



Beschluss des Stadtrats

vom 2. März 2022

GR Nr. 2021/498

Nr. 151/2022

Schriftliche Anfrage von Barbara Wiesmann und Matthias Renggli betreffend Zustellung von Werbung in die Briefkästen, Angaben betreffend die vorhandenen Werbeaufkleber, mögliche Papiereinsparung bei einem «opt-in»-System, Umsetzung eines solchen Systems auf kommunaler Ebene und weitere Optionen gegen die Werbeflut in den Briefkästen

Am 8. Dezember 2021 reichten Gemeinderätin Barbara Wiesmann und Gemeinderat Matthias Renggli (beide SP) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2021/498, ein:

In der Schweiz darf Werbung nicht in Briefkästen geworfen werden, wenn ein Aufkleber «Keine Werbung» angebracht ist. Amsterdam hat 2018 das System der Verteilung der Werbung per Post zu einem «opt-in»-System eingeführt. Das heisst, wenn kein «Werbung OK»-Aufkleber am Briefkasten befestigt ist, darf keine Werbung eingeworfen werden. Dadurch ging in Amsterdam die Menge an Papierwerbung im folgenden Jahr um 50% zurück, was 33 kg pro Haushalt bzw. 1800 t insgesamt pro Jahr entspricht. Die Produktion von Papier ist mit dem Verbrauch von viel Energie und Wasser verbunden. Bei unerwünschter Werbung fällt die Produktion, der Versand und die Entsorgung an, welche zugunsten der Umwelt unterbleiben könnten.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Welcher Anteil der Briefkästen in Zürich haben einen «Keine Werbung»-Aufkleber, keine Kennzeichnung betreffend Werbung oder einen «Werbung OK»-Aufkleber?
2. Wieviel Papier könnte mit einem Wechsel zu einem «opt-in»-System eingespart werden?
3. Sieht der Stadtrat eine Notwendigkeit Massnahmen gegen die Werbeflut in den Briefkästen einzuleiten? Wenn nein, warum nicht?
4. Könnte ein Wechsel zu einem «opt-in»-System, d.h. Werbung darf nur eingeworfen werden, wenn ein «Werbung OK»-Aufkleber angebracht ist, auf kommunaler Ebene umgesetzt werden? Wenn ja, wie? Wenn nein, warum nicht?
5. Wie stellt sich der Stadtrat zur simplen Option, allen Haushalten zusammen mit einem anderen Versand - beispielsweise des Abfallkalenders - einen «Keine Werbung»-Aufkleber zusammen mit einem kurzen Informationsschreiben beizulegen?
6. Welche weiteren Optionen gibt es, um auf kommunaler Ebene gegen die Werbeflut in den Briefkästen vorzugehen?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Vor dem Hintergrund des 2018 in Amsterdam neu eingeführten Opt-in-Systems wird zurzeit ein Systemwechsel bei der Zustellung von unadressierter Werbung in verschiedenen europäischen Ländern und auch in der Schweiz thematisiert. Im Bundesparlament ist eine Motion hängig, die eine Gesetzesanpassung zur Einführung des Opt-in-Verfahrens fordert (Motion 20.3113 vom 12. März 2020: Schluss mit Papierabfallbergen. Opt-in- anstelle Opt-out-Lösung für unadressierte Werbesendungen). Der Bundesrat hat die Motion am 13. Mai 2020 abgelehnt. Hauptargument ist, dass das heutige Annahmeverweigerungsrecht mittels Anbringen eines «Stopp Werbung»-Klebers am Briefkasten eine einfache und zielführende Massnahme sei, um unerwünschte Werbesendungen zu reduzieren. Diese oder ähnliche Aufkleber müssen von der Schweizerischen Post und den privaten Zustellorganisationen



