

sich das MdF als Gesellschaftervertreter hierüber informieren. Eine zusätzliche Begleitung durch MWE und Staatskanzlei entbindet das MdF nicht von dieser Verantwortlichkeit, zumal auch nur das MdF in der Gesellschafterversammlung als dem höchsten (und weisungsbefugten) Willensbildungsorgan der FBB vertreten ist. Auch ist in diesem Zusammenhang der Grund für die Beteiligung i. S. des § 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO zu beachten: Das Land Brandenburg wurde Gesellschafter der FBB, damit der Ausbau des Flughafens Schönefeld zum BER mit Einfluss- und Mitwirkungsmöglichkeiten des Landes geplant und durchgeführt wird.

Zu Beantwortung der Frage, wie tiefgreifend sich das MdF als Gesellschaftervertreter mit der baulichen Entwicklung des BER befassen musste, hat der LRH Folgendes berücksichtigt:

- Das Wissen des MdF bzw. des BetRef. über die bauliche Entwicklung des BER ging durch die Teilnahme an Gremiensitzungen und durch die Vorbereitung des Finanzministers auf die Aufsichtsratssitzungen weit über das hinaus, was üblicherweise von einem Gesellschafter erwartet werden kann. Aufgrund der in Kapitel III. A. 2.2.4.2 beschriebenen Informationsquellen hatte das BetRef. tiefgreifend und frühzeitig Kenntnis über das BER-Projektgeschehen. In seinen Vermerken an den Finanzminister äußerte sich das BetRef. auch zur baulichen Entwicklung, nachdem es u. a. die umfangreichen Controllingberichte ausgewertet hatte (vgl. III. A. 2.2.4.2.1). In Beantwortung des Fragebogens des LRH gab das MdF (BetRef.) im März 2013 u. a. an, dass eine seiner wesentlichen Informationsquellen die Aufsichtsratsunterlagen, darunter die Berichte der FBB über den baulich-technischen Fortschritt, seien.
- Das MdF musste durch die erste Inbetriebnahmeverschiebung im Juni 2010 und das diesbezügliche Informationsverhalten der FBB-Geschäftsführung bereits sensibilisiert sein. (Vgl. III. C. 3.1.3.3.)
- Zudem war der neue Eröffnungstermin 03.06.2012 von vornherein mit erheblichen Voraussetzungen und Risiken behaftet. (Vgl. III. C. 3.1.3.5.1, 3.2.2.5.2).
- Das MdF verweist in seiner Stellungnahme auf eine enge Begleitung baulich-technischer Fragen durch MWE und Staatskanzlei und sieht dort eine entsprechende Zuständigkeit (vgl. Anlage 3). Unbeschadet der Fragen, ob solche Zuständigkeiten sich tatsächlich aus der landesinternen Geschäftsverteilung herleiten lassen und ob die genannten Ressorts diese Auffassung teilen, gab

das MdF (BetRef.) selbst an, in Bezug auf den BER in laufendem Austausch mit diesen Ressorts zu stehen. (Vgl. III. A. 2.2.4.2.5.)

- Bei der FBB handelt es sich um eine besondere Landesbeteiligung, weil von der Eröffnung und dem Betrieb des BER vielfältige öffentliche und private Interessen in erheblichem Maße betroffen sind. Dies gilt nicht zuletzt in Bezug auf die Risiken für den Landeshaushalt aus der Beteiligung an der FBB. (Vgl. II. 1.)

3.2 Beauftragung eines sich selbst überwachenden Ausführungsplaners wurde zugelassen

Die Ausführungsplanung hätte im Januar 2008 nicht an die pg vergeben werden dürfen, nachdem diese bereits als Generalplaner und Bauüberwacher für das Fluggastterminal verpflichtet worden war. Diese Auftragsvergabe hatte zur Folge, dass die pg die Qualität ihrer eigenen Ausführungsplanung im Fluggastterminal kontrollierte. Infolge dieser umfassenden Vereinigung von Planungs- und Überwachungsaufgaben war ausgerechnet bei hochrelevanten Ingenieurleistungen im Bauvorhaben BER die Trennung von ausführenden und überwachenden Tätigkeiten nicht gewährleistet. Eine solche Funktionstrennung stellt jedoch die Grundanforderung an ein wirksames Kontrollsystem dar. Die FBB nahm die Gefahr einer unzureichenden, da nicht neutralen, Überwachung der Ausführungsplanung in Kauf. Dies wiegt umso schwerer, als das OLG nur wenige Monate zuvor in seinem Beschluss aus Mai 2007 noch die Kontrollproblematik bei einer solchen Vertragskonstellation deutlich gemacht hatte.

Nach den vorgelegten Unterlagen hat das BetRef. die Vereinigung von Planungs- und Überwachungsaufgaben bei der pg Ende 2007 bzw. Anfang 2008 nicht als Problem identifiziert.

Der MdF-interne Übergang der Zuständigkeit auf das BetRef. Ende 2007, ohne dass dieser Aufgabe nach Angaben des MdF Personal gefolgt wäre, mag zu Informationsverlusten hinsichtlich der betreffenden Vergabeverfahren bei der FBB geführt haben. Jedoch hätte das BetRef. die Problematik spätestens im Frühjahr 2008 erkennen können, als die FBB-Geschäftsführung den Überwachungsgremien die Hintergründe der Zuschlagserteilung an die pg erläuterte. In der Konsequenz hätte das BetRef. den durch die Mehrfachbeauftragung der pg begründeten Neutralitätskonflikt mit den landesentsandten Aufsichtsräten erörtern müssen. Die dem LRH

vorgelegten Unterlagen enthielten keinen Hinweis darauf, dass dies geschehen ist. In einem Vorbereitungsvermerk des BetRef. aus April 2008 hieß es ohne weitere Bewertung lediglich, dass der Auftrag zur Ausführungsplanung an die pg vergeben wurde; das Votum für den Aufsichtsrat lautete: „Kenntnisnahme“.

Hätte das BetRef. seine Aufgaben hinreichend wahrgenommen, hätte der damalige Gesellschaftervertreter in dieser Angelegenheit die ihm zustehenden erweiterten Möglichkeiten der Informationsgewinnung und Einflussnahme auf die FBB-Geschäftsführung nutzen können. In Erfüllung der gesellschaftlichen Treuepflicht hätte der Gesellschaftervertreter gemeinsam mit den Vertretern der anderen Gesellschafter die vertragliche Verpflichtung eines sich selbst überwachenden Planers per Weisung an die Geschäftsführung abwenden können und müssen.

(Vgl. Kapitel III. C. 2.)

3.3 Mangelnde Begleitung der problematischen baulichen Entwicklung des BER und Zulassen von übereilt festgelegten neuen Inbetriebnahmetermeninen

Ende Juni 2010 beschloss der Aufsichtsrat über eine Verschiebung des ursprünglichen Inbetriebnahmetermins 30.10.2011 um sieben Monate auf den 03.06.2012. Die FBB begründete die Notwendigkeit der Verschiebung im Wesentlichen mit Mängeln und Verzügen in der TGA-Planung und mit den Auswirkungen der EU-Sicherheitsvorschriften zur Flüssigkeitsmitnahme. Bis Februar 2013, dem Ende des Betrachtungszeitraums, musste der Eröffnungstermin drei weitere Male verschoben werden, zuletzt auf unbestimmte Zeit. Während dieser Zeit wurden zusätzlich zu der andauernden TGA-Planungsproblematik und den bestehenden bzw. wachsenden Verzügen fortwährend neue und schwerwiegende Probleme bekannt (vgl. zusammenfassend III. C. 3.8.1).

Die Festlegung eines Inbetriebnahmetermins erfordert eine erhöhte Sorgfalt aller Beteiligten, auch des MdF, da ein hinreichend abgesicherter Inbetriebnahmetermin insbesondere auch für die Gewährleistung eines geordneten Bauablaufs bedeutsam ist, um Schaden von der Gesellschaft abzuwenden. Entsprechendes gilt für die laufende Begleitung der baulichen Entwicklung. Nach allen dem LRH vorliegenden Informationen ist zweifelhaft, ob die hier handelnden Bediensteten des MdF diese erhöhte Sorgfalt angewandt haben.

Zeitraum Mitte 2010 bis Mitte 2011

Vorlagen, Präsentationsfolien und Protokoll zur Aufsichtsratssitzung am 25.06.2010 nannten an verschiedenen Stellen – jedoch nicht in aggregierter Form – u. a. folgende wesentliche Voraussetzungen zur Sicherung des 03.06.2012 als frühestmöglichen Inbetriebnahmetermin:

- Ertüchtigung der Ausführungsplanung durch die pg bis Ende August 2010;
- Verkürzung des erforderlichen baurechtlichen Genehmigungsverfahrens (Terminalumplanung und Pavillonlösung) von neun auf sechs Monate;
- Inkaufnahme des Risikos einer parallel zum Genehmigungsverfahren laufenden Ausführungsplanung und einer z. T. baubegleitenden Planung;
- Ausbleiben weiterer Planungsänderungen;
- Mobilisierung der Baufirmen; Verschiebung und Verkürzung der Bauabläufe;
- Überlappung zwischen nachlaufenden technischen Inbetriebnahmen und Probetrieb zur Ermöglichung des Probetriebs ab Dezember 2011 (von der pg in der Aufsichtsratssitzung am 25.06.2010 als Problemquelle eingestuft).

Das BetRef. erhielt von der FBB mit Schreiben vom 26.07.2010 einen Sachstandsbericht, der von der FBB und vom Projektsteuerer für den Projektausschuss des Aufsichtsrats erstellt wurde (Sachstandsbericht Juli 2010). Hierin waren die vorgenannten Bedingungen für die Inbetriebnahme am 03.06.2012 – welche nach übereinstimmender Bewertung von FBB, Projektsteuerer und pg auf einem ambitionierten Zeitplan basierte – nun in aggregierter Form dargestellt und zum Teil erläutert bzw. ergänzt. Mit den o. g. Terminbedingungen einer parallel zum Genehmigungsverfahren laufenden Ausführungsplanung und z. T. baubegleitenden Planung, überlappender technischer Inbetriebnahmen sowie einer Umstellung der Bauabläufe ging die FBB mit Wissen des Aufsichtsrats und der Gesellschafter ein hohes Risiko hinsichtlich des Eintritts von Bauablaufstörungen und weiteren Planungsänderungen ein. Vor den Auswirkungen von Parallelitäten hatte u. a. der Projektsteuerer mit Schreiben vom 19.05.2010 gewarnt, der darin auch einen späteren Eröffnungstermin empfahl. Dabei wäre, wie vom Aufsichtsrat später in seiner Sitzung am 16.05.2012 selbst zutreffend festgestellt, eine „gewisse Bösgläubigkeit [...] nach den Erfahrungen von 2010 sehr angebracht gewesen“ (vgl. III. C. 3.5.1.3).

In der Folgezeit stellte die FBB-Geschäftsführung wiederholt dar, dass „die terminliche Situation [...] nur bei Einhaltung aller Voraussetzungen“ als gesichert gelten könne.

Im Juni 2011 informierte die Geschäftsführung den Aufsichtsrat über erhebliche, zusätzliche Auflagen der Behörden in den umzuplanenden Terminalbereichen, beispielsweise beim Entrauchungskonzept. Die bisher geplante Entrauchungsanlage müsse im Ergebnis der „seit April 2011“¹⁰⁰⁸ vorliegenden Entrauchungssimulation massiv erweitert werden.

In dieser einjährigen Projektphase von Mitte 2010 bis Mitte 2011 war das MdF in Wahrnehmung der Gesellschafterrechte und auch als Beteiligungsverwaltung aufgefordert, den Bauverlauf bzw. das Eintreten der Inbetriebnahmevoraussetzungen für den 03.06.2012 kritisch zu beobachten. Dies lag in der Zuständigkeit des Finanzministers und der Staatssekretärin bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben unterstützenden BetRef. Dem BetRef. standen insoweit zahlreiche Informationsquellen zur Verfügung (vgl. III. A. 2.2.4.2).

Als Gesellschaftervertreter/in konnten der Finanzminister bzw. – nach dessen Wahl in den Aufsichtsrat der FBB im März 2011 – die Staatssekretärin grundsätzlich darauf vertrauen, umfassend vom BetRef. informiert zu werden. Dies galt jedenfalls solange, wie es keine dem widersprechenden Anhaltspunkte gab. Dabei ist zu berücksichtigen, dass nach der ersten Inbetriebnahmeverschiebung und dem anhaltend planwidrigen Projektverlauf bei allen Beteiligten Anlass bestand, die ihnen zur Verfügung gestellten Informationen mit erhöhter Sorgfalt auf Plausibilität zu prüfen.

Was den Finanzminister in seiner Eigenschaft als Aufsichtsratsmitglied ab März 2011 betrifft, wurde dieser durch die Unterstützungsleistungen des BetRef. nicht von der Pflicht entbunden, aus den Vorlagen der FBB-Geschäftsführung eigene Schlussfolgerungen zu ziehen. Dies folgt aus der Pflicht zur persönlichen und eigenverantwortlichen Wahrnehmung des Aufsichtsratsmandates. (Vgl. III. A. 1.2.5.3 und 1.2.6.)

Die dem LRH zugänglich gemachten Unterlagen enthielten keinen Hinweis darauf, dass das BetRef. einzelne mit erheblichen Projektrisiken verbundene Inbetriebnahmevoraussetzungen in dieser Phase des Projekts BER hinterfragte oder gar als problematisch einschätzte.

¹⁰⁰⁸ Laut früheren Vorlagen der FBB-Geschäftsführung lag die Entrauchungssimulation bereits Mitte Februar 2011 vor.

Des Weiteren war nicht erkennbar, dass das BetRef. im weiteren Projektverlauf den fehlenden bzw. nicht rechtzeitigen Eintritt der klar benannten Voraussetzungen für die Sicherung des neuen Inbetriebnahmetermins (03.06.2012) systematisch hinterfragt hätte, obwohl ihm bekannt war, dass der enge Terminplan nur unter Einhaltung dieser Voraussetzungen zu halten sein würde. Vielmehr erschöpften sich die Vermerke des BetRef. in einer stark komprimierten und wertungsfreien Wiedergabe einzelner Darstellungen der FBB in den Controllingberichten und weiteren Sitzungsvorlagen zum Baustatus und zu Kompensationsmaßnahmen.

So vermerkte das BetRef. zwar

- Ende November 2010, dass sich die terminliche Situation laut Controllingbericht aus November 2010 durch die Verschiebung des Eröffnungstermins auf den 03.06.2012 entspannt habe und als gesichert gelte, auch wenn noch nicht alle Terminsicherungsvereinbarungen endverhandelt seien und derzeit noch Planungs- und Bauverzögerungen im Fluggastterminal bestünden,
- im März 2011 und noch Anfang Juni 2011, dass die terminliche Situation laut aktuellem Controllingbericht als gesichert gelte, auch wenn derzeit noch Planungs- und Bauverzögerungen im Fluggastterminal bestünden.

