

3.2 Mangelnde kaufmännische Kompetenz und Defizite im Planungswesen

Verschiedene Aussagen von Bürgencontrollern, Abschlussprüfern und sonstigen Beratern wiesen auf mangelnde Kompetenz im kaufmännischen Bereich und ein ungeeignetes Planungswesen bei der FBB hin:

Die Abschlussprüfer berichteten in den Jahren 2010 bis 2013, dass Planung und Controlling des operativen Betriebs und des BER-Baus und die Langfristplanung (weiterhin) in separaten Einheiten erfolgten. Dabei würden nicht-integrierte Planungs- und Controllinginstrumente/-systeme eingesetzt, die „u. a.“ einen erhöhten Abstimmungsbedarf verursachten und die betriebswirtschaftlichen Steuerungsprozesse erschweren könnten.⁷⁰³

Die Bürgencontroller empfahlen im Februar 2012 dringend die Einrichtung einer integrierten Finanzplanung bei der FBB. Diese habe bereits im Jahr 2011 unter Einbindung von Beratungsgesellschaften die Einführung eines integrierten Planungstools vorgesehen, welches jedoch nicht erfolgreich implementiert werden konnte.⁷⁰⁴

Die Analyse einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Ende Juni 2012 kam u. a. zu dem Ergebnis, dass die kaufmännische Kompetenz im Projekt zu stärken sei. Die Methodik und Systematik der Ermittlung des Business Plans, als mittel- bis langfristiges Planungstool, erscheine vor dem Hintergrund der nicht abstimmbaren Planungen für den Zweck der kurzfristigen Planung ungeeignet.⁷⁰⁵

Ein weiterer Beleg für die mangelhafte Finanzplanung der FBB war die unterbliebene Vorsorge für die erheblichen Kostenrisiken aus dem Schallschutzprogramm (Maximalpegelhäufigkeit für den Tagschutz, etwaige Ansprüche aus Einzelfallprüfungen und weiteren Unwägbarkeiten), worüber später allerdings auch im Finanz- und Prüfungsausschuss keine Übereinkunft erzielt wurde. (Vgl. ausführlich III. B. 3.)

⁷⁰³ Vgl. Bericht einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vom 01.03.2012 über die Prüfung des Jahresabschlusses der FBB zum 31.12.2011 und des Lageberichtes für das Geschäftsjahr 2011, Anlage III, S. 17 f. Vgl. bereits Jahresabschlussprüfungsbericht 2009 vom 24.02.2010 (dort Anlage III, S. 16) und Jahresabschlussprüfungsbericht 2010 vom 28.02.2011 (dort Anlage III, S. 17) enthalten. Vgl. Bericht einer (anderen) Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (nach Abschlussprüferwechsel) vom 26.02.2013 über die Prüfung des Jahresabschlusses und des Lageberichtes der FBB für das Geschäftsjahr vom 01.01.2012 bis zum 31.12.2012, Anlage III, S. 17.

⁷⁰⁴ Vgl. Zwischenbericht der Bürgencontroller vom 23.02.2013, S. 17.

⁷⁰⁵ Vgl. Folienpräsentation „Analyse des Verfahrens zur Ermittlung des Mehraufwandes und Plausibilisierung der Liquiditätsplanung“, a.a.O., S. 12 und 24.

(Wie in Kapitel III. E. 2.4 dargestellt, wurde mit Wirkung zum 21.05.2013 eine Geschäftsführerin für das Ressort Finanzen bestellt.)

3.3 Mangelhaftes Compliance Management

Erhebliche Mängel im Compliance Management, welches ein gesetzes- und regelkonformes Verhalten im Unternehmen zum Zweck der Risikovermeidung sicherstellen soll, wurden durch das Vorgehen der FBB in folgenden Angelegenheiten belegt:

3.3.1 Fragwürdiges Vorgehen der FBB beim passiven Anwohnerschallschutz

Entgegen den Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts im Jahr 2006 zum bestandskräftigen Planfeststellungsbeschluss zum BER-Ausbau und in Kenntnis der ebenfalls ablehnenden Haltung der Planfeststellungsbehörde (MIL) in den Jahren 2008 f. legte die FBB ihrem Tagschallschutzprogramm eine Maximalpegelhäufigkeit von 6 x 55 dB(A) zugrunde. Dieses Vorgehen war nicht nur rechtlich und mit Blick auf die Finanzplanung sowie eventuelle Rückbaukosten problematisch. Es war auch geeignet, die Inbetriebnahme des BER zu gefährden. Erst im Juni 2012 wurde im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes durch das OVG Berlin-Brandenburg festgestellt, dass das von der FBB umgesetzte Schallschutzprogramm keine Inbetriebnahmeverschiebung ausgelöst hätte. Während das Gericht eine systematische Verfehlung des planfestgestellten Tagschutzziels rügte, sprach die FBB selbst bis April 2012 noch davon, dass es lediglich einer Klarstellung der Tagschutzregelung bedürfe. (Vgl. hierzu ausführlich III. B.)

3.3.2 Fragwürdiges Vorgehen der FBB beim Brandschutz in den Flughafenbahnanlagen

Ähnlich wie im Fall des passiven Schallschutzes ging die FBB auch beim Brandschutz in den Flughafenbahnanlagen vor:

Im Januar 2010 wurde der Bescheid des Ministeriums des Innern des Landes Brandenburg (MI) vom 17.12.2009 über die Anerkennung der Werksfeuerwehr der FBB bestandskräftig. Er verfügte u. a., dass sich die Zuständigkeit der Werksfeuerwehr auf das „Terminal, einschließlich der unterirdischen Verkehrsanlagen, wie Bahnhof und Tunnel erstreckt“. Das MI teilte der FBB im Jahr 2011 mehrfach mit, dass der Anerkennungsbescheid dahingehend zu verstehen sei, dass die unterirdischen Verkehrsanlagen einschließlich der Bahnanlage ohne Einschränkung (d. h.

ohne eine Beschränkung auf „erste Maßnahmen“) ausdrücklich dem Zuständigkeitsbereich der Werksfeuerwehr der FBB unterfallen.⁷⁰⁶

Im Juni und Oktober 2011 stellte die FBB gegenüber dem Aufsichtsrat dar, dass der vorgenannte Bescheid nach ihrer Auffassung die Zuständigkeit für den Brandschutz in den Flughafenbahnanlagen nicht eindeutig zuweise und inhaltlich widersprüchlich sowie rechtswidrig sei. Sie sehe sich, entgegen der Auffassung des MI, lediglich für den Ersteingriff im Brandfall zuständig und verfüge auch nicht über die Kapazitäten für einen umfassenden abwehrenden Brandschutz. Ein landesentsandtes Aufsichtsratsmitglied wies in der Aufsichtsratssitzung am 21.10.2011 die Darstellung der FBB, dass der Bescheid widersprüchlich und rechtswidrig sei, zurück und kündigte Gespräche „auf Gesellschafterseite“ zur Lösung der Problematik an.⁷⁰⁷

Mit E-Mail vom 07.11.2011 u. a. an das BetRef. vertrat die Rechtsabteilung der FBB weiterhin die Auffassung, dass „die unterschiedliche Interpretation des Anerkennungsbescheides aufgrund von missverständlichen Formulierungen im Anerkennungsbescheid einer Klarstellung“ bedürfe. Die FBB beabsichtige, eine gerichtliche Klärung herbeizuführen.⁷⁰⁸ Ein in vorgenannter E-Mail zitiertes Rechtsgutachten kam zu dem Ergebnis, dass die Auffassung des MI, wonach die FBB vollumfänglich für den abwehrenden Brandschutz zuständig sei, der materiellen Rechtslage widerspreche; hinsichtlich der Auslegung des Bescheids vom 17.12.2009 würden jedoch Unklarheiten verbleiben. Eine gerichtliche Klärung sei anzustreben, wobei das Gutachten keine Prognose über deren Ergebnis traf.⁷⁰⁹

Anfang April 2012 vermerkte das BetRef., dass in der Referentenrunde bekannt geworden sei, dass der Ausgang der noch mit dem MI laufenden Gespräche über

⁷⁰⁶ Vgl. Ergänzendes Memorandum eines Rechtsanwalts vom 03.11.2011 zum Anerkennungsbescheid des MI vom 17.12.2009, S. 9 f.; Schreiben des MI an den Ministerpräsidenten vom 20.10.2011; Vorlage der Geschäftsführung zur Sitzung des Aufsichtsrats am 21.10.2011 (TOP 5.4.5); Vermerk des BetRef. vom 14.10.2011 zur Vorbereitung der Sitzungen des Finanzausschusses des Aufsichtsrats am 20.10.2011 und des Aufsichtsrats am 21.10.2011 (TOP 5.4.5); Vermerk des MWE (undatiert) zur Vorbereitung der Sitzung des Aufsichtsrats am 21.10.2011 (TOP 5.4.5) (im MWE eingesehen).

⁷⁰⁷ Vgl. Protokolle zu den Sitzungen des Finanz- und Prüfungsausschusses am 15.06.2011, S. 12 und des Projektausschusses am 16.06.2011, S. 10 sowie Vorlage der Geschäftsführung zur Sitzung des Aufsichtsrats am 21.10.2011 (TOP 5.4.5); Vermerk des BetRef. vom 14.10.2011 zur Vorbereitung der Sitzungen des Finanzausschusses des Aufsichtsrats am 20.10.2011 und des Aufsichtsrats am 21.10.2011 (TOP 5.4.5); Vermerk des MWE (undatiert) zur Vorbereitung der Sitzung des Aufsichtsrats am 21.10.2011 (TOP 5.4.5) (im MWE eingesehen).

⁷⁰⁸ Vgl. E-Mail der FBB-Rechtsabteilung vom 07.11.2011 an das BetRef. und weitere Empfänger.

⁷⁰⁹ Vgl. Ergänzendes Memorandum eines Rechtsanwalts vom 03.11.2011 zum Anerkennungsbescheid des MI vom 17.12.2009, S. 10 und 13 f.

die Sicherstellung des Brandschutzes inbetriebnahmerelevant ist.⁷¹⁰

Eine vorläufige Lösung des Problems teilte die Geschäftsführung erst in der Sitzung des Aufsichtsrats am 20.04.2012 mit. Demnach werde der notwendige Brandschutz bis zur gerichtlichen Klärung der Zuständigkeitsfrage durch die Feuerwehrcapazitäten der Länder Brandenburg und Berlin gewährleistet.⁷¹¹

Auch hinsichtlich des Brandschutzes in den Flughafenbahnanlagen ließ die FBB mithin eine für das Unternehmen ungünstige behördliche Verfügung bestandskräftig werden, setzte diese nicht entsprechend um, traf aber für die daraus resultierenden erheblichen Kosten- und Inbetriebnahmerisiken auch keine Vorsorge. Des Weiteren informierte sie auch in diesem Fall den Aufsichtsrat zu spät und berief sich später auf Fehler der Behörden, Auslegungsmöglichkeiten und „Klarstellungsbedarf“.

3.3.3 Genehmigungsabweichendes Bauen und Vorwegnahme behördlicher Genehmigungen

Des Weiteren stützte die FBB ihre Projektplanung auf noch nicht erlangte behördliche Genehmigungen und baute in Abweichung von der Genehmigungslage, jeweils mit der Folge erheblicher Inbetriebnahmerisiken:

So teilte sie dem Aufsichtsrat im Dezember 2011 mit, dass Brandschutzklappen und Entrauchungskanäle im Vorgriff auf die zu erwartende Zulassung im Einzelfall größtenteils verbaut worden seien und die termingerechte Inbetriebnahme des BER zum 03.06.2012 die rechtzeitige Erteilung der Genehmigung voraussetze.⁷¹²

Nachdem sich zum Jahreswechsel 2011/2012 herausgestellt hatte, dass ein vollautomatischer Betrieb der Entrauchungsanlage bis zum geplanten Inbetriebnahmetermin 03.06.2012 nicht möglich ist, setzte die FBB bis Anfang Mai 2012 auf eine „Mensch-Maschine-Lösung“, welche vom Bauordnungsamt letztlich nicht genehmigt wurde. (Vgl. hierzu ausführlich III. C. 3.4.)

⁷¹⁰ Vgl. Vermerk des BetRef. aus Anfang April 2012 (nicht tagesgenau datiert) zur Vorbereitung der Sitzungen des Finanzausschusses des Aufsichtsrats am 18.04.2012 und des Aufsichtsrats am 20.04.2012 (TOP 5.5.1). (Anmerkung: Das MWE hatte bereits im März 2011 notiert, dass die nicht bescheidgemäße Ausstattung und Leistungsfähigkeit der Werksfeuerwehr der FBB im äußersten Fall zur Aberkennung des Status' als Werksfeuerwehr und somit dazu führen könnte, dass der BER nicht in Betrieb gehen kann, was jedoch vom MI praktisch ausgeschlossen werde. Vgl. Vermerk des MWE (undatiert) in Vorbereitung auf die Sitzungen des Projektausschusses am 01.04.2011 und des Aufsichtsrats am 08.04.2011 (im MWE eingesehen).)

⁷¹¹ Vgl. Protokoll zur Sitzung des Aufsichtsrats am 20.04.2012, S. 11f.; vgl. auch Protokoll zur Sitzung des Finanz- und Prüfungsausschusses am 18.04.2012, S. 10.

⁷¹² Vgl. Protokoll zur Sitzung des Finanz- und Prüfungsausschusses am 01.12.2011, S. 12.

Ab Jahresmitte 2012 wurde sukzessive bekannt, dass bei der Entrauchungsanlage / Brandschutzanlage in mehrfacher Hinsicht gravierende Abweichungen von der Genehmigungslage bestehen, für die in weiten Teilen keine Abweichungsanträge möglich waren (vgl. III. C. 3.6.2 und 3.7.1).

Als im Januar 2013 auch die zum 27.10.2013 vorgesehene Inbetriebnahme verschoben werden musste, erläuterte der neue technische Geschäftsführer zur immer noch bestehenden Problematik der Brandschutzanlage u. a., dass erforderliche Planungen und die entsprechenden Genehmigungen nachzuholen seien. Dies liege darin begründet, dass in der Vergangenheit keine ausreichenden Planungsunterlagen vorlagen, der Bauherr jedoch – „getrieben durch Zeitprobleme“ – die Ausführung der Arbeiten an der Brandschutzanlage auf Basis dieser fehlerhaften und unvollständigen Planung legitimiert habe. Auf Nachfrage aus dem Aufsichtsrat, inwieweit die bauausführenden Firmen von sich aus auf eine unzulässige oder fehlerhafte Beauftragung der Ausführungsarbeiten hingewiesen hätten, gab der technische Geschäftsführer an, dass entsprechende Behinderungsanzeigen und Bedenkenanmeldungen vorgelegen hätten; dennoch habe die FBB durch die Projekt- und Teilprojektleiter die Umsetzung der Arbeiten angeordnet.⁷¹³ (Vgl. auch III. C. 3.7.1.1.)

Im Februar 2013 teilte der neue technische Geschäftsführer mit, dass acht Abweichungsanträge hinsichtlich der Brandschutzanlage (welche im Jahr 2011 als notwendig identifiziert wurden, um den genehmigungsabweichenden Bauzustand zu legitimieren) bislang nicht eingereicht wurden und dass nach erfolgter Bestandsaufnahme weitere Abweichungsanträge zu erwarten seien.⁷¹⁴ (Vgl. auch III. C. 3.7.1.2.)

3.3.4 Beauftragung eines sich selbst überwachenden Ausführungsplaners

Wie unter III. C. 2.1.2 erörtert, beauftragte die FBB die pg, welche bereits als Generalplaner und Objektüberwacher fungierte, im Januar 2008 auch noch mit der Ausführungsplanung für das Fluggastterminal. Hieraus entstand nicht nur ein gravierendes Überwachungsproblem, da die pg infolge der fehlenden Funktionstrennung die Qualität ihrer eigenen Ausführungsplanung im Kernbereich des Flughafenbaus kontrollierte. Hinzu kommt, dass die FBB dies in Kauf nahm, obwohl ihr die grund-

⁷¹³ Vgl. Protokoll zur Sitzung des Aufsichtsrats am 16.01.2013, S. 8 f.

⁷¹⁴ Vgl. den in der Referentenrunde am 06.02.2013 diskutierten Fortschrittsbericht.

sätzlichen Ausführungen des OLG Brandenburg in seinem Beschluss aus Mai 2007 zur damit verbundenen Kontrollproblematik bekannt waren.

3.4 Defizite im Risikomanagement

Erhebliche Mängel im Risikomanagement der FBB waren aus folgenden Sachverhalten ersichtlich:

3.4.1 Deutlich zu späte bzw. unterbliebene Aufnahme wesentlicher Risiken in das Risikomanagement und in die Berichterstattung an den Aufsichtsrat

3.4.1.1 Risiko aus geänderten EU-Sicherheitsvorschriften zur Flüssigkeitsmitnahme

Laut den Vorlagen der Geschäftsführung zur Sitzung des Aufsichtsrats am 25.06.2010 wurde das Risiko „Umplanung und bauliche Änderungen durch geänderte EU-Verordnung (Luftsicherheitskontrolle)“, welches eine hohe Gefährdung für die Inbetriebnahme zum 30.10.2011 darstelle, in das Risikomanagement aufgenommen.⁷¹⁵ Bereits in derselben Sitzung realisierte sich dieses Risiko in der Verschiebung der Inbetriebnahme auf den 03.06.2012. Aus dem Aufsichtsrat kam der zutreffende Hinweis, dass die Einführung und Umsetzung neuer EU-Verordnungen in der Regel längere Zeit in Anspruch nähmen und daher bei der Einführung der EU-Sicherheitsvorschriften nicht von einem überraschenden Vorgang auszugehen sei.⁷¹⁶ (Vgl. hierzu auch III. C. 3.1.3.2.)

3.4.1.2 Risiko aus unzureichendem Brandschutz in den Flughafenbahnanlagen

Erst im Herbst 2011 wurde das Risiko „Brandschutz der Flughafenbahnanlagen BER“ neu in das Risikomanagement der FBB aufgenommen⁷¹⁷, obwohl der zugrunde liegende Bescheid des MI bereits im Januar 2010 bestandskräftig wurde (vgl. III. E. 3.3.2) und die FBB bereits in der Sitzung des Aufsichtsrats am 08.12.2010

⁷¹⁵ Vgl. Vorlage der Geschäftsführung zu TOP 7.5.2 (Risikomanagement) der Sitzung des Aufsichtsrats am 25.06.2010.

⁷¹⁶ Vgl. Protokoll zur Sitzung des Aufsichtsrats am 25.06.2010, S. 7.

