

Auszug aus

Denkschrift 2023

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 20

Erwerb und Verwaltung von Kunstgegen-
ständen bei den Regierungspräsidien



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

20 Erwerb und Verwaltung von Kunstgegenständen bei den Regierungspräsidien (Kapitel 1478)

Die Regierungspräsidien kaufen seit 70 Jahren Kunstwerke baden-württembergischer Künstler an. Dadurch befinden sich mittlerweile rund 30.000 Kunstwerke im Eigentum des Landes und müssen von den Regierungspräsidien verwaltet und gegebenenfalls eingelagert werden. Der Rechnungshof schlägt eine weitere Professionalisierung des Erwerbs und der Verwaltung der Kunstwerke und offensive Maßnahmen zur Reduzierung des Lagerbestandes vor.

20.1 Ausgangslage

Das Land fördert seit 70 Jahren zeitgenössische baden-württembergische Künstlerinnen und Künstler, indem es ausgewählte Kunstwerke von ihnen erwirbt. Ankäufe von Kunstwerken mit einem hohen Wert werden in der Regel vom Wissenschaftsministerium durchgeführt. Kunstwerke mit einem geringeren Ankaufswert kaufen die Regierungspräsidien an, denen dafür jährliche Haushaltsmittel von rund 160.000 Euro zugewiesen werden. In dieser Summe enthalten sind die Mittel für die Verwaltung und Pflege der angekauften Kunstwerke.

Einige wenige Regeln, die die Regierungspräsidien beim Erwerb, der Verwaltung und der Verwendung dieser Kunstwerke zu beachten haben, hat das damals zuständige Kultusministerium vor rund 50 Jahren in einer undatierten Richtlinie festgelegt.

Nach dieser Richtlinie ist für diese Ankäufe neben der erforderlichen hohen künstlerischen Qualität der Kunstwerke vor allem der Bezug des Kunstschaffenden oder des Werkes zum Land ein entscheidendes Kriterium. Die Regierungspräsidien müssen bei ihren Direktankäufen in der Regel künstlerische Sachverständige als Fachberater beteiligen.

Die erworbenen Kunstgegenstände sind nach der Richtlinie von den Regierungspräsidien zu inventarisieren und in einem Depot sachgerecht aufzubewahren, sollen aber auch für die Ausstattung von Diensträumen staatlicher Behörden verwendet werden. Ebenfalls ist vorgesehen, dass staatliche und ausnahmsweise auch nichtstaatliche Museen Kunstwerke entleihen können. Die Werke können auch befristet für Ausstellungen ausgeliehen werden.

Auf diese Weise wurden von den Regierungspräsidien in den letzten 70 Jahren insgesamt 29.718 Kunstwerke erworben und in vier Datenbanken elektronisch erfasst. Die Summe der dort vermerkten Anschaffungspreise der erworbenen Kunstwerke beträgt 21,3 Mio. Euro.

Nahezu zwei Drittel der Kunstwerke sind an staatliche Behörden, Museen und in einigen Fällen auch an kommunale Behörden und Einrichtungen verliehen. In den Depots der vier Regierungspräsidien befinden sich derzeit 9.397 dieser Kunstwerke. Dazu gehören neben den angekauften Kunstwerken auch solche, die auf andere Weise (z. B. durch Schenkungen) in das Eigentum des Landes gelangt sind.

Die Finanzkontrolle hat 2022 und 2023 den Erwerb, die Verwaltung und die Verwendung dieser Kunstgegenstände bei den vier Regierungspräsidien geprüft.

20.2 Prüfungsergebnisse

20.2.1 Erwerb

Jedes der vier geprüften Regierungspräsidien erfüllt die ihm zugewiesene Aufgabe mit überschaubarem Personalaufwand (jeweils weniger als 1 VZÄ). Die vorgegebenen Budgets werden regelmäßig eingehalten, notwendige Verstärkungen werden durch den Einsatz gegenseitig deckungsfähiger Mittel aus dem Bereich der Kunstförderung bewirkt.

