

- Den ausführenden Firmen an der Brandschutzanlage seien falsche Aufträge zugeordnet worden; die getrennte Vergabe von Leistungen im Zusammenhang mit den Steuerungsfunktionen der Nachströmung (s. o.) habe sich im Nachhinein als nicht beherrschbar herausgestellt und zu Inkompatibilitäten zwischen den jeweiligen Systemen geführt. Eine Neuordnung der Aufgabenverteilung zwischen diesen Firmen sei erforderlich.
- Zahlreiche, wegen unzureichender Planungsgrundlagen noch nicht verhandelte bzw. geschlossene Ergänzungsvereinbarungen seien fortbestehende Ursache der fehlenden Leistungsbereitschaft aller Firmen.
- Innerhalb der FBB mangle es u. a. an personellen (fachlichen) Ressourcen und der Motivation der Mitarbeiter.

3.7.1.3 Aussagen von Projektbeteiligten zu einem möglichen neuen Inbetriebnahmetermin

Am 14.01.2013 empfahlen die Bürgencontroller, den Planungs- und Bauprozess der FBB grundlegend auf Richtigkeit und Anpassungsbedürftigkeit zu untersuchen. Erst nach Vorliegen einer konsistenten und mit dem Bauordnungsamt abgestimmten, genehmigungsfähigen Planung sowie deren Überführung in eine belastbare Bauzeitplanung seien Aussagen zum Eröffnungstermin sinnvoll.⁵⁴⁷

Der in der Referentenrunde am 06.02.2013 besprochene Fortschrittsbericht der FBB beschrieb, dass für eine Vielzahl der unter III. C. 3.7.1.2 beschriebenen Bauprobleme bislang keine Termin- und Kostenaussage möglich sei. Nach Darstellung des technischen Geschäftsführers arbeiteten derzeit 300-350 Personen auf der Baustelle, insbesondere in den Pavillons. In den anderen Bereichen gäbe es keinen Baustopp, allerdings auch keine wesentlichen Bauaktivitäten.⁵⁴⁸ Das MWE vermerkte zu dieser Referentenrunde dass „[d]er Oktober 2015“ erstmals in größerer Runde als realistischer Inbetriebnahmetermin kommuniziert worden sei, was eine Verschiebung um weitere zwei Jahre gegenüber dem bis vor einem Monat noch gültigen Termin (27.10.2013) bedeuten würde.⁵⁴⁹ Diese Information war im Protokoll

⁵⁴⁷ Vgl. Bericht der Bürgencontroller vom 14.01.2013, S. 8. Vgl. bereits Bericht der Bürgencontroller aus Juni 2012 unter III. C. 3.6.2.1.

⁵⁴⁸ Vgl. Protokoll zur Referentenrunde am 06.02.2013, S. 1, und den dort besprochenen „Fortschrittsbericht BER“ der FBB (Folienpräsentation).

⁵⁴⁹ Vgl. Vermerk des MWE in Vorbereitung auf die Sitzung des Projektausschusses am 11.02.2013 und die Sitzung des Aufsichtsrats am 13.02.2013 (TOP 4.1) (im MWE eingesehen).

zur dieser Referentenrunde nicht enthalten.⁵⁵⁰ Das BetRef. erwähnte in seinem Vorbereitungsvermerk vom 07.02.2013 (allein) eine mögliche „Verlängerung der Vereinbarung über die Flugzeugbetankung bis zur Schließung von TXL [Flughafen Tegel], längstens bis zum 31.10.2015“.⁵⁵¹

In der Aufsichtsratssitzung am 13.02.2013 teilte der technische Geschäftsführer mit, dass eine flächendeckende Baubestandsaufnahme (Erfassung des Bau-Ist) nicht vorliege und daher noch erfolgen müsse. Bislang sei auf Grundlage der vorgefundenen Unterlagen und Gutachten und dem Ziel, Bautenzustand und Anlagentechnik unverändert lassen zu können, gearbeitet worden. Zwischenzeitlich seien erhebliche Veränderungen zu diesen Unterlagen festzustellen. Ohne eine umfassende Bestandsaufnahme und die noch ausstehenden Heißgas-Rauchversuche sei keine belastbare Grundlage für eine abschließende Planung und erneute Terminplanung gegeben.⁵⁵²

In ihrem Sachstandsbericht BER (Stand 24.02.2013) sah die FBB die zeitnahe Benennung eines neuen Inbetriebnahmetermins als nicht möglich an. Die zunächst erforderliche grundlegende Bestandsaufnahme des real gebauten Zustands als Basis für ggf. notwendige Umplanungs- und Umbaumaßnahmen solle spätestens bis Sommer 2013 abgeschlossen werden.⁵⁵³

3.7.1.4 Überwachungstätigkeit des Aufsichtsrats und Wertung

Auch in dieser Projektphase (seit September 2012) tagte der Aufsichtsrat vermehrt (vgl. III. A. 1.2.4) und verstärkte erkennbar seine Überwachungstätigkeit. Die Sitzungsprotokolle dokumentieren zahlreiche Nachfragen zu den bestehenden Bauproblemen, ihren Ursachen und zu möglichen Lösungsansätzen. Des Weiteren forderte der Aufsichtsrat von der Geschäftsführung für Folgesitzungen eine ausführliche Berichterstattung zu inbetriebnahmerelevanten Problemen an.⁵⁵⁴

⁵⁵⁰ Vgl. das von der Staatskanzlei erstellte Protokoll vom 06.02.2013 zur Referentenrunde am 06.02.2013.

⁵⁵¹ Vgl. Vorbereitungsvermerk des BetRef. vom 07.02.2013 zur Sitzung des Finanz- und Prüfungsausschusses am 08.02.2013 und des Aufsichtsrats am 13.02.2013 an den Finanzminister über die Staatssekretärin.

⁵⁵² Vgl. Protokoll zur Sitzung des Aufsichtsrats am 13.02.2013, S. 4.

⁵⁵³ Vgl. Sachstandsbericht BER der FBB, Stand 24.02.2013, S. 3, auf der Unternehmenswebseite der FBB einsehbar: <http://www.berlin-airport.de/de/unternehmen/aktuelles/sachstandsberichte/2013/2013-02-25-sachstandsbericht-ber-februar-2013.pdf> (Link am 07.03.2014 eingesehen).

⁵⁵⁴ Vgl. insbesondere die Protokolle zu den Sitzungen des Finanz- und Prüfungsausschusses am 17.10./01.11.2012 (S. 3 ff.), des Aufsichtsrats am 01.11.2012 (S. 3 ff.), am 07.12.2012 (S. 3 ff., 17) und am 16.01.2013 (S. 6 ff.) sowie des Projektausschusses am 11.02.2013 (S. 2 ff.).

Positiv ist auch zu vermerken, dass zumindest Ende 2012 bzw. Anfang 2013 zeitnähere Berichterstattungen an den Aufsichtsrat und seine Ausschüsse zum Baustatus und zum Finanzstatus auf den Weg gebracht wurden. Zusätzlich zu den quartalsweisen Controllingberichten informierten FBB und Projektsteuerer nun auch durch Monatsberichte bzw. später durch Fortschrittsberichte über die aktuell zu lösenden baulichen Kernthemen.⁵⁵⁵ Zum anderen war – im Ergebnis einer Besprechung des Finanzministers und des BetRef. mit der FBB am 30.01.2013 – geplant, eine monatliche Finanzberichterstattung an den Aufsichtsrat einzurichten. Deren Gegenstand sollten u. a. die Gewinn- und Verlustrechnung des abgelaufenen Monats, der Liquiditätsstatus und eine Liquiditätsvorschau sowie eine detaillierte Auflistung von Zahlungsverpflichtungen und Forderungen der FBB sein.⁵⁵⁶ Inwieweit diese Berichterstattungen nach Ende des Betrachtungszeitraums (Februar 2013) umgesetzt bzw. weiterverfolgt wurden, hat der LRH nicht geprüft.

3.7.1.5 Handeln des MdF und Wertung

Den Akten des BetRef. war zum einen zu entnehmen, dass sich die Gesellschafter in dieser Projektphase zur Aufarbeitung der Inbetriebnahmeverschiebungen und Bauprobleme untereinander informierten bzw. abstimmten.⁵⁵⁷ Auch enthielten die Vermerke des BetRef. mehrere kritische Anmerkungen und Empfehlungen, z. B. zur rechtzeitigen Bereitstellung von Sitzungsvorlagen, zum Nachtragsmanagement der FBB und zur klareren sprachlichen Darstellung der baulichen Problemlagen in den Berichten an den Aufsichtsrat.⁵⁵⁸ Fragen wirft allerdings auf, warum das BetRef. in seinem Vermerk vom 07.02.2013 an den Finanzminister und die Staatssekretärin

⁵⁵⁵ Vgl. Protokoll zur Sitzung des Aufsichtsrats am 01.11.2012, S. 6 sowie die diesbezüglichen Sitzungsvorlagen und Präsentationsfolien der Geschäftsführung zu TOP 3.2; Protokoll zur Sitzung des Projektausschusses am 11.02.2013, S. 4; Vorlage der Geschäftsführung zu TOP 4.1 der Sitzung des Aufsichtsrats am 13.02.2013; Vorbereitungsvermerk des BetRef. vom 07.02.2013 zur Sitzung des Finanz- und Prüfungsausschusses am 08.02.2013 und des Aufsichtsrats am 13.02.2013 (TOP 4.1).

⁵⁵⁶ Vgl. Protokolle zur Sitzung des Finanz- und Prüfungsausschusses am 08.02.2013, S. 3, und zur Sitzung des Aufsichtsrats am 13.02.2013, S. 6; Vorbereitungsvermerk des BetRef. vom 07.02.2013, a.a.O. (zu TOP 5); Ergebnisvermerk des BetRef. über die Besprechung mit der FBB am 30.01.2013.

⁵⁵⁷ Vgl. die E-Mail des Gesellschaftervertreters des Bundes vom 27.09.2012 an das BetRef. und weitere Empfänger (u. a. zur Verbesserung der unzureichenden Berichtslage zu den Ursachen und Folgen der Inbetriebnahmeverschiebungen). Vgl. E-Mail des Gesellschaftervertreters des Bundes vom 18.01.2013 an die FBB mit der Bitte um Hintergründerläuterungen zu Historie und Verantwortlichkeiten hinsichtlich der geschossübergreifenden Entrauchung; Weiterleitung der Antwort der FBB an das MWE (Cc BetRef. u. a.) durch E-Mail des Gesellschaftervertreters Bund vom 24.01.2013.

⁵⁵⁸ Vgl. Vermerk des BetRef. vom 25.10.2012 zur Vorbereitung der Sitzung des Finanz- und Prüfungsausschusses am 17.10.2012 und des Aufsichtsrats am 01.11.2012 (TOP 3.2); Vermerk des BetRef. aus November 2012 (nicht tagesgenau datiert) zur Vorbereitung der Sitzung des Finanz- und Prüfungsausschusses am 30.11.2012 und des Aufsichtsrats am 07.12.2012 (TOP 5.4.1 und 5.7.1); E-Mail des BetRef. vom 16.10.2012 an den Finanzminister zur Vorbereitung der Sitzung des Finanz- und Prüfungsausschusses am 17.10.2012.

aus der Referentenrunde am 06.02.2012 berichtete und dabei nur von einer Verlängerung der Flugzeugbetankung am Altflughafen Tegel bis spätestens Oktober 2015 sprach, während das MWE vermerkte, dass der Oktober 2015 dort als realistischer Inbetriebnahmetermin des BER genannt wurde (vgl. III. C. 3.7.1.3).⁵⁵⁹ Insoweit wird auch auf die Stellungnahme des MdF in Nr. 40 der Synopse in Anlage 2 verwiesen.

Zu Recht forderte das BetRef. die FBB – die im Dezember 2012 einen Eigenkapitalmehrbedarf von nunmehr 1,2 Mrd. EUR geltend machte (vgl. III. D. 1.3) – Anfang Januar 2013 dazu auf, zunächst eine detaillierte Aufstellung über die vorgesehene Verwendung der Mittel vorzulegen. Die Staatssekretärin und auch der Finanzminister hatten dieses Vorgehen gebilligt.⁵⁶⁰ Ein vom Land Berlin entsandtes Aufsichtsratsmitglied übte hieran gegenüber dem Finanzminister jedoch massive Kritik, da sich durch die Anforderung des MdF die Mittelauszahlung verzögere. Es forderte den Finanzminister mit Schreiben vom 09.01.2013 auf „ – auch in [seiner] Eigenschaft als Vorsitzender des Finanzausschusses – weiterhin für eine einvernehmliche Meinungsbildung der drei Gesellschafter zur anstehenden Anweisung der ersten Tranche Sorge zu tragen.“⁵⁶¹ Dieser Vorgang war zum einen in Bezug auf die Wahrnehmung Dritter hinsichtlich der Gesellschafterstellung der Staatssekretärin und des sie unterstützenden BetRef. aufschlussreich (vgl. hierzu auch III. A. 2.3.2). Zum anderen hatte die Staatssekretärin am 17.01.2013 auf dem o. g. Schreiben dieses Aufsichtsratsmitglieds vermerkt, dass die Angelegenheit durch ein Telefonat des Finanzministers erledigt worden sei.⁵⁶² Aus Sicht des LRH hätte sie sich an dieser Stelle vielmehr selbst einschalten und dem betreffenden Aufsichtsratsmitglied verdeutlichen sollen, dass die Entscheidungshoheit über das Ob und Wie der Mittelauszahlung allein bei den Gesellschaftern liegt.

Auch ansonsten waren in dieser Projektphase – über die Billigung der Vorlagen des BetRef. hinausgehend – keine inhaltlichen Anmerkungen der Staatssekretärin zu den in III. C behandelten Themen verzeichnet. Was die Projektorganisation des BER betrifft, hatte der technische Geschäftsführer zwar ab August (bzw. Juli) 2012 mit Unterstützung von Beratern eine Bestandsaufnahme unter Einbeziehung der

⁵⁵⁹ Vgl. Vermerk des BetRef. vom 07.02.2013 zur Vorbereitung der Sitzung des Finanz- und Prüfungsausschusses am 08.02.2013 und des Aufsichtsrats am 13.02.2013 (TOP 2)

⁵⁶⁰ Vgl. Schreiben des MdF vom 07.01.2013 an die FBB, unterzeichnet durch den Leiter des BetRef. und den diesbezüglichen Entwurf vom 07.01.2013, welcher der Staatssekretärin zur Billigung und dem Finanzminister zur Kenntnis zugeht. Vgl. Schreiben des MdF vom 08.01.2013 an die FBB, unterzeichnet durch den Leiter des BetRef. und gebilligt durch den Finanzminister mit E-Mail vom 08.02.2013.

⁵⁶¹ Vgl. Schreiben eines vom Gesellschafter Berlin entsandten Aufsichtsratsmitglieds vom 09.01.2013 an den Finanzminister.

⁵⁶² Vgl. ebd.

Projektorganisation vorgenommen. In Anbetracht der mehrfachen Inbetriebnahmeverschiebungen, des sukzessiven Bekanntwerdens immer neuer, gravierender Probleme sowie der mittlerweile zahlreich benannten organisatorischen Defizite bei der FBB (vgl. auch III. E) war es jedoch ab Ende 2012 angezeigt, die Strukturen und Prozesse der FBB noch einmal grundlegend von ausschließlich externer Seite überprüfen und entsprechende Lösungsvorschläge erarbeiten zu lassen (vgl. zu dieser Thematik ausführlich III. E. 5.1.1). Hierauf hätte die Gesellschaftervertreterin dringen müssen. Schwer wog auch der – von ihr nach Lage der Akten nicht beanstandete – Verzicht des Aufsichtsrats, sich eines begleitenden Controllings zu bedienen (vgl. das folgende Kapitel III. C. 3.7.2).

3.7.2 Verzicht auf ein projektbegleitendes Controlling für den Aufsichtsrat

3.7.2.1 Pläne zur Einführung eines projektbegleitenden Controllings für den Aufsichtsrat und Verwerfung dieser Pläne

Überlegungen zur Einführung eines projektbegleitenden Controllings für den Aufsichtsrat wurden bereits nach der Verschiebung der Inbetriebnahme zum 03.06.2012 laut. Hintergrund dafür waren nach Angaben des MdF Zweifel an der Leistungsfähigkeit der bestehenden Controllinginstrumente.⁵⁶³ Am 19.06.2012 hatte der Gesellschafter Bund in einer im Gesellschafterkreis abgestimmten E-Mail an die FBB dargestellt, dass nach dem Konsens der Gesellschafter ein „externes Querschnittscontrolling für das Projekt BER mit unmittelbarer Berichtspflicht gegenüber dem Aufsichtsrat [bis auf Weiteres] unabdingbar“ sei.⁵⁶⁴

Im Zusammenhang mit der darauffolgenden Inbetriebnahmeverschiebung im September 2012 (vgl. III. C. 3.6.2.6) hatten auch Aufsichtsratsmitglieder des Gesellschafters Bund „vor dem Hintergrund der zurückliegenden Ereignisse und der gebotenen qualitativ guten Begleitung des beabsichtigten Inbetriebnahmetermins durch den Aufsichtsrat“ eine Unterstützung des Aufsichtsrats mit zusätzlichen Steuerungs- und Controllingelementen angeregt.⁵⁶⁵ Das MdF stand der Einrichtung eines solchen Controllings nach eigenen Angaben intern zunächst zurückhaltend gegenüber, da das Controlling – im Sinne eines umfassenden Systems der Projekt-

⁵⁶³ Vgl. Stellungnahme des MdF vom 16.02.2015, a.a.O., S. 13.

⁵⁶⁴ Vgl. E-Mail eines Vertreters des Gesellschafters Bund vom 19.06.2012 an die FBB-Geschäftsleitung, das BetRef. und diverse weitere Empfänger.