Jedoch formulierte das BetRef. insbesondere keine kritischen Fragen

- zum Hintergrund der weiteren Terminbedingung „Verlagerung juristischer Sachthemen auf [das] Ende der Bauzeit, z. B. Ersatzvornahmen ohne abschließende Rechtssicherheit“,
- zu den Gründen für die Verzögerungen beim Abschluss der Terminsicherungsvereinbarungen,
- zu dem im September 2010 erfolgten Wegfall der beiden Hauptrisiken (mangelhafte Ausführungsplanung und Auswirkungen der EU-Sicherheitsvorschriften) aus dem Risikomanagement der FBB,
- zu der sich aufdrängenden Frage, warum der wesentliche Bereich TGA seit Controllingbericht aus März 2011 Gelbstatus hatte, die übergeordneten Bereiche jedoch ausweislich des grünen Ampelstatus‘ terminlich weiterhin im Plan lagen,

- zu den intransparenten und widersprüchlichen Angaben der Geschäftsführung zur Entwicklung und Aufholbarkeit der Verzögerungen und
- dazu, wie die erforderliche massive Umplanung und Erweiterung der Entrauchungsanlage in Einklang mit der Mitte 2010 genannten Terminbedingung zu bringen ist, dass keine weiteren Planungsänderungen auftreten dürfen.

In zunehmendem Maße hätte das BetRef. die Verlässlichkeit der wiederkehrenden Zusicherungen der Geschäftsführung, den Inbetriebnahmetermin 03.06.2012 durch Kompensations- und Kontrollmaßnahmen halten zu können, hinterfragen sollen. Dies wäre umso erforderlicher gewesen, als sich Einschätzungsvermögen und Berichterstattung der FBB-Geschäftsführung bereits im Zusammenhang mit der ersten Inbetriebnahmeverschiebung im Juni 2010 als fragwürdig erwiesen hatten, denn diese hatte dem BetRef. weniger als einen Monat vor der Bekanntgabe der Inbetriebnahmeverschiebung noch mitgeteilt, dass die Eröffnung des BER am 30.10.2011 gehalten werde.

In Anbetracht dieser Erfahrungen aus der ersten Inbetriebnahmeverschiebung, der weiterhin nicht planmäßigen Entwicklung und der hohen Bedeutung des BER-Projekts hätte das BetRef. seine begleitenden und beobachtenden Aktivitäten in dieser zwölfmonatigen Phase deutlich verstärken müssen. Hierbei wäre es auch nicht auf die Frequenz der Aufsichtsratssitzungen und die dazugehörigen Unterlagen beschränkt gewesen, Vielmehr hätte es – ggf. in Abstimmung mit dem Finanzminister bzw. ab März 2011 mit der Staatssekretärin als Gesellschaftervertreter – die Einsichts- und Auskunftsrechte eines Gesellschafters geltend machen können und müssen.

(Vgl. Kapitel III. C. 3.1 und 3.2.)

Zeitraum Mitte bis Ende 2011

Auch Ende 2011 waren wesentliche der o. a. Bedingungen für eine Inbetriebnahme zum 03.06.2012 nicht erfüllt. Verzögerungen, welche im 2. Quartal 2011 aufgeholt sein sollten, erhöhten sich im 3. Quartal 2011 sogar noch. Es mussten immer neue Terminsicherungsvereinbarungen geschlossen werden, was sich bereits in der Vergangenheit als problematisch erwiesen hatte. Zudem traten seit Herbst 2011 zu den bereits vorhandenen – die Inbetriebnahme ohnehin gefährdenden – Problemen gravierende neue Komplikationen (Nachrüstungsbedarf bei Kabeltrassen, nicht genehmigte

Brandschutzklappen und Entrauchungskanäle, ungeklärte Schallschutz- und Brandabwehrfragen) hinzu. Im Dezember 2011 konnte die Geschäftsführung keine Aussage dazu treffen, wann die Gebäudefunktionssteuerung zur Verfügung stehen und die Erprobung komplexer Boardingprozesse möglich sein würde. In Anbetracht dieser negativen Entwicklungen musste die Erreichbarkeit einer Inbetriebnahme zum 03.06.2012 nunmehr in hohem Maße bezweifelt werden.

Obwohl die Geschäftsführung auch in dieser Projektphase die Beherrschbarkeit der Probleme und die Inbetriebnahme des BER zum 03.06.2012 zusicherte, hätten die zahlreichen, gravierenden und zum Teil seit langem ungelösten Probleme das BetRef. einmal mehr dazu bewegen müssen, diese Zusicherungen detailliert und nachdrücklich zu hinterfragen.

Gleichwohl gab das BetRef. in seinem Vermerk vom 14.10.2011 zum Baustand wie zuvor ohne weitere Bewertung und in äußerst reduziertem Umfang lediglich Darstellungen der FBB im Controllingbericht und in den Sitzungsvorlagen wieder, wonach weiterhin Verzögerungen im Fluggastterminal bestünden, die FBB Gegensteuerungsmaßnahmen ergreife, welche erst zum Integrationsprobetrieb vollständig kompensierbar seien, und wonach die Inbetriebnahme als gesichert gelte.

Auch in seinem Vermerk vom 24.11.2011 gab das BetRef. die Darstellung der FBB, wonach die Inbetriebnahme am 03.06.2012 als gesichert gilt, unkommentiert wieder. Skepsis in Bezug auf den mit den grünen Ampeln in den Controllingberichten für den Bereich Planung & Bau zum Ausdruck gebrachten Status äußerte das BetRef. nicht, obwohl nun mehr denn je offensichtlich war, dass dieser Bereich eben nicht „terminlich im Plan“ lag.

Die dem LRH vorgelegten Unterlagen enthielten keinen Hinweis darauf, dass das BetRef. zu der in III. C. 3.3.1.5 zusammengefassten Problemlage Erkundigungen unmittelbar bei der FBB eingeholt oder sich diesbezüglich mit Vertretern der anderen Gesellschafter abgestimmt hätte.

Während der Finanzminister als Aufsichtsratsmitglied dazu verpflichtet war, sich – unabhängig von Vermerken des BetRef. – selbst ein umfassendes Bild über die Entwicklung des Bauvorhabens zu machen, durfte die Staatssekretärin als Gesellschaftervertreterin grundsätzlich darauf vertrauen, vom BetRef. umfassend über die Problemlagen und über die zu geringe Sitzungshäufigkeit der Aufsichtsgremien (insbesondere des Projektausschusses) unterrichtet zu werden (vgl. auch III. C. 3.2.4.1). Die o. g. Vermerke des BetRef. sind dem nicht gerecht geworden.

Auch aus den übrigen Akten, die es dem LRH vorlegte, ist nicht erkennbar, dass die Gesellschaftervertreterin insoweit ausreichend vom BetRef. informiert worden wäre.

Gleichwohl entlastet dies die Staatssekretärin – ungeachtet ihrer ohnehin bestehenden Verantwortung als Gesellschaftervertreterin – insoweit nicht, als sie auch in dieser Phase, relativ kurz vor der geplanten Flughafeneröffnung, darauf verzichtete, selbst an den Sitzungen des Aufsichtsrats und des Finanz- und Prüfungsausschusses teilzunehmen. Anstatt sich dort persönlich ein Bild über das Projektgeschehen zu machen, wurde das Land Brandenburg als Gesellschafter in diesen Sitzungen wiederum durch einen Bediensteten des BetRef. vertreten. Die Staatssekretärin muss es sich somit zurechnen lassen, dass dieser Referatsbedienstete, der zahlreichen Aufsichtsratsmitgliedern im Dienstrang deutlich untergeordnet war, trotz der Zuspitzung der Problemlage sein Rede- und Fragerecht ausweislich der Sitzungsprotokolle nicht ausübte und den Aufsichtsrat (insbesondere den Vorsitzenden des Projektausschusses) nicht zu verstärkter Überwachung anhielt. Die Teilnahme an den Sitzungen hätten der Staatssekretärin darüber hinaus Rückschlüsse auf die Qualität der Zuarbeiten bzw. Unterstützungsleistungen des BetRef. erlaubt. In Anbetracht der vom BetRef. erwähnten Verzögerungen und Gegensteuerungsmaßnahmen hatte sie vor dem Hintergrund einer bereits einmal erfolgten Inbetriebnahmeverschiebung Veranlassung, die ihr zur Verfügung gestellten Informationen mit erhöhter Sorgfalt auf Plausibilität zu prüfen.

(Vgl. Kapitel III. C. 3.3.)

Zeitraum Januar bis Mai 2012

Spätestens im Januar 2012 wurde deutlich, dass die im Brandschutzkonzept geforderte vollautomatische Verknüpfung zwischen Brandmeldeanlage und Entrauchung im Fluggastterminal bis zum 03.06.2012 nicht möglich sein wird. Die FBB entwickelte zusammen mit der pg daher ein Interimskonzept, welches den vorübergehenden Einsatz einer Handbedienebene (teilautomatisierte „Mensch-Maschine-Lösung“) vorsah. Um die Genehmigung dieses Konzepts als zwingende Voraussetzung für die Betriebsaufnahme zum 03.06.2012 zu erlangen, fanden umfangreiche Abstimmungen mit dem übergeordneten Sachverständigen¹⁰⁰⁹ und mit dem Bauordnungsamt statt. Am 07.05.2012 teilte die pg mit, dass sie die Fertigstellungsbescheinigung gemäß § 76 Abs. 1 Nr. 1 BbgBO nicht unterzeichnen werde. Infolge dessen lehnte

¹⁰⁰⁹ Dieser prüft auf der Grundlage der Baugenehmigung, des Brandschutzkonzepts und der Abnahmeprotokolle der Sachverständigen der bauausführenden Firmen das Zusammenwirken der Anlagen.

das Bauordnungsamt auch das Interimskonzept der „Mensch-Maschine-Lösung“ ab. Daraufhin informierte die FBB-Geschäftsführung Teile des Aufsichtsrats und die Landesregierungen Brandenburgs und Berlins über die Notwendigkeit der Verschiebung des Inbetriebnahmetermins 03.06.2012.

Das MdF gab auf Nachfrage des LRH an, die Problemlage hinsichtlich der Entrau-
chung im April 2012 als kritisch und die Erfolgsaussichten der von der Geschäftsfüh-
rung vorgeschlagenen Interimslösung als nicht eindeutig bewertet zu haben. Es ha-
be allerdings keine Grundlage dafür gehabt, der Lösung entgegenzutreten „vor dem
Hintergrund des Ziels, den [03].06.2012 als Inbetriebnahmetermin zu sichern“. Dies
entspricht der im Prüfungsverlauf gewonnenen Einschätzung des LRH, dass u. a.
die landesentsandten Aufsichtsratsmitglieder und das MdF – trotz der auch im Übri-
gen immer weiter zunehmenden Soll-Ist-Abweichungen im Bauprozess – offensicht-
lich bis zuletzt hofften, die Eröffnung des BER am 03.06.2012 bei höchsten
Anstrengungen der Projektverantwortlichen noch bekannt geben zu können.

Nur neun Tage nachdem die FBB am 07.05.2012 bekannt gegeben hatte, den
bisherigen Inbetriebnahmetermin (03.06.2012) nicht halten zu können, beschloss
der Aufsichtsrat am 16./17.05.2012 über den neuen Inbetriebnahmetermin
(17.03.2013), obwohl

- in Anbetracht der vorgenannten kurzen Zeitspanne keine eingehende Machbar-
keitsprüfung bezüglich des neuen Inbetriebnahmetermins erfolgt sein konnte;
- die bauausführenden Firmen am 16.05.2012 noch nicht vertraglich an den
neuen Eröffnungstermin gebunden worden waren – zumal sich bereits in der
Vergangenheit gezeigt hatte, dass die FBB avisierte Terminsicherungsvereinba-
rungen nicht wie geplant vollziehen konnte (vgl. III. C. 3.2.2.5.1);
- die im Zusammenhang mit der Brandschutzanlage Beteiligten nach Darstellung
der pg am 16.05.2012 noch nicht einmal ein gemeinsames Verständnis über
den Stand der Planungsunterlagen hatten;
- der Aufsichtsrat am 16.05.2012 selbst kritisiert hatte, dass der (bisherige)
Vortrag der Befragten kein einheitliches Bild über die Verschiebungsursachen
vermittelt habe und die in der Vorlage enthaltenen Angaben zur neuen Termin-
planung nicht nachvollziehbar seien;
- spätestens aufgrund der jüngsten Erfahrungen aus der zweiten Inbetriebnah-
meverschiebung den Aussagen der Geschäftsführung und des Projektsteuerers

mit höchster Skepsis begegnet werden musste (vgl. auch die diesbezügliche Erkenntnis des Aufsichtsrats in seiner Sitzung am 16.05.2012; insbesondere hatte der Aufsichtsrat festgestellt, dass er auch vom Projektsteuerer im Frühjahr 2012 nicht zutreffend über das Ausmaß der Inbetriebnahmegefährdung informiert worden war;

- die Sitzungsvorlage – wie bereits bei der Festlegung des vorherigen Inbetriebnahmetermins 03.06.2012 (vgl. III. C. 3.1.3.5.2) – äußerst kurzfristig bereitgestellt wurde, nämlich am Vorabend der Beschlussfassung;
- die FBB sich mit der Kündigung der pg von einem als Generalplaner, Ausführungsplaner und Objektüberwacher tief in das Baugeschehen involvierten Akteur trennen wollte, zumal nach der am 07.05.2012 gewonnenen Erkenntnis über die neuerliche Verschiebung der Inbetriebnahme lediglich neun Tage Zeit blieben, um die daraus resultierenden Folgen abzuschätzen;
- der Aufsichtsrat entgegen den Darstellungen von FBB und Projektsteuerer bezweifelt hatte, dass die pg für die eingetretene Situation allein verantwortlich gemacht werden kann;
- die Dienstleister, welche die Planungsaufgaben der pg übernehmen sollten, am 16.05.2012 noch nicht vertraglich gebunden waren;
- nicht nur die Kündigung der pg, sondern auch die Abberufung des technischen Geschäftsführers in den kommenden Monaten zu kompensieren sein würde;
- die nunmehr zweimalige Inbetriebnahmeverschiebung und die damit verbundenen Fehleinschätzungen der FBB erhebliche Zweifel an deren Fähigkeit aufwerfen mussten, die Aufgaben der pg in einem höchst komplexen und problembehafteten Baugeschehen selbst übernehmen zu können.