Die Auswahl und der Erwerb der Kunstwerke folgen bei jedem Regierungspräsidium einem selbst entwickelten Verfahren. Teilweise wird auf die Vorschläge regionaler Kunstvereine oder künstlerischer Fachberater reagiert, teilweise erfolgt die Auswahl anlässlich von regionalen Ausstellungen, teilweise werden Bewerbungen regionaler Künstler entgegengenommen.

An keinem der Standorte hat der Rechnungshof allerdings ein für die beteiligten Künstler transparentes Verfahren und eine Dokumentation der Gründe vorgefunden, weshalb bestimmte Künstler und bestimmte Kunstwerke ausgewählt worden sind.

Die Vorgaben der Richtlinie des Wissenschaftsministeriums (Professionalität der Künstler, Regionalität, nicht etabliert usw.) wurden in den meisten Fällen eingehalten. In wenigen Ausnahmefällen, die allerdings Jahre zurückliegen, wurden bereits etablierte ältere Künstler bedacht oder es wurde sehr großzügig mit dem Kriterium des Landesbezugs umgegangen.

Kritisch zu beurteilen sind Ankäufe, bei denen die Werke aus ästhetischen oder technischen Gründen (z. B. wegen Sperrigkeit oder zu hohem Gewicht) offenkundig nicht verleihfähig waren oder bei denen im Falle jahrelanger Lagerung Wertverluste und Beschädigungen zu erwarten waren.

20.2.2 Inventarisierung und Lagerung

Seit rund 20 Jahren werden die Kunstgegenstände an allen vier Standorten in jeweils einer elektronischen Datenbank erfasst. Zuvor wurde jeweils eine manuelle Künstlerkartei geführt. Geplant ist die Ablösung dieser Datenbanken durch die Einführung einer neuen Software, die auch die Einsichtnahme durch Ausleihinteressierte innerhalb und außerhalb des Regierungspräsidiums ermöglichen soll.

An mindestens drei Standorten ist eine vollständige Verbuchung der Bestände nach den Vorgaben des Landes über die Vermögensrechnung in der Anlagenbuchhaltung noch nicht erfolgt, aber wohl geplant. Bei Schenkungen an das Land wurde bei der Verbuchung häufig als Wert der symbolische Betrag von 1 Euro angesetzt und nicht der Verkehrswert des Kunstwerks.

Weitergeführt wurden in den Datenbanken regelmäßig auch jene Kunstwerke, die zerstört oder seit Jahren unauffindbar sind.

Die Kunstwerke in den Depots der vier Regierungspräsidien sind dort überwiegend sachgerecht gelagert. Im Regierungspräsidium Karlsruhe waren allerdings einzelne Depoträume nicht so ausgestattet, dass eine fachgerechte Lagerung möglich war. Für alle vier Regierungspräsidien gilt, dass die für Depotzwecke verfügbaren Flächen nahezu erschöpft sind, in Karlsruhe mussten bei unerwarteten Rückgaben ausgeliehener Kunstwerke provisorische Lagerungen organisiert werden. Bei einem weiteren Zuwachs der einzulagernden Kunstwerke besteht die Gefahr, dass zusätzliche räumliche, sächliche und personelle Ressourcen erforderlich werden, um eine sachgerechte Verwaltung und eine fachgerechte Lagerung zu ermöglichen.

Vor-Ort-Stichproben des Rechnungshofs ergaben, dass die Depots so wohlgeordnet waren, dass nahezu jedes Bild aus der Datei innerhalb von Minuten aufgefunden werden konnte. Nicht erwartete Fehlbestände oder unsachgemäße Lagerungssituationen ergaben sich hingegen bei Stichproben des Rechnungsprüfungsamts Tübingen bei einzelnen Entleihern (z. B. Gemeinden oder Schulen) im Regierungsbezirk Tübingen.