⁵⁶⁵ Vgl. Protokoll zur Sitzung des Aufsichtsrats am 07.09.2012, S. 7.

planung, -steuerung und -überwachung – der operativen Verantwortung der Geschäftsführung zuzuordnen sei. Die Einrichtung eines Aufsichtsratscontrollings hätte aus Sicht des MdF die Abgrenzung der Verantwortungssphären zwischen Geschäftsführung und Aufsichtsrat verwischt; zudem hätten sich Fragen des Kosten-Nutzen-Verhältnisses sowie der Schnittstellen zum bestehenden BER-Controlling gestellt. Diese Einwände habe das MdF im weiteren Verlauf zeitweilig zurückgestellt, weil der Aufsichtsrat zu der Überzeugung gelangt sei, für die Wahrnehmung seiner Aufgaben eines eigenen Controllings zu bedürfen und die beiden anderen Gesellschafter dafür aufgeschlossen gewesen seien. Das MdF habe dies aus Respekt vor dem Aufsichtsrat und der Haltung der Mitgesellschafter unterstützt.⁵⁶⁶

In Umsetzung dessen arbeitete das BetRef. im Auftrag des Finanzministers an der Formulierung der gewünschten Controllinginhalte und Ausschreibungsunterlagen mit.⁵⁶⁷ Im November 2012 beurteilte es das mit dem Controllinginstrument verfolgte Ziel, die Beurteilungssicherheit des Aufsichtsrats in Bezug auf den Projektstand und -fortschritt zu erhöhen, als sachgerecht, wobei sich der organisatorische und finanzielle Aufwand jedoch in Grenzen halten sollte.⁵⁶⁸

Im Zuge der ersten konzeptionellen Überlegungen im November 2012 erachtete ein Referent eines vom Gesellschafter Bund entsandten Aufsichtsratsmitglieds es als nicht zielführend, auf der Arbeit und den Berichten des Projektsteuerers aufzusetzen, da dieser in einem Abhängigkeitsverhältnis zur Geschäftsführung stehe. Das Controllinginstrument müsse vielmehr eigene Erkenntnisse des Aufsichtsrats ermöglichen. In diesem Zusammenhang wies der Referent auch auf die „durch die krisenhafte Situation deutlich erhöhte[.]“ Überwachungspflicht des Aufsichtsrats hin.⁵⁶⁹

Am 07.12.2012 beauftragte der Aufsichtsrat die Geschäftsführung, Angebote zur Umsetzung eines externen projektbegleitenden Controllings für den Aufsichtsrat einzuholen. Als Findungskommission zur Vorbereitung der Entscheidung über die

⁵⁶⁶ Vgl. Stellungnahme des MdF vom 16.02.2015, a.a.O., S. 13.

⁵⁶⁷ Vgl. z. B. E-Mail des BetRef. vom 28.11.2012 an die Referenten von Mitgliedern des Finanz- und Prüfungsausschusses; E-Mail des BetRef. vom 04.12.2012 an die FBB; E-Mail des BetRef. vom 20.12.2012 an die FBB (Cc Finanzminister u. a.).

⁵⁶⁸ Vgl. Vermerk des BetRef. aus Ende November 2012 (nicht tagesgenau datiert) an den Finanzminister über die Staatssekretärin zur Vorbereitung auf die Sitzungen des Finanz- und Prüfungsausschusses am 30.11.2012 und des Aufsichtsrats am 07.12.2012 (TOP 2a).

⁵⁶⁹ Vgl. E-Mail des Referenten eines vom Gesellschafter Bund entsandten Aufsichtsratsmitglieds vom 29.11.2012 an das BetRef. u. a.

Auftragsvergabe wurde der Finanz- und Prüfungsausschuss bestimmt, dessen Vorsitzender der Finanzminister war.⁵⁷⁰

In einer vom BetRef. im Auftrag des Finanzministers freigegebenen Leistungsbeschreibung (Stand 20.12.2012) hieß es, dass es „aus Sicht des Aufsichtsrats für die Stärkung seiner Überwachungsfunktion angezeigt“ erscheine, in der Phase bis zur Fertigstellung und Inbetriebnahme des BER „angesichts der anspruchsvollen und komplexen planerischen, technischen und finanziellen Fragen ein auf seine Bedürfnisse ausgerichtetes externes Controllinginstrument einzurichten“. Die Berichte des allein gegenüber dem Aufsichtsrat weisungsgebundenen Beraters sollten die Sachverhaltsdarstellungen und -bewertungen der Beteiligten (FBB-Bauprojektleitung, Projektsteuerer, Bauüberwachung etc.) qualifiziert und kritisch würdigen sowie bei Bedarf ergänzen bzw. richtigstellen. Der Berater solle frühzeitig kritische Aspekte und Handlungsempfehlungen aufzeigen, insbesondere im Hinblick auf die Einhaltung des Zeit- und Kostenrahmens. Vorgesehen war auch eine Teilnahme des Beraters an ausgewählten Terminen der Leitungs- und Überwachungsebenen des BER-Projekts inkl. Besichtigungen der Baustelle.⁵⁷¹

In der Sitzung des Aufsichtsrats am 16.01.2013 stellte ein Bediensteter des BetRef. den nach der neuerlichen Inbetriebnahmeverschiebung anzupassenden Leistungsinhalt dar. Mehrere Aufsichtsratsmitglieder hielten eine Begleitung des Aufsichtsrats für erforderlich, da die entscheidenden Weichen für den Projektfortschritt nun gestellt würden.⁵⁷²

In der Referentenrunde am 05.03.2013 bestand (weiterhin) Einigkeit darüber, dass das Controllinginstrument für den Aufsichtsrat in der derzeitigen kritischen Phase des Projekts erforderlich sei.⁵⁷³

Am 26.03.2013 zirkulierte eine nochmals aktualisierte Version der Leistungsbeschreibung, mit welcher sich der Finanzminister gegenüber dem BetRef. einverstanden erklärte. Die Änderungen bezogen sich im Wesentlichen auf die zwischen-

⁵⁷⁰ Vgl. Protokoll zur Sitzung des Aufsichtsrats am 07.12.2012, S. 4.

⁵⁷¹ Vgl. Leistungsbeschreibung i. d. F. der Überarbeitung durch das BetRef. laut E-Mail des BetRef. vom 20.12.2012 an die FBB (Cc Finanzminister u. a.).

⁵⁷² Vgl. Protokoll zur Sitzung des Aufsichtsrats am 16.01.2013, S. 20 f.

⁵⁷³ Vgl. Protokoll zur Referentenrunde am 05.03.2013, S. 1.

zeitlich erfolgte Absage des Inbetriebnahmeterrmins (27.03.2013) und die Umstellung von einem fortlaufenden auf ein anlassbezogenes Controlling.⁵⁷⁴

In seiner Sitzung am 12.04.2013 stimmte der Aufsichtsrat dem ihm dort vorgestellten Entwurf eines Anstellungsvertrags mit einem zweiten Geschäftsführer (zugleich Vorsitzender der Geschäftsführung) mit Wirkung zum 11.03.2013 zu. In derselben Sitzung teilte ein vom Gesellschafter Bund entsandtes Aufsichtsratsmitglied mit, dass „vor dem Hintergrund der zwischenzeitlich erfolgten Neuaufstellung“ der FBB-Geschäftsführung die Notwendigkeit eines zusätzlichen Controllings für den Aufsichtsrat nicht mehr gesehen werde. Zudem sei eine anlassbezogene Beauftragung jederzeit möglich. Dies sei auch im Finanz- und Prüfungsausschuss am 10.04.2013 übereinstimmend festgehalten worden. Der Aufsichtsrat schloss sich dieser Sichtweise an und hob seinen o. g. Beschluss vom 07.12.2012 auf.⁵⁷⁵

Auf Nachfrage gab das BetRef. im Gespräch mit dem LRH am 19.07.2013 an, dass es aktuell ebenfalls kein Erfordernis für ein projektbegleitendes Controlling für den Aufsichtsrat sehe. Es gehe davon aus, dass die neue Geschäftsführung⁵⁷⁶ funktioniere. Zudem seien mehr Kapazitäten in die Sacharbeit anstatt in die Schaffung einer weiteren Controllinginstanz einzubringen.⁵⁷⁷

3.7.2.2 Kritik am Verzicht auf das projektbegleitende Controlling für den Aufsichtsrat

Mit dem projektbegleitenden Controlling zur Unterstützung des Aufsichtsrats verfolgte dieser bis März 2013 ein aus Sicht des LRH dringend angezeigtes Vorhaben. Das Bauvorhaben BER befand sich seit langem in einer krisenhaften Situation und die Schwere der zu lösenden Aufgaben stellte – wie u. a. in der Leistungsbeschreibung zutreffend dargelegt – hohe Anforderungen an die Überwachungstätigkeit des Aufsichtsrats. Insbesondere seit Mitte 2012 war der Aufsichtsrat fortwährend von massiven Problemen baulicher und organisatorischer Art überrascht worden.

⁵⁷⁴ Vgl. E-Mail des BetRef. vom 26.03.2013 an den Referenten eines Mitglieds des Finanz- und Prüfungsausschusses; E-Mail des BetRef. vom 27.03.2013 an den Finanzminister (Cc Abteilungsleiter); E-Mail des Finanzministers vom 27.03.2013 an das BetRef..

⁵⁷⁵ Vgl. Protokoll zur Sitzung des Aufsichtsrats am 12.04.2013, S. 2 und 4; vgl. auch Protokoll zur Sitzung des Finanz- und Prüfungsausschusses am 10.04.2013, S. 2.

⁵⁷⁶ Diese war zwischenzeitig noch um eine dritte, mit Wirkung zum 21.05.2013 bestellte, Geschäftsführerin mit Zuständigkeit für den Bereich Finanzen erweitert worden; vgl. Protokoll zur Sitzung des Aufsichtsrats am 08.05.2013, S. 2 und http://www.berlin-airport.de/de/_dokumente/unternehmen/ueber-uns/geschaeftsfuehrung/2013-06-foelster.pdf (Link eingesehen am 23.03.2015).

⁵⁷⁷ Mündliche Auskunft des BetRef. im Gespräch mit dem LRH am 19.07.2013.

Nachdem die Notwendigkeit für das Controllinginstrument monatelang betont worden war, ist dem LRH der anschließende Sinneswandel des Aufsichtsrats nicht verständlich.

Was das MdF betrifft, gab dieses zwar an, dem Controllingvorhaben bereits in der Konzeptionsphase zurückhaltend gegenübergestanden zu haben. Allerdings greifen die vom BetRef. im Juli 2013 vorgetragene Argumente zu kurz. Wenn das MdF vorträgt, dass es bereits eine Vielzahl von Controllinginstanzen auf der Baustelle gegeben (s. o.) habe, so ist dem entgegen zu halten, dass diese vertraglich an die FBB gebunden waren und in der Vergangenheit dezidierte Hinweise gegenüber dem Aufsichtsrat vermissen ließen. Dieser Umstand erforderte es umso mehr, dass sich der Aufsichtsrat eines von der FBB unabhängigen, nur ihm gegenüber verantwortlichen Controllers bzw. Beraters bedient. Auch das vom BetRef. vorgetragene Argument, durch die (Anm.: erst zum 11.03. bzw. 21.05.2013 erfolgte) Neubesetzung der Geschäftsführung erübrige sich die Einrichtung eines begleitenden Controllings für den Aufsichtsrat (s. o.), ist allein dadurch widerlegt, dass bereits im August 2012 mit der Berufung eines neuen technischen Geschäftsführers die – heute noch nicht erfüllte – Erwartung verbunden war, das Bauprojekt einem guten Ende zuführen zu können. In Bezug auf den im März 2013 neu berufenen Vorsitzenden der Geschäftsführung hätte das MdF bei seinem o. a. Vortrag im Juli 2013 zudem bedenklich stimmen müssen, dass dieser sich wenige Monate nach seiner Bestellung im Verfahren der Organhaftungsprüfung über eindeutige Vorgaben der Gesellschafter hinweggesetzt hatte (vgl. III. F. 3.3.1, insbesondere 3.3.1.4.3). Nicht zuletzt gab es auch deutliche Hinweise auf grundlegende Defizite in der Gesamtorganisation der FBB⁵⁷⁸ und darauf, dass die Probleme nicht nur auf der Ebene der (früheren) FBB-Geschäftsführung zu verorten waren, sondern u. a. auch bei den Projektleitern⁵⁷⁹ und beim Projektsteuerer⁵⁸⁰.

Entscheidend aber ist, dass sich die eigene Beurteilungssicherheit des Aufsichtsrats in Bezug auf die komplexe Problemlage durch die Neubesetzung der Geschäftsführung nicht erhöhte. Spätestens Anfang 2013, als nicht einmal ein neuer Eröffnungstermin bestimmt werden konnte, hätten die Beteiligten (Aufsichtsrat und Gesellschafter) erkennen können, dass der Aufsichtsrat – der im Wesentlichen durch Regierungsmitglieder, Staatssekretäre und Betriebsrats- bzw. Gewerkschaftsvertreter besetzt ist (vgl. III. A. 1.2.5.2) – sich bei der Überwachung des hochkomplexen

⁵⁷⁸ Vgl. ausführlich III. E.

⁵⁷⁹ Vgl. III. C. 3.7.1.1 zu diesbezüglichen Erkenntnissen des Aufsichtsrats in seiner Sitzung am 16.01.2013.

⁵⁸⁰ Vgl. III. C. 3.7.1.2 (vertragliche und organisatorische Defizite) sowie III. C. 3.5.2.1.

Bauvorhabens BER durch externes und unabhängiges Know-How unterstützen lassen muss.⁵⁸¹ Hierauf hätte die Gesellschaftervertreterin für das Land Brandenburg mit Nachdruck hinwirken sollen. Den ausdrücklichen Verzicht auf die Installierung eines den Aufsichtsrat unterstützenden Controllings schätzt der LRH als schwerwiegend und in die Zukunft hinein wirkend ein.

⁵⁸¹ In den Grenzen des § 111 Abs. 6 AktG (vgl. III. A. 1.2.5.1.2).

3.8 Zusammenfassende Wertung

3.8.1 Entwicklung des Bauvorhabens sowie Handeln der Geschäftsführung und wesentlicher Auftragnehmer der FBB

Im Zeitraum Juni 2010 bis Februar 2013 (Betrachtungszeitraum der Prüfung des LRH) wurde die Inbetriebnahme des BER viermal verschoben. Während dieser Zeit wurden zusätzlich zu der andauernden TGA-Planungsproblematik und den bestehenden bzw. wachsenden Verzügen⁵⁸² fortwährend neue und schwerwiegende Probleme bekannt, insbesondere:

- erheblicher Umplanungsbedarf durch EU-Sicherheitsvorschriften zur Flüssigkeitsmitnahme (Mitte 2010, vgl. III. C. 3.1.3.2);
- Notwendigkeit einer massiven Erweiterung der Entrauchungsanlage (Anfang/Mitte 2011, vgl. III. C. 3.2.2.4);
- umfangreicher Nachrüstungsbedarf bei den Kabeltrassen (Ende 2011, vgl. III. C. 3.3.1.3);
- ungeklärte Schallschutz- und Brandabwehrfragen, die bereits deutlich früher hätten behandelt werden müssen (Ende 2011, vgl. III. C. 3.3.1.2, 3.3.1.4 und 3.3.1.5);
- nicht zugelassene, aber bereits verbaute Brandschutzklappen und Entrauchungskanäle (Ende 2011, vgl. III. C. 3.3.1.4);
- fehlende Verfügbarkeit der Gebädefunktionssteuerung (Ende 2011, vgl. III. C. 3.3.1.4);
- keine Möglichkeit der Erprobung komplexer Boardingprozesse (Ende 2011, vgl. III. C. 3.3.1.4);
- aktuelle Unmöglichkeit einer vollautomatischen Verknüpfung zwischen Brandmeldeanlage und Entrauchung im Fluggastterminal; keine Genehmigungsfähigkeit der halbautomatischen Interimslösung (Anfang 2012, vgl. III. C. 3.4.1.1, 3.4.1.4);

⁵⁸² Vgl. III. C. 3.1.3.1 (neunmonatige TGA-Verzüge Mitte 2010), 3.2.2.5.1 (intransparente Darstellungen der FBB zu den Verzügen ab Anfang 2011), 3.3.1.5, 3.4.3.1 und 3.6.3.2.

- mangelnde Funktionalität der elektronischen Türsteuerung mit dem Lösungsansatz, im „Worst Case“ übergangsweise bis zu 200 Sicherheitskräfte pro Schicht im Dreischichtbetrieb zur manuellen Bedienung einzusetzen (Anfang 2012, vgl. III. C. 3.4.1.4);
- hohes Risiko von Prozessausfällen, Verspätungen und Kapazitätseinbußen bei Betriebsbeginn (Anfang 2012, vgl. III. C. 3.4.1.4);
- Feststellung weiterer gravierender Mängel durch das Bauordnungsamt, z. B. unsachgemäße Nachinstallation von Kabeln nach bereits erfolgter Sachverständigenabnahme (Anfang 2012, vgl. III. C. 3.4.1.4);
- Auflösung der Verträge mit der pg, ohne dass entsprechender Ersatz bereits vertraglich und organisatorisch gesichert war (Mitte 2012, vgl. III. C. 3.5.2.1);
- vom Bauordnungsamt infrage gestellte Genehmigungsfähigkeit der gesamten Brandschutzanlage, insbesondere wegen der genehmigungsabweichend umgesetzten geschossübergreifenden Entrauchung (Mitte 2012, vgl. III. C. 3.6.2.4 f.);
- Fehlen wesentlicher Pläne, u. a. für den Brandschutz und die Kabelverlegung (Mitte 2012, vgl. III. C. 3.6.2.5);
- Feststellung einer Überbelegung der Kabeltrassen (Mitte 2012, vgl. III. C. 3.6.2.5);
- andauernde Entdeckung weiterer Abweichungen zum genehmigten Brandschutzkonzept und auch zu den Planungen; Erfordernis, die geschossübergreifend gebaute Entrauchungsanlage in weiten Teilen auf die Genehmigungslage zurückzuführen (Ende 2012/Anfang 2013, vgl. III. C. 3.7.1.1 f.);
- hoher Rückstand bei der Bearbeitung der Nachträge der Baufirmen und Weigerung dieser, die Montagearbeiten wieder aufzunehmen (Ende 2012, vgl. III. C. 3.7.1.1);
- Identifizierung von 500 weiteren Planungsproblemen, davon 100 mit Inbetriebnahmerelevanz; bisherige Erfassung von 20.000 Mängelpunkten, davon ca. 50 % bedeutsame (Ende 2012, vgl. III. C. 3.7.1.1);

- (weiterhin) fehlende Nutzungskompatibilität zwischen der Steuerung der Brandmeldeanlage und der Gebäudefunktionssteuerung (Ende 2012, vgl. III. C. 3.7.1.1);
- fehlende Systemzuverlässigkeit der Sprinkleranlage (Anfang 2013, vgl. III. C. 3.7.1.2);
- Notwendigkeit der Öffnung bereits geschlossener Decken und des Rückbaus von Kabeln aufgrund von Über- und Fehlbelegungen sowie fehlender Brandschottungen und Dämmungen (Anfang 2013, vgl. III. C. 3.7.1.2);
- (weiterhin) mangelnde Redundanz, Stabilität und Betriebssicherheit der Datenübertragungsnetze (Anfang 2013, vgl. III. C. 3.7.1.2);
- Rohbauschäden an den Pavillons (Anfang 2013, vgl. III. C. 3.7.1.2);
- Feststellung, dass die vertraglichen Vereinbarungen mit den nach Kündigung der pg verpflichteten Planer und Objektüberwachern ungeeignet und die Vertragslage mit dem Projektsteuerer unklar sind (Ende 2012/Anfang 2013, vgl. III. C. 3.7.1.1 f.).

