

Landesrechnungshof  
Sachsen-Anhalt



**Bericht über die  
überörtliche Prüfung  
„Neubau und Sanierung des Winckelmann-Museums“  
in der Hansestadt Stendal**

Aktenzeichen: 42-04314-90535/18-2  
Dessau-Roßlau, 27. Oktober 2020

## Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung der wichtigsten Prüfungsfeststellungen .....	3
Abkürzungsverzeichnis .....	4
I. Vorbemerkungen.....	5
1. Prüfungsauftrag.....	5
2. Durchführung der Prüfung .....	5
II. Prüfungsergebnisse .....	6
1. Betreibung des Winckelmann-Museums .....	6
2. Finanzielle Mittel der Hansestadt Stendal für das Winckelmann-Museum .....	7
2.2 Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen .....	7
2.3 Folgekosten.....	9
3. Planung zur Neugestaltung des Museums .....	10
4. Förderung des Umbaus und der Erweiterung des Winckelmann-Museums.....	13
5. Änderungsanträge zur Förderung.....	14
6. Feststellungen zur Vorbereitung, Planung und Durchführung der Maßnahme.....	17
6.1 Bedarfsplanung .....	18
6.2 Erstellung eines Entwurfs.....	20
6.3 Denkmalschutz.....	21
6.4 Bestandsaufnahme und Standortanalyse .....	22
6.5 Risikozuschläge und alternative Planungsmöglichkeiten.....	25
6.6 Pflichten aus Verträgen .....	26
6.7 Bauzeitverzögerung .....	28
6.8 Projektorganisation.....	29
6.9 Information der Stadtratsmitglieder.....	30
7. Schlussfolgerungen für zukünftige Baumaßnahmen.....	31
8. Fazit .....	35

## Zusammenfassung der wichtigsten Prüfungsfeststellungen

- Im Vorfeld der Baumaßnahme „Umbau und Erweiterung des Winckelmann-Museums“ wurde der Bedarf nicht hinreichend festgelegt (Punkt 6.1).
- Die Planung der Baumaßnahme erfolgte unter zeitlichem Druck. Hierbei wurden weder eine gründliche Bestandsaufnahme noch eine hinreichende Standortanalyse vorgenommen. (Punkte 6.2 und 6.4)
- Obwohl keine umfassende Grundlagenermittlung vorgenommen wurde, waren in der Planung keine zu erwartenden Risiken berücksichtigt worden (Punkt 6.5).
- Die Bauarbeiten wurden auch durch die fehlende Baufreiheit verzögert (Punkte 6.6 und 6.7).
- Die Stadtratsmitglieder wurden nicht unverzüglich über wesentliche Änderungen gegenüber der Planung und die damit verbundenen Kostenerhöhungen bzw. Verzögerungen im Bauablauf informiert (Pkt. 6.9).

## Abkürzungsverzeichnis

BauO LSA	Bauordnung des Landes Sachsen-Anhalt
BLSA	Landesbetrieb Bau- und Liegenschaftsmanagement
DenkmSchG LSA	Denkmalschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
DIN	Deutsches Institut für Normung e.V.
DS	Drucksachenummer
GRW	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KomHVO	Kommunalhaushaltsverordnung
KVG LSA	Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (Kommunalverfassungsgesetz)
LHO	Landeshaushaltsordnung
NKHR	Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen
OLG	Oberlandesgericht
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
ZBau	Baufachliche Ergänzungsbestimmungen zu den Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO

## **I. Vorbemerkungen**

### **1. Prüfungsauftrag**

Der Landesrechnungshof hat die überörtliche Prüfung „Neubau und Sanierung des Winckelmann-Museums“ in der Hansestadt Stendal auf der Grundlage des § 137 KVG LSA durchgeführt.

Der Schwerpunkt der Prüfung erstreckte sich auf die haushaltsmäßige Planung, Veranschlagung und Abrechnung der Baumaßnahme, insbesondere unter Beachtung der Vorschriften der KomHVO. Die Einhaltung der jeweils geltenden Vergabebestimmungen einschließlich interner Regelungen der Stadt, der Zuständigkeitsregelungen der Hauptsatzung und der Vorgaben des Zuwendungsgebers waren ebenfalls Gegenstand der Prüfung.

Ziel der Prüfung war es festzustellen, welche Umstände für die Verzögerungen in der Bau durchführung und die Kostensteigerungen ursächlich waren.

Die Prüfungshandlungen bezogen sich im Wesentlichen auf

- das Verfahren zur Erstellung des neu zu gestaltenden Museums,
- die Information der Mitglieder des Stadtrates bzw. der Ausschüsse zum geplanten Vorhaben,
- die Antragstellung und Bewilligung der Fördermittel und der beiden Nachträge gemäß den vorgegebenen Vorschriften sowie
- die Angemessenheit, die Notwendigkeit und die Bereitstellung der eingesetzten Haushaltsmittel.

Es galt des Weiteren einzuschätzen, ob der Umbau und die Erweiterung des Winckelmann-Museums und die entstehenden Folgekosten mit der dauerhaften Leistungsfähigkeit des Haushaltes der Hansestadt im Einklang stehen.

### **2. Durchführung der Prüfung**

Für die Prüfung der Vorbereitung, Planung und Durchführung des Bauvorhabens „Neubau des Winckelmann-Museums“ waren die Prüferinnen in der Stadtverwaltung der Hansestadt mit Unterbrechungen von Januar bis April 2019 vor Ort.

Das Abschlussgespräch zum Berichtsentwurf fand am 28.09.2020 statt.

## II. Prüfungsergebnisse

### 1. **Betreibung des Winckelmann-Museums**

Das Winckelmann-Museum wurde im Jahr 1955 in der Hansestadt Stendal an der Stelle des Geburtshauses von Johann Joachim Winckelmann gegründet und im Laufe der Jahre auf mehrere Gebäude erweitert.

Die Hansestadt Stendal und der Winckelmann-Gesellschaft e. V. (im weiteren Bericht aus Vereinfachungsgründen Winckelmann-Gesellschaft genannt) haben die Übernahme der Trägerschaft und die Betreibung des Winckelmann-Museums durch die Winckelmann-Gesellschaft in einem Rahmenvertrag am 12.04.2000 vereinbart (Beschluss Nr. 173).

Mit diesem Rahmenvertrag und ergänzend durch einen Leihvertrag vom 11.04.2000 hat die Hansestadt der Winckelmann-Gesellschaft ein kostenloses Nutzungsrecht an den Grundstücken Winckelmannstraße 36<sup>1</sup> und 37<sup>2</sup> nebst den dazugehörigen Gebäuden für den Zeitraum vom 01.05.2000 bis 30.04.2030 eingeräumt. Die Nutzung des hinter dem Gebäude 36 liegenden Anbaus<sup>3</sup> ging nach Beendigung der Anmietung durch die Fachhochschule Magdeburg-Stendal auf die Winckelmann-Gesellschaft über.

Weiterhin hat die Hansestadt Stendal der Winckelmann-Gesellschaft das Grundstück<sup>4</sup> Winckelmannstraße 38 für die Zeit vom 01.01.2003 bis 30.04.2030 unentgeltlich überlassen. Das Gebäude war zu diesem Zeitpunkt nicht nutzungsfähig. Dieses Objekt wurde durch die Winckelmann-Gesellschaft in den Jahren 2003 bis 2006 in mehreren Abschnitten unter anteiliger Verwendung von Zuwendungen/Zuschüssen und Spenden saniert.

Die Winckelmann-Gesellschaft hat das Angebot des Museums ab dem Jahr 2000 kontinuierlich ausgebaut. So wurde beispielsweise im Jahr 2003 das Trojanische Pferd aufgestellt und im Jahr 2006 kam ein Kinder- und Erlebnismuseum hinzu. In den letzten Jahren fanden zahlreiche Spezialausstellungen statt.

Die Hansestadt Stendal und die Winckelmann-Gesellschaft haben am 12.04.2016 eine Ergänzung zum Rahmenvertrag abgeschlossen, um die Voraussetzungen für die Durchführung und Abwicklung der Baumaßnahme zu schaffen und die Fördermittelbestimmungen einhalten zu können (DS VI/376). Im Ergänzungsvertrag wurde auf den Rahmenvertrag vom 20.04.2000 verwiesen, dieser wurde jedoch am 12.04.2000 abgeschlossen.

---

<sup>1</sup> Gemarkung Stendal Flur 32 Flurstück 205/117

<sup>2</sup> Gemarkung Stendal Flur 32 Flurstück 208/119

<sup>3</sup> Gemarkung Stendal Flur 32 Flurstück 206/117

<sup>4</sup> Gemarkung Stendal Flur 32 Flurstück 120

## **2. Finanzielle Mittel der Hansestadt Stendal für das Winckelmann-Museum**

### **2.1 Zuschüsse**

Die Hansestadt Stendal gewährt im Rahmen ihrer haushaltsrechtlichen Möglichkeiten einen zweckgebundenen Zuschuss zum Betrieb des Winckelmann-Museums gemäß § 3 Rahmenvertrag. Dieser war für die Jahre 2000 bis 2004 auf maximal 153.387,56 Euro (300.000 DM) pro Jahr festgelegt. Ab dem Jahr 2005 sollte dieser Zuschuss entsprechend der Haushaltslage der Hansestadt jeweils zum 30.09. des Vorjahres für ein oder mehrere Folgejahre neu vereinbart werden.

In den Jahren 2005 bis 2018 hat die Hansestadt an die Winckelmann-Gesellschaft einen zweckgebundenen Zuschuss zum Betrieb des Winckelmann-Museums i. H. v. 153.387,56 Euro jährlich gezahlt. Nur im Jahr 2008 erfolgten zwei zusätzliche Zahlungen i. H. v. insgesamt 4.351,39 Euro.

Die Winckelmann-Gesellschaft erhielt weiterhin vom Land Finanzierungsmittel im Rahmen einer Projektförderung und hat selbst Mittel für den Betrieb des Museums eingeworben.

### **2.2 Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen**

Die Hansestadt Stendal hat nach der Übertragung der Gebäude an die Winckelmann-Gesellschaft Instandhaltungsmaßnahmen durchgeführt. Weiterhin wurden bauliche Maßnahmen, teilweise unter Verwendung von verschiedenen Fördermitteln, durchgeführt.

Dem Antrag auf Gewährung einer Zuwendung aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ vom 17.12.2015 lag als Anlage 2 eine Aufstellung zu Vorförderungen bei. Während die Gesamtmittel der Baumaßnahmen aus den Jahren 1991 bis 2004 dem Gebäude 36 zugeordnet werden können, war eine Aufteilung der Mittel aus den Jahren 2008 bis 2014 auf die drei Gebäude auch unter Heranziehung von weiteren Unterlagen während der örtlichen Erhebungen nicht vollständig möglich.

Im Dezember 2015 hat die Hansestadt die Kosten von dringend notwendigen Unterhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen an den Gebäuden in der Winckelmannstraße 36 und 37 in der Hansestadt Stendal grob zusammengestellt. Hiernach wären in den nächsten Jahren Aufwendungen für vorzunehmende Maßnahmen i. H. v. 241.000 Euro erforderlich gewesen. Diesen standen Eigenmittel i. H. v. 230.000 Euro bei einer in Aussicht gestellten 90%igen Förderung von Gesamtinvestitionskosten i. H. v. 2,3 Mio. Euro gegenüber.

