

Nr. 17

**Schulbuchausleihe
- Entlastung der Eltern - Belastung fürs Land -**

Im Schuljahr 2017/2018 nahm mehr als die Hälfte aller Schüler an der Schulbuchausleihe teil; annähernd 2,4 Mio. Lernmittel waren in Schülerhand.

Dem Land entstanden in den Schuljahren 2013/2014 bis 2017/2018 für die Schulbuchausleihe Kosten von mehr als 61 Mio. €, die nicht durch Leihentgelte gedeckt waren. Davon entfielen 46 Mio. € auf die unentgeltliche Ausleihe.

Der zunehmende Einsatz nur einmalig verwendbarer Arbeitshefte erhöhte die Kosten des Landes für die unentgeltliche Ausleihe.

Die den Schulträgern für die Durchführung der Schulbuchausleihe je Teilnehmer gewährten Verwaltungskostepauschalen von 12 € an Grundschulen und von 14 € an anderen Schulen deckten nicht mehr den konnexitätsrelevanten Mehraufwand.

Mehr als eine halbe Million nicht an Schüler ausgegebene Lernmittel lagerten in den Schuljahren 2015/2016 bis 2017/2018 in den Depots. Mitursächlich hierfür war die Beschaffung von zu vielen Reserveexemplaren. Das Verfahren zur Weitergabe von nicht benötigten Lernmitteln an andere Schulen desselben Schulträgers (Bedarfsausgleich) war verbesserungsfähig.

Weitere Möglichkeiten, um die Schulbuchausleihe wirtschaftlicher zu gestalten, wie z. B. die Einrichtung eines Datenaustauschs zur Verringerung des Aufwands für die Eingabe der Schülerdaten und eine öffentlich-rechtliche Gestaltung der Nutzungsüberlassung der Lernmittel, wurden noch nicht genutzt.

1 Allgemeines

Beginnend mit dem Schuljahr 2010/2011 wurde an den allgemeinbildenden Schulen sowie an Wahlschulen des berufsbildenden Bereichs die Schulbuchausleihe eingeführt.¹

Die unentgeltliche Ausleihe umfasst alle notwendigen Schulbücher, Arbeits- und Übungshefte. Die Teilnahme setzt die Unterschreitung bestimmter Einkommensgrenzen voraus.

Schüler, bei denen die Voraussetzungen der unentgeltlichen Ausleihe nicht vorliegen, können Lernmittel gegen eine Gebühr ausleihen. Für einjährig verwendete Schulbücher beträgt das Leihentgelt pro Schuljahr ein Drittel, für zwei- oder dreijährig verwendete Schulbücher ein Sechstel des jeweils aktuellen Ladenpreises. Schulbücher, die über einen Zeitraum von mehr als drei Schuljahren von einem Schüler genutzt werden, sowie Arbeits- und Übungshefte sind von der entgeltlichen Ausleihe ausgenommen.

¹ § 70 Schulgesetz (SchulG) vom 30. März 2004 (GVBl. S. 239), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Dezember 2018 (GVBl. S. 463), BS 223-1.

Die Durchführung der Ausleihe obliegt den Schulträgern als Pflichtaufgabe der Selbstverwaltung. Sie nehmen die Aufgabe gemeinsam mit den Schulen wahr.

Ein vom Land zur Verfügung gestelltes Internet-Portal unterstützt die Schulen, Schulträger und Teilnehmer bei den einzelnen Verfahrensschritten. Für die Weiterentwicklung und Betreuung des Portals ist das Pädagogische Landesinstitut verantwortlich.

Im Anschluss an seine Prüfung 2014² hat der Rechnungshof bei den aktuellen Erhebungen die Wirtschaftlichkeit des Ausleihsystems untersucht. Einbezogen waren Daten zum Aufwand von 106 Schulträgern, darunter die kreisfreien Städte und Landkreise. Die Prüfung umfasste schwerpunktmäßig die Schuljahre 2013/2014 bis 2017/2018.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Teilnehmerquoten steigend

Trotz rückläufiger Schülerzahlen stiegen die Teilnehmerzahlen der Schulbuchausleihe bis zum Schuljahr 2016/2017:

Schuljahr	Schüler	Teilnehmerzahl
2013/2014	446.590	248.641
2014/2015	437.744	249.079
2015/2016	434.015	251.019
2016/2017	434.375	256.995
2017/2018	428.965	253.909

Insgesamt nahmen im Schuljahr 2017/2018 an den beteiligten Schulen mehr als 59 % der Schüler an der Schulbuchausleihe teil. In diesem Zeitraum befanden sich 2,4 Mio. Lernmittel in Schülerhand.