Nachdem der neue technische Geschäftsführer ab August 2012 fortwährend neue und schwerwiegende Probleme identifizierte und dem Aufsichtsrat zur Kenntnis brachte, erlaubte der Zustand der Baustelle Anfang 2013 – ohne eine umfassende Bestandsaufnahme – in weiten Teilen weder Termin- noch Kostenprognosen (vgl. III. C. 3.7.1.3). Aus den ihm verfügbar gemachten Unterlagen muss der LRH den Schluss ziehen, dass zu dem (mit der größten Öffentlichkeitswirkung kommunizierten) Inbetriebnahmetermin 03.06.2012 ein bedenkliches und in wesentlichen Bereichen unerprobtes Flughafenprovisorium mit entsprechender Außenwirkung an den Start gegangen wäre, wenn nicht die pg ihre Unterschrift auf die Fertigstellungsbescheinigung und das Bauordnungsamt nicht infolgedessen seine Zustimmung zur Inbetriebnahme verweigert hätten (vgl. III. C. 3.4.3.2). Weder die alte Geschäftsführung⁵⁸³, noch wesentliche Auftragnehmer der FBB (insbesondere Projektsteuerer und pg) hatten den Aufsichtsrat oder das MdF nach Lage der Akten ab Mitte 2011 über das Ausmaß der Probleme und der zunehmenden Gefährdung des Inbetriebnahmetermins 03.06.2012 klar in Kenntnis gesetzt.⁵⁸⁴ Erst der zum 01.08.2012 neu

⁵⁸³ Meint den am 16.05.2012 abberufenen technischen Geschäftsführer und den am 16.01.2013 abberufenen Sprecher der Geschäftsführung (vgl. III. C. 3.5.1.3 und 3.7.1.1).

⁵⁸⁴ Vgl. III. C. 3.2.2.5.1, 3.2.2.5.3, (3.3.3) und 3.4.3.1.

berufene (und mittlerweile wieder abgesetzte⁵⁸⁵) technische Geschäftsführer zeigte die bestehenden Probleme sukzessive auf und legte dar, dass das bisherige Vorgehen und die Organisation der FBB grundlegend geändert werden müsse, um zu einer validen Terminplanung zu gelangen.⁵⁸⁶

3.8.2 Handeln des Aufsichtsrats

3.8.2.1 Beschlussfassung über neue Inbetriebnahmetermine

Dem Aufsichtsrat ist zum einen vorzuhalten, dass er bei seinen Beschlussfassungen über die jeweils neuen Inbetriebnahmetermine die regulären Einberufungsfristen nicht einhielt und auf Basis äußerst kurzfristiger Entscheidungsvorlagen beriet.⁵⁸⁷ Dabei erforderte gerade die Bestimmung und Bekanntgabe des Eröffnungstermins besondere Sorgfalt, denn ein hinreichend abgesicherter Inbetriebnahmetermin war auch für die Gewährleistung eines geordneten Bauablaufs bedeutsam, um Schaden von der Gesellschaft abzuwenden. Hierzu im Widerspruch war der Inbetriebnahmetermin 03.06.2012 mit erheblichen Risiken behaftet.⁵⁸⁸ Wie dieser war auch der darauffolgende Inbetriebnahmetermin 17.03.2013 – ebenso später der 27.10.2013 – zum Zeitpunkt seiner Festlegung (Mai 2012) z. B. noch nicht von den Baufirmen bestätigt worden. Hier lag auch nicht einmal ein einheitliches Verständnis aller Beteiligten zum Stand der Planungsunterlagen vor und mit der Auflösung der Verträge mit der pg ergab sich ein weiteres zu bewältigendes Problemfeld unter vielen.⁵⁸⁹

Der LRH führt die übereilte Festlegung der neuen Inbetriebnahmetermine darauf zurück, dass zur Vermeidung von Zeit- und finanziellen Verlusten, wohl aber auch von Einbußen an Glaubwürdigkeit und Reputation, jeweils so schnell wie möglich ein neuer Termin kommuniziert werden sollte.⁵⁹⁰

⁵⁸⁵ Vgl. Pressemitteilung der FBB vom 23.10.2013 unter <http://www.berlin-airport.de/de/presse/pressemitteilungen/2013/2013-10-23-aufsichtsrat/index.php> (Link am 25.09.2014 eingesehen).

⁵⁸⁶ Vgl. III. C. 3.6.2.5, 3.6.2.6 und 3.7.1.1 ff.

⁵⁸⁷ Vgl. III. C. 3.1.3.5.2, 3.5.2.1 und 3.6.3.2.

⁵⁸⁸ Vgl. III. C. 3.1.3.5, 3.2.1 und 3.2.2.5.2.

⁵⁸⁹ Vgl. III. C. 3.1.3.5.2, 3.5.2.1 und 3.6.3.2.

⁵⁹⁰ Vgl. auch III. C. 3.5.2.1.

3.8.2.2 Laufende Überwachung

Auch die Intensität der laufenden Überwachung durch den Aufsichtsrat war der Bedeutung und dem problematischen Verlauf des Bauvorhabens BER nach Lage der Akten lange Zeit nicht angemessen. So orientierte sich die Sitzungsfrequenz des Aufsichtsrats trotz bereits einmal erfolgter Inbetriebnahmeverschiebung im Juni 2010, des engen Zeitplans bis zum neuen Inbetriebnahmetermin (03.06.2012) und der risikobehafteten und nicht planmäßig erfüllten Voraussetzungen für diesen Termin bis April 2012 lediglich an dem im CGK empfohlenen Minimum quartalsweiser Sitzungen. Das Wohl der Gesellschaft, welches durch die negative Entwicklung des Bauvorhabens stark gefährdet war, hätte eine höhere Sitzungsfrequenz erfordert. Insbesondere der Projektausschuss fiel durch eine zehnmonatige Sitzungslücke zwischen Juni 2011 und April 2012 auf, obwohl sich die Problemlage in diesem Zeitraum stetig zuspitzte.⁵⁹¹

In qualitativer Hinsicht war aus den dem LRH vorgelegten Akten u. a. nicht ersichtlich, dass der Aufsichtsrat im Zeitraum Juli 2010 bis Juni 2011 das (Nicht-)Eintreten der von der FBB benannten Voraussetzungen für eine Inbetriebnahme des BER zum 03.06.2012 mit der gebotenen Sorgfalt überwacht hätte. Ausweislich der Sitzungsprotokolle fehlte es an Nachfragen zu den Berichten der Geschäftsführung, wobei der Projektausschuss im Juni 2011 sogar auf die gesonderte Berichterstattung der FBB zur Bewältigung der Auswirkungen aus den EU-Sicherheitsvorschriften zur Flüssigkeitsmitnahme und der TGA-Planungsproblematik verzichtete, obwohl hierin wesentliche Risikofaktoren für den weiteren Projektverlauf lagen (vgl. III. C. 3.2.3.2). Zu kritisieren ist u. a. auch, dass der Aufsichtsrat und der Finanz- und Prüfungsausschuss trotz der Zuspitzung der Problemlage Ende 2011 und des näher rückenden Eröffnungstermins die FBB-Berichte zum Baustatus nach der Protokollage im Wesentlichen nur zu Kenntnis nahmen (vgl. III. C. 3.3.2.2; der Projektausschuss tagte in dieser Phase nicht). In sämtlichen Sitzungen im Zeitraum Juni 2010 bis April 2012 verzichteten der Aufsichtsrat und seine Ausschüsse trotz der Verzögerungen beim Abschluss der Terminalsicherungsvereinbarungen und der ihm zur Kenntnis gebrachten Zweifel von bauausführenden Baufirmen an der Erreichbarkeit dieses Termins darauf, diese anzuhören.⁵⁹²

⁵⁹¹ Vgl. III. A. 1.2.4, III. C. 3.2.3.1, 3.3.2.1 und 3.4.3.1.

⁵⁹² Vgl. III. C. 3.1.3.3, 3.2.3.2, 3.3.2.2 und 3.4.3.1.

Erst nach der zweiten Inbetriebnahmeverschiebung im Mai 2012 tagten der Aufsichtsrat und seine Ausschüsse vermehrt und erst ab diesem Zeitpunkt verbesserte sich die Qualität der in den Sitzungsprotokollen dokumentierten Nachfragen und Erörterungen.⁵⁹³ Angesichts des Umstands, dass der Aufsichtsrat kontinuierlich von schwerwiegenden baulichen und organisatorischen Problemen überrascht wurde, bleibt jedoch unverständlich, dass er im Frühjahr 2013 auf das – bereits konkret geplante – projektbegleitende Controlling für den Aufsichtsrat verzichtete (vgl. III. C. 3.7.2.2).

In diesem Zusammenhang sei auch nochmal darauf hingewiesen, dass der Aufsichtsrat in seiner Sitzung am 16.05.2012 die Informationspolitik der Geschäftsführung und des Projektsteuerers scharf kritisierte und festgestellt hat, dass eine „gewisse Bösgläubigkeit [...] nach den Erfahrungen von 2010 sehr angebracht gewesen“ wäre. (Vgl. Kapitel III. C. 3.5.1.3.)

3.8.3 Handeln des MdF

3.8.3.1 Unterstützungstätigkeit des Beteiligungsreferats für die Gesellschaftervertreter

In Anbetracht des zunehmend problematischen Projektverlaufs unterlag auch die Betätigung des MdF als Gesellschaftervertreter zunehmend strengeren Sorgfaltskriterien. Dabei durften der Finanzminister⁵⁹⁴ bzw. ab März 2011 die Staatssekretärin (vgl. III. C. 3.2.4.1) – beide in ihrer Rolle als Gesellschaftervertreter/in – zunächst grundsätzlich darauf vertrauen, vom BetRef. – welchem insoweit zahlreiche Informationsquellen zur Verfügung standen⁵⁹⁵ – korrekt und 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).

⁵⁹³ Vgl. III. A. 1.2.4, III. C. 3.6.3.1 und 3.7.1.4.

⁵⁹⁴ bis zu seiner Berufung in den Aufsichtsrat der FBB im März 2011

⁵⁹⁵ Vgl. III. A. 2.2.4.2.

So geht aus den Unterlagen u. a. nicht hervor, dass das BetRef. sich mit den Risiken, die mit den jeweiligen Inbetriebnahmetermi- nen verbunden waren, ausrei- chend und kritisch auseinandergesetzt und den/die Gesellschaftervertreter/in hier- über angemessen informiert hat.⁵⁹⁶ Bereits nach der ersten Inbetriebnahmever- schiebung 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 problematischen und planabweichenden Projektverlaufs zahlreiche kritische Fest- stellungen treffen und von der FBB zu beantwortende Fragen formulieren müssen, auch wenn die Geschäftsführung wiederkehrend zusicherte, dass die Flughafenin- betriebnahme zum 03.06.2012 gesichert sei. Dies gilt umso mehr, als sich Einschät- zungsvermögen und Berichterstattung der FBB-Geschäftsführung bereits im Zusammenhang mit der ersten Inbetriebnahmeverschiebung Mitte 2010 als frag- würdig erwiesen hatten.

Erst nach der zweiten Inbetriebnahmeverschiebung im Mai 2012 fielen die Ausarbei- tungen des BetRef. – zum Teil – deutlich differenzierter und kritischer aus.⁵⁹⁷

Die unzureichende Überwachungstätigkeit des Aufsichtsrats bis Anfang 2012 beanstandete das BetRef. – bis auf die Empfehlung an den Finanz- und Prüfungs- ausschuss, sich mit dem internen Kontrollsystem und Risikomanagementsystem der FBB zu befassen (vgl. III. E. 4.4) – nicht.⁵⁹⁸ Allerdings hätte sich eine insoweit deutli- che 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.

3.8.3.2 Handeln der Gesellschaftervertreter, insbesondere der Staatssekretärin ab März 2011

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

⁵⁹⁶ Vgl. III. C. 3.1.4, 3.2.4.2, 3.5.2.2 und 3.6.4.3.

⁵⁹⁷ Vgl. III. C. 3.2.4.2, 3.3.3, 3.6.4.2 und 3.7.1.5.

⁵⁹⁸ Vgl. III. C. 3.2.4.3, 3.3.3 und 3.4.3.1.

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.⁵⁹⁹

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.⁶⁰⁰

Der LRH verkennt 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;

⁵⁹⁹ Vgl. III. C. 3.1.4, 3.2.4.2 f., 3.3.3, 3.4.3.1, 3.5.2.2, 3.6.4.2 f. und 3.7.1.5.

⁶⁰⁰ Vgl. III. C. 3.1.4, 3.2.4.3, 3.5.2.2 und 3.6.4.3 sowie Antworten des MdF vom 06.04.2013 auf die Fragen 3.9 d) und 3.12 a) des LRH-Fragenkatalogs, a.a.O.

- 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. 3.7.2.2);
- 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 ist⁶⁰¹;
- 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 müssen⁶⁰².

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 verharrt hätte, ohne von den genannten gesellschaftsrechtlichen Einflussmöglichkeiten gegenüber der Geschäftsführung und dem Aufsichtsrat Gebrauch zu machen.

⁶⁰¹ Vgl. III. C. 3.5.2.2 und 3.6.4.3.

⁶⁰² Vgl. III. C. 3.7.1.5.

D Kapitalmehrbedarf der FBB gemäß Landeshaushaltsplan 2013/2014

1 Berechnungen der FBB zum Kapitalmehrbedarf

Mit dem Haushaltsgesetz 2013/2014 vom 18.12.2012 wurden Zuweisungen an die FBB in Höhe von insgesamt 444 Mio. Euro in den Haushaltsplan 2013/2014 eingestellt.⁶⁰³ Dieser Betrag entsprach dem Anteil des Gesellschafters Land Brandenburg (37 %) an dem von der FBB ermittelten Kapitalmehrbedarf von 1,2 Mrd. Euro, dessen Zusammensetzung sich seit Jahresmitte 2012 u. a.⁶⁰⁴ wie folgt veränderte:

Annahmen und Aufgliederung des Kapitalmehrbedarfs	20.06.2012	07.09.2012	07.12.2012
Geplanter Inbetriebnahmetermin	17.03.2013	27.10.2013	27.10.2013
Zugrunde gelegtes Schallschutzziel	0 x 55 dB(A)	< 0,5 x 55 dB(A) zzgl. Risikovorsorge für den Fall 0 x 55 dB(A)	< 0,5 x 55 dB(A)
Schallschutz - Erwartungswert - Risikovorsorge	591 Mio. Euro 591 Mio. Euro 0 Mio. Euro	480 Mio. Euro 305 Mio. Euro 175 Mio. Euro	305 Mio. Euro 305 Mio. Euro 0 Mio. Euro
Verschiebungsbedingte Mehrkosten (inkl. Baumehrkosten)	113 Mio. Euro	292 Mio. Euro	289 Mio. Euro
Baukostenneubewertung	276 Mio. Euro	276 Mio. Euro	265 Mio. Euro
Bisher nicht berücksichtigte Firmenforderungen			199 Mio. Euro
Sonstige Risikovorsorge	203 Mio. Euro	158 Mio. Euro	148 Mio. Euro
Schadenersatz	69 Mio. Euro	69 Mio. Euro	69 Mio. Euro
Reserven / Sonstiges (Saldo)	-75 Mio. Euro	-75 Mio. Euro	-75 Mio. Euro
Summe	1.177 Mio. Euro	1.200 Mio. Euro	1.200 Mio. Euro

Tabelle 2: Aufschlüsselung des von der FBB geltend gemachten Kapitalmehrbedarfs zu verschiedenen Zeitpunkten (Quellenangaben: Siehe Folgeseiten)

⁶⁰³ Vgl. Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Brandenburg für die Haushaltsjahre 2013 und 2014 vom 18.12.2012, Kapitel 20 610, Titel 831 60.

⁶⁰⁴ Daneben gab es weitere Berechnungs(zwischen)stände, welche jedoch nicht näher im Aufsichtsrat erörtert wurden, vgl. z. B. Berechnungsstände 07.08.2012 und 29.08.2012, wiedergegeben im Bericht der Bürgercontroller aus Anfang September 2012 (nicht datiert) im Vorfeld der Sitzung des Aufsichtsrats am 07.09.2012, S. 15.

1.1 Kapitalmehrbedarf Stand 20.06.2012⁶⁰⁵

Nach der Verschiebung des Inbetriebnahmeterrmins 03.06.2012 im Mai 2012 ermittelte die FBB einen zusätzlichen Kapitalbedarf in Höhe von 1.177 Mio. Euro. Das Verfahren zur Ermittlung dieses Bedarfs wurde durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft analysiert, nach deren Einschätzung die FBB grundsätzlich sachgerechte Methoden und Ansätze verwendete. Allerdings sei die Qualität der Schätzungsergebnisse durch die Kündigung der pg und derzeit andauernde Restrukturierungsmaßnahmen im Projekt eingeschränkt. Die der Kostenhochrechnung zugrunde liegende Datenbank weise teilweise Mängel auf. Methodik und Systematik der Ermittlung des Business Plans erschienen vor dem Hintergrund der nicht abstimmbaren Planungen für den Zweck der kurzfristigen Planung ungeeignet. Die kaufmännische Kompetenz im Projekt müsse gestärkt werden.⁶⁰⁶

Von dem Gesamtkapitalmehrbedarf (1.177 Mio. Euro) entfielen 591 Mio. Euro auf bislang nicht budgetierte Schallschutzkosten, basierend auf einem Tagschutzziel von 0 x 55 dB(A) gemäß Beschluss des OVG vom 15.06.2012.⁶⁰⁷ Eventuelle Mehransprüche von Anwohnern außerhalb des Tagschutzgebiets⁶⁰⁸ und aus höheren Verkehrswerten⁶⁰⁹ waren in diesem Betrag nicht berücksichtigt.⁶¹⁰ Laut einem Vermerk der Staatskanzlei vom 19.06.2012 sprach die FBB gegenüber dem Finanz- und Prüfungsausschuss des Aufsichtsrats nicht nur von Mehrkosten von 591 Mio. Euro, sondern von etwa 700 Mio. Euro.⁶¹¹

Schadenersatzansprüche aufgrund der Inbetriebnahmeverschiebung auf den 17.03.2013 wurden insoweit berücksichtigt, wie diese vertraglich begründet waren (69 Mio. Euro). Hierbei handelte es sich im Wesentlichen um kurzfristige Risiken aus Entgelteinbehalten der Fluggesellschaften (64 Mio. Euro) und im Übrigen um

⁶⁰⁵ Für eine tabellarische Berechnungsübersicht vgl. Folienpräsentation „Analyse des Verfahrens zur Ermittlung des Mehraufwandes und Plausibilisierung der Liquiditätsplanung“ einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vom 20.06.2012, S. 7, und Präsentationsfolie 38 der FBB zur Aufsichtsratssitzung am 22.06.2012.

