKS/RMS der FBB einer grundlegenden und systematischen Überprüfung unterziehen müssen. Wie vom Aufsichtsrat in seiner Sitzung am 16.05.2012 selbst zutreffend festgestellt, wäre eine „gewisse Bösgläubigkeit [...] nach den Erfahrungen von 2010 sehr angebracht gewesen“. Je problematischer sich der Projektverlauf entwickelte, desto mehr hätte sich dem Finanz- und Prüfungsausschuss bzw. dem Aufsichtsrat aufdrängen müssen, dass eine solche Überprüfung des IKS/RMS notwendig ist. Es gibt deutliche Hinweise, dass der Aufsichtsrat – insbesondere dessen Finanz- und Prüfungsausschuss – seine gesetzliche Pflicht zur Überwachung der Wirksamkeit des IKS/RMS im Betrachtungszeitraum Juni 2010 bis Februar 2013 nicht mit der gebotenen Sorgfalt erfüllt hat. (III. E. 4)

- I. 21 Die Gesellschaftervertreterin war infolge der MdF-internen Arbeitsteilung darauf angewiesen, vom BetRef. rechtzeitig und umfassend über erkennbare Mängel des IKS/RMS informiert zu werden. Dies ist nach der Aktenlage zumindest bis Mitte 2012 nicht geschehen. Aber auch ohne Detailkenntnis von den konkreten Defiziten musste für die Gesellschaftervertreterin anhand des nicht plangemäßen Projektverlaufs erkennbar gewesen sein, dass in der FBB-Organisation grundlegende Mängel bestanden, die trotz wiederholter Reorganisationsmaßnahmen nicht beseitigt wurden. In Erfüllung der gegenüber der Gesellschaft bestehenden Treuepflicht hätte sie spätestens Ende 2012 bzw. Anfang 2013 auf eine organisatorische Tiefenprüfung der gesamten FBB-Organisation durch ausschließlich externe Sachverständige hinwirken sollen. (III. E. 5 und 6)

Zum Verfahren zur Prüfung der Organhaftung betreffend die Mitglieder der Geschäftsführung und des Aufsichtsrats

- I. 22 Auf Veranlassung des Aufsichtsrats prüften externe Dienstleister im Jahr 2013, ob durch das Handeln von FBB-Geschäftsführern und Aufsichtsratsmitgliedern im Zusammenhang mit den Inbetriebnahmeverschiebungen vom 03.06.2012 auf den 17.03.2013 und vom 17.03.2013 auf den 27.10.2013 Haftungstatbestände erfüllt wurden. Der LRH untersuchte, ob das Verfahren dieser Organhaftungsprüfung geeignet war, ein unabhängiges und aussagekräftiges Prüfungsergebnis zu gewährleisten. Ferner bewertete der LRH ausgewählte inhaltliche Erörterungen der Haftungsgutachter anhand seiner eigenen Prüfungsfeststellungen.

Das Verfahren der Organhaftungsprüfung vollzog sich in drei Stufen:

- Stufe 1: Erstellung eines Rechenschaftsberichts durch die FBB
- Stufe 2: Prüfung des Rechenschaftsberichts durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
- Stufe 3: Darauf aufbauend Erstellung der Haftungsgutachten betreffend Geschäftsführung und Aufsichtsrat durch eine Rechtsanwaltskanzlei

Die Rechtsanwaltskanzlei legte am 04.06.2013 zunächst das Gutachten zur Haftung der Geschäftsführer und – nach Befragung einzelner Aufsichtsratsmitglieder – am 09.09.2013 das zur Haftung der Aufsichtsratsmitglieder vor. Im Ergebnis stellte sie Pflichtverletzungen bei der FBB-Geschäftsführung fest, verneinte sie jedoch bei den Aufsichtsratsmitgliedern. (III. F. 2 und 3)

- I. 23 Diese Gutachten haben aus Sicht des LRH eine sehr eingeschränkte Reichweite und Aussagekraft, da
- der den Haftungsgutachten zugrunde gelegte Sachverhalt im Einflussbereich nicht neutraler Personen erarbeitet bzw. geprüft wurde: So wurde der Rechenschaftsbericht (Stufe 1) im Einflussbereich eines damaligen FBB-Geschäftsführers erstellt, dessen Handeln im Zusammenhang mit einer der Inbetriebnahmeverschiebungen zu untersuchen war. Vor allem aber war davon auszugehen, dass leitende FBB-Mitarbeiter, deren Handlungen relevant für die Beurteilung von Pflichtverletzungen insbesondere früherer Geschäftsführer waren, an der Zusammenstellung der Fakten im Rechenschaftsbericht mitwirken würden. Der Aufsichtsrat wiederum hatte durch Auswahl und Steuerung der

Wirtschaftsprüfungsgesellschaft die Möglichkeit, Einfluss auf die Prüfung des Rechenschaftsberichts (Stufe 2) zu nehmen. Die Rechtsanwaltskanzlei (Stufe 3) hatte bis auf Gespräche mit einigen Aufsichtsratsmitgliedern vereinbarungsgemäß keine eigenen Sachverhaltsermittlungen durchgeführt. Sie wurde zwar von den Gesellschaftern begleitet, jedoch hätte die Federführung bei der Klärung der Organhaftungsfragen vollumfänglich bei den Gesellschaftern liegen müssen. (III. F. 1.3, 2.2.1 f., 3.2.1.2.2, 3.2.2.5.1 und 3.3.2.2)