Im Vergleich zu den anderen Schularten waren an den Grundschulen die Teilnehmerquoten geringer:

Schuljahr	Teilnehmerquoten an	
	Grundschulen	anderen Schulen
2013/2014	44,6 %	60,4 %
2014/2015	43,4 %	62,9 %
2015/2016	43,9 %	64,1 %
2016/2017	44,4 %	66,1 %
2017/2018	43,3 %	66,8 %

Weniger als die Hälfte der Grundschüler beteiligte sich an der Schulbuchausleihe. Bei diesen überwog die unentgeltliche Ausleihe, da bei der Unterrichtsgestaltung verstärkt auf Arbeitshefte zurückgegriffen wurde, die von der entgeltlichen Ausleihe ausgeschlossen waren.

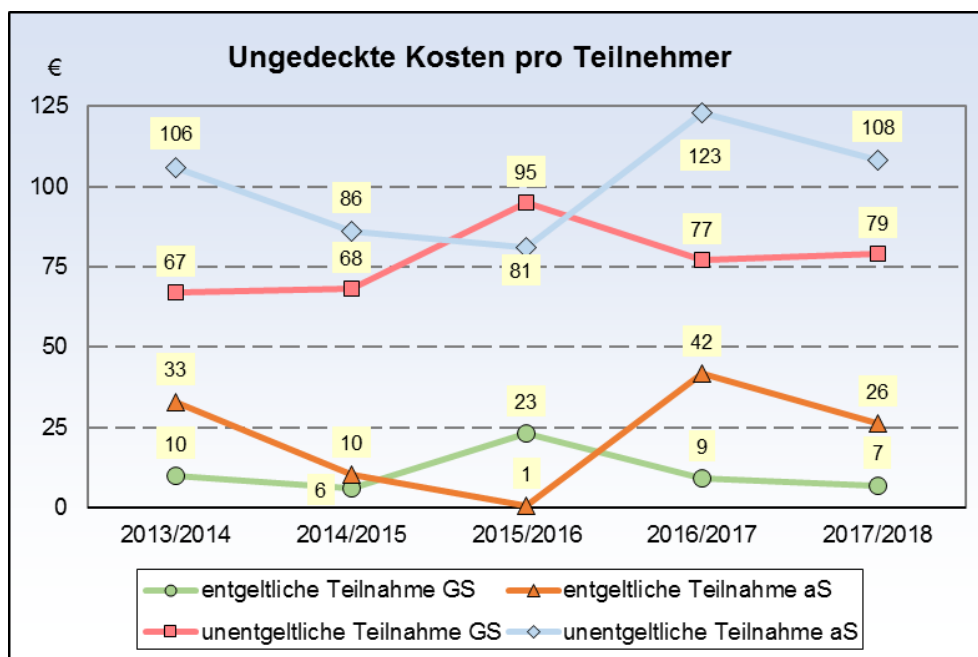
An den anderen Schulen nahmen im Schuljahr 2017/2018 mehr als zwei Drittel der Schüler an der Schulbuchausleihe teil, davon 68 % entgeltlich. Dies dürfte in erster Linie auf die höhere Zahl der auch entgeltlich ausleihbaren Bücher zurückzuführen sein. Die im Vergleich zum Kauf der Lernmittel erzielbaren Einsparungen sind damit deutlich höher als an Grundschulen, an denen häufig nur ein oder zwei Bücher entgeltlich ausgeliehen werden können.

² Vgl. hierzu auch Jahresbericht 2014, Nr. 21 - Schulbuchausleihe - (Drucksache 16/3250).

