

# Outsourcing bei der Bestandserhaltung Auftragsvergabe an gewerbliche Betriebe

Von CHRISTOPH J. DRÜPPEL

Der Beitrag erschien erstmals in: Bestandserhaltung. Herausforderung und Chancen, hrsg. von Hartmut Weber (Veröff. der Staatlichen Archivverwaltung Baden-Württemberg Bd. 47), Stuttgart 1997, S. 113-121. Dort finden sich auch die hier nicht wiedergegebenen Abbildungen.

Aus dem Auftrag der Archive, dauerhaft aufbewahrendwertes Schriftgut für nachfolgende Generationen zu erhalten, folgt zwingend, daß jedes Archiv in mehr oder weniger großem Umfang Leistungen im Bereich der Bestandserhaltung erbringen muß. Wurden bislang zu diesem Zweck - soweit vorhanden - die Möglichkeiten auch kleinerer Restaurierungswerkstätten erfolgreich genutzt, stellt sich heute zunehmend die Frage, ob die im Regiebetrieb organisierten Restaurierungswerkstätten öffentlicher Archive der technischen und nicht zuletzt auch finanziellen Herausforderung durch die Massenschädigung des Archivguts überhaupt gewachsen sind. Auch die Archive mit größeren Werkstätten werden über kurz oder lang zumindest in Teilbereichen der Bestandserhaltung die Möglichkeiten des *Outsourcing* nutzen, das heißt der Vergabe von Aufträgen an gewerbliche Betriebe.

Alle öffentlichen Archive sehen sich heute von ähnlichen Schadenssymptomen in ihren Beständen herausgefordert, seien sie exogener Natur wie die Feuchtigkeitsschäden, die zur Pilzbildung führten, seien sie endogener Natur wie der massenhafte Zerfall des säurehaltigen Schriftguts aus dem 19. und 20. Jahrhundert. Und vergessen wir in dieser Kategorie nicht die mechanischen Schäden, verursacht sowohl von der wirbellosen als auch von der wirbeltragenden Fauna im *Lebensraum Archiv* - wobei man zu den schadenbringenden Wirbelbewesen sicherlich vor allem die zweibeinigen zählen muß! Während die Restaurierungswerkstätten der großen staatlichen und kommunalen Archive die traditionelle Restaurierung durchaus erfolgreich betreiben, so stehen etwa den kleineren Archiven eigene Werkstätten bislang und wohl auch zukünftig nicht zur Verfügung.

Dafür gibt es gute Gründe: Um die erheblichen Sachinvestitionen angemessen zu amortisieren, sollte eine bestimmte Mindestgröße des Regiebetriebs mit einem Personalstand von sicherlich nicht weniger als zwei bis drei Personen vorhanden sein. Welcher kommunale Archivträger wäre aber heute noch bereit, Personalkosten von mindestens 60 000 - 100 000 DM pro Jahr und Stelle - die allgemeinen Betriebskosten kommen noch hinzu - zur Einrichtung eigener Werkstätten einzusetzen?

Je kleiner der Betrieb, um so größer ist naturgemäß das Personalkostenrisiko. In einer Dreipersonenwerkstatt bedeutet der Krankheitsausfall von nur einer Person einen Leistungsverlust von mindestens 33 Prozent, der in einer arbeitsteiligen Organisation des Betriebs sogar erheblich steigen kann.

Trotz einer positiven Auftragslage, die wir angesichts alarmierender Schadensbilder am Archivgut einmal als gegeben voraussetzen wollen, ist zu bezweifeln, daß kleinere und mittelgroße Regiewerkstätten in öffentlicher Hand rentabel arbeiten können. Neben den Sach- und Personalkosten sind in bezug auf die Standortwahl außerdem strenge umwelt- und emissionsrechtliche Normen zu bedenken, die etwa beim Betrieb einer Ethylenoxidanlage zur Entwesung und Sterilisation von Archivgut einzuhalten sind. Für große wie kleine Regiewerkstätten gilt daher heute mehr denn je: Eine detaillierte Kosten-Nutzen-Analyse muß Aufschluß über ihre Rentabilität in jedem Einzelfall erbringen.

