

Stellungnahme zur Novelle des PostG

März 2023

Der Börsenverein begrüßt die Wiederaufnahme des 2019 gestarteten Novellierungsprozesses rund um das Postgesetz. Nach wie vor leiden kleine und mittelständische Buchhandels- und Verlagsunternehmen in Deutschland massiv unter dem Wegfall der früheren „Büchersendung“ und den exponentiellen Portosteigerungen im Buchversand. Aus kultur- ebenso wie aus strukturpolitischen Gründen hält der Börsenverein ein Eingreifen des Gesetzgebers für geboten. Sofern sich die Bundesregierung nicht dafür entscheiden kann, dem französischen Vorbild zu folgen und auch in Deutschland eine Versandkostenpflicht für Bücher¹ zu etablieren, führt aus Sicht des Börsenvereins kein Weg daran vorbei, eine **Entgeltprivilegierung für den Versand von Büchern** in das novellierte PostG und seine Ausführungsverordnung mit aufzunehmen.

Die Gründe hierfür werden nachfolgend dargelegt.

Entgeltprivilegierung für das Kulturgut Buch

Anlass der Forderung

Die Deutsche Post AG hat die Produkte „Büchersendung“ und „Warensendung“ zu einem einzigen Produkt – der neuen „Bücher- und Warensendung“ – zusammengefasst. Der ehemals günstigere Buchversand wurde dabei mit Wirkung zum 01.01.2020 auf das Preisniveau der Warensendung angehoben. Gleichzeitig wurden die zulässigen Versandmaße so verringert (insbesondere das Höhenmaß auf nurmehr 5 cm), dass Büchersendungen seither oft als DHL-Päckchen zu einem Einlieferungspreis von 3,99 € versandt werden müssen. Bis zum Jahr 2018 hatten die Kosten für den Versand von Büchern demgegenüber im Regelfall nur 1,70€ betragen.

¹ Vgl. Loi Darcos, vgl. [Gesetzesentwurf zur Verbesserung der Buchwirtschaft und zur Stärkung der Gerechtigkeit zwischen ihren Akteuren \(Gesetzesdossier in gefalteter Fassung\) – Nationalversammlung \(assemblee-nationale.fr\)](#)

Bereits durch die Preisänderungen von 2018 und 2019 waren die Versender*innen von Büchern bis 500 g mit einer Preissteigerung von 90% innerhalb eines Zeitraums von weniger als zwei Jahren konfrontiert worden. Diese enormen Portoerhöhungen verbunden mit den reduzierten Versandmaßen der Büchersendung sind fast nur von (Konzern-) Unternehmen zu stemmen, die gemischte Waren versenden können oder über andere Möglichkeiten der Kostenumlagerung verfügen. Der US-amerikanische Online-Händler Amazon soll bereits im Jahr 2017 knapp 18% der Paketmenge von DHL verursacht haben und dies, laut Manager Magazin, zu Preisen zwischen 1,80 € und 3,00 €.

Die deutlich teureren Lieferkonditionen der DHL-Päckchen für kleinere Onlinehändler dürften diesen das Überleben noch schwerer machen und Wettbewerbsstrukturen verzerren, während Amazon sich aufgrund seiner Größe auch weiterhin signifikant bessere Konditionen wird sichern können.

Die Deutsche Post gefährdet mit ihren seit Jahren verschlechterten Konditionen und Laufzeiten (E + 4) für Büchersendungen daher die Wettbewerbsfähigkeit letztendlich aller Buchhandlungen und Verlage in Deutschland, dabei ganz besonders hart die der kleinen und mittelgroßen Unternehmen, und damit unmittelbar die Vielfalt des Buchmarktes. In einem ohnehin angespannten Markt wird es für Buchhandlungen und Verlage immer teurer, Bücher zu vertreiben und so ihrem kulturellen und gesellschaftspolitischen Auftrag nachzukommen. Gerade für kleine Verlage ist der Postweg elementar, um Bücher, die im Buchhandel in der Breite nicht vorkommen, zu versenden.

Die Forderung des Börsenvereins

Eine im PostG bzw. der Postuniversaldienstleistungsverordnung verankerte Regelung für eine produktspezifische Qualitätserbringung und Entgeltprivilegierung ist aus unserer Sicht dringend erforderlich.

Zum einen ist zu befürchten, dass die Deutsche Post AG durch weitere Maßnahmen der Produktkonsolidierung die Büchersendung konsequent aus dem Markt eliminieren wird: wahlweise durch verschlechterte Laufzeiten, veränderte Maße oder durch massive Preissteigerungen macht man das Produkt so unattraktiv und das Ausweichen auf Alternativprodukte des eigenen Hauses so zwangsläufig, dass sich in absehbarer Zeit sagen lässt, die Nachfrage sei derart gesunken, dass sich die Büchersendung unter keinen Umständen mehr im Portfolio halten lasse...Schon heute kann eine Zustellung innerhalb von

4 Werktagen nach Einlieferung im Internethandel nicht mehr als wettbewerbsfähig erachtet werden.

Auch aus einem weiteren Grund bedarf es einer politischen Entscheidung über eine von der reinen Kostenoptimierung abweichende Bepreisung des Versandes von Büchern:

Die Unterscheidung zwischen „Büchersendung“ und „Warensendung“, die von der Post aufgehoben wurde, hat historische Gründe. Noch zu Zeiten des Deutschen Postgesetzes war eine Entgeltprivilegierung des Kulturgutes Buch politisch gewünscht, ist aber bedauerlicherweise nie spezifiziert in das PostG aufgenommen worden. § 4 PostG regelt lediglich, dass die Beförderung von Büchern zu Postdienstleistungen zählt.