2.2 Ungedeckte Kosten des Landes

Das Land trägt die Kosten für die beschafften Lernmittel und zahlt Verwaltungskostenpauschalen für die Mehrbelastung, die den Schulträgern für die Durchführung der Schulbuchausleihe entsteht. Außerdem sind bei der Ermittlung der Belastungen des Landes die der Schulbuchausleihe zuzurechnenden Personal- und Sachkosten des Ministeriums für Bildung, des Pädagogischen Landesinstituts und der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion zu berücksichtigen. Diesen hat der Rechnungshof die Einnahmen aus den Leihentgelten und aus dem gezahlten Schadensersatz für nicht zurückgegebene oder beschädigte Bücher gegenübergestellt. Danach verblieben in den Schuljahren 2013/2014 bis 2017/2018 ungedeckte Kosten von insgesamt mehr als 61 Mio. €. Davon entfielen mit 46 Mio. € drei Viertel auf die unentgeltliche Ausleihe.

In dem folgenden Diagramm sind die ungedeckten Kosten je Teilnehmer an der Schulbuchausleihe an Grundschulen (GS) und an anderen Schulen (aS) dargestellt:



Die Grafik zeigt die nicht durch Leihentgelte und Schadensersatz gedeckten Kosten je Teilnehmer.

Je Teilnehmer betragen die ungedeckten Kosten bei der unentgeltlichen Ausleihe zwischen 67 € und 123 € pro Schuljahr. Bei der entgeltlichen Ausleihe lagen sie zwischen 1 € und 42 € pro Teilnehmer.

Die Entwicklung der ungedeckten Kosten war maßgeblich beeinflusst durch die Vorfinanzierung der Beschaffungskosten der Lernmittel, die aufgrund der vorgesehenen Ausleihzyklen nach drei oder spätestens sechs Jahren zu ersetzen sind.

2.3 Anpassung der Verwaltungskostenpauschalen geboten

Die Verwaltungskostenpauschalen betragen seit dem Schuljahr 2012/2013 je Teilnehmer 12 € an Grundschulen und 14 € an den übrigen teilnehmenden Schulen.

Nach dem Ergebnis der Prüfung des Rechnungshofs deckt die den Schulträgern für jeden Teilnehmer gewährte Verwaltungskostenpauschale nicht den konnexitätsrelevanten Mehraufwand³ für die Durchführung der Schulbuchausleihe.

³ Maßgeblich im Sinne des Konnexitätsprinzips sind die Kosten, die in Folge der übertragenen Aufgaben bei den betroffenen Trägern auch bei sparsamer und wirtschaftlicher Aufgabenerfüllung unabweisbar anfallen. Dabei ist auf einen durchschnittlich wirtschaftenden Träger abzustellen.

Angemessen wären Pauschalen je Teilnehmer von 14 € an Grundschulen und von 20 € an anderen Schulen. Auf Basis der Teilnehmerzahlen des Schuljahres 2017/2018 wäre dies für das Land mit Mehrkosten von fast 1,3 Mio. € verbunden.

Die Höhe der Verwaltungskostenpauschalen wird - bei ansonsten unveränderten Rahmenbedingungen - im Wesentlichen durch die Steigerungen der Löhne und Gehälter bestimmt. Daher empfiehlt der Rechnungshof, die Pauschalen künftig regelmäßig entsprechend den Veränderungen nach den Tarifabschlüssen im öffentlichen Dienst anzupassen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Empfehlungen des Rechnungshofs würden mit den kommunalen Spitzenverbänden besprochen.

2.4 Vermeidbarer Aufwand der Schulträger

Die Organisation der Schulbuchausleihe bei Schulen und Schulträgern kann verbessert werden:

- Nicht immer war sichergestellt, dass die Inanspruchnahme externer Dienstleister die Schulträger von Aufgaben entlastete oder deren Kosten verminderte. So wurde eigenes Personal der Schulträger parallel zu externen Dienstleistern eingesetzt, ohne dass dies sachlich geboten war. Die Personalkosten zuzüglich der Kosten der Dienstleister waren dadurch häufig höher als die Kosten von Schulträgern, die diese Arbeiten vollständig in Eigenleistung erbracht hatten.
- Eine Aufteilung in kleinere schulartspezifische oder regionale Lose bei der Ausschreibung der Dienstleistungen würde auch kleineren Anbietern eine Teilnahme am Bieterverfahren ermöglichen. Dies könnte zu wirtschaftlicheren Angeboten beitragen.
- Zur Durchführung der Inventur wurden die Lernmittel zum Teil zu einer zentralen Stelle mit Internetverbindung gebracht. Der Transport war nicht erforderlich, da die Barcodes der Lernmittel auch offline erfasst und deren Daten später in das Internet-Portal übertragen werden können.
- Die zur Kennzeichnung auf den Lernmitteln angebrachten Barcodes wurden vereinzelt nicht durch einen Barcodescanner erfasst, sondern - zum Teil von zwei Arbeitskräften - manuell eingegeben.
- Schulträger mit zentralen Depots bündelten ihre Bestellungen nicht immer verwaltungswirtschaftlich bei einer Schule. So nahmen die einzelnen Schulen dieser Schulträger viele Bestellungen mit nur wenigen Büchern vor. Ein Viertel aller Bestelllisten entfiel allein auf acht Schulträger, die ihren Bedarf mit jeweils mehr als 100 Bestellvorgängen im Schuljahr gedeckt hatten. Damit stieg bei diesen auch der Aufwand für die Inventarisierung der Lernmittel, für die Zahlungsabwicklung sowie für die Erstellung der Haushaltsmittelanträge und der Verwendungsnachweise.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Feststellungen des Rechnungshofs würden in den anstehenden Gesprächen mit den kommunalen Spitzenverbänden zur Schulbuchausleihe thematisiert. Die Schulträger erhielten Empfehlungen, wie sie die Schulbuchausleihe vor Ort am wirtschaftlichsten umsetzen könnten.

2.5 Vermeidbarer Aufwand des Landes

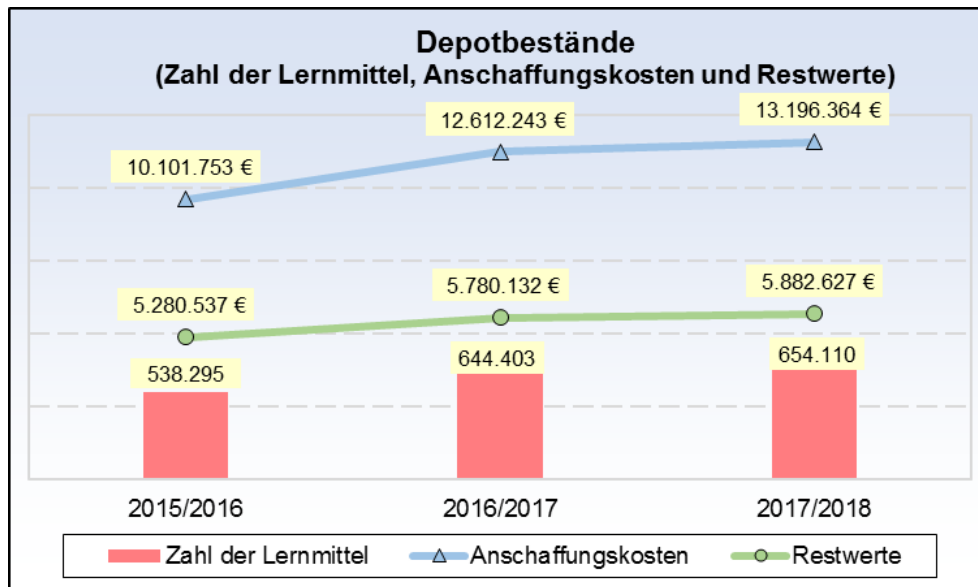
Durch das für die Nutzergruppen eingerichtete Internet-Portal hat sich das Verfahren der Schulbuchausleihe verbessert. Verfahrensänderungen, wie z. B. der Bedarfsausgleich zwischen den Schulen eines Schulträgers, trugen dazu bei, die

Soweit die Mehrbelastungen in unterschiedlicher Höhe anfallen, ist ein durchschnittlicher Wert anzusetzen.

Schulbuchausleihe wirtschaftlicher zu gestalten. Gleichwohl wurden noch nicht alle Möglichkeiten genutzt, um den Aufwand zu reduzieren.

2.5.1 Reserveexemplare

Lernmittel sollten möglichst während ihrer gesamten Nutzungsdauer kontinuierlich an Schüler ausgeliehen sein. Bedingt durch unterschiedliche Teilnehmerzahlen bei unentgeltlicher und entgeltlicher Ausleihe sowie einen wechselnden Bedarf in einzelnen Schularten, Schulen, Klassenstufen und Unterrichtsfächern lässt sich ein - zumindest zeitweise ungenutzter - Depotbestand an Lernmitteln nicht vollständig vermeiden. Allerdings waren die Bestände nicht auf ein angemessenes Maß beschränkt. In den Lagern der Schulträger verblieben in jedem Jahr insgesamt mehr als eine halbe Million Lernmittel.