⁷¹⁷ Vgl. Protokolle zur Sitzung des Finanz- und Prüfungsausschusses am 20.10.2011, S. 12 und des Aufsichtsrats am 21.10.2011, S. 13 sowie die Sitzungsvorlagen der Geschäftsführung zu TOP 5.7.1.

dargestellt hatte, dass weitere Abstimmung[en] mit den beteiligten Behörden“ durchgeführt würden.⁷¹⁸

3.4.1.3 Risiko aus unzureichendem passivem Anwohnerschallschutz (Tagschutz)

Das Risiko in Bezug auf die Umsetzung der Tagschallschutzregelung aus dem Planfeststellungsbeschluss⁷¹⁹ war erstmals in den Vorlagen zu den Aufsichtsratssitzungen im April 2012 Gegenstand der förmlichen Berichterstattung der Geschäftsführung zum Risikomanagement⁷²⁰, obwohl der zugrundeliegende Planfeststellungsbeschluss bereits im Jahr 2004 bestandskräftig wurde (vgl. III. B. 2.1). Auch wurde das Schallschutzbudget erst im Juni 2012 einer Überprüfung unterzogen (vgl. III. D. 1.1).⁷²¹

3.4.1.4 Risiko einer erneuten Inbetriebnahmeverschiebung

Nicht sachgerecht war auch, dass das seit Mitte 2010 stetig wachsende und im Mai 2012 eingetretene Risiko einer Inbetriebnahmeverschiebung über den 03.06.2012 hinaus – insbesondere im Hinblick auf Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadenspotenzial – zu keinem Zeitpunkt Gegenstand der Berichterstattung der Geschäftsführung zu den operativen und strategischen Risiken im Rahmen der Aufsichtsratssitzungen war.⁷²²

⁷¹⁸ Vgl. Protokoll zur Sitzung des Aufsichtsrats am 08.12.2010, S. 18.

⁷¹⁹ Von der FBB in der Risikoberichterstattung wörtlich als Risiko hinsichtlich „Mehrausgaben für Schallschutz durch strengere Lärmschutzvorgaben der Planfeststellungsbehörde“ bezeichnet (vgl. die Quellenangabe in der folgenden Fußnote).

⁷²⁰ Vgl. Vorlagen der Geschäftsführung zu TOP 5.8.1 der Sitzung des Aufsichtsrats am 20.04.2012; vgl. demgegenüber Vorlagen der Geschäftsführung zu TOP 5.6.1 zur vorangegangenen Sitzung des Aufsichtsrats am 09.12.2011.

⁷²¹ Vgl. Folienpräsentation „Analyse des Verfahrens zur Ermittlung des Mehraufwandes und Plausibilisierung der Liquiditätsplanung“, a. a. O., S. 20.

⁷²² Vgl. Protokolle und Sitzungsvorlagen der Geschäftsführung zu den Sitzungen des Aufsichtsrats und seiner Ausschüsse.

3.4.2 Wegfall wesentlicher Risiken aus dem Risikomanagement trotz ihres Fortbestehens

Im September 2010 entfielen die Risiken „Umplanung und bauliche Änderungen durch geänderte EU-Verordnung (Luftsicherheitskontrolle)“ und „Baublaufstörungen durch mangelhafte Ausführungsplanung des Generalplaners pg und Insolvenz des [TGA-Planungspartners]“ aus dem Risikomanagement. Die FBB-Geschäftsführung begründete dies mit der neuen Terminplanung infolge der Inbetriebnahmeverschiebung auf den 03.06.2012.⁷²³ Beide Risiken waren jedoch nach wie vor existent. Die FBB selbst hatte nur wenige Monate zuvor beide Bereiche als wesentliche Risikofaktoren für die zukünftige Entwicklung des Projekts eingestuft und auch den neuen Zeitplan bis 03.06.2012 als ambitioniert bezeichnet.⁷²⁴ (Vgl. III. C. 3.1.3.1 f. und 3.2.1.)

3.4.3 Als kritisch einzustufende Aussagen der Abschlussprüfer und anderer Gutachter zu Mängeln im Risikomanagement der FBB

3.4.3.1 Aussagen der Abschlussprüfer zum Risikomanagement im Jahr 2010

In ihrem Prüfungsbericht aus Februar 2011 zum Jahresabschluss 2010 stellten die Abschlussprüfer fest, dass die Geschäftsführung der FBB die analog § 91 Abs. 2 AktG geforderten Maßnahmen zur Einrichtung eines Risikofrüherkennungssystems in geeigneter Form getroffen habe und dass dieses System geeignet sei, Entwicklungen, die den Fortbestand der FBB gefährden, frühzeitig zu erkennen.⁷²⁵ Dort hieß es allerdings auch, dass die Geschäftsführung Maßnahmen eingeleitet habe, die eine einheitliche Risikokultur unterstützen, um auch Risiken, die bisher nicht frühzeitig in die formale Risikoberichterstattung aufgenommen wurden, zu berücksichtigen.⁷²⁶ Auch stellten die Abschlussprüfer in ihren späteren Präsentationen vor dem Aufsichtsrat dar, dass die FBB eine „Überprüfung des bestehenden Risikomanagements hinsichtlich möglicher Optimierungspotenziale“ anstrebe.

⁷²³ Vgl. Protokolle zu den Sitzungen des Finanz- und Prüfungsausschusses am 15.09.2010, S. 15 und des Aufsichtsrats am 17.09.2010, S. 16 und die Sitzungsvorlagen der Geschäftsführung zu TOP 5.7.2.

⁷²⁴ Vgl. Controllingbericht 02/10 vom 03.05.2010, S. 4 und Sachstandsbericht Juli 2010, S. 7 und 11.

⁷²⁵ Vgl. Bericht einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vom 28.02.2011 über die Prüfung des Jahresabschlusses der FBB zum 31.12.2010 und des Lageberichtes für das Geschäftsjahr 2010, S. 23 und 46. Vgl. auch die Auffassung des MdF hierzu in Anlage 2, dort zu Nr. 46.

⁷²⁶ Vgl. Bericht einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vom 28.02.2011, a.a.O., Anlage III, S. 20.

Ziel sei es dabei u. a.,

- die unternehmenseinheitliche Risikokultur und Akzeptanz des Risikomanagements zu fördern,
- das Risikocontrolling und die Risikosteuerung transparenter zu gestalten,
- die konsistente und vollständige Erfassung, Bewertung und Berichterstattung relevanter Risiken durch die verantwortlichen Bereiche sicherzustellen und dabei auch Risiken, die bisher nicht frühzeitig in die formale Risikoberichterstattung aufgenommen wurden, zu berücksichtigen (insbesondere durch Definition und Überwachung weiterer Frühwarnindikatoren) und
- nachhaltig eine Berichterstattung an den Aufsichtsrat zu gewährleisten, die valide Aussagen zur Wirksamkeit des IKS/RMS beinhaltet. Auf dieser Grundlage solle das Überwachungsgremium in die Lage versetzt werden, sich regelmäßig ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes eigenes Bild von der Wirksamkeit dieser Systeme zu verschaffen.⁷²⁷

Nach Aussage der Abschlussprüfer im o. g. Prüfungsbericht führte die interne Revision der FBB im Jahr 2010 „keine umfängliche“ Prüfung des Risikofrüherkennungssystems durch. Nach den Erkenntnissen des LRH trifft diese Aussage auch für die Vorjahre⁷²⁸ zu. Die Interne Revision der FBB habe „allerdings Rückfragen bezüglich eines einzelnen Risikos gestellt“. Auch sei von der Arbeitsgruppe Risikomanagement – welche im Jahr 2010 nur einmal im ersten Quartal getagt und im Übrigen Statusreports des Risikomanagement-Beauftragten erhalten habe – „lediglich“ ein Frühwarnindikator strukturiert beobachtet worden.⁷²⁹

In ihrem Prüfungsbericht benannten die Abschlussprüfer ferner die Überwachungspflicht des Aufsichtsrats hinsichtlich der Wirksamkeit des IKS/RMS und berichteten, dass die FBB zurzeit Ergänzungen und Verbesserungen des entsprechenden Instrumentariums und Reporting Systems erarbeite.⁷³⁰

⁷²⁷ Vgl. Folienpräsentationen einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zur Sitzung des Finanz- und Prüfungsausschusses am 30.03.2011 und des Aufsichtsrats am 08.04.2011.

⁷²⁸ Vgl. Prüfungsbericht einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vom 26.02.2009 über den Jahresabschluss zum 31.12.2008 und den Lagebericht, Anlage 8/22 und /23; Bericht einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vom 24.02.2010 über die Prüfung des Jahresabschlusses zum 31.12.2009 und des Lageberichtes für das Geschäftsjahr 2009, Anlage III, S. 18.

⁷²⁹ Vgl. Bericht einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vom 28.02.2011, a.a.O., Anlage III, S. 19 ff.

⁷³⁰ Vgl. Bericht einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vom 28.02.2011, a.a.O., Anlage III, S. 1.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass insbesondere aus den o. g. von der FBB beabsichtigten Verbesserungsmaßnahmen erkennbar war, dass das Risikomanagement, gerade auch das Risikofrüherkennungssystem, erhebliche Mängel aufwies. Hiervon abgesehen, bezog sich die von den Abschlussprüfern testierte Eignung der Maßnahmen zur Einrichtung eines Risikofrüherkennungssystems nur auf einen Teil des gesamten RMS. So war der wesentliche Aspekt der Angemessenheit eingeleiteter oder durchgeführter Handlungen zur Risikobewältigung nicht Gegenstand der Prüfung des Risikofrüherkennungssystems.⁷³¹

3.4.3.2 Aussagen der Abschlussprüfer zum Risikomanagement im Jahr 2011

Im März 2012 berichteten die Abschlussprüfer, dass die FBB im Jahr 2011 ein Projekt zur Weiterentwicklung bzw. Optimierung des bestehenden RMS durchgeführt habe. Zum Ergebnis dieses Projekts enthielt der Jahresabschlussprüfungsbericht 2011 folgende Aussage: „Wesentliche Veränderungen und Anpassungen des Risikomanagements ergeben sich bzw. sind wie folgt vorgesehen:

- einheitliche Bewertung von Risiken durch Trennung der Risiken von den Maßnahmen (Brutto-/Nettodarstellung) und Senkung der relevanten Schwellenwerte;
- lückenlose Erfassung von Risiken durch Anpassung der Risikomatrix und Einführung regelmäßiger Workshops mit den einzelnen Bereichen/Abteilungen);
- Einführung quartalsweiser bereichsübergreifender Regeltermine zur Abstimmung der Risikolage;
- Definition weiterer Risikofrühwarnindikatoren;
- Anpassung der Risikoberichterstattung;
- Regelmäßige Überprüfung der organisatorischen Zusammenfassung von Risikomanagement“.

Die interne Revision der FBB habe im Jahr 2011 wegen des laufenden Projekts zur Optimierung des RMS keine vollumfängliche Prüfung des RMS durchgeführt; es

⁷³¹ Vgl. z. B. Bericht einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vom 28.02.2011, a.a.O., S. 46; Protokoll zur Sitzung des Finanz- und Prüfungsausschusses am 20.06.2012, S. 7. Vgl. auch IDW (Hrsg.) WP Handbuch 2012, Bd. 1, 14. Aufl., Abschn. P, Rn. 6 und 106 f.; IDW-Prüfungsstandard PS 340.

seien jedoch Prüfungen zu „wesentlichen Risikosachverhalten der FBB“ erfolgt, aus denen sich keine wesentlichen Feststellungen ergeben hätten.⁷³²

Zusammenfassend ist festzustellen, dass der Jahresabschlussprüfungsbericht in intransparenter Weise zum Teil⁷³³ nicht erkennen ließ, welche der oben aufgezählten Anpassungsmaßnahmen bereits umgesetzt wurden und welche Maßnahmen noch zu ergreifen sind. Dem Berichtleser musste sich die Frage aufdrängen, inwieweit die im Vorjahr benannten Mängel hinsichtlich der vollständigen und frühzeitigen Aufnahme wesentlicher Risiken, der Einheitlichkeit, der Transparenz und Akzeptanz des RMS, der Risikokultur und der Berichterstattung an den Aufsichtsrat sowie hinsichtlich des Risikocontrollings und der Risikosteuerung (vgl. III. E. 3.4.3.1) tatsächlich beseitigt wurden.

3.4.3.3 Kritik von Beratern am Risikomanagement im Jahr 2012

In ihrem Gutachten aus März 2013 für Zwecke der Organhaftungsprüfung (vgl. III. F) zitierte eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ihren eigenen Bericht aus Juni 2012 zur Verbesserung des Risikomanagements der FBB.⁷³⁴ Dieser Bericht war in den vom BetRef. zur Verfügung gestellten Unterlagen nicht enthalten⁷³⁵ und seine Existenz wurde dem Aufsichtsrat und dem MdF möglicherweise erst nach Ende des für diese Betätigungsprüfung festgelegten Betrachtungszeitraums, spätestens im März 2013, bekannt. In ihrem vorgenannten Bericht kritisierten die Berater die geringe Akzeptanz des Risikomanagements in Teilen des Unternehmens. Auch erfolge die Anbindung des RMS an die Unternehmenssteuerung nicht in nachvollziehbarem Maße. Für den Baubereich gewährleiste die „dargelegte grundsätzliche Vorgehensweise [...] methodisch eine angemessene Risikoerhebung, -bewertung

⁷³² Vgl. Bericht einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vom 01.03.2012 über die Prüfung des Jahresabschlusses der FBB zum 31.12.2011 und des Lageberichtes für das Geschäftsjahr 2011, Anlage III, S. 18-21, 25.

⁷³³ Zumindest die Bruttodarstellung, die Schwellenwertabsenkung und die Workshops wurden laut weiteren Erläuterungen im Bericht umgesetzt. Vgl. hierzu auch den Bericht einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vom 26.02.2013 über die Prüfung des Jahresabschlusses und des Lageberichtes der FBB für das Geschäftsjahr vom 01.01.2012 bis zum 31.12.2012, Anlage III, S. 18 f.

⁷³⁴ Vgl. Wirtschaftsprüfungsgesellschaft: „Prüfbericht und Anlage 2: Empfehlungen zu erweiterten Prüfungshandlungen im Rechenschaftsbericht / Anlage 1: Prüfungsfeststellungen zum Rechenschaftsbericht, Kapitel 4-6“ vom 01.03.2013. Der darin enthaltene Rechenschaftsbericht der FBB zitiert in Kapitel 6.2.2.14 den Bericht derselben Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vom 01.06.2012 in Auszügen. Vgl. III. F. 3.1.

⁷³⁵ In den Protokollen der Sitzungen des Aufsichtsrats und des Finanz- und Prüfungsausschusses im relevanten Zeitraum (Mitte 2012) war von einem durchgeführten Projekt zur Optimierung des Risikomanagements die Rede, wobei der Bericht zum Risikomanagement aus Juni 2012 jedoch nicht erwähnt wurde. Vgl. die Berichterstattung der Abschlussprüfer laut Protokollen zu den Sitzungen des Finanz- und Prüfungsausschusses am 18.04.2012, S. 3 und des Aufsichtsrats am 22.06.2012, S. 4 sowie Präsentationsfolie 25 einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft; vgl. auch Protokolle zu den Sitzungen des Aufsichtsrats am 16.05.2012 und 22.06.2012 und des Finanz- und Prüfungsausschusses am 24.05.2012 und am 20.06.2012.

und -steuerung“. Die objektive und angemessene Umsetzung innerhalb des Baubereichs könne jedoch nicht beurteilt werden.⁷³⁶

3.4.3.4 Kritik der Bürgencontroller am Risikomanagement im Jahr 2012

Nach Einschätzung der Bürgencontroller im Juni 2012 beruhte die sehr späte Mitteilung über die Verschiebung des Inbetriebnahmetermins 03.06.2012 auch auf einem Systemfehler. Insbesondere erscheine die FBB-interne angemessene Bewertung möglicher Risiken deutlich verbesserungswürdig.⁷³⁷

3.4.3.5 Aussagen der Abschlussprüfer zum Risikomanagement im Jahr 2012

In ihrer Berichterstattung zur Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung nach § 53 HGrG beschrieben die Abschlussprüfer im Februar 2013, dass die Anpassungen des Risikomanagements aus dem Jahr 2011 im Jahr 2012 „weitestgehend“ umgesetzt worden seien. Die Definition weiterer Risikofrühwarnindikatoren befinde sich noch in der Umsetzung. Problembehaftet sei „noch die Veränderung von Risiken, da diese aus dem System nicht klar ersichtlich sind.“ Die interne Revision habe diverse Teilprüfungen des RMS durchgeführt, aus denen sich keine wesentlichen Feststellungen ergeben hätten.⁷³⁸

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die unter III. E 3.4.3.3 ff. dargestellten Aussagen der Berater, Bürgencontroller und Abschlussprüfer darauf hindeuteten, dass auch im Jahr 2012 noch erhebliche Unzulänglichkeiten im Risikomanagement der FBB bestanden.

⁷³⁶ Vgl. Wirtschaftsprüfungsgesellschaft: „Prüfbericht und Anlage 2 [...]“ vom 01.03.2013, a.a.O.

⁷³⁷ Vgl. Bericht der Bürgencontroller aus Mitte Juni 2012 (nicht datiert), S. 8.

⁷³⁸ Vgl. 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 III, S. 19 und 21.

3.5 Mangelhaftes Vertragsmanagement

Aus den folgenden Sachverhalten musste für den Aufsichtsrat und das MdF erkennbar sein, dass das Vertragsmanagement der FBB – gerade bei komplexen Kernleistungen im Bauvorhaben BER – äußerst mangelhaft war. So traf die FBB z. B. in Bezug auf die Projektsteuerung höchst intransparente Vereinbarungen oder verpflichtete Planer und Objektüberwachung lediglich auf der Basis von mündlichen Vereinbarungen bzw. Dienst- statt Werkverträgen:

3.5.1 Intransparente und nicht zielführende Vertragsgestaltung der FBB mit dem Projektsteuerer und der pg

In der Sitzung des Aufsichtsrats am 16.01.2013 wies der technische Geschäftsführer auf die nach seiner Kenntnis bestehende unklare Vertragslage mit dem Projektsteuerer hinsichtlich der Aufgaben des Projektcontrollings hin. Diese laufe eher auf eine buchhalterische Verwaltung als auf ein Controlling des Projekts hinaus.⁷³⁹ Die Staatskanzlei vermerkte im Februar 2013, dass (auch) in der Sitzung des Projektausschusses am 11.02.2013 unklar geblieben sei, welche Controllingaufgaben der Projektsteuerer in der Vergangenheit übernommen hat bzw. ob sich dessen Tätigkeit in der Dokumentation der jeweiligen Bausachstände erschöpfe.⁷⁴⁰

In diesem Zusammenhang weist der LRH auch auf die Klageerwidern der pg vom 19.12.2012 hin, in welcher von einem nie aufgelösten Dissens mit der FBB über den Inhalt des Leistungsbildes und die Termine und Kosten aus dem Ausführungsplanungsvertrag die Rede ist. Laut pg habe sich die FBB „einfach nicht mehr gemeldet.“ (Diese Aussage ist dem Aufsichtsrat und dem MdF möglicherweise erst Anfang Mai 2013, d. h. nach Ende des Betrachtungszeitraums, zur Kenntnis gelangt.)⁷⁴¹

⁷³⁹ Vgl. Protokoll zur Sitzung des Aufsichtsrats am 16.01.2013, S. 12.