Festzustellen war, dass ein erheblicher Anteil der in den Depots gelagerten Kunstwerke bereits seit Jahren (teilweise seit Jahrzehnten) aufbewahrt wurden, ohne dass sie an eine Behörde verliehen wurden oder die Öffentlichkeit von diesen Kunstwerken Kenntnis nehmen konnte. Den Anschaffungskosten und den anteiligen Verwaltungs- und Lagerungskosten steht in diesen Fällen kein sinnvoller Nutzen gegenüber. Ob es im Sinn der Kunstförderung ist, dass Werke in einem Keller des Regierungspräsidiums ein trauriges Dasein fristen, ist mindestens fraglich.

Die Summe der Anschaffungswerte der eingelagerten Kunstwerke beträgt rund 6,7 Mio. Euro.

20.2.3 Verleiene und veräußerte Kunstwerke

Alle vier Regierungspräsidien haben zwischen 53 Prozent (Regierungspräsidium Tübingen) und 70 Prozent (Regierungspräsidium Karlsruhe) der von ihnen verwalteten Kunstwerke verliehen. Während in Stuttgart, Karlsruhe und Freiburg entsprechend der Richtlinie des Ministeriums Werke nur an staatliche Dienststellen oder an Museen verliehen wurden, verlieh das Regierungspräsidium Tübingen in der Vergangenheit seine Kunstgegenstände auch an andere öffentliche Dienststellen wie z. B. Gemeinden oder Schulen.

Etwa ein Drittel der Ausleihen gehen in die eigenen Diensträume des jeweiligen Regierungspräsidiums, wo sie teilweise in Bereichen mit Publikumsverkehr, teilweise am Arbeitsplatz der Bediensteten zu sehen sind.

Um weitere Ausleihen zu ermöglichen, betreiben die vier Regierungspräsidien ein mehr oder weniger offensives Ausleihmanagement. Besondere Anstrengungen unternimmt das Regierungspräsidium Freiburg, das im Untergeschoss seines Hauptgebäudes die schönsten Bilder in der Art einer Verkaufsausstellung für Ausleihinteressierte präsentiert. Alle vier Regierungspräsidien arbeiten an einer digitalen Plattform, die künftig ein Ausleihmarketing im Intranet und im Internet ermöglichen soll.

Die Kunstgegenstände werden regelmäßig als unbefristete Dauerleihgabe ausgegeben. Entsprechend der Richtlinie des Ministeriums müssen die ausleihenden Behörden eine Vereinbarung (Leihschein) abschließen, die pauschal auf die Sorgfaltspflichten hinweist und die entliehenen Gegenstände beschreibt.

Eine (auch nur stichprobenhafte) Kontrolle beim Entleiher oder eine regelmäßige Inventur findet nicht statt. Lediglich beim Regierungspräsidium Karlsruhe wurden zwischen 2013 und 2020 sämtliche Standorte aufgesucht, bei denen eine Kunstausleihe registriert war.

Ausleihen an staatliche oder andere Museen erfolgen regelmäßig auf Initiative der Museen und betreffen einzelne Ausstellungen, aber auch Dauerleihgaben.

Aus der Sicht des Rechnungshofs ist die Ausleihquote steigerbar, wenn das Ausleihmarketing verstärkt wird und - wie bereits in Tübingen praktiziert - auch andere als staatliche Dienststellen (z. B. Gemeinden und Landkreise) als mögliche Entleiher in Betracht gezogen werden. Leider scheitern Ausleihen immer wieder daran, dass Architekten oder Vermieter die Präsentation von Kunstwerken auf den Fluren der Dienstgebäude untersagen oder der Brandschutz die Aufstellung sperriger Kunstwerke verbietet.

In landesweit weniger als zehn Fällen im Jahr kommt es zum Verkauf einzelner Kunstwerke zum Verkehrswert: Häufig handelt es sich bei den Käufern um Landesbedienstete, die Bilder, die ihnen ans Herz gewachsen sind, in ihren Ruhestand mitnehmen. In all diesen Fällen wird der Verkaufspreis durch einen Sachverständigen ermittelt. Dieses Vorgehen erscheint als probate Methode, um die Depotkapazität zu schonen.