Die Grafik zeigt, dass die Zahl der zumindest zeitweise nicht genutzten Lernmittel sowie deren Beschaffungs- und Restwerte gestiegen sind.

Im Schuljahr 2017/2018 waren mehr als 654.000 Lernmittelexemplare im Beschaffungswert von fast 13,2 Mio. € und einem Restwert von knapp 5,9 Mio. € in den Depots gelagert. Nur 55 % des Beschaffungswerts waren bis zu diesem Schuljahr durch eine entgeltliche Ausleihe refinanziert oder durch eine unentgeltliche Ausleihe anteilig genutzt worden.⁴

Die hohen Depotbestände waren insbesondere darauf zurückzuführen, dass zu viele Lernmittel als Reserven⁵ beschafft wurden:

- Lernmittel wurden für das kommende Schuljahr bereits bestellt, bevor die Rücknahme der im laufenden Schuljahr an Schüler ausgegebenen Exemplare abgeschlossen war. Hierbei wurde davon ausgegangen, dass 10 % dieser Exemplare nicht oder beschädigt zurückgegeben würden. Hinreichende Untersuchungen zur Angemessenheit dieser Verlustquote fehlten.
- Über den berechneten Bedarf hinaus wurde bei jeder Bestellung zusätzlich eine Reserve von 10 % je Internationaler Standardbuchnummer (ISBN), mindestens jedoch von einem Exemplar pro ISBN-Position, erworben. Das hatte beispielsweise zur Folge, dass für einen erst nach Beginn des Schuljahres aufgenommenen Schüler über die zehn benötigten Lernmittel hinaus weitere zehn als Reserve nachbestellt wurden.

⁴ Für die unentgeltliche Ausleihe wird bei mehrjährigen Lernmitteln ein Wertverzehr von einem Sechstel jährlich und bei einjährigen Lernmitteln von einem Drittel des Ladenpreises unterstellt.

⁵ § 7 Abs. 3 Sätze 4 und 5 der Landesverordnung über die Lernmittelfreiheit und die entgeltliche Ausleihe von Lernmitteln (LernMFrhAuslV RP) vom 16. April 2010 (GVBl. S. 67), BS 223-1-10. Reserven für nicht vorhersehbare Fälle, wie z. B. für Schüler, die nach Beginn des Schuljahres die Schule wechseln.

Die Reserveexemplare verursachten neben den zusätzlichen Beschaffungskosten für das Land einen erhöhten Aufwand der Schulträger für die Lagerhaltung, die Inventarisierung und die Inventur.

Das Ministerium hat mitgeteilt, zum Schuljahr 2019/2020 werde die implementierte Reservebildung ab der ersten Nachbestellung im System deaktiviert. Außerdem werde die aktuelle Verlustquote von 10 % zum Start des Rücknahmezeitraumes für das Schuljahr 2018/2019 auf 5 % reduziert. Die Empfehlung, die Bedarfsdeckung erst nach Beendigung der Rücknahme freizuschalten, werde geprüft. Diese Verfahrensänderungen würden in den nächsten drei Jahren evaluiert.

2.5.2 Bedarfsausgleich zwischen den Schulen

Nach einer vorangegangenen Erprobungsphase können seit dem Schuljahr 2016/2017 alle Schulträger IT-gestützte Bedarfsausgleiche durchführen. Diese dienen dazu, an einer Schule vorhandene, aber nicht benötigte Lernmittel einer anderen Schule desselben Schulträgers mit entsprechendem Bedarf zur Verfügung zu stellen. Bestehende Ressourcen sollen so umfassender genutzt und Lagerbestände abgebaut werden. Praktische Bedeutung hat dieses Verfahren jedoch nur für Schulträger mit mehr als einer Schule und dezentraler Lagerhaltung.

Die Schulträger tauschten im Schuljahr 2016/2017 insgesamt 32.600 Lernmittel-exemplare zwischen ihren Schulen aus. Diese Exemplare hätten im Buchhandel annähernd 780.000 €⁶ gekostet. Im Schuljahr 2017/2018 waren es 33.400 Lernmittel zu einem Ladenpreis von 800.000 €⁷.