Der Ausschuss für Stadtentwicklung hat am 16.03.2016 einen Beschluss über die Entwurfsplanung für den Umbau und die Erweiterung des Winckelmann-Museums (VI/373) gefasst (siehe auch Pkt. 3.). Der Oberbürgermeister wurde vorbehaltlich der Aufnahme der

Maßnahme in das Programm „GRW-Infrastrukturförderung“ bzw. der Bewilligung der Fördermittel und des Beschlusses über die Haushaltssatzung 2016 beauftragt, die Umsetzung des Vorhabens auf der Grundlage der Entwurfsplanung zu veranlassen.

Die Hansestadt Stendal hat den Umbau und die Erweiterung des Winckelmann-Museums erstmalig in den Haushaltsplan 2016 aufgenommen. Im Investitionsplan waren in den Jahren 2016 bis 2018 Auszahlungen für die Hochbaumaßnahmen i. H. v. 0,5 Mio. Euro, 1,4 Mio. Euro bzw. 0,4 Mio. Euro und jeweils Einzahlungen aus Sonderposten i. H. v. 90 % entsprechend den geplanten Beträgen eingestellt.

Am 11.04.2016 hat der Stadtrat die Haushaltssatzung für das Haushaltsjahr 2016 beschlossen (DS VI/359).

**Am 16.03.2016 lag noch keine vom Stadtrat beschlossene Haushaltssatzung vor. Der Ausschuss für Stadtentwicklung hat damit einen Beschluss über die Entwurfsplanung gefasst, obwohl die Hansestadt sich in der vorläufigen Haushaltsführung befand und damit die Gesamtfinanzierung haushaltsrechtlich noch nicht gesichert war.**

Ist bei Beginn eines Haushaltsjahres die Haushaltssatzung nicht erlassen, darf eine Kommune gemäß § 104 Abs. 1 Nr. 1 KVG LSA nur Aufwendungen entstehen lassen und Auszahlungen leisten, zu deren Leistung sie rechtlich verpflichtet ist oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind. Sie darf insbesondere Bauten, Beschaffungen und sonstige Investitionsleistungen fortsetzen, für die im Haushaltsplan eines Vorjahres Finanzposten oder Verpflichtungsermächtigungen vorgesehen waren.

Nach § 3 der Hauptsatzung der Hansestadt Stendal in der Fassung vom 11.02.2015 entscheidet der Stadtrat neben weiteren ihm gesetzlich übertragene Aufgaben u. a. über

- die Zustimmung zu über- und außerplanmäßigen Aufwendungen, Auszahlungen oder Verpflichtungsermächtigungen, die auf gesetzlicher oder vertraglicher Grundlage beruhen, wenn der Vermögenswert 150.000 Euro übersteigt oder
- die Zustimmung zu sonstigen über- und außerplanmäßigen Aufwendungen, Auszahlungen oder Verpflichtungsermächtigungen, wenn der Vermögenswert 50.000 Euro übersteigt oder
- die Vergabe von Aufträgen im Rahmen der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) mit einem Wert von mehr als 1,5 Mio. Euro und von sonstigen Aufträgen im Wert von mehr als 0,5 Mio. Euro.

**Für die vorgesehene Maßnahme „Sanierung, Umbau und Erweiterung des Winckelmann-Museums“ wäre im Rahmen der vorläufigen Haushaltsführung ein Beschluss durch den Stadtrat erforderlich gewesen.**

Mit Stand 31.01.2019 hatte die Hansestadt Stendal für den Umbau und die Erweiterung des Winckelmann-Museums nach dem Bauausgabebuch Ausgaben i. H. v. insgesamt 2.720.929,30 Euro getätigt. Fördermittel aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ hat sie i. H. v. 290.907,81 Euro am 12.04.2017 und 164.528,61 Euro am 07.07.2017 erhalten.

### **2.3 Folgekosten**

Im Antrag auf Gewährung einer Zuwendung aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) vom 17.12.2015 waren Folgekosten derart ausgewiesen:

- Unterhaltung Grundstücke:	11.520 Euro
- Unterhaltung Einrichtung:	1.500 Euro
- Betriebskosten (einschließlich Personal abzüglich evtl. Einnahmen):	275.901 Euro
- Summe:	288.921 Euro

In den eingesehenen Unterlagen waren für die Jahre 2011 bis 2014 jeweils eine „Übersicht Haushalt Winckelmann-Museum“ enthalten. Hierin waren die Einnahmen und Ausgaben des Museums kamental entsprechend der „Zuordnungsvorschriften zum Gruppierungsplan der Haushalte der Gemeinden und Landkreise“ gegenübergestellt.

Die Ausgaben des Museums lagen hiernach in den Jahren 2012 bis 2014 zwischen 283.692,09 Euro und 294.846,28 Euro, wobei Einnahmen einschließlich geplanter Zuschüsse in etwa gleicher Höhe ausgewiesen wurden.

Bei der Erarbeitung der Auftragsunterlagen wurde auch nicht berücksichtigt, dass mit der Schaffung des Familienmuseums die Museumsfläche um insgesamt ca. 400 m<sup>2</sup> vergrößert wurde.

**Nach Ansicht des Landesrechnungshofes wurden im Zuge der Planung der Baumaßnahme die Folgekosten anhand der bisherigen Ausgaben durch die Winckelmann-Gesellschaft ermittelt. Durch die Einführung des NKHR wäre hierbei der nach der Umsetzung der Investitionsmaßnahme voraussichtlich aufzubringende Ressourcenverbrauch zu berücksichtigen gewesen.**

### 3. **Planung zur Neugestaltung des Museums**

In Vorbereitung der beiden Winckelmann-Jubiläen in den Jahren 2017/2018 hat die Winckelmann-Gesellschaft in Abstimmung mit den entsprechenden Fachämtern ein Tourismus-Konzept erstellt. Die Neugestaltung des Winckelmann-Museums umfasste die Schaffung eines barrierefreien Zugangs zur Ständigen Ausstellung mit Familienmuseum, Freilichtmuseum und Schaumagazinen, die Organisation neuer Sonderausstellungen, die Verlagerung der Bibliothek sowie die Gestaltung eines Winckelmann-Parks mit Römischen Garten.

Anfangs wollte die Winckelmann-Gesellschaft die gesamte Maßnahme als Vorhabenträger umsetzen. Das Landesverwaltungsamt hat gemäß § 23 und § 44 LHO LSA einen Zuschuss im Wege der Projektförderung als Anteilfinanzierung i. H. v. 25.000 Euro zur Förderung der Leistungsphasen 2-4 HOAI für das Vorhaben „Schaffung eines modernen `Museums-Quartiers´ mit Modellcharakter für Sachsen-Anhalt anlässlich der Winckelmann-Jubiläen 2017/2018“ am 08.09.2015 bewilligt. Die Hansestadt hatte für die Bauvorplanungskosten einen Gemeindeanteil i. H. v. 25.00 Euro zu erbringen.

Der ursprüngliche Antrag der Winckelmann-Gesellschaft vom 30.09.2014 sah eine bauliche Umgestaltung zu einem Museums-Quartier mit Modellcharakter, die Einbeziehung und die Aufwertung aller Gebäudeteile, die Schaffung eines zielgruppenorientierten Museumsprofils mit einem abgewogenen Arrangement von ständigem Ausstellungsbereich, Sonderausstellungen, ein Familienmuseum und eine Begegnungsstätte für Senioren mit Gesamtkosten i. H. v. 1.961.600 Euro vor. Diese Gesamtkosten basierten auf einer Vorplanung mit Kostenrahmen nach DIN 276/06 der Planungsgesellschaft 3 vom 20.08.2013. Das Land schloss eine Förderung in dieser Höhe aus.

Nach der Überarbeitung des Sanierungskonzeptes wurden die baulichen Maßnahmen auf eine Rekonstruktion des Museums und die Schaffung eines barrierefreien Zugangs in alle Museumsbereiche reduziert. Die vorgesehenen Kosten sollten sich von zunächst rund 1,9 Mio. Euro auf ca. 1,5 Mio. Euro verringern. Hierüber unterrichtete die Verwaltung den Ausschuss für Stadtentwicklung am 24.06.2015. Weiterhin berichtete die Hansestadt, dass zu diesem Zeitpunkt weiterhin nicht absehbar war, ob Fördermittel zur Verfügung gestellt würden. Während das Land eine Förderung i. H. v. 0,4 Mio. Euro in Aussicht gestellt hatte, war die Beteiligung des Bundes noch unklar.

Die Winckelmann-Gesellschaft hat am 15.08.2015 vier Planungsbüros zur Abgabe von Angeboten für die Vergabe der Leistungsphasen 2-4 HOAI aufgefordert. Eine Vorplanung für dieses Vorhaben lag bereits vor, in welche konkrete Vorstellungen des Auftraggebers

eingeflossen waren. Die Angebote waren anhand des Vorentwurfs für das Gesamtkonzept mit Entwurfszeichnungen, einer Kostenaufstellung mit den Bauabschnitten und einer Vorhabenbeschreibung zu erstellen. Die Leistungen für die Fachplanung der Versorgungstechnik und der Tragwerksplanung sollten separat angeboten werden.

Auf der Grundlage der Auswertung dieser Angebote durch die Hansestadt und der Beachtung einer Empfehlung des Landesverwaltungsamtes zur Vermeidung eines Interessenkonflikts erhielt am 05.11.2015 das Architekturbüro 4 den Auftrag für die Leistungsphasen 2-4 HOAI durch die Winckelmann-Gesellschaft.

Das Architekturbüro 4 überarbeitete die Entwurfsplanung. Die mit Stand 21.11.2015 ermittelten Kosten stiegen auf 2,3 Mio. Euro.

Der Ausschuss für Stadtentwicklung entscheidet gemäß § 10 Abs. 2 Nr. 4 der Hauptsatzung der Hansestadt Stendal in den jeweils geltenden Fassungen vom 11.02.2015, 13.10.2016 bzw. 12.11.2018 über Planungen zu städtischen Immobilien (Neubau, Sanierung).

Die Verwaltung unterrichtete den Ausschuss für Stadtentwicklung am 16.09.2015 darüber, dass 235.000 Euro im Programm „Städtebaulicher Denkmalschutz“ für Sanierungsmaßnahmen im Museum eingeplant waren. Ursprünglich sollte die Fassadensanierung und die Fenstererneuerung unter Verwendung von diesen Mitteln finanziert werden. Zu diesem Zeitpunkt ging man von Gesamtkosten von etwa 1,65 Mio. Euro bei einem Landeszuschuss i. H. v. 0,4 Mio. Euro aus. Die Hansestadt hatte zu diesem Zeitpunkt noch eine Fördermöglichkeit über Stark V in Betracht gezogen.

Die Verwaltung informierte den Ausschuss für Stadtentwicklung dann am 20.01.2016 darüber, dass im Dezember 2015 ein Förderantrag für die Sanierung, den Umbau und die bauliche Ergänzung des Winckelmann-Museums über das Tourismusprogramm gestellt worden war. Hierbei wurden Baukosten i. H. v. 2,3 Mio. Euro gemäß einer aktuellen Kostenkalkulation zuzüglich der Kosten für die Umgestaltung der Ausstellung zu Grunde gelegt, wofür die Winckelmann-Gesellschaft einen separaten Förderantrag beim Kultusministerium von etwa 1 Mio. Euro gestellt hatte.