In den Akten des BetRef. waren keine Vermerke in Bezug auf die Festlegung des 17.03.2013 als neuen Inbetriebnahmetermin enthalten. Das MdF gab im April 2013 auf Nachfrage des LRH an, dass ihm

- in Bezug auf alle neuen Inbetriebnahmetermine, mithin auch in Bezug auf den 17.03.2013, die Festlegungen vor dem Hintergrund der Ausführungen der Projektverantwortlichen und der beteiligten Gutachter seinerzeit plausibel und

- die Beendigung der Verträge mit der pg nach dem Vortrag der Geschäftsführung seinerzeit angezeigt und dem Projektfortschritt förderlich

erschienen sei. Diese Bewertungen des MdF stehen in erheblichem Widerspruch zu den vorgenannten vielfältigen und gravierenden Unwägbarkeiten. Vielmehr hätte das MdF auf einer ausführlicheren Ursachenanalyse unter Einbindung externer Sachverständiger für die Verfehlung des Inbetriebnahmetermins 03.06.2012 bestehen müssen, bevor ein neuer Inbetriebnahmetermin festgelegt wird. Diesbezüglich hätte sich die Gesellschaftervertreterin einschalten müssen, da durch die mittlerweile zweite Inbetriebnahmeverschiebung das Gesellschafts- und das Landesinteresse in erheblichem Maße beeinträchtigt waren. Die dem LRH vom BetRef. vorgelegten Unterlagen bieten jedoch keinen Anhaltspunkt dafür, dass sie entsprechende Maßnahmen ergriffen hat.¹⁰¹⁰

Die Gesellschaftervertreterin verzichtete auch am 16.05.2012 auf die Teilnahme an der (beschlussfassenden) Sitzung des Aufsichtsrats. Sie muss sich daher zurechnen lassen, dass das BetRef., welches den Gesellschafter Land Brandenburg dort vertrat, dem neuen – wiederum mit erheblichen Risiken behafteten – Inbetriebnahmetermin nach der Protokollage nicht entgegengetreten ist.

(Vgl. Kapitel III. C. 3.4 und 3.5.)

Zeitraum Juni 2012 bis Februar 2013

Nachdem der 17.03.2013 einer Überprüfung durch den neuen technischen Geschäftsführer nicht standhielt, beschloss der Aufsichtsrat am 07.09.2012 eine erneute Verschiebung des Inbetriebnahmetermins auf den 27.10.2013.

Bei dieser Festlegung ist besonders kritisch zu werten, dass der Aufsichtsrat am 07.09.2012 auf die Befragung wesentlicher Projektbeteiligter, z. B. bauausführende Firmen, Bauordnungsamt, übergeordneter Sachverständiger, zur Erreichbarkeit des neuen Inbetriebnahmetermins verzichtete, obwohl

- er nur drei Wochen zuvor (am 16.08.2012) noch feststellen musste, dass die Befragung der beteiligten Firmen kein klares Bild zum aktuellen Projektstand ergeben habe,

¹⁰¹⁰ 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).

- die bauausführenden Firmen bislang lediglich „positive Rückmeldungen“ geäußert hatten, d. h. vertraglich noch nicht an den neuen Termin gebunden worden waren und ihre diesbezüglichen Ressourcen erst noch sichern mussten (vgl. bereits III. C. 3.1.3.5.2 und 3.5.2.1),
- die angabegemäß bestehende Bereitschaft der bauausführenden Firmen zur Ermöglichung des neuen Inbetriebnahmetermins durch die vom neuen technischen Geschäftsführer angekündigten geplanten „harten Nachtragsverhandlungen“ auf die Probe gestellt werden würde,
- die bauliche Problematik sich dadurch weiter verschärft hatte, dass nunmehr sogar die Genehmigungsfähigkeit der gesamten Entrauchungsanlage infolge der geschossübergreifenden Konstruktion in Frage stand,
- immer noch Planungsunterlagen fehlten und die Verzögerungen sich nochmals erhöht hatten.

Zudem bestanden nach den Ausführungen des neuen technischen Geschäftsführers grundlegende organisatorische Defizite auf Seiten der FBB, die erst noch behoben werden mussten (vgl. auch III. E. 2.3 und 3.1).

Dem MdF erschien nach eigener Aussage auch der nunmehr vierte Inbetriebnahmetermin „vor dem Hintergrund der Ausführungen der Projektverantwortlichen und der beteiligten Firmen und Gutachter“ plausibel. Diese Aussage verwunderte vor dem Hintergrund, dass der Aufsichtsrat am 07.09.2012 gerade auf die Befragung wesentlicher Projektverantwortlicher, Firmen und Gutachter verzichtet hatte.

Was die Entscheidungsfindung des Aufsichtsrats auf Basis äußerst kurzfristig bereitgestellter Informationen betrifft, erwähnte das BetRef. in seinem Vorbereitungsvermerk vom 30.08.2012 ohne weitere Bewertung, dass die FBB die Unterlagen nachreichen bzw. als Tischvorlagen bereitstellen werde. Unabhängig von dieser wiederum zu unkritischen Vorlage des BetRef. hätte die Gesellschaftervertreterin in Anbetracht der anstehenden, nunmehr dritten, Inbetriebnahmeverschiebung auf eine angemessene Vertagung der Entscheidung über einen neuen Inbetriebnahmetermin dringen und sich über die Entscheidungsgrundlagen näher informieren müssen. Dies hätte die ihr auferlegte Treuepflicht als Gesellschaftervertreterin erfordert. Ausweislich der dem LRH vorgelegten Unterlagen leitete sie jedoch abermals keine entsprechenden Schritte ein.

Nach Darstellung des technischen Geschäftsführers in der Sitzung des Projektausschusses am 28.11.2012 hing der geplante Inbetriebnahmetermine (27.10.2013) nach wie vor wesentlich vom Nachweis der Funktionsfähigkeit der geschossübergreifenden Entrauchung ab. Ein vollständiger Umbau der Brandschutzanlage entsprechend der vorliegenden Genehmigungslage sei bis zum 27.10.2013 nicht möglich.

Am 07.01.2013 wurde das MdF nach eigenen Angaben über eine Erklärung des Geschäftsführers der FBB gegenüber der Landesregierung vom 04.01.2013 informiert, wonach der Inbetriebnahmetermine (27.10.2013) nicht zu halten sei.

(Vgl. Kapitel III. C. 3.6 und 3.7.)

Zusammenfassung zur Begleitung der baulichen Projektentwicklung durch das MdF

In Anbetracht des zunehmend problematischen Projektverlaufs unterlag die Betätigung des MdF als Gesellschaftervertreter zunehmend strengeren Sorgfaltskriterien. Dabei durften der Finanzminister¹⁰¹¹ bzw. ab März 2011 die Staatssekretärin – beide in ihrer Rolle als Gesellschaftervertreter/in – zunächst grundsätzlich darauf vertrauen, vom BetRef. – welchem insoweit zahlreiche Informationsquellen zur Verfügung standen – umfassend über die Entwicklung des Bauvorhabens unterrichtet zu werden. Aus den dem LRH vorgelegten Unterlagen muss jedoch geschlussfolgert werden, dass das BetRef. dieser Aufgabe zumindest im Zeitraum Mitte 2010 bis Anfang 2012 nicht gerecht geworden ist. Auf die allgemeinen Angaben des MdF zu mündlichen Abstimmungen innerhalb des Ministeriums und die diesbezügliche Bewertung des LRH wird verwiesen (vgl. III. A. 2.2.2).

So geht aus den Unterlagen u. a. nicht hervor, dass das BetRef. sich mit den Risiken, die mit den jeweiligen Inbetriebnahmetermeninen verbunden waren, ausreichend und kritisch auseinandergesetzt und den/die Gesellschaftervertreter/in hierüber angemessen informiert hat. Bereits nach der ersten Inbetriebnahmeverschiebung im Juni 2010 hätte das BetRef. seine begleitenden und beobachtenden Aktivitäten deutlich verstärken müssen. Jedoch erschöpften sich v. a. die bis Ende 2011 erstellten Vermerke des BetRef. in einer stark komprimierten und unkritischen Wiedergabe der optimistisch gefärbten Darstellungen der FBB zum Baustatus und zu Kompensationsmaßnahmen. Demgegenüber hätte das BetRef. in Anbetracht des

¹⁰¹¹ bis zu seiner Berufung in den Aufsichtsrat der FBB im März 2011

problematischen und planabweichenden Projektverlaufs zahlreiche kritische Feststellungen treffen und von der FBB zu beantwortende Fragen formulieren müssen, auch wenn die Geschäftsführung wiederkehrend zusicherte, dass die Flughafeninbetriebnahme zum 03.06.2012 gesichert sei. Dies gilt umso mehr, als sich Einschätzungsvermögen und Berichterstattung der FBB-Geschäftsführung bereits im Zusammenhang mit der ersten Inbetriebnahmeverschiebung Mitte 2010 als fragwürdig erwiesen hatten.

Erst nach der zweiten Inbetriebnahmeverschiebung im Mai 2012 fielen die Ausarbeitungen des BetRef. – zum Teil – deutlich differenzierter und kritischer aus.

Die Überwachungstätigkeit des Aufsichtsrats bis Anfang 2012 beanstandete das BetRef. – bis auf die Empfehlung an den Finanz- und Prüfungsausschuss, sich mit dem internen Kontrollsystem und Risikomanagementsystem der FBB zu befassen (vgl. III. E. 4.4) – nicht. Allerdings hätte sich eine insoweit deutliche Kritik nicht zuletzt gegen den ihm vorgesetzten Finanzminister als Mitglied des Aufsichtsrats gerichtet und das BetRef. in den unter III. A. 2.3.1 beschriebenen Interessen- bzw. Hierarchiekonflikt gebracht.

Die Staatssekretärin konnte, wie oben dargestellt, grundsätzlich darauf vertrauen, vom BetRef. korrekt und umfassend über den Projektverlauf informiert zu werden. Aber auch unabhängig davon hätte es nahegelegen, dass in den vom BetRef. vorgelegten Unterlagen inhaltliche Anmerkungen und Nachfragen ihrerseits zu den in III. C behandelten Sachverhalten dokumentiert sind – spätestens nachdem durch die zweite Inbetriebnahmeverschiebung im Mai 2012 das Gesellschafts- und Landesinteresse mittlerweile in erheblichem Maße beeinträchtigt waren. Auch nahm die Staatssekretärin nicht an Gesellschafterversammlungen oder Aufsichtsratssitzungen im Betrachtungszeitraum persönlich teil, um sich dort selbst ein Bild über das Projektgeschehen und die Überwachungstätigkeit des Aufsichtsrats sowie die Qualität der Unterstützung durch das BetRef. zu machen. Das Land wurde in den Gremiensitzungen durch das BetRef. vertreten, dessen Bedienstete mehreren landesentsandten Aufsichtsratsmitgliedern, u. a. dem Finanzminister, hierarchisch deutlich untergeordnet waren. Die Staatssekretärin muss es sich daher zurechnen lassen, dass diese Referatsbediensteten in Bezug auf die wachsenden Problemlagen nicht vom ihrem Rede- und Fragerecht in den Aufsichtsratssitzungen Gebrauch machten, geschweige denn die Entscheidungsfindung des Aufsichtsrats bezüglich der jeweils neuen Inbetriebnahmetermine oder dessen Überwachungstätigkeit im Allgemeinen beanstandeten.

Die rückblickenden Einschätzungen des MdF, dass die jeweiligen Inbetriebnahmetermine bei ihrer Festlegung plausibel erschienen seien, und wonach der Projektausschuss die wesentlichen Problemfelder eng begleitet habe, sind nicht mit den Prüfungsfeststellungen des LRH in Einklang zu bringen.

Der LRH erkennt nicht das Spannungsfeld, in dem sich die Staatssekretärin als Gesellschaftervertreterin ab März 2011 insbesondere gegenüber dem Finanzminister befand (vgl. III. A. 2.3.1). Gleichwohl hätte sie in Ausübung der ihr gegenüber der FBB obliegenden gesellschaftsrechtlichen Treuepflicht insbesondere

- die landesentsandten Aufsichtsratsmitglieder zu generell verstärkter Überwachung und Eigeninitiative anhalten müssen; das Erfordernis hierfür ergab sich allein schon aus der bereits einmal verschobenen Eröffnung Mitte 2010 und der hohen Bedeutung des Bauvorhabens BER für das Land und die FBB;
- die lange Sitzungslücke des Projektausschusses zwischen Juni 2011 und April 2012 beanstanden und erforderlichenfalls auf eine Neubesetzung dieses Ausschusses mit Personen mit ausreichenden zeitlichen Kapazitäten hinwirken müssen;
- darauf drängen müssen, dem Aufsichtsrat – trotz seines diesbezüglichen Verzichts – ein projektbegleitendes Controlling an die Seite zu stellen, wenn dieser schon im Wesentlichen durch Regierungsmitglieder, Staatssekretäre und Betriebsrats- bzw. Gewerkschaftsvertreter besetzt ist (vgl. III. C. 3.7.2);
- nicht zulassen dürfen, dass das Land Brandenburg in der Gesellschafterversammlung und den Aufsichtsratssitzungen ausnahmslos durch Bedienstete des BetRef. vertreten wurde, die sowohl dem Vorsitzenden der Gesellschafterversammlung (zugleich Vorsitzender des Aufsichtsrats, vgl. III. A. 1.3.3) und mehreren landesentsandten Aufsichtsratsmitgliedern hierarchisch deutlich untergeordnet waren (vgl. III. A. 2.3.1). Zur Kompensation dieses Organisations- und Kontrollverschuldens hätte sie bei bedeutenden Beschlussfassungen, z. B. über einen neuen Inbetriebnahmetermin, selbst an den Sitzungen teilnehmen müssen.
- sich ab Mai 2012 näher über die Entscheidungsgrundlagen für die jeweils neuen Inbetriebnahmetermine informieren, gegenüber dem Aufsichtsrat die Einhaltung der Einberufungs- und Vorlagefristen und ggf. eine Vertagung der

Beschlussfassung fordern müssen, solange keine valide Terminplanung vorliegt und noch nicht von allen relevanten Baubeteiligten bestätigt ist;

- ab Ende 2012, spätestens aber in Anbetracht der Inbetriebnahmeverschiebung auf unbestimmte Zeit und des Projektzustands Anfang 2013 auf die Einleitung einer organisatorischen Tiefenprüfung durch ausschließlich externe Sachverständige hinwirken müssen.

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

(Vgl. Kapitel III. 3.8.3 mit weiteren Verweisen.)