- der Stand des zugrunde gelegten Sachverhalts unverbindlich und unklar war: Die den Gutachten zugrunde gelegte Sachverhaltsdarstellung war von ihren Verfassern innerhalb der FBB (Stufe 1) nicht unterzeichnet und zum Teil als unverbindliches „Entwurfsexemplar“ bezeichnet. In ihrem „Zusätzlichen Prüfbericht“ hatte die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (Stufe 2) versucht, gravierende Mängel dieses Rechenschaftsberichts der FBB zu beheben. Die Rechtsanwaltskanzlei führte diesen zusätzlichen Bericht nicht in den „wesentlichen“ ihrem Gutachten zugrunde liegenden Unterlagen auf und gab lediglich an, Arbeitsstände erhalten zu haben. (III. F. 3.3.2.2 und 3.3.2.6.1)
- der zugrunde gelegte Sachverhalt wesentliche Defizite aufwies: Bereits in dem Beschluss des Aufsichtsrats zur Haftungsprüfung und bei der Auftragsvergabe wurden wesentliche haftungsrelevante Bereiche und Zeiträume von der Prüfung ausgeschlossen. Der LRH bemängelt, dass lediglich Haftungsfragen im Zusammenhang mit der Verschiebung der Eröffnungstermine 03.06.2012 und 17.03.2013 untersucht werden sollten. Auch die Haftungsfragen im Zusammenhang mit der Verschiebung des Eröffnungstermins 30.10.2011 und der Schallschutzproblematik hätten aus Sicht des LRH geprüft werden müssen, schon um ggf. eine Verjährung von Ansprüchen zu verhindern. (III. F. 2.2.3)

Des Weiteren hatte die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (Stufe 2) auch bei ihrer zusätzlichen Prüfung keine Kenntnis von Informationsflüssen an Aufsichtsratsmitglieder außerhalb der förmlichen Berichterstattung erlangt. Ferner mangelte es weitgehend an Darstellungen zur Reaktion der Aufsichtsratsmitglieder auf kritische Projektereignisse und damit an einer entscheidenden Grundlage für die Beurteilung etwaiger Pflichtverletzungen. Die Rechtsanwaltskanzlei stützte sich deshalb bei ihren Bewertungen hinsichtlich der Verantwortlichkeit des Aufsichtsrats wesentlich auf Gespräche, die sie mit wenigen Aufsichtsratsmitgliedern führte, d. h. auf deren unbelegte Erinnerungen. (III. F. 3.3.2.6.1)

Die Rechtsanwaltskanzlei räumte selbst ein, dass der von ihr zugrunde gelegte Sachverhalt in einigen wesentlichen Bereichen nicht hinreichend sei, um eine umfassende Haftungsprüfung zu ermöglichen. Dies gelte vor allem für die grundlegende Frage, ob und in wieweit es durch das Handeln der Organe der FBB selbst zu Inbetriebnahmeverzögerungen kam. Gerade dies aber hätte ein wesentlicher Gegenstand der Haftungsprüfung sein müssen. Ferner konnte die Rechtsanwaltskanzlei mangels Kenntnis von Schäden diese ebenso wenig belastbar beurteilen wie eine eventuelle Kausalität zwischen Pflichtverletzungen und Schäden.

(III. F. 3.3.2.3 und 3.3.2.6.1)

Die Defizite in dem dem Rechtsgutachten zugrunde gelegten Sachverhalt sind auch darauf zurückzuführen, dass der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (Stufe 2) für die Erstellung ihres Prüfberichts und des – aufgrund erheblicher Mängel in der Sachverhaltsdarstellung der FBB (Stufe 1) notwendigen – zusätzlichen Prüfberichts jeweils nur ein Monat zur Verfügung stand.

(III. F. 3.2.1.2.4 und 3.2.3.4.1)

- I. 24 Insgesamt stellte das Haftungsprüfungsverfahren in Konzeption, Durchführung und Ergebnis keine geeignete Grundlage für eine umfassende und objektive Beurteilung von Pflichtverletzungen der FBB-Organmitglieder dar. Zu zahlreich und bedeutend waren die formalen, aber auch inhaltlichen Mängel. Trotz Kenntnis von den Bedingungen und Mängeln der Sachverhaltsaufbereitung machte sich die Gesellschaftervertreterin auf Vorschlag des BetRef. die Ergebnisse der Haftungsprüfung zu Eigen und schloss das Verfahren trotz der Hinweise des LRH zügig ab. Demgegenüber hätte das MdF in Erfüllung der gegenüber der FBB bestehenden gesellschaftsrechtlichen Treuepflicht insbesondere darauf hinwirken sollen bzw. müssen, dass die Gesellschafterversammlung die Aufsichtsratsmitglieder erst entlastet, wenn im Ergebnis eines objektiven, ordnungsgemäßen Prüfungsverfahrens und nach eigener kritischer Wertung dieses Ergebnisses keine Zweifel daran bestehen, dass die Aufsichtsratsmitglieder bei ihrer Tätigkeit die erforderliche Sorgfalt angewandt haben. Ergeben sich indes Zweifel an der Sorgfalt der Aufsichtsratsmitglieder, sind sie solange nicht zu entlasten bis sie entsprechend der gesellschaftsrechtlichen Beweislastverteilung in § 93 Abs. 2 Aktiengesetz ihre Sorgfalt nachgewiesen haben.

(III. F. 3.3.3.3.2 und 4)

- I. 25 Vor dem Hintergrund seiner Feststellungen bestehen für den LRH Zweifel, ob eine erneute Prüfung der Haftung der Aufsichtsratsmitglieder zu denselben Ergebnissen wie die damalige Prüfung kommen würde.

(III. F. 4)

II Prüfungsverfahren

1 Anlass, Gegenstand und Ziel der Prüfung

Das Land Brandenburg hält eine 37 %ige Beteiligung an der Flughafen Berlin Brandenburg GmbH¹ (FBB). Mitgesellschafter sind das Land Berlin zu 37 % und die Bundesrepublik Deutschland zu 26 %.² Wesentlicher Unternehmensgegenstand der im Jahr 1990 gegründeten FBB ist der Betrieb und der Ausbau des Flughafens Berlin-Schönefeld zum Flughafen Berlin Brandenburg Willy Brandt (BER).³ Aus Sicht des Landes wird damit das wichtigste Infrastrukturprojekt der Region Berlin-Brandenburg verwirklicht. Der BER soll die internationale Einbindung der regionalen Wirtschaft weiter vertiefen und regionales Wachstum und Beschäftigung fördern.⁴

Nachdem das Bundesverwaltungsgericht im März 2006 die Klagen gegen den Planfeststellungsbeschluss in der Hauptsache (Klage auf Aufhebung) abgewiesen hatte⁵, sollte der BER am 30.10.2011 in Betrieb gehen.⁶ Dieser Termin wurde im Juni 2010 und hiernach drei weitere Male verschoben, zuletzt im Januar 2013 auf unbestimmte Zeit (vgl. Kapitel III. C. 3). Die Investitionskosten für den BER waren zum Zeitpunkt des Baubeginns im September 2006 mit rund 2 Mrd. Euro budgetiert.⁷ Sie erhöhten sich im weiteren Projektverlauf erheblich. So machte die FBB u. a. im Jahr 2012 einen Kapitalmehrbedarf von 1,2 Mrd. Euro geltend (vgl. Kapitel III. D). Mitte 2014 sprach sie von Gesamtkosten von 5,4 Mrd. Euro⁸.