2/5

beachtet werden. Der Bundesrat verweist auf den Ehrenkodex des Schweizer Dialogmarketing Verbands (SDV), dem viele private Zusteller angeschlossen sind: Die Mitglieder des SDV verpflichten sich gemäss den Grundsätzen der Schweizerischen Lauterkeitskommission für Lauterkeit in der kommerziellen Kommunikation, unadressierte Werbung grundsätzlich ausschliesslich in Briefkästen ohne «Stopp Werbung»-Kleber zuzustellen. Beschwerden gegen die Missachtung der Kleber können bei der Schweizerischen Lauterkeitskommission eingereicht werden. Das heutige Opt-out-Prinzip gelte seit mehreren Jahrzehnten und sei in der Bevölkerung gut bekannt. Die Zahl von Briefkästen mit «Stopp Werbung»-Klebern sei hoch. Der Bundesrat erachtet deshalb den Nutzen eines Systemwechsels als fraglich, da er in keinem vernünftigen Verhältnis zu dem damit einhergehenden Aufwand stehe. Insbesondere sei nicht zu erwarten, dass diejenigen, die heute den Empfängerwillen missachten, dies aufgrund des neuen Systems nicht mehr tun würden.

Auch in Luzern wurde im Jahr 2021 ein entsprechendes Postulat im Grossen Stadtrat abgelehnt. In seiner Stellungnahme zum Antrag auf Ablehnung des Postulats weist der Luzerner Stadtrat neben den bereits vom Bundesrat aufgeführten Argumenten darauf hin, dass die Werbewirtschaft schon seit Längerem auf Zeitungs- und Zeitschriften-Werbebeilagen setze (ausgeprägt beispielsweise bei den allwöchentlichen Mitgliederzeitschriften der Grossverteiler), die auch unter einem Opt-in-Regime weiterhin zugestellt würden und gegebenenfalls bei einem Systemwechsel verstärkt genutzt würden. Weiter dürfte die fortschreitende Digitalisierung dafür sorgen, dass zum Beispiel Werbebeilagen bei Zeitungen/Zeitschriften an Attraktivität verlieren. Schliesslich werde die durch den Papierverbrauch unadressierter Werbung induzierte Umweltbelastung durch die sehr hohe Sammelquote von schweizweit 82 Prozent (2019) deutlich reduziert. Der Luzerner Stadtrat ist deshalb der Meinung, dass das langfristige Reduktionspotenzial markant unter den vom Postulanten in Luzern errechneten 500 Tonnen Altpapier liege. Zudem bestünden sehr grosse Zweifel, ob das übergeordnete Recht einen Systemwechsel und dessen Durchsetzung in der Stadt Luzern überhaupt zuliesse. Der Luzerner Stadtrat weist darauf hin, dass ein Opt-in-Verfahren erheblich in die Wirtschaftsfreiheit eingreifen würde, weshalb dafür eine explizite gesetzliche Grundlage zwingend scheine.

In der Diskussion um die verschiedenen Verfahren zur Reduktion von Werbung ist die Unterscheidung zwischen adressierter und unadressierter Werbung wichtig. Ein Opt-in-Modell hat nur Auswirkungen auf die unadressierte Werbung, adressierte Werbung kann auch bei Anwendung eines Opt-in-Systems weiterhin zugestellt werden. Dazu kommt, dass es auch bei einem Opt-in-Modell gemäss den Grundsätzen der Schweizerischen Lauterkeitskommission eine ganze Reihe von Ausnahmen für die Zustellung unadressierter Werbung gibt: Sendungen von Behörden, von politischen Parteien sowie von gemeinnützigen, zertifizierten Organisationen dürfen in jedem Fall zugestellt werden. Werbung wird nicht nur von der Post CH AG, sondern auch von weiteren, zum Teil auf die Verteilung von Werbesendungen und Warenmustern spezialisierten Verteilorganisationen zugestellt. Und oft verteilen auch kleinere Betriebe (zum Beispiel die Pizzeria im Quartier), die nicht im SDV Mitglied sind und sich nicht an die Grundsätze der Schweizerischen Lauterkeitskommission und damit an die Beachtung der an Briefkästen angebrachten Kleber gebunden fühlen, ihre Werbeflyer in Eigenregie.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen können die Fragen wie folgt beantwortet werden:



3/5

Frage 1

Welcher Anteil der Briefkästen in Zürich haben einen «Keine Werbung»-Aufkleber, keine Kennzeichnung betreffend Werbung oder einen «Werbung OK»-Aufkleber?