Allerdings wurde der IT-gestützte Bedarfsausgleich erst ab Anforderung einer Mindestanzahl von fünf Exemplaren einer ISBN eines Lernmittels initiiert. Bedarfsausgleiche wurden deshalb fast ausschließlich zum Schuljahresbeginn durchgeführt. Während des laufenden Schuljahres entstand dagegen nur selten ein Bedarf für Lernmittel in diesem Umfang.

Die Begrenzung des Ausgleichs auf eine Mindestanzahl von Lernmitteln einer ISBN war sachlich nicht geboten und verhinderte einen umfassenderen ressourcenschonenden Austausch zwischen den Schulen.

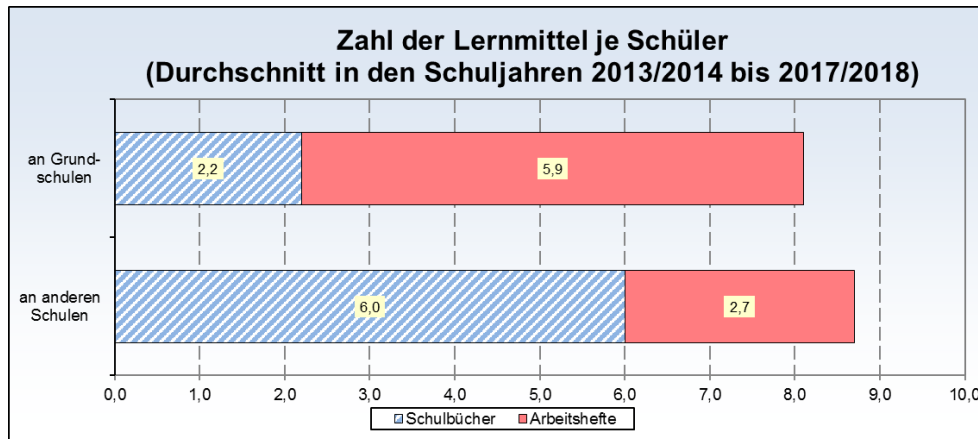
Das Ministerium hat mitgeteilt, dem Vorschlag des Rechnungshofs, die Begrenzung des Ausgleichs auf eine Mindestanzahl von Lernmitteln einer ISBN aufzuheben, werde gefolgt. Soweit möglich werde die Umsetzung bereits zum Schuljahr 2019/2020 erfolgen.

2.5.3 **Arbeitshefte**

Die Schulen setzen im Unterricht Bücher und Arbeitshefte ein. Im Prüfungszeitraum entfielen auf jeden Schüler durchschnittlich folgende Lernmittel:

⁶ Ohne Berücksichtigung eines möglichen Großkundenrabatts von 12 %.

⁷ Stand: Dezember 2017.



Das Diagramm zeigt die in den Schuljahren 2013/2014 bis 2017/2018 durchschnittlich je Schüler eingesetzten Schulbücher und Arbeitshefte.

Während im Prüfungszeitraum die Zahl der eingesetzten Schulbücher leicht zurückging, stieg die Zahl der Arbeitshefte bei den Grundschulern von 5,3 auf 6,4 und bei den Schülern anderer Schulen von 2,4 auf 2,9.

Bei der unentgeltlichen Ausleihe befanden sich im Schuljahr 2017/2018 annähernd eine halbe Million Arbeitshefte in Schülerhand. Die Ausgaben des Landes für deren Beschaffung beliefen sich auf 3,8 Mio. €.

Ein zunehmender Einsatz von Arbeitsheften führt zu steigenden Ausgaben des Landes für die unentgeltliche Ausleihe, denn Arbeitshefte können nur einmalig an Schüler ausgegeben werden.

Die Arbeitshefte wurden zudem - wie die mehrjährig verwendbaren Schulbücher - mit Barcodes versehen und inventarisiert. Mit ihrer Ausgabe an die Schüler wurden sie dann wieder aus dem Internet-Portal ausgebucht. Diese Verfahrensweise verursachte vermeidbaren Aufwand bei den Schulträgern.