Dabei fehlt es trotz unserer derzeit bedrückenden Finanzkrise keineswegs an Mitteln für

die Restaurierung, denn der gesetzliche Auftrag und der politische Wille zum Erhalt des Kulturguts sind heute ungebrochen vorhanden. Zu keiner Zeit, so denke ich, konnte auch das Bewußtsein der Öffentlichkeit in einer ähnlichen Weise für die Belange der Bestandserhaltung motiviert werden. Allerdings erwartet zumindest die deutsche Öffentlichkeit - in dieser Frage sensibilisiert durch Bestrebungen in anderen Bereichen der öffentlichen Verwaltung - den Einsatz moderner Verfahren und Finanzierungsansätze. Der um sich greifende Trend zur Privatisierung wird womöglich auch vor solchen Regiewerkstätten nicht haltmachen, die bislang noch wesentliche Bereiche ihrer Restaurierungsarbeiten durch eigene Kräfte abgedeckt haben.

Zumindest strukturell ist dieser Verlust sicherlich zu verschmerzen. Archiv und Restaurierungswerkstatt stellen nicht unbedingt eine genuine Einheit dar. Eine solche Einheit läßt sich auch nicht aus dem Bestandserhaltungsgebot der Archivgesetze ableiten. Die Bereitstellung und der Betrieb technischer Einrichtungen zur Behebung von Schäden am Archivgut muß nicht prinzipiell Aufgabe der bewahrenden Archive sein. So besteht schon heute ein weitgehender Konsens darin, das in der Regel hochspezialisierte Personal der archivischen Restaurierungswerkstätten für gängige Buchbindearbeiten - zum Beispiel an Druckschriften und Zeitungen - nicht einzusetzen. Daß die bayerischen Staatsarchive die Neuverfilmung ihrer Kartenbestände mittels Outsourcing betreiben, hörten wir heute morgen schon im Beitrag von Herrn Uhl.

Zumindest teilweise werden somit auch große Restaurierungswerkstätten Aufträge an die gewerbliche Wirtschaft vergeben. Dabei sind im nationalen wie internationalen Rahmen bestimmte Regeln zu beachten.

Ich möchte zunächst die einzelnen Schritte im Zuge der Auftragsvergabe vorstellen. Als erstes werde ich den Bereich der Schadenserfassung und Schadensanalyse ansprechen, mich sodann den Fragen der Kalkulation und der Finanzierung zuwenden, um abschließend die Probleme der Auftragsvergabe und Leistungskontrolle darzustellen.

## Schadenserfassung und Schadensanalyse

Zunächst haben die Archive über die Auswahl der zu restaurierenden Objekte zu entscheiden. Die Schadenserfassung erfolgt in der Regel während der Verzeichnung, sei es handschriftlich in Listenform, sei es mittels einer Erfassung im Datensatz. Das Erfassungsprotokoll soll insbesondere Aufschluß über *Art und Menge* des restaurierungsbedürftigen Archivguts geben. Die hierbei anzuwendenden Methoden muß ich hier nicht weiter erläutern, zumal dieses Thema bereits gestern und heute in mehreren Beiträgen angesprochen wurde.

Anschließend sollte das *Ziel der Erhaltungsmaßnahme* bestimmt werden. Will man sich auf eine Form der *Konservierung*, etwa durch *Begasung* mit Ethylenoxid bei Pilzbefall, auf die *Entsäuerung* oder *Lamination* beschränken? Oder strebt man vielmehr eine durchgreifende *Restaurierung* an? Kann die Restaurierung mit *klassischen Verfahren* abgewickelt oder müssen neue Verfahren wie *Papierspaltung*, *Papieranfaserung*, *Massenentsäuerung mit Festigungsprozessen* eingesetzt werden? Dann wäre zu bedenken, daß Langsiebanfaserungstechniken, Laminationsverfahren, Papierspaltverfahren und Massenentsäuerungsprozesse nur von wenigen Dienstleistungsunternehmen erbracht werden können. Auch Überlegungen zur Schutzverfilmung sind spätestens jetzt anzustellen. Einige Firmen bieten Restaurierungsleistungen auch in Verbindung mit einer Schutzverfilmung an. Desgleichen ist über mögliche Ziele der Erhaltungsmaßnahmen in den vergangenen beiden Tagen ausführlich diskutiert worden.