⁶⁰⁶ Vgl. Folienpräsentation „Analyse des Verfahrens zur Ermittlung des Mehraufwandes und Plausibilisierung der Liquiditätsplanung“, a.a.O., S. 5, 10, 12, 23 f.

⁶⁰⁷ Vgl. hierzu auch Abschnitt III. B. 2.1 (dort zum Beschluss des OVG vom 15.06.2012 und zum Vermerk des BetRef. vom gleichen Tag).

⁶⁰⁸ Vgl. hierzu Abschnitt III. B. 2.1 (dort Fußnote zum Bericht der Bürgencontroller aus Mitte Juni 2012).

⁶⁰⁹ Vgl. hierzu Abschnitt III. B. 2.1 (dort Fußnote zum Vermerk des BetRef. vom 15.06.2012).

⁶¹⁰ Vgl. Folienpräsentation „Analyse des Verfahrens zur Ermittlung des Mehraufwandes und Plausibilisierung der Liquiditätsplanung“, a.a.O., S. 20; Bericht der Bürgencontroller aus August 2012 (Teil I) im Vorfeld der Sitzung des Aufsichtsrats am 16.08.2012, S. 20; Vermerk des BetRef. vom 15.06.2012 zur Vorbereitung der Sitzungen des Finanz- und Prüfungsausschusses am 20.06.2012 und des Aufsichtsrats am 22.06.2012 (TOP 2.3).

⁶¹¹ Vgl. Vermerk der Staatskanzlei vom 19.06.2012 zur Vorbereitung der Sitzung des Aufsichtsrats am 22.06.2012, S. 6 (in der Staatskanzlei eingesehen).

Vertragsstrafen. Die FBB lehnte nicht vertraglich begründete Schadenersatzforderungen dem Grunde nach ab bzw. ging davon aus, dass diese nicht gerichtlich durchsetzbar sind. Dabei stützte sie sich auf ein rechtliches Kurzgutachten bezüglich der „Anspruchsgrundlage einer ausgewählten Airline gegenüber FBB“.⁶¹²

Die in den 1.177 Mio. Euro enthaltene Baukostenneubewertung basierte auf der Annahme, dass die Entrauchungsanlage entsprechend den Planungen technisch machbar und genehmigungsfähig ist.⁶¹³

Der Kapitalbedarf sollte hauptsächlich (im Umfang von 1.113 Mio. Euro) durch Eigenkapital der Gesellschafter und im Übrigen durch Gesellschafterdarlehen gedeckt werden; eine Finanzierungsmöglichkeit über Bankdarlehen schloss die FBB aufgrund des geringen Schuldendeckungsgrads aus.⁶¹⁴ In der Sitzung des Aufsichtsrats am 22.06.2012 teilte die o. g. Wirtschaftsprüfungsgesellschaft mit, dass die FBB ohne die Deckung des Kapitalbedarfs kurzfristig illiquide werden könne.⁶¹⁵

Mit E-Mail vom 02.08.2012 teilte das BetRef. dem Finanzminister und der Staatssekretärin (Cc) mit, dass Vertreter des Gesellschafters Bund in der Referentenrunde am gleichen Tag ins Gespräch gebracht hätten, über den von der FBB genannten Kapitalbedarf von 1.177 Mio. Euro hinaus Haushaltsvorsorge zu treffen. Die FBB-Geschäftsführung habe den Bedarf für eine branchenübliche Eigenkapitalausstattung auf 1,6-1,7 Mrd. Euro beziffert. Das BetRef. habe für das Land Brandenburg erklärt, dass aus hiesiger Sicht lediglich Mittel in Höhe von 1.177 Mio. Euro veranschlagungsreif seien. Zudem müssten die Zahlen mit dem Notifizierungsantrag bei der Europäischen Kommission deckungsgleich sein und „[es] wurde auf die gravierend negativen politischen Folgen hingewiesen, wenn in der jetzigen Situation

⁶¹² Vgl. Folienpräsentation „Analyse des Verfahrens zur Ermittlung des Mehraufwandes und Plausibilisierung der Liquiditätsplanung“, a.a.O., S. 7 und 17 f.; vgl. auch Bericht der Bürgencontroller aus August 2012 (Teil I), a.a.O., S. 17.

⁶¹³ Vgl. Folienpräsentation „Analyse des Verfahrens zur Ermittlung des Mehraufwandes und Plausibilisierung der Liquiditätsplanung“, a.a.O., S. 11 und 18.

⁶¹⁴ Vgl. Vermerk des BetRef. vom 15.06.2012, a.a.O., (TOP 2.3); Vermerk des BetRef. vom 13.09.2012 zur Vorbereitung der (dann verschobenen; Anm des LRH) Gesellschafterversammlung am 18.09.2012 an die Staatssekretärin; bereits auch Protokoll zur Sitzung des Finanz- und Prüfungsausschusses am 01.12.2011, S. 3. Die Bereitstellung von zusätzlichem Eigenkapital durch die Gesellschafter wurde ursprünglich als letztmögliches Mittel für den – dann eingetretenen – Fall, dass die Banken nicht zu einer weiteren Langfristfinanzierung bereit sind, angesehen; vgl. Vermerk des BetRef. vom 12.06.2012 zur Vorbereitung des FBB-Gesellschaftergesprächs am 15.06.2012 an den Finanzminister über die Staatssekretärin; E-Mail des BetRef. vom 09.07.2012 an den Finanzminister, den zuständigen Abteilungsleiter und das Bürgerschaftsreferat im MdF. Vgl. auch Vermerk des BetRef. vom 14.12.2012 an die Staatssekretärin, S. 6 („Aufrechterhaltung der Zahlungsfähigkeit“ der FBB).

⁶¹⁵ Vgl. Protokoll zur Sitzung des Aufsichtsrats am 22.06.2012, S. 15.

höhere Zahlen genannt würden.⁶¹⁶

1.2 Kapitalmehrbedarf Stand 07.09.2012⁶¹⁷

In der Sitzung des Aufsichtsrats am 07.09.2012 – in welcher der Inbetriebnahmetermin ein weiteres Mal, vom 17.03.2013 auf den 27.10.2013, verschoben wurde – stellte die FBB den angepassten Kapitalbedarf (1.200 Mio. Euro) vor. Demnach erhöhten sich u. a. die verschiebungsbedingten Mehrkosten infolge der erneuten Inbetriebnahmeverschiebung um 179 Mio. Euro.⁶¹⁸

Der Ansatz für die Schallschutzkosten (bislang 591 Mio. Euro) wurde um 111 Mio. Euro, im Wesentlichen wegen der angenommenen Umsatzsteuerfreiheit bei Entschädigungsfällen, verringert.⁶¹⁹ Bereits in der Referentenrunde am 29.08.2012 hatte die FBB eine diesbezügliche Neuberechnung der Schallschutzkosten erläutert, wobei die vom Steuerberater der FBB erarbeitete umsatzsteuerliche Auffassung noch nicht mit dem zuständigen Finanzamt abgestimmt war.⁶²⁰ Der verbliebene Schallschutzkostenansatz (480 Mio. Euro) war aufgeteilt in einen Erwartungswert von 305 Mio. Euro auf Basis eines Tagschutzziels von nunmehr < 0,5 x55 dB(A) und eine Risikovorsorge von 175 Mio. Euro für den Fall, dass die Vollzugshinweise des MIL vom 15.08.2012 einer gerichtlichen Überprüfung nicht standhalten.⁶²¹ Des Weiteren wurde der Ansatz für die sonstige Risikovorsorge um 45 Mio. Euro vermindert.⁶²² Im Saldo erhöhte sich der Kapitalbedarf gegenüber dem bisherigen

⁶¹⁶ Vgl. E-Mail des BetRef. vom 02.08.2012 an den Finanzminister (Cc die Staatssekretärin u. a.) und weitere Empfänger).

⁶¹⁷ Für eine tabellarische Berechnungsübersicht vgl. die Präsentationsfolien der Geschäftsführung zu Tagesordnungspunkt (TOP) 5.1 der Aufsichtsratssitzung am 07.09.2012 und Bericht der Bürgencontroller vom 12.09.2012, S. 9; vgl. auch Pressemitteilung der FBB vom 07.09.2012 (verfügbar unter <http://www.berlin-airport.de/de/presse/pressemitteilungen/index.php/archiv/2012>; Link am 15.04.2014 eingesehen).

⁶¹⁸ Vgl. Präsentationsfolien der Geschäftsführung zu TOP 3.1.3 der Sitzung des Aufsichtsrats am 07.09.2012.

⁶¹⁹ Vgl. Bericht der Bürgencontroller vom 12.09.2012, S. 10 und Präsentationsfolien der Geschäftsführung zur Sitzung des Aufsichtsrats am 07.09.2012. Entschädigungszahlungen werden erforderlich, soweit das Schallschutzziel nicht durch bauliche Maßnahmen erreicht werden kann. Dabei unterstellte die FBB, dass für 85 % der Gebäude eine Entschädigung in Höhe von 30 % des Verkehrswerts (welcher durchschnittlich mit 200.000 Euro angesetzt ist) zu zahlen ist. Vgl. hierzu Abschnitt III. B. 2.1 (dort Fußnote zum Vermerk des BetRef. vom 15.06.2012).

⁶²⁰ Vgl. Protokoll zur Referentenrunde am 29.08.2012 (TOP 3.1.2) und E-Mail des BetRef. vom 29.08.2012 an den Finanzminister und (Cc) u. a. die Staatssekretärin. Laut Schreiben der Steuerberater der FBB an das Finanzamt Königs Wusterhausen vom 03.09.2012 kann den umsatzsteuerrechtlichen Regelungen nicht zweifelsfrei entnommen werden, ob die von der FBB zu leistenden Entschädigungszahlungen der Steuerpflicht unterliegen oder ob sie nicht steuerbaren Schadensersatz darstellen.

⁶²¹ Vgl. Bericht der Bürgencontroller vom 12.09.2012, S. 8 ff.; vgl. auch III. B. 2.1.

⁶²² Vgl. Bericht der Bürgencontroller vom 12.09.2012, S. 9 f.

Stand (20.06.2012, 1.177 Mio. Euro) um 23 Mio. Euro auf insgesamt 1.200 Mio. Euro.

In ihren Vorlagen zur o. g. Sitzung des Aufsichtsrats bezifferte die FBB das Risiko von Schadenersatzansprüchen, welche verschiedene Nutzer gegenüber der FBB wegen „der BER-Inbetriebnahmeverschiebung“ angekündigt hätten⁶²³, auf 140 Mio. Euro; die Eintrittswahrscheinlichkeit sei gegenwärtig nicht bestimmbar.⁶²⁴ Dieses Risiko war in der Kapitalmehrbedarfsrechnung Stand 07.09.2012 nicht berücksichtigt.

Der Aufsichtsrat nahm in dieser Sitzung zustimmend zur Kenntnis, dass nach dem Finanzierungskonzept der Geschäftsführung „ein zusätzlicher Kapitalbedarf für das Projekt BER i. H. v. bis zu 1,2 Mrd. Euro“ besteht.⁶²⁵ Am gleichen Tag veröffentlichte die FBB diese Zahl per Pressemitteilung.⁶²⁶

In ihrem Bericht vom 12.09.2012 zitierten die Bürgencontroller u. a. die Aussage der FBB, laut der die o. g. Verringerung der Risikovorsorge um 45 Mio. Euro „pauschal“ aufgrund einer „Wunsch-Vorgabe“ der Gesellschafter geschehen sei, wonach der langfristige Finanzierungsbedarf einen Betrag von 1.200 Mio. Euro möglichst nicht überschreiten möge. Die FBB habe die Verringerung des Risikopuffers für vertretbar erachtet.⁶²⁷ An dieser Stelle verweist der LRH auf die abweichende jedoch unbelegte Darstellung des MdF in Anlage 2 zu dieser Prüfungsmitteilung, dort Nr. 42.5.

Das Bürgschaftsreferat im MdF bewertete es in seinem Vermerk vom 13.09.2012 als sehr kritisch, dass es „offenbar selbst [den Bürgencontrollern]⁶²⁸ nicht gelingt, [...] die Finanzierungsplanungen der FBB zu beurteilen.“ Dies folge dem Umstand, dass die Geschäftsführung noch keine abschließenden Planungen vorlegen könne und auch erhebliche technische Probleme erst noch planerisch gelöst werden müssten,

⁶²³ Vgl. auch den Bericht der Bürgencontroller vom 30.11.2012, S. 48 und Antwort der Landesregierung zu Frage 11 aus der Kleinen Anfrage 2330 vom 27.08.2012 (Landtag Brandenburg, Drucksache 5/6160, verfügbar unter http://www.parldok.brandenburg.de/parladoku/w5/drs/ab_6100/6160.pdf; Link am 15.04.2014 eingesehen).

⁶²⁴ Vgl. Vorlagen der Geschäftsführung zu TOP 5.5.1 der Aufsichtsratssitzung am 07.09.2012. (Der LRH weist darauf hin, dass die Geschäftsführung die Eintrittswahrscheinlichkeit für dasselbe Risiko im späteren Management Report zur Aufsichtsratssitzung am 12.06.2013 (außerhalb des Betrachtungszeitraums) als „groß“ einschätzt.)

⁶²⁵ Vgl. Protokoll zur Sitzung des Aufsichtsrats am 07.09.2012, S. 11.

⁶²⁶ Vgl. Pressemitteilung der FBB vom 07.09.2012, a.a.O., im Wortlaut: „Der Aufsichtsrat nimmt zustimmend zur Kenntnis, dass nach dem Finanzierungskonzept der Geschäftsführung ein zusätzlicher Kapitalbedarf für den BER von bis zu 1,2 Mrd. Euro besteht.“ und „Trotz des verlängerten Zeitraums bis zur Eröffnung Ende Oktober 2013 bleibt der Kapitalbedarf im Rahmen von insgesamt 1,2 Mrd. Euro.“

⁶²⁷ Vgl. Bericht der Bürgencontroller vom 12.09.2012, S. 10.

⁶²⁸ Das Bürgschaftsreferat bezog sich auf den vorgenannten Bericht der Bürgencontroller vom 12.09.2012.

bevor einer baulichen Behebung entgegen gesehen werden könne (z. B. Entrauchung, Umbauten Check-In, Dimensionierung der Kabelschächte). Das vorgelegte Finanzierungskonzept sei vorläufig nicht belastbar. Diesen Vermerk und den o. g. Bericht der Bürgencontroller vom 12.09.2012 übersandte das Bürgschaftsreferat dem BetRef. am Mittag des 13.09.2012 per E-Mail.⁶²⁹

Ebenfalls am 13.09.2012 traf das BetRef. in einem Vermerk an die Staatssekretärin die Bewertung, dass der Kapitalmehrbedarf Stand 07.09.2012 „durch plausible Anpassungen“ der vorherigen – noch auf dem Eröffnungstermin 17.03.2012 beruhenden – Berechnung begründet war. Den im Vermerk enthaltenen Vorschlag des BetRef., dem geplanten Gesellschafterbeschluss über die Kapitalzuführung von bis zu 1.200 Mio. Euro zuzustimmen, billigte die Staatssekretärin am selben Tag.⁶³⁰

In der Sitzung des Finanz- und Prüfungsausschusses am 17.10.2012 teilte die Geschäftsführung mit, dass zwischenzeitlich (weitere) Klagen anhängig seien, die auf die Gewährleistung eines Tagschutzziels von 0 x 55 dB(A) (Maximalpegelhäufigkeit) gerichtet sind.⁶³¹

Die Gesellschafterversammlung nahm am 01.11.2012 zur Kenntnis, dass nach dem von der Geschäftsführung am 07.09.2012 vorgelegten Finanzierungskonzept ein zusätzlicher Kapitalbedarf von bis zu 1.200 Mio. Euro bestand und beschloss, der FBB die Mittel – vorbehaltlich der Genehmigung durch die Europäische Kommission – bedarfsgerecht zuzuführen.⁶³²

In der Sitzung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen des Landtags Brandenburg am 23.11.2012 wurde die 2. Lesung des Haushaltsgesetzes 2013/2014 (a.a.O.) vorbereitet. Dort nahm der Finanzminister Stellung zu den vorgesehenen Zuweisungen an die FBB in Höhe von 444 Mio. Euro (37 % von 1,2 Mrd. Euro). Den Bedarf der FBB in Höhe von 1,2 Mrd. Euro bezeichnete er als „Gesamtfinanzbedarf“. Die darin enthaltene Risikovorsorge erachtete er als u. a. „ausreichend bezüglich des Schallschutzes [und] bezüglich der Fertigstellung der notwendigen Investiti-

⁶²⁹ Vgl. Vermerk des Bürgschaftsreferats im MdF vom 13.09.2012 und E-Mail des Bürgschaftsreferat an das BetRef. vom 13.09.2012 (12:13 Uhr).

⁶³⁰ Vgl. Vermerk des BetRef. vom 13.09.2012 zur Vorbereitung der (dann auf den 01.11.2012 verschobenen; Anm. des LRH) Gesellschafterversammlung am 18.09.2012. Der Vermerk war an die Staatssekretärin mit der Bitte um Billigung gerichtet und sollte laut Verfügung auch dem Finanzminister zur Kenntnis zugehen.

⁶³¹ Vgl. Protokoll zur Sitzung des Finanz- und Prüfungsausschusses am 17.10.2012 mit Fortsetzung am 01.11.2012, S. 6. Vgl. zur Schallschutzthematik auch Abschnitt III. B.

⁶³² Vgl. Protokoll zur Gesellschafterversammlung am 01.11.2012, S. 2 f.

onen, damit der Flughafen zum jetzt vorgesehenen Termin [27.10.2013] in Betrieb geht⁶³³.

In ihrem Bericht vom 30.11.2012 konnten die Bürgencontroller die Angemessenheit der Ansätze des FBB-Finanzierungskonzepts nicht beurteilen. Sie bezweifelten insbesondere, dass die angesetzten Risikopositionen für bauliche Investitionen noch ausreichend bemessen sind. Ferner wiesen sie darauf hin, dass für das von der FBB angegebene Potenzial an Schadenersatzansprüchen infolge der Inbetriebnahmeverschiebung auf den 17.03.2013 (140 Mio. Euro, s. o.) keine Risikoposition besteht.⁶³⁴

Das Bürgschaftsreferat im MdF vermerkte am 03.12.2012, dass hinsichtlich des Finanzierungskonzepts die nach wie vor nicht geklärte Brandschutzproblematik, die ungeklärten Fragen der TGA und die baulichen Mängel in den Pavillons und im Terminal als besonders gravierend anzusehen seien. Infolge der nicht abgeschlossenen Planungen könnten die kosten- und zeitmäßigen Auswirkungen von Plannachträgen, baulichen Nachbesserungen und ggf. Sanierungen nicht seriös beurteilt werden.⁶³⁵ (Vgl. hierzu auch III. C. 3.7.1.)