3.4 Keine Beschlussfassung über die Inbetriebnahmetermine durch die Gesellschafterversammlung

Bei der Festlegung eines Termins für die Eröffnung des Flughafens handelt es sich um eine „grundsätzliche Maßnahme im Zusammenhang mit dem Aus- und Neubau des Flughafens BER“, welche nach dem FBB-Gesellschaftsvertrag die Beschlussfassung der Gesellschafterversammlung erfordert. Dies wurde von den Gesellschaftern bisher nicht gesehen, denn ein entsprechender Gesellschafterbeschluss unterblieb im Betrachtungszeitraum.

(Vgl. Kapitel III. C. 3.1.4, 3.5.2.2 und 3.6.4.3.)

4 Versäumnisse im Zusammenhang mit der Ermittlung des Kapitalmehrbedarfs der FBB

In der Phase, in der sich das Projekt BER ab Juni 2012 befand, hätten der Kapitalmehrbedarf von 1,2 Mrd. Euro und die Notwendigkeit, diesen durch Gesellschaftermittel zu finanzieren, nicht mehr verhindert werden können. Ein privatinvestierter Gesellschafter hätte im Fall von Nachschüssen in derartiger Größenordnung jedoch alle ihm zur Verfügung stehenden Möglichkeiten¹⁰¹² genutzt, um eine vollumfängliche und aussagefähige Kapitalmehrbedarfsberechnung unter Einbezug aller Risiken nach dem Vorsichtsprinzip zu erlangen.

Nicht zuletzt vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Haushaltswahrheit, hätte das MdF gegenüber dem Landtag zu dem Kapitalmehrbedarf laut Berechnungsstand 07.12.2012 mindestens nachrichtlich angeben sollen,

- dass für den passiven Schallschutz mit erheblicher Wahrscheinlichkeit deutlich höhere Kosten anfallen (175 Mio. Euro zzgl. einer Vorsorge für das Risiko aus Einzelfallprüfungen und höheren Verkehrswerten,
- dass die Entrauchungsanlage teilweise zurückzubauen sein wird, verbunden mit entsprechenden Kosten,
- wie hoch die Kosten einer weiteren Inbetriebnahmeverschiebung geschätzt werden (250 Mio. Euro bei sechsmonatiger Verschiebungsdauer,
- welche Schadenersatzverpflichtungen aus einer weiteren Verschiebung resultieren können und
- in welchem Umfang Schadenersatzforderungen aus früheren Inbetriebnahmeverschiebungen geltend gemacht wurden bzw. werden könnten (140 Mio. Euro).

Hinsichtlich dieser nachrichtlichen Posten wäre auch die Eintrittswahrscheinlichkeit anzugeben gewesen. Dass hierfür erneut Gesellschaftermittel zur Verfügung zu stellen sein werden, war angesichts der bisherigen Aussagen zur Kreditfähigkeit und Eigenfinanzierungskraft der FBB zu befürchten. Allein der Landesanteil an diesem potenziellen nochmaligen Mehrbedarf belief sich auf einen dreistelligen Millionenbetrag.

¹⁰¹² über die von ihm entsandten Aufsichtsratsmitglieder und mittels seiner individuellen bzw. kollektiven Aufklärungs- und Weisungsbefugnisse (vgl. III. A. 1.3.1)

Die Bürgencontroller und der Aufsichtsrat hatten die hohe Volatilität und Intransparenz der von der FBB ab Mitte 2012 vorgelegten Kapitalbedarfsberechnungen mehrfach beanstandet. Auch die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, die zumindest das Verfahren zur Ermittlung des Kapitalmehrbedarfs Stand 20.06.2012 analysiert hatte, äußerte erhebliche Vorbehalte hinsichtlich der Qualität der Berechnungsgrundlagen und -ergebnisse. Diese Vorbehalte brachte das BetRef. der Staatssekretärin nach Lage der Akten nicht zur Kenntnis. Es äußerte sich in seinen Vermerken auch nicht zu kritischen Aspekten der einzelnen Berechnungen wie z. B. zur Umwidmung der Schallschutzreserve und zu nicht berücksichtigten Schadenersatzrisiken. Es empfahl der Gesellschaftervertreterin auch nicht, im Gesellschafterkreis auf eine externe Überprüfung der Berechnungen hinzuwirken. Diesbezüglich waren auch keine eigenen Initiativen des BetRef., welches sich „auf Arbeitsebene“ regelmäßig mit den Vertretern der anderen Gesellschafter abstimmte, dokumentiert.

Aus den vorgelegten Unterlagen ist aber auch nicht zu entnehmen, dass die Gesellschaftervertreterin aus eigener Initiative die Validität der Kapitalbedarfsberechnung hinterfragt hat. In der Gesamtschau ist festzustellen, dass sie in dem – für das Land als Gesellschafter der FBB äußerst bedeutsamen – Vorgang der Ermittlung und Finanzierung des zusätzlichen Kapitalbedarfs nach Lage der Akten wenig Aktivität gezeigt hat. Auch wenn die Gesellschaftervertreterin die erforderlichen Beschlussfassungen förmlich genehmigte, vollzog sich die inhaltliche Erörterung der zugrunde liegenden Sachverhalte nach Lage der Akten im Wesentlichen zwischen dem BetRef. und dem Finanzminister. Die Gesellschaftervertreterin erhielt diesbezügliche Vermerke und E-Mails in der Regel zur Kenntnis. Inwieweit der Abteilungsleiter, soweit dieser einbezogen war, Informationen an die Staatssekretärin weiterleitete, ging aus den vorgelegten Unterlagen nicht hervor. Der LRH verweist auf die allgemeinen Angaben des MdF zu mündlichen Abstimmungen innerhalb des Ministeriums (vgl. III. A. 2.2.2 f.)

Aufgrund der Dimension der anstehenden Eigenkapitalzufuhr mit entsprechender Belastung des Landeshaushalts wäre eine Teilnahme der Staatssekretärin als Gesellschaftervertreterin insbesondere an den Aufsichtsratssitzungen, in denen die Plausibilität und Reichweite des Kapitalmehrbedarfs erörtert wurde, erforderlich gewesen, insbesondere wegen der mittlerweile erfolgten zweiten Inbetriebnahmeverschiebung. Da sie auch in der Frage des Kapitalmehrbedarfs darauf verzichtete, sich durch die Teilnahme in den entsprechenden Gremiensitzungen ein eigenes Bild zu machen, muss sie es sich auch zurechnen lassen, vom BetRef. nach Lage der Akten nicht ausreichend über die Mängel der Kapitalmehrbedarfsberechnungen

informiert worden zu sein.

(Vgl. Kapitel III. D.)

5 Versäumnisse im Zusammenhang mit dem internen Kontrollsystem und dem Risikomanagementsystem der FBB

Aus der Gesamtheit der unter III. E. 3 beschriebenen Sachverhalte – von denen Aufsichtsrat und BetRef. Kenntnis hatten bzw. ohne weiteres haben konnten – muss geschlussfolgert werden, dass das Interne Kontrollsystem (IKS) und das Risikomanagementsystem (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 bei der Umsetzung des Projekts „Bau des BER“ gelegt.

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“ (vgl.

III. C. 3.5.1.3). 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.

Erst Mitte 2013 – und damit zu spät – ging der in erster Linie zuständige Finanz- und Prüfungsausschuss seine diesbezügliche Überwachungsaufgabe systematisch an und nahm die Überwachung des Rechnungslegungsprozesses, der Wirksamkeit des internen Kontrollsystems, des Risikomanagementsystems und des internen Revisionssystems überhaupt erst in seine Sitzungsplanung auf.

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.

Der LRH wies 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 ausreichend erfolgten Überwachung der Wirksamkeit des IKS/RMS hin. 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 war.

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 Revisionssystems beschäftigt hätten. Auch hätten die Abschlussprüfer in diesen Bereichen immer wieder Prüfungsschwerpunkte gesetzt.

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“.

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 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.

(Vgl. Kapitel III. E.)

6 Versäumnisse im Zusammenhang mit der Prüfung der Haftung von Mitgliedern der Geschäftsführung und des Aufsichtsrats der FBB

Mit Zustimmung der Gesellschafter beschloss der Aufsichtsrat Ende 2012 ein Haftungsprüfungsverfahren im Zusammenhang mit den Verschiebungen der Eröffnungstermine 03.06.2012 und 17.03.2013 mit folgenden drei Stufen:

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

Dem Aufsichtsrat wiederum war es durch diese Konstruktion grundsätzlich möglich, durch Auswahl und Steuerung der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Einfluss auf die Prüfung des Rechenschaftsberichts zu nehmen. 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. Spätestens in der Gesellschafterversammlung am 18.12.2012 hätte sie darauf hinwirken müssen, dass die Gesellschafterversammlung die o. g. Beschlussfassung des Aufsichtsrats revidiert und die Federführung bei der Haftungsprüfung an sich zieht.¹⁰¹³

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

¹⁰¹³ In der Gesellschafterversammlung am 18.12.2012, an der nicht sie, sondern wie üblich ein Bediensteter des BetRef. teilnahm, ist dies laut Protokoll unterblieben.

der Haftungsprüfung mit der Folge beschränkt wurde, dass bis dahin die wesentlichen Begutachtungsgrundlagen unter dessen Einfluss (und dem der FBB) bereits gelegt sein würden.¹⁰¹⁴

Für den LRH ist nicht eingängig, aus welchen Gründen das BetRef. in seinem Vermerk vom 14.12.2012 an die Staatssekretärin diese 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.

Das Haftungsprüfungsverfahren zeigt besonders deutlich, wie sich eine diensthierarchische Subordination von Personen, die die Gesellschafterrechte wahrnehmen, gegenüber Mitgliedern des Aufsichtsrats auswirken kann. Dies gilt in erster Linie für das BetRef., das anfänglich einen entscheidenden Einfluss der Gesellschafter auf das Verfahren als notwendig ansah, da auch das Handeln der Aufsichtsratsmitglieder Gegenstand der Haftungsprüfung war. Dann aber ließ das MdF es in immer stärkerem Maße zu, dass die Gesellschafterversammlung den Einfluss auf den Verfahrensgang zugunsten des Aufsichtsrats verlor.

Das Haftungsprüfungsverfahren endete im Oktober 2013 mit der Entlastung der Aufsichtsratsmitglieder durch die Gesellschafterversammlung für die Jahre 2011 und 2012.¹⁰¹⁵ Nach Auswertung des gesamten Verfahrens teilt der LRH nicht die rückblickende Einschätzung des MdF, dass Auswahl und Beauftragung der Haftungsprüfer sowie die zur Verfügungstellung von Informationen an diese in einer Weise erfolgt sind, die eine objektive und unabhängige Prüfungsdurchführung der Prüfung im alleinigen Interesse der Gesellschaft(er) gewährleistete. Er kommt vielmehr zu der Bewertung, dass das Haftungsprüfungsverfahren in Konzeption, Durchführung und Ergebnis keine geeignete Grundlage für eine umfassende und objektive Beurteilung von Pflichtverletzungen der FBB-Organmitglieder darstellte. Zu

¹⁰¹⁴ 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).

¹⁰¹⁵ Hinsichtlich der Geschäftsführung hatte der Aufsichtsrat auf Basis der Feststellungen der Rechtsanwaltskanzlei bereits im Juni 2013 beschlossen, die betreffenden früheren Geschäftsführer auf Schadenersatz in Anspruch zu nehmen.

zahlreich und bedeutend waren die unter III. F aufgezeigten formalen, aber auch inhaltlichen Mängel.

Nachdem das MdF dem LRH am 02.10.2013 mitgeteilt hatte, dass auf Basis der Ergebnisse des Haftungsgutachtens betreffend den Aufsichtsrat im Gesellschafterkreis eine Beschlussfassung über die Entlastung der Aufsichtsratsmitglieder für die Geschäftsjahre 2011 und 2012 angestrebt werde, sandte der LRH am 22.10.2013 ein beratendes Schreiben an die Gesellschaftervertreterin. Hierin äußerte er Bedenken hinsichtlich des Gutachtenergebnisses, wonach Pflichtverstöße der Aufsichtsratsmitglieder im Entlastungszeitraum nicht festzustellen seien. Dabei wies der LRH u. a. auf die zu weitreichende Rolle des Aufsichtsrats im Haftungsprüfungsverfahren, auf Defizite in der Begutachtungsgrundlage sowie auf Versäumnisse des Aufsichtsrats hin, welche er im Rahmen seiner Betätigungsprüfung bislang festgestellt hatte.

Das BetRef. erörterte die vom LRH angesprochenen Kritikpunkte noch am 22.10.2013 mit der Gesellschaftervertreterin und vermerkte, dass diese bei der Entscheidung über die Zustimmung zur Entlastung berücksichtigt worden seien. Es bleibe daher bei der von der Gesellschaftervertreterin gebilligten „Linie“ für die Entlastung in der Gesellschafterversammlung am 23.10.2013. In seinem Antwortschreiben an den LRH stellte das MdF dar, dass das Haftungsgutachten aus Sicht der Gesellschafter eine tragfähige Grundlage für den Entlastungsbeschluss bildet.

In der Gesellschafterversammlung am 23.10.2013 entlastete die Gesellschafterversammlung die Aufsichtsratsmitglieder für die Geschäftsjahre 2011 und 2012 unter Bezugnahme darauf, dass die Rechtsanwaltskanzlei keine Pflichtverletzungen von Mitgliedern des Aufsichtsrats festgestellt hätte und die Gesellschafter einvernehmlich der Auffassung seien, dass die Ergebnisse der Gutachter und deren Herleitung nicht zu beanstanden sind.

Dementgegen hätte das MdF in Vertretung des Gesellschafters Land Brandenburg in Erfüllung der gegenüber der FBB bestehenden gesellschaftsrechtlichen Treuepflicht darauf hinwirken sollen bzw. müssen, dass die Gesellschafterversammlung

- Umfang, Betrachtungszeitraum und Gegenstand der Haftungsprüfung umfassend und allein verantwortlich festlegt und dabei eine mögliche Haftung weiterer Schlüsselpersonen als der Organmitglieder einbezieht,
- die Auftragsvergabe in eigener Regie betreibt,

- einen unabhängigen externen Dienstleister mit der Erhebung der haftungsrelevanten Sachverhalte beauftragt, wobei die Beteiligung der FBB auf Unterstützungsleistungen zu beschränken ist,
- die Haftungsprüfung in allen Phasen – ohne Mitwirkung befangener Personen – selbst überwacht und steuert,
- den beauftragten Gutachtern hinreichend Zeit für die Erfüllung ihres Auftrags und bereits für die Analyse des Prüfungsauftrags gewährt,
- die Zurverfügungstellung der von den Gutachtern benötigten Daten ggf. per Gesellschafterweisung an die Geschäftsführung durchsetzt und
- die Aufsichtsratsmitglieder erst entlastet, wenn im Ergebnis eines objektiven, ordnungsgemäßen Prüfungsverfahrens und nach eigener kritischer Wertung dieses Ergebnisses keine Zweifel daran bestehen, dass die Aufsichtsratsmitglieder bei ihrer Tätigkeit die erforderliche Sorgfalt angewandt haben. Ergeben sich indes im Ergebnis des vorgenannten Verfahrens Zweifel an der Sorgfalt der Aufsichtsratsmitglieder, sind sie solange nicht zu entlasten bis sie entsprechend der gesellschaftsrechtlichen Beweislastverteilung in § 93 Abs. 2 AktG ihre Sorgfalt nachgewiesen haben.