## Kalkulation und Finanzierung

Trotz einer detaillierten Schadenserfassung können die Kosten in den meisten Fällen zunächst nur überschlägig nach Erfahrungswerten kalkuliert werden.

Die auf dem nachfolgenden Schaubild ausgewiesenen Durchschnittskosten für einzelne Konservierungs- und Bestandserhaltungsmaßnahmen sind in den Haushaltsjahren 1994/1995 bei Aufträgen des Kreisarchivs Esslingen angefallen. Sie dienen uns als Grundlage für neue Planansätze im Rahmen der jährlichen Haushaltsberatungen.

Durchschnittliche Kosten nach Erfahrungswerten des Kreisarchivs Esslingen  
(Preise einschließlich Mehrwertsteuer)

* Begasung mit Ethylenoxid	200 DM/Meter
* Einband Ganzleder (Folio)	600 DM/Band
* Einband Halbleder (Folio)	370 DM/Band
* Einband Karton (Folio)	175 DM/Band
* Papieranfaserung	7 DM/Blatt
* Löhne (zum Beispiel für Reinigung)	78 DM/Stunde

Massenentsäuerung

* Bückeberger Verfahren	2000 - 2500 DM/Meter oder 0,25 DM/Blatt
* Battelle-Verfahren	30 - 40 DM/kg

Papierspaltung

* maschinell	mindestens 2 DM/Blatt
--------------	-----------------------

Sobald die Vorkalkulation abgeschlossen ist, muß rechtzeitig zur Haushaltsplanberatung die Mittelanmeldung für die *Finanzierung* der Erhaltungsmaßnahmen beim Archivträger erfolgen.

Die einzelnen Finanzierungsverfahren sind abhängig von der Art und Qualität der Einbindung der jeweiligen Archive in die Verwaltungsstruktur ihrer Träger und deren Haushaltsplanstruktur. Ich will daher auf diese Frage nicht näher eingehen und mich auf das Beispiel eines Kreisarchivs beschränken.

Die Kommunen investieren heute in Bestandserhaltungsmaßnahmen beachtliche Beträge. Dies ist darauf zurückzuführen, daß auch in der Öffentlichkeit der Erhalt unserer schriftlichen Überlieferung als ein Kernstück der kulturellen Daseinsvorsorge verstanden wird.

So betreibt das Kreisarchiv Esslingen im Rahmen der kommunalen Archivpflege, das heißt der Betreuung aller nicht hauptamtlich verwalteten Stadt- und Gemeindearchive im Landkreis, seit 1987 ein systematisches Restaurierungsprogramm. Standen uns nun im Haushaltsjahr 1987 nur wenig mehr als 10 000 DM zur Verfügung, so ist das Auftragsvolumen der Gemeinden im Landkreis Esslingen in dem schwierigen Haushaltsjahr 1994 immerhin auf rund 58 000 DM, im laufenden Haushaltsjahr 1995 gar auf knapp 92 000 DM gestiegen, ein - wie ich meine - eindrücklicher Beweis für das kulturelle Verantwortungsbewußtsein unserer Gemeinden in schwierigen Zeiten.

Allerdings kann sich die Einbringung des Finanzbedarfs für Erhaltungsmaßnahmen - zumal in finanziellen Krisenzeiten - als äußerst schwierig erweisen. Zunächst ist zu begründen, warum die Ausgaben notwendig sind. Sodann ist auszuhandeln, ob die Ausgaben in einem Haushaltsjahr abgedeckt werden können oder auf mehrere Haushalte verteilt werden müssen.

Der übliche Weg ist der Antrag zum Haushaltsplan des kommenden Jahres. Dazu bedarf es einer *ausreichenden Begründung*. Erfahrungsgemäß stehen hier bestimmte

Argumentationsebenen im Vordergrund:

Der Verweis auf die *archivgesetzlich* geregelte Verpflichtung zur Bestandserhaltung,  
der Verweis auf die *kulturelle* Dimension der einzigartigen Überlieferung und ihren Wert  
als unersetzliches Kulturgut;  
der Verweis auf den *politischen* Aspekt, da sicherlich kein Mandatsträger der kulturellen  
Daseinsvorsorge eine Absage erteilen wird, und  
der Hinweis auf den nicht zu unterschätzenden *medizinischen* Aspekt der  
Gesundheitsgefährdung etwa durch Pilzkontamination.