⁷⁴⁰ Vgl. Vermerk der Staatskanzlei vom „12. Januar 2013“ zur Vorbereitung der Sitzung des Aufsichtsrats am 13.02.2012 (zu TOP 4.1) (in der Staatskanzlei eingesehen).

⁷⁴¹ Vgl. Klageerwidern der pg vom 19.12.2012, S. 22, 43 und 97 auf die Feststellungsklage der FBB hinsichtlich eines Schadenersatzanspruchs gegen die pg vom 19.06.2012 im Verfahren 3 O 125/12 vor dem Landgericht Potsdam (enthalten in der beiliegenden CD-ROM zum Bericht einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft im Zusammenhang mit der Organhaftungsprüfung bei der FBB: „Ergänzung des Rechenschaftsberichts der Flughafen Berlin Brandenburg GmbH – Klärung der Haftungsfrage – Finale Version“ vom 06.05.2013). Vgl. zum Thema pg auch III. C. 2.

3.5.2 Verpflichtung von Planern und Objektüberwachern auf ungeeigneter vertraglicher Grundlage nach Kündigung der pg

Die Staatskanzlei vermerkte im Herbst 2012, dass nach der Verschiebung des Inbetriebnahmetermins 03.06.2012, „anders als von der FBB im [Aufsichtsrat] berichtet, keine Verträge^{742]} mit den neuen und zusätzlichen Planern, die im Ergebnis der Kündigung der pg benötigt wurden, abgeschlossen wurden. Es wurde auf Basis mündlicher Vereinbarungen gearbeitet.“⁷⁴³

In einem Vermerk aus November 2012 wies das BetRef. auf eine unklare Vertragslage mit den nach der pg-Kündigung gebundenen Dienstleistern („Vorabbeauftragungen mit unklarem Leistungsbild“) hin, welche auch terminkritisch sei.⁷⁴⁴

In der Sitzung des Aufsichtsrats am 16.01.2013 stellte der technische Geschäftsführer dar, dass für die erneute Verschiebung der Inbetriebnahme auch Vertragsfragen ursächlich waren. Unter anderem nannte er die Vertragslage mit den Planern und Objektüberwachern nach Kündigung der pg im Mai 2012, welche zum Großteil formal lückenhaft sei. Insbesondere sei es dem Mangel an Zeit geschuldet gewesen, dass die Planer und Objektüberwacher lediglich auf der Grundlage von Dienstverträgen (statt Werkverträgen, Anm. des LRH) gebunden werden konnten. Dies habe dazu geführt, dass die Bestimmung des vertraglich geschuldeten Erfolgs nicht möglich war und ist.⁷⁴⁵ In der Sitzung des Aufsichtsrats am 13.02.2013 berichtete er, dass die Planer einer Übernahme von werkvertraglichen Pflichten nicht zustimmten. Problematisch sei auch die schleppende bis verweigerte Wissenspreisgabe derjenigen Planer, die vormals für die pg tätig waren; Grund hierfür sei eine damit möglicherweise einhergehende Preisgabe von eigenen Fehlern.⁷⁴⁶

⁷⁴² Hiermit dürften schriftliche Verträge gemeint sein, Anm. des LRH.

⁷⁴³ Vgl. Vermerk der Staatskanzlei vom „06.09.2012“ zur Vorbereitung der Sitzung des Aufsichtsrats am 01.11.2012 (zu TOP 3.1) (in der Staatskanzlei eingesehen).

⁷⁴⁴ Vgl. Vermerk des BetRef. aus Ende November 2012 (nicht tagesgenau datiert) zur Vorbereitung auf die Sitzungen des Finanz- und Prüfungsausschusses am 30.11.2012 und des Aufsichtsrats am 07.12.2012, S. 12.

⁷⁴⁵ Vgl. Protokoll zur Sitzung des Aufsichtsrats am 16.01.2013, S. 7.

⁷⁴⁶ Vgl. Protokoll zur Sitzung des Aufsichtsrats am 13.02.2013, S. 4.

3.5.3 Schleppender Abschluss von Ergänzungsvereinbarungen mit den bauausführenden Firmen

In der Sitzung des Aufsichtsrats am 16.01.2013 bewertete der technische Geschäftsführer die zahlreichen noch offenen Ergänzungsvereinbarungen als Ursache der fehlenden Leistungsbereitschaft der bauausführenden Firmen.⁷⁴⁷ (Vgl. diesbezüglich auch die Darstellungen zum Nachtragsmanagement unter III. E. 2.3 und 3.1 und zum bereits seit Mitte 2010 nicht planmäßig erfolgten Abschluss von Terminsicherungsvereinbarungen unter III. C. 3.2 ff.)

3.5.4 Inadäquate Kostenerstattungsvereinbarungen für die BER-Anwohner im Rahmen des Schallschutzprogramms

Im Rahmen des Schallschutzprogramms der FBB bestand für die BER-Anwohner die Möglichkeit, die Schallschutzvorrichtungen selbst zu installieren (Selbstvornahme) und sich dafür die Kosten von der FBB erstatten zu lassen. Alternativ konnten sie die FBB mit dem Einbau der Vorrichtungen durch die FBB beauftragen.

Das OVG Berlin-Brandenburg kam in seinem Beschluss vom 15.06.2012 zu der Bewertung, dass die Kostenerstattungsvereinbarungen, welche die FBB den Anwohnern bei Selbstvornahme offerierte, in einer Weise mit der zweiten Alternative (Einbau der Schallschutzvorrichtungen durch die FBB) verzahnt gewesen seien, die eine Selbstvornahme deutlich erschwert habe. Zudem seien in den Kostenerstattungsvereinbarungen umfassende Abgeltungsklauseln zum Nachteil der Anwohner enthalten. Die durch diese Vertragsgestaltung eingetretene Verzögerung bei der Umsetzung des Schallschutzprogramms sei nicht den Antragstellern (Grundstückseigentümern) anzulasten.⁷⁴⁸ (Vgl. bezüglich der zeitweilig zu befürchtenden Inbetriebnahmerelevanz auch III. E. 3.3.1 und III. B. 2.2.2.1.)

⁷⁴⁷ Vgl. Protokoll zur Sitzung des Aufsichtsrats am 16.01.2013, S. 7.

⁷⁴⁸ Vgl. Beschluss des OVG Berlin-Brandenburg vom 15.06.2012 (OVG 12 S 27.12) (verfügbar unter <https://www.berlin.de/sen/justiz/gerichte/ovg/presse/archiv/20120615.1350.371584.html>; Link am 11.04.2014 eingesehen). Vgl. auch Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdiensts des Landtags Brandenburg „Schallschutzprogramm am Flughafen BER: Durchsetzung und Vollzug“ vom 16.04.2012, welches auf S. 15 Bedenken hinsichtlich der Transparenz der Kostenerstattungsvereinbarungen bezüglich des konkret zu gewährleistenden Schallschutzniveaus äußert und einen Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot sieht.

3.6 Problematische allgemeine Unternehmensorganisation und -kultur

Defizite in der allgemeinen Unternehmensorganisation und -kultur⁷⁴⁹ der FBB wurden nicht zuletzt aus folgenden Äußerungen von Projektbeteiligten deutlich:

3.6.1 Unzureichende personelle Aufstellung

Im Herbst 2012 stufte die Staatskanzlei die „personalpolitisch denkbar schlecht aufgestellt[e]“ Organisation der FBB als ein gravierendes und inbetriebnahmerelevantes Thema ein. Hierin bestünde „wohl das größte Problem, das der [Aufsichtsrat] lösen“ müsse; unternehmensintern erscheine dies nur schwer möglich.⁷⁵⁰ (Die Staatskanzlei begleitete den Ministerpräsidenten in seiner Aufsichtsrats-tätigkeit und stand angabegemäß auch mit dem BetRef. in generell engem Kontakt, vgl. III. A. 1.2.5.3 und 2.2.4.2.5.)

Der technische Geschäftsführer bemängelte in der Sitzung des Aufsichtsrats am 16.01.2013 fehlende Ressourcen und fachliche Eignung innerhalb der FBB-Organisation bzw. eine „unzureichende Aufstellung des Bauherren“.⁷⁵¹

3.6.2 Mangelnde Zusammenarbeit und Kommunikation zwischen den Unternehmensbereichen; mangelnde Mitarbeitermotivation

Die Bürgencontroller kritisierten im März 2012 die uneinheitliche Aktenlage im Hinblick auf den Eröffnungstermin 03.06.2012 und äußerten ihren Eindruck, dass es bei der FBB auch interne Abstimmungsprobleme gibt.⁷⁵² Im Juni 2012 stellten sie eine „Schnittstellenproblematik im organisatorischen Bereich und in der Kommunikation“ fest.⁷⁵³

Am 07.09.2012 trug der technische Geschäftsführer dem Aufsichtsrat vor, dass ein grundsätzlicher Wandel der Unternehmenskultur hin zu einem prozessorientierten

⁷⁴⁹ Die Unternehmenskultur ist Teil des sog. Kontrollumfelds im Zusammenhang mit der Beurteilung der Wirksamkeit des IKS/RMS, vgl. z. B. Beck'scher Bilanz-Kommentar, 8. Aufl., 2012, Rn. 139ff. zu § 317 HGB.

⁷⁵⁰ Vgl. Vermerk der Staatskanzlei vom „6. September 2012“ zur Vorbereitung der Sitzung des Aufsichtsrats am 01.11.2012 (zu TOP 3.1) (in der Staatskanzlei eingesehen).

⁷⁵¹ Vgl. Protokoll zur Sitzung des Aufsichtsrats am 16.01.2013, S. 10.

⁷⁵² Vgl. Vermerk des Bürgschaftsreferats im MdF vom 04.04.2012 an das BetRef. zur Sitzung des IMA am 21.03.2012.

⁷⁵³ Vgl. Bericht der Bürgencontroller aus Mitte Juni 2012 (nicht datiert), S. 8.

und funktionalen Miteinander erforderlich sei. Auch müsse die Mitarbeiterschaft neu motiviert werden.⁷⁵⁴

Die Staatskanzlei vermerkte im Herbst 2012, dass – für den technischen Geschäftsführer überraschend – die Rechtsabteilung der FBB den Baubereich aufgefordert habe, Planungsleistungen europaweit auszuschreiben. Dies führe zu Zeitverzügen, die der technische Geschäftsführer aber glaube, kompensieren zu können.⁷⁵⁵

Im Dezember 2012 wurde im Aufsichtsrat erörtert, dass die Zusammenarbeit der Unternehmensbereiche und der Geschäftsführer verbesserungswürdig ist. Der technische Geschäftsführer sah bei einem Teil der Belegschaft eine Verweigerungshaltung und mangelnden Problemlösungswillen.⁷⁵⁶

Die neuen Abschlussprüfer berichteten im Februar 2013, dass die Kommunikation und Abstimmung zwischen dem Projekt BER und den kaufmännischen Zentralbereichen trotz der Maßnahmen, die die FBB seit der Inbetriebnahmeverschiebung im Juni 2010 ergriffen habe, „anscheinend immer noch nicht den Anforderungen des BER gemäß“ erfolgt.⁷⁵⁷

3.6.3 Verbesserungsbedürftige Hinweisgeber-, Fehler- und Risikokultur

In der Sitzung des Aufsichtsrats am 16.01.2013 kam von den Arbeitnehmervvertretern der Hinweis, dass Mitarbeiter für kritische Hinweise hinsichtlich der Installation der Datennetze gemäßregelt worden seien.⁷⁵⁸

Auch die unter III. C. 3.6.1 beschriebene Reaktion des MdF auf die kritischen Hinweise eines Bereichsleiters war einer offenen Hinweiskultur (sowohl gegenüber den Überwachungsgremien als auch innerhalb der FBB) und dem Veränderungswillen kritischer Hinweisgeber nicht zuträglich.

Wie unter III. E. 3.4.3 dargestellt, waren zudem die Risikokultur und Akzeptanz des Risikomanagementsystems der FBB verbesserungsbedürftig.

⁷⁵⁴ Vgl. Protokoll (S. 4) und Präsentationsfolien der Geschäftsführung (TOP 3.1.1) zur Sitzung des Aufsichtsrats am 07.09.2012; Protokoll zur Sitzung des Projektausschusses (S. 3) am 07.09.2012.

⁷⁵⁵ Vgl. Vermerk der Staatskanzlei vom „06.09.2012“ zur Vorbereitung der Sitzung des Aufsichtsrats am 01.11.2012 (zu TOP 3.1) (in der Staatskanzlei eingesehen).

⁷⁵⁶ Vgl. Protokoll zur Sitzung des Aufsichtsrats am 07.12.2012, S. 3.

⁷⁵⁷ Vgl. 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 III, S. 17.

⁷⁵⁸ Vgl. Protokoll zur Sitzung des Aufsichtsrats am 16.01.2013, S. 13.

3.6.4 Nicht verlässliche externe Unternehmenskommunikation

Die intransparenten bzw. unzutreffenden Darstellungen der FBB in ihren Lageberichten zum Ausmaß der Schallschutzproblematik⁷⁵⁹ und ihren Pressemitteilungen zum Kapitalbedarf und seiner Auskömmlichkeit⁷⁶⁰ sowie zur Einhaltung des Inbetriebnahmetermins 03.06.2012⁷⁶¹ verdeutlichten, dass die FBB nicht nur dem Aufsichtsrat, sondern auch der Öffentlichkeit ein geschöntes Bild von der Lage des Unternehmens vermittelte.

3.7 Zusammenfassende Wertung zur Qualität des IKS/RMS der FBB

Aus der Gesamtheit der beschriebenen Sachverhalte – von denen Aufsichtsrat und BetRef. Kenntnis hatten bzw. ohne weiteres haben konnten – muss geschlussfolgert werden, dass das IKS/RMS der FBB über Jahre hinweg nicht dem Projekt BER angemessen ausgestaltet und wirksam war. Die vom Unternehmen wiederholt eingeleiteten Reorganisationsmaßnahmen erwiesen sich als nicht durchgreifend. Mit den Defiziten in den Bereichen

- Aufbauorganisation, Management und Controlling des Bereichs Planung & Bau,
- kaufmännische Kompetenz und Planungswesen,
- Compliance Management,
- Risikomanagement,
- Vertragsmanagement und
- allgemeine Unternehmensorganisation und Unternehmenskultur

waren auf Seiten der FBB wesentliche Ursachen für die Terminverschiebungen und Kostensteigerungen beim Bauvorhaben BER angelegt.

⁷⁵⁹ Vgl. III. B. 4.

⁷⁶⁰ Vgl. Pressemitteilung der FBB vom 07.09.2012 unter III. D. 1.2 und vom 19.12.2012 unter III. D. 1.3.

⁷⁶¹ Vgl. Pressemitteilung der FBB vom 07.05.2012 unter III. C. 3.4.1.4.

4 Überwachungstätigkeit des Aufsichtsrats und Wertung

4.1 Unzureichende Überwachung der Reorganisationsmaßnahmen der FBB

Der Aufsichtsrat kritisierte in verschiedenen Projektphasen berechtigter Weise die Organisation, das Controlling und die Berichterstattung des FBB-Baubereichs und mahnte Verbesserungen an. Anlässlich der Inbetriebnahmeverschiebungen ließ er sich von der FBB jeweils neue Projektstrukturen bzw. sonstige Reorganisationsmaßnahmen darlegen, gab sich aber laut Aktenlage beim BetRef. damit zufrieden, dass die schriftlichen Darstellungen der FBB sich auf Organigramme und wenige Stichpunkte in den Vorlagen und Folienpräsentationen zu den Aufsichtsratssitzungen beschränkten.⁷⁶² (Vgl. III. E. 2.)

Mündliche Erläuterungen der Geschäftsführung zu den beabsichtigten Maßnahmen in den Sitzungen des Aufsichtsrats und seiner Ausschüsse im September 2010, d. h. nach der Verschiebung des Inbetriebnahmetermins 30.10.2011, wurden jeweils lediglich mit folgendem Passus protokolliert: „Insbesondere wird darüber informiert, dass die bestehende Organisation um ein weiteres Controlling verstärkt wurde und hierdurch eine enge Begleitung der Generalplaner sicher gestellt werde.“ Nachfragen aus dem Aufsichtsrat hierzu waren nicht verzeichnet.⁷⁶³

Auch die Protokolle zu den Sitzungen im Juni 2012, also nach der Verschiebung des Inbetriebnahmetermins 03.06.2012, enthielten nur wenige Erörterungen zu den ergriffenen bzw. geplanten Maßnahmen. Dabei ist nicht verständlich, weshalb der Aufsichtsrat die fehlende Trennung zwischen planenden und objektüberwachenden Aufgaben in der vorgesehenen neuen Projektstruktur nicht beanstandet hat. In Bezug auf die pg hatte er die fehlende Funktionstrennung noch im Mai 2012 problematisiert. Nun sollte sich dies bei der FBB fortsetzen, deren Kapazitäten und Problemlösungskompetenz ohnehin bezweifelt wurden.⁷⁶⁴ Umso intensiver hätte sich der Aufsichtsrat im Mai und Juni 2012 mit den erforderlichen Umstrukturierun-

⁷⁶² Vgl. u. a. die Protokolle zu den Sitzungen des Aufsichtsrats am 25.06.2010, S. 3, 17.09.2010, S. 14 sowie Vorlagen und Präsentationsfolien zu TOP 5.5.6, am 16.05.2012, S. 13, am 22.06.2012, S. 6, 14 und 19 sowie Vorlagen und Präsentationsfolien zu TOP 2.4, am 16.08.2012, S. 4, am 07.09.2012, S. 3 und 6 sowie Präsentationsfolien zu TOP 3.1.1, am 16.01.2013, S. 13 und 16ff. und Vorlagen zu TOP 4.1; Protokolle zu den Sitzungen des Finanz- und Prüfungsausschusses am 15.09.2010, S. 13, am 20.06.2012, S. 4 und 6f. und am 10.08.2012, S. 12; Protokolle zu den Sitzungen des Projektausschusses am 10.09.2010, S. 11, am 13.06.2012, S. 4, am 07.09.2012, S. 2 ff.

⁷⁶³ Vgl. die Protokolle zu den Sitzungen des Aufsichtsrats am 17.09.2010, S. 14, des Finanz- und Prüfungsausschusses am 15.09.2010, S. 13 und des Projektausschusses am 10.09.2010, S. 11.