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

Zusammenfassender Vergleich des Handelns des MdF mit dem Handeln eines fiktiven Privatinvestors

Mit jeder Verschiebung und Bekanntgabe eines neuen Eröffnungstermins unterlag das Handeln des MdF als treupflichtigem Gesellschaftervertreter und als Beteiligungsverwaltung zunehmend strengeren Sorgfaltskriterien. Dies galt auch hinsichtlich der Beobachtung der Aktivitäten des Aufsichtsrats. Dabei verfügte das MdF per Gesetz und Gesellschaftsvertrag über umfangreiche Einflussmöglichkeiten auf die Geschäftsführung und den Aufsichtsrat. Von diesen Einflussmöglichkeiten hat es jedoch wie aufgezeigt nur unzureichend Gebrauch gemacht.

Der LRH bezweifelt, dass ein in der FBB mit privaten Mitteln investierter und alle Chancen und Risiken persönlich tragender, treuer Anteilseigner insbesondere

- in Bezug auf die bauliche Entwicklung ähnlich lange und unkritisch wie das MdF verharret hätte;
- wesentliche Sachverhalte, wie z. B. die sich selbst überwachende pg oder den Umgang mit den Schallschutzrisiken, nicht intensiv aufgearbeitet hätte;
- die nicht plausible Berechnung des Kapitalbedarfs hingenommen hätte;
- die Überwachungstätigkeit des Aufsichtsrats hinsichtlich des internen Kontrollsystems und Risikomanagementsystems so wohlwollend wie das MdF beurteilt hätte;
- die baubezogene Überwachungstätigkeit des Aufsichtsrats im Zeitraum von Mitte 2010 bis Mitte 2012 derart vorsichtig und wohlwollend beurteilt hätte wie das MdF;
- Verfahren und Ergebnis einer Organhaftungsprüfung in der hier beschriebenen Form akzeptiert hätte;
- die kurzen Ladungsfristen zu den Aufsichtsratssitzungen und Gesellschafterversammlungen nicht nachdrücklich moniert hätte;
- das Bauprojekt BER, zumal es einen wesentlichen Teil der Tätigkeit der FBB ausmacht und für die zukünftige Entwicklung der Gesellschaft von überragender Bedeutung ist, nicht näher begleitet und proaktiv auf seine Entwicklung Einfluss genommen hätte;

- sich insgesamt nicht mehr und initiativer, ggf. durch (im Gesellschafterkreis zu beschließende) Weisungen an die Geschäftsführung eingebracht hätte.

8 Empfehlungen

Einige der nachfolgenden Empfehlungen waren bereits Inhalt eines Beratungsschreibens des LRH vom 07.10.2014 an den Ministerpräsidenten und den Finanzminister.

Die Empfehlungen sind abgeleitet aus den vorstehenden Prüfungsfeststellungen und beziehen sich vornehmlich auf die Landesbeteiligung FBB, die sich in Umfang und Bedeutung wesentlich von den anderen Beteiligungen des Landes unterscheidet.

8.1 Strukturelle Stärkung der Gesellschafterfunktion des Beteiligungsreferats

Zur Wissen- und Kompetenzbündelung in Bezug auf die Landesbeteiligungen ist es sinnvoll, dass die Beteiligungsverwaltung weiterhin unterstützend bei der Wahrnehmung der Gesellschafterrechte mitwirkt. Die dort tätigen Personen sollten jedoch mit größtmöglicher Unabhängigkeit gegenüber den landesentsandten Aufsichtsratsmitgliedern ausgestattet werden. Erst dann können sie, ohne Interessenkonflikten ausgesetzt zu sein und dienstliche Nachteile befürchten zu müssen, bei Fehlentwicklungen ggf. auch gegen Beschlüsse des Aufsichtsrats korrigierend eingreifen. Die herausgehobene Bedeutung der Gesellschafterstellung muss sich folglich in den hierarchischen Strukturen innerhalb der Landesverwaltung widerspiegeln.

8.1.1 Denjenigen Personen, die die Gesellschafterrechte des Landes wahrnehmen, sollte kein Aufsichtsratsmitglied diensthierarchisch vorgesetzt sein

Um zu verhindern, dass denjenigen Personen, die Gesellschafterrechte des Landes wahrnehmen, Aufsichtsratsmitglieder diensthierarchisch vorgesetzt sind, sollte darauf geachtet werden, dass die Besetzung der Gesellschaftsorgane im Einklang mit der dienstrechtlichen Hierarchie steht. Dies bedeutet z. B., dass wenn ein Abteilungsleiter in den Aufsichtsrat entsandt ist, das Land in der Gesellschafterversammlung mindestens durch einen Staatssekretär vertreten sein sollte.

Am 09.12.2014 beschloss die Landesregierung in ihrer Kabinettsitzung, die Staatssekretärin der Finanzen anstelle des Finanzministers in den Aufsichtsrat der FBB zu entsenden.¹⁰¹⁶ Dies wird der Empfehlung des LRH insoweit gerecht, als nun der Finanzminister auf Landesebene die letztgültige Entscheidungsbefugnis über die Gesellschafterangelegenheiten hat und als Gesellschaftervertreter – mehr noch als die Staatssekretärin – eine starke Position gegenüber ggf. anderen landesentsandten Aufsichtsratsmitgliedern aus den Reihen der Minister oder Staatssekretäre einnehmen kann.

Auch ihre politische Verantwortung für den BER können Spitzenpolitiker, d. h. Regierungschefs oder Minister, in der Gesellschafterversammlung als dem obersten und einzig weisungsbefugten Gesellschaftsorgan der FBB wahrnehmen. Dort können sie sich – unter Zuhilfenahme beliebig umfangreicher Unterstützungsleistungen – persönlich mit der Steuerung der FBB und den grundlegenden Fragen des BER befassen und dabei auch die Überwachungstätigkeit des Aufsichtsrats kritisch im Blick behalten. Gerade in Anbetracht der problematischen Situation der FBB steht eine Mitgliedschaft in der Gesellschafterversammlung auch nicht im Widerspruch zum Sinn und Zweck des Art. 95 LV. Das besondere Interesse des Landes kann in diesem Organ am wirkungsvollsten wahrgenommen werden.

8.1.2 Strikte Trennung zwischen Gesellschafter- und Aufsichtsratsfunktionen

Eine gleichzeitige regelmäßige Unterstützung sowohl des/der Gesellschaftervertreters/in als auch eines Aufsichtsratsmitglieds durch das BetRef., wie sie im Betrachtungszeitraum zu beobachten war, schwächt die Gesellschafterposition. Sie führt u. a. dazu, dass das BetRef. die Qualität der Überwachungstätigkeit des von ihm unterstützten Aufsichtsratsmitglieds nicht neutral beurteilen kann (vgl. III. A. 2.3.2).

Personen, die Gesellschaftervertreter bei der Wahrnehmung der Gesellschafterrechte unterstützen, sollten daher keinem Aufsichtsratsmitglied gegenüber berichtspflichtig sein bzw. ihm regelmäßig zuarbeiten. Der Informationsfluss muss im Grundsatz vielmehr umgekehrt – vom Aufsichtsratsmitglied an den Gesellschaftervertreter – erfolgen. In der Konsequenz bedeutet dies, dass die Person, die ein Aufsichtsratsmitglied bei der Wahrnehmung des Mandates unterstützt nicht identisch mit der sein dürfte, die den Gesellschaftervertreter bei der Wahrnehmung der Gesellschafterrechte unterstützt.

¹⁰¹⁶ Vgl. die Pressemitteilung der Staatskanzlei vom 09.12.2014 unter <http://www.stk.brandenburg.de/cms/detail.php?gsid=bb1.c.384340.de> (Link am 12.03.2015 eingesehen).

Die dem entgegenstehende, bisher vom MdF in Bezug auf die FBB praktizierte Verfahrensweise war von praktischen Überlegungen geleitet und ist für solche Unternehmen nachvollziehbar, deren Lage und Geschäftsentwicklung offensichtlich unauffällig und plangemäß sind. Für die FBB ist diese Praxis angesichts der massiven Störungen im Projektverlauf nicht mehr vertretbar. Gesellschafterversammlung und Aufsichtsrat sind unabhängige Organe der FBB, die vom Gesellschaftsrecht mit eigenen Rechten und Pflichten ausgestattet sind. Die Sphärentrennung zwischen diesen Gesellschaftsorganen muss gewährleistet sein, damit gesellschaftsrechtlich vorgesehene Kontroll- und Schutzmechanismen nicht an Wirkung verlieren.

8.1.3 Einführung von Aufgaben- und Prozessbeschreibungen

Der LRH empfiehlt, Aufgabenbeschreibungen, Entscheidungszuständigkeiten und Weisungswege im MdF in Bezug auf die Landesbeteiligungen schriftlich zu fixieren.

8.2 Aufwertung der Gesellschafterversammlungen

Dem Charakter der Gesellschafterversammlung als oberstes Willensbildungsorgan der FBB sollte in Zukunft auch dadurch Rechnung getragen werden, dass

- die satzungsmäßigen Ladungs- und Vorlagefristen eingehalten werden, soweit nicht in begründeten Fällen eine Verkürzung erforderlich oder aus Gründen der Wirtschaftlichkeit angezeigt ist;
- grundsätzlich die Gesellschafter selbst die Gesellschafterversammlung einberufen und leiten¹⁰¹⁷. Im Betrachtungszeitraum geschah dies – der Satzung der FBB entsprechend – durch die jeweiligen Aufsichtsratsvorsitzenden, die qua ihres Hauptamtes einzelnen Gesellschaftervertretern hierarchisch übergeordnet waren. Der FBB-Gesellschaftsvertrag sollte insoweit geändert werden. Der Aufsichtsrat sollte die Gesellschafter insoweit nur über anstehende zustimmungspflichtige Beschlussfassungen informieren und dazu Beschlussvorschläge erarbeiten.
- bedeutsame Gesellschafterversammlungen, z. B. zu Fragen des Kapitalbedarfs und der Festlegung des Inbetriebnahmetermins, durch den Gesellschafterver-

¹⁰¹⁷ Unbeschadet § 111 Abs. 3 AktG i. V. m. § 1 Abs. 1 Nr. 3 DrittelbG, der auch dem Aufsichtsrat dieses Recht einräumt.

treter selbst und nicht durch diesen vertretende Bedienstete des unterstützenden BetRef. begleitet werden (vgl. auch III. G. 8.1.1);

- die Protokolle zu den Gesellschafterversammlungen den (ggf. auch an früherer Stelle begonnenen) Diskussionsverlauf in der gebotenen Ausführlichkeit wiedergeben und auch von den Gesellschaftern selbst unterzeichnet werden;
- entsprechend dem Gesellschaftsvertrag sämtliche grundsätzliche Maßnahmen im Zusammenhang mit dem BER der Beschlussfassung der Gesellschafterversammlung unterzogen werden, insbesondere die Bestimmung eines neuen Eröffnungstermins.

8.3 Einleitung einer grundlegenden externen Organisationsüberprüfung

In Anbetracht des höchst problematischen Projektverlaufs und der vielfach benannten Mängel im internen Kontrollsystem (IKS) und Risikomanagementsystem (RMS) (vgl. III. C und III. E) sollte die Organisation der FBB einer Tiefenprüfung durch externe Sachverständige unterzogen werden. Die Prüfung sollte die Bereiche Bau-/Projektmanagement, Unternehmenskultur, -steuerung und -controlling, Risikomanagement, Planungs- und Rechnungswesen, Vertrags- und Compliancemanagement und interne Revision mit Bezug zum BER-Bauprojekt umfassen. Dabei sollten insbesondere folgende Fragen beantwortet werden:

- Ist ausreichend qualifiziertes Personal vorhanden, insbesondere auf Ebene der Geschäftsführung und Bereichsleitung?
- Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit insbesondere zwischen den Abteilungen des Baubereichs und des kaufmännischen Bereichs?
- Welche Verantwortlichkeiten und Genehmigungserfordernisse sind definiert? Existiert eine sachgerechte Funktionstrennung zwischen unvereinbaren Tätigkeiten (z. B. Planung, Ausführung, Überwachung)?
- Sind die dezentralen Prozesse und Kontrollen sinnvoll aufeinander abgestimmt und werden sie zentral koordiniert bzw. unterstützt? Ist das Berichtswesen sinnvoll ausgestaltet?

- Sind die Verträge zwischen der FBB und ihren Kerndienstleistern (z. B. Projektsteuerer) zielführend gestaltet? Wie ist die Leistungsfähigkeit dieser Dienstleister einzuschätzen? Bestehen ggf. Interessenkollisionen oder können diese Dienstleister ggf. eine (Quasi-) Monopolstellung ausnutzen? Wie kontrolliert die FBB die Leistungserbringung? Bestehen aktuell Probleme oder wesentliche Rückstände beim Nachtragsmanagement?
- Liegt eine verlässliche Übersicht über die noch nicht abgeschlossenen Bauleistungen vor und sind die diesbezüglichen Verträge zielführend gestaltet und ggf. aufeinander abgestimmt?
- Welche wesentlichen Risiken bestehen bei der FBB? Was versteht das Unternehmen unter dem Begriff „Risiko“ und agiert die Führungsebene diesbezüglich konsequent? Welche Maßnahmen zur Risikofrüherkennung und Risikobewältigung sind implementiert? Wie wird sichergestellt, dass Risiken aus den dezentralen Bereichen erfasst werden? Welche Wesentlichkeitsgrenzen/ Meldeschwellen und Frühwarnindikatoren für die Berücksichtigung von Risiken sind definiert? Wonach bemessen sich die den einzelnen Risiken zugeordneten Eintrittswahrscheinlichkeiten und Schadenshöhen? Sind die von den Abschlussprüfern u. a. benannten Problemfelder (vgl. III. E. 3.4.3) gelöst worden?
- Durch welche präventiven und detektiven Maßnahmen wird sichergestellt, dass im Unternehmen rechtliche Vorschriften eingehalten werden? Führt die FBB regelmäßige Compliance Risk Assessments zu Gesetzesverstößen, Unregelmäßigkeiten und Rechtsstreitigkeiten durch? Wie wurden bzw. werden festgestellte Compliancevorfälle behandelt und dokumentiert?
- Sind die in Kapitel III. E. 3.2 benannten Defizite im kaufmännischen Bereich, insbesondere bei der Finanzplanung, unter der seit Mai 2013 tätigen Finanzgeschäftsführerin beseitigt worden?
- Wird die Wirksamkeit des IKS/RMS unternehmensintern regelmäßig evaluiert (z. B. durch die interne Revision, leitende Mitarbeiter und Gutachter) und weiterentwickelt? Mit welchen Themen hat sich die interne Revision bisher befasst, welche Ergebnisse haben diese Prüfungen ergeben und wurden die Anregungen von der FBB umgesetzt?