Der Ausschuss für Stadtentwicklung hat am 16.03.2016 die Entwurfsplanung für die Baumaßnahme „Sanierung, Umbau und Erweiterung des Winckelmann-Museums“ beschlossen (DS VI/373). Ursprünglich war in der Beschlussvorlage ein Eigenanteil der Hansestadt i. H. v. 10 % der Gesamtkosten vorgesehen. Mit dem Beschluss wurde der städtische

Eigenanteil auf insgesamt 230.000 Euro begrenzt. Dem Stadtrat wurde diese Entwurfsplanung nicht vorgelegt (siehe auch Pkt. 2.2).

In anderen Fällen hat die Verwaltung Entwurfsplanungen dem Stadtrat vorgelegt. So hat der Landesrechnungshof dem öffentlichen Ratsinformationssystem der Hansestadt entnommen, dass nach der Vorlage im Ausschuss für Stadtentwicklung bzw. im Haupt- und Personalausschuss die Entwurfsplanungen für

- den „Umbau und Erweiterung des Feuerwehrgerätehauses in Borstel“ am 07.12.2015 (DS VI/197),
- eine kleinere Variante Neubau „Kiosk Tiergarten“ am 09.10.2017 (DS VI/693 zurückgezogen) bzw. am 09.04.2018 (DS VI/693/1) und
- den Neubau Kita Spatzennest Hansestadt Stendal Ortschaft Uenglingen Unter den Linden - Am Park am 04.12.2017 (DS VI/719)

dem Stadtrat zur Beschlussfassung vorgelegt wurden.

Auf Nachfrage des Landesrechnungshofes, warum die Entwurfsplanung „Sanierung, Umbau und Erweiterung des Winckelmann-Museums“ nicht dem Stadtrat vorgelegt wurde, verwies die Verwaltung darauf, dass in den vergangenen Jahren nicht immer einheitlich verfahren worden sei.

**Aufgrund der finanziellen Belastungen von Hoch- und Tiefbaumaßnahmen für den kommunalen Haushalt hält es der Landesrechnungshof für erforderlich, dass zukünftig alle Entwurfsplanungen für Baumaßnahmen mit relevanten Investitionsvorhaben dem Stadtrat zur Beschlussfassung vorgelegt werden sollten. Hierfür wäre die entsprechende Regelung in der Hauptsatzung zu ändern.**

Die Winckelmann-Gesellschaft hat zwei separate Förderanträge für die Umgestaltung der Ausstellung und der Außenanlage gestellt.

Die Hansestadt Stendal musste als Eigentümerin auf Grund förderrechtlicher Bedingungen die Trägerschaft der Maßnahme übernehmen und beauftragte die Leistungsphasen 5-8 HOAI. Die Höhe der anrechenbaren Kosten wurde bereits durch den BLSA anerkannt.

Der Wirtschafts- und Vergabeausschuss fasste am 16.06.2016 einen Beschluss zur Vergabe der Honorarleistung Leistungsphase 5-8 HOAI i. H. v. 162.696,44 Euro (VI/436) für das Bauvorhaben „Umbau und Erweiterung des Winckelmann-Museums“. Dieser Beschluss erfolgte vorbehaltlich des Bescheides über die Gewährung von Fördermitteln durch

die Investitionsbank Sachsen-Anhalt auf der Grundlage des § 8 Abs. 2 Hauptsatzung der Hansestadt.

#### **4. Förderung des Umbaus und der Erweiterung des Winckelmann-Museums**

Die Hansestadt Stendal stellte am 17.12.2015 einen Antrag auf Gewährung einer Zuwendung aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) beim Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft des Landes Sachsen-Anhalt. Für den Umbau und die Erweiterung des Winckelmann-Museums legte die Hansestadt Stendal für die Jahre 2016 bis 2018 Gesamtausgaben i. H. v. 2,3 Mio. Euro zugrunde.

Auf der Grundlage des „Tourismus-Konzepts in Vorbereitung der Winckelmann-Jubiläen 2017/2018 Stendal“ umfasste die vorgesehene Maßnahme hauptsächlich einen zweigeschossigen Anbau hofseitig an das Gebäude 37 mit einem Foyer im Erdgeschoss und einer Bibliothek im 1. Obergeschoss. An den Gebäuden 36, 37 und 38 waren Maßnahmen in geringerem Umfang vorgesehen. Schwerpunkte waren die Herstellung der übergreifenden Barrierefreiheit, eine Verlegung des Haupteingangs, die räumliche Verlegung des Kinder- und Jugendmuseums bzw. die Neugestaltung als Familienmuseum, die Umsetzung der Bibliothek und Maßnahmen des Brandschutzes. Weiterhin waren der Einbau einer Fluchtreppe im neuerrichteten Anbau und die Errichtung eines Verbinders zwischen dem Anbau und dem neuen Gebäudeteil zwischen Haus 37 bzw. dem neu gestalteten Familienmuseum vorgesehen.

Die Investitionsbank Sachsen-Anhalt hat am 23.12.2015 den BLSA mit der baufachlichen Prüfung der ZBau-Maßnahme gemäß ZBau Ziffer 5,6,7 und 8 beauftragt. Der BLSA hat mehrfach weitere Unterlagen nachgefordert und am 05.04.2016 eine Baufachliche Stellungnahme erstellt.

Im August 2016 wurde mit der Baustelleneinrichtung und den Abbrucharbeiten begonnen. Während dieser Zeit lief der Museumsbetrieb weiter, wobei dieser überwacht wurde. Ab Januar 2017 wurden Teile des Museums wegen der Bauarbeiten und am 31.05.2017 das komplette Museum geschlossen.

Die Hansestadt Stendal hat am 24.06.2016 vom Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft des Landes Sachsen-Anhalt über die Investitionsbank Sachsen-Anhalt einen Zuwendungsbescheid zur Gewährung einer öffentlichen Finanzierungshilfe der wirtschaftlichen Infrastruktur im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) touristische Infrastruktur für das Vorhaben „Umbau und Erweiterung

des Winckelmann-Museums in Stendal“ erhalten. Bei einer Investitionssumme von 2,3 Mio. Euro wurde eine Förderung von 90 v. H., jeweils zur Hälfte vom Bund und vom Land, mit einer Zweckbindung von 15 Jahren bewilligt.

Der Stadtrat hat am 05.09.2016 einen Beschluss über die Zwischenfinanzierung des Umbaus und der Erweiterung des Winckelmann-Museums gefasst (DS VI/503). Hierbei sollte eine Zwischenfinanzierung der Bauleistungen i. H. v. 1,85 Mio. Euro aus der sogenannten Brückenrücklage erfolgen. Zum Zeitpunkt der Erstellung des Haushaltsplans 2016 war der bautechnische Ablauf und demzufolge die erforderliche Mitteleinstellung noch nicht absehbar.

**Der Landesrechnungshof verweist auf seine Feststellungen zur gebildeten Sonderrücklage für die ICE-Brücken unter Pkt. 3.1 des Prüfungsberichts zur Eröffnungsbilanz der Hansestadt Stendal.**

## **5. Änderungsanträge zur Förderung**

Im Laufe des Baufortschritts entstanden Mehrkosten i. H. v. 498.000 Euro für den Umbau und die Erweiterung des Winckelmann-Museums. Die Hansestadt Stendal stellte am 13.07.2017 einen Antrag zur Erhöhung der Mittel aus dem Förderprogramm „GRW-Infrastrukturförderung“ Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Sie führte im Änderungsantrag an, dass seit Beginn der Bauarbeiten verschiedene Faktoren zum finanziellen Mehrbedarf führten:

- in den Jahren 2016 und 2017 kam es durch eine konjunkturelle Belebung der Bauwirtschaft zu erheblichen Preissteigerungen in wesentlichen Gewerken,
- während des Bauablaufs waren mehrfach unvorhersehbare, nicht geplante Leistungen bzw. die Änderung technologischer Abläufe erforderlich geworden und
- die Dauerausstellung zum Wirken Winckelmanns als Kernstück der Jubiläumsfeierlichkeiten 2018 war durch ein weiteres Planungsbüro, das Büro 5, neu konzipiert worden.

Die Umsetzung dieser Neukonzeption setzte Bedingungen im Gebäude Haus 36 voraus, welche erst geschaffen werden mussten und nicht in die bisherige Planung der Baumaßnahme eingeflossen waren.

Nach der Überprüfung der Mehrkosten wurden diese auf 478.000 Euro reduziert. Dem Stadtrat lag am 14.09.2017 eine Beschlussvorschläge zur kontinuierlichen Fortführung bzw. terminorientierten Fertigstellung der Maßnahme mit einer Erhöhung der Gesamtkosten i. H. v. 478.000 Euro vor. Der kommunale Eigenanteil i. H. v. 47.800 Euro konnte durch

die Verkleinerung des geplanten Kioskneubaus für den Tiergarten bereitgestellt werden (DS VI/693). Der Anteil von 432.200 Euro sollte aus der Brückenrücklage zwischenfinanziert werden (VI/708).

Mehrere Stadträte stellten bezüglich der Mehrausgaben Fragen zu den hinzugekommenen Leistungen bzw. zu eventuell möglichen weiteren Kostensteigerungen beim Umbau und der Erweiterung des Museums. Die durchgeführte Planung wurde auch unter ungenügender Berücksichtigung der alten Gebäude gerügt. Die Mitglieder des Stadtrates stimmten trotz zahlreicher Einwände mehrheitlich der Erhöhung der Gesamtkosten zu.

Am 12.10.2017 reduzierte die Hansestadt den beantragten Zuschuss auf 430.200 Euro. Die Investitionsbank Sachsen-Anhalt hat am 20.10.2017 bzw. ergänzend am 09.01.2018 den BLSA mit der baufachlichen Prüfung beauftragt.

Mehrfach wurden Unterlagen nachgefordert. Nachdem im Oktober 2018 der Investitionsbank Sachsen-Anhalt ein prüffähiger Änderungsantrag vorgelegen hat, standen zwischenzeitlich nicht angezeigte zusätzliche Mehrausgaben von ca. 450.000 Euro und damit Mehrausgaben i. H. v. insgesamt ca. 1 Mio. Euro an. Die Investitionsbank Sachsen-Anhalt forderte die Hansestadt am 10.10.2018 auf, einen aktuellen Ausgaben- und Finanzierungsplan vorzulegen, um zeitnah den Änderungsantrag bearbeiten zu können.

Nach der Beantragung der ersten Nachtragsförderung mussten mehrere Ausschreibungen wegen zu hoher Kostenangebote aufgehoben werden und erneut erfolgen. Hierdurch verlängerte sich die Bauzeit erneut. Weiterhin gab es bauliche Verzögerungen, da die Maßnahme im nicht leergeräumten Museum durchgeführt werden musste.

Aufgrund weiterer nicht vorhergesehener Mengenmehrungen in einzelnen Gewerken und mehrerer im Gesamtzusammenhang als notwendig und unabweisbar eingeschätzter Leistungen erstellte die Hansestadt Stendal eine weitere Beschlussvorlage „Umbau und Erweiterung des Winkelmann-Museums - Zwischenfinanzierung des weiteren kostenerhöhenden Mittelumfangs - Bereitstellung des kommunalen Eigenanteils“ (DS VI/902).

