

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

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.

- 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.

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“.

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 Gebäudetrakt 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

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.