1.3 Kapitalmehrbedarf Stand 07.12.2012⁶³⁶

In der Berechnung Stand 07.09.2012 war die FBB von der Umsatzsteuerfreiheit bei Entschädigungszahlungen ausgegangen und hatte deshalb den bisherigen Ansatz (591 Mio. Euro) für die Schallschutzkosten um ca. 111 Mio. Euro (auf 480 Mio. Euro) verringert. (Vgl. III. D. 1.2.). Einen diesbezüglichen Antrag auf verbindliche Auskunft stellten die Steuerberater der FBB am 10.10.2012 beim Finanzamt Königs Wusterhausen. Das Finanzamt entsprach diesem Antrag am 26.11.2012.⁶³⁷ Das MdF gab an, die verbindliche Auskunft erst deutlich nach dem 07.12.2012 von der

⁶³³ Vgl. Protokoll zur 44. Sitzung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen im Landtag Brandenburg am 23.11.2012, P-AHF 5/44, S. 49 ff. (verfügbar unter http://www.landtag.brandenburg.de/media_fast/5701/44.15943948.pdf; Link am 15.04.2014 eingesehen).

⁶³⁴ Vgl. Bericht der Bürgencontroller vom 30.11.2012, S. 22, 42 und 48.

⁶³⁵ Vgl. Vermerke des Bürgschaftsreferats im MdF vom 03.12.2012 (zum Bericht der Bürgencontroller vom 30.11.2012) und aus Dezember 2012 (nicht tagesgenau datiert; zum Bericht der Bürgencontroller vom 13.12.2012).

⁶³⁶ Für eine tabellarische Berechnungsübersicht vgl. Bericht der Bürgencontroller vom 13.12.2012, S. 7 ff. und Vorlagen der Geschäftsführung zu TOP 4.3.1 der Aufsichtsratssitzung am 07.12.2012.

⁶³⁷ Vgl. Verbindliche Auskunft des Finanzamts Königs Wusterhausen vom 26.11.2012; am 26.03.2015 vom MdF übergeben.

FBB angefordert und erhalten zu haben. Die vom BetRef. im März 2013 vorgelegten Akten enthielten das Dokument nicht.⁶³⁸

In den Sitzungen des Finanz- und Prüfungsausschusses und des Aufsichtsrats am 30.11.2012 und 07.12.2012 stellte die FBB nochmals aktualisierte Kapitalbedarfsrechnungen (jeweils über 1.200 Mio. Euro) vor. Diese enthielten u. a. eine neue Position für Firmenforderungen von 199 Mio. Euro⁶³⁹, während neben der bisherigen Vorsorge für konjunkturelle Risiken (48 Mio. Euro⁶⁴⁰) auch die Risikovorsorge von 175 Mio. Euro für den Schallschutz entfallen war. Der bisherige Ansatz für die Schallschutzkosten (480 Mio. Euro) reduzierte sich auf insgesamt 305 Mio. Euro.⁶⁴¹

In der Sitzung des Finanz- und Prüfungsausschusses am 30.11.2012 sah der Finanzminister eine anderweitige Verwendung der Schallschutzreserve (175 Mio. Euro) bis zu einer bestandskräftigen Gerichtsentscheidung in Bezug auf die Auslegung des MIL vom 15.08.2012 ($< 0,5 \times 55 \text{ dB(A)}$)⁶⁴² dagegen nicht als möglich an. Die Geschäftsführung hielt dem entgegen, dass die Abbildung der neu ermittelten Baumehrkosten (250 Mio. Euro einschließlich der o. g. 199 Mio. Euro) im Rahmen der 1.200 Mio. Euro nur unter Wegfall (wörtlich: „Einbeziehung“) der o. g. Vorsorge für konjunkturelle Risiken (48 Mio. Euro), Schadenersatz (64 Mio. Euro) und Schallschutz (175 Mio. Euro) möglich sei. Problematisch sei dabei, dass sich die Risiken Schadenersatz und Schallschutz verwirklichen könnten, mit der Folge, dass die Mehrkosten nicht mehr innerhalb der 1.200 Mio. Euro abzubilden seien.⁶⁴³

Anfang Dezember 2012 waren (weiterhin) Klagen und Anträge auf einstweiligen Rechtsschutz hinsichtlich eines Schallschutzziels von $0 \times 55 \text{ dB(A)}$ beim OVG Berlin-Brandenburg anhängig. Das hierin liegende Kostenrisiko bezifferte die FBB

⁶³⁸ Auskunft des MdF in der Besprechung mit dem LRH am 26.03.2015.

⁶³⁹ Es handelte sich um Kosten, die im Zuge der Verhandlungen mit den 10 größten bauausführenden Firmen offenbar wurden und ihren Ursprung sowohl in angeordneten Leistungen im Vorfeld des ehemaligen Inbetriebnahmetermins 03.06.2012 als auch danach hatten und von denen nur ein geringer Teil streitig war. Vgl. die Quellennachweise in der übernächsten Fußnote und auch Protokoll zur 39. Sitzung des Hauptausschusses im Landtag Brandenburg am 12.12.2012 (P-HA 5/39), S. 24 (verfügbar unter http://www.landtag.brandenburg.de/media_fast/5701/39.15924218.pdf; Link am 15.04.2014 eingesehen).

⁶⁴⁰ In Tabelle 2 enthalten im Posten „Sonstige Risikovorsorge“. Dieser Posten ist in der Kapitalmehrbedarfsberechnung zum 07.12.2012 dennoch um nur 10 Mio. Euro niedriger als in der Berechnung zum 07.09.2012, da zwar die Vorsorge für konjunkturelle Risiken weggefallen ist (- 48 Mio. Euro), jedoch verschiedene andere Risiken neu berücksichtigt bzw. neu kalkuliert wurden (insgesamt + 38 Mio. Euro).

⁶⁴¹ Vgl. Protokoll zur Sitzung des Finanz- und Prüfungsausschusses am 30.11.2012/07.12.2012, S. 3 und 11; Protokoll zur Sitzung des Aufsichtsrats am 07.12.2012, S. 11 f. und Vorlagen der Geschäftsführung zu TOP 4.3.1.

⁶⁴² Vgl. hierzu auch III. B. 2.1.

⁶⁴³ Vgl. Protokoll zur Sitzung des Finanz- und Prüfungsausschusses am 30.11.2012 mit Fortsetzung am 07.12.2012, S. 4 f.

nach wie vor auf 175 Mio. Euro. Des Weiteren hatte die FBB in ihr Risikomanagement das Risiko einer nochmaligen Verzögerung der Inbetriebnahme über den 27.10.2013 hinaus aufgenommen. Das Kostenpotenzial bei sechsmonatiger Verzögerung schätzte die Geschäftsführung auf 250 Mio. Euro⁶⁴⁴; die Eintrittswahrscheinlichkeit für dieses Risiko sei derzeit nicht bestimmbar.⁶⁴⁵ Beide Risiken waren nicht in der Kapitalmehrbedarfsrechnung Stand 07.12.2012 enthalten.

Der am 07.12.2012 im Aufsichtsrat ebenfalls erörterte aktualisierte Wirtschaftsplan 2013 benannte zahlreiche weitere Risiken, ohne diese zu beziffern (u. a. über die Risikovorsorge hinausgehender Investitionsmehrbedarf für BER-Baukosten, Insolvenz eines wichtigen Airline-Kunden). In der gleichen Aufsichtsratssitzung berichtete der technische Geschäftsführer über zahlreiche bedeutsame Mängel sowie die steigende Zahl und Komplexität der Probleme. Unter anderem wurde ein teilweiser Rückbau der geschossübergreifenden Entrauchungsanlage als notwendig genannt. Die Einhaltung des Eröffnungstermin 27.10.2013 sei in den vergangenen Wochen wesentlich unsicherer geworden⁶⁴⁶ (vgl. hierzu auch III. C. 3.7.1.1).

Auf Nachfrage der Haushaltsabteilung im MdF zur Auswirkung des erhöhten Liquiditätsbedarfs der FBB für das Jahr 2013 auf den Landeshaushalt in den Jahren 2014 und 2015 ff. teilte das BetRef. mit E-Mail vom 10.12.2012 mit: „Insgesamt bleibt es [...] bei einem zusätzlichen Kapitalbedarf [in Höhe von] € 1.200 Mio.“ Die Zuführungen sollten „nun allerdings in den Jahren 2013 und 2014 erfolgen.“⁶⁴⁷

In der Sitzung des Hauptausschusses des Landtags am 12.12.2012 berichtete die Landesregierung über die Ergebnisse der Aufsichtsratssitzung am 07.12.2012. Zu diesem Zweck hatte das BetRef. am 10.12.2012 einen Sprechzettel verfasst. Hierin war dargestellt, dass die zusätzlich budgetierten Baukosten (250 Mio. Euro einschließlich der o. g. Firmenforderungen in Höhe von 199 Mio. Euro) den Kapitalmehrbedarf der FBB (1.200 Mio. Euro) nicht erhöhten, sondern „durch Umschichtungen und Inanspruchnahme von Risikopuffern“ aufgebracht würden. Auch nach den Umschichtungen bleibe es dabei, „dass die FBB ihre Verpflichtungen zur Umsetzung des Schallschutzprogramms uneingeschränkt erfüllen wird.“ Neben dem

⁶⁴⁴ Nicht in der Kapitalmehrbedarfsrechnung enthalten und nicht identisch mit den o. g. Baumehrkosten von 250 Mio. Euro.

⁶⁴⁵ Vgl. Vorlagen der Geschäftsführung zu TOP 5.7.1 und 5.8 der Sitzung des Aufsichtsrats am 07.12.2012.

⁶⁴⁶ Protokoll zur Sitzung des Aufsichtsrats am 07.12.2012, S. 5 und 16 f. und Vorlage der Geschäftsführung zu TOP 3.1.

⁶⁴⁷ Vgl. E-Mail des BetRef. vom 10.12.2012 an den Leiter der Haushaltsabteilung im MdF (Cc Finanzminister, Abteilungsleiter im MdF u. a.)

Finanzminister erhielt auch die Staatssekretärin den Sprechzettel zur Kenntnis.⁶⁴⁸ Der Finanzminister stellte dann in der vorgenannten Sitzung des Hauptausschusses dar, dass das zusätzliche Bauvolumen durch Umschichtungen innerhalb der 1.200 Mio. Euro gedeckt werden kann und den „Gesamtrahmen“ nicht erhöht. Dabei erwähnte er, ohne diese Positionen zu beziffern, dass die Vorsorge für Zinsen (28 Mio. Euro⁶⁴⁹, Anm. des LRH) und konjunkturelle Risiken (48 Mio. Euro⁶⁵⁰, Anm. des LRH) zugunsten der Baukostenerhöhung umgewidmet wurde. Die Auflösung der Schallschutzreserve (175 Mio. Euro) fand auch auf Nachfrage zu Art und Höhe der vorgenommenen Umschichtungen keine Erwähnung.⁶⁵¹

In ihrem Bericht vom 13.12.2012 bewerteten die Bürgercontroller auch das aktualisierte Finanzierungskonzept der FBB (Stand 07.12.2012) kritisch. Unter anderem sei nach wie vor nicht auszuschließen, dass strengere Schallschutzaufgaben (0 x 55 dB(A)) zu erfüllen sind; zudem erscheine der Ursprung eines wesentlichen Teils der Baukostenerhöhung nicht hinreichend nachvollziehbar. Auch würden die von der FBB übermittelten Unterlagen teilweise den Eindruck vermitteln, unter erheblichem Zeitdruck erstellt worden zu sein. In der Gesamtschau unterliege auch das aktualisierte Finanzierungskonzept hohen Unsicherheiten und berücksichtige einige wichtige Risiken nicht; eine Überschreitung des Finanzrahmens sei nicht auszuschließen.⁶⁵²

Das Bürgerschaftsreferat im MdF verwendete in seinem Vermerk aus Dezember 2012 zum vorgenannten Bericht der Bürgercontroller den Begriff der „weggeplanten“ Risiken. In der Summe habe die FBB nach wie vor einen Erhöhungsbetrag von 1,2 Mrd. Euro errechnet, wobei der Hintergrund der Baukostenneubewertung nicht transparent sei. Zusammengefasst seien die Bürgercontroller zu dem Ergebnis gekommen, „dass das Rechenwerk der FBB in weiten Teilen nicht vollständig, zum Teil auch un schlüssig und im Übrigen nicht transparent“ ist. Das Bürgerschaftsreferat teilte diese Bewertung und vermerkte darüber hinaus: „Angesichts der ‚weiterhin hohen Unsicherheiten‘ [...] einschließlich hinsichtlich der Einhaltung des Inbetriebnahmetermins, der Beherrschbarkeit der Baukosten und der nicht mehr gegebenen

⁶⁴⁸ Vgl. Sprechzettel/Vermerk des BetRef. vom 10.12.2012 an „K/LT“ über Abteilungsleiter.

⁶⁴⁹ Vgl. Vorlage der Geschäftsführung zu TOP 4.3.1 der Sitzung des Aufsichtsrats am 07.12.2012 (Position „Vermiedene Zinsaufwendungen für Brückenfinanzierung“).

⁶⁵⁰ Vgl. Vorlage der Geschäftsführung zu TOP 4.3.1 der Sitzung des Aufsichtsrats am 07.12.2012.

⁶⁵¹ Vgl. Wortprotokoll zur Sitzung des Hauptausschusses im Landtag Brandenburg am 12.12.2012 (P-HA 5/39), a.a.O., S. 6 f., 12 ff., 19, 22 f. Zum betreffenden Tagesordnungspunkt (TOP 1) trug auch der Ministerpräsident vor.

⁶⁵² Vgl. Bericht der Bürgercontroller vom 13.12.2012, S. 7 ff. und 29.

Risikopuffer halte ich es sogar für überwiegend wahrscheinlich, dass sich weiterer Nachfinanzierungsbedarf ergeben könnte. Die Gesellschafter werden dann weitere Mittel in nicht unerheblicher Höhe einzulegen haben.⁶⁵³

Der per Haushaltsgesetz 2013/2014 vom 18.12.2012 verabschiedete Haushaltsplan 2013/2014 des Landes Brandenburg enthielt Zuweisungen an die FBB in Höhe von 444 Mio. Euro, welche den Landesanteil an dem genannten Kapitalbedarf von 1.200 Mio. Euro abbildeten (vgl. III. D. 1).

Am 19.12.2012 verkündete die FBB per Pressemitteilung: „Die EU-Kommission hat heute den Weg für die Aufstockung der BER-Finanzierung freigemacht. Damit können die drei Gesellschafter [...] nun der Flughafengesellschaft in den Jahren 2013 und 2014 insgesamt 1,2 Mrd. Euro für die Fertigstellung des Flughafens, die Realisierung des Schallschutzprogramms sowie die Risikovorsorge zur Verfügung stellen.“⁶⁵⁴

Am 04.01.2013 wurde die Landesregierung von der FBB darüber informiert, dass der Inbetriebnahmetermin 27.10.2013 nicht gehalten werden kann (vgl. III. C. 3.7.1.1).

1.4 Aussagen zum Kapitalbedarf nach Verabschiedung des Landeshaushalts 2013/2014

Am 14.01.2013 vermerkte das BetRef. nach der erneuten Inbetriebnahmeverschiebung auf nunmehr unbestimmte Zeit seine Erwartung, dass auf die Anteilseigner weitere Eigenkapitalzuführungen über die bereits beschlossenen 1,2 Mrd. Euro hinaus zukommen werden. Unter anderem würden der FBB höhere Schadenersatzverpflichtungen drohen, da die vertraglich vereinbarte 18-Monatsfrist, innerhalb derer den betreffenden Vertragspartnern bei verspäteter Inbetriebnahme kein Schadenersatz zu leisten ist, überschritten werde.⁶⁵⁵

Der vom BetRef. am 11.02.2013 erstellte Sprechzettel für den Bericht des Finanzministers in der Sitzung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen des Landtags

⁶⁵³ Vgl. Vermerk des Bürgschaftsreferats im MdF und aus Dezember 2012 (nicht tagesgenau datiert) zum Bericht der Bürgencontroller vom 13.12.2012).

⁶⁵⁴ Vgl. Pressemitteilung der FBB vom 19.12.2012 (verfügbar unter <http://www.berlin-airport.de/de/presse/pressemitteilungen/index.php/archiv/2012>; Link am 15.04.2014 eingesehen). SA. 35378 (2012/N) Brüssel, 19.12.2012 C (2012) 9469 final ABI. EU C 36 vom 08.02.2013, S. 10.

⁶⁵⁵ Vgl. Vermerk des BetRef. vom 14.01.2013 zur Vorbereitung der Sitzung des Aufsichtsrats am 16.01.2013 (TOP 5).

am 14.02.2013 formulierte, dass die in den Haushaltsplan 2013/2014 eingestellten Zuweisungen an die FBB (444 Mio. Euro) dem Landesanteil an dem von der FBB ermittelten „Gesamtbedarf zur Finanzierung von Schallschutzmaßnahmen und der Zusatzkosten im Zusammenhang mit der Verschiebung des BER-Inbetriebnahmetermins auf den 27. Oktober 2013“ abbilden. Es sei zu erwarten, dass „als Folge der von der FBB Anfang Januar 2013 bekannt gegebenen neuerlichen Verschiebung des Inbetriebnahmetermins“ der Bedarf insgesamt neu zu berechnen ist.⁶⁵⁶

Laut Sachstandsbericht BER vom 24.02.2013 war zu diesem Zeitpunkt keine detaillierte Einschätzung der bauseitigen Kosten der erneuten Inbetriebnahmeverschiebung (auf einen noch nicht bestimmten Termin) möglich; es werde geprüft, ob der bereits identifizierte Kapitalmehrbedarf von 1.200 Mio. Euro ausreichen sein wird.⁶⁵⁷

2 Wertung

2.1 Mangelnde Validität der Kapitalmehrbedarfsberechnungen infolge nicht berücksichtigter Risikofaktoren

Während zumindest das Verfahren zur Ermittlung des Kapitalbedarfs per 20.06.2012 noch durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft analysiert worden war, hat die FBB es versäumt – und ist von den Gesellschaftsorganen auch nicht dazu angehalten worden –, den von ihr zum 07.09.2012 und 07.12.2012 ermittelten Kapitalbedarf von externen Gutachtern plausibilisieren zu lassen.⁶⁵⁸

Die Validität der Kapitalmehrbedarfsberechnungen muss bezweifelt werden, denn allein bei der Durchsicht der im BetRef. vorhandenen Unterlagen identifizierte der LRH mehrere Risikofaktoren, die aufgrund ihrer Größenordnung und Eintrittswahrscheinlichkeit bei der Bemessung des Kapitalbedarfs Stand 07.12.2012 hätten berücksichtigt werden müssen:

⁶⁵⁶ Vgl. Sprechzettel/Vermerk des BetRef. vom 11.02.2013 an das Grundsatzreferat Haushalts- und Finanzplanung im MdF über Abteilungsleiter, nachrichtlich „K/LT“.