Der historische Förderungsgedanke und „wettbewerbsrechtliche Schutzmantel“ für den Versand von Büchern ist mitnichten überholt. Im Gegenteil, er ist dringlicher als je zuvor:

- Bücher sind eben *keine* beliebigen Waren wie Ladekabel für Handys, Datenträger, Haushaltswaren oder T-Shirts, die allesamt mit der neuen Warensendung versandt werden.
- Bücher befördern Wissen und Ideen. Sie waren schon immer unverzichtbar für die Entwicklung unserer freiheitlich demokratischen Gesellschaft und deren Ideale. Und sie werden in Zeiten abnehmenden Lesevermögens, Fake News und Filterblasen bei gleichzeitig wachsender Komplexität des Alltags und Lebensumfeldes immer unabdingbarer für die Bildung und Teilhabe an unserer Gesellschaft.
- Aus genau diesen Gründen hat der deutsche Gesetzgeber das Kulturgut Buch unter gesetzlichen Schutz gestellt, z.B. mit dem Buchpreisbindungsgesetz oder über den reduzierten Mehrwertsteuersatz.

Konsequenterweise sollte der gesetzliche Schutz auf den Versand und damit die produktspezifische (Abmessungen betreffend) und wettbewerbsadäquate Verbreitung von Büchern erweitert werden und in einer Preisprivilegierung des Buchversandes gegenüber anderen Arten des Warenversandes zum Ausdruck kommen.

Der Funktion und Bedeutung des Kulturgutes Buch und seiner Verbreitung in einer freiheitlich demokratischen Gesellschaft angemessen und zielführend ist es, die Beförderung von Büchern neben die der Zeitungen und Zeitschriften in den Katalog des § 1 Abs. 1 der Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV) mit aufzunehmen und unter Anpassung des § 4 PUDLV klarzustellen, dass Bücher – ebenso wie Zeitungen und Zeitschriften – im

Rahmen des betrieblich Zumutbaren bedarfsgerecht zu befördern sind; dies unter Wahrung produktspezifischer Abmessungen und wettbewerbsadäquat zu anderen Produkten des Onlineversandes:

Bisherige Fassung § 1 Abs. 1 Nr. 3 PUDLV	Neue Fassung § 1 Abs. 1 Nr. 3 PUDLV
(1) Als Universaldienstleistungen werden folgende Postdienstleistungen bestimmt: (...) 3. die Beförderung von Zeitungen und Zeitschriften im Sinne des § 4 Nr. 1 Buchstabe c des Gesetzes.	(1) Als Universaldienstleistungen werden folgende Postdienstleistungen bestimmt: (...) 3. die Beförderung von Büchern , Zeitungen und Zeitschriften im Sinne des § 4 Nr. 1 Buchstabe c des Gesetzes.
Bisherige Fassung § 4 PUDLV Qualitätsmerkmale der Beförderung von Zeitungen und Zeitschriften	Neue Fassung § 4 PUDLV Qualitätsmerkmale der Beförderung von Büchern , Zeitungen und Zeitschriften
Zeitungen und Zeitschriften sind im Rahmen des betrieblich Zumutbaren bedarfsgerecht zu befördern. § 2 Nr. 4 und 5 gilt entsprechend	Bücher , Zeitungen und Zeitschriften sind im Rahmen des betrieblich Zumutbaren unter Wahrung produktspezifischer Abmessungen bedarfsgerecht und wettbewerbsadäquat zu befördern. § 2 Nr. 4 und 5 gilt für Zeitungen und Zeitschriften entsprechend.

Zielsetzung

Dieser Schutz hätte – ebenso wie die anderen gesetzgeberischen Maßnahmen für das Kulturgut Buch – zweifache Wirkung:

- Er wäre von Vorteil für die Verbraucher*innen, weil sie von mehr Titelvielfalt und günstigeren Bezugswegen für Bücher profitierten (wer hohe Kosten für den Versand von Büchern erbringen muss, hat weniger für die Investition in neue Titel bzw. Verkaufsfläche und -kanäle zur Verfügung)

- Er wäre von großer Notwendigkeit für die Buchproduzent*innen und Buchverkaufsstellen, ihrem kulturellen und gesellschaftlichen Auftrag nachzukommen, die Vielfalt der Bücher an die breite Öffentlichkeit zu bringen.

Solange hierzulande bei verlagsneuen Büchern keine allgemein gültige Versandkostenpflicht besteht, wie sie etwa in Frankreich eingeführt worden ist, benötigen stationäre Buchhändler eine bezahlbare Möglichkeit Bücher zu versenden, um sich gegenüber dem reinen Online-Handel zu behaupten.

Wird der Versand und damit die Verbreitung von Büchern in Deutschland nicht unter gesetzlichen Schutz gestellt, droht ein Szenario, in dem nicht nur die Titelvialt leidert, sondern es sich in absehbarer Zeit nur noch einige wenige Onlinehändler werden leisten können, Bücher zu verschicken.

gez. Dr. Kyra Dreher, April 2023