- Existiert eine schriftliche Dokumentation des IKS/RMS (z. B. Richtlinien und Handbücher), aus der die unternehmensspezifischen Anforderungen und Risiken, die eingerichteten Sicherungsmaßnahmen und Kontrollen und die festgestellten Schwächen hervorgehen?
- Sind die Berichte der FBB zum IKS/RMS an den Aufsichtsrat als Grundlage für eine insoweit ordnungsgemäße Überwachung geeignet?
- Welche Ziel- und Anreizsysteme bestehen und sind diese förderlich für ein wirksames IKS/RMS?
- Wie ist die Hinweis- und Fehlerkultur im Unternehmen ausgeprägt? Wie werden insbesondere Mitteilungen oder Beschwerden über mutmaßliche Unregelmäßigkeiten im Unternehmen (Whistleblowing) behandelt?
- Welche Missstände und Potenziale bestehen aus Sicht der FBB-Mitarbeiter?

Das MdF sollte im Gesellschafterkreis auf die Einleitung einer solchen Prüfung hinwirken. Eine Neubesetzung der Geschäftsführung allein kann diese Prüfung nicht ersetzen.

Es empfiehlt sich, dass der externe Sachverständige von den Gesellschaftern beauftragt wird und allein diesen gegenüber berichtspflichtig ist. Die FBB sollte nicht am Ausschreibungsverfahren und der Vertragsgestaltung mit dem Sachverständigen beteiligt werden, auch nicht administrativ.

Der Prüfungsauftrag sollte die Erarbeitung konkreter Verbesserungsvorschläge umfassen und sich auf wesentliche Probleme konzentrieren; insoweit wäre auch die Vereinbarung eines auskömmlichen Festhonorars statt einer Bezahlung nach Mann-Tagen zu erwägen.

8.4 Verantwortlichkeit der Gesellschafter in Bezug auf den Aufsichtsrat

8.4.1 Besetzung und Vergütung der Aufsichtsratsmandate

In seinem Beratungsschreiben vom 07.10.2014 empfahl der LRH dem MdF, im Gesellschafterkreis auf eine Überprüfung der Besetzung des gesamten Aufsichtsrats hinzuwirken. Aufgrund der den Gesellschaftern obliegenden Treuepflicht sollten im Gesellschafterkreis auch die Mandatsvorschläge der Mitgesellschafter kritisch diskutiert werden, damit im Gesamtaufsichtsrat der richtige Mix an Kompetenzen und Erfahrungen vertreten ist.

8.4.1.1 Externe Fachleute

Bezogen auf die Aufsichtsratsmandate des Landes bei der FBB hatte der LRH in seinem Beratungsschreiben bereits vorgeschlagen, diese zu 50 % mit externen Fachleuten und zu 50 % mit geeigneten Landesbediensteten zu besetzen.

Die äußerst vielschichtige Problemlage beim Bau des BER verlangt besondere Fachkenntnisse im Aufsichtsrat, um die schnelle Abfolge, Fülle und Komplexität der aufgetretenen u. a. baufachlichen, finanziellen sowie der Vergabe-, EU-Beihilfe-, handels- und gesellschaftsrechtlichen Fragen in überwachender Funktion zu erfassen und diesen in beratender Funktion zu begegnen. Insgesamt kann ein Höchstmaß an fachlicher Kompetenz und zeitlicher Verfügbarkeit daher nur erreicht werden, wenn das Land bei der Auswahl und Entsendung von FBB-Aufsichtsratsmitgliedern auch auf externe Persönlichkeiten mit breitem Erfahrungswissen und fundierten Kenntnissen in Bezug auf Großbauvorhaben (insbesondere Flughäfen), Finanzmanagement, Unternehmensorganisation und Aufsichtsratsstätigkeit zurückgreift, welche auch über Durchsetzungsvermögen und entsprechende zeitliche Ressourcen verfügen. Der LRH erkennt dabei allerdings nicht, dass die bisherigen Sitzungspauschalen von 128 bzw. 256 Euro je Sitzung im Verhältnis zu den erheblichen Anforderungen an die Überwachungstätigkeit eher symbolischen Charakter haben.

8.4.1.2 Vertreter der Landesverwaltung

Gleichzeitig sieht es der LRH aufgrund der Bedeutung des Bauvorhabens BER für das Land als erforderlich an, dass im Aufsichtsrat weiterhin Angehörige der Landesverwaltung vertreten sind.

8.4.1.3 Aufgaben des Beteiligungsreferats im Zusammenhang mit der Besetzung der Aufsichtsratsmandate

Der LRH empfiehlt dem BetRef., eine Besetzungsmatrix¹⁰¹⁸ hinsichtlich der Aufsichtsratsmandate zu erstellen. Hierin sollten u. a. die für das Unternehmen relevanten Kompetenzen spezifiziert werden. In Betracht kommen insbesondere die Kriterien

- Branchen- und Marktkennntnis,
- Finanzierungsexpertise,
- Rechtsexpertise,
- Erfahrungen in den Bereichen Unternehmensorganisation, Rechnungslegung und Abschlussprüfung,
- Problemlösungsfähigkeit und Veränderungskompetenz,
- zeitliche Beanspruchung,
- mögliche Interessenkollisionen¹⁰¹⁹.

Anhand dieser Kriterien sollte die Gesamtbesetzung der jeweiligen Aufsichtsräte der Landesbeteiligungen auf vorhandene Kompetenzen und ggf. bestehende Lücken überprüft werden. Bei neu zu besetzenden Mandaten kann aus dieser Matrix ein jeweiliges spezifisches Anforderungsprofil abgeleitet werden. Hinsichtlich möglicher Interessenkollisionen empfiehlt es sich, bereits im Besetzungsverfahren eine schriftliche Eigenerklärung¹⁰²⁰ des designierten Aufsichtsratsmitglieds einzuholen, verbunden mit dem Hinweis, dass künftige Veränderungen der Beteiligungsverwaltung anzuzeigen sind. Ein hohes Augenmerk ist insbesondere auch die haupt- und nebenberufliche Beanspruchung der Aufsichtsratsmitglieder (z. B. aus weiteren Überwachungsmandaten) zu legen.

¹⁰¹⁸ Vgl. für ein mögliches Muster z. B. [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Public_Services_Newsletter_Ausgabe_111/\\$FILE/Public%20Services%20Newsletter_Ausgabe%20111.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Public_Services_Newsletter_Ausgabe_111/$FILE/Public%20Services%20Newsletter_Ausgabe%20111.pdf).

¹⁰¹⁹ Vgl. hierzu z. B. die Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes, Teil C. Berufungsrichtlinie, Stand 30.06.2009, Abschn. II.

¹⁰²⁰ Vgl. z. B. das Muster einer Selbsterklärung in Anlage 2 zu den Grundsätzen guter Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes, Teil C. Berufungsrichtlinie, Stand 30.06.2009.

8.4.2 Begleitung der Überwachungstätigkeit des Aufsichtsrats durch das MdF

8.4.2.1 Pflicht der Gesellschafter, die Aufsichtsratsstätigkeit zu überwachen

Die Gesellschafter sind den Aufsichtsratsmitgliedern gegenüber nicht weisungsbe-
fugt und jedes Aufsichtsratsmitglied ist selbst dafür verantwortlich, wie es seine
Pflichten erfüllt. Zudem besteht ein immanentes Vertrauensverhältnis zwischen
beiden Organen.

Dennoch muss das MdF als Gesellschaftervertreter infolge seiner Treuepflicht ge-
genüber der Gesellschaft die Tätigkeit des Aufsichtsrats beobachten und beurteilen.
Schließlich hat es in der Gesellschafterversammlung u. a. über die jährliche Entlas-
tung der Aufsichtsratsmitglieder und möglicherweise auch über die Abberufung von
Aufsichtsratsmitgliedern und die Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen
mitzuentcheiden. Das MdF sollte bei der Beurteilung der Aufsichtsratsstätigkeit
zukünftig einen deutlich kritischeren Maßstab als bisher anlegen. (Vgl. auch
III. A. 1.3.1.3 und 1.3.2.)

8.4.2.2 Reduzierung der fachlich-inhaltlichen Mandatsbetreuung

Zur klaren Abgrenzung und Stärkung der Gesellschafterfunktion gegenüber dem
Aufsichtsrat sollte sich die inhaltliche Mandatsbetreuung durch die Beteiligungsver-
waltung im MdF darauf beschränken, den landesentsandten Aufsichtsratsmitglie-
dern

- Empfehlungen in Bezug auf die Berücksichtigung des besonderen Landes-
interesses bei ihrer Überwachungstätigkeit zu geben (§ 65 Abs. 6 LHO) und
- weiterhin von Dritten durchgeführte Seminare anzubieten, insbesondere mit den
Inhalten rechtlicher Rahmen der Aufsichtsratsstätigkeit, Projektmanagement,
betriebswirtschaftliche Kostenrechnung, Kennzahlen, Bilanzanalyse und -politik,
IKS/RMS, Zusammenarbeit mit dem Abschlussprüfer etc.

Eine darüber hinausgehende inhaltliche Vorbereitung von Aufsichtsratsmitgliedern
durch Personen, die die Gesellschafterrechte wahrnehmen bzw. hierzu Unterstüt-
zung leisten, ist zu vermeiden, soweit nicht im Einzelfall unternehmensbezogene
Empfehlungen und Hinweise angezeigt sind.

Sollten einzelne Aufsichtsratsmitglieder nicht darauf verzichten, sich regelmäßiger Vorbereitungsleistungen von Fachressorts jenseits von Abschn. VIII. Ziff. 1.3 CGK zu bedienen, sollten diese Arbeiten auch der Beteiligungsverwaltung zugänglich gemacht werden. Hierdurch kann diese ihre eigenen Erkenntnisse hinsichtlich der Beteiligung sinnvoll ergänzen.

8.4.2.3 Angemessene Sitzungsfrequenz

Das MdF sollte zumindest die landesentsandten Aufsichtsratsmitglieder dazu anhalten, die Sitzungsfrequenz des Aufsichtsrats der Unternehmens- bzw. Risikolage anzupassen. Bis zu einer geglückten Inbetriebnahme des BER sollte dieser mindestens alle sechs bis acht Wochen tagen, wobei sich einzelne Sitzungen auf die Behandlung von Schwerpunktthemen beschränken können.

Sitzungslücken, wie z. B. die des Projektausschusses zwischen Mitte Juni 2011 und Mitte April 2012 (vgl. III. C. 3.2.3.2) müssen von den Gesellschaftern hinterfragt und ggf. sanktioniert werden. Bei Bedarf sollte das MdF auch von seinem Recht als Gesellschaftervertreter Gebrauch machen, selbst Aufsichtsratssitzungen einzuberufen (vgl. III. A. 1.3.1.3).

8.4.2.4 Pflicht des Aufsichtsrats seine Informationsrechte auszuüben

Die seit Jahren hochproblematische Situation am BER stellt deutlich erhöhte Anforderungen an die Überwachungstätigkeit des Aufsichtsrats. Insbesondere muss der Aufsichtsrat seine Informationseinholungspflicht durch Nutzung der ihm durch Gesetz und Gesellschaftsvertrag verliehenen Rechte verstärkt wahrnehmen. (Vgl. III. A. 1.2.1.1.)

Als Gesellschafter sollte das MdF insoweit beobachten ob, bzw. darauf hinwirken, dass

- der Aufsichtsrat auf einer klaren und alle entscheidungsrelevanten Informationen umfassende Berichterstattung der Geschäftsführung besteht. Hierzu gehören insbesondere
 - die deutliche Darstellung von Planabweichungen und Risiken,
 - die Information über projektintern diskutierte „rote Ampeln“ und die ggf. widerstreitenden Auffassungen der Beteiligten,

- die Vorlage redundanzfreier und transparenter Controllingberichte mit Angabe von Fertigstellungsgraden, Begründungen für Soll-Ist-Abweichungen und Darstellung konkreter Sicherungsmaßnahmen und Verantwortlichkeiten;
- der Aufsichtsrat auch den Projektsteuerer, die Planer, wesentliche bauausführende Firmen, die FBB-Bereichsleiter, die übergeordneten Sachverständigen und von der FBB beauftragte Gutachter regelmäßig zum Projektstand sowie zur Schwere und Lösbarkeit der bestehenden Probleme befragt;
- dem Aufsichtsrat relevante Berichte und Gutachten, die die vorgenannten Akteure für die FBB erstellen, zugeleitet werden;
- eine Häufung von wesentlichen Prüfungs- und Gutachtaufträgen bei einer Beratungsgesellschaft¹⁰²¹ künftig vermieden wird, auch wenn dort Mechanismen eingerichtet sind, die den Informationsaustausch zwischen Abteilungen mit ggf. unterschiedlichen Zielsetzungen verhindern sollen („Chinese Walls“);
- der Aufsichtsrat sich auch zwischen seinen Sitzungen zumindest über Soll-Ist-Abweichungen bei den Fertigstellungsgraden und über den Liquiditätsstatus der FBB unterrichten lässt;
- der Aufsichtsrat sich vor der Zustimmung zur Freigabe von Geldmitteln (z. B. Prognoseerhöhung) von der FBB-Geschäftsführung einen detaillierten Verwendungsplan und zu gegebener Zeit einen Nachweis über die Verwendung vorlegen lässt und diesen prüft;
- der Aufsichtsrat sich bei Bedarf und in den Grenzen des § 111 Abs. 6 AktG (vgl. III. A. 1.2.5.1.2) externe Beratung einholt, um die aktuelle Projektentwicklung verlässlich beurteilen zu können;

Generell empfiehlt sich der Erlass einer Informationsordnung, in der geregelt ist, über welche Sachverhalte, in welcher Frequenz und in welcher Form die Geschäftsführung dem Aufsichtsrat zu berichten hat. Da der Aufsichtsrat kein Weisungsrecht gegenüber der Geschäftsführung hat, kann zur Durchsetzung der vorgenannten Maßnahmen ggf. eine Weisung der Gesellschafterversammlung erforderlich

¹⁰²¹ Vgl. im Fall der FBB die Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsgesellschaft, deren Einheiten als Bürgencontroller, Jahresabschlussprüfer und Gutachter in weiteren Fragen fungierten.

werden. Die Schwierigkeit dürfte darin bestehen, eine Balance zwischen dem aktuell erhöhten Informationsbedürfnis des Aufsichtsrats und der Handlungsfreiheit der Geschäftsführung zu finden und letztere nicht durch übermäßige Berichtspflichten zusätzlich zu ihren operativen Aufgaben zu belasten. Ggf. muss hier die Leistungsfähigkeit des FBB-internen Gremienmanagements verstärkt werden.