Das Ministerium hat erklärt, unter Beachtung der pädagogischen Freiheit der Lehrkräfte werde geprüft, ob und wie eine Reglementierung des Einsatzes von Arbeitsheften an den Schulen rechtlich umgesetzt werden könne. Im Primarbereich sei die Aufnahme von Arbeitsheften in den Schulbuchkatalog bereits eingeschränkt.

Im Übrigen sei die Inventarisierung der Arbeitshefte für die Funktionsfähigkeit der Portale der Lernmittelfreiheit unerlässlich. Eine mögliche Verfahrensumstellung wäre insbesondere mit einem erheblichen programmiertechnischen Aufwand verbunden. Eine abschließende Bewertung des komplexen Sachverhalts sei erst nach intensiver Analyse möglich.

2.5.4 Weiterentwicklung des Verfahrens zur Schulbuchausleihe

Weitere Möglichkeiten zur Optimierung des Verfahrens waren noch nicht ausgeschöpft worden:

- Der Aufwand für die Eingabe der Schülerdaten könnte durch einen Datenaustausch zwischen den Schulverwaltungsprogrammen und dem Internet-Portal der Schulbuchausleihe reduziert werden oder entfallen.
- Das für die Inventur vorgegebene Zeitfenster führte zu Arbeitsverdichtungen bei den Schulträgern. Eine (Vor-)Verlagerung der Inventur in einen Zeitraum nach dem Schulhalbjahreswechsel und vor den Osterferien würde den Schulträgern vor ihren Bestellungen mehr Zeit geben, den Umfang der gelagerten und noch verwendbaren Lernmittel abschließend zu ermitteln und im Internet-Portal zu dokumentieren.
- Die zivilrechtliche Ausgestaltung der Nutzungsüberlassung der Lernmittel erforderte bei der Geltendmachung von Schadensersatz ein gerichtliches Mahn- und Vollstreckungsverfahren. Eine öffentlich-rechtliche Ausgestaltung

würde den Aufwand für die Realisierung ausstehender Leihentgelte und Schadensersatzbeträge reduzieren, da der Schulträger selbst die notwendigen Maßnahmen zur Durchsetzung des Anspruchs durchführen könnte.

- Ein Standardberichtswesen zur Steuerung der Prozesse und zur Gewinnung von Erkenntnissen über mögliche künftige Entwicklungen fehlte.

Das Ministerium hat Folgendes mitgeteilt:

- Eine Schnittstelle zum Schulverwaltungsprogramm werde entwickelt und bis zu dessen Echtbetrieb implementiert sein.
- Die Anregung des Rechnungshofs, die Inventur vorzuziehen, werde geprüft und gegebenenfalls bereits zu Beginn der Vorbereitungsphase der Schulbuchausleihe für das Schuljahr 2019/2020 umgesetzt. Die Maßnahme werde in den folgenden drei Jahren jährlich evaluiert.
- Eine öffentlich-rechtliche Ausgestaltung der Nutzungsüberlassung werde geprüft.
- Das bestehende Auswertungssystem werde erweitert und in regelmäßigen Abständen ein Controlling durchgeführt.

3 Folgerungen

- 3.1** Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) eine regelmäßige Anpassung der Verwaltungskostenpauschalen an die Tarifsteigerungen im öffentlichen Dienst zu prüfen,
- b) darauf hinzuwirken, dass die vom Rechnungshof aufgezeigten Möglichkeiten zur Verringerung des Aufwands genutzt werden,
- c) die Lernmittelreserven zu reduzieren,
- d) das Verfahren des Bedarfsausgleichs zwischen den Schulen zu verbessern,
- e) dem steigenden Einsatz von Arbeitsheften entgegenzuwirken und deren Registrierung im Rahmen der Schulbuchausleihe wirtschaftlicher zu gestalten,
- f) die Voraussetzungen für den Datenaustausch zwischen dem Internet-Portal der Schulbuchausleihe und den Schulverwaltungsprogrammen baldmöglichst zu schaffen,
- g) eine öffentlich-rechtliche Ausgestaltung der Nutzungsüberlassung der Lernmittel zu prüfen,
- h) verbindliche zeitliche Vorgaben für einzelne Verfahrensschritte, wie z. B. für die Inventur, einzuführen oder anzupassen,
- i) ein Standardberichtswesen zur Steuerung der Prozesse einzuführen.

- 3.2** Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 zu berichten.