Zu dieser Beschlussvorlage haben sich die Mitglieder des Finanzausschusses am 18.09.2018 und des Haupt- und Personalausschuss am 01.10.2018 sehr kritisch geäußert und sie mehrheitlich abgelehnt. Hierbei wurden insbesondere die im Vorhinein planbaren Zusatzleistungen, die ungenügende Information der Stadträte über Konzeptänderungen und Kostensteigerungen sowie der noch ausstehende Fördermittelbescheid für die erste Kostenerhöhung angesprochen. Den Mitgliedern wurde dargestellt, dass die Planung zum damaligen Zeitpunkt unter einem sehr hohen Zeitdruck erfolgte und ursprünglich ein derart umfassender Maßnahmenrahmen nicht vorgesehen war.

In der Stadtratssitzung am 15.10.2018 standen einige Stadträte den erneuten zusätzlichen Kosten kritisch gegenüber und rügten die Planung bei dieser und auch anderen städtischen Baumaßnahmen. Die Stadtratsmitglieder haben dem Antrag zur Aussetzung und Ansetzung einer neuen Stadtratssitzung mehrheitlich zugestimmt.

Die Hansestadt hat die Beschlussvorlage „Umbau und Erweiterung des Winckelmann-Museums - Zwischenfinanzierung des weiteren kostenerhöhenden Mittelumfangs - Bereitstellung des kommunalen Eigenanteils“ (DS VI/943) für die Sitzung des Stadtrates am 03.12.2018 überarbeitet. Hierbei wurden Gesamtkosten i. H. v. 3.273.000 Euro zu Grunde gelegt, wobei insgesamt eine Kostenerhöhung von 973.000 Euro vorlag. Die Bewilligungsbehörde hat die Bearbeitung des Antrages zur 1. Nachtragsförderung vom 13.07.2017 eingestellt. In einem erneuten Antrag auf Nachtragsförderung sollte die Hansestadt die ursprünglichen Mehrkosten i. H. v. 478.000 Euro zusammen mit den weiteren Mehrkosten i. H. v. 495.000 Euro beantragen. Der weitere Eigenanteil von 10 % (49.500 Euro) wurde aus bereits vorhandenen Mehreinnahmen der Vergnügungssteuer bereitgestellt.

Der Oberbürgermeister hat einen Änderungsantrag eingebracht, wonach sich die weitere Nachtragssumme auf ca. 325.000 Euro verringert. Diese umfassten 210.000 Euro für Aufwendungen zur Fertigstellung und 114.828,01 Euro für noch nicht ausgeführte Leistungen. Für weitere Ausgaben i. H. v. 170.435 Euro war eine Haushaltssperre vorgesehen. Diese Mittel sollten erst nach einer erneuten Beschlussfassung des Stadtrates bei Anerkennung der Förderfähigkeit freigegeben werden.

Trotz mehrerer Einwände und der teilweisen Ablehnung der Mehrkosten haben die Mitglieder des Stadtrates am 03.12.2018 mehrheitlich zugestimmt.

Die Beschlussvorlage DS VI/708 für die erste Kostenerhöhung der Baumaßnahme wurde lediglich dem Stadtrat vorgelegt. Hingegen wurde die Vorlage DS VI/902 für die weitere Kostenerhöhung im Finanzausschuss, im Haupt- und Personalausschuss und im Stadtrat beraten und beschlossen.

Die Hansestadt Stendal hat am 18.12.2018 ihren Antrag auf Nachtragsförderung vom 13.07.2017 auf Gesamtkosten i. H. v. 3.273.000 Euro erhöht. Damit beantragte sie die Erhöhung des bewilligten Zuschusses von 2.070.000 Euro um 875.700 Euro.

In diesem Antrag zur Nachtragsförderung schätzte die Hansestadt selbst ein, dass die Gründe für diese Mehrkosten nahezu identisch mit denen der ersten Kostenerhöhung waren:

- erhebliche baukonjunkturelle Preissteigerungen seit erstmaliger Gesamtkostenermittlung 2015,

- Mehraufwendungen für statische, gründungsbedingte Mehraufwendungen beim Fahrstuhl und beim Eingangsgebäude,
- unvorhersehbare Mehraufwendungen für verschiedene Sanierungs- bzw. Umbaumaßnahmenbestandteile,
- Erhöhung des Leistungsumfanges für brandschutz- wie auch sicherheitstechnische Vorkehrungen,
- Aufwendungen für zunächst nicht absehbaren Erneuerungsbedarf von Ver- und Entsorgungseinrichtungen und
- Mengenerhöhungen bei verschiedenen Gewerken.

Im Erläuterungsbericht nach den Kostengruppen vom 20.12.2018 zu den aktualisierten Zusatz- und Mehrkosten zum Fördermittelantrag wurden folgende drei Hauptgründe für die Kostenerhöhungen zusammengefasst:

1. höhere Ausschreibungsergebnisse auf Grund des ansteigenden Preisindex,
2. im Zeitraum der Planung nicht erkennbare Schädigungen der bestehenden Bausubstanz und
3. nicht planbare Änderungen der Versorgungsträger, z. B. Lichtwellenkabel, und von DIN-Vorschriften.

Der Erläuterungsbericht vom 27.09.2017 enthielt noch als weiteren Grund behördliche Auflagen z. B. für den Brand- und Denkmalschutz.

Der geänderte Antrag lag zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen beim BLSA zur bautechnischen Prüfung vor.

Die Hansestadt hat am 17.01.2019 einen Antrag auf Verlängerung des Projektabschlusses bis zum 30.09.2019 und des Bewilligungszeitraumes bis zum 31.12.2019 gestellt.

**Der Projektumfang wurde im Laufe der Baumaßnahme erweitert. Die im ursprünglichen Förderantrag ausgewiesenen Gesamtbaukosten stiegen von 2,3 Mio. Euro über 2.778.000 Euro auf 3.273.000 Euro an. Der Gesamtkostenumfang erhöhte damit um 42,3 %.**

## **6. Feststellungen zur Vorbereitung, Planung und Durchführung der Maßnahme**

Im Folgenden möchte der Landesrechnungshof auf einzelne Probleme bei der Planung und Durchführung des Umbaus und der Erweiterung des Winckelmann-Museums eingehen. Anhand von einigen Beispielen soll dargestellt werden, wie diese sich auf die Umsetzung der Baumaßnahme ausgewirkt haben.

Der Landesrechnungshof verweist darauf, dass mit seiner Prüfung nicht beabsichtigt war, die Planung und Realisierung aller Baugewerke zu prüfen. Vielmehr war ein wesentliches Ziel der Prüfung, das Verfahren bei der Baumaßnahme Umbau und Erweiterung des Winkelmann-Museums zu beleuchten.

## 6.1 **Bedarfsplanung**

Bereits im Vorfeld eines Bauprojektes sind die Aufgabenstellung und offensichtlich damit verbundene Probleme klar zu formulieren. Hierbei ist darzustellen, welche von mehreren Lösungsmöglichkeiten sinnvoll geeignet und wirtschaftlich angemessen sind. Zu diesem Zeitpunkt sind die grundsätzlichen Fragen für die anstehende Maßnahme im Wesentlichen abzuklären.

Was unter der „Bedarfsplanung“ zu verstehen ist, ist in der im April 1996 in Kraft gesetzten DIN 18205 „Bedarfsplanung im Bauwesen“ erklärt. Bedarfsplanung ist danach:

- die methodische Ermittlung der Bedürfnisse von Bauherr und Benutzer,
- deren zielgerichtete Aufbereitung als Bedarf und
- dessen Umsetzung in die baulichen Anforderungen.

Nach dem Vorwort der DIN 18205 liegt die Bedarfsplanung im Verantwortungsbereich des Bauherrn, unabhängig wie er ihr gerecht wird. Die Bedarfsplanung wird durch die Grundlagenermittlung der Planer keinesfalls abgedeckt.

Die Bedarfsplanung gehört nicht zu den Grundleistungen der Leistungsphase 1 nach der HOAI und ist vor der eigentlichen Objektplanung zu erstellen. Diese frühe Festlegung der Rahmenbedingungen wird oft in Bauplanungsprozessen nicht hinreichend gewürdigt.

Folgendes ist in der DIN 18205 hierzu aufgeführt:

„Wenn es beim Bauen Probleme gibt, liegt das oft an einer ungenügenden Bedarfsplanung. Das heißt, die Bauaufgabe ist ungenügend definiert, die Bedürfnisse von Bauherren und Nutzern werden nicht ausreichend ermittelt und vermittelt. Das Planen und Bauen wird immer komplexer, die Anzahl der Beteiligten, wie die der technischen Möglichkeiten, steigt. Das macht es erforderlich, zu Beginn einer Planung die Bauaufgabe umfassend zu definieren.“<sup>5</sup>

Aus den eingesehenen Unterlagen ging hervor, dass beim Umbau und der Erweiterung des Winkelmann-Museums der Umfang der Maßnahme und die erforderlichen Baukosten bzw. damit der Rahmen der Maßnahme geändert wurde.

---

<sup>5</sup> DIN 18205:1996-04, Bedarfsplanung im Bauwesen

In der ZBau-Maßnahme wurden nicht alle für eine umfassende Sanierung erforderlichen Mittel in der Kostenplanung eingestellt. Bei der geplanten Maßnahme sollte gespart werden. Hierbei wurden aber auch notwendige gesetzliche Anforderungen wie beispielsweise Brandschutzmaßnahmen oder Wanddämmungen, außer Acht gelassen. Die ursprüngliche Planung sah nur eine Sanierung des Haupthauses Gebäude 36 und die Umverlegung und Neugestaltung des Familienmuseums vor. Die angrenzenden Gebäude 37 und 38 sollten nur in geringem Umfang saniert werden. Während des Bauablaufs ergaben sich insbesondere auf Grund der vorhandenen Bausubstanz verschiedene ungeplante Änderungen, eine Neukonzeption der Dauerausstellung und einige Änderungen der gesetzlichen Vorgaben wie beispielsweise die DIN VDE 0100-420 (2016-02) zum Schutz gegen die Auswirkungen von Lichtbögen. Hierbei gab es Leistungsänderungen bzw. Kostensteigerungen. Bei diesem jahrhundertealten Gebäudeensemble traten im Bauverlauf wiederholt unerwartete erhebliche Schäden ans Tageslicht.

In den eingesehenen Unterlagen konnte der Landesrechnungshof nicht erkennen, dass die Winckelmann-Gesellschaft und die Hansestadt eine Bedarfsplanung im Sinne der DIN 18205 erstellt hatten.

**Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass im Allgemeinen festgelegte Bedarfe in der Bauplanungs- und der Ausführungsphase nicht mehr verändert werden dürfen. Der Bedarf für die geplante Maßnahme ist in Art und Umfang zu ermitteln und detailliert darzustellen. Ausnahmsweise dürfen Bedarfe auf Grund von neuen gesetzlichen Vorschriften, von geänderten Rahmenbedingungen oder wenn sie ohne Kostensteigerungen und Störungen im Bauablauf realisiert werden können geändert werden.**

**Durch die fehlende Bedarfsplanung für den Umbau und die Sanierung des Winckelmann-Museums sind zusätzliche Mehrausgaben für Planungsleistungen und in der Bauausführung entstanden.**

**Bei zukünftigen größeren Bauvorhaben empfiehlt der Landesrechnungshof der Hansestadt, dass diese vor der Beauftragung einer Objekt- und Fachplanung nach HOAI eine Bedarfsplanung auf der Grundlage der DIN 18205 durchführt.**

Ergänzend verweist der Landesrechnungshof auf die Prüfungsfeststellungen zu den Kostensteigerungen beim Ersatzneubau der Muldebrücke in Dessau-Roßlau in seinem Jahresbericht 2018 „Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr 2017“.