⁶⁵⁷ Vgl. Sachstandsbericht BER Stand 24.02.2013, S. 3 und 11 (verfügbar unter <http://www.berlin-airport.de/de/unternehmen/aktuelles/sachstandsberichte/2013/2013-02-25-sachstandsbericht-ber-februar-2013.pdf>; Link am 15.04.2014 eingesehen).

⁶⁵⁸ Vgl. Bericht der Bürgencontroller vom 25.10.2012, S. 10 f. und Protokolle zu den Sitzungen des Aufsichtsrats und des Finanz- und Prüfungsausschusses am 07.12.2012.

2.1.1 Risiko einer Verschiebung des Inbetriebnahmetermins 27.10.2013

Der zuletzt am 07.12.2012 ermittelte Kapitalbedarf ging von einer geplanten Inbetriebnahme des BER zum 27.10.2013 aus, obwohl dieser Termin am 07.12.2012 bereits erheblich in Frage stand (vgl. III. C. 3.3.1.5). Für den Fall einer Verschiebung um weitere sechs Monate hatte die FBB das Schadenspotenzial seinerzeit auf 250 Mio. Euro geschätzt. Bereits am 04.01.2013 und damit kurz nach Verabschiedung des Landeshaushaltsplans 2013/2014 realisierte sich dieses Risiko in der erneuten Inbetriebnahmeverschiebung. (Vgl. III. D. 1.3).

2.1.2 Risiko höherer Kosten für den passiven Anwohnerschallschutz

Der Kostenansatz für noch nicht budgetierte Schallschutzmaßnahmen in der Berechnung vom 07.12.2012 (305 Mio. Euro) basierte auf einem Maximalpegelkriterium für den Tagschutz von $< 0,5 \times 55 \text{ dB(A)}$. Hierbei stützte sich die FBB auf die Vollzugshinweise des MIL vom 15.08.2012, obwohl das MIL⁶⁵⁹ selbst, aber auch die Bürgencontroller⁶⁶⁰ und der Aufsichtsrat⁶⁶¹ darauf hingewiesen hatten, dass diese Auslegung des Planfeststellungsbeschlusses vor Gericht ggf. keinen Bestand haben würde. Tatsächlich waren am 07.12.2012 Klagen beim OVG Berlin-Brandenburg anhängig, mit denen die Kläger bzw. Antragsteller weiterhin die Umsetzung des Maximalpegelkriteriums von $0 \times 55 \text{ dB(A)}$ beehrten. (Vgl. III. D. 1.2 f. und für die gesamte Schallschutzthematik III. B). Das hierin liegende Kostenrisiko bezifferte die FBB in den Vorlagen für die Aufsichtsratssitzung am 07.12.2012 zwar nach wie vor auf 175 Mio. Euro. Diesen Betrag setzte sie in der Kapitalbedarfsrechnung vom 07.12.2012 jedoch nicht mehr als Risikovorsorge an, sondern widmete ihn zugunsten erstmals berücksichtigter, bestehender Verbindlichkeiten gegenüber bauausführenden Firmen um. (Vgl. III. D. 1.3.)

Des Weiteren deckte der verbliebene Ansatz für die Schallschutzkosten (305 Mio. Euro) nicht die – von der FBB nicht bezifferten – Kostenrisiken aus möglichen Ansprüchen infolge von Einzelfallprüfungen bei Anwohnern außerhalb des Tagschutzgebiets und aus höheren Verkehrswerten (als dem angenommenen Durchschnittswert von 200.000 Euro) der zu entschädigenden Grundstücke ab. (Vgl. III. D. 1.1.)

⁶⁵⁹ Vgl. III. B. 2.1.

⁶⁶⁰ Vgl. u. a. die Berichte der Bürgencontroller vom 30.11.2012, S. 47 und vom 13.12.2012, S. 8.

⁶⁶¹ Vgl. Protokolle zu den Sitzungen des Finanz- und Prüfungsausschusses am 10.08.2012, S. 6 und am 30.11.2012/07.12.2012, S. 4 sowie zur Sitzung des Aufsichtsrats am 16.08.2012, S. 9.

Somit bestand im Dezember 2012 eine erhebliche Wahrscheinlichkeit dafür, dass der in den Landeshaushaltsplan 2013/2014 eingestellte Betrag – allein Angesichts der noch zu erwartenden Kosten für den passiven Schallschutz der Anwohner des BER – bei Weitem nicht ausreichen wird.

2.1.3 Schadenersatzrisiken

Der in der Kapitalbedarfsermittlung zum 07.12.2012 angesetzte Betrag von 69 Mio. Euro für die Abgeltung von Schadenersatzansprüchen Dritter betraf im Wesentlichen (64 Mio. Euro) kurzfristige Risiken aus Entgelteinbehalten der Fluggesellschaften (vgl. III. D. 1.1 und die Tabelle unter III. D. 1). Zu diesem Zeitpunkt hatten aber bereits mehrere von bisherigen Inbetriebnahmeverschiebungen geschädigte Nutzer Schadenersatzforderungen angekündigt; das damit verbundene Kostenpotenzial schätzte die FBB auf 140 Mio. Euro (vgl. III. D. 1.2).

Darüber hinaus drohten, da im Dezember 2012 eine weitere Inbetriebnahmeverschiebung über den 27.10.2013 hinaus zunehmend wahrscheinlicher wurde, nunmehr auch umfangreiche Schadenersatzzahlungen aus Verträgen aufgrund einer Überschreitung der dort vereinbarten 18-Monats-Klausel (vgl. hierzu III. D. 1.4).

2.1.4 Weitere nicht (mehr) budgetierte Risiken

Bereits in der Kapitalbedarfsrechnung Stand 07.09.2012 war die sonstige Risikovor-sorge von ursprünglich 203 Mio. Euro ohne stichhaltige Begründung „pauschal“ um 45 Mio. Euro verringert worden – nach Angaben der FBB gegenüber den Bürgencontrollern auf Wunsch der Gesellschafter, damit der langfristige Finanzierungsbedarf einen Betrag von 1.200 Mio. Euro möglichst nicht überschreitet (vgl. III. D. 1.2).

In der Kapitalbedarfsrechnung Stand 07.12.2012 entfiel ein weiterer Ansatz von 48 Mio. Euro für konjunkturelle Risiken zugunsten anderer Risikopositionen und von Firmenforderungen (vgl. III. D. 1.3).

Des Weiteren ging aus der Kapitalbedarfsrechnung Stand 07.12.2012 nicht hervor, dass hierin die Kosten für die Beseitigung der zahlreichen und zunehmenden Bau-probleme und Mängel – z. B. die Kosten des zumindest teilweise erforderlichen Rückbaus der Entrauchungsanlage – in angemessener Weise berücksichtigt wurden (vgl. III. D. 1.2 und 1.3). Die Kapitalbedarfsrechnung Stand 20.06.2012 beruhte z. B. noch auf der Annahme, dass die Entrauchungsanlage entsprechend den

bisherigen Planungen technisch machbar und genehmigungsfähig ist. (Vgl. III. D. 1.1 und auch III. C. 3.6.2) Die im BetRef. vorhandenen Unterlagen liefern keinen Anhaltspunkt dafür, dass diese Annahme in den beiden darauffolgenden Berechnungen zum 07.09.2012 und 07.12.2012 fallengelassen wurde.

2.1.5 Fazit

Aus dem Vorstehenden folgt – auch vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Haushaltswahrheit –, dass das MdF zu dem Kapitalmehrbedarf laut Berechnungsstand 07.12.2012 mindestens nachrichtlich hätte 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, vgl. III. D. 2.1.2),
- dass die Entrauchungsanlage teilweise zurückzubauen sein wird, verbunden mit entsprechenden Kosten (vgl. III. D. 2.1.4),
- wie hoch die Kosten einer weiteren Inbetriebnahmeverschiebung geschätzt werden (250 Mio. Euro bei sechsmonatiger Verschiebungsdauer, vgl. III. D. 2.1.1),
- welche Schadenersatzverpflichtungen aus einer weiteren Verschiebung resultieren können (vgl. III. D. 2.1.3) und
- in welchem Umfang Schadenersatzforderungen aus früheren Inbetriebnahmeverschiebungen geltend gemacht wurden bzw. werden könnten (140 Mio. Euro) (vgl. III. D. 2.1.3).

Hinsichtlich der nachrichtlichen Posten wäre auch die Eintrittswahrscheinlichkeit anzugeben gewesen.

Dass hierfür erneut Gesellschaftermittel zur Verfügung zu stellen sein werden, war angesichts der o. g. Aussagen zur Kreditfähigkeit und Eigenfinanzierungskraft der FBB (vgl. III. D. 1.1) zu befürchten. Allein der Landesanteil an diesem potenziellen nochmaligen Mehrbedarf belief sich auf einen dreistelligen Millionenbetrag.

Über die vorgenannten nicht berücksichtigten Risikofaktoren hinaus, war zudem eine weitere erhebliche Belastung für den Landeshaushalt absehbar: In einer E-Mail des BetRef. vom 13.04.2012 an den Finanzminister und die Staatssekretärin (Cc)

hieß es unter der Überschrift „Ausbaumaßnahmen von geschätzten 1.000 bis 1.500 Mio. EUR“, dass der BER aufgrund der gegenüber den Planungen deutlich positiveren Passagierzahsentwicklung bereits im Eröffnungsjahr (seinerzeit planmäßig noch 2012; Anm. des LRH) zu mind. 100 % ausgelastet sein werde. Es sei daher erforderlich, bereits nach der Inbetriebnahme die geplanten Ausbaumaßnahmen anzugehen, u. a. den Bau des ersten Satelliten⁶⁶² für 900 Mio. Euro. Laut FBB-Geschäftsführung sei eine Fremdfinanzierung nicht möglich, so dass die Maßnahmen über weiteres Eigenkapital der Gesellschafter finanziert werden müssten.⁶⁶³

2.2 Versäumnisse des MdF

2.2.1 Erörterungen zum Kapitalmehrbedarf

Zunächst ist festzustellen, dass die Gesellschaftervertreterin 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 sie 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.⁶⁶⁴ Inwieweit der Abteilungsleiter, soweit dieser einbezogen war, Informationen an die Staatssekretärin weiterleitete, ging aus den vorgelegten Unterlagen nicht hervor. Der LRH verweist an dieser Stelle auf die allgemeinen Angaben

⁶⁶² Der Bereich Passagierabfertigung soll sich laut Planfeststellungsbeschluss in ein zentrales Terminal mit Pier und zwei Satelliten gliedern. Vgl. Teil C II. 7.3.3.1 (S. 459 ff.) des Planfeststellungsbeschlusses „Ausbau Verkehrsflughafen Berlin-Schönefeld“, a.a.O. unter III. B. 2.1.

⁶⁶³ Vgl. E-Mail des BetRef. an den Finanzminister (Cc Staatssekretärin und weitere Empfänger) vom 13.04.2012 zum Thema „Anstehende Finanzierungsfragen der FBB – Besprechung der Gesellschafter mit der FBB am 13.04.2012“.

⁶⁶⁴ Vgl. z. B. Vermerk des BetRef. vom 12.06.2012 an den Finanzminister (über die Staatssekretärin) betreffend „FBB-Gesellschaftergespräch“ am 15.06.2012 i. S. finanzielle Folgen der Inbetriebnahmeverschiebung und „grundsätzliche[s] Herangehen der Gesellschafter“; E-Mail des BetRef. vom 09.07.2012 an den Finanzminister (Cc u. a. Abteilungsleiter) über die Besprechung der Gesellschafter und Bürgen zur langfristigen Absicherung des zusätzlichen Finanzierungsbedarfs, in der sich u. a. die „verhaltene“ Bereitschaft der Banken zu einer weiteren Kreditbereitstellung zeigte und eine Beständigkeitserklärung der Gesellschafter erörtert wurde; E-Mail des BetRef. vom 23.07.2012 an den Finanzminister (Cc u. a. Staatssekretärin und Abteilungsleiter), welche insbesondere die Bereitstellung von Gesellschaftermitteln behandelt; E-Mail des Finanzministers an das BetRef. vom 01.08.2012 zum Inhalt der Beständigkeitserklärung der Gesellschafter; E-Mail des Finanzministers an das BetRef. vom 13.08.2012, in der der Finanzminister den Entwurf des Gesellschafterbeschlusses zum Finanzierungskonzept auf Ersuchen des BetRef. billigte und diesen darum bat, den Beschlussentwurf „mit den Gesellschaftern auf Arbeitsebene ab[zustimmen“. Vgl. auch die in diesem Abschnitt (III. D) genannten E-Mails des BetRef. an den Finanzminister, welche die Staatssekretärin lediglich Cc erhielt (E-Mail vom 02.08.2012 in III. D. 1.1; E-Mail vom 13.04.2012 unter III. D. 2.1.5; E-Mail vom 29.08.2012 in III. D. 1.2).

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 (vgl. III. C. 3.4.1.4). 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. III. D. 2.2.2.1).

2.2.2 Versäumnisse des Beteiligungsreferats

2.2.2.1 Unvollständige Information der Staatssekretärin über die in den Kapitalmehrbedarfsberechnungen nicht berücksichtigten Risiken

Trotz eines Hinweises des Bürgschaftsreferats auf die fehlende Belastbarkeit des Finanzierungskonzepts beurteilte das BetRef. in seinem Vermerk an die Staatssekretärin vom 13.09.2012 die Anpassungen des bisherigen Berechnungsstands (20.06.2012) in der Kapitalmehrbedarfsberechnung von 07.09.2012 als plausibel.⁶⁶⁵ Dabei ging es auch nicht auf den Hinweis der Bürgencontroller ein, wonach die „pauschale“ Verringerung der Risikovorsorge um 45 Mio. Euro nach Angaben der FBB aus einer Vorgabe der Gesellschafter resultiere. Des Weiteren erwähnte das BetRef. nicht die zusätzlich bestehenden Schadenersatzrisiken (140 Mio. Euro) und die Tatsache, dass die der Verminderung der Schallschutzposition um 111 Mio. Euro zugrunde liegende Annahme der Umsatzsteuerfreiheit von Entschädigungszahlungen noch nicht mit dem Finanzamt abgestimmt war. (Vgl. III. D. 1.2 und 1.3).

In einem späteren Vermerk an die Staatssekretärin vom 14.12.2012 unterließ das BetRef. Hinweise auf die Umwidmung der Schallschutzreserve und auf weitere unter III. D. 1.3 genannte problematische Aspekte, wie z. B. Schadenersatzrisi-

⁶⁶⁵ Vermerk des BetRef. vom 13.09.2012 zur Vorbereitung der (dann auf den 01.11.2012 verschobenen; Anm. des LRH) Gesellschafterversammlung am 18.09.2012.

ken.⁶⁶⁶ Dem BetRef. lagen die entsprechenden Informationen vor; außerdem war einer seiner Bediensteten in den Sitzungen des Finanz- und Prüfungsausschusses am 30.11.2012 und 07.12.2012 sowie des Aufsichtsrats am 07.12.2012 zugegen⁶⁶⁷.

Somit vermittelte das BetRef. der Staatssekretärin, welcher die letztgültige Entscheidung und Verantwortung bei der Wahrnehmung der Gesellschafterrechte bei der FBB oblag (vgl. III. A. 2.2.2), in diesen beiden wesentlichen Vermerken ein unzutreffendes Bild über die Validität der Kapitalmehrbedarfsberechnungen.

Auch wäre zu erwarten gewesen, dass das BetRef. die verbindliche Auskunft des Finanzamts vom 26.11.2012 rechtzeitig für seine Unterlagen anfordert, da es sich um eine wesentliche entfallende Kostenposition (ca. 111 Mio. Euro, vgl. III. D. 1.2 und 1.3) handelte.

2.2.2.2 Unterlassener Hinweis auf die Notwendigkeit einer Überprüfung der Kapitalmehrbedarfsberechnungen

Die Bürgencontroller⁶⁶⁸ und der Aufsichtsrat⁶⁶⁹ hatten die hohe Volatilität und Intransparenz der von der FBB vorgelegten Kapitalbedarfsberechnungen mehrfach beanstandet. Auch die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, die das Verfahren zur Ermittlung des Kapitalmehrbedarfs Stand 20.06.2012 analysiert hatte, äußerte erhebliche Vorbehalte hinsichtlich der Qualität der Berechnungsgrundlagen und -ergebnisse⁶⁷⁰. Diese Vorbehalte brachte das BetRef. der Staatssekretärin nach Lage der Akten nicht zur Kenntnis und empfahl ihr 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 nicht zu entnehmen, dass die Gesellschaftervertreterin aus eigener Initiative die Validität der Kapitalbedarfsberechnung hinterfragt hat.

⁶⁶⁶ Vgl. Vermerk des BetRef. an die Staatssekretärin vom 14.12.2012 zur Vorbereitung der Gesellschafterversammlung am 18.12.2012 (TOP 2). In dieser Gesellschafterversammlung wurde über den Wirtschaftsplan 2013 und erste Mittelzuführungen an die FBB beschlossen; vgl. Protokoll (TOP 2 und 5).

⁶⁶⁷ Vgl. die entsprechenden Sitzungsprotokolle, jeweils S. 1.

⁶⁶⁸ Vgl. III. D. 1.2 und 1.3.

⁶⁶⁹ Vgl. Protokolle zu den Aufsichtsratssitzungen am 22.06.2012, S. 15 und 07.12.2012, S. 12 f. und zu den Sitzungen des Finanz- und Prüfungsausschusses am 24.05.2012, S. 5, 20.06.2012, S. 6, 17.10.2012, S. 6 f.

⁶⁷⁰ Vgl. III. D. 1.1.

Vor dem Hintergrund des laufenden Notifizierungsverfahrens und der zu erwartenden öffentlichen Kritik ist allerdings zu bezweifeln, dass eine solche Überprüfung überhaupt von Seiten des Aufsichtsrats und der Gesellschaftervertreter erwünscht war, worauf insbesondere folgende Dokumente hinweisen:

- In seiner E-Mail vom 02.08.2012 erwähnte das BetRef. die Notwendigkeit der Übereinstimmung der Haushaltsvorsorge mit dem Notifizierungsantrag und gravierend negative politische Folgen, wenn in der jetzigen Situation höhere Zahlen genannt würden (vgl. III. D. 1.1).
- Laut Bericht der Bürgencontroller vom 12.09.2012 beruhte die „pauschale“ Verringerung der Risikovorsorge um 45 Mio. Euro nach Angaben der FBB auf einer „Wunsch-Vorgabe“ der Gesellschafter, wonach der langfristige Finanzierungsbedarf einen Betrag von 1.200 Mio. Euro möglichst nicht überschreiten möge (vgl. III. D. 1.2).
- Das BetRef. reagierte nicht auf die wiederholten Vorbehalte der Bürgencontroller und des Bürgschaftsreferats zu den Berechnungen der FBB und erwähnte diese nicht einmal in seinen Vermerken an den Finanzminister und die Staatssekretärin (vgl. III. D. 2.2.2.1 und 2.2.3).