## Auftragsvergabe im europäischen Binnenmarkt

Ist der Haushalt mit dem benötigten Ansatz eingebracht, sind vor einer Auftragsvergabe  
an gewerbliche Betriebe zum einen die länderspezifischen vergaberechtlichen  
Bestimmungen, zum anderen die Richtlinien der Europäischen Union für das öffentliche  
Auftragswesen zu berücksichtigen.

Die sogenannten öffentlichen Aufträge im europäischen Binnenmarkt stellen eine  
zunehmende ökonomische Größe dar und machten bereits 1990 etwa 8 Prozent des  
Bruttoinlandprodukts der Europäischen Union aus. Wenn öffentliche Archive ihre Aufträge  
an gewerbliche Betriebe vergeben, so haben sie zu beachten, daß die auf Unionsebene  
für die Auftragsvergabe festgelegten Regeln von den Mitgliedsstaaten in innerstaatliches  
und damit unmittelbar geltendes Recht umgesetzt wurden.

Ich will mich hier auf die Regelungen für Bestandserhaltungsmaßnahmen beschränken,  
die - wenngleich nicht ausdrücklich genannt - zu den *sonstigen Dienstleistungen* im Sinne  
der EU-Dienstleistungsrichtlinie<sup>1</sup> vom 18. Juni 1992 zählen. Die Richtlinie gilt für  
öffentliche Aufträge über Dienstleistungen, deren geschätzter Wert ohne Mehrwertsteuer  
200 000 ECU oder mehr beträgt.<sup>2</sup> Dieser Schwellenwert wird alle zwei Jahre angepaßt;  
die nächste Anpassung erfolgt zum 1. Januar 1996.

Die Summe von 200 000 ECU - zur Zeit rund 410 000 DM oder 2,89 Mill. öS oder 456  
Mill. Lit - erscheint heute für Einzelaufträge noch sehr hoch, so daß sie im Rahmen der  
üblichen Restaurierungsaufträge wohl nur selten erreicht wird. Anders sieht es aus, wenn  
in Zukunft Auftragsverbünde öffentlicher Archive auch über die nationalen Grenzen  
hinaus entstehen, um gemeinsam die Durchführung von Massenkonservierungsverfahren  
zu finanzieren. Als öffentliche Auftraggeber gelten der Staat, die Gebietskörperschaften  
sowie Einrichtungen des öffentlichen Rechts-<sup>3</sup>

Die Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge *muß* erfolgen

als *offenes Verfahren*, bei dem jeder interessierte Unternehmer ein Angebot einreichen  
kann, oder

als *nicht offenes Verfahren*, bei dem nur die vom Auftraggeber aufgeforderten  
Unternehmer ein Angebot einreichen können, sowie

als *Verhandlungsverfahren*. Hier wendet sich der Auftraggeber an Unternehmer einer  
Wahl und handelt mit einem oder mehreren von ihnen die Auftragsbedingungen aus.<sup>4</sup>

Bei allen Verfahren haben die Auftraggeber das *Diskriminierungsverbot* zu beachten, daß  
heißt kein potentieller Anbieter von Dienstleistungen darf wegen seiner  
Staatsangehörigkeit ausgeschlossen werden.

Nun hat das Verhandlungsverfahren in allen Fällen gewisse Vorteile, wenn die  
Dienstleistungen bewährter Vertragspartner in Anspruch genommen werden sollen. Die  
Vergabe nach dem Verhandlungsverfahren ist im Ausnahmefall möglich, wenn es sich um  
Dienstleistungen handelt, die ihrer Natur nach oder wegen der damit verbundenen  
Risiken eine vorherige globale Preisgestaltung nicht zulassen. Regelmäßig darf das

Verhandlungsverfahren zur Anwendung kommen, wenn die Dienstleistungen unter anderem aus technischen Gründen nur von einem bestimmten Anbieter erbracht werden können.<sup>5</sup> Insbesondere im Bereich der Restaurierung und Massenkonservierung von Archivgut besteht hier ein relativ breiter Handlungsspielraum für die archivischen Auftraggeber.