## 6.2 Erstellung eines Entwurfs

Die Winckelmann-Gesellschaft wollte zunächst selbst den Umbau und die Erweiterung des Winckelmann-Museums als Vorhabenträger realisieren. Für dieses Vorhaben hatte sie eine Vorplanung durch die Planungsgesellschaft 3 erstellen lassen. Der Kostenrahmen für das Gesamtkonzept basierte bei diesem Vorentwurf auf reinen Annahmen (siehe auch Pkt. 6.4). Das anschließend mit der Erstellung der Leistungsphasen 2-4 HOAI beauftragte Architekturbüro 4 erstellte einen Bau- und Kostenplan ohne Kenntnis aller baulichen Anforderungen an dieses Projekt.

In der Kostenberechnung vom 10.02.2016 waren einzelne Leistungen in einer Position und zu einem Einheitspreis zusammengefasst. Dadurch wurden die Leistungen und Kosten nur grob dargestellt. Dies hat der BLSA bereits in seiner Baufachlichen Stellungnahme vom 05.04.2016 aufgeführt.

Sowohl von der Hansestadt als auch vom Architekturbüro 4 wurden die Erforderlichkeit der Mehrkosten bzw. die mehrmalige Bauzeitverlängerung damit begründet, dass die Planung zum damaligen Zeitpunkt unter sehr hohem Zeitdruck erfolgte und ursprünglich ein derart umfassender Maßnahmenrahmen nicht vorgesehen war.

**Die Planung und Ausführung von Baumaßnahmen darf nur durch sachliche Erfordernisse bestimmt werden. Die zeitliche Umsetzbarkeit eines Bauvorhabens ist hinreichend zu prüfen. Unrealistische Zeitvorgaben gefährden die Errichtung bzw. den Umbau baufachlich einwandfreier Bauten und führen oft zu Kostensteigerungen.**

Die Winckelmann-Gesellschaft hat das Büro 5 erst nach der Erarbeitung der Unterlagen nach ZBau für eine Neugestaltung der Dauerausstellung zum Wirken von Johann Joachim Winckelmanns als Kernstück des Museums einbezogen. Das neu erstellte Museumskonzept erforderte hierbei insbesondere andere Anforderungen gegenüber der bisherigen Präsentation an den Wänden mit dem vor 25 Jahren angeschafften Schienensystem. Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit sollten einheitlich LED-Leuchtmittel eingesetzt werden.

Über die Änderung des Ausstellungskonzepts und die damit verbundenen Anforderungen wurden die Stadtratsmitglieder erst bei der Genehmigung des ersten Nachtrags informiert. Den Stadtratsmitgliedern wurde die verzögerte Einbeziehung dieser Firma damit begründet, dass die Ausstellungsplanung zu Beginn der Bauarbeiten noch nicht so weit gediehen war. Weiterhin wurden sie darauf verwiesen, dass der Entwurf der Planung unter Zeitdruck erstellt wurde und die Kosten zum Gesamtkonzept vergleichsweise einen geringen Umfang eingenommen hatten.

**Die Hansestadt hat bei der Planung und Umsetzung von Baumaßnahmen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit zu beachten. Hiernach sollen nur die Mittel ausgegeben werden, welche notwendig sind. Um diesem Grundsatz gerecht zu werden, sind in der Regel bei größeren Maßnahmen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für das Vorhaben einschließlich der Folgekosten zu erstellen. Neben der Erstellung einer durchdachten Entwurfs- und Ausführungsplanung sind die vergaberechtlichen Vorgaben umfassend zu berücksichtigen. Werden diese gesetzlichen Vorgaben nicht umfassend beachtet, entstehen hierdurch häufig Kostensteigerungen, Bauzeitverzug bzw. -störungen und mitunter auch Mängel in der Bauausführung.**

### **6.3 Denkmalschutz**

Bereits im Rahmen der Grundlagenermittlung (Leistungsphase 1 HOAI) sollten erschwerende Rahmenbedingungen, wie Anforderungen des Denkmalschutzes, die Vorgaben von Bebauungsplänen u. ä. geklärt werden.

Die Gebäude Winckelmannstraße 36 und 38 sind Baudenkmale gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 1 DenkmSchG LSA. Das Gebäude Winckelmannstraße 37 befindet sich im Denkmalbereich gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 2 DenkmSchG LSA.

Ursprünglich hatte die Hansestadt beabsichtigt, die Fenster- und die Fassadeninstandsetzung unter Verwendung von Mitteln aus dem Programm „Städtebaulicher Denkmalschutz“ durchzuführen. Davon hatte sie zwischenzeitlich Abstand genommen.

Im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens für den Umbau und die Erweiterung sind Auflagen und Hinweise auch zur denkmalgerechten Aufarbeitung der Fenster, zur Fassadensanierung und zur Türbearbeitung Haus 37 sowie zu den Anforderungen an das Tor Haus 38 erteilt worden. Die damit verbundenen Mehraufwendungen waren in beide Nachtragfinanzierungen eingeflossen. Mit dem 1. Nachtrag zur Baugenehmigung für den Umbau und die Erweiterung des Winckelmann-Museums gemäß § 71 BauO LSA vom 12.12.2017 wurde die Hansestadt darauf hingewiesen, dass für das Erscheinungsbild des Gesamtgebäudes unbedingt eine Fassadengestaltung noch anzuschließen ist.

**Für den Landesrechnungshof ist nicht nachzuvollziehen, dass bei der Planung die Untere Denkmalschutzbehörde hinsichtlich der denkmalgerechten Anforderungen erst im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens intensiv beteiligt wurde.**

## 6.4 Bestandsaufnahme und Standortanalyse

Aus den vorliegenden Unterlagen war ersichtlich, dass die Hansestadt und der Architekt vom Büro 4 darauf hingewiesen haben, dass während des laufenden Museumsbetriebes keine Untersuchung der Bausubstanz möglich war. Stichproben hätten nicht den gewünschten Erfolg gebracht. Nach der Schließung des Museums wurden mehrfach unvorhersehbare Bauverhältnisse festgestellt, die mitunter eine Änderung der technologischen Abläufe und nicht geplante zusätzliche Leistungen erforderten, um die Gesamtmaßnahme fortsetzen zu können.

**Vor einer Baumaßnahme ist eine gründliche Bestandsaufnahme durchzuführen. Diese umfasst zwingend die maßliche Bauaufnahme sowie die technische und die energetische Bestandsaufnahme. Außerdem sind die Standortbedingungen umfassend zu analysieren. Die Zielvorstellungen müssen mit den Voraussetzungen aus der Grundlagenermittlung abgeglichen werden und in das Planungskonzept eingehen. Werden die tatsächlichen Voraussetzungen nicht oder nur unvollständig ermittelt, erhöhen sich die Risiken, dass im weiteren Bauverlauf zusätzliche Maßnahmen und damit verbundene Mehrkosten erforderlich werden.**

**Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass jede Sanierungs- und Umbaumaßnahme ihre Besonderheiten hat. Diese sind bei der Planung zu berücksichtigen. Zur Abschätzung und Bewertung von Risiken ist zu empfehlen, die gewonnenen Erfahrungen bei der Sanierung von anderen Gebäuden heranzuziehen.**

### Gründung

Zur Leistungsphase 1 HOAI „Grundlagenermittlung“ gehören alle einer Planung vorausgehenden Maßnahmen und Überlegungen. Neben der Erbringung von Grundleistungen gehören zu den Besonderen Leistungen insbesondere die Bestandsaufnahme und die Standortanalyse.

Folgender Hinweis war unter dem von der Planungsgesellschaft 3 ermittelten Kostenrahmen nach DIN 276/06 vom 20.08.2013 i. H. v. 1.961.516,67 Euro aufgeführt: „Es wurde davon ausgegangen, dass keine überdurchschnittlichen Verbauarbeiten, Unterfangungen, keine Altlastenentsorgung und keine Wasserhaltungsmaßnahmen notwendig sind (GW-Stände zur Zeit nicht bekannt). Es wurde von einem normal tragfähigen Baugrund der Bodenklasse drei und vier ausgegangen, keine Tiefgründungsmaßnahmen. Alle Angaben basieren z. Z. auf reinen Annahmen.“

Das mit der Erbringung der Vorplanung, Entwurfsplanung und Genehmigungsplanung (Leistungsphasen 2-4 HOAI) beauftragte Architekturbüro 4 hat im „Erläuterungsbericht zur

KG 300 Baukonstruktion“ vom 10.02.2016 bei der KG 320 Gründungen folgendes ausgeführt:

„322 Flachgründungen: Die neuen Gebäudeteile werden durch umlaufende Streifenfundamente bzw. Frostschrüzen (im Bereich unter den Außenwänden) auf einer dazugehörigen Sauberkeitsschicht aus unbewehrten Beton frostsicher gegründet.

323 Tiefgründungen: Nicht geplant, da nicht erforderlich“

Der BLSA hat in der „Baufachlichen Stellungnahme zur Prüfung gemäß den baufachlichen Ergänzungsbestimmungen zu den Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO (ZBau) Ziffer 6.3“ vom 05.04.2016 darauf hingewiesen, dass mehrfach Unterlagen zur Prüfung nachgefordert wurden. Erläuterungen zur Statik und ein Baugrundgutachten wurden nicht eingereicht.

Nach Erstellung eines Baugrundgutachtens vom 20.05.2016 mit Ergänzung zum Aufzug vom 07.06.2016 und einer Statischen Berechnung vom 20.09.2016 musste auf Grund der ungünstigen Baugrundverhältnisse von einer ursprünglich vorgesehenen Flachgründung über Einzelfundamente auf eine teurere Bohrpfahlgründung umgestellt werden. Auch im Bereich der angrenzenden Altbauten kam es zu weiteren, statisch erforderlichen Bohrpfahlgründungen für den Aufzug. Die Baugrunduntersuchung sei nach Aussage der Hansestadt erst nach Freilegung des Fahrstuhlstandortes im Gebäudebestand und nach dem Abriss des Heizhauses möglich gewesen. Diese Mehrkosten für die erforderlichen Bohrpfahlgründungen sind in die erste Nachtragsförderung eingeflossen.

Das OLG Naumburg hat die Frage der Pflicht zur Erstellung eines Baugrundgutachtens in einem Urteil vom 29.01.2014, Az. 12U149/13, klargestellt.

Die Erstellung dieses Gutachtens gehört hiernach zu den Bestandteilen der sachgerechten Planung. Es wurde eine Empfehlung ausgesprochen, dass die Erstellung von Baugrundgutachten für Neubauten und Tiefgründungen unverzichtbar seien. So ist es nicht ausreichend, ein Baugrundgutachten aus Nachbargrundstücken heranzuziehen und dieses auf das zu bebauende Grundstück anzuwenden.