8.4.2.5 Einhaltung der Ladungs- und Vorlagefristen

Das MdF sollte darauf hinwirken, dass die Ladungs- und Vorlagefristen zu den Aufsichtsratssitzungen eingehalten werden, damit eine angemessene Sitzungsvorbereitung gewährleistet ist. Insbesondere muss der Aufsichtsrat der Geschäftsführung durch Einhaltung der Ladungsfrist die Möglichkeit geben, ordnungsgemäße Vorlagen zu erstellen. Bei deutlicher Unterschreitung der Einberufungsfristen, bei nachgereichten Beschlussgegenständen und/oder bei unzureichenden Sitzungsvorlagen ist den landesentsandten Aufsichtsratsmitgliedern anzuraten ggf. von ihrem Recht Gebrauch zu machen, einer Beschlussfassung bzw. der Aufnahme in die Tagesordnung zu widersprechen. (Vgl. auch Abschn. VI. Ziff. 5.4.5 CGK).

8.4.2.6 Ausführliche Protokollierung der Aufsichtsratssitzungen

Das MdF sollte darauf hinwirken, dass Verlauf und Ergebnis der Aufsichtsratssitzungen ausführlich und zeitnah protokolliert werden (Prozess der Meinungsbildung, Nachfragen, Bedenken, Stimmverhalten etc.). Dies liegt bereits im Eigeninteresse der Aufsichtsratsmitglieder, denn sie selbst trifft in Zweifelsfällen die Beweislast, dass sie ihre Sorgfaltspflichten erfüllt haben.¹⁰²²

8.4.2.7 Überwachung der Wirksamkeit des internen Kontrollsystems und des Risikomanagementsystems der FBB

Die Gesellschafter sollten darauf achten, dass der Aufsichtsrat die Wirksamkeit des IKS/RMS der FBB systematisch und regelmäßig überwacht.

Das Bestehen funktionsfähiger Kontrollsysteme liegt im eigenen Interesse des Aufsichtsrats, um eigene Sorgfaltspflichtverletzungen bei der Überwachungstätigkeit zu vermeiden. Dabei hat der Aufsichtsrat nicht nur zu überwachen, ob und wie die Systeme eingerichtet sind, sondern auch, wie sie tatsächlich im Unternehmen gelebt

¹⁰²² Vgl. § 93 Abs. 2 S. 2 AktG i. V. m. § 116 S. 1 AktG und § 1 Abs. 1 Nr. 3 DrittelbG.

werden. Die gelegentliche Erörterung von (Re-) Organisationsmaßnahmen anhand von Foliensätzen ist dafür nicht ausreichend.

Für eine effektive Überwachung sind insbesondere die unter III. G. 8.3 genannten Themen, d. h. deren aktueller Sachstand, geeignet.

In Bezug auf die Überwachung des RMS reicht die einfache Entgegennahme von Berichten der Geschäftsführung zu den bestehenden Risiken nicht aus. Bei besonders bedeutsamen, komplexen, risikoreichen Sachverhalten muss der Aufsichtsrat eine eigenständige Sachverhalts- und Risikoanalyse vornehmen.¹⁰²³ Die signifikanten Risiken sollte er permanent im Blick behalten und deren sich verändernde Ausprägung laufend verifizieren.

Eine für den Aufsichtsrat wichtige Informationsquelle in Bezug auf das IKS/RMS sind die jährlichen Berichte der Abschlussprüfer. Die – formal von der FBB beauftragten – Abschlussprüfer sollten bei ihrer Prüfung sehr eng durch den Aufsichtsrat begleitet und von diesem aufgefordert werden, bestehende Mängel deutlich zu benennen. Dies gilt insbesondere für die Berichterstattung gemäß § 53 HGrG. Der Aufsichtsrat sollte gemeinsam mit den Abschlussprüfern insoweit auch Prüfungsschwerpunkte festlegen und die wesentlichen Prüfungsergebnisse in einem Schlussgespräch nach Ende der Prüfungshandlungen besprechen. Die Arbeit des Abschlussprüfers oder anderer Dienstleister entbindet den Aufsichtsrat aber nicht davon, sich ein eigenes Urteil über die Lage des Unternehmens zu bilden.

Wenn die Zustimmung des Aufsichtsrats zu wesentlichen Vertragsabschlüssen der FBB erforderlich ist, muss er darauf achten, dass Vertragskonstellationen wie bei der pg (fehlende Trennung von bedeutenden Planungs- und Überwachungsaufgaben) ausgeschlossen sind. Bieter in derartigen Konstellationen müssen nach Auffassung des LRH, auch wenn sie das preislich beste Angebot abgeben, wegen mangelnder Eignung bzw. Zuverlässigkeit von der Angebotswertung ausgeschlossen werden.

Sind die Berichte der Geschäftsführung zu IKS/RMS lückenhaft oder ergeben sich hieraus Anhaltspunkte für wesentliche Mängel des IKS/RMS, hat der Aufsichtsrat die Pflicht, weitere Informationen anzufordern. Für diese wesentliche Überwachungsaufgabe (vgl. III. E. 1.3) muss der Finanz- und Prüfungsausschuss des FBB-Aufsichtsrats mit entsprechender Fachkompetenz besetzt sein. Dies schließt nicht

¹⁰²³ Vgl. auch OLG Stuttgart: Urteil vom 29.02.2012 – 20 U 3/11.

aus, von der FBB unabhängige Sachverständige im Einzelfall mit Prüfungshandlungen zu beauftragen (vgl. III. A. 1.2.5.1.2). Es empfiehlt sich, dass der Aufsichtsrat sich hierzu nicht nur von der Geschäftsführung, sondern – möglichst in Abstimmung mit dieser – auch durch relevante Mitarbeiter des Unternehmens (z. B. Leiter der Bereiche Controlling, Rechnungswesen, interne Revision und Compliance/Recht) unterrichten lässt.

8.4.2.8 Berichterstattung des Aufsichtsrats an die Gesellschafter

Teilnahme des MdF als Gesellschaftervertreter an Aufsichtsratssitzungen

Der LRH sieht es als sinnvoll an, dass Bedienstete des MdF in der Gesellschafterfunktion bis zu einer geglückten Inbetriebnahme des BER weiterhin an den Sitzungen des Aufsichtsrats, des Finanz- und Prüfungsausschusses und auch der Referentenrunde teilnehmen. Diese Teilnahme sollte möglichst auch auf den Projektausschuss erweitert werden, denn nach Angaben des MdF hatten MWE und Staatskanzlei durch die Teilnahme an den Projektausschusssitzungen wesentlich tiefere Kenntnisse über das – auch für die Finanzierung der FBB so wesentliche – Baugeschehen; das MdF habe hiervon aber z. T. nicht erfahren.¹⁰²⁴

Zusätzlich dazu sollte das MdF sich (weiterhin) die Vorlagen und Protokolle zu den vorgenannten Sitzungen zeitnah vorlegen lassen.¹⁰²⁵

Die Verpflichtung der auf Veranlassung des Landes bestellten Aufsichtsratsmitglieder, das MdF über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung frühzeitig zu unterrichten¹⁰²⁶, bleibt davon unberührt.

Stellungnahmen des Aufsichtsrats bei Fehlentwicklungen

Im Fall erheblicher Fehlentwicklungen sollte das MdF – ggf. zusammen mit den anderen Gesellschaftern – den Aufsichtsrat dazu auffordern, zu seiner bisherigen und künftig beabsichtigten Überwachungstätigkeit Stellung zu nehmen. Hierüber sollte eine schriftliche Dokumentation angefertigt werden.

¹⁰²⁴ Vgl. Anlage 2 zu dieser Prüfungsmitteilung, dort Nrn. 25, 27.2, 29.1 und 29.2.

¹⁰²⁵ Vgl. bereits § 69 Nr. 1 LHO und Abschn. VI. Ziff. 5.4.7 CGK.

¹⁰²⁶ Vgl. Abschn. VIII. Ziff. 5.2 CGK.

Überwachungsberichte gemäß § 171 Abs. 2 AktG¹⁰²⁷

Des Weiteren sollte das MdF zusammen mit den anderen Gesellschaftern auf eine deutlich aussagekräftigere Berichterstattung des Aufsichtsrats i. S. des § 171 Abs. 2 AktG hinwirken. In diesen jährlichen Überwachungsberichten 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 formelhafte Aussage

„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.“

in den nur 16-zeiligen Überwachungsberichten des FBB-Aufsichtsrats für die Geschäftsjahre 2009 bis 2011 genügte den gesetzlichen Anforderungen nicht. Insbesondere war sie auch nicht für eine kritische Auseinandersetzung des Aufsichtsrats mit seiner eigenen Überwachungs- und Beratungstätigkeit im abgelaufenen Geschäftsjahr geeignet. (Vgl. III. E. 5.1.3.)

Beispielhaft für einen aussagekräftigen Überwachungsbericht gemäß § 171 Abs. 2 AktG sind die jährlichen Berichte des Fraport-Aufsichtsrats.¹⁰²⁸ Darin nimmt der Aufsichtsrat u. a. Stellung zu Sitzungshäufigkeit, Teilnahmequote, Überwachungs- und Beratungsschwerpunkten, wesentlichen Beschlüssen, zur Arbeit der Ausschüsse, zum Vorliegen von Interessenkonflikten sowie zu den Ergebnissen seiner eigenen Effizienzprüfung bezüglich der Überwachungsqualität.

Die Gesellschafter sollten insbesondere darauf achten, dass der Aufsichtsrat in künftigen Überwachungsberichten seine Befassung mit dem IKS/RMS der FBB ausführlich darstellt.

Corporate Governance Berichte

Seit dem Geschäftsjahr 2011 erstellen FBB-Geschäftsführung und Aufsichtsrat jährliche Corporate Governance-Berichte gemäß Abschn. VI. Ziff. 6.1 CGK. Hierin soll laut CGK über die Corporate Governance des Unternehmens berichtet und

¹⁰²⁷ i. V. m. § 1 Abs. 1 Nr. 3 DrittelbG.

¹⁰²⁸ Vgl. z. B. Bericht des Aufsichtsrats im Fraport-Geschäftsbericht 2013, S. 11 ff. (http://www.fraport.de/content/fraport/de/misc/binaer/investor-relations/geschaeftsberichte/geschaeftsbericht-2013/jcr:content.file/fraport_2013_geschaeftsbericht.pdf).

insbesondere eine Erklärung abgegeben werden, dass den Regeln und Handlungsempfehlungen des CGK entsprochen wurde und werde. Wenn von den Empfehlungen abgewichen wird, sei dies nachvollziehbar zu begründen.

Der LRH hat festgestellt, dass in früheren Corporate Governance-Berichten einige Abweichungen vom CGK nicht dargestellt wurden (die Nichteinhaltung von Ladungs- und Vorlagefristen zu verschiedenen Aufsichtsratssitzungen¹⁰²⁹; unterbliebene Vorabstimmungen von Geschäftsführervergütungen mit dem MdF¹⁰³⁰; das Fehlen von Abfindungs-Caps in Geschäftsführerdienstverträgen¹⁰³¹).

Das MdF sollte darauf hinwirken, dass FBB-Geschäftsführung und Aufsichtsrat zukünftig alle Abweichungen vom CGK in den Corporate Governance-Berichten erwähnt werden, zumal die Berichte auf der Webseite der FBB¹⁰³² der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

¹⁰²⁹ Vgl. z. B. Kapitel III, C. 3.5.2.1 und 3.6.3.2 i. V. m. Abschn. VI. Ziff. 5.4.5 CGK und Corporate Governance Bericht für das Geschäftsjahr 2012.

¹⁰³⁰ Vgl. z. B. Antwort des MdF auf Frage 3.19 des LRH-Fragenkatalogs a.a.O. und mündliche Auskunft des BetRef. am 19.07.2013 i. V. m. den Dienstverträgen bzw. Vertragsergänzungen früherer Geschäftsführers vom 25.01.2011 und 14.02.2011, Abschn. VI. Ziff. 4.3.5 CGK sowie dem Corporate Governance Bericht für das Geschäftsjahr 2011.

¹⁰³¹ Vgl. Antwort des MdF auf Frage 3.21 des LRH-Fragenkatalogs a.a.O. i. V. m. Abschn. VI. Ziff. 4.3.4 CGK und den Corporate Governance Berichten für die Geschäftsjahre 2011 ff.

¹⁰³² <http://www.berlin-airport.de/de/unternehmen/ueber-uns/unternehmensorganisation/corporate-governance/index.php>

8.5 Beschlussfassung über einen neuen Inbetriebnahmetermin

Die Bestimmung und Bekanntgabe eines Eröffnungstermins erfordert besondere Sorgfalt, da ein hinreichend abgesicherter Inbetriebnahmetermin auch für die Gewährleistung eines geordneten Bauablaufs bedeutsam ist, um Schaden von der Gesellschaft abzuwenden. Angesichts der Umstände, unter denen die bisherigen Terminneufestlegungen erfolgten¹⁰³³, empfiehlt der LRH dem MdF, folgende Aspekte begleitend zu prüfen:

- Ist die Erreichbarkeit des neuen Inbetriebnahmetermins durch alle wesentlichen bauausführenden Firmen und Übergeordneten Sachverständigen bestätigt?
- Basiert der neue Inbetriebnahmetermin auf der Annahme, dass behördliche Entscheidungen (neben der Endabnahme) plangemäß getroffen werden und hat der Aufsichtsrat Vertreter dieser Behörden hierzu befragt?
- Besteht ggf. ein Risiko für eine ordnungsgemäße Bauausführung dergestalt, dass der neue Termin auf „Endspurt-“ oder „Beschleunigungsmaßnahmen“, baubegleitender Planung oder parallel laufenden Baumaßnahmen, Inbetriebnahmen und Probetrieb basiert?
- Ist sichergestellt, dass bei Inbetriebnahme keine wesentlichen Provisorien bestehen oder während des laufenden Betriebs Rückbauten erforderlich werden?
- Werden die Vorlage- und Einberufungsfristen für die Zustimmung der Gesellschaftsgremien eingehalten, so dass eine eingehende Befassung mit den Voraussetzungen und Risiken des neuen Inbetriebnahmetermins möglich ist?

