

24 Fehlende Steuerung: BKM muss schriftliches Kulturgut des Bundes besser schützen

(Kapitel 0452)

Zusammenfassung

Vom Bund finanzierten Kultureinrichtungen fehlt eine Strategie zur Erhaltung und Digitalisierung des schriftlichen Kulturguts. Auf Notfälle sind sie unzureichend vorbereitet. Die zuständige BKM muss besser steuern, um dieses kulturelle Erbe zu erhalten.

Die BKM ist zuständig für mehr als 75 Einrichtungen, die schriftliches Kulturgut – wie Bücher oder Archivalien – verwalten. Hierzu gehören Behörden, Archive, Bibliotheken und Museen. Bei 46 dieser Einrichtungen bildet das schriftliche Kulturgut einen Schwerpunkt. Ihr Bestand umfasst insgesamt mehr als 1 600 Regalkilometer. Der Bundesrechnungshof hat untersucht, wie diese 46 Einrichtungen ihr schriftliches Kulturgut erhalten, digitalisieren und wie die BKM ihrer Steuerungs- und Koordinierungsfunktion nachkommt.

80 % der geprüften Einrichtungen verfügten über kein Konzept zur Bestandserhaltung und erfassten die Bestände nicht systematisch durch Inventuren. Auf Krisen und Notfälle waren sie unzureichend vorbereitet. Zudem hatten sie ihre Bestände nur zu einem sehr geringen Anteil digitalisiert. Bei 19 Einrichtungen lag die Digitalisierungsquote unter 5 %. Lediglich jede dritte Einrichtung hatte ein Digitalisierungskonzept erarbeitet.

Die vom Bundesrechnungshof festgestellten Mängel sind ein Risiko für den Erhalt des schriftlichen Kulturgutes. Der BKM waren sie bisher nicht bekannt. Sie verwies auf die Eigenverantwortung der durch sie geförderten Einrichtungen. Wesentliche Aspekte der Bestandserhaltung und -digitalisierung darf sie diesen jedoch nicht allein überlassen. Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass die BKM ihrer Aufsichts- und Steuerungsfunktion in diesem Bereich stärker als bisher gerecht wird.

24.1 Prüfungsfeststellungen

Zum kulturellen Erbe gehören schriftliche Werke wie Bücher, Urkunden, Manuskripte oder Archivalien (schriftliches Kulturgut). Um schriftliches Kulturgut dauerhaft zu erhalten, muss es fachgerecht verwaltet, gelagert und für Notfälle geschützt sein. Darüber hinaus sind die Bestände zu digitalisieren, um den Inhalt zu sichern, den Zugang zu erleichtern und neue Nutzungsmöglichkeiten zu eröffnen.

Für das schriftliche Kulturgut und das Archiv- und Bibliothekswesen des Bundes ist die BKM zuständig. Zu ihrem Geschäftsbereich gehören mehr als 75 regelmäßig vom Bund finanzierte Behörden, Archive, Bibliotheken und Museen, die schriftliches Kulturgut verwalten. Bei 46 dieser Einrichtungen bildet das schriftliche Kulturgut einen Schwerpunkt. Auf diese hat sich der Bundesrechnungshof in seiner Prüfung konzentriert.

Das schriftliche Kulturgut der geprüften Einrichtungen umfasst mehr als 1 600 Regalkilometer und rund 223 Millionen Objekte. Davon verwalteten das Bundesarchiv, die Stiftung Preußischer Kulturbesitz und die Deutsche Nationalbibliothek mit über 1 400 Regalkilometern den größten Teil. Insgesamt belief sich der vom Bund finanzierte Anteil der 46 Einrichtungen im Haushaltsjahr 2024 auf ca. 850 Mio. Euro. Bei 34 Einrichtungen betrug der Finanzierungsanteil des Bundes 50 % oder mehr.