**Bei der Grundlagenermittlung wäre bereits ein Baugrundgutachten zu erstellen gewesen. Da alle ursprünglichen Vorplanungen der Planungsgesellschaft 3 auf reinen Annahmen basierten, hätte das mit der Erbringung der folgenden Leistungsphasen beauftragte Architekturbüro 4 diese Grundlagen für die Planung nach Ansicht des Landesrechnungshofes klären müssen. Die teilweise angenommenen baulichen Voraussetzungen waren allen vier Bietern bei der Vergabe der Planungsleistungen für die Leistungsphasen 2-4 HOAI bekannt.**

Die ursprüngliche Planung hatte eine Teilunterkellerung des neu errichteten Anbaus mit einer Lagerfläche von ca. 50 m<sup>2</sup> vorgesehen. Aus finanziellen Gründen und wegen eines hohen Grundwasserspiegels bzw. ungünstigen Baugrunds wurde eine tiefere Bohrpfahlgründung nicht empfohlen und so auf ein einfaches Lagergebäude umorientiert. Das bisher genutzte Lagergebäude wurde bis April 2017 als Magazin für Teile des Museumsbestandes genutzt. Der vordere Lagerraum sollte saniert und der hintere Lagerraum abgerissen werden. Die Sanierungs- und Abrisskosten wurden in der Aufstellung der Gesamtkosten nicht aufgenommen. Dennoch wurde der Lagerbereich im Raumprogramm belassen und bestätigt. Nach der Auslagerung des Inventars ergaben sich bei der Untersuchung der Räumlichkeiten erhebliche Mängel, welche eine umfassende Sanierung dieser Lagerräume erforderten.

**Durch die Unterlassung einer erforderlichen Untersuchung des Baugrundes entstanden ungeplante Mehrkosten für eine Bohrpfahlgründung beim Anbau und im Bereich des Fahrstuhls. Durch die fehlende Berücksichtigung von aufwendigeren Gründungsarbeiten kam es zu einem zeitlichen Verzug im Bauablauf und zu einem erforderlichen Änderungsbedarf zur Bereitstellung von Lagerräumen.**

### **Holzuntersuchung**

Die Dachkonstruktion im neuen Familienmuseum im Flachbau Haus 36 wurde erst nach Beendigung der Nutzung bis Januar 2017 untersucht. Ab Mai 2017 wurde eine grundlegende Freilegung und Untersuchung der Konstruktion vorgenommen, bei der gravierende Schäden im Bereich der Dachkonstruktion festgestellt wurden. Das Planungsbüro 6 erstellte ein Gutachten zu einer durchgeführten holzschutztechnischen Untersuchung. Der Zustand der vorhandenen Dachkonstruktion erforderte eine Unterstützungsstruktur aus Stahlprofilen.

Auf Grund der zwischenzeitlich bestätigten Innenplanung des Familienmuseums waren Änderungen im Bereich der tragenden Deckenkonstruktion notwendig, Die Stahlkonstruktion musste durch die Änderung der geplanten Raumgrößen zur Realisierung des Familienmuseums geändert werden. Die Dachdämmung zwischen den Dachsparren war unbrauchbar. Im Februar 2018 hat sich ein beratender Ingenieur Nr. 7 an die Hansestadt gewandt und auf mögliche Untersuchungsmethoden für unzugängliche Bereiche mit Holzschäden hingewiesen. Diese Untersuchungen bietet er seit 27 Jahren in Stendal an.

**Für den Landesrechnungshof ist nicht nachvollziehbar, warum bei der Grundlagenermittlung eines Um- und Erweiterungsbaus für ein historisches Gebäudeensemble mit mehrfachen Um- und Anbauten keine speziellen Untersuchungsmethoden in der**

**Planungsphase für die Holzkonstruktion durch einen Sachverständigen vorgenommen wurden.**

## **6.5 Risikozuschläge und alternative Planungsmöglichkeiten**

Ursprünglich wollte die Winckelmann-Gesellschaft die gesamte Baumaßnahme selbst als Vorhabenträger planen und umsetzen. Die Winckelmann-Gesellschaft hatte die Leistungsphasen 1-4 HOAI beauftragt. Der Entwurf wurde unter Einbeziehung der Hansestadt erstellt.

Im Rahmen der Bauausführung, welche federführend unter Leitung der Hansestadt in Zusammenarbeit mit der Winckelmann-Gesellschaft umgesetzt wurde, kam es wiederholt zu Verzögerungen im Bauablauf. Es mussten Änderungen gegenüber der vorgesehenen Planung vorgenommen werden, die mit Mehrkosten verbunden waren. Aus Sicht des Landesrechnungshofes war hierfür die unzureichende Ermittlung der Bausubstanz und eine ungenügende Berücksichtigung und Quantifizierung von Planungsrisiken, z. B. in Form von Alternativplanungen und zeitlichen und monetären Reserven, die wesentliche Ursache.

Kosten, Risiken und Chancen sind frühzeitig und detailliert zu bestimmen. Durch eine gründliche Planung vor Beginn eines Bauvorhabens können risikobedingte Kosten während der Ausführung reduziert werden. In den Kostenansätzen sind möglichst auch die Kosten zu berücksichtigen, welche mit einer hohen Wahrscheinlichkeit durch eine erforderliche Abweichung von der Planung entstehen können. Wirkt sich die Umsetzung auf den Zeitplan aus, ist dies im Bauzeitplan zu berücksichtigen.

Der Bauherr hat rechtzeitig für eine größtmögliche Kostensicherheit zu sorgen und mögliche Risiken bei Baumaßnahmen darzustellen. Alternativ können auch Kostenkennwerte berücksichtigt werden.

Für konkret absehbare Kostensteigerungen können durch andere Anforderungen, wie beispielsweise durch den technischen Fortschritt bedingt, mitunter hingegen konkrete Aufschläge berechtigt sein.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass bei der Ermittlung der Baukosten pauschale Risikoaufschläge nicht berücksichtigt werden dürfen. Diese weisen in der Regel auf eine unzureichende Grundlagenermittlung hin, da ein Projekt vor Baubeginn bis ins Detail geplant werden sollte.

**Die Hansestadt und das Architekturbüro 4 haben mehrfach behauptet, dass eine Untersuchung der Bausubstanz im laufenden Museumsbetrieb nicht möglich gewesen**

sein soll. Obwohl aus Sicht des Landesrechnungshofes keine umfassende Grundlagenermittlung vorgenommen wurde, sind in der Beschlussvorlage DS VI/373 einschließlich der Anlagen keine zu erwartenden Risiken, alternative bauliche Maßnahmen bzw. die damit verbundenen Kosten ausgewiesen. Der Landesrechnungshof sieht hierin auch eine wesentliche Ursache für das Zustandekommen von (angeblich nicht vorhersehbaren) Mehrkosten.

## 6.6 Pflichten aus Verträgen

Aus dem abgeschlossenen Rahmenvertrag vom 12.04.2000, der Ergänzung zum Rahmenvertrag vom 12.04.2016 und den Leihverträgen für die Grundstücke 36, 37 und 38 zwischen der Hansestadt Stendal und der Winckelmann-Gesellschaft ergeben sich für beide Vertragsparteien neben Rechten auch zahlreiche Pflichten.

### Baufreiheit

Die Hansestadt hatte die bauliche Abwicklung in enger Abstimmung mit der Winckelmann-Gesellschaft vorzunehmen. Die Winckelmann-Gesellschaft hat gemäß § 1 Abs. 3 Ergänzung zum Rahmenvertrag die erforderliche Baufreiheit entsprechend der geplanten Maßnahme herzustellen und abzusichern. Weiterhin wurde vereinbart, dass während dieser Zeit gemäß § 1 Abs. 5 Ergänzung zum Rahmenvertrag nur ein eingeschränkter Museumsbetrieb durchzuführen war.

Von der Winckelmann-Gesellschaft wurde im Ausschuss für Stadtentwicklung am 20.01.2016 bekräftigt, dass das Museum während der Baumaßnahme so lange wie möglich geöffnet werden sollte, jedoch einzelne Teilbereiche zwischendurch unvermeidbar geschlossen werden müssen.

Im August 2016 begannen bei laufendem Museumsbetrieb die Vorbereitung der Baustelle und die ersten Abbrucharbeiten. Ab Januar 2017 wurden erste Museumsteile und ab 31.05.2017 das gesamte Museum geschlossen.

Die Winckelmann-Gesellschaft hat im Februar 2018 dargestellt, dass sie entsprechend den vorgesehenen Baumaßnahmen die Baufreiheit geschaffen, mitunter jedoch auch mehrfach Räume unter Hochdruck geräumt hat, in denen dann nicht gearbeitet wurde. Hierbei war beispielsweise die Umlagerung der zwischengelagerten Kunstsammlungen abhängig von der Fertigstellung der Räume im Verwaltungsgebäude, welche sich jedoch verzögerte.

Von der Hansestadt wurde jedoch zeitgleich darauf hingewiesen, dass eine gravierende Ursache für die bisherigen Bauverzögerungen das „Bauen bei laufendem Betrieb“ war. Schon vor Beginn der Maßnahme zeichnete sich eine sehr eng gestreckte Terminkette ab.

Damit wäre der Auszug des Museums zumindest aus den Gebäuden 36 und 37 erforderlich gewesen. Während der Bauphase bestand generell keine Baufreiheit. Diese beschränkte sich auf einzelne Räume nach der Verlagerung der betreffenden Ausstattung. Hierbei mussten bestätigte Baupläne mehrmals komplett geändert, diverse Provisorien zur Einbruchssicherung geschaffen bzw. umgesetzt werden. Weiterhin wurde eingeschätzt, dass ständig Umzugsarbeiten erforderlich waren, die die Winckelmann-Gesellschaft natürlich nur schwer erbringen konnte. So wurde oft keine Baufreiheit geschaffen und der Baufortschritt wurde blockiert. Nach Ansicht der Hansestadt kam es mehrmals zu langen Verzögerungen im Laufe der Baumaßnahme, die der Nutzer zu verantworten hatte.

**Die Gewährleistung der erforderlichen Baufreiheit ist eine grundlegende Voraussetzung für einen reibungslosen Bauablauf. Wird diese nicht rechtzeitig eingeräumt, wird zwingend der weitere Bauablauf verzögert.**

**Für den Landesrechnungshof ist nicht nachvollziehbar, warum nicht in der Planungsphase ein Kosten- und Zeitvergleich für eine vollständige Beräumung der in den Um- und Anbau einbezogen Räume vorgenommen wurde. Hierbei wären auch weitere Anhaltspunkte, wie beispielsweise eine längere Schließung des Museums, eine alternative Präsentation von Teilen der Ausstellung in den Jubiläumsjahren und eine den Sicherheitsanforderungen entsprechende Einlagerung der Ausstellungsgegenstände, zu berücksichtigen gewesen.**

### Informationspflicht

Jede Nutzungsänderung erfordert die vorherige schriftliche Zustimmung der Vermieterin. Die teilweise Untervermietung und Gebrauchsüberlassung der Leihsache an Dritte im Rahmen der Satzung des Vereins ist gemäß § 2 Abs. 2 Leihvertrag zwischen der Hansestadt und der Winckelmann-Gesellschaft vom 30./31.01.2013 für das Grundstück Winckelmannstraße 38<sup>6</sup> gestattet.

Im Gebäude Haus 38 wird eine Wohnung vermietet. Diese Verwendung entspricht nicht der vorgesehenen Raumzuordnung gemäß den eingesehenen Grundrissen zur Genehmigungsplanung vom 05.07.2006. Die Grundrisse zur Genehmigungs- und Ausführungsplanung aus den Jahren 2016/2017 weisen für diese Räume keine Nutzung aus, da bei Umbau und Erweiterung des Museums keine Arbeiten in diesen Räumen vorgesehen waren.

Die Vermietung einer Wohnung in diesem Gebäude wurde von der Winckelmann-Gesellschaft gegenüber dem Landesrechnungshof damit begründet, dass eine Vermietung erforderlich war, um einen Teil der umfangreichen und kostenintensiven Baumaßnahmen in diesem Gebäude dauerhaft durch entsprechende Mieteinnahmen finanzieren zu können.