Bei der Festlegung des neuen Eröffnungstermins dürfte es sich im Übrigen um eine grundsätzliche Maßnahme im Zusammenhang mit dem Aus- und Neubau des Flughafens BER handeln, über die auch die Gesellschafterversammlung zu beschließen hat (vgl. auch III. C. 3.1.4). Sollten Aufsichtsrat und Gesellschafter die technischen Erläuterungen der FBB und der übrigen Beteiligten nicht mit hinreichender Sicherheit einschätzen können, sollten sie zur Beurteilung externen Sachverstand hinzuziehen.

¹⁰³³ Vgl. Kapitel III. C. 3.1.3.5, 3.5.2.1 und 3.6.3.2.

8.6 Organhaftungsprüfung

Wie unter III. F. ausführlich aufgezeigt wies die bisher durchgeführte Organhaftungsprüfung erhebliche Mängel auf, die mit den Ansprüchen an ein reliables, valides und objektives Verfahren nicht vereinbar sind. Aus der vorliegenden Prüfung haben sich Hinweise auf mögliche Sorgfaltspflichtverletzungen des Aufsichtsrats ergeben. Vor diesem Hintergrund könnte eine erneute Organhaftungsprüfung zu anderen Ergebnissen kommen als die damalige.

8.7 Sacharbeit im MdF in Bezug auf Beteiligungsverwaltung und Gesellschafterentscheidungen

8.7.1 Personelle Ausstattung des Beteiligungsreferats bereits verbessert

In seiner Stellungnahme vom 16.02.2015 zum Entwurf der Prüfungsmitteilung teilte das MdF mit, dass für das Beteiligungsreferat zwischenzeitlich ein weiterer Referent eingestellt worden sei, der zu 50 % seiner Arbeitszeit die Landesbeteiligung an der FBB betreue. Zusätzlich betreue ein (weiterer) Sachbearbeiter die Beteiligung mit einem Anteil von rund 10 % seiner Arbeitszeit.¹⁰³⁴ Der LRH begrüßt diese deutliche Verbesserung der personellen Ausstattung.

In Bezug auf die fachliche Aufgabenwahrnehmung hinsichtlich der Beteiligung an der FBB empfiehlt er dem MdF Folgendes:

8.7.2 Bewusstsein für die inhaltlichen Einflussmöglichkeiten als Gesellschafter stärken

In seiner Antwort auf den Fragenkatalog¹⁰³⁵ und auch in mündlichen Gesprächen mit dem LRH¹⁰³⁶ sprach das MdF in Bezug auf seine Tätigkeit wiederholt von der Wahrnehmung der „förmlichen“ Gesellschafterrechte des Landes. Angesichts dessen verweist der LRH an dieser Stelle nochmals auf die Bedeutung der Sphärentrennung zwischen Gesellschafterversammlung und Aufsichtsrat (vgl. III. A. 1.4) und auf die umfassenden materiellen Gesellschafterrechte des MdF bzw. der Gesellschafter.

¹⁰³⁴ Vgl. die Stellungnahme des MdF in Anlage 2 zu dieser Prüfungsmitteilung, dort Nr. 17.

¹⁰³⁵ Vgl. Antwort des MdF auf Frage 1.1 des Fragenkatalogs des LRH, a.a.O.

¹⁰³⁶ Z. B. im Gespräch mit dem LRH am 26.03.2015.

tersammlung, wie in Kapitel III. A. 1.3.1 dargestellt (Weisungsrecht, Auskunfts- und Einsichtsrecht, Recht auf Anordnung von Sonderprüfungen, Zustimmungsrechte, Recht auf Einberufung des Aufsichtsrats, Recht zur Revidierung von Entscheidungen des Aufsichtsrats). Anders als der Aufsichtsrat kann die Gesellschafterversammlung der Geschäftsführung Weisungen erteilen. Das Weisungsrecht sollte maßvoll ausgeübt werden; der Gesellschafter kann und soll nicht die Geschäftsführung oder den Aufsichtsrat ersetzen. In Betracht zu ziehen wäre es ggf. bei Fragen der Umsetzung behördlicher Anordnungen, der Berücksichtigung von Risiken in der Wirtschaftsplanung und Kapitalbedarfsermittlung, der geplanten Verpflichtung unzuverlässiger Bieter u. ä.

8.7.3 Erhalt und Erweiterung der Informationsgrundlage

In Bezug auf die Beteiligung an der FBB mit ihrem problembehafteten Großbauvorhaben BER erfordert auch die unterstützende Tätigkeit des Beteiligungsreferats eine erhöhte Sorgfalt. Von der Eröffnung und dem Betrieb des BER als dem wichtigsten Infrastrukturprojekt der Region sind vielfältige öffentliche und private Interessen in erheblichem Maße betroffen. Dies gilt nicht zuletzt für die Belastung des Landeshaushalts durch die finanzielle Beteiligung an der FBB (vgl. II. 1).

In Erfüllung der Treuepflicht gegenüber der FBB muss das MdF zur Abwendung weiterer Gefährdung des Unternehmenswohls u. U. frühzeitig und umfassend von den ihm zustehenden Gesellschafterbefugnissen Gebrauch machen, sollte der Aufsichtsrat nicht bereits entsprechend gehandelt haben. Als Maßstab für das Gesellschafterhandeln empfiehlt sich der Vergleich mit einem fiktiven Privatinvestor, der sämtliche Chancen und Risiken aus dem BER unmittelbar trägt.

Um insoweit inhaltlich fundiert Entscheidungen des Gesellschaftervertreters vorbereiten zu können, muss das Beteiligungsreferat auch in der neuen Struktur seine bislang breite Informationsgrundlage (vgl. III. A. 2.2.4.2) erhalten bzw. teilweise auch ausbauen. Hierfür empfiehlt es sich,

- den Schwerpunkt der begleitenden Tätigkeit, neben Fragen der Finanzierung, insbesondere auf den Projektfortschritt zu legen;
- bis zur gelungenen Inbetriebnahme der BER (weiterhin) an den unter III. G. 6.4.2.8 genannten Gremiensitzungen (auch des Projektausschusses) teilzunehmen und dort bei Bedarf auch Fragen zu stellen;

- bei wiederholter Nichteinhaltung der Ladungs- und Vorlagefristen bei der FBB auf eine Änderung hinzuwirken, ggf. per Weisung durch die Gesellschafterversammlung. Dies gilt sinngemäß auch für den Fall, dass die Nichteinhaltung der Fristen auf Veranlassung des Aufsichtsrats geschieht (vgl. z. B. III. C. 3.6.2.6).
- bei unklaren Vorlagen der FBB-Geschäftsführung bereits im Vorfeld der Gremiensitzungen Rückfragen zu stellen;
- sich wesentliche Gutachten, die die FBB in Auftrag gibt, vorlegen zu lassen¹⁰³⁷;
- anhand der verfügbaren Unterlagen einen kontinuierlichen eigenen Soll-Ist-Abgleich in Bezug auf wesentliche Meilensteine der Projektplanung vorzunehmen und Ursachen für Abweichungen frühzeitig bei der FBB zu hinterfragen;
- eigene Risikobewertungen vorzunehmen und mit denen der FBB abzugleichen;
- eine fortlaufende Übersicht über die gesamte Baukostenentwicklung und die Ursachen der Plankostenabweichungen zu führen. Wie vom Beteiligungsreferat Anfang 2013 durchgesetzt (vgl. III. C. 3.7.1.5), sollte auch zukünftig die Auszahlung von Gesellschaftermitteln an eine aussagekräftige Aufstellung über die vorgesehene Mittelverwendung geknüpft werden.
- die Berichte der Abschlussprüfer einer kritischen Auswertung gemäß § 69 LHO zu unterziehen und die Darstellungen der Abschlussprüfer den ggf. abweichenden Einschätzungen und Erkenntnissen der Beteiligungsverwaltung gegenüberzustellen. Dies gilt insbesondere in Bezug auf die Berichterstattung nach § 53 HGrG und die vollständige Darstellung der wesentlichen Risiken im Lagebericht.
- bei Bedarf im Gesellschafterkreis auf die Durchführung von Sonderprüfungen oder auf eine sonstige Beiziehung Dritter hinzuwirken.

¹⁰³⁷ Vgl. auch die diesbezügliche Antwort des MdF zu Frage 3.14 des LRH-Fragenkatalogs a.a.O.

8.8 Zusammenarbeit innerhalb der Landesregierung in Bezug auf den BER

Bei seiner Prüfung stellte der LRH mehrere gravierende Informationsasymmetrien zwischen dem Gesellschafter MdF und anderen Ressorts der Landesregierung fest.

Dies betrifft zum einen die Schallschutzproblematik im Verhältnis zum MIL im Zeitraum November 2008 bis Mitte/Ende 2011 (vgl. III. B. 2.2.1).

Zum anderen gab das MdF an, von einzelnen wesentlichen Erkenntnissen bzw. Vermerken der Staatskanzlei und des MWE zum Projektverlauf nicht erfahren zu haben.¹⁰³⁸ Hier ist auch der in der Vergangenheit nur einseitige Austausch von Vermerken in Vorbereitung auf die Aufsichtsratssitzungen zu bemängeln: Während das MdF-Beteiligungsreferat dem MWE und der Staatskanzlei seine Vorbereitungsvermerke zuleitete, geschah dies umgekehrt nicht.

Im Landesinteresse sollten derartige Informationsasymmetrien künftig abgestellt werden.

¹⁰³⁸ Vgl. Anlage 2 zu dieser Prüfungsmitteilung, dort Nrn. 29.2 und 40.

IV Schlussbemerkungen

Das Land Brandenburg hat ein großes Interesse daran, dass der Ausbau und Betrieb des Flughafens Schönefeld als Flughafen Berlin Brandenburg (BER) mit Einfluss und Mitwirkungsmöglichkeiten des Landes geplant und durchgeführt wird. Dies ist einer der wesentlichen Gründe für die Beteiligung des Landes Brandenburg an der FBB. Es ist mithin auch nicht die staatliche Bauverwaltung, die den Flughafen BER baut, sondern die FBB, eine private Gesellschaft mit beschränkter Haftung.

Die zahlreichen Inbetriebnahmeverschiebungen, das Ausmaß an Fehlplanungen und Baumängeln sowie die gravierenden Kostensteigerungen haben dazu geführt, dass der BER zu einem über die Grenzen der Region und inzwischen auch Deutschlands hinaus bekannten Negativbeispiel für Großbauvorhaben geworden ist.

Dabei wird in der Öffentlichkeit und den Medien nur selten differenziert zwischen der privaten Gesellschaft FBB, die formaljuristisch den BER in eigener Verantwortung und auf eigene Rechnung baut, und ihren drei Gesellschaftern, den staatlichen Gebietskörperschaften Bundesrepublik Deutschland, Berlin und Brandenburg.

Diese mangelnde Differenzierung ist jedoch aus mehreren Gründen verständlich:

- So gibt es neben der Bundesrepublik Deutschland und den Ländern Berlin und Brandenburg keine privaten Gesellschafter der FBB;
- Sowohl die Gesellschafterversammlung als auch große Teile des Aufsichtsrats der FBB sind durch Mitglieder der jeweiligen Regierungen der staatlichen Gesellschafter besetzt;
- Ferner wird die FBB, speziell im Hinblick auf das BER-Großbauvorhaben, regelmäßig von den staatlichen Gesellschaftern mit öffentlichen Mitteln aus deren jeweiligen Haushalten finanziell unterstützt.

Im Gegensatz zu dieser undifferenzierten Wahrnehmung seitens Öffentlichkeit und Medien, wird auf Seiten der Gebietskörperschaften zumeist der Unterschied zwischen der privatrechtlichen Gesellschaft FBB und den staatlichen Gesellschaftern betont.

Beiden Seiten gemein ist die Tatsache, dass die FBB die ihr übertragene Aufgabe des Baus des BER trotz der ihr von den Gesellschaftern dafür zur Verfügung gestellten Milliardenbeträge bisher nicht erfüllen konnte.

Abhängig von dem Grad der Differenzierung zwischen den staatlichen Gesellschaftern und der privaten Gesellschaft FBB ergeben sich unterschiedliche Einschätzungen hinsichtlich der Frage, wer dafür verantwortlich ist, dass die FBB die ihr übertragene Aufgabe nicht erfüllt hat.

Betont man, dass die FBB rechtlich unabhängig ist, so kann man zu dem Schluss kommen, dass vor allen anderen die Geschäftsführung die Verantwortung für das Scheitern trägt.

Betrachtet man die Ergebnisse der Prüfung des LRH, so greift diese Einschätzung zu kurz.

Zwar ist die Geschäftsführung als erste dafür verantwortlich, dass der ihr von den Gesellschaftern vorgegebene Gesellschaftszweck, hier insbesondere der Bau des BER, erfüllt wird. Und sowohl die Gesellschafter als auch die Aufsichtsratsmitglieder können entsprechend der gesellschaftsrechtlich vorgesehen Arbeitsteilung zwischen den Gesellschaftsorganen auch vom Grundsatz her darauf vertrauen, dass die Geschäftsführung ihre Aufgaben ordnungsgemäß wahrnimmt. Vorliegend gab es jedoch zahlreiche Entwicklungen, die spätestens in der Summe geeignet waren, das Grundvertrauen in die Geschäftsführung nachhaltig zu erschüttern. Der Aufsichtsrat hatte nach der Inbetriebnahmeverschiebung im Mai 2012 zutreffend selbst festgestellt, dass eine „gewisse Bösgläubigkeit [...] nach den Erfahrungen von 2010 sehr angebracht gewesen“ wäre. Je mehr die Zweifel an der Geschäftsführung wuchsen, desto mehr drängen sich auch Fragen nach der Qualität der Tätigkeit des Aufsichtsrats auf, der die Geschäftsführung überwachen und beraten soll. Die Gesellschafterversammlung überwacht wiederum sowohl die Geschäftsführung als auch die Tätigkeit des Aufsichtsrats. Entsprechend der gesellschaftsrechtlichen Kaskade liegt mithin die Letztverantwortung, dass der BER bis zu seiner Inbetriebnahme geführt wird, bei den Gesellschaftern, die zusammen die Gesellschafterversammlung bilden, das höchste Willensbildungsorgan der FBB. Dies ist zwar eine gesellschaftsrechtliche Selbstverständlichkeit; die Erinnerung daran ist jedoch mit Blick auf die bei der FBB gelebte Praxis und das Selbstverständnis des MdF von seiner Gesellschafterrolle notwendig.

Die aufgezeigte Vermengung der Gesellschafter- und der Aufsichtsratssphären, das Entgegenlaufen von dienst- und gesellschaftsrechtlicher Hierarchie und die Unterstützung der Gesellschaftervertreterin und eines Aufsichtsratsmitglieds durch dieselben Personen mag im Normalfall unproblematisch sein. Liegt jedoch – wie hier – kein Normalfall vor und kommt es bei dem über die private Gesellschaft zu