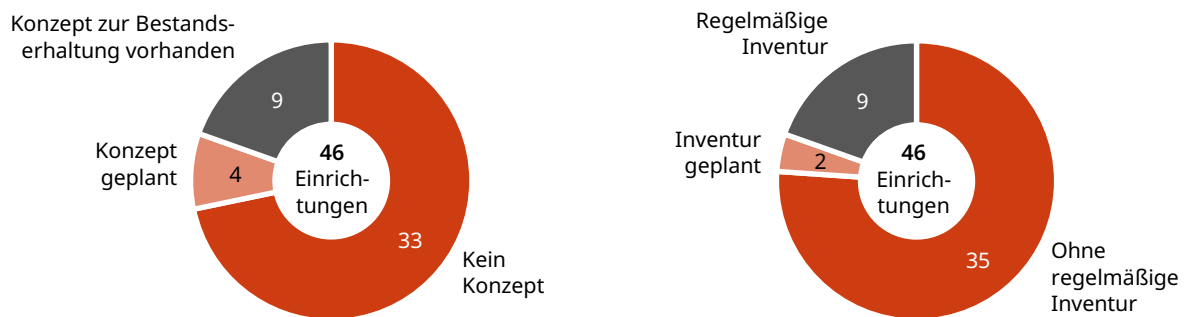
Viele Einrichtungen ohne Strategie bei der Bestandserhaltung

Archive, Bibliotheken und andere kulturelle Institutionen müssen ihren Bestand an schriftlichen Originalen dauerhaft erhalten. Hierfür sind eine Strategie zur Bestandserhaltung sowie regelmäßige Inventuren entscheidend. Im Geschäftsbereich der BKM verfügte nur jede fünfte Einrichtung über ein Konzept zur Bestandserhaltung. Mehr als 75 % der Einrichtungen verzichteten auf regelmäßige Inventuren.

Abbildung 24.1

Strategien zur Bestandserhaltung von Kulturgut fehlen

Eine deutliche Mehrheit der untersuchten Kultureinrichtungen hatte kein Bestandserhaltungskonzept und vernachlässigte notwendige Inventuren ihres Bestandes.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Einrichtungen im Geschäftsbereich der BKM.

Die BKM erklärte, dass sie die Einrichtungen dazu anhalten werde, eine Strategie für die dauerhafte Erhaltung ihres Kulturgutes zu entwickeln. Sie gehe davon aus, dass die Einrichtungen grundsätzlich einen Überblick über die Bestände hätten und werde die Einrichtungen auffordern, den Zustand in angemessenen Abständen zu kontrollieren.

Große Lücken im Krisen- und Notfallmanagement

Insbesondere (Natur-)Katastrophen beschädigten in der Vergangenheit Kulturgut. Wegen des Klimawandels ist zu erwarten, dass sich solche besonderen Ereignisse häufen werden. Zunehmend rücken auch Bedrohungen von Kulturgütern durch bewaffnete Konflikte in den Fokus. Es ist Aufgabe der BKM sowie der durch sie geförderten Einrichtungen, für den Schutz der Kulturgüter zu sorgen und sie gegen Krisen und Notfälle abzusichern. Bei bewaffneten Konflikten gilt außerdem die Haager Konvention zum Schutz von Kulturgut. Danach hat sich der Bund verpflichtet, Kulturgut gegen die absehbaren Folgen eines bewaffneten Konflikts abzusichern.

Grundlage jeder Notfallplanung sind eine spezifisch auf die Einrichtung zugeschnittene Risikoanalyse und ein Notfallplan. Regelmäßige Übungen dienen ebenfalls der Krisenvorbereitung. Daneben ergänzen freiwillige regionale Zusammenschlüsse von Einrichtungen die effektive Notfallvorsorge. Diese sogenannten Notfallverbünde sollen die bestehenden Ressourcen im Notfall zum Schutz des Kulturgutes zusammenschließen und die Aufgaben gemeinsam bewältigen. Schließlich helfen Notfallmaterialien (z. B. Schutzausrüstung oder Verpackungsmaterial) bei der Erstversorgung und der Zwischenlagerung von geschädigtem Kulturgut.

Nur fünf der geprüften Einrichtungen hatten sich umfassend auf Notfälle vorbereitet. Die übrigen 41 Einrichtungen nutzten die vorgesehenen Instrumente nicht oder nur teilweise. Davon hatten 21 ihre Risiken nicht analysiert und keinen Notfallplan erstellt. 19 Einrichtungen hatten sich keinem Notfallverbund angeschlossen. Die BKM kündigte im Juni 2024 an, dass bis Ende 2025 alle Einrichtungen über einen Notfallplan verfügen sollen. Sie wies darauf hin, dass Notfallverbünde regional unterschiedlich ausgeprägt seien und somit nicht allen Einrichtungen flächendeckend offenständen.