¹ Am 17.11.2011 beschloss die Gesellschafterversammlung die Umfirmierung der „Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH“ (FBS) zur „Flughafen Berlin Brandenburg GmbH“ (FBB). Vgl. Protokoll S. 2 und Anlage zur vorgenannten Gesellschafterversammlung. Für eine bessere Lesbarkeit ist im Folgenden ausschließlich von der FBB die Rede.

² Vgl. § 3 Abs. 1 des FBB-Gesellschaftsvertrags i. d. F. vom 17.11.2011.

³ Vgl. § 2 Abs. 1 des FBB-Gesellschaftsvertrags i. d. F. vom 17.11.2011.

⁴ Vgl. Land Brandenburg, MdF: „Bericht über die Beteiligungen des Landes Brandenburg an Unternehmen des privaten und des öffentlichen Rechts – Beteiligungsbericht 2013“, S. 8 und 73.

⁵ BVerwG, Urteile vom 16.03.2006, 4 A 1001.04, 4 A 1073.04, 4 A 1075.04 und 4 A 1078.04 (verfügbar unter <http://www.bverwg.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung.php?jahr=2006&nr=15>; Link am 11.04.2014 eingesehen.)

⁶ Vgl. Pressemitteilung der FBB vom 16.03.2006. Vgl. auch die Pressemitteilung vom 29.12.2004, wonach der BER ursprünglich bereits zum „Winterflugplan 2010“ in Betrieb gehen sollte. Diese an sich erste Verschiebung wird im Folgenden vernachlässigt.

⁷ Vgl. Antwort der Landesregierung (MdF) auf die Kleine Anfrage 2229 vom 05.07.2012 (Drs. 5/5764). Gefragt war nach den „Investitionskosten“. Das MdF verwendete in seiner Antwort den Begriff „Budget Eigeninvest“.

⁸ Im Mai 2014 sprach das MdF von 4,3 Mrd. Euro „Prognose der FBB für die Eigeninvestitionen“ (vgl. Antwort der Landesregierung (MdF) auf die Kleine Anfrage 3509 vom 08.04.2014). Der Vorsitzende der Geschäftsführung sprach im Juni 2014 von 5,4 Mrd. Euro „costs to complete“ bzw. Gesamtkosten für die Fertigstellung des aktuell geplanten Flughafens (vgl. Protokoll Teil 1 zur Sitzung des Sonderausschusses BER im Landtag Brandenburg am 16.06.2014, S. 21 f. (P-SBER 5/15-1)).

Das Land war bereits in vergangenen Jahren finanziell erheblich bei der FBB engagiert⁹:

Einstellungen in die Kapitalrücklage (bis 2010) - davon 159 Mio. Euro für das Bauvorhaben BER	339 Mio. Euro
Gewährung nicht rückzahlbarer Zuschüsse (bis 2004)	122 Mio. Euro
Anteil am Stammkapital	4 Mio. Euro
Zusage einer Bürgschaft* für BER-bezogene Kredite der FBB (2009) * auf erstes Anfordern unter Verzicht auf die Einrede der Vorausklage, der Anfechtbarkeit und der Aufrechenbarkeit	888 Mio. Euro Höchstbetrag

Tabelle 1: Übersicht über das finanzielle Engagement des Landes bei der FBB

Im Jahr 2012 musste die Landesregierung für den von der FBB geltend gemachten Kapitalmehrbedarf zusätzliche 444 Mio. Euro (37 % von 1,2 Mrd. Euro) in den Haushaltsplan 2013/2014 einstellen (vgl. III. D. 1).

Bei seiner Betätigung als Gesellschafter der FBB wurde das Land durch das Ministerium der Finanzen (MdF) vertreten. Dieses nahm neben den Gesellschafterrechten auch die Verwaltung der FBB-Beteiligung wahr. Die mehrfach verschobene Flughafeneröffnung und der zusätzliche Kapitalbedarf der FBB mit der Folge einer erheblichen Belastung des Landeshaushalts ließen Zweifel daran aufkommen, dass das MdF die vorgenannten Aufgaben wirksam und zielgerichtet wahrgenommen hat und gaben Anlass für eine diesbezügliche Betätigungsprüfung gemäß § 92 LHO¹⁰.

Im Zuge seiner Erhebungen identifizierte der Landesrechnungshof Brandenburg (LRH) mehrere Schwerpunkte für die Bewertung des Handelns des MdF. Zunächst untersuchte er die Organisationsstrukturen des MdF daraufhin, ob diese im Fall der FBB-Beteiligung grundsätzlich eine ordnungsgemäße und unbeeinflusste Wahrnehmung seiner Aufgaben als Gesellschaftervertreter ermöglichten. (Vgl. Kapitel III. A.)

⁹ Vgl. Antwort der Landesregierung (MdF) auf die Kleine Anfrage 2294 vom 09.08.2012 (Drs. 5/5953); Bericht einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vom 26.02.2013 über die Prüfung des Jahresabschlusses und des Lageberichts der FBB für das Geschäftsjahr vom 01.01.2012 bis zum 31.12.2012, Anlage V, S. 15; Jahresbericht 2011 des Landesrechnungshofs Brandenburg, S. 225 ff.

¹⁰ Landeshaushaltsordnung i. d. F. der Bekanntmachung vom 21.04.1999 (GVBl. I/99, Nr. 07, S.106), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 10.07.2014 (GVBl. I/14, Nr. 28).