⁷⁶⁴ Vgl. die Protokolle zu den Sitzungen des Aufsichtsrats am 16.05.2012, S. 4 f. und am 22.06.2012, S. 6, 14 und 19, des Finanz- und Prüfungsausschusses am 20.06.2012, S. 4 und 6f. und des Projektausschusses am 13.06.2012, S. 4. Vgl. auch III. C. 3.5.1.3.

gen innerhalb der FBB befassen müssen. Jedoch waren erst in den Sitzungen des Aufsichtsrats im September 2012, d. h. anlässlich der Verschiebung des Inbetriebnahmetermens 17.03.2013, und vor allem am 16.01.2013, mithin anlässlich der Verschiebung des Inbetriebnahmetermens 27.10.2013, deutlich mehr Nachfragen zu den von der Geschäftsführung angekündigten Maßnahmen protokolliert.⁷⁶⁵

4.2 Unzureichende Überwachung des Risikomanagementsystems

4.2.1 Keine Beanstandung der unzureichenden Darstellungen der FBB zum Risikomanagementsystem

Der Bedeutung des Themas Risikomanagement nicht angemessen war, dass die Tagesordnungen für 11 von insgesamt 31 Sitzungen des Aufsichtsrats und des Finanz- und Prüfungsausschusses keinen entsprechenden Tagesordnungspunkt vorsahen⁷⁶⁶ und dass für sieben weitere Sitzungen die Protokolle unter diesem Tagesordnungspunkt keinerlei Erläuterungen der Geschäftsführung zu den Vorlagen enthielten⁷⁶⁷. Die übrigen Protokolle verzeichneten nur äußerst knappe Erläuterungen zu einzelnen Risikosachverhalten aus dem operativen und strategischen Bereich⁷⁶⁸; die Erläuterung der baulichen Risiken vollzog sich zum Teil im Rahmen anderer Tagesordnungspunkte⁷⁶⁹.

Soweit die Tagesordnungen zu den Sitzungen des Aufsichtsrats (11 von 16 Sitzungen) und des Finanz- und Prüfungsausschusses (9 von 15 Sitzungen) im Betrachtungszeitraum einen Tagesordnungspunkt mit dem Titel „Risikomanagement“ vorsahen, enthielten die diesbezüglichen Sitzungsvorlagen der Geschäftsführung jeweils eine Aufzählung und kurze Erläuterung diverser operativer und strategischer

⁷⁶⁵ Vgl. die Protokolle zu den Sitzungen des Aufsichtsrats am 07.09.2012, S. 3 und 6 und am 16.01.2013, S. 13 und 16 ff. und zur Sitzung des Projektausschusses am 07.09.2012, S. 2 ff.

⁷⁶⁶ Vgl. Protokolle zu den Sitzungen des Aufsichtsrats am 16.05.2012, 16.08.2012, 01.11.2012, 16.01.2013 und 13.02.2012 und zu den Sitzungen des Finanz- und Prüfungsausschusses am 15.06.2011; 24.05.2012, 10.08.2012, 07.09.2012, 17.10.2012/01.11.2012 und 08.02.2013.

⁷⁶⁷ Vgl. Protokolle zu den Sitzungen des Aufsichtsrats am 25.06.2010, S. 22, 24.06.2011, S. 11, 09.12.2011, S. 11, 22.06.2012, S. 23 und 07.12.2012, S. 17 sowie des Finanz- und Prüfungsausschusses am 01.12.2011, S. 12 und 20.06.2012, S. 12.

⁷⁶⁸ Vgl. z. B. Protokolle zu den Sitzungen des Finanz- und Prüfungsausschusses am 17.06.2010, S. 13 (Nutzungsentgelte), 15.09.2010, S. 13 f. (Nutzungsentgelte), 01.12.2010, S. 16 (Nutzungsentgelte und Abflugrouten) und 18.04.2012 (Brandschutz der Flughafenbahnanlagen) sowie des Aufsichtsrats am 08.12.2010, S. 20 (Nutzungsentgelte und Abflugrouten).

⁷⁶⁹ Vgl. z. B. Protokolle zu den Sitzungen des Finanz- und Prüfungsausschusses am 20.10.2011, S. 12 und am 18.04.2012, S. 10 und des Aufsichtsrats am 21.10.2011, S. 13 und am 20.04.2012, S. 12.

Risiken der FBB⁷⁷⁰ sowie Darstellungen zu Risiken im Zusammenhang mit dem Flughafenbau.⁷⁷¹

Gänzlich fehlte es an Darstellungen der FBB und an Initiativen des Aufsichtsrats zur Beschaffung von Informationen über Aufbau, Funktionsweise und Wirksamkeit des RMS unter Berücksichtigung der unter III. E. 1.3 genannten Aspekte.

4.2.2 Fehlende Nachfragen zu einzelnen Risiken

Nachfragen aus dem Aufsichtsrat waren unter dem Tagesordnungsordnungspunkt „Risikomanagement“ nur selten protokolliert. Unter anderem wäre die Frage angezeigt gewesen, warum im September 2010 wesentliche bauliche Risiken, resultierend aus den geänderten EU-Sicherheitsvorschriften und der bemängelten Ausführungsplanung, aus dem Risikomanagement entfallen sind, obwohl diese zweifellos fortbestanden (vgl. III. E. 3.4.2).⁷⁷² Des Weiteren wäre in Reaktion auf die Aussage der Geschäftsführung in den Dezembersitzungen 2010, dass keine aufsichtsratsrelevanten baulichen Risiken vorlägen, eine Erörterung der Frage geboten gewesen, wie die FBB solche Risiken definiert.⁷⁷³ Der Aufsichtsrat beanstandete z. B. auch nicht, dass die FBB die gravierenden Risiken hinsichtlich des passiven Tagschallschutzes und des Brandschutzes in den Flughafenbahnanlagen deutlich zu spät in ihr Risikomanagement und in die Berichterstattung an den Aufsichtsrat aufnahm (vgl. III. E. 3.4.1).

Die einfache Entgegennahme von Berichten der Geschäftsführung zu den bestehenden Risiken, auf die sich der Aufsichtsrat im Betrachtungszeitraum nach der Protokolllage im Wesentlichen beschränkte (mit Ausnahme einzelner baulicher Risiken) reicht nicht zur Erfüllung der Überwachungspflicht in Bezug auf das RMS aus. Vielmehr hätte der Aufsichtsrat wesentliche Einzelrisiken, insbesondere im Hinblick auf deren Schadenspotenzial und Eintrittswahrscheinlichkeit, intensiv erörtern und

⁷⁷⁰ Z. B. Risiken aus Finanzierungsverträgen, Nacherhebung von Erschließungsbeiträgen, Mehrausgaben durch geänderte Flugrouten, keine vollständige Erschließung der mittelfristigen Ergebnispotenziale, Verbot des aktuellen Entgeltmodells durch die Europäische Kommission, Unzulässigkeit von Nutzungsentgelten (vgl. Vorlage der Geschäftsführung zu TOP 6.6.1 der Sitzung des Aufsichtsrats am 22.06.2012).

⁷⁷¹ Z. B. Mehrkosten aus Gebühren und behördlichen Auflagen, Mehrkosten aus Leistungsänderungen und bauablauf- bzw. terminstabilisierenden Anpassungen der Ausbaugewerke (vgl. Vorlage der Geschäftsführung zu TOP 5.7.2 der Sitzung des Aufsichtsrats am 24.06.2011).

⁷⁷² In den Protokollen zu den Sitzungen des Aufsichtsrats am 17.09.2010 (S. 16) und des Finanz- und Prüfungsausschusses am 15.09.2010 (S. 14) sind keine Nachfragen dokumentiert.

⁷⁷³ Die Protokolle zu den Sitzungen des Aufsichtsrats am 08.12.2010 (S. 21) und des Finanz- und Prüfungsausschusses am 01.12.2010 (S. 16 f.) enthalten keine diesbezüglichen Erörterungen.

auch die Vollständigkeit des Risikokatalogs einer kritischen Betrachtung unterziehen müssen.⁷⁷⁴

4.2.3 Unterbliebene Nachfragen zu den Feststellungen der Abschlussprüfer

Das mangelnde Problembewusstsein des Aufsichtsrats zeigte sich auch darin, dass dieser ausweislich der Sitzungsprotokolle auf Nachfragen und intensive Erörterungen mit den Abschlussprüfern verzichtete⁷⁷⁵, obwohl aus deren Prüfungsberichten für die Geschäftsjahre 2010 und 2011 erhebliche Mängel im Risikomanagement der FBB erkennbar waren (vgl. III. E. 3.4.3.1 und 3.4.3.2).

Im Anschluss an die Bilanzsitzungen im Frühjahr 2011 hat er nach den vorgelegten Unterlagen die tatsächliche Umsetzung der damals geplanten Verbesserungsmaßnahmen zum RMS (konsistente und vollständige Risikoerfassung, transparentere Prozesse, Akzeptanz etc., vgl. III. E. 3.4.3.1) nicht erkennbar verfolgt oder gar aktiv begleitet. Dies wäre umso erforderlicher gewesen, als die Aussagen der Abschlussprüfer zur geplanten Verbesserung der Berichterstattung in Sachen IKS/RMS (vgl. III. E. 3.4.3.1) den Schluss nahelegten, dass die Geschäftsführung dem Aufsichtsrat bislang keine validen Informationen zur Wirksamkeit des IKS/RMS bereitgestellt hat.

4.3 Unzureichende Überwachung des Compliance Managements und des Vertragsmanagements

Kritisch zu bewerten ist auch, dass der Aufsichtsrat in seinen Sitzungen zwar die regelmäßigen Berichte der Geschäftsführung zu Rechtsstreitigkeiten der FBB zur Kenntnis nahm und einzelne Versäumnisse der FBB (z. B. die späte Erkenntnis der FBB hinsichtlich der fehlenden behördlichen Zulassung der Brandschutzklappen und Entrauchungskanäle, vgl. III. E. 3.3.3) monierte⁷⁷⁶, sich jedoch nach den vom BetRef. vorgelegten Unterlagen nicht grundlegend und systematisch mit dem Compliance Management der FBB befasst hat. Insbesondere das Vorgehen der FBB in den Fragen des Tagschallschutzes und des Brandschutzes in den Flughafenbahnanlagen (vgl. III. E. 3.3.1 und 3.3.2) hätte dem Aufsichtsrat hierzu Anlass geben müssen.

⁷⁷⁴ Vgl. die Rechtsgrundlagen und Literaturnachweise in der Fußnote in III. E. 1, insbesondere das Urteil des OLG Stuttgart vom 29.02.2012.

⁷⁷⁵ Vgl. die Protokolle zu den Bilanzsitzungen des Finanz- und Prüfungsausschusses am 30.03.2011, S. 4 ff. und am 18.04.2012, S. 2 ff. und des Aufsichtsrats am 08.04.2011, S. 5 ff. und am 20.04.2012, S. 3 ff.

⁷⁷⁶ Vgl. Protokoll zur Sitzung des Aufsichtsrats am 09.12.2011, S. 10.

Der LRH fand des Weiteren keine Anhaltspunkte dafür, dass der Aufsichtsrat sich im Betrachtungszeitraum – abgesehen von der Erörterung des Nachtragsmanagements⁷⁷⁷ – grundlegend mit der Organisation des problematischen Vertragsmanagements der FBB (vgl. III. E. 3.5) befasst hat.

4.4 Zusammenfassende Bewertung der Überwachungstätigkeit des Aufsichtsrats in Bezug auf die Wirksamkeit des IKS/RMS

Durch den problematischen Verlauf des Bauvorhabens BER stand die FBB unter hohem zeitlichem und finanziellem Druck. Hierdurch und durch die Bedeutsamkeit des Bauvorhabens BER waren die Anforderungen an die Überwachungstätigkeit des Aufsichtsrats deutlich erhöht (vgl. III. A. 1.2.1.1). Bereits nach der ersten Inbetriebnahmeverschiebung Mitte 2010 hätte der in erster Linie zuständige Finanz- und Prüfungsausschuss das erkennbar problembehaftete IKS/RMS der FBB einer grundlegenden und systematischen Überprüfung unterziehen müssen, welche sich an den unter III. E. 1.3 genannten Fragekomplexen orientiert. 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“.⁷⁷⁸ 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.

Zur Gewährleistung einer angemessenen Überwachungstätigkeit hätte der Finanz- und Prüfungsausschuss dabei nicht nur von der Geschäftsführung, sondern auch von relevanten Mitarbeitern der FBB (mindestens den Leitern der Bereiche Controlling, interne Revision, Recht und Rechnungswesen) Informationen für die Beurteilung der Wirksamkeit des IKS/RMS einholen sollen. Angesichts der Anzahl und des Ausmaßes der bestehenden Defizite wäre er auch gut beraten gewesen, zur Beurteilung der Wirksamkeit der Systeme spätestens im Jahr 2012 einen externen und von der FBB unabhängigen Sachverständigen einzubinden, dessen Tätigkeit auch gezielte Erhebungen innerhalb der FBB-Organisation und im Verhältnis zu deren Kerndienstleistern (z. B. Projektsteuerer) umfasst.

⁷⁷⁷ Vgl. z. B. Protokoll zur Sitzung des Finanz- und Prüfungsausschusses am 17.10.2012/01.11.2012, S. 4.

⁷⁷⁸ Vgl. Protokoll zur Sitzung des Aufsichtsrats am 16.05.2012, S. 9 und 14 f. sowie III. C. 3.4.3.1 (dort zu den Äußerungen des Projektsteuerers Mitte Mai 2012).

Auf seine Pflichten hinsichtlich der Überwachung der Wirksamkeit des IKS/RMS ist der Aufsichtsrat durch die Abschlussprüfer hingewiesen worden.⁷⁷⁹ Einen weiteren Hinweis auf die Überwachungspflichten des Aufsichtsrats gab ein Bediensteter des BetRef. am 06.06.2012 in der Referentenrunde: Er erkundigte sich, ob die FBB die Gesamtorganisation reflektiert habe und dies ggf. extern geprüft worden sei. Dabei äußerte er die Auffassung, dass der Aufsichtsrat „den Vorgang enger begleiten“ müsse.⁷⁸⁰ Dem vom MdF gestellten Aufsichtsratsmitglied (Finanzminister) wurde zudem vom BetRef. mindestens zweimal, im 1. Quartal 2012, empfohlen, bei der Sitzungsplanung des Finanz- und Prüfungsausschusses den Vorschlag einzubringen, dass die Geschäftsführung ab Herbst 2012 in jeder Ausschusssitzung zu einem der Themen Rechnungslegungsprozess, IKS, RMS und interne Revision vorträgt, um diesem „eine Beurteilungsgrundlage für die Funktionsfähigkeit der Prozesse und Systeme zu verschaffen“.⁷⁸¹

Erst Mitte 2013 – und damit zu spät – ging der in erster Linie zuständige Finanz- und Prüfungsausschuss seine diesbezügliche Überwachungsaufgabe systematisch an. Im Protokoll zur Sitzung des Finanz- und Prüfungsausschusses am 10.06./12.06.2013 hieß es zum Tagesordnungspunkt Sitzungsplanung: „Der Ausschuss nimmt die Überwachung des Rechnungslegungsprozesses, der Wirksamkeit des internen Kontrollsystems, des Risikomanagementsystems und des internen Revisionssystems in seine Sitzungsplanung auf und sieht für die nächste Sitzung einem Bericht der FBB zur internen Revision und zur Korruptionsprävention entgegen.“ Des Weiteren bat der Ausschuss die FBB um fortlaufende Berichterstattung zu den Maßnahmen, die infolge der Feststellungen der Abschlussprüfer (Jahresabschluss zum 31.12.2012, vgl. III. E. 3.1, 3.2 und 3.6.2) aus der Prüfung nach § 53 HGrG insbesondere in den Bereichen Projekt- und Kostencontrolling und Nachtragsprüfung ergriffen wurden.⁷⁸² Außerdem übersandte u. a. das MdF der FBB nun ausführliche Fragenkataloge zu diskussionswürdigen Feststellungen des Abschluss-

⁷⁷⁹ Vgl. Bericht einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vom 28.02.2011 über die Prüfung des Jahresabschlusses der FBB zum 31.12.2010 und des Lageberichtes für das Geschäftsjahr 2010, Anlage III, S. 1; Präsentationsfolien (Folie 48) einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zur Sitzung des Aufsichtsrats am 20.04.2012. Vgl. auch III. E. 3.4.3.1.

⁷⁸⁰ Vgl. Protokoll zur Referentenrunde am 06.06.2012, S. 1.

⁷⁸¹ Vgl. Vermerk des BetRef. aus Anfang April 2012 (nicht tagesgenau datiert) zur Vorbereitung der Sitzungen des Finanzausschusses des Aufsichtsrats am 18.04.2012 und des Aufsichtsrats am 20.04.2012; vgl. auch die E-Mail des BetRef. an die FBB vom 20.01.2012, in welcher dieses darstellte, dass es dem Finanzminister vorgeschlagen habe, das Thema IKS/RMS wie oben dargestellt in die Sitzungsplanung aufzunehmen.

⁷⁸² Vgl. Protokoll zur Sitzung des Finanz- und Prüfungsausschusses am 10.06.2013 mit Fortsetzung am 12.06.2013, S. 7.

prüfers im Jahresabschlussprüfungsbericht 2012, welche im Finanz- und Prüfungsausschuss mit dem Abschlussprüfer erörtert werden sollten.⁷⁸³

Zusammenfassend ist festzustellen, dass es deutliche Hinweise gibt, 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.

5 Handeln des MdF und Wertung

5.1 Handeln der Staatssekretärin

5.1.1 Kein Hinwirken auf eine grundlegende organisatorische Tiefenprüfung bei der FBB Anfang 2013

Nach der zweiten Inbetriebnahmeverschiebung im Mai 2012 hatte der neue technische Geschäftsführer mit der Unterstützung von Beratern eine Baubestandsaufnahme durchgeführt und dabei auch die Projektorganisation einbezogen. Nach Angaben des MdF wurde damit der berechtigten Gesellschafterbitte vom 19.06.2012 hinsichtlich einer externen Projektanalyse Rechnung getragen (vgl. im Detail III. C. 3.6.1., 3.6.2.5 f. und 3.6.4.2).

Im September 2012 und Januar 2013 wurde die Inbetriebnahme jeweils ein weiteres Mal – zuletzt auf unbestimmte Zeit – verschoben. Im Zeitraum Herbst 2012 bis Februar 2013 hatten sich weitere gravierende bauliche und grundlegende organisatorische Mängel offenbart (vgl. III. E. 3.1, 3.3.3., 3.5.1 ff. und 3.6.1 sowie III. C. 3.7.1.1 ff.), so dass die Strukturen und Prozesse der FBB (vor allem, aber nicht nur in Bezug auf den Baubereich) nun grundlegend von ausschließlich externer Seite durch darauf spezialisierte Sachverständige hätten überprüft werden müssen. Bezüglich einer möglichen Gestaltung einer solchen Prüfung wird auf die Empfehlungen in Kapitel III. G verwiesen. Diese Maßnahme hätte die Gesellschaftervertreterin im Kreis der Gesellschafter und gegenüber den landesentsandten Aufsichtsratsmitgliedern einfordern müssen.