Die zur Zeit im europäischen Binnenmarkt noch immer bestehenden Probleme des grenzüberschreitenden Zahlungsverkehrs sollen demnächst durch eine neue EU-Richtlinie für den europäischen Zahlungsverkehr gelöst werden, indem nun auch die kleineren Banken Zugang zu den kostengünstigen Überweisungssystemen für grenzüberschreitende Zahlungen erhalten, die bislang ausschließlich von den großen, international operierenden Unternehmen beherrscht wurden.

## Nationale Vergaberichtlinien

Welche nationalen Vergaberichtlinien zu beachten sind, möchte ich am Beispiel Baden-Württemberg erläutern,<sup>6</sup> doch sind in den übrigen deutschen Bundesländern ähnliche Vergabegrundsätze zu beachten:

Die Bewerber haben *fachkundig, leistungsfähig, und zuverlässig* zu sein und müssen *angemessene Preise* veranschlagen. Die Vergabe kann erfolgen auf Grund einer *öffentlichen Ausschreibung*, einer *beschränkten Ausschreibung* oder einer *freihändigen Vergabe*.

### Auftragsvergabe

#### Öffentliche Ausschreibung

*muß* stattfinden, sofern nicht

- \* Gründe in der Natur des Geschäfts,
- \* besondere Umstände entgegenstehen.

#### Beschränkte Ausschreibung

*soll* stattfinden, wenn

- \* Anforderung von besonderer Zuverlässigkeit, Fachkunde oder Leistungsfähigkeit gegeben ist und
- \* keine Vorteile bei öffentlicher Ausschreibung zu erwarten sind.

#### Freihändige Vergabe

*soll nur* stattfinden bei

- \* besonderer Dringlichkeit,
- \* Geringfügigkeit des Auftrags,
- \* vorteilhafter Gelegenheit.

Unter Berücksichtigung dieser Kriterien, die ich hier nicht im einzelnen erläutern will, sind also die Firmen auszuwählen. Dabei spielen neben der Frage der Preiswürdigkeit natürlich Augenschein, Empfehlungen und Referenzen eine große Rolle. Es empfiehlt sich auf jeden Fall, den Betrieb vor der Auftragsvergabe anzusehen. Aber auch das Vertrauen in die Zuverlässigkeit und in die Leistungsfähigkeit eines langjährigen Geschäftspartners kann ein wichtiges Motiv sein, das Vorliegen *besonderer Umstände* bei der Auftragsvergabe

festzustellen.

## Leistungskontrolle

Nach Erledigung des Auftrags erfolgt eine Leistungskontrolle, bei der sowohl *handwerkliche*<sup>7</sup> wie *kaufmännische* Gesichtspunkte zu berücksichtigen sind. Dem öffentlichen Bediensteten, der letztendlich die Richtigkeit einer Rechnung feststellt, fällt eine umfassende Verantwortlichkeit zu; auch dies sei hier ohne nähere Erläuterungen lediglich erwähnt.<sup>8</sup>

### Leistungskontrolle

#### Art der Kontrolle

- \* handwerklich
- \* kaufmännisch

#### Feststellung der Rechnung

##### Verantwortung für

- \* Zahlungsangaben
- \* Unterlagen, Anlagen
- \* Wirtschaftlichkeitsgrundsatz
- \* Lieferung/Leistung geboten
- \* Vollzähligkeit/Vollständigkeit
- \* Skonto- und Rabattgewährung
- \* Gewährleistung (Garantie)
- \* Inventarisierung

Wie Sie sehen, ist die Auftragsvergabe an gewerbliche Betriebe über die handwerklichen Aspekte hinaus mit einer Vielzahl von haushaltsrechtlichen Bestimmungen verknüpft.