20.2.4 Zerstörte und verschollene Kunstgegenstände

Die Prüfung des Rechnungshofs hat ergeben, dass von den insgesamt 29.718 Kunstwerken, die sich im Besitz des Landes befinden müssten, landesweit 2.958 nicht mehr auffindbar sind. Dieser Umstand ist diversen Ursachen geschuldet: Nachvollziehbar, wenn auch nicht akzeptabel ist der Verlust von Kunstwerken im Zuge von Behördenumzügen und -neugliederungen. In manchen Fällen muss aber auch von dolosem Verhalten ausgegangen werden. Nach einer Stichprobe im Regierungsbezirk Tübingen liegen die Verluste bei externen Ausleihen tendenziell über den aus der Datenbank entnommenen Schwundquoten (Dunkelziffer). Vielfach konzentrieren sich die Verluste auf Werke, die vor mehr als 30 Jahren erworben worden sind. Aufgrund der nur begrenzt vorhandenen personellen Ressourcen haben die Regierungspräsidien in vielen Fällen auf vertiefte Recherchen zu den Verlustursachen verzichtet, in einigen Fällen wurde Anzeige bei der Polizei erstattet.

Der Wert der in der Datenbank verzeichneten, aber nicht mehr auffindbaren Werke wurde anhand der Anschaffungswerte mit 1,3 Mio. Euro errechnet. Durch die Dunkelziffer erhöht sich der tatsächliche Wert noch um einen unbekanntem Betrag.

Nach Angaben der Regierungspräsidien wurden im Lauf der Zeit 1.117 Kunstwerke im Wert von über 630.000 Euro zerstört. Zugrunde liegt zumeist ein unsachgemäßer Umgang des Entleihers mit den ausgeliehenen Kunstwerken. Gelegentlich liegt die Ursache aber auch in der besonderen

Beschaffenheit der erworbenen Kunstwerke oder es liegen Transportschäden vor.

20.2.5 Richtlinie

Die undatierte Richtlinie des damals zuständigen Kultusministeriums stammt aus den Siebzigerjahren und enthält nur wenige Regelungen und Hinweise. Sie ist bis heute nicht novelliert worden.

Sie enthält keine Bestimmungen über die Abgrenzung der Zuständigkeiten beim Erwerb von Kunstwerken zwischen dem Ministerium und den Regierungspräsidien, ist eher restriktiv hinsichtlich der Ausleihpraxis und sieht bislang keine Regeln für den Verkauf der Kunstgegenstände vor. Wünschenswert wären Hinweise zur Begrenzung der Menge an Kunstwerken, die von den Regierungspräsidien deponiert werden müssen.

20.3 Empfehlungen

Der Rechnungshof stellt die Förderung nicht etablierter, vor allem junger bildender Künstler aus Baden-Württemberg durch den Ankauf einzelner Kunstwerke nicht grundsätzlich in Frage. Die Übertragung dieser Aufgabe an die vier Regierungspräsidien ist sachgerecht. Die im Landeshaushalt den Regierungspräsidien dafür zugewiesenen Mittel von rund 160.000 Euro jährlich sind ausreichend; der festgestellte Einsatz von Personal und Sachmitteln für die Verwaltung, Ausleihe und Pflege der Kunstwerke durch die Regierungspräsidien ist unter den gegebenen Verhältnissen angemessen.

Der Rechnungshof bewertet es positiv, dass alle vier Regierungspräsidien mehr oder weniger offensiv bemüht sind, Behörden des Landes zu motivieren, Kunstwerke dauerhaft zu entleihen und in den Diensträumen zu präsentieren. Auch der Verleih von Kunstwerken für Ausstellungszwecke führt den Gedanken der regionalen Kunstförderung konsequent weiter. Nur schwer mit der Zielsetzung der Kunstförderung und dem mutmaßlichen Interesse der Künstler vereinbar erscheint hingegen der Umstand, dass eine Vielzahl von Kunstwerken zum Teil jahrzehntelang ohne öffentliche Wahrnehmung in den Depots der Regierungspräsidien verstaubt.