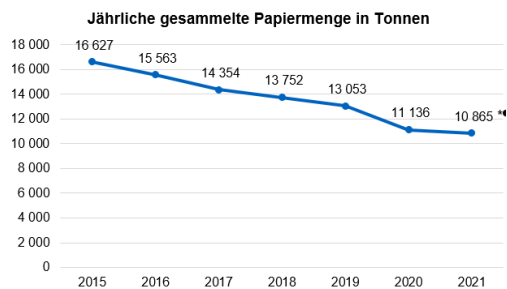
Gemäss Auskunft der Post CH AG haben 82 Prozent der Briefkästen in der Stadt Zürich einen «Stopp Werbung»-Kleber. Dies ist ein deutlich höherer Anteil als im schweizweiten Durchschnitt, der bei rund 59 Prozent liegt. Weitere Angaben zu anderen Kennzeichnungen der Briefkästen in der Stadt Zürich liegen nicht vor.

Frage 2

Wieviel Papier könnte mit einem Wechsel zu einem «opt-in»-System eingespart werden?

Angaben zur Menge verschickter oder direkt verteilter unadressierter Werbung in der Stadt Zürich gibt es nicht. Auch bei der Papiersammlung wird grundsätzlich nicht zwischen Briefpapier, Zeitungspapier, Büropapier oder Papier von Werbesendungen, adressiert oder nicht, kommerziell oder politisch, unterschieden. Deshalb sind die Auswirkungen eines Opt-in-Modells zur Reduzierung unadressierter Werbung auf die Altpapiermengen in der Stadt Zürich nicht abschätzbar. Den Hauptteil der Papiermenge aus Haushalten dürften heute gemäss Einschätzung von ERZ Entsorgung + Recycling Zürich (ERZ) jedoch Zeitungen, adressierte Werbesendungen und phasenweise politische Werbung ausmachen. Diese Arten von Sendungen würden auch mit einem Opt-in-Modell nicht reduziert werden.

Insgesamt haben die gesammelten Papiermengen in den letzten Jahren trotz Zunahme der Bevölkerung und der Anzahl Haushalte stetig abgenommen, im Zeitraum 2015 bis 2020 um 33 Prozent.



* 2021 provisorisch, Quelle: ERZ Entsorgung + Recycling Zürich.

Frage 3

Sieht der Stadtrat eine Notwendigkeit Massnahmen gegen die Werbeflut in den Briefkästen einzuleiten? Wenn nein, warum nicht?

Angesichts der Tatsache, dass bereits 82 Prozent der Zürcher Haushalte einen «Stopp Werbung»-Kleber haben und ein Opt-in-System nur bei den restlichen 18 Prozent überhaupt relevant wäre sowie vor dem Hintergrund der bei Frage 2 angeführten Sachverhalte, sieht der Stadtrat gegenwärtig keinen Handlungsbedarf. Zum Vergleich: In Amsterdam hatten laut den Initiantinnen und Initianten der Gesetzesänderung in Amsterdam nur rund 33 Prozent der Haushalte einen «Stopp Werbung»-Kleber¹ – im Gegensatz zu 82 Prozent in Zürich.

¹ Der Kreislauf der Werbepost. Fakten zu Postwurfsendungen und ihre Bedeutung für Umwelt, Abfall und Verbraucher. Eine Publikation des gemeinnützigen Vereins Letzte Werbung. Berlin. Juni 2020. S. 21.