2.2.2.3 Vorbereitung des Finanzministers als Aufsichtsratsmitglied auf Sitzungen des Aufsichtsrats und des Finanz- und Prüfungsausschusses

In seinen Vorbereitungsvermerken für den Finanzminister unterließ es das BetRef., die offenkundigen und von verschiedener Seite benannten Mängel der Kapitalbedarfsermittlungen und die darin liegenden erheblichen Risiken für den Landeshaushalt warnend aufzuzeigen sowie eine externe Überprüfung des von der FBB ermittelten Kapitalmehrbedarfs zu empfehlen.

Unbeschadet dieser Versäumnisse des BetRef. hatte der Finanzminister nach Lage der Akten selbst einen umfassenden Kenntnisstand über die mangelnde Validität des Kapitalmehrbedarfs Stand 07.12.2012 (vgl. insbesondere dessen Wortbeiträge in der Sitzung des Finanz- und Prüfungsausschusses am 30.11.2012 unter III. D. 1.3).⁶⁷¹

⁶⁷¹ Zu der Pflicht eines Aufsichtsratsmitglieds, sich selbst umfassend über die Angelegenheiten der Gesellschaft zu informieren, vgl. auch III. A. 1.2.5.1 und 1.2.6.

2.2.2.4 Sprechzettel für Berichte des Finanzministers bzw. der Landesregierung vor Landtagsausschüssen

Im Sprechzettel vom 10.12.2012 stellte das BetRef. dar, dass es auch nach den Umschichtungen und der „Inanspruchnahme“ von Risikopuffern innerhalb der Kapitalbedarfsaufstellung über insgesamt 1.200 Mio. Euro dabei bleiben werde, „dass die FBB ihre Verpflichtungen zur Umsetzung des Schallschutzprogramms uneingeschränkt erfüllen wird“. Dabei erwähnte das BetRef. nicht, dass in der Kapitalmehrbedarfsberechnung Stand 07.12.2012 die Reserve für das Risiko, dass die beim OVG anhängigen Schallschutzklagen Erfolg haben werden, umgewidmet bzw. aufgelöst wurde und dass in der Berechnung ferner keine Vorsorge für Ansprüche von Anwohnern außerhalb des Tagschutzgebiets enthalten war. (Vgl. III. D. 1.3 und III. D. 2.1.2.)

Im Sprechzettel vom 11.02.2013 führte das BetRef. stark verkürzend aus, dass der Kapitalbedarf der FBB – lediglich – „als Folge der von der FBB Anfang Januar 2013 bekannt gegebenen neuerlichen Verschiebung des Inbetriebnahmetermins“ voraussichtlich neu zu berechnen sei (vgl. III. D. 1.4). Dabei unterließ es den Hinweis auf bislang nicht berücksichtigte Kostenrisiken aus bereits zuvor bestehenden Bauproblemen (u. a. Brandschutzproblematik, vgl. III. D. 2.1.4), auf das nach wie vor bestehende Schallschutzrisiko (vgl. III. D. 2.1.2) und die o. g. Ausbaurkosten von bis zu 1,5 Mrd. Euro (vgl. III. D. 2.1.5).

Ohne die Kritik an den Versäumnissen des BetRef. mindern zu wollen, weist der LRH auch an dieser Stelle darauf hin, dass der im Landtag jeweils vortragende Finanzminister⁶⁷² selbst über den tatsächlichen Kapitalbedarf der FBB informiert war bzw. sein musste (vgl. III. D. 2.2.3.1).

⁶⁷² Vgl. Protokolle zu den Sitzungen des Hauptausschusses im Landtag Brandenburg am 12.12.2012, S. 6 ff. (P-HA 5/39) und des Ausschusses für Haushalt und Finanzen im Landtag Brandenburg am 14.02.2013, S. 11 ff. (P-AHF 5/48).

2.2.3 Fazit

In dieser Projektphase ab Juni 2012 hätten der Kapitalmehrbedarf von 1,2 Mrd. Euro und die Notwendigkeit, diesen durch Gesellschaftermittel zu finanzieren, nicht mehr verhindert werden können. Ein privatinvestierter Gesellschafter hätte im Fall von Nachschüssen in derartiger Größenordnung jedoch alle ihm zur Verfügung stehenden Möglichkeiten⁶⁷³ genutzt, um eine vollumfängliche und aussagefähige Kapitalmehrbedarfsberechnung unter Einbezug aller Risiken nach dem Vorsichtsprinzip zu erlangen.

Abgesehen von der unter III. D. 2.2.1 kritisierten fehlenden Beteiligung der Gesellschaftervertreterin an den inhaltlichen Erörterungen zum Kapitalmehrbedarf, war das MdF hingegen – vor dem Hintergrund der angestrebten Notifizierung des Kapitalmehrbedarfs und aus politischen Gründen – ersichtlich bereit, die Kapitalmehrbedarfsberechnungen Stand 07.09.2012 und 07.12.2012 über jeweils 1,2 Mrd. Euro ohne Überprüfung durch externe Dritte zu akzeptieren, obwohl sich ein darüber hinausgehender Kapitalmehrbedarf deutlich erkennbar abzeichnete.

Der LRH verkennt nicht, dass das MdF als Gesellschaftervertreter bestrebt gewesen sein dürfte, die Liquidität der FBB sicherzustellen und eine mögliche Insolvenz⁶⁷⁴ sowie das Fälligwerden der Landesbürgschaften (888 Mio. Euro) für die Bankdarlehen der FBB zu verhindern. Jedoch hätte der Landtag über die erhebliche Wahrscheinlichkeit weiterer Nachschüsse zugunsten der FBB in aller Klarheit in Kenntnis gesetzt werden müssen.

⁶⁷³ über die von ihm entsandten Aufsichtsratsmitglieder und mittels seiner individuellen bzw. kollektiven Aufklärungs- und Weisungsbefugnisse (vgl. III. A. 1.3.1)

⁶⁷⁴ Vgl. diesbezüglich u. a. Protokoll zur Sitzung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen im Landtag Brandenburg am 23.11.2012, P-AHF 5/44, S. 58; Vermerk des BetRef. vom 14.12.2012 an die Staatssekretärin, S. 6 („Aufrechterhaltung der Zahlungsfähigkeit“ der FBB); Protokoll zur Sitzung des Aufsichtsrats am 22.06.2012, S. 15.

E Internes Kontrollsystem und Risikomanagementsystem der FBB

1 Vorbemerkungen⁶⁷⁵

1.1 Zweck und allgemeine Definition eines unternehmensbezogenen internen Kontrollsystems (IKS) und Risikomanagementsystems (RMS)

Ein wirksames internes Kontrollsystem (IKS) und Risikomanagementsystem (RMS) bildet eine wesentliche Grundlage für den nachhaltigen Erfolg und Bestand eines Unternehmens und somit für die Wahrung der Gesellschafterinteressen.

Zwischen dem IKS und dem RMS bestehen zahlreiche Wechselwirkungen und Schnittmengen. Zusammen umfassen beide Systeme die Gesamtheit der Grundsätze, Verfahren und Maßnahmen, welche die Unternehmensleitung zur Sicherung der Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit, Risikobegrenzung und Ordnungsmäßigkeit der Geschäftstätigkeit einrichtet.

Wichtige Elemente des IKS/RMS sind u. a. die Aufbauorganisation mit den erforderlichen Funktionstrennungen, das Planungswesen und Controlling, das Risikofrüherkennungssystem, die interne Revision und das Vertragsmanagement. Zu einem wirksamen IKS/RMS gehört des Weiteren insbesondere ein wirksames Compliance Management, welches ein gesetzes- und regelkonformes Verhalten im Unternehmen zum Zweck der Risikovermeidung sicherstellen soll.

⁶⁷⁵ Rechtsgrundlagen und Literaturnachweise für diesen Abschnitt (III. E. 1): § 43 Abs. 1 GmbHG, §§ 111 Abs. 1 und 2, 107 Abs. 3 S. 2 und 4, 90 Abs. 3, 171 Abs. 1 S. 2 AktG i. V. m. § 1 Abs. 1 Nr. 3 DrittelbG; § 91 Abs. 2 AktG (analog); Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Bilanzrechts (Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz – BilMoG), Bundestagsdrucksache 16/10067 vom 30.07.2008, S. 102 f.; Abschn. VI. Ziff. 3.6 f., 3.10, 4.1.3 f., 5.1.1 ff., 5.2, 5.3.2 CGK; *Arbeitskreis Externe und Interne Überwachung der Unternehmung der Schmalenbach-Gesellschaft für Betriebswirtschaft e. V., Köln*: „Überwachung der Wirksamkeit des internen Kontrollsystems und des Risikomanagementsystems durch den Prüfungsausschuss – Best Practice“, in: *Der Betrieb* vom 23.09.2011, Heft 38, S. 2101ff.; *Arbeitskreis Unternehmensrechnung/Arbeitskreis Externe und Interne Überwachung der Unternehmung der Schmalenbach-Gesellschaft für Betriebswirtschaft e. V., Köln*: „Anforderungen an die Überwachungsaufgaben von Aufsichtsrat und Prüfungsausschuss nach § 107 Abs. 3 Satz 2 AktG i. d. F. des Bilanzrechtsmodernisierungsgesetzes“, in: *Der Betrieb* vom 12.06.2009, Heft 24, S. 1279ff.; *Institut für den öffentlichen Sektor e.V.*: *PublicGovernance Zeitschrift für öffentliches Management*, Frühjahr/Sommer 2009, S. 6ff., 9f.; *Deloitte*: „Corporate-Governance-Forum: Informationen für Aufsichtsrat und Prüfungsausschuss“, 3/2012 (Aufsichtsrat und Risikomanagement); *OLG Stuttgart*: Urteil vom 29.02.2012 – 20 U 3/11; *Withus*: „Zur Umsetzung der HGB-Modernisierung durch das BilMoG: Wirksamkeitsüberwachung interner Kontroll- und Risikomanagementsysteme durch Aufsichtsorgane kapitalmarktorientierter Gesellschaften“ in: *Der Betrieb* vom 05.06.2009, Heft 23, Beilage 5, S. 82ff.; *Ernst & Young*: „Aufsichtsrat und internes Risikomanagement“, Juni 2009, S. 8; *KPMG*: „Seminarunterlagen (für das Land Brandenburg) – Anforderungen an die Überwachungstätigkeit von Aufsichtsräten“, 17.04.2013; *Nonnenmacher/Pohle/von Werder*: „Aktuelle Anforderungen an Prüfungsausschüsse“ in: *Der Betrieb* vom 03.07.2009, Heft 27, S. 1447 ff.; *Leibfried*: „Internes Kontrollsystem (IKS)“, 2004, in: *Haufe-Online*; *Seidel*: „Grundlagen und Aufbau eines Risikomanagementsystems“, 2011, in: *Haufe-Online*; *Hütten*: „Prüfungsausschuss des Aufsichtsrats“, 2004, in: *Haufe-Online*; *Gernoth*: „Die Überwachungspflichten des Aufsichtsrats im Hinblick auf das Risiko-Management und die daraus resultierenden Haftungsfolgen für den Aufsichtsrat“, in: *DSiR* 2001, S. 299ff.; Prüfungsstandards des Instituts der Wirtschaftsprüfer in Deutschland (IDW) PS 260, PS 340 und PS 980; IIR Revisionsstandard Nr. 2 (Prüfung des Risikomanagements durch die interne Revision) des Deutschen Instituts für Interne Revision, u. v. a.

1.2 Verantwortlichkeit der Geschäftsführung

Verantwortlich für die angemessene Ausgestaltung und den Nachweis der Wirksamkeit des IKS/RMS sowie die Berichterstattung hierüber an den Aufsichtsrat ist die Geschäftsführung.

1.3 Überwachungspflicht des Aufsichtsrats, insbesondere des Finanz- und Prüfungsausschusses

Für die Überwachung der Wirksamkeit des IKS/RMS ist der Aufsichtsrat – bzw. im Fall der FBB der vom Aufsichtsrat eingerichtete Finanz- und Prüfungsausschuss – verantwortlich.⁶⁷⁶ Diese gesetzlich auferlegte Pflicht hat zugleich einen Schwerpunkt der Tätigkeit des Finanz- und Prüfungsausschusses zu bilden⁶⁷⁷, wobei dieser den Aufsichtsrat regelmäßig über die – lediglich vorbereitende – Ausschussarbeit informieren muss. Vereinfachend ist im Folgenden überwiegend von der Überwachung des IKS/RMS durch den „Aufsichtsrat“ die Rede.

In welcher Art und Weise die Wirksamkeit des IKS/RMS zu überwachen ist, lässt das Gesetz offen. Nach der Literatur- und Praxismeinung⁶⁷⁸ sollten hierbei jedoch insbesondere folgende Fragen beantwortet werden:

- Welche Anreizsysteme bestehen und sind diese förderlich für ein wirksames IKS/RMS? Welche Risikopolitik verfolgt die Geschäftsführung und wie kommuniziert sie diese an die Mitarbeiter (z. B. durch Leitlinien und Zielvereinbarungen)? Besteht ein einheitliches Risikoverständnis und agiert die Führungsebene diesbezüglich konsistent und transparent?
- 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?

⁶⁷⁶ Vgl. auch III. A. 1 zu den Aufgaben des Aufsichtsrats und der Geschäftsführung im Allgemeinen.

⁶⁷⁷ Vgl. §§ 111 Abs. 1, 107 Abs. 3 S. 2 AktG i. V. m. § 1 Abs. 1 Nr. 3 DrittelbG und Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Bilanzrechts, a.a.O. Vgl. auch § 7 Abs. 2 der Geschäftsordnung für den Aufsichtsrat der FBB vom 17.09.2010: „Der Finanz- und Prüfungsausschuss befasst sich insbesondere mit Fragen der Überwachung des Rechnungslegungsprozesses, der Wirksamkeit des internen Kontrollsystems, des Risikomanagementsystems und des internen Revisionssystems sowie der Abschlussprüfung [...]“; Abschn. VI. Ziff. 5.3.2 CGK.

⁶⁷⁸ Vgl. die Quellenangaben in der obigen Fußnote.

- Wie ist das IKS/RMS innerhalb des Unternehmens organisiert? Welche personellen und sachlichen Ressourcen sind verfügbar? Welche Verantwortlichkeiten und Genehmigungserfordernisse sind definiert? Existiert eine sachgerechte Funktionstrennung zwischen unvereinbaren Tätigkeiten? Welche dezentralen Prozesse und Kontrollmechanismen sind in den einzelnen Unternehmensbereichen implementiert? Sind diese aufeinander abgestimmt und werden sie zentral koordiniert und unterstützt?
- Welche Maßnahmen zur Risikofrüherkennung und Risikobewältigung sind implementiert? Wie wird sichergestellt, dass wesentliche Abweichungen, Unregelmäßigkeiten (z. B. Gesetzesverstöße) und sonstige wesentliche Risiken systematisch, zeitnah und vollständig an die verantwortlichen Entscheidungsträger berichtet werden?
- Was versteht das Unternehmen unter dem Begriff „Risiko“ und ist die Kategorisierung der Risiken plausibel? Welche Wesentlichkeitsgrenzen/Meldeschwellen und Frühwarnindikatoren für die Berücksichtigung von Risiken sind definiert? Wonach bemessen sich die den einzelnen Risiken zugeordneten Eintrittswahrscheinlichkeiten und Schadenshöhen?
- Wie wird die Wirksamkeit des IKS/RMS unternehmensintern überwacht (z. B. durch die interne Revision, leitende Mitarbeiter und Gutachter)? Welche Ergebnisse haben derartige Prüfungen ergeben? Wurden Anregungen umgesetzt? Wie leistungsfähig ist insbesondere die interne Revision und mit welchen IKS/RMS-Themenstellungen hat sie sich befasst?
- Enthalten die Berichte der Abschlussprüfer Beanstandungen zum (rechnungswirtschaftsbezogenen) IKS und zum Risikofrüherkennungssystem?
- Welche aktuellen Whistleblowing-⁶⁷⁹ und Compliancefälle (insbesondere wesentliche Gesetzesverstöße, Unregelmäßigkeiten, Rechtsstreitigkeiten) gibt es? Wie wird die Einhaltung rechtlicher Vorschriften in den Unternehmenseinheiten sichergestellt?
- Wird das IKS/RMS regelmäßig evaluiert und weiterentwickelt?

⁶⁷⁹ Mitteilungen oder Beschwerden über mutmaßliche Unregelmäßigkeiten im Unternehmen.

Hierbei hat der Aufsichtsrat nicht nur zu überwachen, ob und wie die Systeme eingerichtet sind, sondern auch, wie sie tatsächlich im Unternehmen gelebt werden. Er sollte sich hierüber 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 lassen (vgl. auch III. A. 1.2.1.1).

Der Aufsichtsrat muss sicherstellen, dass er eine regelmäßige und ggf. auch anlassbezogene Berichterstattung über das IKS/RMS erhält, welche er kritisch zu würdigen und mit der Geschäftsführung zu diskutieren hat. Sind die diesbezüglichen Berichte der Geschäftsführung lückenhaft oder ergeben sich hieraus Anhaltspunkte für wesentliche Mängel des IKS/RMS, hat der Aufsichtsrat die Pflicht, weitere Informationen anzufordern (Informationseinholungspflicht, vgl. III. A. 1.2.1.1). Er kann auch sachverständige Dritte mit einzelnen Prüfungshandlungen beauftragen (vgl. III. A. 1.2.5.1.2).