Verbesserungspotenziale sieht der Rechnungshof insbesondere in folgenden Bereichen:

20.3.1 Erwerb

Die Auswahl der jährlich zu erwerbenden Kunstwerke sollte wie bisher unter Beteiligung von Kunstsachverständigen erfolgen. Allerdings muss dieses Verfahren transparent gestaltet werden. Die Gründe, weshalb die einzelnen Kunstwerke ausgewählt wurden, sind kurz, aber nachvollziehbar zu dokumentieren.

Im Hinblick auf die Depotsituation und die Möglichkeit, Kunstwerke in Diensträumen des Landes zu präsentieren, sollte bereits bei der Auswahl der Kunstgegenstände auf ihre „Verleihfähigkeit“ geachtet werden. Sperrige, verderbliche oder leicht zerstörbare Kunstwerke sollten nach Möglichkeit nicht angekauft werden. Bei aufwendigen Installationen oder voluminösen Plastiken stehen der Präsentation in Diensträumen häufig Bestimmungen des Brandschutzes entgegen.

Dem Zweck der Kunstförderung entsprechend sollten beim Ankauf Nachwuchskünstler bevorzugt werden.

20.3.2 Inventarisierung und Lagerung

Die erworbenen Gegenstände sind vollständig zu inventarisieren und in der Anlagenbuchhaltung des Landes zu erfassen. Die Standorte der Kunstwerke sind zu vermerken und bei Veränderungen sofort zu aktualisieren.

Soweit dies nicht (wie in Karlsruhe) bereits geschehen ist, sollte eine vollständige Inventur aller deponierten und verliehenen Kunstwerke erfolgen. Bei Kunstwerken, die dem Land geschenkt wurden, ist der Verkehrswert in der Anlagenbuchhaltung anzusetzen.

In den Depots der Regierungspräsidien ist auf eine fachgerechte Lagerung der Kunstwerke zu achten.

Mit Rücksicht auf die immer knapper werdenden Depotflächen und die Gefahr, dass Kunstwerke nach jahrelanger unsachgemäßer Deponierung an Wert verlieren, sollte das Land auf eine deutliche Reduzierung der Depotbestände hinwirken. Dabei kommt aus der Sicht des Rechnungshofs auch die Ausleihe an öffentliche Einrichtungen außerhalb der Landesverwaltung in Betracht (z. B. Gemeinden oder Landkreise).

Wenn dies nicht (wie in Freiburg praktiziert) durch ein verstärktes Ausleihmarketing erreicht werden kann, schlägt der Rechnungshof vor, den Bestand durch den Verkauf oder eine zentral organisierte Versteigerung deutlich zu vermindern. Der Rechnungshof erhebt keine Einwendungen gegen die bisher nur vereinzelt festzustellende Praxis, Bediensteten beim Eintritt in den Ruhestand den Erwerb ausgeliehener Kunstwerke zum Verkehrswert zu ermöglichen.

In Fällen, in denen wegen der Beschaffenheit des Kunstwerks oder eines zu geringen Wertes weder eine Ausleihe noch ein Verkauf noch eine Rückgabe in Betracht kommt, sollte die unentgeltliche Abgabe des Kunstwerks geprüft werden.

20.3.3 Beschädigte, verlorene und verschollene Kunstgegenstände

Die hohe Zahl der bei der Prüfung des Rechnungshofs als beschädigt, zerstört oder nicht auffindbar bezeichneten Kunstwerke zeigt, dass die Verwaltung der erworbenen Kunstwerke - jedenfalls in der Vergangenheit - nicht immer mit der gebotenen Sorgfalt erfolgt ist.

Der Rechnungshof verkennt nicht, dass gerade bei einer offensiven Ausleihpolitik Werke bei den Entleihern beschädigt werden können oder (z. B. im Rahmen von Behördenumzügen) verloren gehen können. Gleichwohl sollten die entleihenden Dienststellen in den Ausleihvereinbarungen auf die gebotene Sorgfalt und die Haftung bei Sorgfaltsverstößen hingewiesen werden. Bei nachgewiesenen Sorgfaltsverstößen im Umgang mit Landeseigentum müssen Sanktionen in Betracht gezogen werden.