⁷⁸³ Vgl. E-Mail der FBB vom 11.06.2013 an die Mitglieder des Finanz- und Prüfungsausschusses, das BetRef. und weitere Empfänger.

5.1.2 Kein nachdrückliches Anhalten des Aufsichtsrats zur Überwachung der Wirksamkeit des IKS/RMS und entlastende Beurteilung der Tätigkeit desselben

Der Finanz- und Prüfungsausschuss folgte dem (wiederholten) Vorschlag des BetRef. an den Ausschussvorsitzenden (Finanzminister), die Behandlung des IKS/RMS in die Sitzungsplanung aufzunehmen über einen Zeitraum von etwa 17 Monaten nicht.⁷⁸⁴ Die in der Sache zutreffenden Vorschläge des BetRef. gaben zugleich einen Anhaltspunkt dafür, dass dieses die bisherige diesbezügliche Überwachungstätigkeit des Aufsichtsrats (im Speziellen des Finanz- und Prüfungsausschusses) als nicht ausreichend einschätzte. Während das hierarchisch deutlich untergeordnete BetRef. faktisch darauf beschränkt war, es bei mehrfachen Empfehlungen und Hinweisen zu belassen, hätte die Gesellschaftervertreterin den Finanzminister als Aufsichtsratsmitglied stärker dazu anhalten können und sollen⁷⁸⁵, im Ausschuss dafür zu sorgen, dass die diesbezüglichen Überwachungspflichten nunmehr umfassend und regelmäßig erfüllt werden. Insoweit wäre eine ausdrückliche Empfehlung des BetRef. an die Staatssekretärin nützlich gewesen, wobei eine solche das BetRef. wiederum gegenüber dem Finanzminister in Konflikt gebracht hätte.

Unabhängig davon wies der LRH die Gesellschaftervertreterin im Oktober 2013 – im Zusammenhang mit der damals anstehenden Entlastung der Aufsichtsratsmitglieder für die Geschäftsjahre 2011 und 2012 – auf seine Bedenken hinsichtlich einer ausreichenden Überwachung der Wirksamkeit des IKS/RMS hin.⁷⁸⁶ In einem vom Abteilungsleiter unterzeichneten Antwortschreiben vertrat das MdF demgegenüber die Auffassung, dass insgesamt keine Hinweise darauf vorlägen, dass die Aufsichtsratsmitglieder ihre diesbezüglichen Pflichten nicht ordnungsgemäß erfüllt hätten. Dabei bezog sich das MdF u. a. darauf, dass der Finanz- und Prüfungsausschuss die Behandlung des Rechnungslegungsprozesses sowie der Wirksamkeit des IKS/RMS und des internen Revisionssystems in seine Sitzungsplanung aufgenommen habe – ohne dabei zu erwähnen, dass dies erst Mitte 2013, mithin außerhalb der von der Entlastung umfassten Geschäftsjahre 2011 und 2012, geschehen

⁷⁸⁴ Vgl. auch III. E. 4.4. Die rund 17 Monate umfassen den Zeitraum Ende Januar 2012 (vgl. die E-Mail des BetRef. an die FBB vom 20.01.2012) bis Mitte Juni 2013 (vgl. das Protokoll zur Sitzung des Finanz- und Prüfungsausschusses am 10.06.2013 mit Fortsetzung am 12.06.2013, S. 7).

⁷⁸⁵ Es wird auf die allgemeinen Angaben des MdF zu mündlichen Erörterungen innerhalb des MdF, aber auch auf das Erfordernis einer Dokumentation wichtiger Besprechungsergebnisse verwiesen (vgl. III. A. 2.2.2).

⁷⁸⁶ Vgl. Schreiben des LRH vom 22.10.2013 an die Staatssekretärin.

war.⁷⁸⁷

In ähnlicher Weise hatte sich das MdF bereits im April 2013 auf eine entsprechende Frage des LRH geäußert. Dabei gab es an, dass sich der Aufsichtsrat und der Finanz- und Prüfungsausschuss regelmäßig u. a. mit der Überwachung der Wirksamkeit des IKS, des Risikofrüherkennungssystems und des internen Revisionsystems beschäftigt hätten. Auch hätten die Abschlussprüfer in diesen Bereichen immer wieder Prüfungsschwerpunkte gesetzt.⁷⁸⁸

Spätestens die Hinweise des LRH hätten der Staatssekretärin Anlass dazu geben müssen, die verspätete Befassung des Aufsichtsrats mit dem problembehafteten IKS/RMS kritisch zu hinterfragen. Es ist schwer vorstellbar, dass ein alle Risiken unmittelbar selbst tragender Privatinvestor die Überwachungstätigkeit des Aufsichtsrats derart wohlwollend beurteilt hätte, wie es das MdF tat. Im Übrigen standen diesen Positivbeurteilungen bereits die aufklärenden bzw. mahnenden Hinweise des BetRef. aus dem 1. Halbjahr 2012 und auch die Tatsache entgegen, dass die Vorstellung des IKS/RMS durch die Geschäftsführung erst Mitte 2013 in die Sitzungsplanung des Finanz- und Prüfungsausschusses aufgenommen wurde, um dem Ausschuss überhaupt erst eine „Beurteilungsgrundlage“ für die Funktionsfähigkeit der Prozesse und Systeme „zu verschaffen“. (Vgl. III. E. 4.4.)

In diesem Zusammenhang sei noch darauf hingewiesen, dass die jährlichen Berichte der Abschlussprüfer, auf welche sich das MdF im April 2013 in entlastender Weise bezog (s. o.), eine zwar wichtige, aber nicht ausreichende Informationsquelle für den Aufsichtsrat bei der Überwachung der Wirksamkeit des IKS/RMS waren. Die Tätigkeit des Abschlussprüfers macht die Pflicht, sich ein eigenes Urteil über die Lage und die Geschäftsführung des Unternehmens zu bilden, nicht obsolet.⁷⁸⁹ Ferner ist auch die Darstellung des MdF, die Abschlussprüfer hätten in den o. g. Bereichen „immer wieder Prüfungsschwerpunkte gesetzt“, missverständlich: Zunächst ist die Prüfung des IKS kein fakultativer Schwerpunkt, sondern essentieller Bestandteil einer jeden Jahresabschlussprüfung. Vor allem ist jedoch zu berücksichtigen, dass der Abschlussprüfer sich grundsätzlich nur insoweit mit dem IKS befasst, als sich durch etwaige Mängel des IKS Rückwirkungen auf die Ordnungsmäßigkeit

⁷⁸⁷ Vgl. Schreiben des MdF vom 15.11.2013 an den LRH, unterzeichnet durch den Abteilungsleiter.

⁷⁸⁸ Vgl. die Antworten des MdF vom 17.04.2013 auf Fragen 3.34 b) und c)) des Fragenkatalogs des LRH, a.a.O.

⁷⁸⁹ Vgl. bereits § 171 Abs. 2 S. 2 und S. 3 („ferner“) AktG. Vgl. u. a. auch *Hennrichs/Pöschke* in: Münchener Kommentar zum AktG, 3. Aufl., 2013, Rn. 15 f. und weitere Literaturnachweise unter III. E. 1.

und Verlässlichkeit der Rechnungslegung im Jahresabschluss und Lagebericht der Gesellschaft ergeben können (rechnungslegungsbezogenes IKS, § 171 Abs. 1 S. 2 AktG i. V. m. § 1 Abs. 1 Nr. 3 DrittelbG). Des Weiteren umfasste die vom MdF zitierte Prüfung des Risikofrüherkennungssystems nur einen Teil des RMS.⁷⁹⁰ Der Aufsichtsrat hat sich selbst umfänglich mit dem IKS/RMS zu befassen (vgl. III. E. 1.3). Dabei hätten ihm gerade die Darstellungen der Abschlussprüfer Anlass geben müssen, weitergehende Informationen von der Geschäftsführung zum Gesamtkomplex IKS/RMS einzuholen sowie die Beseitigung der Defizite nachdrücklich einzufordern und aktiv zu überwachen.

5.1.3 Akzeptanz der unzureichenden jährlichen Überwachungsberichte des Aufsichtsrats gemäß § 171 AktG

Kritikwürdig ist des Weiteren, dass die Gesellschaftervertreterin die jährlichen Überwachungsberichte des Aufsichtsrats gemäß § 171 Abs. 2 AktG i. V. m. § 1 Abs. 1 Nr. 3 DrittelbG nicht als unzureichend beanstandete.

In diesen schriftlichen Berichten an die Gesellschafterversammlung hat der Aufsichtsrat u. a. darzustellen, in welcher Art und in welchem Umfang er die Geschäftsführung während des abgelaufenen Geschäftsjahrs überwacht hat. Die Überwachungsberichte des Aufsichtsrats der FBB für die Geschäftsjahre 2009, 2010 und 2011 umfassen jeweils nur 16 – bis auf Jahreszahlen und Angaben zum Bilanzgewinn bzw. -verlust identische – Zeilen und enthalten zur Durchführung und zum Ergebnis der Prüfung der Geschäftsführung lediglich folgenden Satz:

„Der Aufsichtsrat hat sich während der Berichtszeit aufgrund regelmäßiger Berichterstattung der Geschäftsführung über die Geschäftsentwicklung und Lage der Gesellschaft und des Konzerns sowie durch Erörterung wichtiger Einzelvorgänge – soweit erforderlich – an Ort und Stelle von der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung überzeugt.“⁷⁹¹

Eine solche äußerst knappe und formelhafte und daher wenig aussagefähige Berichterstattung genügt nach herrschender Meinung nicht den Anforderungen des

⁷⁹⁰ Vgl. III. E. 3.4.3.1 und die dort genannten Nachweise.

⁷⁹¹ Vgl. die Überwachungsberichte des Aufsichtsrats der FBB gemäß § 171 Abs. 2 AktG i. V. m. § 1 Abs. 1 Nr. 3 DrittelbG für die Geschäftsjahre 2009 (vom 26.03.2010), 2010 (vom 08.04.2011) und 2011 (vom 20.04.2012), (auch im elektronischen Bundesanzeiger veröffentlicht).

§ 171 AktG.⁷⁹² Insbesondere fehlte hierin die Darstellung, ob und wie sich der Aufsichtsrat mit der Wirksamkeit des IKS/RMS befasst hat. Unbenommen der bereits nach h. M. bestehenden Verpflichtung zu einer aussage- und damit auswertungsfähigen Berichterstattung gemäß § 171 Abs. 2 AktG wäre es gerade im Fall der FBB geboten gewesen, dass das MdF insoweit auf eine deutliche Verbesserung hinwirkt. Eine solche Berichterstattung hätte nach Überzeugung des LRH eine geeignete Grundlage für die Diskussion und Beschlussfassung der Gesellschafterversammlung geboten. Sie wäre aber auch ein geeignetes Instrument für den Aufsichtsrat gewesen, um sich regelmäßig kritisch mit seiner eigenen Überwachungs- und Beratungstätigkeit hinsichtlich der Geschäftsführung auseinanderzusetzen. Außerdem zählt der Bericht des Aufsichtsrats zu den Unterlagen, welche über den elektronischen Bundesanzeiger der Öffentlichkeit zugänglich zu machen sind (§ 325 Abs. 1 S. 3 HGB).

In diesem Zusammenhang wäre es allerdings hilfreich bzw. sogar erforderlich gewesen, wenn die Gesellschaftervertreterin vom BetRef. – auf dessen Zuarbeiten sie grundsätzlich vertrauen konnte – kritisch auf die mangelnde Tiefe der Überwachungsberichte hingewiesen worden wäre. Dies ist nach der Aktenlage unterblieben.

⁷⁹² Vgl. z. B. *Institut für den öffentlichen Sektor e.V.*: *PublicGovernance Zeitschrift für öffentliches Management*, Frühjahr/Sommer 2009, S. 10; ebd., Frühjahr 2006, S. 12 f.; *Hennrichs/Pöschke* in: *Münchener Kommentar zum AktG*, 3. Aufl., 2013, Rn. 181ff. (insbesondere §§ 193ff.) zu § 171; *Euler* in: *Spindler/Stilz, AktG*, 2. Aufl., 2010, Rn. 74 zu § 171; *Vetter* in: *Henssler/Strohn, Gesellschaftsrecht*, 1. Aufl. 2011, Rn. 8ff. zu § 171 AktG; *Steiner* in: *Heidel, Aktienrecht und Kapitalmarktrecht*, 3. Aufl. 2011, Rn. 33 zu § 171 AktG; *Beck'scher Bilanz-Kommentar*, 8. Aufl., 2012, Rn. 27f. zu Vor § 325 HGB; u. v. a. Vgl. bereits die Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG), Bundestagsdrucksache 13/9712, S. 22, vom 28.01.1998: „[Der Bericht nach § 171 Abs. 2 AktG] besteht häufig aus wenig aussagekräftigen Standardformulierungen. Auch in diesem Punkt ändert sich allerdings die Unternehmenspraxis.“ Der LRH verweist exemplarisch auch auf den wesentlich ausführlicheren Überwachungsbericht des Aufsichtsrats der Fraport AG für das Geschäftsjahr 2012 vom 22.03.2013, einsehbar unter <http://www.fraport.de/de/investor-relations/termine-und-publikationen/publikationen.html> (Link am 09.04.2014 eingesehen).

5.2 Handeln des Beteiligungsreferats

5.2.1 Unzureichender und verspäteter Angriff der Defizite im IKS/RMS in den Vermerken an die Staatssekretärin und an den Finanzminister

Das BetRef. – dem die unter III. E. 2 ff. beschriebenen Sachverhalte zugänglich waren⁷⁹³ – hätte die zahlreichen Defizite im IKS/RMS früher in seinen Vermerken kritisch aufgreifen und entsprechende Schlussfolgerungen ableiten müssen.

So war in den dem LRH vorgelegten Akten u. a. keine Reaktion des BetRef. auf die kritischen Feststellungen der Abschlussprüfer vom Frühjahr 2011 zum RMS (vgl. III. E. 3.4.3.1) dokumentiert.⁷⁹⁴ Die Berichte der Abschlussprüfer wertete das BetRef. in seiner Tätigkeit als Beteiligungsverwaltung, aber auch in Vorbereitung der Feststellung des Jahresabschlusses durch die Gesellschafter aus. Darüber hinaus nahm es an den Bilanzsitzungen des Aufsichtsrats und des Finanz- und Prüfungsausschusses, in denen die Abschlussprüfer mündlich berichteten, teil. Im Anschluss daran notierte das BetRef. Ende August 2011, dass sich aus „den Feststellungen des Abschlussprüfers sowie den hier vorliegenden Informationen, auch aus der Begleitung der Aufsichtsratssitzungen [...] keine Anhaltspunkte dafür [ergeben], dass die Geschäfte der FB[B]-Unternehmensgruppe nicht mit der erforderlichen Sorgfalt und der gebotenen Wirtschaftlichkeit geführt worden sind“.⁷⁹⁵ Dieser positiven Bewertung durch das BetRef. standen jedoch gerade die Erläuterungen der Abschlussprüfer in den Bilanzsitzungen 2011 zu den geplanten Verbesserungsmaßnahmen im RMS entgegen, denn hieraus ergaben sich deutliche Anhaltspunkte für eine bisher mangelnde Sorgfalt in der diesbezüglichen Geschäftsführung.

Der Auswertungsvermerk des BetRef. vom 05.04.2012 zum Jahresabschlussprüfungsbericht des Folgejahres (2011, vgl. III. E. 3.4.3.2) enthielt – ohne weitere Kommentierung oder Bewertung – lediglich die Aussage, dass der Abschlussprüfer auf die im Jahr 2011 initiierte Weiterentwicklung des RMS mit der Folge einer neu

⁷⁹³ Ggf. mit Ausnahme der dort beschriebenen Zweifelsfälle (Bericht einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vom 01.06.2012 zur Verbesserung des Risikomanagements (III. E. 3.4.3.3.); Klageerwiderung der pg vom 19.12.2012 (III. E. 3.5.1).

⁷⁹⁴ Vgl. insbesondere die Vermerke des BetRef.
- vom 22.03.2011 über die Auswertung des Jahresabschlussprüfungsberichts 2010,
- aus März 2011 (nicht tagesgenau datiert) zur Vorbereitung der Sitzungen des Finanzausschusses am 30.03.2011 und des Aufsichtsrats am 08.04.2011,
- vom 16.06.2011 zur feststellenden Gesellschafterversammlung am 22.06.2011,
- vom 30.08.2011 über das Ergebnis der Prüfung der FBB und der FBB-Unternehmensgruppe für das Geschäftsjahr 2010 gemäß § 69 Abs. 2 LHO.

⁷⁹⁵ Vgl. Vermerk des BetRef. vom 30.08.2011, a.a.O.

eingeführten Risikobewertung und einer Senkung der relevanten Schwellenwerte hingewiesen habe.⁷⁹⁶

Zutreffend vermerkte das BetRef. am 15.06.2012 – nach der zweiten Inbetriebnahmeverschiebung – Zweifel daran, ob die FBB die Steuerung und Überwachung der Projektabläufe sachgerecht organisiert habe und ob sie über die Möglichkeit für eine verlässliche Beurteilung von Risiken verfüge. Insoweit könne sich laut BetRef. eine externe Organisationsüberprüfung empfehlen.⁷⁹⁷ (Vgl. hierzu III. C. 3.6.1 und III. E. 5.1.1.)

Warum das BetRef. in seinem Prüfvermerk gemäß § 69 S. 2 LHO vom 18.10.2012 ohne weitere Kommentierung notierte, dass sich aus den Feststellungen des Abschlussprüfers für das Geschäftsjahr 2011 keine Anhaltspunkte dafür ergeben hätten, dass die Geschäfte der FBB-Unternehmensgruppe nicht mit der erforderlichen Sorgfalt und der gebotenen Wirtschaftlichkeit geführt worden sind⁷⁹⁸, bleibt unverständlich.

Was die Auswertung der Abschlussprüferberichte betraf, zitierte das BetRef. erst im Vermerk vom 30.05.2013 (außerhalb des Betrachtungszeitraums) zum Jahresabschlussprüfungsbericht 2012 zumindest einige kritische Aussagen des Abschlussprüfers zum IKS/RMS. Dieser habe u. a. aufgezeigt, dass die FBB nicht integrierte Planungs- und Controllingssysteme verwende, welche zu einem erhöhten Abstimmungsbedarf führen und betriebswirtschaftliche Steuerungsprozesse erschweren könnten.⁷⁹⁹ Diesen Mangel hätte das BetRef. allerdings wesentlich früher bereits aufgreifen und v. a. der Gesellschaftervertreterin zur Kenntnis bringen müssen, da er schon in den jeweiligen Jahresabschlussprüfungsberichten der Jahre 2009 bis 2011 beschrieben wurde (vgl. III. E. 3.2).