Digitalisierung der Bestände steht noch am Anfang

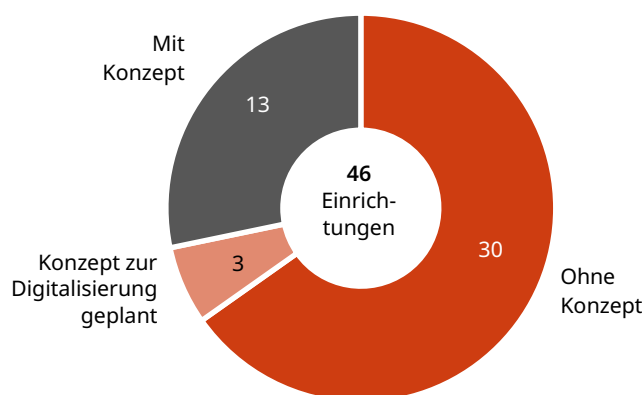
Die Einrichtungen hatten damit begonnen, ihre Bestände zu digitalisieren. Sechs Einrichtungen hatten bereits mehr als die Hälfte ihres Bestands digitalisiert. Bei 19 lag die Digitalisierungsquote noch unter 5 %. Darunter waren mit dem Bundesarchiv (1,2 %) und der Deutschen Nationalbibliothek (0,9 %) Einrichtungen, die einen großen Bestand verwalten.

Wegen begrenzter finanzieller und personeller Ressourcen können die Einrichtungen nicht den gesamten Bestand digitalisieren. Sie müssen priorisieren und entscheiden, welche Kulturgüter digitalisiert werden sollen. Diese Fragen sollten die Einrichtungen in einem Digitalisierungskonzept regeln. Von den 46 geprüften Einrichtungen hatten nur 13 ein schriftlich niedergelegtes Konzept zur Digitalisierung.

Abbildung 24.2

Digitalisierungskonzepte der Kultureinrichtungen fehlen

Über 70 % der 46 geprüften Einrichtungen verfügten über kein Konzept zur Digitalisierung.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Einrichtungen im Geschäftsbereich der BKM.

Der Bundesrechnungshof empfahl der BKM, Sorge dafür zu tragen, dass die Einrichtungen die Digitalisierung ihrer Bestände soweit wie möglich beschleunigen. Die BKM sagte zu, auf die Einrichtungen einzuwirken, dass diese ihre Ziele und Herangehensweisen in Digitalisierungskonzepten niederlegen werden.

BKM vernachlässigte Koordinierungs- und Steuerungsmöglichkeiten

Die BKM sieht ein erhebliches Bundesinteresse an der Erhaltung des schriftlichen Kulturgutes. Nach eigener Auskunft leistet sie damit einen Beitrag zur Sicherung und Bewahrung des kulturellen Gedächtnisses der Bundesrepublik Deutschland. Sie gab an, dass ihr nicht bekannt sei,

- welchen Gesamtumfang der Bestand in ihrem Geschäftsbereich hat und welche Teile davon bereits digitalisiert sind,
- ob die Einrichtungen über Konzepte zur Bestandserhaltung und Digitalisierung verfügen und
- welche Synergieeffekte durch eine Zusammenarbeit der Einrichtungen möglich sind.

Die BKM informierte sich über Bestandserhaltung und -digitalisierung nur anlassbezogen und überwachte die Einhaltung der Regelungen zur Bestandserhaltung nicht. Nach ihrer Auffassung sei dies Sache der einzelnen Einrichtungen. Sie sah wegen der Heterogenität der Einrichtungen keine Synergieeffekte in Bezug auf übergreifende Bestandserhaltungs- und Digitalisierungsstrategien. Ebenso dürfe die BKM keinen bestimmenden Einfluss auf die Kultur nehmen.

Bund und Länder haben eine Koordinierungsstelle für die Erhaltung des schriftlichen Kulturgutes (KEK) eingerichtet. Sie soll die Bestandserhaltung koordinieren und fördern. Die KEK betreut das von der BKM aufgelegte „Sonderprogramm zur Erhaltung des schriftlichen Kulturguts“, mit dem der Bund Maßnahmen zur Bestandserhaltung (z. B. Reinigung, Verpackung und Schadenserfassung) fördert.