---

<sup>6</sup> Gemarkung Stendal Flur 32 Flurstück 120

Die Verwaltung konnte dem Landesrechnungshof keine Unterlagen über eine Vermietung oder eine Zustimmung der Hansestadt zur Nutzungsänderung vorlegen.

**Die Winckelmann-Gesellschaft ist ihrer Informationspflicht bezüglich der Vermietung von Räumen im Haus 38 nicht hinreichend nachgekommen. Sie hat die Hansestadt über die Vermietung schriftlich zu informieren und eine Genehmigung zur Nutzungsänderung umgehend zu beantragen. Zukünftig sind Zustimmungen zu Nutzungsänderungen vorher schriftlich einzuholen.**

## **6.7 Bauzeitverzögerung**

Die Hansestadt Stendal hat selbst folgende wesentliche Gründe für eine Verlängerung der Bauzeit im März 2018 zusammengestellt und begründet:

1. Für die Gründung des Einbaus des Fahrstuhls im Altbestand und des neu zu errichtenden Anbaues wurden die bekannten örtlichen Bodenverhältnisse zugrunde gelegt. Eine Baugrunduntersuchung konnte erst nach Freilegung des Fahrstuhlstandortes im Gebäude sowie nach dem Abriss des Heizhauses vorgenommen werden. Hieraus ergab sich, dass eine aufwendigere Gründung als ursprünglich geplant erforderlich war.
2. Zum Zeitpunkt der Planung war das Museum in Betrieb und die Sichtbarmachung von Bauteilen zur detaillierten Bestandsbewertung daher nicht möglich. Bei Freilegungen während der Bauphase wurden an der historischen Bausubstanz erhebliche Schäden an statischen Bauteilen vorgefunden.
3. Im neuzeitlich errichteten Gebädetrakt des zukünftigen Familienmuseums war der Deckenbereich derart stark geschädigt, dass eine grundhafte statische Sanierung/Erneuerung der Deckenkonstruktion vorgenommen werden musste.
4. Das Museum wurde nicht vollständig freigezogen. Die Baufreiheit beschränkte sich immer nur auf einzelne Räume nach Verlagerung der betreffenden Ausstattung.
5. Eine gute konjunkturelle Lage in der Bauwirtschaft hat neben signifikanten Preissteigerungen auch zur Folge, dass zu den einzelnen Gewerken entweder keine oder nur wenige überhöhte Angebote abgegeben wurden.

Während ursprünglich die Wiedereröffnung des Museums am 26.05.2018 erfolgen sollte, zwischenzeitlich der Termin auf September 2018 verschoben wurde, erfolgte die Eröffnung am 07.12.2018. Bei der Eröffnung des Museums waren nicht alle Maßnahmen beendet. Diese sollten im Jahr 2019 umgesetzt werden.

**Der Landesrechnungshof hat bereits in anderen Punkten dieses Berichts dargestellt, dass die Winckelmann-Gesellschaft und die Stadt hinsichtlich der ersten vier Gründe**

**hätten steuernd eingreifen können. So hätten die aus den besonderen Umständen des Projekts resultierenden Risiken verringert werden können. Die besondere konjunkturelle Lage in der Bauwirtschaft hat die negativen Folgen noch verstärkt.**

## **6.8 Projektorganisation**

In Vorbereitung der Winckelmann-Jubiläen in den Jahren 2017 und 2018 sollte das Winckelmann-Museum saniert, umgebaut und erweitert werden. Die Winckelmann-Gesellschaft hat ihre Vorstellungen zur Neugestaltung eines Museumsquartiers in einem Konzept dargestellt. Diese Vorstellungen wurden mit der Hansestadt Stendal abgesprochen.

Die Erstellung der Entwurfsplanung wurde durch die Winckelmann-Gesellschaft beauftragt. Die Hansestadt Stendal hat als Eigentümerin der Gebäude in der Winckelmannstraße 36-38 in Stendal die Federführung bei der Realisierung der Baumaßnahme gemäß § 1 Abs. 2 Ergänzung zum Rahmenvertrag übernommen. Sie war als Bauherrin für die Durchführung der gesamten Maßnahme verantwortlich. Hierbei hatte die bauliche Abwicklung in enger Abstimmung mit der Winckelmann-Gesellschaft zu erfolgen.

Der Umbau und die Erweiterung des Museums waren mit der Lösung von zahlreichen Problemen über einen Zeitraum von mehreren Jahren verbunden. Hierbei gestaltete sich nach Aussage der Hansestadt Stendal die Zusammenarbeit mit der Winckelmann-Gesellschaft nicht immer als einfach. Aus den eingesehenen Unterlagen war zu erkennen, dass während der Umsetzung der Maßnahme die Winckelmann-Gesellschaft wiederholt neue Wünsche geäußert hatte, welche nicht in die Entwurfsplanung eingeflossen waren und Mehrkosten erzeugten. Dies wurde auch von der Hansestadt gegenüber dem Landesrechnungshof bestätigt. Weiterhin ergaben sich während der Baumaßnahme weitere objektbezogene Maßnahmen auch durch die Änderung von gesetzlichen Vorschriften. Mitunter wurde der weitere Bauablauf dadurch gehemmt, da nicht immer rechtzeitig die erforderlichen Zuarbeiten zur Ausstattung und zu den erforderlichen Raumanforderungen vorlagen und nachgefordert werden mussten.

**Entsprechend dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit hat jede Kommune gemäß § 11 Abs. 2 KomHVO vor jeder Investition oder Instandhaltung, die im Haushaltsplan ausgewiesen werden soll, oberhalb einer von der Vertretung festgelegten Wertgrenze unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten durch einen Wirtschaftlichkeitsvergleich, mindestens durch einen Vergleich der AHK und der sorgfältig geschätzten Folgekosten, die für die Kommune wirtschaftlichste Lösung zu ermitteln. Bei Baumaßnahmen müssen hierbei insbesondere Pläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen. Aus diesen müssen die Art der Ausführung, der finanzielle Umfang der Maßnahme mit den voraussichtlichen Jahresraten**

unter Angabe der Zuschüsse Dritter und ein Bauzeitplan im Einzelnen ersichtlich sein.

Die Hansestadt Stendal ist diesem Grundsatz zur Veranschlagung und Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln nicht hinreichend gerecht geworden. Gegenüber den Ratsmitgliedern trägt die Hansestadt eine finanzielle Verantwortung für die Umsetzung der Baumaßnahme. Durch die Zusammenarbeit mit der Winckelmann-Gesellschaft konnte sie die Planung und Umsetzung der Maßnahme nicht immer frühzeitig hinreichend beeinflussen. Aufgaben- und Ausgabenverantwortung lagen nicht stringent in einer Hand.

Sind zukünftig mehrere Beteiligte in Planung und Ausführung von Baumaßnahmen eingebunden, sollte eine Projektstruktur geschaffen werden, die ein Zusammenwirken aller am Bau Beteiligten von Anfang an sicherstellt. Hierzu bietet sich die Erarbeitung und Fortschreibung eines Projekthandbuches mit der Regelung klarer Zuständigkeiten, Schnittstellen und Verantwortlichkeiten an.

## **6.9 Information der Stadtratsmitglieder**

Der Stadtrat ist als Vertretung im Rahmen der Gesetze für alle Angelegenheiten der Kommune zuständig, soweit nicht der Oberbürgermeister als Hauptverwaltungsbeamter kraft Gesetzes zuständig ist oder ihm die Vertretung bestimmte Angelegenheiten übertragen hat. Er überwacht die Beschlussausführung und sorgt dafür, dass in der Verwaltung aufgetretene Missstände durch den Oberbürgermeister beseitigt werden (§ 45 Abs. 1 KVG LSA). Damit der Stadtrat diese Aufgabe erfüllen kann, ist es notwendig, dass im Haushaltsplan alle zu erwartenden Erträge und Aufwendungen sowie Einzahlungen und Auszahlungen in den Ansätzen des laufenden Haushaltsjahres (Vorjahr), des zu planenden Haushaltsjahres (Planjahr) und der darauf folgenden drei Jahre gemäß § 1 Abs. 1 S. 2 KomHVO berücksichtigt werden. Bei Baumaßnahmen sind die Stadträte auf mögliche Risiken hinzuweisen.

In den Beratungen mit dem BLSA am 26.02.2016 und 08.03.2016 hatte dieser darauf hingewiesen, dass sämtliche Leistungen und Kosten für den von der Bewilligungsbehörde bestätigten Förderumfang, zu erfassen sind. Ein Nachtrag sollte vermieden werden. Dennoch sind im Verlauf der Baumaßnahme Mehrkosten entstanden.

Der Architekt 2 hat in der Stadtratssitzung zur Genehmigung der ersten Nachtragsfinanzierung am 14.09.2017 auf Nachfrage ausdrücklich bestätigt, dass es zu keinen weiteren Zusatzkosten kommen wird. Weiterhin wies er darauf hin, dass alle relevanten Bauteile untersucht und alle Mängel bekannt seien.

Im Zuge der Fortführung der Baumaßnahme fielen weitere Kosten an, die zu einer Erhöhung der Mehrkosten auf insgesamt 973.000 Euro geführt haben. Hiervon unterliegen 170.435 Euro einer Haushaltssperre gemäß dem Stadtratsbeschluss vom 03.12.2018.

Die Ursachen für das Zustandekommen beider Nachträge wurden von verschiedenen Stadträten sehr kritisch hinterfragt und das Zustandekommen vielseitig gerügt. Hierbei wurde auch die erst im Rahmen der Genehmigung der beiden Nachtragsfinanzierungen erfolgte Information der Stadträte beanstandet.

**Um Baumaßnahmen im Rahmen der festgelegten Kosten und des gesetzten Terminplanes umzusetzen, werden hohe Anforderungen an die eingerichteten Organisations- und Entscheidungsstrukturen gestellt. Nach Ansicht des Landesrechnungshofes waren durch**

- **die Zusammenarbeit der Hansestadt mit der Winckelmann-Gesellschaft,**
- **die besonderen Anforderungen bei der Sanierung eines historischen, denkmalgeschützten Gebäudeensemble und**
- **den begrenzten Zeitrahmen mit Blick auf die anstehenden Jubiläen bzw. die Beantragung von Fördermitteln**

**keine optimalen Bedingungen für die Planung und Ausführung des Umbaus und der Erweiterung des Museums geschaffen.**

**Die Hansestadt sollte zukünftig die Stadtratsmitglieder zeitnah bei Baumaßnahmen über Gründe und eingeleitete Maßnahmen der Verwaltung informieren, wenn die Kosten- und Zeitpläne nicht eingehalten werden.**

## **7. Schlussfolgerungen für zukünftige Baumaßnahmen**

Die Hansestadt Stendal und die Winckelmann-Gesellschaft haben unter vertraglicher Einbindung des Architekturbüros 2 und von zahlreichen Firmen das Museum neu gestaltet. Dieses widmet sich dem Leben und Wirken von Johann Joachim Winckelmann an der Stelle seines Geburtshauses in der Hansestadt Stendal.

Während die Hansestadt weiterhin die Eigentümerin der Gebäude geblieben ist, wurde die Trägerschaft und die Betreuung des Winckelmann-Museums im Jahr 2000 an die Winckelmann-Gesellschaft übertragen. Neben der Gewährung eines jährlichen zweckgebundenen Zuschusses zum Betrieb des Museums hat die Hansestadt in den letzten Jahren Kosten für die Unterhaltung der Gebäude getragen.