Ferner prüfte der LRH, ob das MdF den Gesellschafterrechten und -pflichten¹¹ des Landes bei der FBB, speziell im Hinblick auf das Bauvorhaben BER, ordnungsgemäß nachgekommen ist. Dies tat er gemäß § 92 Abs. 1 LHO unter Beachtung kaufmännischer Grundsätze. Hierunter werden Prinzipien in Bezug auf die Sorgfalt und Verantwortlichkeit von Mitgliedern von Unternehmensorganen verstanden, die in vergleichbaren und gut geleiteten Unternehmen der Privatwirtschaft Anwendung finden.¹²

Seiner Beurteilung der Aufgabenerfüllung seitens des MdF legte der LRH folgende Untersuchungsfelder zu Grunde, die eine hohe Kosten- bzw. Inbetriebnahmerelevanz aufwiesen und eine besondere Sorgfalt aller Beteiligten erforderten:

- Umsetzung der Auflagen zum passiven Anwohnerschallschutz (III. B);
- Neufestlegung von Eröffnungsterminen sowie Umgang mit planabweichenden Projektentwicklungen und Projektstörungen (III. C);
- Plausibilität und Reichweite des im Jahr 2012 von der FBB geltend gemachten Kapitalmehrbedarfs von 1,2 Mrd. Euro (III. D);
- Überwachung der Funktionsfähigkeit des internen Kontrollsystems und Risikomanagementsystems der FBB (III. E);
- Verfahren zur Prüfung der Organhaftung betreffend die Mitglieder der Geschäftsführung und des Aufsichtsrats der FBB (III. F).

Aus prüfungsökonomischen Gründen beschränkte der LRH seine Auswertungen auf diese – bereits sehr umfangreichen – Aspekte und nahm insbesondere Fragen der Wirtschaftlichkeit und Kapazitätsplanung bezüglich des BER von der Betrachtung aus. Des Weiteren grenzte er seine Untersuchungen im Grundsatz auf den Zeitraum Juni 2010 bis Februar 2013 (Betrachtungszeitraum) ein: Im Juni 2010 fand die erste Verschiebung der Flughafeneröffnung vom 30.10.2011 auf den 03.06.2012 statt, im Januar 2013 die letzte. Bei dieser Verschiebung wurde kein neuer Termin genannt.

¹¹ Nach Gesetz und Gesellschaftsvertrag sowie den Regeln und Handlungsempfehlungen des Corporate Governance Kodex für die Beteiligungen des Landes Brandenburg an privatrechtlichen Unternehmen in der Fassung vom 21.09.2010.

¹² Vgl. Eibelshäuser/Breidert in: Heuer/Engels/Eibelshäuser: Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Stand September 2006, Rn. 16 zu § 92 BHO.

Auch wenn das Ziel der Prüfung somit darin bestand, das Gesellschafterhandeln des MdF als geprüfte Stelle zu bewerten, soll der Blick nicht nur auf bisherige Fehlentwicklungen gerichtet sein. Vielmehr soll ein zukunftsbezogener Nutzen in Form von Handlungsempfehlungen generiert werden.

Die Beurteilung des Gesellschafterhandelns setzte im Übrigen voraus, auch das Handeln weiterer Akteure zu untersuchen und zu bewerten. Dies gilt insbesondere für das Handeln der Geschäftsführung, aber auch des Aufsichtsrats. In den Aufsichtsrat entsandte das Land eigene Vertreter, um durch deren Überwachungstätigkeit den ordnungsgemäßen Verlauf des Bauvorhabens BER sicherzustellen.

2 Prüfungsdurchführung

Mit Schreiben vom 27.02.2013 an die Staatssekretärin als Gesellschaftervertreterin (vgl. Kapitel III. A. 2.2.2) kündigte der LRH seine Betätigungsprüfung an. Das Eröffnungsgespräch mit dem MdF fand am 07.03.2013 statt. Dabei übergab der LRH dem MdF einen Fragenkatalog, welcher auf den Erkenntnissen aus einer früheren kursorischen Akteneinsicht im MdF am 18.07.2012 basierte und dem LRH als erster Leitfaden für seine Prüfung diene. Das MdF kam der Bitte um schriftliche Beantwortung zügig nach.

Der um die Antworten des MdF ergänzte Fragenkatalog ist dieser Prüfungsmitteilung in Anlage 1 beigelegt.

Im Anschluss an das Eröffnungsgespräch begann der LRH vor Ort mit der umfassenden Auswertung der ihm vom MdF vorgelegten Akten zu Vorgängen in Bezug auf die Beteiligung an der FBB im Zeitraum Juni 2010 bis Februar 2013 (Betrachtungszeitraum). Hierzu zählten insbesondere:

- Die Ergebnisprotokolle (ca. 9 – 23 Seiten) zu den Sitzungen des Aufsichtsrats und des Finanz- und Prüfungsausschusses mit
 - den pro Sitzungsturnus mehrhundertseitigen Vorlagen¹³ und Präsentationsfolien,
 - den diesbezüglichen Vorbereitungsvermerken des Beteiligungsreferats (BetRef.) an den Finanzminister als Aufsichtsratsmitglied und

¹³ U. a. die ca. 80-seitigen quartalsweisen Controllingberichte des Projektsteuerers und der FBB.

- weiterem Schriftverkehr innerhalb des MdF und mit weiteren Akteuren, z. B. mit den Vertretern der anderen Gesellschafter, mit der FBB, der Staatskanzlei und dem Ministerium für Wirtschaft und Europaangelegenheiten des Landes Brandenburg (MWE);
- Die Ergebnisprotokolle (ca. 7 – 15 Seiten) zu den Sitzungen des Projektausschusses;
- Die Ergebnisprotokolle (ca. 2 – 5 Seiten) zu den im Vorfeld der o. g. Sitzung stattfindenden Referentenrunden;
- Die Ergebnis- bzw. Beschlussprotokolle (ca. 2 – 6 Seiten) zu den Gesellschafterversammlungen mit den diesbezüglichen Vorbereitungsvermerken des BetRef. an die Staatssekretärin als Gesellschaftervertreterin und weiterem Schriftverkehr
- Akten zu Einzelthemen (Finanzierung, Sachstands- und Monatsberichte für den Aufsichtsrat, Prüfung der Organhaftung, Bürgencontrolling, Neubesetzung von Aufsichtsratsmandaten, Notifizierung, Aufsichtsratscontrolling u. a.)