2 Reorganisationsmaßnahmen bei der FBB infolge der Inbetriebnahmeverschiebungen

Die FBB hat ihre Projektorganisation infolge der Inbetriebnahmeverschiebungen im Betrachtungszeitraum mehrfach angepasst:

2.1 Nach Verschiebung des Inbetriebnahmetermins 30.10.2011 im Juni 2010

Nachdem der Inbetriebnahmetermin 30.10.2011 im Juni 2010 verschoben worden war (vgl. III. C. 3.1), plante bzw. ergriff die FBB organisatorische Maßnahmen, um eine enge Begleitung der Tätigkeit der pg sicher zu stellen. Im Wesentlichen handelte es sich dabei um folgende Maßnahmen: Einsatz eines weiteren Sachverständigen für Bauablaufstörungen zum Zwecke des Termincontrollings, Einrichtung einer neuen Stabsstelle für die Begleitung der laufenden internen Optimierung des Kostencontrollings, Einsatz von vier weiteren Mitarbeitern zur inhaltlich-technischen Begleitung der TGA, Optimierung und Dokumentation der Aufgabenwahrnehmung, Arbeitsprozesse und Kommunikation zwischen FBB, Projektsteuerer und pg (z. B. regelmäßige Planungskontrollen und -koordinationstreffen), Einrichtung eines Raums mit sämtlichen tagesaktuellen Plänen, Bindung weiteren Personals auf

Seiten der pg.⁶⁸⁰

Laut Controllingbericht aus März 2011 haben sich die organisatorischen Anpassungen bei FBB, Projektsteuerer und pg bewährt.⁶⁸¹ Im Juni 2011 stellte die Geschäftsführung dem Projektausschuss dar, dass der Fortschritt der Bauarbeiten durch „ein dem Ausschuss in der Vergangenheit dargestelltes gesondertes Controlling“ eng begleitet wird.⁶⁸²

Des Weiteren führte die FBB im Jahr 2011 ein Projekt zur Weiterentwicklung bzw. Optimierung ihres Risikomanagementsystems durch (vgl. hierzu näher III. E. 3.4.3).

2.2 Nach Verschiebung des Inbetriebnahmeterrmins 03.06.2012 im Mai 2012

Nach der erneuten Inbetriebnahmeverschiebung Anfang Mai 2012 berief der Aufsichtsrat am 16.05.2012 den technischen Geschäftsführer ab.⁶⁸³ Die FBB kündigte die Verträge mit der pg zum 23.05.2012.⁶⁸⁴ (Vgl. III. C. 3.5.1.3 und 3.6.2.1.)

Im Juni 2012 stellte die Geschäftsführung dem Aufsichtsrat ihre Planungen hinsichtlich einer neuen Projektstruktur vor. Demnach werde die FBB mit externer Unterstützung bzw. Verpflichtung ehemaliger Subunternehmer der pg die Aufgaben der Planung und Bauüberwachung wahrnehmen; entsprechende Beauftragungen seien bereits teilweise erfolgt. Weitere Neuerungen beständen vor allem in der Übernahme der TGA-Qualitätskontrolle und der Kontrolle des Projektsteuerers durch externe Dienstleister, in der Termin- und Kostenkontrolle im Vier-Augen-Prinzip durch den Projektsteuerer gemeinsam mit der FBB, in der Einrichtung regelmäßiger Experten- und Abstimmungsrunden, in einem „anlagen- und themengenauen Monitoring“ über alle Projektebenen, in der Einführung vierzehntäglicher Statusberichte an die Geschäftsführung und bei Bedarf an „die Gremien“ sowie in der „Organisation der FBB/[des Projektsteuerers] und Erstellung eines Organigramms“. Wie diese Neuerungen im Detail ausgestaltet sein sollten, war den vom MdF zur Verfügung gestell-

⁶⁸⁰ Vgl. Protokoll, Sitzungsvorlagen und Folienpräsentation (TOP 5.5.5 und 5.5.6) zur Sitzung des Aufsichtsrats am 17.09.2010; Controllingbericht 03/10 vom 02.08.2010, S. 12; Sachstandsbericht Juli 2010 vom 19.07.2010, S. 10 (a.a.O. unter III. C. 3.2.1); vgl. Vermerk des MWE (undatiert) zur Vorbereitung der Sitzung des Aufsichtsrats am 17.10.2010 (TOP 5.5.6) (im MWE eingesehen).

⁶⁸¹ Vgl. Controllingbericht 01/11 vom 10.03.2011, S. 12.

⁶⁸² Vgl. Protokoll zur Sitzung des Projektausschusses am 16.06.2011, S. 10.

⁶⁸³ Vgl. Protokoll zur Sitzung des Aufsichtsrats am 16.05.2012, S. 17.

⁶⁸⁴ Vgl. Controllingbericht 02/12 vom 04.06.2012, S. 5.

ten Unterlagen nicht zu entnehmen.⁶⁸⁵

Der zum 01.08.2012 bestellte neue technische Geschäftsführer begann mit einer Baubestandsaufnahme unter Einbeziehung der Projektorganisation. Dabei ließ er sich von Beratern unterstützen. (Vgl. III. C. 3.6.2.5.)

2.3 Nach Verschiebung des Inbetriebnahmetermens 17.03.2013 im September 2012

Im Zusammenhang mit einer weiteren Inbetriebnahmeverschiebung am 07.09.2012 (vgl. III. C. 3.6.2.6) trug der neue technische Geschäftsführer dem Aufsichtsrat vor, dass eine grundlegende Neuorganisation des Projekts zur Erreichung einer professionellen Projektarbeit und zur Absicherung der Termintreue zwingend notwendig sei. Nunmehr würden klare Strukturen in der Planung und der Objektüberwachung eingeführt und deren Kapazitäten aufgestockt. Der bisherige Projektsteuerer werde im Berichtswesen tätig sein, nicht aber im vorausschauenden Controlling des Projekts, welches einer neu aufzubauenden Organisationseinheit innerhalb der FBB vorbehalten bleibe. Die technische Projektsteuerung werde ein externer Dienstleister wahrnehmen. Zudem werde jeweils eine Stabsstelle mit starken Führungspersonen für das Projekt- und Kostencontrolling sowie für die Koordination der Behördenkontakte und der Inbetriebnahme aufgebaut. Das Nachtragsmanagement werde verstärkt. Der Bereich Planung & Bau BER werde in Teilbereiche separiert; in den problematischen Bereichen seien personelle Änderungen unabdingbar, wobei noch geeignete Kandidaten ausgewählt werden müssten.⁶⁸⁶

In der Sitzung des Finanz- und Prüfungsausschusses am 17.10.2012 teilte der technische Geschäftsführer mit, dass ein europaweites Ausschreibungsverfahren bezüglich der Bauüberwachung laufe. Ziel sei die Verstärkung und der teilweise Austausch der derzeit tätigen Bauüberwachung. Des Weiteren berichtete er über den Stand der Aktualisierung des Berichtswesens innerhalb der FBB und gegenüber dem Aufsichtsrat. Ein Berater einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft stellte den Stand der Verbesserung des Nachtragsmanagements dar.⁶⁸⁷

⁶⁸⁵ Vgl. die Protokolle, Sitzungsvorlagen und Follenpräsentationen zu den Sitzungen des Projektausschusses am 13.06.2012, des Finanz- und Prüfungsausschusses am 20.06.2012, des Aufsichtsrats am 22.06.2012; Vermerk des BetRef. vom 15.06.2012 zur Vorbereitung der Sitzungen des Finanz- und Prüfungsausschusses am 20.06.2012 und des Aufsichtsrats am 22.06.2012 (zu TOP 2.4).

⁶⁸⁶ Vgl. Protokoll (S. 3 f.) und Präsentationsfolien der Geschäftsführung (TOP 3.1.1) zur Sitzung des Aufsichtsrats am 07.09.2012; Protokoll zur Sitzung des Projektausschusses (S. 2 f.) am 07.09.2012. Vgl. auch Protokoll zur Sitzung des Finanz- und Prüfungsausschusses am 10.08.2012, S. 4.

⁶⁸⁷ Vgl. Protokoll zur Sitzung des Finanz- und Prüfungsausschusses am 17.10.2012, S. 3 ff. und Follenpräsentation der Geschäftsführung (TOP 3.2).

Der Controllingbericht aus November 2012 beschrieb, dass die neu geschaffene Funktionseinheit „Nachtragsprüfung“, deren Eingliederung in die FBB-Organisation sich in Abstimmung befinde, aufgrund des hohen Bearbeitungsstaus weiter verstärkt werden muss.⁶⁸⁸

2.4 Nach Verschiebung des Inbetriebnahmetermins 27.10.2013 im Januar 2013

Nach nochmaliger Verschiebung der Inbetriebnahme im Januar 2013 (vgl. III. C. 3.7.1.1) benannte der technische Geschäftsführer in der Sitzung des Aufsichtsrats am 16.01.2013 als Lösungsansätze für die bestehenden Organisationsmängel u. a. die Fortschreibung einer klaren Aufbau- und Ablauforganisation, die Installation einer übergeordneten Planungs- und Schnittstellenkoordination, die Optimierung der administrativen Prozesse und der Abläufe zwischen FBB und Projektsteuerung, die Bindung einer größeren Zahl qualifizierter Mitarbeiter sowie die Vornahme motivationsbildender und schulender Maßnahmen. Der Aufsichtsrat berief in der gleichen Sitzung den Sprecher der Geschäftsführung ab und schlug der Gesellschafterversammlung vor, die bislang zweiköpfige Geschäftsführung der FBB um ein Mitglied mit Zuständigkeit für das Ressort Finanzen zu erweitern.⁶⁸⁹ Die Gesellschafterversammlung stimmte diesem Vorschlag am 21.05.2013 zu⁶⁹⁰ und die betreffende Finanzgeschäftsführerin wurde mit Wirkung vom gleichen Tag bestellt.⁶⁹¹

⁶⁸⁸ Vgl. Controllingbericht 04/12 vom 12.11.2012, S. 29.

⁶⁸⁹ Vgl. Protokoll zur Sitzung des Aufsichtsrats am 16.01.2013, S. 4 f. und 16 ff. und die Vorlagen der Geschäftsführung (TOP 4.1).

⁶⁹⁰ Vgl. Protokoll zur Gesellschafterversammlung am 21.05.2013, S. 2.

⁶⁹¹ Vgl. http://www.berlin-airport.de/de/_dokumente/unternehmen/ueber-uns/geschaeftsfuehrung/2013-06-foelster.pdf (Link eingesehen am 23.03.2015).

3 Deutliche Hinweise auf (fortbestehende) Defizite im IKS/RMS der FBB

In Anbetracht des Projektverlaufs war evident, dass das IKS/RMS der FBB seit Jahren erhebliche Defizite aufwies. Trotz mehrfacher Anpassung der Projektorganisation erreichten den Aufsichtsrat und das MdF zahlreiche Hinweise auf fortbestehende Mängel im IKS/RMS der FBB, von denen im Folgenden eine Auswahl dargestellt ist.

3.1 Schwachstellen in Aufbauorganisation, Management und Controlling des Bereichs Planung & Bau

Insbesondere folgende Aussagen von Projektbeteiligten und Gutachtern belegten, dass im Betrachtungszeitraum Juni 2010 bis Februar 2013 erhebliche Schwachstellen in der Aufbau- und Ablauforganisation des Bereichs Planung & Bau hinsichtlich Funktionstrennung, Baumanagement und -controlling, Nachtragsmanagement, Projektsteuerung und Kompetenz der handelnden Personen (fort-)bestanden:

Im Juni 2010 kritisierte die Staatskanzlei, dass die pg sowohl mit planenden als auch mit überwachenden Aufgaben beauftragt worden war (vgl. III. C. 2.2 und auch III. E. 3.3.4).

Während die FBB selbst davon sprach, dass sich die seit Juni 2010 vorgenommenen organisatorischen Anpassungen bewährt haben und der Baufortschritt durch ein gesondertes Controlling eng begleitet werde (vgl. III. E. 2.1), berichteten die Bürgencontroller im Juni 2011, dass sie die FBB ausdrücklich um eine noch engere Begleitung des Bau-Controllings gebeten haben. Ferner merkten sie an, dass das Ampelsystem im vorliegenden Controllingbericht ihrer kritischen Beurteilung in einzelnen Punkten nicht entspricht.⁶⁹²

Am 30.05.2012 äußerte sich der Bereichsleiter Recht der FBB auf einem Treffen der Gesellschafter und Bürgen kritisch zu Projektstruktur und Terminplanung der FBB und zur Kompetenz des Bereichs Planung & Bau hinsichtlich der Bewältigung der anstehenden Aufgaben. Aus seiner Sicht sei eine externe Projektanalyse durchzuführen.⁶⁹³ (Vgl. III. C. 3.6.1.)

Auch die Bürgencontroller bewerteten im Juni 2012 die Management- und Projektsteuerungskapazitäten des FBB-Baubereichs kritisch und empfahlen, die Bewertung „vorliegender Sachverhalte“ (dort im Zusammenhang mit Mehrkostenschätzungen

⁶⁹² Bericht der Bürgencontroller aus Juni 2011 (nicht datiert, frühestens 14.06.2011), S. 5 und 13.

⁶⁹³ Vgl. Vermerk des BetRef. vom 31.05.2012 zum Bürgen- und Gesellschafter-Treffen am 30.05.2012.

erwähnt) durch die FBB künftig möglichst durch externe Sachverständige zu unterstützen. Die FBB solle auch prüfen, wie künftig sichergestellt werden kann, dass die Ergebnisse des Probetriebs verlässlicher interpretiert werden.⁶⁹⁴

Die Analyse einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Ende Juni 2012 beschrieb große Unsicherheiten im Projekt; die Projektneuorganisation sei zu hinterfragen und um eine engere „Projekt Governance“ zu Geschäftsführung und Aufsichtsrat zu erweitern. Die Wirtschaftsprüfer empfahlen dringend die kurzfristige Einrichtung einer formalen Statusüberwachung des kritischen Pfades im Projekt.⁶⁹⁵

Im August 2012 bestätigte der zum 01.08.2012 bestellte neue technische Geschäftsführer auf Nachfrage aus dem Aufsichtsrat, dass ein funktionierendes Baucontrolling die zutage getretenen Probleme hätte erkennen müssen. Er fügte hinzu, dass infolge des erheblichen Termindrucks zur Einhaltung der Inbetriebnahme am 03.06.2012 „die üblichen Prozesse verlassen“ worden seien. Des Weiteren teilte er mit, dass die Aufgaben der pg nach deren Kündigung zum 23.05.2012 bislang nicht in ausreichender Weise kompensiert wurden.⁶⁹⁶

Aus den Reorganisationsplänen des technischen Geschäftsführers in der Aufsichtsratssitzung am 07.09.2012 war erkennbar, dass die bisherige Projektorganisation und personelle Aufstellung bei Weitem nicht geeignet war, eine professionelle Projektarbeit und Termintreue zu gewährleisten (vgl. III. E. 2.3). U. a. bezeichnete er das bisherige Berichtswesen als nicht transparent; auch habe es an klaren Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten gemangelt. In Kompensation der Kündigung der pg im Mai 2012 habe die FBB Funktionen des Bauherrn, des Planers und des Objektüberwachers vereint, wodurch sich negative Auswirkungen auf Planungsleistung, Mängelbeseitigung und Baufertigstellung ergeben hätten; der Projektprozess sei nicht mehr „vital“ gewesen.⁶⁹⁷

In Bezug auf das Nachtragsmanagement beschrieb der Controllingbericht aus November 2012 einen hohen Bearbeitungsstau betreffend die Nachtragsvereinbarungen mit den bauausführenden Firmen. Die Beseitigung dieses Rückstands, aus welchem eine Verweigerungshaltung hinsichtlich der Montageleistungen resultiere,

⁶⁹⁴ Vgl. Bericht der Bürgencontroller aus Mitte Juni 2012 (nicht datiert), S. 8 und 26 f.

⁶⁹⁵ Vgl. Folienpräsentation „Analyse des Verfahrens zur Ermittlung des Mehraufwandes und Plausibilisierung der Liquiditätsplanung“ einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vom 20.06.2012, S. 5 und 12.

⁶⁹⁶ Vgl. Protokolle zur Sitzung des Finanz- und Prüfungsausschusses am 10.08.2012, S. 4 f., und des Aufsichtsrats am 16.08.2012, S. 3.

⁶⁹⁷ Vgl. Präsentationsfolien der Geschäftsführung (TOP 3.1.1) zur Sitzung des Aufsichtsrats am 07.09.2012; Protokoll zur Sitzung des Projektausschusses (S. 2 f.) am 07.09.2012.

werde mindestens 12 Monate beanspruchen.⁶⁹⁸ Im Dezember 2012 teilte der technische Geschäftsführer dem Aufsichtsrat mit, dass im Zuge der Verhandlungen mit den bauausführenden Firmen Kosten von 199 Mio. Euro offenbar wurden, die ihren Ursprung in angeordneten Leistungen bereits vor und nach dem ehemaligen Inbetriebnahmetermin 03.06.2012 hätten und bisher nicht in den Kostenprognosen berücksichtigt seien⁶⁹⁹ (vgl. auch III. D. 1.3). Die neuen Abschlussprüfer berichteten im Februar 2013, dass im Vorfeld des Inbetriebnahmetermins 03.05.2012 seinerzeit umfangreiche Nachträge – teilweise auch mündlich – beauftragt worden seien. Die Prüfung und Bearbeitung dieser Nachträge und der von den Baufirmen eingereichten Rechnungen habe sich aufgrund umfangreicher organisatorischer Probleme deutlich verzögert, u. a. verursacht durch die Kündigung der pg und durch eine zu geringe Personalkapazität. Zum 31.12.2012 (Bilanzstichtag) bestünde ein Bearbeitungsrückstau hinsichtlich in Klärung befindlicher Rechnungen im Umfang von 122 Mio. Euro.⁷⁰⁰

In der Sitzung des Aufsichtsrats am 16.01.2013 stellte der technische Geschäftsführer dar, dass (auch) für die erneute Verschiebung der Inbetriebnahme u. a. Organisationsmängel ursächlich waren. Unter anderem betreffe dies die nicht ausreichende Berücksichtigung der Auswirkungen aus der Kündigung der pg und die passive bis fehlende Projektsteuerung.⁷⁰¹

Nach Einschätzung der Bürgencontroller im Januar 2013 sollte es die wesentliche Aufgabe der neuen Geschäftsführung sein, Bauablaufplanung, Bauausführungsplanung und Baucontrolling enger und transparenter miteinander und mit dem Bereich Finanzierung zu verzahnen. Sie wiesen auch auf die fehlende Inbetriebnahme-Terminplanung hin und empfahlen „– wie bereits in der Vergangenheit erwähnt –, den Planungs- und Bauprozess grundlegend auf Richtigkeit und Anpassungsbedürftigkeit zu untersuchen.“⁷⁰²

⁶⁹⁸ Vgl. Controllingbericht 04/12 vom 12.11.2012, S. 29.

⁶⁹⁹ Vgl. Protokoll zur Sitzung des Aufsichtsrats am 07.12.2012, S. 12.

⁷⁰⁰ Vgl. Bericht einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vom 26.02.2013 über die Prüfung des Jahresabschlusses und des Lageberichts der FBB für das Geschäftsjahr vom 01.01.2012 bis zum 31.12.2012, S. 25, Anlage I, S. 12 und Anlage III, S. 17.

⁷⁰¹ Vgl. Protokoll zur Sitzung des Aufsichtsrats am 16.01.2013, S. 6 und 10.

⁷⁰² Vgl. Bericht der Bürgencontroller vom 14.01.2013, S. 7f.