Der Deutsche Museumsverband e. V. hat gemeinsam mit der Konferenz der Museumsberatung in den Ländern (KMBL) einen „Leitfaden zur Erstellung eines Museumskonzepts“<sup>7</sup> erstellt:

„Grundlegend für den Museumsbetrieb sind eine gesicherte Trägerschaft und eine den Erfordernissen entsprechende finanzielle, räumliche und personelle Ausstattung.

Oftmals ändern sich die Rahmenbedingungen. Hier gilt es zu analysieren, ob die genannten Faktoren genügend Spielraum bzw. Absicherung für einen dauerhaften, geregelten Museumsbetrieb bieten.“

Während der Planung und der Durchführung „Umbau und Erweiterung des Winckelmann-Museums“ traten zahlreiche Probleme auf. Die Baumaßnahme konnte weder termin- noch kostengerecht umgesetzt werden. Mehrfach mussten technologische Abläufe geändert werden.

**Der Landesrechnungshof empfiehlt der Hansestadt, die Erfahrungen aus der geplanten und durchgeführten Baumaßnahme zu erfassen und auszuwerten. Die gewonnenen Erkenntnisse können bei weiteren Maßnahmen genutzt und die Mitarbeiter so besser für die Vermeidung von Fehlern sensibilisiert werden.**

Die Hansestadt hat der Winckelmann-Gesellschaft die Nutzung der Museumsgebäude und die Betreuung des Winckelmann-Museums bis zum 30.04.2030 übertragen. Nach Einschätzung des Landesrechnungshofes sind wesentliche bei der Baumaßnahme aufgetretene Probleme dadurch verursacht, dass die Verantwortlichkeit für die Gebäude und deren Unterhaltung/Instandhaltung einschließlich der Sammlungsbestände der Hansestadt und die Verantwortlichkeit für den Betrieb des Museums mit seinen Besonderheiten auseinanderfallen. Aufgaben- und Ausgabenverantwortung sollten zusammengeführt werden. Daher sollte nach Ansicht des Landesrechnungshofes die derzeitige Form der Nutzung der Gebäude/der Betreuung des Winckelmann-Museums überdacht werden. Hierbei sollten in die Prüfung weitere Rechtsformen eingebunden werden. Nach Ansicht des Landesrechnungshofes wären folgende Rechtsformen auch möglich:

- die Übertragung des wirtschaftlichen Eigentums der Gebäude und der Sammlungsbestände der Hansestadt Stendal in die Winckelmann-Gesellschaft,
- die Gründung einer gemeinsamen Gesellschaft von der Hansestadt Stendal und der Winckelmann-Gesellschaft,
- die Gründung einer Anstalt oder

---

<sup>7</sup> Leitfaden zur Erstellung eines Museumskonzepts, Deutscher Museumsbund e.V. gemeinsam mit der Konferenz der Museumsberatung in den Ländern (KMBL), Berlin 2011

- die Gründung einer Stiftung.

**Der Landesrechnungshof sieht es als erforderlich an, die derzeitige Form der Betreuung des Winckelmann-Museums zu überdenken. Die Hansestadt sollte andere Rechtsformen in Erwägung ziehen und ihre Vorstellungen über eine zukünftige Betreuung des Museums mit der Winckelmann-Gesellschaft abstimmen.**

Kommunen müssen bei der Planung und Umsetzung von Baumaßnahmen entsprechend dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit handeln. Durch Fehler bei der Planung und bei der Überwachung können erhebliche Mehrausgaben entstehen, welche durch den Gesamthaushalt zu tragen sind. Hierdurch können für andere Maßnahmen weniger Mittel bereitgestellt werden.

Der Landesrechnungshof hat bei der Sichtung der vorgelegten Unterlagen festgestellt, dass sich die Baukosten auch bei verschiedenen anderen städtischen Baumaßnahmen in den vergangenen Jahren erheblich erhöht haben. Auch wiesen verschiedene Stadtratsmitglieder die Hansestadt insbesondere bei der Zustimmung zu weiteren Mehrkosten darauf hin, wie sie die Situation in der Verwaltung einschätzen. So liegt nach ihrer Ansicht bei der Realisierung von städtischen Baumaßnahmen ein strukturelles Problem vor. Es fehlt zur Begleitung städtischer Baumaßnahmen ein Baucontrolling, um bei künftigen Bauvorhaben die Kostenkontrolle zu verbessern.

Investitionsvorhaben wie der Umbau und die Erweiterung des Winckelmann-Museums sind mit beträchtlichen Kosten und mit erheblichen Anforderungen an die Bauplanung und Bauausführung verbunden. Derartige Bauvorhaben gehören nicht zum Alltagsgeschäft einer Bauverwaltung. Sie erfordern erhebliche zeitliche und personelle Ressourcen.

Durch die Einrichtung eines Bauinvestitionscontrollings sowohl im Hoch- als auch im Tiefbau kann der gesamte Planungs-, Umsetzungs- und Abrechnungsprozess einer Baumaßnahme analysiert und ausgewertet werden. Um die Baumaßnahmen wirtschaftlich und sparsam umzusetzen, können durch ein Bauinvestitionscontrolling Voraussetzungen geschaffen werden, dass bereits während der Planung steuernd eingegriffen werden kann. Hierfür ist es erforderlich, dass die festgelegten Planungsschritte eingehalten und dokumentiert, die angefallenen Kosten ständig überwacht und die Ergebnisse und insbesondere die Abweichungen von der geplanten Vorgabe ausgewertet werden.

Das Bauinvestitionscontrolling kann auch auf größere Maßnahmen der Bauunterhaltung angewendet werden.

Der Landesrechnungshof verweist auf den KGSt-Bericht Nr. 3/2008 „Bauinvestitionscontrolling. Baukosten einhalten und wirtschaftlich bauen“.

In diesem Bericht wird gezeigt, „wie Strukturen und Prozesse eines wirkungsvollen Bauinvestitionscontrollings so angelegt werden können, dass Bauplanungen unterstützt, die jeweiligen Projektabläufe (Bedarfsermittlung, Planung, Budgetzuschnitt, Steuerung, Bauausführung) transparenter und steuerbarer und somit letztendlich Baukostenüberschreitungen vermieden werden können.

Optimale Mittelverwendung erhält bzw. erschließt Spielräume! Durch Umsetzung der Empfehlungen tritt finanzieller Nutzen durch Vermeidung kostspieliger und ungeplanter Nachträge ein. Zudem gewinnt die Verwaltung an Sicherheit und Glaubwürdigkeit ihrer Planungen, die Reputation bei Bürgerinnen und Bürgern steigt. Um dies zu erreichen, müssen die eigenen Prozesse und Strukturen rund um Bauprojekte analysiert und ein Bauinvestitionscontrolling auf der Basis der Berichtsempfehlungen aufgebaut werden. Dieses ist organisatorisch zu definieren und im Verwaltungsgefüge zu verankern.“

Zahlreiche Bauverwaltungen haben bereits die Aufgabe einer Projektleitung i. S. einer Baumanagementverwaltung eingeführt. Auch diese Verwaltungen müssen in der Lage sein, die Plan-Ist-Umsetzung von Baumaßnahmen bezüglich Qualität, Kosten und Zeiteinhaltung zu erfassen und auszuwerten.

**Durch die Einführung eines Bauinvestitionscontrollings ist es möglich, Bearbeitungsabläufe zu optimieren und finanzielle Mehrbedarfe frühzeitig zu erkennen bzw. dagegen einzuwirken. Mitunter können auch finanzielle Ressourcen geschaffen werden. Hierdurch wird eine Möglichkeit eröffnet, die Verwaltung und die Mitglieder des Stadtrates bei der Umsetzung von Bauvorhaben zeitnah über Abweichungen zur Planung und Finanzierung und deren Ursachen zu informieren. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes kann hierdurch gewährleistet werden, dass die verschiedenen Risiken im Verlauf eines Bauprojektes ausreichend in der Planung dargestellt und berücksichtigt werden.**

Weiterhin möchte der Landesrechnungshof auf die „Leitsätze zum Management von großen Baumaßnahmen“ hinweisen, welche auf der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder am 04./05.05.2015 beschlossen wurden. Diese Leitsätze basieren auf den Prüfungsergebnissen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zu verschiedenen Baumaßnahmen bei öffentlichen Bauwerken im Hoch- und Tiefbau.

Die Rechnungshöfe haben festgestellt, dass Mängel bei Baumaßnahmen im Wesentlichen in Folge der mangelhaften Anwendung der rechtlichen Vorgaben entstanden sind. Systematisch aufgetretene Mängel haben die Rechnungshöfe zu allgemeinen Leitsätzen verarbeitet. In diesen Leitsätzen werden ausgewählte Themen zu wiederkehrenden Mängeln sowie bei staatlich geförderten Hochbauten privater Einrichtungen behandelt.

Mit diesen Empfehlungen soll den Verantwortlichen aufgezeigt werden, wie Mängel frühzeitig erkannt bzw. vermieden werden können und das Baumanagement insgesamt verbessert werden kann.

## **8. Fazit**

Beim Umbau und der Erweiterung des Winckelmann-Museum in der Hansestadt Stendal stellte der Landesrechnungshof erhebliche Mängel in der Projektplanung fest. Hierbei wurde insbesondere im Vorfeld der Baumaßnahme der Bedarf nicht hinreichend festgelegt. Weiterhin wurden der Bestand der vorhandenen Bausubstanz nicht ausreichend aufgenommen und die Standortbedingungen nicht umfassend analysiert. Im Bauverlauf kam es hierdurch bedingt zu zahlreichen Änderungen der technologischen Abläufe und erheblichen Mehrkosten.

Die Ausstellung zum Leben und Werk von Johann Joachim Winckelmann wurde konzeptuell und technisch neu gestaltet. Die Forschungsbibliothek mit dem neuerrichteten Lesesaal wurde zu einer öffentlich zugänglichen Bibliothek umgestaltet. Das Engagement von Mitgliedern der Winckelmann-Gesellschaft wird im Mäzenaten-Museum gewürdigt. Im Ergebnis der Baumaßnahme ist ein Museumsquartier entstanden, in der die Präsentation den heutigen Anforderungen an ein Museum entspricht. Die ansprechende Ausstellung wird hoffentlich von mehr interessierten Bürgern besucht.

Im neu gestalteten Familienmuseum können sich die kleinen Besucher spielerisch mit Themen der Antike und der Archäologie in verschiedenen interaktiven Stationen auseinandersetzen. Bisher wurde das Kindermuseum von zahlreichen Kindern und Jugendlichen aus der Region besucht. Das neugestaltete Familienmuseum bietet einen gelungenen gestalteten Museumsbereich an, junge Besucher zu einem interessanten und erlebnisreichen Aufenthalt einzuladen.

Der Landesrechnungshof möchte trotz der aufgetretenen Probleme während der Planung und Durchführung der Baumaßnahme unterstreichen, dass im Ergebnis ein ansprechendes Museumsquartier entstanden ist. Das Museumsangebot der Hansestadt wurde hierdurch

wesentlich aufgewertet. Die Hansestadt Stendal sollte dennoch die zukünftige Rechtsform der Betreuung des Winkelmann-Museums überdenken.

Weiterhin empfiehlt der Landesrechnungshof der Hansestadt, die Einführung eines Bauinvestitionscontrollings in Erwägung ziehen.



Barthel  
Präsident



Philipp  
Mitglied des Senats