In Ergänzung zu seiner Akteneinsicht im MdF führte der LRH am 04.07. und 19.07.2013 ausführliche Gespräche mit den Mitarbeitern des BetRef. zu Fragen, die sich aus der Akteneinsicht und aus der Beantwortung des Fragenkatalogs durch das MdF ergeben hatten. Des Weiteren nahm er am 19.08.2013 in dem für Flughafenentwicklung zuständigen Referat des MWE und am 10.09.2013 in der damaligen Einheit Flughafenkoordinierung 1 (FK 1) der Staatskanzlei jeweils eintägige Erhebungen vor. Hierbei sah er die Vermerke für den Minister für Wirtschaft und Europaangelegenheiten (Wirtschaftsminister) und für den Ministerpräsidenten ein, die von deren Mitarbeitern für die Teilnahme an den Aufsichtsratssitzungen im Betrachtungszeitraum erstellt worden waren. Des Weiteren befragte der LRH diese Mitarbeiter u. a. zur Vorbereitung dieser Aufsichtsratsmitglieder und zur Zusammenarbeit zwischen Staatskanzlei, MWE und MdF in Angelegenheiten des BER.

Als im Zuge der Erhebungen deutlich wurde, dass zur Bewertung einzelner Fragen auch Vorgänge außerhalb des Betrachtungszeitraums (Juni 2010 bis Februar 2013) untersucht werden mussten, forderte der LRH insoweit weitere Unterlagen vom MdF an. Dies betraf insbesondere die Beauftragung der Planungsgemeinschaft, die Entstehung und Entwicklung der Schallschutzproblematik, das geplante projektbegleitende Controlling für den Aufsichtsrat und die Durchführung der Organhaftungs-

prüfung betreffend die Mitglieder der Geschäftsführung und des Aufsichtsrats der FBB. Am 21.11.2013 schloss der LRH seine letzte örtliche Erhebung ab.

Seine Sachverhaltsbewertungen und Empfehlungen leitete er im Wesentlichen aus den vom BetRef. vorgelegten Unterlagen, d. h. schriftlich fixierten Sachverhalten, ab. Der LRH erkennt nicht, dass vor allem innerhalb eines Ministeriums auch zahlreiche mündliche Abstimmungen stattfinden, deren Wortlaut und Verlauf nicht in allen Einzelheiten schriftlich dokumentiert sind. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Ergebnisse dieser Abstimmungen in den schriftlichen Unterlagen niedergelegt sind. Stand und Entwicklung der Vorgangsbearbeitung müssen aus den Akten nachvollziehbar sein, so auch § 6 Abs. 4 GGO¹⁴. Die Registraturrichtlinie¹⁵ deklariert dementsprechend, dass die Geschäftstätigkeit der Verwaltung dem Grundsatz der Schriftlichkeit folgt. Nur dies sichert ein nachvollziehbares transparentes Verwaltungshandeln, § 1 RegR. Eine insoweit ordnungsgemäße Dokumentation durch das MdF hat der LRH bei seiner Prüfung vorausgesetzt.

Soweit in den Fußnoten nicht anders angegeben, stammen alle zitierten Dokumente aus den vom MdF vorgelegten Akten.

Der LRH achtete insbesondere darauf, das Handeln oder Unterlassen des MdF nur anhand von Informationen zu bewerten, die diesem zum Zeitpunkt seines Handelns oder Unterlassens vorlagen bzw. verfügbar waren (Ex-ante-Betrachtung).

In Anbetracht des Umfangs und der Komplexität der Prüfungsfeststellungen übersandte der LRH dem MdF am 27.10.2014 die Teile II. und III. A. bis F. dieser Prüfungsmitteilung als Entwurf mit der Gelegenheit zur Stellungnahme. Das MdF kam dem mit Datum vom 16.02.2015¹⁶ nach. Es merkte in seinem Begleitschreiben an, dass die Stellungnahme sich im Wesentlichen auf die Sachverhaltsdarstellung konzentriere. Das MdF äußerte die Erwartung, dass der LRH den Entwurf der Prüfungsmitteilung daraufhin noch einmal grundlegend überarbeite und dem MdF nach Fertigstellung der Prüfungsmitteilung Gelegenheit gebe, „dazu – und dann insbesondere auch zu den Wertungen – mit angemessener Frist Stellung zu nehmen“.¹⁷

¹⁴ Gemeinsame Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Brandenburg (GGO) vom 18. August 2006 zuletzt geändert am 25. Februar 2013.

¹⁵ Anlage 1 zu § 6 Abs. 4 GGO: Rahmenrichtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut in der Landesverwaltung Brandenburg (Registraturrichtlinie - RegR).

¹⁶ Die Stellungnahme datiert auf den 16.02.2015.

¹⁷ Vgl. das Schreiben des MdF an den LRH vom 13.02.2015.

Am 26.03.2015 fand ein Schlussgespräch mit dem MdF statt. Der LRH griff an mehreren Stellen die Ausführungen des MdF auf.

Eine Wiedergabe der Stellungnahme des MdF vom 16.02.2015 und die Replik des LRH sind dieser Prüfungsmitteilung als Anlage 2 beigelegt.

