

# Vergabe von Schulbuchlieferaufträgen in Deutschland – Problem der Ausschreibungspflicht

Der Börsenverein des Deutschen Buchhandels ist der Spitzenverband der deutschen Buchbranche. Der Verband vertritt die Interessen sowohl der Buchverlage als auch der Buchhandlungen und des Zwischenbuchhandels. Im Börsenverein sind 4.300 Buchhandlungen, 1.800 Verlage und 80 Unternehmen des Zwischenbuchhandels organisiert. Für den stationären Buchhandel stellt das regelmäßige Schulbuchgeschäft eine wichtige Einnahmequelle dar. Gleichzeitig entstehen durch die häufig bestehende Pflicht zur Ausschreibung von Schulbuchaufträgen trotz Buchpreisbindung enorme Schwierigkeiten, die im Folgenden dargestellt werden sollen.

## I. Die Rechtslage in Deutschland

Die geltende europäische Richtlinie zur Vergabe öffentlicher Lieferaufträge sieht keine Ausnahmeregelung für die Beschaffung preisgebundener Schulbücher vor. Daher müssen alle Aufträge der öffentlichen Hand, die die geltenden Schwellenwerte überschreiten, europaweit ausgeschrieben werden.

Gleichzeitig gilt in Deutschland das Buchpreisbindungsgesetz, das eine umfassende Preisbindung auch für Schulbücher regelt. Eine Ausnahme für die Beschaffung durch die öffentliche Hand gibt es nicht. Vielmehr sind im deutschen Preisbindungsgesetz bestimmte Nachlässe vorgeschrieben, wenn die öffentliche Hand preisgebundene Bücher für den Unterrichtsgebrauch anschafft (vgl. Wortlaut der Vorschrift im Anhang). Diese Nachlässe sind für den Buchhändler verpflichtend, er darf sie also weder unter- noch überschreiten und ist somit stets an einen bestimmten Preis gebunden. Ein Preiswettbewerb zwischen verschiedenen Anbietern ist damit ausgeschlossen.

Die Buchpreisbindung verbietet zudem einen Wettbewerb im Bereich der Zusatzleistungen. Jeder Buchhändler darf nämlich neben der reinen Lieferung der bestellten Schulbücher zum festgelegten Preis nur handelsübliche Serviceleistungen kostenlos anbieten. Als handelsübliche Nebenleistungen sind z.B. fachliche Beratung, das Betreiben einer Hotline, die Lieferung direkt in die Schulen oder die Abwicklung von Nachbestellungen anzusehen. Das Angebot zusätzlicher Leistungen, die nicht als branchenüblich einzustufen sind, muss zum marktüblichen Preis geschehen, andernfalls begeht der Buchhändler einen Preisbindungsverstoß durch die Gewährung eines mittelbaren Nachlasses. Nicht handelsübliche Nebenleistungen sind etwa die Folierung von Schulbüchern, die Entsorgung alter Schulbücher oder die Rücknahme irrtümlich überzählig bestellter Bücher (vgl. Übersicht im Anhang). Selbst die Einräumung eines Zahlungsziels ist nach deutscher höchstrichterlicher Rechtsprechung beim Verkauf preisgebundener Bücher verboten.

## II. Besonderheiten des Schulbuchgeschäfts

Ein Schulbuchlieferauftrag hat stets die Beschaffung genau bestimmter Schulbuchtitel zum Gegenstand. Die Auswahl der jeweiligen Titel geschieht durch die zuständige Schulbehörde zu einem früheren Zeitpunkt. Hierzu werden Lehrmittellisten erstellt, in die auch geeignete Schulbücher ausländischer Verlage aufgenommen werden können. Da deshalb bereits lange vor der Auftragsvergabe fest steht, welche Titel beschafft werden sollen, scheidet ein Wettbewerb zwischen verschiedenen Titeln und damit verschiedenen Verlagen aus. Auch Qualitätsunterschiede zwischen verschiedenen Ausgaben eines Titels können zum Zeitpunkt der Auftragsvergabe keine Rolle mehr spielen.

Ausländische Buchhändler sind im deutschen Schulbuchgeschäft bisher nicht in Erscheinung getreten. Für sie ist offenbar die Teilnahme an den Ausschreibungen wirtschaftlich nicht attraktiv. Dies hängt sicherlich damit zusammen, dass die grenzüberschreitende Verwendbarkeit von Schulbüchern aufgrund der Besonderheiten der jeweiligen nationalen Lehrpläne begrenzt ist. Zudem handelt es sich bei der Schulbuchbeschaffung um ein Saisongeschäft, das nur einmal im Jahr eine Rolle spielt.

## III. Praktische Folgen der Ausschreibungspflicht

Aufgrund der beschriebenen rechtlichen Situation kann eine Ausschreibung der Beschaffung preisgebundener Schulbücher nicht zu Preisvorteilen der öffentlichen Hand führen. Vielmehr stellt die Ausschreibung eine beträchtliche Ressourcenverschwendung auf Seiten der öffentlichen Hand sowie der Buchhändler dar, der keine Vorteile gegenüber stehen.

