



Aktenzeichen: Pet 4-19-07-43-026188

Der Deutsche Bundestag hat die Petition am 19.10.2023 abschließend beraten und beschlossen:

Die Petition

- a) der Bundesregierung – dem Bundesministerium der Justiz und dem Bundesministerium für Naturschutz, Umwelt, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz – zu überweisen,
- b) den Fraktionen des Deutschen Bundestages zur Kenntnis zu geben.

Begründung

Mit der Petition wird gefordert, dass Postwurfwerbung nur in Briefkästen eingeworfen werden darf, auf denen sich eine ausdrückliche Einwilligung zum Erhalt von Werbung befindet.

Zur Begründung der Petition wird im Wesentlichen ausgeführt, dass die Mehrheit der Bevölkerung Werbepost im Briefkasten ablehne. Trotzdem würden jährlich ca. 1,2 Milliarden Kilogramm davon verteilt. Dies sei eine Verschwendung von Ressourcen, eine Belastung für das Entsorgungssystem und eine Belästigung für Bürgerinnen und Bürger. Daher solle nicht adressierte Werbepost nur in die mit einem „Ich-möchte-Werbung“ – Aufkleber versehenen Briefkästen eingeworfen werden dürfen. Als Vorbild solle eine entsprechende – in der niederländischen Hauptstadt Amsterdam bereits geltende – Regelung dienen, welche bei Zuwiderhandlung ein Ordnungsgeld in Höhe von 500 Euro androht. Dadurch würden jährlich ca. 700 Müllwagen und 6 Millionen Kilogramm Papier eingespart. Die derzeit auf den Briefkästen angebrachte „Bitte keine Werbung“-Aufkleber würden oft ignoriert und dadurch nicht den gewünschten Erfolg bringen. Auch stellt das Erwerben und das Anbringen eines entsprechenden Aufklebers eine unnötige Hürde dar.

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten zu dem Vorbringen wird auf die Eingabe verwiesen.



Dem Petitionsausschuss liegen zu diesem Thema mehrere Eingaben mit verwandter Zielsetzung vor, die wegen des Sachzusammenhangs einer gemeinsamen parlamentarischen Prüfung unterzogen werden. Es wird um Verständnis gebeten, dass nicht auf alle der vorgetragenen Aspekte im Einzelnen eingegangen werden kann. Die Eingabe wurde als öffentliche Petition auf der Internetseite des Petitionsausschusses eingestellt. Sie wurde durch 15.801 Mitzeichnungen unterstützt. Darüber hinaus erreichten den Ausschussdienst 3.370 Mitzeichnungen auf dem Postweg. Außerdem gingen 132 Diskussionsbeiträge ein.

Der Petitionsausschuss hat der Bundesregierung Gelegenheit gegeben, ihre Haltung zu der Thematik darzulegen. Als Ergebnis der parlamentarischen Prüfung wird unter Einbeziehung der seitens der Bundesregierung angeführten Aspekte festgestellt, dass eine gesunde Umwelt und der schonende Umgang mit den natürlichen Ressourcen Voraussetzung für eine langfristig stabile wirtschaftliche und soziale Entwicklung sind. Daher muss sich das Wirtschaften der Gesellschaft am Grundsatz der Nachhaltigkeit ausrichten. Dies gilt auch mit Blick auf die in der Petition besonders kritisierten Werbesendungen.

Die Nutzung von Papier (und hier insbesondere Frischfaserpapier) weist einen nicht geringen Ressourcen- und Energieverbrauch sowie Umweltbelastungen auf. Daher sollte zur Reduzierung von Umweltbelastungen durch Papierprodukte auf einen sparsamen Umgang mit Papier geachtet werden.

Der Petitionsausschuss betont, dass ein differenzierter und bewusster Einsatz von Papier durch Verbraucher das Ziel zur Reduzierung von Umweltbelastungen durch Papierprodukte ebenfalls unterstützen kann. Jeder Einzelne ist hier gefordert, sein Verhalten fortwährend sorgsam kritisch zu hinterfragen.

Hinsichtlich der mit der Petition geforderten Maßnahmen gibt der Petitionsausschuss zu bedenken, dass eine Entscheidung über eine mögliche weitgehende Einschränkung der verfassungsrechtlich durch die Artikel 5 und 12 des Grundgesetzes (GG) garantierten Werbefreiheit einer sorgfältigen Abwägung der Belange des Umwelt- und Verbraucherschutzes mit den Interessen der betroffenen Unternehmen bedarf.

Grundsätzlich ist zunächst dem besonderen Stellenwert des Mediums Papier als Informationsträger sowie als Garant publizistischer und kultureller Vielfalt Rechnung zu



tragen. Artikel 5 GG räumt hier Druckerzeugnissen eine exponierte Bedeutung ein. Den Möglichkeiten einer staatlich angeordneten Beschränkung von bestimmten Druckerzeugnissen oder Teilen von Druckerzeugnissen sind insoweit sehr enge Grenzen gesetzt. Dies betrifft auch ein mögliches staatliches Verbot von Werbeschriften.

Der Ausschuss weist darauf hin, dass das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) Verbraucher sowie andere Marktteilnehmer vor Beeinträchtigung ihrer privaten und geschäftlichen Sphäre durch Werbung bereits schützt. Nach § 7 Absatz 2 Nummer 1 UWG ist Werbung unzulässig, wenn sie in hartnäckiger Weise erfolgt, obgleich der Verbraucher diese erkennbar nicht wünscht. Grundsätzlich ist somit Postwurfwerbung auch ohne ein vorheriges Einverständnis des Empfängers zulässig. Verbraucher, die keine Postwurfwerbung erhalten möchten, müssen diesen Wunsch deutlich machen und der weiteren Zusendung widersprechen.