Der Bundesrechnungshof empfahl der BKM, eine Strategie für die Koordinierung der Bestandserhaltung in ihrem Geschäftsbereich zu entwickeln und dabei auch die Rolle der KEK zu überprüfen. Die BKM sollte einen Austausch der Einrichtungen zu Digitalisierungsthemen initiieren und begleiten. Die BKM erwiderte, dass sie prüfen werde, wo eine übergreifende Koordinierung Vorteile bieten könne. Inwieweit die KEK weitere Aufgaben für den Bund übernehmen könne, sei mit den Ländern abzustimmen. Sie werde einen Leitfaden entwickeln, der die kontinuierliche Aufsicht erleichtere und die Voraussetzungen für einen Gesamtüberblick und weitere Maßnahmen der Koordinierung schaffe. Einen Informationsaustausch zu Digitalisierungsthemen über die KEK hielt die BKM nicht für sachgerecht, da dies nicht zum Auftrag der KEK gehöre.

24.2 Würdigung

Die BKM sollte unverzüglich dafür sorgen, dass alle Einrichtungen in ihrem Geschäftsbereich ein Konzept zur Bestandserhaltung erstellen. Ihre Vermutung, wonach die Einrichtungen grundsätzlich einen Überblick über die von ihnen verwahrten Bestände hätten, trifft nicht zu. Allein den Einrichtungen zu überlassen, ob diese ihren Bestand systematisch verwalten und erfassen, reicht nicht aus. Als übergreifend zuständige Stelle für das schriftliche Kulturgut sowie für das Archiv- und Bibliothekswesen sollte die BKM einen Austausch der Einrichtungen in ihrem Geschäftsbereich initiieren.

Die Prüfung hat gezeigt, dass viele Einrichtungen nicht oder unzureichend auf Krisen- und Katastrophenfälle vorbereitet sind. Der Zeitplan der BKM, dass bis Ende 2025 alle Einrichtungen jeweils einen Notfallplan erarbeitet haben, ist wenig ambitioniert. Ihr Einwand, Notfallverbünde seien nicht flächendeckend vorhanden, greift zu kurz. Einrichtungen, die nicht Mitglied eines Verbundes sind, steht es frei, in Eigeninitiative neue Notfallverbünde in ihren Regionen zu gründen. Hierauf sollte die BKM dringend hinwirken.

Bei der Digitalisierung der Bestände sollte sich die BKM nicht darauf beschränken, dass die Einrichtungen ein Digitalisierungskonzept erstellen. Sie sollte aktiv auf eine effiziente und wirtschaftliche Digitalisierung der Bestände hinwirken. Insbesondere kann sich die BKM nicht darauf zurückziehen, dass die KEK die Digitalisierung des schriftlichen Kulturguts bislang nicht koordiniere. Stattdessen sollte sie prüfen, ob sie deren Aufgabenbereich erweitern kann.

Die Prüfung des Bundesrechnungshofes hat gezeigt, dass das schriftliche Kulturgut im Geschäftsbereich der BKM erheblichen Risiken ausgesetzt ist. Obwohl die BKM die Einrichtungen in erheblichem Maße fördert, fehlt ihr der notwendige Überblick. Wesentliche Aspekte der Bestandserhaltung und -digitalisierung darf die BKM nicht ausschließlich den Einrichtungen überlassen. Auch ohne einen bestimmenden Einfluss auf die Kultur zu nehmen, hat sie eine ordnungsmäßige und wirtschaftliche Verwendung der Haushaltsmittel sicherzustellen. Der Bundesrechnungshof hält es deshalb dringend für erforderlich, dass die BKM ihrer Verantwortung für das schriftliche Kulturgut stärker als bisher gerecht wird. Sie sollte die Bestandserhaltung und -digitalisierung des schriftlichen Kulturgutes übergreifend steuern und koordinieren. Dies hätte zudem den Vorteil, dass die BKM schneller erkennen kann, welche Synergieeffekte bei der Zusammenarbeit der Einrichtungen denkbar sind. Mit der KEK fördert die BKM bereits eine zentrale Koordinierungsstelle. Deren Rolle sollte sie überprüfen. Die Abstimmung mit den Ländern sollte die BKM unverzüglich einleiten.

24.3 Stellungnahme

Die BKM hat erklärt, dass sie begonnen habe, einige Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umzusetzen. Die Einrichtungen müssten aufgrund begrenzter Ressourcen priorisieren. Daher seien nur sukzessive Fortschritte realistisch. Die Einrichtungen seien stark vernetzt und es gebe bereits eine Vielzahl an Austauschmöglichkeiten, z. B. über die KEK. Die BKM sehe deshalb keinen Bedarf, ein weiteres Austauschforum zu etablieren. Sie werde die Einrichtungen aber zu speziellen Themen „zusammenbringen“.