In der Praxis führt das Fehlen unterscheidungsfähiger Zuschlagskriterien dazu, dass Aufträge ausnahmslos verlost werden müssen. Diese Situation zeigt auf, dass das Vergaberecht hier seine eigentlichen Ziele nicht erreicht, sondern letztlich ad absurdum geführt wird. Die Pflicht zur europaweiten Ausschreibung wird durch die Beteiligten als sinnloser bürokratischer Aufwand wahrgenommen, der ihnen durch „Brüssel“ aufgezwungen wird.

Weil jeder Buchhändler, der sich um ein Los zur Schulbuchlieferung bewirbt, auf sein Losglück vertrauen muss, sehen sich viele auf Schulbuchlieferung spezialisierte Buchhändler gezwungen, an mehreren Ausschreibungen teilzunehmen und bundesweit mitzubieten. Anderenfalls ist für sie das Risiko, gänzlich leer auszugehen, zu hoch. Dies führt naturgemäß dazu, dass das Los darüber entscheidet, wie weit die jeweiligen Lieferwege sind. Schulbücher müssen nun häufig vom Schwarzwald an die Ostsee geliefert werden, oder von Berlin ins Saarland. Dies verursacht enorme Transportkosten und Emissionen. Dies kann nicht im Sinne eines schonenden Umgangs mit Ressourcen und unserer Umwelt sein. Gleichzeitig vermissen die Schulen den Kontakt zum ortsansässigen Buchhändler, der bei Rückfragen, Reklamationen oder Nachlieferungen viel eher in der Lage ist, schnell und ohne großen Aufwand vor Ort zu sein.

Problematisch ist auch, dass die eigentlich unsinnige Ausschreibungspflicht die Möglichkeit der öffentlichen Hand einschränkt, gezielt den mittelständischen Buchhandel zu fördern. Dieser ist zwar auf das Schulbuchgeschäft angewiesen, wird aber durch ein aufwändiges Ausschreibungsverfahren abgeschreckt, bzw. hat nicht die personellen Ressourcen, um eine Teilnahme am Verfahren zu stemmen.

Schließlich bringt das System der Ausschreibungen eine Verzögerungsgefahr mit sich, die zu Lasten der Schüler geht. Erfahrungsgemäß gibt es wegen des Fehlens unterscheidungsfähiger Zuschlagskriterien in übermäßig vielen Fällen Nachprüfungsanträge oder Rügen, die das Verfahren in die Länge ziehen. Auch Fehler auf Seiten der ausschreibenden Stellen, die nicht immer mit den Details der Buchpreisbindung vertraut sind, kommen häufig vor und erhöhen sowohl den bürokratischen Aufwand als auch die Dauer der Verfahren.

#### IV. Handlungsbedarf auf europäischer Ebene

Die beschriebenen rechtlichen und faktischen Umstände zeigen, dass die Anwendung des gemeinschaftlichen Vergaberechts auf Schulbuchlieferaufträge in Mitgliedstaaten mit Buchpreisbindung weder zur Öffnung der nationalen Beschaffungsmärkte beiträgt noch zu einer Auftragsvergabe im Wettbewerb führt. Deshalb sollte im Rahmen der anstehenden Modernisierung der europäischen Politik im Bereich des öffentlichen Auftragswesens unbedingt eine Möglichkeit geschaffen werden, die Beschaffung preisgebundener Schulbücher aus dem Anwendungsbereich des europäischen Vergaberechts auszunehmen. Nur so können die aktuellen Missstände beseitigt werden.

Frankfurt am Main, 08.04.2011

RAin Jessica Sanger

Rechtsabteilung

## Anhang

### I. Wortlaut des § 7 Abs. 3 BuchPrG

(3) Bei Sammelbestellungen von Büchern für den Schulunterricht, die zu Eigentum der öffentlichen Hand, eines Beliehenen oder allgemein bildender Privatschulen, die den Status staatlicher Ersatzschulen besitzen, angeschafft werden, gewähren die Verkäufer folgende Nachlässe:

1. bei einem Auftrag im Gesamtwert bis zu 25.000 Euro für Titel mit

mehr als 10 Stück	8 Prozent Nachlass,
mehr als 25 Stück	10 Prozent Nachlass,
mehr als 100 Stück	12 Prozent Nachlass,
mehr als 500 Stück	13 Prozent Nachlass,

2. bei einem Auftrag im Gesamtwert von mehr als

25.000 Euro	13 Prozent Nachlass,
38.000 Euro	14 Prozent Nachlass,
50.000 Euro	15 Prozent Nachlass.

Soweit Schulbücher von den Schulen im Rahmen eigener Budgets angeschafft werden, ist stattdessen ein genereller Nachlass von 12 Prozent für alle Sammelbestellungen zu gewähren.

### II. Handelsüblichkeit von Nebenleistungen

Eine Übersicht über handelsübliche und kostenpflichtige Serviceleistungen im Buchhandel finden Sie auf den Seiten 5ff im Merkblatt für Schulträger

[http://www.boersenverein.de/sixcms/media.php/976/Merkblatt\\_Schulbuchgeschaeft\\_Schultraeger.pdf](http://www.boersenverein.de/sixcms/media.php/976/Merkblatt_Schulbuchgeschaeft_Schultraeger.pdf)