Während der Finanzminister sich in seiner Eigenschaft als Aufsichtsratsmitglied – unabhängig von Zuarbeiten des BetRef. – selbst ein umfassendes Bild vom IKS/RMS machen musste (vgl. III. A. 1.2.6), war die Staatssekretärin grundsätzlich

⁷⁹⁶ Vgl. Vermerk des BetRef. vom 05.04.2012 über die Auswertung des Jahresabschlussprüfungsberichts 2011. Vgl. auch den Vermerk des BetRef. aus Anfang April 2012 (nicht tagesgenau datiert) zur Vorbereitung der Sitzungen des Finanzausschusses des Aufsichtsrats am 18.04.2012 und des Aufsichtsrats am 20.04.2012.

⁷⁹⁷ Vgl. Vermerk des BetRef. vom 15.06.2012 zur Vorbereitung der Sitzungen des Finanz- und Prüfungsausschusses am 20.06.2012 und des Aufsichtsrats am 22.06.2012 (zu TOP 2.1 und 2.4).

⁷⁹⁸ Vgl. Vermerk des BetRef. vom 18.10.2012 über das Ergebnis der Prüfung der FBB und der FBB-Unternehmensgruppe für das Geschäftsjahr 2011. Vgl. auch sowie den Vermerk des BetRef. vom 17.08.2012 zur feststellenden Gesellschafterversammlung am 22.08.2012 – ebenfalls ohne Kritik am IKS/RMS unter TOP 3.1 (Jahresabschluss 2011).

⁷⁹⁹ Vgl. Vermerk des BetRef. vom 30.05.2013 über die Auswertung des Jahresabschlussprüfungsberichts 2012.

darauf angewiesen, vom BetRef. rechtzeitig und umfassend über die konkreten Mängel informiert zu werden.

5.2.2 Keine eigenen Erkundigungen bei FBB und Abschlussprüfern zum IKS/RMS

In Anbetracht der unterbliebenen Nachfragen seitens der Aufsichtsratsmitglieder war der Gesellschafter Land Brandenburg wegen der ihm gegenüber der FBB obliegenden Treuepflicht umso mehr gefordert, von seinem Rede- und Fragerecht in den Sitzungen des Aufsichtsrats und des Finanz- und Prüfungsausschusses Gebrauch zu machen und dort insbesondere die Abschlussprüfer zu den Defiziten des IKS/RMS und zum Stand der diesbezüglichen Maßnahmen zu befragen. Insoweit wäre die Staatssekretärin, in ihrer Eigenschaft als Gesellschaftervertreterin, im Kreis des rund zur Hälfte mit Regierungsmitgliedern und Staatssekretären besetzten Aufsichtsrats ungleich freier gewesen derartige Fragen zu stellen als die sie in den Bilanzsitzungen vertretenden Bediensteten des BetRef. (vgl. III. A. 2.3.1).

6 Zusammenfassende Wertung

Das über Jahre hinweg problembehaftete IKS/RMS der FBB dürfte eine wesentliche Ursache für die Terminverschiebungen und Kostensteigerungen beim Bauvorhaben BER gewesen sein. Die diesbezügliche Überwachungstätigkeit des Aufsichtsrats, insbesondere des Finanz- und Prüfungsausschusses, war nicht angemessen. Das Themenfeld IKS/RMS, insbesondere seine Überwachung durch den Aufsichtsrat, verdeutlicht einmal mehr, welche hohe Anforderungen an die fachliche Kompetenz des Aufsichtsrats und insbesondere des Finanz- und Prüfungsausschusses zu stellen sind⁸⁰⁰, um das Unternehmenswohl zu gewährleisten, den Wert des vom Land mit Haushaltsmitteln finanzierten Gesellschaftsanteils zu erhalten und im besten Fall zu mehren sowie den mit der Beteiligung an der Gesellschaft verfolgten Zweck zu erreichen.

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 Staatssekretärin anhand des nicht plangemäßen Projektverlaufs erkennbar gewesen sein, dass in der FBB-Organisation grundlegende Mängel

⁸⁰⁰ Vgl. auch III. A. 1.2.5.1.1 und 1.2.6.

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 müssen.

F Verfahren zur Prüfung der Organhaftung von Mitgliedern der Geschäftsführung und des Aufsichtsrats der FBB

1 Vorbemerkungen

1.1 Gegenstand der Untersuchung

Auf Veranlassung des Aufsichtsrats prüften externe Dienstleister im Jahr 2013, ob durch das Handeln von FBB-Geschäftsführern und Aufsichtsratsmitgliedern im Zusammenhang mit ausgewählten Inbetriebnahmeverschiebungen Haftungstatbestände erfüllt wurden.

In diesem Abschnitt untersucht der LRH in erster Linie, ob das Verfahren dieser Organhaftungsprüfung geeignet war, ein unabhängiges und aussagekräftiges Prüfungsergebnis zu gewährleisten. Ferner bewertet er ausgewählte inhaltliche Erörterungen der Haftungsgutachter anhand seiner eigenen Prüfungsfeststellungen.

Die Darstellungen in diesem Kapitel geben den Kenntnisstand des LRH zum Abschluss der ergänzenden örtlichen Erhebung im MdF am 21.11.2013 wieder. Hierbei hatte er – zusätzlich zu den eingesehenen Unterlagen aus dem Betrachtungszeitraum der Betätigungsprüfung – auch die Vorlage sämtlicher im MdF vorhandener Dokumente im Zusammenhang mit der Haftungsprüfung ab März 2013 angefordert.⁸⁰¹ Da das BetRef. ausdrücklich darum bat, insoweit von der Anfertigung von Kopien abzusehen, exzerpierte der LRH die insgesamt ca. 800 Seiten umfassenden Gutachten und Prüfungsberichte in den Räumlichkeiten des MdF.

1.2 Rechtsgrundlagen der Organhaftung

Die Geschäftsführer einer GmbH haben in den Angelegenheiten der Gesellschaft die Sorgfalt eines ordentlichen Geschäftsmannes, die Aufsichtsratsmitglieder die Sorgfalt eines ordentlichen und gewissenhaften Überwachers und Prüfers anzuwenden (§ 43 Abs. 1 GmbHG; §§ 116, 93 AktG i. V. m. § 1 Abs. 1 Nr. 3 DrittelbG; vgl. auch III. A. 1.1 und 1.2.1.1).

Bei schuldhafter Verletzung dieses Sorgfaltsmaßstabs und daraus resultierender Schädigung der Gesellschaft, hat diese insoweit einen Anspruch gegen die jeweiligen Organmitglieder auf Ersatz des Schadens. Der Anspruch verjährt fünf Jahre

⁸⁰¹ Vgl. Schreiben des LRH vom 07.11.2013 an die Staatssekretärin und Schreiben vom 24.07.2013 an den Abteilungsleiter im MdF.

nach seiner Entstehung.⁸⁰² Zur Wirkung einer erteilten Entlastung auf die Haftung von Mitgliedern des Aufsichtsrats und der Geschäftsführung wird auf III. F. 3.3.3.3.2 verwiesen.

1.3 Zuständigkeit der Gesellschafter für die Einleitung einer Organhaftungsprüfung

Bei haftungsrelevantem Handeln der Geschäftsführer obliegt gemäß § 10 Abs. 2 des FBB-Gesellschaftsvertrags⁸⁰³ dem Aufsichtsrat die Geltendmachung etwaiger Schadenersatzansprüche der Gesellschaft. Dabei muss allerdings ein Einfluss des Aufsichtsrats auf das Verfahren der Haftungsprüfung insoweit ausgeschlossen werden, als hierdurch eine Beurteilung etwaiger Pflichtverletzungen von Aufsichtsratsmitgliedern beeinträchtigt werden könnte.

Demgegenüber enthält der Gesellschaftsvertrag keine ausdrückliche Regelung, wer für die Geltendmachung etwaiger Schadenersatzansprüche gegen die Aufsichtsratsmitglieder zuständig ist. Es gibt gute Gründe, den Gesellschaftsvertrag dahingehend auszulegen, dass dies in der Zuständigkeit der Gesellschafter liegt. Zum einen kann das Fehlen eines solchen Gesellschafterrechts in § 13 Gesellschaftsvertrag vor dem Hintergrund des gesetzlich vorgesehenen Organgefüges (vgl. III. A. 1.3.1) nur als Versehen gedeutet werden. Hinzu kommt, dass die Frage nach einer Haftung von Aufsichtsratsmitgliedern typischerweise im Zusammenhang mit Pflichtverletzungen der Geschäftsführung auftritt (s. o.). Würde die Gesellschaft gegenüber dem Aufsichtsrat insoweit durch die Geschäftsführung⁸⁰⁴ vertreten werden, wäre daher die Neutralität einer solchen Haftungsprüfung von vornherein infrage gestellt.

Aus diesen Gründen war eine Federführung der Gesellschafter bei der Klärung der Organhaftungsfragen notwendig.⁸⁰⁵ Auch unabhängig von Auslegungsfragen der

⁸⁰² Vgl. § 43 Abs. 2 und 4 GmbHG; § 93 Abs. 2, S. 1, Abs. 6, Alt. 2 AktG i. V. m. § 116 S. 1 AktG und § 1 Abs. 1 Nr. 3 DrittelbG; § 200 BGB. Vgl. z. B. *Fleischer* in: Münchener Kommentar zum GmbHG, 1. Aufl., 2012, Rn. 255, 330 zu § 43; *Koch* in: Hüffer: Aktiengesetz, 11. Aufl. 2014, Rn. 43, 85, 87 zu § 93.

⁸⁰³ In der Fassung vom 17.11.2011.

⁸⁰⁴ gemäß dem insoweit nicht durch eine ausdrückliche Regelung im Gesellschaftsvertrag eingeschränkten § 35 Abs. 1 S. 1 i. V. m. § 37 Abs. 1 GmbHG

⁸⁰⁵ Vgl. z. B. auch *Heller*: „Als Aufsichtsrat in öffentlichen Unternehmen“, 1. Aufl. 2013, S. 62; *Pahlke* „Risikomanagement nach KonTraG – Überwachungspflichten und Haftungsrisiken für den Aufsichtsrat“ in NJW 2002, 1680 (1687); *Koch* in Hüffer: Aktiengesetz, 11. Aufl. 2014, Rn. 1 zu § 147; *Hirschmann* in Hölter: Aktiengesetz 2. Aufl. 2014 Rn. 1 zu § 147. Vgl. auch *Liebscher* in Münchener Kommentar zum GmbHG Rn. 205 zu § 46: Uneindeutige Kompetenzregelungen sind im Zweifel so auszulegen, dass die Gesellschafterversammlung die Überwachungs- und Prüfungskompetenz in Ausnahmefällen an sich ziehen darf, insbesondere bei Vorliegen wichtiger Gründe.

o. g. Art konnte die Gesellschafterversammlung als oberstes Willensbildungsorgan die Entscheidung über das Ob und Wie einer Haftungsprüfung jederzeit per Beschluss an sich ziehen und auch diesbezügliche Maßnahmen des Aufsichtsrats revidieren (vgl. III. A. 1.3.1).

2 Beschlusslage zur Zuständigkeit von Gesellschafterversammlung und Aufsichtsrat im Haftungsprüfungsverfahren

2.1 Beschlusslage und Rolle des MdF

Eine erste konkrete Initiative zur Klärung von Verantwortlichkeiten im Zusammenhang mit der problematischen Entwicklung des Bauvorhabens BER ergriff nach den vorgelegten Unterlagen ein Vertreter des Gesellschafters Bund. Er regte Ende September 2012 im Gesellschafterkreis an, gemeinsam von der Geschäftsführung einen umfassenden Rechenschaftsbericht im Hinblick auf die Verschiebungen der Eröffnungstermine 03.06.2012 und 17.03.2013 anzufordern. Der Rechenschaftsbericht sollte den Gesellschaftern vorgelegt und von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft geprüft werden. Dem Aufsichtsrat selbst sollten Rechenschaftsbericht und Prüfbericht zur Stellungnahme zugeleitet werden.⁸⁰⁶

Hierzu positionierte sich das MdF (BetRef.) gegenüber den beiden Mitgesellschaftern am 01.10.2012 dahingehend, dass ein solcher Auftrag an die Geschäftsführung sachgerecht sei, jedoch keine Veranlassung dafür bestünde, von Gesellschafterseite in die Zuständigkeiten des Aufsichtsrats bei der Klärung der Verantwortlichkeiten und Folgen der Terminverschiebungen einzugreifen. Vielmehr solle angestrebt werden, dass der Aufsichtsrat die Angelegenheit in seiner nächsten Sitzung behandelt.⁸⁰⁷ Diese Position gegenüber den Mitgesellschaftern hatte das BetRef. zuvor dem Finanzminister (Aufsichtsratsmitglied) vorgeschlagen.⁸⁰⁸

Am 01.11.2012 fasste der Aufsichtsrat folgenden Beschluss, welcher von der Gesellschafterversammlung am gleichen Tag zur Kenntnis genommen wurde⁸⁰⁹:

⁸⁰⁶ Vgl. E-Mail eines Vertreters des Gesellschafters Bund an das BetRef. und weitere Empfänger vom 27.09.2012.

⁸⁰⁷ Vgl. E-Mail des BetRef. an die Mitgesellschafter, das MWE und die Staatskanzlei vom 01.10.2012.

⁸⁰⁸ Vgl. E-Mail des BetRef. an den Finanzminister (Cc die Staatssekretärin) vom 28.09.2012.

⁸⁰⁹ Vgl. Protokoll zur Gesellschafterversammlung am 01.11.2012, S. 3.

„Der Aufsichtsrat beauftragt die Geschäftsführung, durch eine Rechtsanwaltskanzlei sämtliche Haftungsfragen im Zusammenhang mit der BER-Verschiebung vom 03.06.2012 auf den 17.03.2013 und anschließend auf den 27.10.2013 auf Basis ihrer⁸¹⁰ Ursachenanalyse zu klären, die von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zu prüfen ist. Bei der Auswahl der Rechtsanwaltskanzlei und der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ist der Aufsichtsrat zu beteiligen. Die Ergebnisse der Prüfungen durch die Rechtsanwaltskanzlei sind dem Aufsichtsrat im ersten Quartal 2013 vorzulegen.“⁸¹¹

Im weiteren Verlauf des November 2012 wurde die Notwendigkeit einer Beteiligung der Gesellschafter am Haftungsprüfungsverfahren erörtert. So vermerkte das BetRef. nach entsprechender Diskussion in der Referentenrunde am 21.11.2012⁸¹² an den Finanzminister, dass nicht nur die Geschäftsführung, sondern auch der Aufsichtsrat keinen bestimmenden Einfluss auf die Auftragsvergaben haben sollte, da auch eine mögliche Haftung der Aufsichtsratsmitglieder Gegenstand der Prüfungen sei. Der Aufsichtsrat müsse allerdings „aufgrund der v. g. Beschlusslage – auch aufgrund seiner Aufgabe die Geschäftsführung zu überwachen – bei der Auftragsvergabe beteiligt werden.“ Im gleichen Vermerk schlug das BetRef. dem Finanzminister die Einsetzung einer Vergabekommission, bestehend aus den Mitgliedern des Finanz- und Prüfungsausschusses und den drei Gesellschaftervertretern, vor, in der die Gesellschaftervertreter per Stimmrechtsmehrheit bestimmenden Einfluss auf die Vergabeentscheidungen haben. Das Verfahren zur Vorbereitung und Umsetzung der Vergabeentscheidung und der Inhalt könnten im Finanz- und Prüfungsausschuss erörtert werden. Ferner könne der Finanz- und Prüfungsausschuss über seine Kernfunktion hinaus „Aufgaben der Haftungsprüfung übernehmen, die sich in der inhaltlichen Auswertung der Prüfungsergebnisse fortsetzen dürfte.“ Der vorgenannte Vermerk war auch zur Kenntnisnahme an die Staatssekretärin gerichtet.⁸¹³

Seinen o. g. Vorschlag zur Besetzung der Vergabekommission modifizierte das BetRef. am 03.12.2012 gegenüber der FBB u. a. wie folgt: Der Aufsichtsrat möge den Gesellschaftern vorschlagen, für die Entscheidung über die Auftragsvergabe eine Auswahlkommission einzurichten, in der die drei Gesellschaftervertreter stimmberechtigt sind und die Mitglieder des Finanz- und Prüfungsausschusses (nur)

⁸¹⁰ Gemeint ist die Geschäftsführung, vgl. die spätere Leistungsbeschreibung für den Prüfauftrag an die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vom 19.12.2012.

⁸¹¹ Vgl. Protokoll zur Sitzung des Aufsichtsrats am 01.11.2012, S. 2.

⁸¹² Vgl. Protokoll zur Referentenrunde am 21.11.2012, Faxseite 05/07.

⁸¹³ Vgl. Vermerk des BetRef. aus Ende November 2012 (nicht tagesgenau datiert) an den Finanzminister (über die Staatssekretärin auf dem Dienstweg) zur Vorbereitung auf die Sitzungen des Finanz- und Prüfungsausschusses am 30.11.2012 und des Aufsichtsrats am 07.12.2012, zu TOP 3.4.

beratende Funktion haben.⁸¹⁴ Dieser Vorschlag des BetRef. war auch in den Präsentationsfolien der Geschäftsführung zur Sitzung des Aufsichtsrats am 07.12.2012 enthalten. Ebenso war dort folgende Beschlussempfehlung der Geschäftsführung abgebildet: „Der Aufsichtsrat empfiehlt den Gesellschaftern, eine Entscheidung über das Auswahlverfahren der zu beauftragenden Rechtsanwaltskanzlei sowie Wirtschaftsprüfer zu treffen.“⁸¹⁵

In der Aufsichtsratssitzung am 07.12.2012 hielt der Vorsitzende des Aufsichtsrats demgegenüber eine „differenzierte Verfahrensweise“ zur Beauftragung der Gutachter für erforderlich. Die Beauftragung der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft könne demnach analog dem Verfahren erfolgen, welches unter TOP 1.3 derselben Sitzung für einen anderweitigen Sachverhalt beschlossen wurde. Dort (unter TOP 1.3) hieß es u. a.:

„(...) wird die Bindung der Auftragnehmer an die Weisungen des Aufsichtsrates bestätigt. Die Steuerung der Auftragnehmer soll über den Aufsichtsratsvorsitzenden im Einvernehmen mit dem Präsidialausschuss erfolgen.“

Im Ergebnis beschloss der Aufsichtsrat am 07.12.2012, zur Vorbereitung der Entscheidung über die Auftragsvergabe bezüglich der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (Stufe 2 des Haftungsprüfungsverfahrens) den Finanz- und Prüfungsausschuss einzusetzen. Für die Auswahl der Rechtsanwaltskanzlei (Stufe 3) schlug er die Gesellschafterversammlung als Auswahlkommission vor. Ferner stimmte er – unter dem Vorbehalt der Billigung durch die Gesellschafterversammlung – den von der Geschäftsführung vorgeschlagenen Entscheidungskriterien und in Frage kommenden Gutachtern zu. Etwaige Redebeiträge der anwesenden Gesellschaftervertreter sind hierzu nicht protokolliert.⁸¹⁶

Das BetRef. beurteilte den vom Aufsichtsrat am 07.12.2012 vorgeschlagenen Verfahrensweg in seinem Vermerk an die Staatssekretärin vom 14.12.2012 als sachgerecht: Es begründete den Beschluss des Aufsichtsrats im Kern wie folgt: „Die von der Rechtsanwaltskanzlei zu untersuchenden Haftungsfragen betreffen auch den Aufsichtsrat, so dass insoweit auch die [Aufsichtsratsmitglieder] dem Anschein von Interessenkollisionen ausgesetzt sind. Vor diesem Hintergrund hat der Aufsichtsrat sich dazu entschieden, die Entscheidung über die Beauftragung der

⁸¹⁴ Vgl. E-Mail des BetRef. vom 03.12.2012 an die FBB und die Mitgesellschafter.