III Prüfungsfeststellungen, Würdigung und Empfehlungen

A Akteure, Strukturen und grundsätzliche Verfahren hinsichtlich der Beteiligung des Landes Brandenburg an der FBB

In Kapitel III. A analysiert der LRH die Strukturen innerhalb der Landesverwaltung, speziell des MdF, daraufhin, ob diese geeignet sind, eine ordnungsgemäße Wahrnehmung der Gesellschafterrechte des Landes bei der FBB zu gewährleisten. Dabei stellt er auch die wesentlichen Informationsquellen des MdF und die Akteure im Zusammenhang mit dem Bauvorhaben BER dar, auf die in den Folgekapiteln III. B bis III. F wiederkehrend Bezug genommen wird. In Grundzügen werden auch Besetzung und Arbeitsweise des FBB-Aufsichtsrats beschrieben, in den das Land vier Mitglieder entsandt hat, um sich den nach § 65 Abs. 1 Nr. 3 LHO geforderten Einfluss auf das Unternehmen zu sichern.

1 Gesellschaftsorgane der FBB

Die FBB ist eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung i. S. des GmbHG¹⁸. Sie verfügt über drei Organe: Geschäftsführung, Gesellschafterversammlung¹⁹ und zusätzlich einen Aufsichtsrat.

1.1 Geschäftsführung

Den Geschäftsführern der FBB obliegen die Geschäftsführung und die gerichtliche sowie außergerichtliche Vertretung der Gesellschaft.²⁰ Im Betrachtungszeitraum verfügte die FBB über zwei Geschäftsführerstellen, eine davon mit Zuständigkeit für den technischen Bereich.²¹ Die Geschäftsführer werden vom Aufsichtsrat der FBB bestellt und abberufen.²²

Die Geschäftsführungsbefugnis erstreckt sich grundsätzlich auf alle Handlungen, die der gewöhnliche Geschäftsbetrieb der Gesellschaft mit sich bringt. Bestimmte Geschäfte sind jedoch an die Zustimmung des Aufsichtsrats und zum Teil auch der

¹⁸ Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbHG) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 4123-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 15 des Gesetzes vom 24.04.2015 (BGBl. I S. 642) geändert worden ist.

¹⁹ Vgl. § 5 des Gesellschaftsvertrags der FBB in den Fassungen vom 17.11.2011 und 25.08.2008.

²⁰ Vgl. §§ 35 ff. GmbHG; §§ 6 f. des Gesellschaftsvertrags der FBB i. d. F. vom 17.11.2011 und 25.08.2008.

²¹ Vgl. die Protokolle zu den Sitzungen des Aufsichtsrats im Zeitraum Juni 2010 bis Februar 2013.

²² Vgl. § 6 Abs. 2 des Gesellschaftsvertrags der FBB i. d. F. vom 17.11.2011 und 25.08.2008.

Gesellschafterversammlung geknüpft, z. B. die Aufnahme von größeren Darlehen oder die Einleitung behördlicher Verfahren von besonderer Bedeutung.²³

Gemäß § 43 Abs. 1 GmbHG haben die Geschäftsführer in den Angelegenheiten der Gesellschaft die Sorgfalt eines ordentlichen Geschäftsmannes anzuwenden. Je bedeutender eine Maßnahme für das Unternehmen und dessen Bestand ist, desto höher ist der anzulegende Sorgfaltsmaßstab.²⁴ Das Bauvorhaben BER stellt eine bedeutende Maßnahme für die FBB dar.

Die Geschäftsführer der FBB haben dem Aufsichtsrat schriftliche Vierteljahresberichte entsprechend § 90 AktG²⁵ u. a. über den Gang der Geschäfte, über Fragen der Unternehmensplanung (mit Plan-Ist-Abweichungen) und über Geschäfte, die für die Rentabilität oder Liquidität der Gesellschaft von erheblicher Bedeutung sein können, zu erstatten.²⁶ Außerdem haben sie den Aufsichtsratsvorsitzenden unverzüglich über wichtige Ereignisse zu informieren, die für die Beurteilung der Lage und Entwicklung und für die Leitung des Unternehmens von wesentlicher Bedeutung sind.²⁷

²³ Vgl. § 6 Abs. 6, § 10 Abs. (4), 5 und 6 des Gesellschaftsvertrags der FBB i. d. F. vom 17.11.2011 und 25.08.2008. § 7 der Geschäftsweisung für die Geschäftsführer der FBB in den Fassungen vom 07.12.2012, 17.09.2010 und 27.03.2009.

²⁴ Vgl. z. B. *Haas/Ziemons* in: Beck'scher Online-Kommentar GmbHG, Stand: 01.03.2014, Rn. 110, 290 zu § 43; *Zöllner/Noack* in: Baumbach/Hueck GmbHG, 20. Aufl. 2013, Rn. 9 zu § 43, u. a.

²⁵ Aktiengesetz (AktG) vom 06.09.1965 (BGBl. I S. 1089), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 24.04.2015 (BGBl. I S. 642) geändert worden ist.

²⁶ Vgl. § 6 Abs. 7 des Gesellschaftsvertrags der FBB i. d. F. vom 17.11.2011 und 25.08.2008 i. V. m. § 90 Abs. 1 AktG.

²⁷ Vgl. § 2 Abs. 2 der Geschäftsweisung für die Geschäftsführer der FBB i. d. F. vom 27.03.2009, 17.10.2010 und 07.12.2012; Abschn. VI., Ziff. 5.2 CGK.

1.2 Aufsichtsrat

1.2.1 Rechte und Pflichten

1.2.1.1 Überwachung der Geschäftsführung

Gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 3 DrittelbG²⁸ besteht bei der FBB ein obligatorischer Aufsichtsrat.²⁹ Er hat die Aufgabe, die Geschäftsführung bei der Leitung des Unternehmens zu überwachen und zu beraten.³⁰ Dabei haben die Aufsichtsratsmitglieder die Sorgfalt eines ordentlichen und gewissenhaften Überwachers und Beraters anzuwenden.³¹

Die ausreichende Informationsversorgung des Aufsichtsrats ist grundsätzlich gemeinsame Aufgabe von Geschäftsführung und Aufsichtsrat. Die Geschäftsführer haben eine umfassende Informationspflicht gegenüber dem Aufsichtsrat in Bezug auf alle für das Unternehmen bedeutsamen Fragen (vgl. Kapitel III. A. 1.1). Der Aufsichtsrat muss generell auf eine rechtzeitige und ordnungsmäßige Berichterstattung durch die Geschäftsführung hinwirken, kann von dieser aber auch jederzeit einen Bericht über Angelegenheiten der Gesellschaft verlangen. Darüber hinaus ist er berechtigt, die Bücher, Schriften und Vermögensgegenstände der Gesellschaft einzusehen und zu prüfen. (Pflichtrechte des Aufsichtsrats).³²