Reparaturen an beschädigten Bildern sind nur dann zu veranlassen, wenn die Kosten im Hinblick auf den Wert des Werkes verhältnismäßig erscheinen und das Werk „verleihfähig“ oder zum Verkauf geeignet ist.

Eine Befristung der Ausleihvereinbarungen und eine regelmäßige Inventur würden dazu beitragen, dass der Verbleib insbesondere langfristig verliehener Kunstwerke regelmäßig verifiziert wird. Kunstwerke, die sich trotz angemessenen Rechercheaufwands nicht auffinden lassen, sollten in der Anlagenbuchhaltung ausgebucht werden. In Fällen, in denen die Inventur ergibt, dass die Kunstgegenstände eigentlich nicht mehr geschätzt werden, sollte die Ausleihe beendet werden.

20.3.4 Richtlinie

Das Wissenschaftsministerium sollte die Richtlinie, die aus den Siebzigerjahren stammt, aktualisieren und im Sinne der Verbesserungsvorschläge des Rechnungshofs ergänzen.

20.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wissenschaftsministerium greife den Hinweis gerne auf, die Richtlinie des Ministeriums zu aktualisieren. Die Arbeit an einer neuen Richtlinie sei zwischenzeitlich bereits aufgenommen worden und die Verbesserungsvorschläge des Rechnungshofs würden dort Eingang finden, vor allem auch hinsichtlich der Förderung von Nachwuchskünstlerinnen und -künstlern, der Abgrenzung zu den Ankäufen des Ministeriums und des transparenten und zu dokumentierenden Ankaufsverfahrens.

Zu den in der neuen Richtlinie auch aufzunehmenden Themen „Verkauf“ und „Entsammeln“ unter Beachtung der Empfehlungen des Deutschen Museumsbunds und des Internationalen Museumsrats zum Schutz und Bewahrung beweglicher Kulturgüter und Naturalien werde allerdings darauf hingewiesen, dass der Verkauf von Kunstwerken mit einem deutlichen personellen oder sächlichen Aufwand der Regierungspräsidien verbunden sein dürfte, der außer Verhältnis zum Nutzen stehen könnte. Denn für die Entscheidung, was „entsammelt“ werden könnte und was weiterhin für die Sammlung relevant sein sollte, bräuchten die Regierungspräsidien externe Fachexpertise mit Folgekosten und entsprechendem Dokumentationsaufwand. Eine Konkurrenz zu Galerien und damit verbunden Preiseinbrüche am Markt sollten vermieden werden. Diese Aspekte seien bei der Formulierung der Richtlinie zu berücksichtigen.

Das Ministerium teile die Einschätzung der Regierungspräsidien, wonach die Umsetzung der Anregungen des Rechnungshofs an den jeweiligen Regierungspräsidien zu einem adäquaten Personalmehrbedarf führen könnte.

20.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass sich die Empfehlungen des Deutschen Museumsbunds und des Internationalen Museumsrats nur auf Museen mit öffentlich zugänglichen Sammlungen beziehen, denen eine Sammlungsstrategie zugrunde liegt. Der Rechnungshof hat keine Einwendungen dagegen, dass Kunstgegenstände, die verkauft werden sollen, zuvor staatlichen oder kommunalen Museen zum Erwerb angeboten werden. In der Vergangenheit haben sich die staatlichen Museen an einem Erwerb der bei den Regierungspräsidien eingelagerten Kunstgegenstände nur in Einzelfällen interessiert gezeigt. Bei dieser Sachlage sehen auch die Empfehlungen des Deutschen Museumsbundes sogar bei Museumsgut die Möglichkeit eines Verkaufs an Private z. B. durch ein Auktionshaus ausdrücklich vor.

Im Übrigen geht der Rechnungshof davon aus, dass die beim Verkauf der Kunstgegenstände entstehenden zusätzlichen Kosten durch die Verkaufserlöse gedeckt werden können.