Anstelle einer Zusammenfassung möchte ich abschließend feststellen:

Während in kleineren bis mittelgroßen Archiven die Bestandserhaltung überwiegend durch Outsourcing erfolgt, ist bei den größeren Archiven mit eigenen Restaurierungswerkstätten der Rückgriff auf privatwirtschaftliche Dienstleistungen naturgemäß zurückhaltender, konnten diese Werkstätten bislang und können sie doch noch immer traditionelle Formen der Schadensbehebung erfolgreich betreiben.<sup>9</sup> Angesichts der immensen Investitionskosten erscheint es jedoch kaum realisierbar, daß moderne Massenkonservierungsverfahren wie das Entsäuerungsverfahren nach Battelle oder das Bückeburger Konservierungsverfahren in die Restaurierungswerkstätten auch größerer Archive eingebunden werden. Daß die öffentliche Hand die benötigten Investitionskosten aufzubringen willens und in der Lage sein wird, steht zu bezweifeln. Hier ist wohl eher auf die gewerbliche Wirtschaft zu setzen. Auf jeden Fall werden landesweite Einrichtungen wie das nunmehr in Ludwigsburg eingeweihte Institut für Erhaltung von Archiv- und Bibliotheksgut oder auch neue, grenzüberschreitende Einrichtungen und Organisationsformen benötigt. Über Auftragsverbünde von Bibliotheken und Archiven im nordrhein-westfälischen und niederländischen Grenzraum wird schon seit längerer Zeit nachgedacht. Eine andere Variante regte auf dem diesjährigen Südwestdeutschen Archivtag im elsässischen Weißenburg ein Vertreter des Departements Bas-Rhin an: Ihm schwebt der gemeinsame Aufbau einer regionalen Restaurierungswerkstatt für den ostfranzösisch-südwestdeutschen Raum vor. Die Kommunalarchive in Deutschland schließlich halten den Aufbau überörtlicher

Dienstleistungszentren zur Bestandserhaltung - auch auf privatwirtschaftlicher Grundlage - für sinnvoll. Über die Art ihrer Mitwirkung - sei es in Form von Auftragsverbänden oder sogar als Gesellschafter - wäre sicherlich zu diskutieren.

Doch eines ist bereits jetzt abzusehen: Das Thema *Outsourcing bei der Bestandserhaltung* wird die staatlichen wie kommunalen Archive wohl auf Dauer beschäftigen.

Anmerkungen:

1 *Richtlinie 92/50/EWG des Rates vom 18. Juni 1992 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Dienstaufträge.* In: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 209/1 vom 24. Juli 1992. - Ebenfalls veröffentlicht in: *Europäische Kommission: Öffentliches Auftragswesen in Europa. Die Richtlinien.* Luxemburg 1994.

2 Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie 92/50/EWG.

3 Art. 1 Buchstabe b der Richtlinie 92/50/EWG.

4 Art. 11 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Buchstabe d - f der Richtlinie 92/50/EWG.

5 Art. 11 Abs. 2 Buchstabe b sowie Art. 11 Abs. 3 Buchstabe b der Richtlinie 92/50/EWG.

6 Baden-Württemberg: *Verdingungsordnung für Leistungen Teil A (VOL/A)* vom 3. August 1993 sowie die *Verwaltungsvorschrift des IM über die Vergabe von Aufträgen im kommunalen Bereich (VergabeVwV)*.

7 Öffentliche Auftraggeber sind gehalten, an die Leistungen des beauftragten Restaurators besonders strenge Maßstäbe anzulegen.

8 Der Feststellende trägt nach § 1 Gemeinde-Kassenverordnung die Verantwortung für die Richtigkeit der Zahlungsangaben sowie der Unterlagen und Anlagen, für die Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes beim Umgang mit öffentlichen Mitteln, für die Berechtigung der Leistung, für die Vollständigkeit und Vollständigkeit, für die Beachtung der Skonto- und Rabattgewährung sowie die Gewährleistung (Garantie) und nicht zuletzt für die Inventarisierung beweglicher Sachen. Das Kreisarchiv Esslingen stellt die Rechnungen für die Gemeinden fest.

9 Ich denke hierbei insbesondere an die Einzelblatt- und Einzelbandrestaurierung sowie an Erhaltungsmaßnahmen für Pergamente und Siegel.