Wenn Anhaltspunkte für Fehlentwicklungen bestehen, darf der Aufsichtsrat die Geschäftsführung nicht ohne weiteres gewähren lassen. Erforderlichenfalls hat er seine Zustimmung³³ zu Maßnahmen der Geschäftsführung zu verweigern und diese zu Kurskorrekturen aufzufordern. Die Führung der Geschäfte darf er jedoch nicht an sich ziehen. Anders als die Gesellschafterversammlung ist er gegenüber der

²⁸ Drittelbeteiligungsgesetz (DrittelbG) vom 18.05.2004 (BGBl. I S. 974), das zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 24.04.2015 (BGBl. I S. 642) geändert worden ist.

²⁹ Die Zahl der Arbeitnehmer übersteigt 500, vgl. die Anhangangaben zu den FBB-Jahresabschlüssen 2010 ff.

³⁰ Vgl. § 111 Abs. 1 AktG i. V. m. § 1 Abs. 1 Nr. 3 DrittelbG; § 10 Abs. 1 des Gesellschaftsvertrags der FBB i. d. F. vom 17.11.2011 und 25.08.2008; Präambel der Geschäftsordnung für den Aufsichtsrat der FBB i. d. F. vom 17.09.2010; Abschn. VI., Ziff. 5.1.1 CGK.

³¹ Vgl. § 116 S. 1, § 93 Abs. 1 S. 1 AktG i. V. m. § 1 Abs. 1 Nr. 3 DrittelbG; *KPMG/Institut für den öffentlichen Sektor: PublicGovernance Fachzeitschrift für Aufsichtsräte aus Politik und Verwaltung*, Frühjahr 2006, S. 15; *Habersack* in: Münchener Kommentar zum AktG, 4. Aufl., 2014, Rn. 2, 16, 20 zu § 116; *Hambloch-Gesinn/Gesinn* in: Hölters: Aktiengesetz, 2. Aufl. 2014, Rn. 13 zu § 116.

³² Vgl. § 90 Abs. 3, § 111 Abs. 2 AktG i. V. m. § 1 Abs. 1 Nr. 3 DrittelbG; Abschn. VI., Ziff. 3.6, 3.7 und 5.1.3 CGK; § 2 Abs. 3 der Geschäftsanweisung für die Geschäftsführer der FBB i. d. F. vom 27.03.2010, 17.10.2010 und 07.12.2012; *Hüffer* in: Hüffer: Aktiengesetz, 10. Aufl. 2012, Rn. 11 zu § 111; *Hambloch-Gesinn/Gesinn* in: Hölters: Aktiengesetz, 2. Aufl. 2014, Rn. 42 zu § 111; *Henssler in Henssler/Strohn: Gesellschaftsrecht, AktG*, 2. Aufl. 2014, Rn. 10 zu § 111; u. a.

³³ Vgl. § 111 Abs. 4 S. 2 AktG i. V. m. § 1 Abs. 1 Nr. 3 DrittelbG und den Katalog der zustimmungspflichtigen Geschäfte in § 10 Abs. 5 bzw. 4 des Gesellschaftsvertrags der FBB i. d. F. vom 17.11.2011 und 25.08.2008.

Geschäftsführung nicht weisungsbefugt. Er hat jedoch zu prüfen, welche Folgerungen aus der Nichtbeachtung seiner Ratschläge zu ziehen sind – insbesondere, wenn das Unternehmen dadurch wesentliche Nachteile erleidet. Im erforderlichen Falle hat der Aufsichtsrat auch Mitglieder der Geschäftsführung abzurufen.³⁴

Die Intensität der vom Aufsichtsrat geschuldeten Überwachungstätigkeit hat sich nach der Lage der Gesellschaft zu richten. Ist diese angespannt oder bestehen permanent risikoträchtige Besonderheiten, muss die Überwachungstätigkeit in zeitlicher und inhaltlicher Sicht entsprechend der jeweiligen Risikolage intensiviert werden (Verschärfung der Sorgfaltspflicht, auch der Informationseinholungspflicht, des Aufsichtsrats). Auch bei besonders bedeutsamen oder risikoreichen Einzelgeschäften und bei Zweifeln an der Vollständigkeit und Richtigkeit der erhaltenen Informationen hat der Aufsichtsrat von sich aus verstärkt Informationen von der Geschäftsführung anzufordern und von seinen Einsichts- und Prüfungsrechten Gebrauch zu machen.³⁵ Die Befragung von verantwortlichen Mitarbeitern des Unternehmens ist ebenfalls möglich, setzt aber nach derzeit noch überwiegender Meinung grundsätzlich eine Vermittlung durch die Geschäftsführung voraus.³⁶ Auch eine Befragung von Dienstleistern des Unternehmens ist möglich, bedarf jedoch grundsätzlich ebenfalls der Vermittlung durch die Geschäftsführung.³⁷

³⁴ Vgl. § 111 Abs. 4 S. 1 AktG i. V. m. § 1 Abs. 1 Nr. 3 DrittelbG; Abschnitt VI., Ziff. 5.1.4 CGK; *Habersack* in: Münchener Kommentar zum AktG, 4. Aufl., 2014, Rn. 33 zu § 116; *Baumbach/Hueck*: GmbHG, 20. Aufl. 2013, Rn. 28 zu § 37; *Hoffmann-Becking*: Münchener Handbuch des Gesellschaftsrechts, 3. Aufl. 2007, § 29, Rn. 10, 39; *KPMG/Institut für den öffentlichen Sektor*: PublicGovernance Fachzeitschrift für Aufsichtsräte aus Politik und Verwaltung, Frühjahr 2006, S. 10 f.; u. a.