⁸¹⁵ Vgl. Folien und Vorlagen der Geschäftsführung zur Sitzung des Aufsichtsrats am 07.12.2012 (TOP 3.4).

⁸¹⁶ Vgl. Protokoll zur Sitzung des Aufsichtsrats am 07.12.2012, S. 1, 4 und 9.

Wirtschaftsprüfungsgesellschaft selbst zu treffen [...]. Über die Auftragserteilung an die Rechtsanwaltskanzlei sollen die Gesellschafter entscheiden [...].⁸¹⁷

Am 18.12.2012 stimmte die Gesellschafterversammlung dem Beschluss des Aufsichtsrats vom 07.12.2012 zu.⁸¹⁸ Die Zustimmung des Gesellschafters Land Brandenburg, welcher in der Gesellschafterversammlung durch einen Bediensteten des BetRef. vertreten wurde, hatte die Staatssekretärin am 14.12.2012 erteilt.⁸¹⁹

2.2 Wertung

2.2.1 MdF ließ Einfluss von potenziell haftenden Geschäftsführern und Aufsichtsratsmitgliedern auf die Haftungsprüfung zu

Abweichend von der Beschlussempfehlung der FBB-Geschäftsführung vom 07.12.2012 und mit Zustimmung der Gesellschafter beschloss der Aufsichtsrat ein wie folgt angelegtes dreistufiges Haftungsprüfungsverfahren:

- Erstellung eines Rechenschaftsberichts durch die FBB (Stufe 1);
- Prüfung des Rechenschaftsberichts durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, welche vom Aufsichtsrat ausgewählt und von diesem „gesteuert“ werden sollte (Stufe 2);
- Erstellung der Haftungsgutachten betreffend Geschäftsführung und Aufsichtsrat auf Basis des Rechenschafts- und des Prüfberichts durch eine von der Gesellschafterversammlung auszuwählende Rechtsanwaltskanzlei (Stufe 3).

Diese Konzeption schloss nicht aus, dass von der Haftungsprüfung betroffene Akteure weitreichenden Einfluss auf Umfang und Darstellung des maßgeblichen Sachverhalts nehmen könnten, der die Grundlage für die Prüfung etwaiger Haftungsansprüche bildete. So sollte der Rechenschaftsbericht im Einflussbereich des neuen technischen FBB-Geschäftsführers entstehen, dessen Handeln im Zusammenhang mit der Inbetriebnahmeverschiebung vom 17.03.2013 auf den 27.10.2013 zu untersuchen war. Vor allem aber war davon auszugehen, dass leitende FBB-Mitarbeiter, deren Handlungen relevant für die Beurteilung von Pflicht-

⁸¹⁷ Vgl. Vermerk des BetRef. an die Staatssekretärin vom 14.12.2012 zur Vorbereitung der Gesellschafterversammlung am 18.12.2012 (TOP 3). Der Finanzminister erhielt diesen Vermerk zur Kenntnis.

⁸¹⁸ Vgl. Protokoll zur Gesellschafterversammlung am 18.12.2012, S. 3.

⁸¹⁹ Vgl. Handzeichen auf dem Vermerk des BetRef. an die Staatssekretärin vom 14.12.2012 zur Vorbereitung der Gesellschafterversammlung am 18.12.2012, S. 1.

verletzungen insbesondere früherer Geschäftsführer waren, an der Zusammenstellung der Fakten im Rechenschaftsbericht mitwirken würden.

Der Aufsichtsrat wiederum hätte durch Auswahl und Steuerung der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Einfluss auf die Prüfung des Rechenschaftsberichts nehmen können. Wegen seiner eigenen Betroffenheit hätte er demgegenüber nicht einmal die vom BetRef. vorgeschlagene beratende Funktion im Auftragsvergabeverfahren einnehmen dürfen. Keinesfalls hätte er zudem, wie vom BetRef. ebenfalls mit Kenntnis der Staatssekretärin vorgeschlagen, mit der inhaltlichen Auswertung der Prüfungsergebnisse befasst sein dürfen.

Mit Blick darauf konnten Objektivität, Vollständigkeit und Wahrheit der inhaltlichen Grundlagen für die darauf aufbauende rechtliche Bewertung durch die Rechtsanwaltskanzlei von vornherein nicht als gesichert gelten. Die Gesellschaftervertreterin hätte auf die Vorlage unvoreingenommener Grundlagen hinwirken müssen und nicht auf die anfänglich angedachte maßgebliche Rolle der Gesellschafter im Verfahren der Haftungsprüfung verzichten dürfen.

2.2.2 MdF setzte die Zuständigkeit der Gesellschafter für das Verfahren der Haftungsprüfung nicht durch

Die Gesellschaftervertreterin hätte spätestens in der Gesellschafterversammlung am 18.12.2012 darauf hinwirken müssen, dass die Gesellschafterversammlung die Beschlüsse des Aufsichtsrats vom 07.12.2012 revidiert und die Federführung bei der Haftungsprüfung an sich zieht (vgl. III. F. 1.3).⁸²⁰

Obwohl das BetRef. die maßgebliche Rolle der Gesellschafterversammlung bei der Haftungsprüfung erkannt und dem Finanzminister, der Gesellschaftervertreterin sowie der FBB Ende November 2011 zumindest im Grundsatz aufgezeigt hatte, problematisierte die Gesellschaftervertreterin es nicht, dass die Zuständigkeit der Gesellschafterversammlung durch den Aufsichtsrat kurze Zeit später auf die 3. Stufe der Haftungsprüfung mit der Folge beschränkt wurde, dass bis dahin die wesentlichen Begutachtungsgrundlagen unter dessen Einfluss (und dem der FBB) bereits gelegt sein würden.⁸²¹

⁸²⁰ In der Gesellschafterversammlung am 18.12.2012, an der nicht sie, sondern wie üblich ein Bediensteter des BetRef. teilnahm, ist dies laut Protokoll unterblieben.

⁸²¹ Es wird auf die allgemeinen Angaben des MdF zu mündlichen Erörterungen innerhalb des MdF, aber auch auf das Erfordernis einer Dokumentation wichtiger Besprechungsergebnisse verwiesen (vgl. III. A. 2.2.2).

Für den LRH ist nicht eingängig, aus welchen Gründen das BetRef. in seinem Vermerk vom 14.12.2012 an die Staatssekretärin die nun vorgesehene Verfahrensweise ausdrücklich als sachgerecht bewertete. Schwer nachvollziehbar ist dabei vor allem, dass es Interessenkollisionen auf Seiten des Aufsichtsrats dadurch als beseitigt ansah, dass der Aufsichtsrat „nur“ die Entscheidung über die Beauftragung der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft treffen sollte. Diese hatte immerhin die Sachverhaltsgrundlage für die spätere rechtliche Würdigung durch die Rechtsanwaltskanzlei zu prüfen. Im Ergebnis hieß das BetRef. eine Konstruktion ausdrücklich gut, die die Verfolgung von Sonderinteressen geradezu förderte.

2.2.3 Inhaltliche Beschränkung der Haftungsprüfung infolge der Beschlüsse des Aufsichtsrats

Gemäß den Beschlüssen des Aufsichtsrats vom 01.11.2012 und 07.12.2012 sollten Haftungsfragen im Zusammenhang mit den Verschiebungen der Eröffnungstermine 03.06.2012 und 17.03.2013 untersucht werden.

Die Verschiebung des Inbetriebnahmeterrains 30.10.2011 im Juni 2010 war damit nicht Betrachtungsgegenstand. Im Zusammenhang insbesondere mit dieser Verschiebung hätten u. a. die Planungsänderungen in den Jahren 2008 und 2009⁸²², die Beauftragung und Kontrolle der pg⁸²³ sowie mögliche externe Ursachen für die dem TGA-Planungspartner zugeschriebenen Fehlleistungen und für dessen Insolvenz⁸²⁴ näher beleuchtet werden müssen.

Es entfiel auch die Prüfung von Haftungsfragen im Zusammenhang mit der Schallschutzproblematik. Hierbei hätten zumindest das (bei Durchführung der Haftungsprüfung Anfang 2013 noch nicht verjährte) Verhalten der FBB nach der Besprechung im MIL im November 2008, eine mögliche Kenntnis des Aufsichtsrats sowie die Frage untersucht werden müssen, ob die Tagschutzregelung ggf. noch hätte geändert werden können. Zugleich wäre der durch das bis dahin durchgeführte Schallschutzprogramm entstandene Schaden, z. B. aus bereits vollzogenen, aber unzureichenden Schallschutzmaßnahmen bzw. Rückbauerfordernissen, zu bewerten gewesen. (Vgl. III. B und D.)

⁸²² Vgl. III. C. 3.1.2 und Prüfbericht der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vom 01.03.2013, Abschnitt 4.2, zu Untersuchungsfeld 1.1 Planung, a.a.O. unter III. F. 3.2.2.2.

⁸²³ Vgl. insbesondere III. C. 2.

⁸²⁴ Vgl. III. C. 3.1.3.1 und 3.1.2.

3 Beauftragung, Durchführung und Ergebnis der Prüfungen

3.1 Erstellung eines Rechenschaftsberichts durch die FBB (Stufe 1)

Der von der FBB zu erstellende Rechenschaftsbericht zu den Verschiebungen der Flughafeneröffnung auf den 17.03.2013 und auf den 27.10.2013⁸²⁵ sollte u. a. Folgendes beinhalten:

- Gründe bzw. wesentliche Ursachenzusammenhänge bezüglich der beiden genannten Verschiebungen (Ursachenanalyse);
- Einbindung des Projekts BER in die Governance-Strukturen⁸²⁶ der FBB;
- Darstellungen zur Reaktion der „Gremien“ (Geschäftsführung und Aufsichtsrat) auf die Projekt ereignisse, die zu den Terminverschiebungen geführt haben⁸²⁷.

Die FBB fertigte den Rechenschaftsbericht mit Datum vom 31.01.2013 aus. Hierbei handelte es sich um ein unverbindliches, nicht unterzeichnetes Entwurfsexemplar. Für die Unterzeichnung waren der Bereichsleiter Recht der FBB und der Bereichsleiter Kaufmännische Steuerung der FBB vorgesehen.⁸²⁸ Bei der Erstellung des Berichts hatte sich die FBB von externen Rechtsanwälten⁸²⁹ und Beratern unterstützen lassen.⁸³⁰

Zu Inhalt und Beschränkungen des Rechenschaftsberichts verweist der LRH auf Abschnitt III. F. 3.2.2.2 und 3.3.2.3.

⁸²⁵ „Rechenschaftsbericht der Flughafen Berlin Brandenburg GmbH über die Verschiebung der Inbetriebnahme BER vom 03.06.2012 auf den 17.03.2013 und vom 17.03.2013 auf den 27.10.2013“, Entwurf vom 31.01.2013 (nachfolgend kurz: „Rechenschaftsbericht der FBB“); enthalten in Anlage 1 des Prüfberichts der im Zuge der Organhaftungsprüfung beauftragten Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vom 01.03.2013 (a.a.O. unter III. F. 3.2.2.2).

⁸²⁶ Meint wohl Steuerungs-, Berichts-, Überwachungs- und Kontrollstrukturen.

⁸²⁷ Vgl. Protokoll zur Sitzung des Aufsichtsrats am 01.11.2012, S. 2 und die spätere Leistungsbeschreibung vom 19.12.2012 für den Prüfauftrag an die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Rn. 2.

⁸²⁸ Vgl. Wirtschaftsprüfungsgesellschaft: „Prüfbericht und Anlage 2: Empfehlungen zu erweiterten Prüfungshandlungen im Rechenschaftsbericht“, unverbindliches Entwurfsexemplar, vom 01.03.2013 (nachfolgend kurz: Prüfbericht vom 01.03.2013), Abschnitt I. 2 und I. 3; vgl. auch Rechtsanwaltskanzlei: „Rechtsgutachten zu möglichen Haftungstatbeständen und den Aussichten einer erfolgreichen Durchsetzung von Schadenersatzansprüchen gegen vormalige und derzeitige Geschäftsführer der Flughafen Berlin Brandenburg GmbH im Zusammenhang mit den Verschiebungen des Inbetriebnahmetermins BER vom 3. Juni 2012 auf den 17. März 2013 und vom 17. März 2013 auf den 27. Oktober 2013“, vom 04.06.2013, Rn. 4

⁸²⁹ Nicht identisch mit der Rechtsanwaltskanzlei in Stufe 3 des Haftungsprüfungsverfahrens.

⁸³⁰ Vgl. Prüfbericht vom 01.03.2013, Abschnitt I. 3, a.a.O. unter III. F. 3.2.2.2; Protokolle zu den Projektmeetings zwischen Wirtschaftsprüfungsgesellschaft und Finanz- und Prüfungsausschuss im Februar 2013; Antwort der FBB auf Bieterfrage Nr. 21 im Vergabeverfahren an die Rechtsanwaltskanzlei, Stand 14.02.2013.

3.2 Prüfung des Rechenschaftsberichts durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (Stufe 2)

3.2.1 Vergabeverfahren und Auftragsgegenstand

3.2.1.1 Sachverhalt

Nach der Leistungsbeschreibung sollte die vom Aufsichtsrat auszuwählende Wirtschaftsprüfungsgesellschaft den von der FBB erstellten Rechenschaftsbericht u. a. im Hinblick auf Vollständigkeit, Klarheit, Wahrheit und Plausibilität prüfen. Im Bedarfsfall sollte der Rechenschaftsbericht zeitnah ergänzt bzw. korrigiert werden. Dabei sollten sowohl die von der FBB zur Verfügung gestellten Unterlagen inkl. der elektronischen Dokumentenbibliothek berücksichtigt und erforderlichenfalls eigene Recherchen und Befragungen durchgeführt werden. Die FBB schätzte die dem Rechenschaftsbericht zugrunde liegende Dokumentenbasis auf ca. 15.000 Dokumente mit insgesamt 500.000 Seiten und bezeichnete den Analysegegenstand als hoch komplex. Der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft wurde mitgeteilt, dass der Rechenschaftsbericht in Verbindung mit ihrem Prüfbericht die Basis für eine umfassende Beurteilung möglicher Haftungsansprüche gegen Geschäftsführer und Aufsichtsratsmitglieder nach § 43 GmbHG bzw. § 116 AktG i. V. m. § 1 Abs. 1 Nr. 3 DrittelbG bildet. Die Prüfungsleistung sollte in komprimierter Form im Zeitraum 01. bis 28.02.2013 erbracht werden.⁸³¹

Die inhaltliche Freigabe der Leistungsbeschreibung und der Antworten auf die Bieterfragen oblag dem Finanz- und Prüfungsausschuss. Hierbei wirkte das BetRef. im Auftrag des Finanzministers mit.⁸³²

Die administrative Durchführung des Vergabeverfahrens oblag der FBB. Hierfür sprach sich das BetRef. in seiner E-Mail vom 17.12.2012 an die Referenten der Mitglieder des Finanz- und Prüfungsausschusses aus: Demnach solle die FBB u. a. die Vergabeunterlagen und Bieterinformationen vorbereiten, den Finanz- und Prüfungsausschuss (Findungskommission) rechtlich beraten, die eingehenden Angebote formgerecht öffnen und auf formale Richtigkeit bewerten und der Findungskommission insoweit Vorschläge unterbreiten. Alle inhaltlichen Entscheidungen seien demgegenüber der Vergabekommission vorzubehalten, u. a. die Freigabe der Vergabe-

⁸³¹ Vgl. Leistungsbeschreibung vom 19.12.2012 für den Prüfauftrag an die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft; vgl. Antwort der FBB auf Bieterfrage Nr. 6, Stand 02.01.2013.

⁸³² Vgl. z. B. E-Mails des BetRef. vom 17. und 18.12.2012 und vom 03.01.2013 an die FBB, den Finanz- und Prüfungsausschuss u. a.

unterlagen und Bieterinformationen sowie die Vergabeentscheidung selbst.⁸³³ Dieses Konzept übermittelte das BetRef. im Auftrag des Finanzministers (Aufsichtsratsmitglied und Vorsitzender der Findungskommission) am gleichen Tag der FBB.⁸³⁴

Nach Freigabe durch den Finanz- und Prüfungsausschuss versandte die FBB (frühestens) am späten Nachmittag des 19.12.2012 die Aufforderungen zur Angebotsabgabe.⁸³⁵ Die Frist für die Abgabe eines Angebots endete am 04.01.2013, 11:00 Uhr.⁸³⁶ Welche potenziellen Bieter die FBB tatsächlich anscrieb, war aus den vom BetRef. vorgelegten Unterlagen nicht ersichtlich. Jedenfalls Anfang Dezember 2012 war vorgesehen, in einem Wettbewerbsverfahren drei überregionale Wirtschaftsprüfungsgesellschaften zur Angebotsabgabe aufzufordern, welche bislang keine Prüfungs- oder Gutachtermandate im Zusammenhang mit dem BER-Projekt in den Jahren 2010 bis 2012 übernommen hatten.⁸³⁷

Ein von der FBB angeschriebener potenzieller Bieter bewertete den vorgesehenen Leistungszeitraum (01. bis 28.02.2013) aus seiner Erfahrung mit vergleichbaren Projekten als nicht angemessen für die ausgeschriebene Leistung. Die FBB teilte daraufhin mit Billigung des Finanzministers mit, dass eine Verlängerung nicht gewährt werden könne.⁸³⁸

Nach Angaben der FBB ging in der FBB-Vergabestelle nur ein Angebot einer der großen Wirtschaftsprüfungsgesellschaften ein.⁸³⁹ Diese war im Jahr 2012 an einem Projekt zur Verbesserung des Risikomanagements der FBB beteiligt und hatte in diesem Zusammenhang auch Teile des Risikomanagements im Baubereich bewertet.⁸⁴⁰ In Abstimmung mit dem Finanz- und Prüfungsausschuss erteilte die FBB

⁸³³ Vgl. E-Mail des BetRef. vom 17.12.2012 an die Referenten der Mitglieder des Finanz- und Prüfungsausschusses.