Sie habe alle Einrichtungen in ihrem Geschäftsbereich, die Kulturgut bewahren, aufgefordert, bis Ende August 2025 die vom Bundesrechnungshof genannten Instrumente der Notfallvorsorge und -bewältigung zu etablieren. Die BKM werde bei den Einrichtungen künftig regelmäßig den aktuellen Stand der Notfallvorsorge abfragen. Sie unterstütze die Einrichtungen mit Handreichungen, einem Sicherheitsleitfaden und Online-Weiterbildungen. Für den Schutz von Kulturgut nach der Haager Konvention seien die Länder und das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) zuständig. Gleichwohl sei es Aufgabe der BKM, für den Erhalt des kulturellen Erbes zu sorgen und die Einrichtungen koordinierend bei der Absicherung in Krisen und Notfallsituationen zu unterstützen. Die BKM stehe mit dem BBK und den Ländern in Kontakt. Gegenüber den Ländern habe sie einen verstärkten Austausch mit dem BBK angeregt.

Zur Digitalisierung der Bestände werde sie die Einrichtungen anhalten, effizient und wirtschaftlich vorzugehen. Die Einrichtungen seien umfänglich vernetzt, weshalb die BKM keine weiteren Formen des Austausches entwickeln werde.

Die BKM lehne eine übergeordnete Koordinierung und Steuerung der Bestandserhaltung und -digitalisierung des schriftlichen Kulturgutes weiterhin ab. So bestünden immense Unterschiede hinsichtlich der Größe der Einrichtungen und des Umfangs der verwahrten Unterlagen. Der dezentrale Ansatz der BKM berücksichtige die Eigenheiten der aus unterschiedlichen Sparten stammenden Einrichtungen. Zudem unterlägen nur die wenigsten Einrichtungen ihrer Fachaufsicht. Der überwiegende Teil der Einrichtungen werde durch Bund und Länder gemeinsam finanziert. Ihr angekündigter Leitfaden werde dazu dienen, eine einheitliche und kontinuierliche Aufsicht der Einrichtungen zu gewährleisten. Er könne Ausgangspunkt für einen intensiveren Gesamtüberblick und gegebenenfalls weitere Maßnahmen der Koordinierung sein.

24.4 Abschließende Würdigung

Die BKM sollte es nicht dabei belassen, dass alle Einrichtungen über ein Konzept zur Bestandserhaltung verfügen. Sie sollte zudem prüfen, ob sie ihren Bestand systematisch erfassen und bestmöglich aufbewahren. Der Bundesrechnungshof bleibt dabei, dass ein verstärkter Austausch zwischen den Einrichtungen sinnvoll ist. Er erkennt an,

dass die BKM alle Instrumente zur Krisen- und Notfallvorsorge einführen will. Jedoch überzeugt ihr Einwand nicht, für den Kulturgutschutz nach der Haager Konvention seien die Länder und das BBK zuständig. Als Inhaberin der Rechts- bzw. Fachaufsicht über ihre nachgeordneten Behörden und als Zuwendungsgeberin hat sie Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten, die die Länder oder das BBK nicht haben. Beim Krisen- und Notfallmanagement sollte sie deshalb nicht nur eine Nebenrolle spielen. Die Stellungnahme zeigt außerdem, dass die BKM auch die Digitalisierung weitgehend den Einrichtungen allein überlassen will. Wie die BKM die Digitalisierung der Bestände soweit wie möglich beschleunigen will, bleibt offen.

Eine angemessene Steuerung der BKM ist unabdingbar, um ihrer Verantwortung für das schriftliche Kulturgut des Bundes nachzukommen. Ihre Stellungnahme macht aber deutlich, dass sie sich allenfalls als unterstützende Instanz sieht. In der bisherigen „Laissez-Faire-Haltung“ der BKM liegt aus Sicht des Bundesrechnungshofes eine Ursache für die festgestellten Mängel. Die notwendigen Konsequenzen hat sie jedoch erst teilweise gezogen. Auf den Vorschlag, die Rolle der KEK zu überprüfen, ist die BKM nicht eingegangen. Der Bundesrechnungshof hält deshalb an seiner Empfehlung fest, eine Erweiterung des Aufgabenbereichs der KEK zu prüfen.

Insgesamt bleibt der Bundesrechnungshof dabei: Die BKM sollte die Bestandserhaltung und -digitalisierung in ihrem Geschäftsbereich umgehend neu ausrichten und eine übergreifende Strategie für die Bestandserhaltung und -digitalisierung sowie das Notfallmanagement formulieren.