Die Ablehnung von Werbung kann auf zwei Arten ausgedrückt werden: Zum einen können Verbraucher einzelnen werbenden Unternehmen unmittelbar untersagen, ihnen Werbung zuzuschicken. Das Verbot kann sich sowohl gegen adressierte Werbung wie Kataloge, als auch gegen kostenlose Anzeigenblätter richten.

Zum anderen können die Verbraucher auf ihren Briefkästen einen Sperrvermerk wie „Werbung unerwünscht“ anbringen und damit ihre Ablehnung von nicht adressiertem Werbematerial wie Prospekten und Handzetteln ausdrücken (so genanntes Opt-out). Möchte der Verbraucher auch keine an die Allgemeinheit verteilten Anzeigenblätter mit redaktionellem Teil und eingelegter Werbung erhalten, kann der Sperrvermerk entsprechend formuliert werden (zum Beispiel „keine kostenlosen Zeitungen“ oder „keine Anzeigenblätter mit einliegenden Werbeprospekten“). Die präzise Formulierung des Sperrvermerks ist erforderlich, weil es durchaus Empfänger geben mag, die keine Werbung erhalten möchten, aber dennoch kostenlose Zeitungen, da diese ebenfalls redaktionelle Nachrichten beinhalten können.

Wie in der Petition erwähnt, haben bereits über ein Viertel aller Haushalte den „Keine Werbung“-Aufkleber an ihren Briefkästen angebracht. Sollte ein Unternehmer einem Verbraucher gleichwohl hartnäckig Werbung auf dem Postwege übersenden, obwohl dieser das erkennbar nicht wünscht, besteht ein Anspruch auf Unterlassung aus § 8 Absatz 1 UWG. Dieser Anspruch steht jedem Mitbewerber sowie den in § 8 Absatz 3



Nummer 2 bis 4 UWG genannten Stellen zu, zu denen beispielsweise auch die Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs oder die Verbraucherzentralen gehören. An diese Stellen kann sich auch ein Verbraucher jederzeit wenden und gegebenenfalls wettbewerbswidriges Verhalten melden.

Zudem hat jeder Bürger das Recht, sich gegen unerwünschte Werbesendungen persönlich zu wehren. In diesem Zusammenhang weist der Ausschuss darauf hin, dass der Bundesgerichtshof hierzu im Jahr 1988 in einem Grundsatzurteil entschieden hat, dass der Wunsch eines Eigentümers oder Besitzers einer Wohnung, der sich durch einen Aufkleber an seinem Briefkasten gegen den Einwurf von Werbematerial wehrt, beachtet werden muss. Dieser Anspruch kann erforderlichenfalls gerichtlich durchgesetzt werden.

Der Ausschuss macht im Übrigen darauf aufmerksam, dass jeder, der keine adressierten Werbebriefe erhalten möchte, sich außerdem in die so genannte „Robinson-Liste“ eintragen lassen kann. Hierbei handelt es sich um eine freiwillige Initiative der Deutschen Werbewirtschaft. Eine entsprechende Eintragung kann sowohl online als auch auf postalischem Weg erfolgen.

Müssten Verbraucher dagegen ausdrücklich ihr Einverständnis in den Erhalt von Werbung äußern (so genanntes Opt-in), würde voraussichtlich nur eine geringe Zahl von Verbrauchern eine entsprechende Erklärung abgeben. Da durch die daraus folgende Beschränkung auf explizit gewünschte Werbesendungen Abfälle vermieden werden könnten, wäre eine mit der Petition vorgeschlagene Opt-in-Lösung für den Erhalt von Postwurfwerbung grundsätzlich im Sinne des Abfallvermeidungsprogramms und der Abfallhierarchie.

Es scheint dem Petitionsausschuss jedoch zweifelhaft, ob eine solche Regelung im Hinblick auf die damit verbundene Einschränkung der Freiheit der kommerziellen Kommunikation angemessen ist. Der Petitionsausschuss gibt zu bedenken, dass insbesondere für Unternehmen aus der örtlichen Umgebung Postwurfwerbung ein wichtiges Instrument der Absatzförderung darstellt. Da Postwurfwerbung auf Grund der Herstellungskosten und der Frankierungskosten für Unternehmen verursacht, ist davon auszugehen, dass Unternehmen nur Werbung an Verbraucher verteilen, bei denen sie von einem Interesse an ihren Produkten oder Dienstleistungen ausgehen. Darüber



hinaus wird in der Petition beklagt, dass die „Bitte keine Werbung“-Aufkleber teilweise bei der Verteilung nicht beachtet werden. Hier ist anzunehmen, dass dies im umgekehrten Fall einer positiven Werbezusage per Briefkastenaufkleber nicht deutlich anders wäre, und gleichfalls viele nicht-beklebte Briefkästen möglicherweise dennoch mit unerwünschter Werbepost gefüllt werden würden.

Ergänzend merkt der Petitionsausschuss an, dass sich die Koalitionsparteien der 20. Wahlperiode in ihrem Koalitionsvertrag zur Gewährleistung hoher Verbraucherschutzstandards bekennen.

Im Ergebnis stellt der Petitionsausschuss daher fest, dass Verbraucher, die keine Werbung wünschen, das bereits nach der derzeitigen Rechtslage ohne größeren Aufwand kundtun können. Gleichwohl hält der Petitionsausschuss die Eingabe für geeignet, um auf die mit der Petition angesprochene Problematik aufmerksam zu machen.

Er empfiehlt daher, die Eingabe der Bundesregierung – dem Bundesministerium der Justiz und dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz – zu überweisen und sie den Fraktionen des Deutschen Bundestages zur Kenntnis zu geben.