4/5

Das seit über 30 Jahren bestehende Opt-out-System bei unadressierten Werbesendungen hat sich aus Sicht des Stadtrats bewährt. Es ist einfach, leicht verständlich und der Bevölkerung bestens bekannt. Ein grosser Anteil der Werbung im Briefkasten sind zudem adressierte Sendungen sowie die bereits erwähnten Ausnahmen unadressierter Werbung, die mit einem Opt-in-System nicht reduziert werden würden. Zur Reduktion von unerwünschter unadressierter Werbung steht den 18 Prozent an Haushalten in Zürich, die bisher keinen «Stopp Werbung»-Kleber an ihrem Briefkasten angebracht haben, als wichtigste Massnahme das Anbringen eines solchen zur Verfügung. Beschwerden gegen die Missachtung des Klebers können unter Berufung auf Art. 2 Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) bei der Schweizerischen Lauterkeitskommission eingereicht werden.

Zudem ist die Situation bezüglich Altpapier-Recycling in der Stadt Zürich eine ganz andere als in Amsterdam. Amsterdam ist die Stadt mit der schlechtesten Mülltrennungs-Quote in den Niederlanden und nur 38 Prozent des Papierabfalls werden separat entsorgt, um anschliessend recycelt zu werden.²

Die Altpapier-Recyclingquote in der Schweiz beträgt 82 Prozent.³ Zahlen zur Stadt Zürich liegen nicht vor. Es kann davon ausgegangen werden, dass der Wertstoff in der Stadt Zürich grossmehrheitlich korrekt entsorgt wird. Aus der Perspektive der Entsorgungslogistik und des Recyclings sind die Papiermengen, die in Zürich der Sammlung zugeführt werden, nicht problematisch. Papier ist ein gefragter Wertstoff, der zu einem grossen Teil recycelt werden kann und somit im Stoffkreislauf verbleibt. In Zürich werden Karton und Papier separat gesammelt, Papier wird in der Schweiz verarbeitet. Beides führt zu einem effizienten Recyclingprozess.

Frage 4

Könnte ein Wechsel zu einem «opt-in»-System, d.h. Werbung darf nur eingeworfen werden, wenn ein «Werbung OK»-Aufkleber angebracht ist, auf kommunaler Ebene umgesetzt werden? Wenn ja, wie? Wenn nein, warum nicht?

Zur Beantwortung dieser Frage bräuchte es vertiefte rechtliche Abklärungen. Dabei müsste geklärt werden, ob eine gesetzliche Grundlage auf kommunaler Ebene ausreichen würde und ob sie mit übergeordnetem Recht überhaupt vereinbar wäre (z. B. Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit, Vereinbarkeit mit der aktuellen nationalen Praxis und der entsprechenden Betriebsabläufe der Post sowie der Grundsätze der Schweizerischen Lauterkeitskommission bei der Zustellung von unadressierter Post).

Frage 5

Wie stellt sich der Stadtrat zur simplen Option, allen Haushalten zusammen mit einem anderen Versand - beispielsweise des Abfallkalenders - einen «Keine Werbung»-Aufkleber zusammen mit einem kurzen Informationsschreiben beizulegen?

Wie erwähnt sind in der Stadt Zürich heute bereits 82 Prozent aller Briefkästen mit einem «Keine Werbung»-Kleber versehen. Bei einem Versand solcher Kleber zusammen mit dem Abfallkalender würden angesichts der rund 209 000 Haushalte in der Stadt Zürich also über 170 000 Aufkleber direkt im Abfall landen (nicht im Altpapier, weil beschichtet). Eine solche

² Der Kreislauf der Werbepost. Fakten zu Postwurfsendungen und ihre Bedeutung für Umwelt, Abfall und Verbraucher. Eine Publikation des gemeinnützigen Vereins Letzte Werbung. Berlin. Juni 2020. S. 21.

³ <https://www.swissrecycling.ch/de/wertstoffe-wissen/kennzahlen-quoten>



5/5

Massnahme wäre nicht nachhaltig, auch wenn sie gemäss Aussage von ERZ machbar wäre. Der Stadtrat lehnt einen solchen Versand deshalb ab.

Frage 6

Welche weiteren Optionen gibt es, um auf kommunaler Ebene gegen die Werbeflut in den Briefkästen vorzugehen?

Dem Stadtrat sind keine weiteren Ansätze im Umgang mit Werbung bekannt.

Im Namen des Stadtrats
Die Stadtschreiberin
Dr. Claudia Cuche-Curti