³⁵ Vgl. *Spindler* in: *Spindler/Stilz*, AktG, 2. Aufl., 2010, Rn. 25 f. zu § 111; *Habersack* in: Münchener Kommentar zum AktG, 4. Aufl., 2014, Rn. 44 ff., 61 zu § 111 und Rn. 37 zu § 116; *Hoffmann-Becking*: Münchener Handbuch des Gesellschaftsrechts, 3. Aufl. 2007, § 29, Rn. 29; *Gernoth*: Die Überwachungspflichten des Aufsichtsrats im Hinblick auf das Risiko-Management und die daraus resultierenden Haftungsfolgen für den Aufsichtsrat, in: DStR 2001, S. 301; *KPMG/Institut für den öffentlichen Sektor*: PublicGovernance Fachzeitschrift für Aufsichtsräte aus Politik und Verwaltung, Frühjahr 2006, S. 11; OLG Stuttgart, Beschluss vom 19.06.2012 (20 W 1/12); *Heller*: „Als Aufsichtsrat in öffentlichen Unternehmen“, 1. Aufl. 2013, S. 48; OLG Stuttgart, Beschluss vom 19.06.2012 (20 W 1/12) u. a.

³⁶ Vgl. *Schlitt*: „Der aktive Aufsichtsratsvorsitzende“ in: Der Betrieb vom 16.09.2005, Heft 37, S. 2007 ff., Abschn. III. 4.; *Habersack* in: Münchener Kommentar zum AktG, 4. Aufl., 2014, Rn. 68 zu § 111; *Oetker* in: Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 14. Aufl. 2014, Rn. 6 zu § 111 AktG; *Henssler in Henssler/Strohn*: Gesellschaftsrecht, AktG, 2. Aufl. 2014, Rn. 8, 11 zu § 111; *Spindler* in: *Spindler/Stilz*, Aktiengesetz, 2. Aufl., 2010, Rn. 36 zu § 111; u. a. (Hinweis: In den Sitzungen des FBB-Aufsichtsrats und seiner Ausschüsse waren regelmäßig leitende FBB-Mitarbeiter zugegen, auch mit Redebeiträgen; vgl. die Sitzungsprotokolle im Zeitraum Juni 2010 bis Februar 2013.)

³⁷ Vgl. *Habersack* in: Münchener Kommentar zum AktG, 4. Aufl., 2014, Rn. 70 zu § 111; *Spindler* in: *Spindler/Stilz*, AktG, 2. Aufl., 2010, Rn. 36 zu § 111. Vgl. auch das Schreiben des Ministerpräsidenten an den Wirtschaftsminister vom 12.06.2012, wonach die „bauentscheidenden Unternehmen, die Planungsbüros und die Bauüberwachung [...] regelmäßig eingeladen bzw. Gespräche mit diesen Unternehmen zur Vorbereitung der Ausschusssitzungen geführt werden [sollten].“ (Schreiben in den vom MWE zur Verfügung gestellten Unterlagen enthalten).

Im Zusammenhang mit dem Flughafenbau BER ist an die Überwachungstätigkeit generell ein erhöhter Sorgfaltsmaßstab anzulegen (vgl. III. A. 1.1 entsprechend).

1.2.1.2 Berichterstattung an die Gesellschafterversammlung

Gegenüber der Gesellschafterversammlung hat der Aufsichtsrat gemäß § 171 Abs. 2 S. 2 AktG i. V. m. § 1 Abs. 1 Nr. 3 DrittelbG jährlich darüber Bericht zu erstatten, in welcher Art und in welchem Umfang er die Geschäftsführung der FBB während des Geschäftsjahres überwacht hat.³⁸

Unbeschadet dessen sieht der Corporate Governance Kodex für die Beteiligungen des Landes Brandenburg an privatrechtlichen Unternehmen (CGK)³⁹ u. a. vor, dass die auf Veranlassung des Landes bestellten Aufsichtsratsmitglieder das MdF über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung frühzeitig zu unterrichten und ihm über wesentliche Ergebnisse von Aufsichtsratssitzungen zu berichten haben.⁴⁰

Ferner erstellt der Aufsichtsrat zusammen mit der Geschäftsführung der FBB jährliche Corporate Governance-Berichte⁴¹, die von der Gesellschafterversammlung zur Kenntnis genommen werden.⁴²

1.2.2 Verpflichtung dem Unternehmens- vor dem Landesinteresse

Das Landesinteresse gemäß § 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO bei Eingehen einer Unternehmensbeteiligung besteht im Allgemeinen in der gemeinwohlorientierten Daseinsvorsorge bzw. der (möglichst kostengünstigen) Erfüllung öffentlicher Aufgaben.⁴³ Speziell mit der Beteiligung an der FBB soll laut Beteiligungsbericht 2013 des MdF u. a. der Bau des BER mit Einfluss und Mitwirkungsmöglichkeiten des Landes geplant und durchgeführt werden. Der BER „wird die internationale Einbindung der regionalen Wirtschaft weiter vertiefen und regionales Wachstum und Beschäftigung

³⁸ Vgl. zum Umfang dieser Berichte im Fall der FBB Kapitel III. E. 5.1.3.

³⁹ Corporate Governance Kodex (CGK) für die Beteiligungen des Landes Brandenburg an privatrechtlichen Unternehmen in der Fassung vom 21.09.2010.

⁴⁰ Vgl. Abschn. VIII., Ziff. 5.2 und 5.3 CGK.

⁴¹ Vgl. auch die Soll-Regelung in Abschn. VI, Ziff. 6.1 CGK.

⁴² Kenntnisnahme schriftlich dokumentiert jedenfalls für den Corporate Governance-Bericht für das Geschäftsjahr 2011, vgl. Protokoll zur Gesellschafterversammlung am 22.08.2012, S. 2.

⁴³ Vgl. § 7 Abs. 2 und 3 LHO; *Institut für den öffentlichen Sektor e. V.*: PublicGovernance Fachzeitschrift für Aufsichtsräte aus Politik und Verwaltung, Winter 2007, S. 8 und PublicGovernance Zeitschrift für öffentliches Management, Winter 2008/2009, S. 7; *Hermesmeier*: „Staatliche Beteiligungsverwaltung“, 2010, S. 63 ff.