⁸³⁴ Vgl. E-Mail des BetRef. vom 17.12.2012 an die FBB u. a.

⁸³⁵ Vgl. FBB-interne E-Mail vom 19.12.2012, 16:48 Uhr: „die Aufforderung zur Angebotsabgabe geht um 17:00 raus“.

⁸³⁶ Vgl. Vergabeunterlagen der FBB vom 19.12.2012, S. 1.

⁸³⁷ Vgl. Vorlage der Geschäftsführung zur Sitzung des Aufsichtsrats am 07.12.2012 (TOP 3.4). Vgl. auch Protokoll zur Referentenrunde am 21.11.2012, Faxseite 05/07.

⁸³⁸ Vgl. Bieterfrage Nr. 6 und Antwort der FBB, Stand 02.01.2013, und E-Mail des BetRef. vom 03.01.2013 an die FBB im Auftrag des Finanzministers.

⁸³⁹ Vgl. Beschlussvorlage der FBB vom 05.02.2013 zum Aufsichtsratsbeschluss i. S. Vergabe des Prüfauftrags an die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Vgl. auch E-Mail des BetRef. vom 21.01.2013 an den Finanzminister.

⁸⁴⁰ Vgl. „Rechenschaftsbericht der FBB“, Kap. 6.2.2.14, a.a.O. unter III. F. 3.1. Vgl. auch III. E. 3.4.3.3, dort zum Bericht dieser Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zur Verbesserung des Risikomanagements der FBB aus Juni 2012.

dieser Wirtschaftsprüfungsgesellschaft am 28.01.2013 den Zuschlag.⁸⁴¹ Vertraglicher Auftraggeber für den Prüfungsauftrag war die FBB selbst.⁸⁴²

3.2.1.2 Wertung

3.2.1.2.1 Fehlende Kenntnis und Reaktion der Gesellschaftervertreterin auf die erheblichen Mängel des Vergabeverfahrens auf Stufe 2

Das beschriebene Vergabeverfahren wies erhebliche Mängel auf, die den gebotenen Anspruch auf Reliabilität⁸⁴³, Validität⁸⁴⁴ und Objektivität⁸⁴⁵ der Haftungsprüfung auch in dieser Phase beeinträchtigten (vgl. III. E. 3.2.1.2.2 ff.).

In Bezug auf die Stufe 2 des Haftungsprüfungsverfahrens vollzog sich die MdF-interne Korrespondenz nach den vorgelegten Unterlagen zwischen BetRef. und Finanzminister, ohne dass die Staatssekretärin dabei einbezogen war. Angesichts der Bedeutung der 2. Stufe des Haftungsprüfungsverfahrens für die rechtliche Bewertung auf Stufe 3 hätte die Gesellschaftervertreterin sich informieren und auf die Abstellung der Vergabemängel drängen müssen.⁸⁴⁶ Für Gesellschafter besteht insofern eine gesellschaftsrechtliche Treuepflicht.

3.2.1.2.2 Einflussmöglichkeiten von der Haftungsprüfung betroffener Aufsichtsratsmitglieder auf die Gestaltung der Ausschreibungsunterlagen

Die Befugnis des Finanz- und Prüfungsausschusses, die Leistungsbeschreibung und die Antworten auf die Bieterfragen inhaltlich freizugeben, eröffnete Aufsichtsratsmitgliedern, deren potenzielle Haftung Prüfungsgegenstand war, Möglichkeiten der Einflussnahme auf die Gestaltung des Prüfauftrags. Mit einer unabhängigen und objektiven Haftungsprüfung war dies nicht vereinbar.

⁸⁴¹ Vgl. Beschlussvorlage der FBB vom 05.02.2013 für einen diesbezüglichen Aufsichtsratsbeschluss.

⁸⁴² Vgl. Vertrag zwischen FBB und Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Stand Unterzeichnung durch Wirtschaftsprüfungsgesellschaft am 07.01.2013, S. 1.

⁸⁴³ Die Reliabilität beschreibt die Zuverlässigkeit einer Prüfung, d. h. die Angabe, ob ein Prüfergebnis bei einer erneuten Prüfung unter den gleichen Umständen stabil ist.

⁸⁴⁴ Die Validität gibt die Eignung eines Prüfverfahrens bezüglich seiner Zielsetzung an. Eine Prüfung ist valide, wenn sie geeignete Daten für die zu untersuchende Fragestellung liefert.

⁸⁴⁵ Die Objektivität eines Prüfverfahrens ist gegeben, wenn die Prüfungsergebnisse unabhängig vom Prüfer sind.

⁸⁴⁶ Es wird auf die allgemeinen Angaben des MdF zu mündlichen Erörterungen innerhalb des MdF, aber auch auf das Erfordernis einer Dokumentation wichtiger Besprechungsergebnisse verwiesen (vgl. III. A. 2.2.2).

3.2.1.2.3 Kurze Angebotsfrist

Die Komplexität des Prüfauftrags mit seinen zahlreichen zugrundeliegenden Dokumenten bedurfte einer sorgfältigen Analyse der Anforderungen und der eigenen verfügbaren Ressourcen durch potenzielle Bieter, um ein in zeitlicher und qualitativer Hinsicht realistisches Angebot abgeben zu können. Die vom Finanz- und Prüfungsausschuss hierfür gewährte Frist war unangemessen kurz. Den Bietern wurden lediglich 8,5 reguläre Arbeitstage zur Abgabe eines Angebots zugestanden, von denen auch noch vier Tage auf Heiligabend (24.12.2012), Silvester (31.12.2012) und sonstige Arbeitstage zwischen Weihnachten und Neujahr entfielen. (Vgl. zur diesbezüglichen Argumentation des MdF auch das folgende Kapitel III. F. 3.2.1.2.4.)

3.2.1.2.4 Zu kurzer Zeitraum für die Durchführung des Prüfauftrags

Die in den Vergabeunterlagen genannte Zeitvorgabe von einem Monat für die Prüfung des Rechenschaftsberichts war – angesichts von Umfang und materiellem Gehalt der auszuwertenden Dokumente und angesichts des Anspruchs auf einen aussagefähigen Prüfbericht – äußerst knapp bemessen. Eine ähnliche Einschätzung hatte im Übrigen ein potenzieller Bieter im Vergabeverfahren geäußert (vgl. III. F. 3.2.1.1).

Zusätzlich zu der komplexen Prüfmaterie waren inhaltliche Erschwernisse dadurch gegeben, dass der Rechenschaftsbericht im Einflussbereich von nicht neutralen Personen verfasst wurde (vgl. auch III. F. 2.2.1). Aus diesem Grund mussten Inhalt und Objektivität des Rechenschaftsberichts von der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft besonders sorgfältig und kritisch geprüft werden.

Das MdF argumentiert, dass zur Fristwahrung für eine außerordentliche Kündigung des Geschäftsführer-Dienstvertrags eine straffe Verfahrensführung geboten war. Der LRH bezweifelt jedoch, dass eine angemessene Verlängerung der Zeiträume für die Angebotserstellung (z. B. um eine Woche) und für die Leistungserbringung (z. B. um einen Monat) schädlich für die Anlaufhemmung der Zweiwochenfrist in § 626 Abs. 2 S. 2 BGB gewesen wäre. Für nähere Ausführungen hierzu wird auf Anlage 2 zu dieser Prüfungsmitteilung (dort zu Nr. 63) verwiesen.

3.2.1.2.5 Unvollständige Dokumentation des Vergabeverfahrens in den Akten des Beteiligungsreferats

Die vom BetRef. vorgelegten Akten enthielten keine Belege für die Aussage der FBB, dass nur ein einziger Bieter ein Angebot abgegeben habe. Den Akten war auch nicht entnehmbar, welche potenziellen Bieter die FBB zur Angebotsabgabe aufgefordert hatte. Sowohl in Unterstützung der Staatssekretärin bei der Wahrnehmung der Gesellschafterrechte als auch in Unterstützung des Finanzministers als Mitglied des Aufsichtsrats, welcher die 2. Stufe des Haftungsprüfungsverfahrens begleitete, hätte das BetRef. sich hierüber näher informieren müssen.

3.2.1.2.6 Verpflichtung einer vorbefassten Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

Ohne die Qualität der Prüfungsleistung der letztlich beauftragten Prüfungsgesellschaft – die durchaus kritische Feststellungen traf – in Zweifel ziehen zu wollen, weist der LRH zudem auf folgenden Vergabeaspekt hin: Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft hatte in ihrer Bietererklärung angegeben, keine Prüfungs- oder Gutachtermandate im Zusammenhang mit dem BER-Projekt in den Jahren 2010 bis 2012 übernommen zu haben.⁸⁴⁷ Wie oben dargestellt, hatte die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft allerdings im Jahr 2012 zumindest Teile des Risikomanagements im FBB-Baubereich begutachtet. Ob dem BetRef. in diesem Zusammenhang seinerzeit der Name dieser Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bekannt wurde, ließ sich den dem LRH vorgelegten Unterlagen nicht entnehmen, vgl. III. E. 3.4.3.3.

3.2.1.2.7 Zu weitreichende Kompetenzen der FBB

Zum einen war eine mögliche Haftung auch gegenwärtiger Geschäftsführer Gegenstand der Haftungsprüfung. Zum anderen war der zu vergebende Prüfauftrag auch für in das BER-Projekt involvierte leitende FBB-Mitarbeiter von hoher Sensibilität und Bedeutung, da deren Handlungen relevant für die Beurteilung von Pflichtverletzungen der Gesellschaftsorgane waren. Zudem lagen dem MdF zahlreiche Hinweise auf erhebliche Mängel in der FBB-internen Organisation, u. a. im Bereich Vertragsmanagement, vor (vgl. III. E. 3.5).

Vor diesem Hintergrund ist unverständlich, warum das BetRef. die Zuständigkeit der FBB für die administrative Durchführung des Vergabeverfahrens ausdrücklich

⁸⁴⁷ Vgl. Bietererklärung der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vom 07.01.2013 zur Unabhängigkeit.

empfohlen hatte. Vielmehr hätte insbesondere die Korrespondenz mit den Bietern (Versand der Aufforderungen, Öffnung der Angebote etc.) unter der Regie der Gesellschafter erfolgen müssen, zumal der Kreis der angeschriebenen Bieter (vorgesehen waren drei) überschaubar war.

3.2.1.2.8 Beschränkung der Haftungsprüfung auf Ansprüche gegen Geschäftsführung und Aufsichtsrat

Nach dem Beschluss des Aufsichtsrats vom 01.11.2012 sollten im Haftungsprüfungsverfahren „sämtliche Haftungsfragen“ im Zusammenhang mit den Verschiebungen geklärt werden. Demgegenüber bezog sich die Leistungsbeschreibung für den Auftrag an die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft nur noch auf eine mögliche Haftung von Geschäftsführern und Aufsichtsratsmitgliedern. Damit wurde die Haftung insbesondere der FBB-Bereichsleiter⁸⁴⁸, des Projektsteuerers sowie der Planer und ausführenden Firmen an der Brandschutzanlage von der Betrachtung ausgenommen, obwohl deren Handeln wesentlich für den Projektverlauf war.⁸⁴⁹

⁸⁴⁸ Vgl. insbesondere die Darstellungen des technischen Geschäftsführers in der Aufsichtsratssitzung am 16.01.2013, wonach die FBB durch (Teil-)Projektleiter die Ausführung von Arbeiten an der Brandschutzanlage ohne ausreichende Planungsgrundlage legitimiert habe (III. C. 3.7.1 und E. 3.3.3).

⁸⁴⁹ Gegen die pg lief bereits ein Klageverfahren (Verfahren 3 O 125/12 (Landgericht Potsdam)), vgl. Klageerwidderung der pg vom 19.12.2012.

3.2.2 Prüfbericht der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vom 01.03.2013

3.2.2.1 Prüfungsdurchführung; Begleitung durch den Finanz- und Prüfungsausschuss des Aufsichtsrats

Bei ihrer Prüfungstätigkeit wurde die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft durch den Finanz- und Prüfungsausschuss begleitet.⁸⁵⁰ Das BetRef. hatte den Finanzminister am 22.01.2013 diesbezüglich beratend darauf hingewiesen, dass der „Projektleiter“⁸⁵¹ bzw. der Projektverantwortliche Mitglied des Aufsichtsrats sein müsse, „weil die Geschäftsführung der FBB und die von ihr abhängigen Beschäftigten insoweit dem Anschein von Sonderinteressen unterliegen.“⁸⁵²

Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft stellte dem Finanz- und Prüfungsausschuss ihre Zwischenergebnisse im Rahmen wöchentlicher Projektmeetings im Februar 2013 vor. Hieran nahm u. a. ein Bediensteter des BetRef. als Berater des Finanz- und Prüfungsausschusses teil.⁸⁵³ In ihrem Prüfbericht vom 01.03.2012 erwähnte die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, dass der Finanz- und Prüfungsausschuss im Rahmen der Projektmeetings über das weitere Vorgehen entschieden und ihr auch eindeutige Prüfungsaufträge erteilt habe.⁸⁵⁴

Im Projektmeeting am 07.02.2013 teilte die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft mit, dass die von der FBB vorgelegte Ursachenanalyse keine geeignete Grundlage für die Haftungsprüfung durch die Rechtsanwaltskanzlei darstelle. Die Analyse sei nicht ursachenorientiert und erfülle die Anforderungen an Vollständigkeit, Plausibilität, Klarheit, Wahrheit, Ausgewogenheit der Darstellung u. a. nicht oder nur eingeschränkt. Wichtige Daten und Schriftverkehr (z. B. E-Mails) seien nicht eingeflossen. Die Zusammenstellung der Informationen sei in umfassender Form erst für die Zeit ab 01.01.2011 erfolgt. Auch enthalte der Rechenschaftsbericht eigene Wertungen der FBB und sei nicht unabhängig und objektiv. Der Finanz- und Prüfungsausschuss erachtete es daraufhin als sachgerecht, dass die Wirtschaftsprüfungsgesell-

⁸⁵⁰ Vgl. E-Mail des BetRef. vom 01.02.2013 an die FBB; Entwurf des Protokolls zum Projektmeeting am 07.02.2012 laut E-Mail des BetRef. vom 14.02.2013 an den Finanz- und Prüfungsausschuss u. a. Empfänger.

⁸⁵¹ Vgl. Leistungsbeschreibung vom 19.12.2012 für den Prüfauftrag an die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Rn. 4: „Zwischenstände sind dem Projektleiter in Form eines kurzen Zwischenberichts [...] wöchentlich vorzustellen.“

⁸⁵² Vgl. E-Mail des BetRef. vom 22.01.2013 an den Finanzminister (Cc Abteilungsleiter im MdF).

⁸⁵³ Vgl. z. B. Entwurf des Protokolls zum Projektmeeting am 07.02.2012, a.a.O.

⁸⁵⁴ Vgl. Wirtschaftsprüfungsgesellschaft: „Prüfbericht und Anlage 2: Empfehlungen zu erweiterten Prüfungshandlungen im Rechenschaftsbericht“, unverbindliches Entwurfsexemplar, vom 01.03.2013, Abschnitt I. 2.

schaft den Rechenschaftsbericht der FBB so vervollständigt und ertüchtigt, dass eine den Anforderungen genügende Ursachenanalyse entsteht.⁸⁵⁵

Im Projektmeeting am 14.02.2013 stellte die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft dar, dass die Ergänzung des Rechenschaftsberichts voraussichtlich noch einen Zeitraum von bis zu dreieinhalb Monaten beanspruchen werde. Der Finanz- und Prüfungsausschuss lehnte in diesem Meeting eine entsprechende Auftragsverlängerung ab und entschied, dass die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft im gegebenen Zeit- und Kostenrahmen Unzulänglichkeiten des Rechenschaftsberichts aufzeigt, die noch zu klärenden Fragen in Form einer To-Do-Liste herausarbeitet und die FBB in einem Workshop anleitet, den Rechenschaftsbericht kurzfristig selbst nachzuarbeiten und zu ergänzen. Laut Protokoll zum Projektmeeting hätten sowohl FBB als auch Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bestätigt, dass diese Variante umsetzbar sei.⁸⁵⁶

3.2.2.2 Wesentliche kritische bzw. einschränkende Aussagen der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zu Prüfungsauftrag und -durchführung

Mit Datum vom 01.03.2013 legte die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft den Entwurf ihres Prüfberichts⁸⁵⁷ vor, welcher u. a. die folgenden kritischen Feststellungen zum Rechenschaftsbericht der FBB enthielt:

3.2.2.2.1 Eingeschränkter Betrachtungszeitraum

Die – in der Leistungsbeschreibung nicht genannte – Einschränkung der Betrachtung auf den Zeitraum 25.06.2010 bis 07.09.2012 führe per se zu einer verringerten Aussagekraft des Rechenschaftsberichts. Für eine sachorientierte Betrachtung sei eine Erweiterung des Untersuchungszeitraums erforderlich, da die Ursprünge der zu betrachtenden Terminverschiebungen möglicherweise weiter zurückliegen. Die Autoren des Rechenschaftsberichts hätten die zeitliche Einschränkung des Betrachtungszeitraums nicht begründet.

⁸⁵⁵ Vgl. Entwurf des Protokolls zum Projektmeeting am 07.02.2012, a.a.O.; E-Mail des BetRef. an den Finanzminister (Cc Staatssekretärin) vom 12.02.2013; Vermerk des Bereichsleiters Recht der FBB vom 08.02.2013 mit Anmerkungen des BetRef..

⁸⁵⁶ Vgl. Protokoll zum Projektmeeting am 14.02.2012 i. d. F. der E-Mail des BetRef. an die Mitgesellschafter u. a. vom 18.02.2013; E-Mail der FBB vom 19.02.2013 an den Finanz- und Prüfungsausschuss, das BetRef. u. a. Hinweis: Die Protokollierung war nicht mit der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft abgestimmt, vgl. E-Mail des BetRef. an Referenten der Mitglieder des Finanz- und Prüfungsausschusses u. a. vom 28.02.2013.

⁸⁵⁷ Es handelte sich um folgende Dokumente: „Prüfbericht und Anlage 2: Empfehlungen zu erweiterten Prüfungshandlungen im Rechenschaftsbericht“, unverbindliches Entwurfsexemplar; „Anlage 1: Prüfungsfeststellungen zum Rechenschaftsbericht, Kapitel 1-3“ und „Anlage 1: Prüfungsfeststellungen zum Rechenschaftsbericht, Kapitel 4-6“; alle vom 01.03.2013. [Nachfolgend kurz: Prüfbericht]. Eine Ausfertigung ging auch an das BetRef., vgl. dessen Vermerk vom 05.03.2013.