

**Gesetzentwurf
der Landesregierung**

Gesetz zur Aufhebung des Sammlungsgesetzes

A. Zielsetzung

Das Sammlungsgesetz ist nicht mehr zeitgemäß. In den letzten Jahren hat sich der Spendenmarkt wesentlich verändert. Der Einsatz neuer Medien bei der Spendenwerbung hat dazu geführt, dass das Sammlungsrecht nur noch einen abnehmenden Ausschnitt des Spendenmarktes regulieren kann. Andererseits hat die spendenbereite Bevölkerung über die Medien und das Internet zahlreiche Möglichkeiten, sich eigenverantwortlich über die Seriosität von Sammlungsveranstaltern zu informieren. Eine staatliche Reglementierung des Spendenmarktes ist daher nicht mehr erforderlich. Der Abbau von verzichtbaren Aufgaben entspricht der Koalitionsvereinbarung zur 15. Legislaturperiode.

B. Wesentlicher Inhalt

Das Sammlungsgesetz wird aufgehoben. Künftig entfallen damit die Erlaubnispflichten für Haus- und Straßensammlungen sowie die Möglichkeit der Überwachung nicht erlaubnisbedürftiger Sammlungen.

C. Alternativen

Keine.

D. Wesentliche Ergebnisse der Regelungsfolgenabschätzung
und Nachhaltigkeitsprüfung

Die eigenverantwortliche Entscheidung der Bürger, ob und wem sie eine Spende geben wollen, wird gestärkt. Gleichzeitig wird ein Beitrag zum Abbau verzichtba-

rer Aufgaben geleistet. Die Aufhebung des Sammlungsgesetzes führt bei den Regierungspräsidien, den Kreisen und den Gemeinden zu einer personellen Entlastung und Verwaltungskostenersparnis, die allerdings nicht näher beziffert werden kann. Die Sammlungsträger werden entlastet, weil das Erlaubnisverfahren und die anschließende Vorlage von Abrechnungen entfallen.

**Staatsministerium
Baden-Württemberg
Ministerpräsident**

Stuttgart, den 25. September 2012

An den
Präsidenten des Landtags
von Baden-Württemberg

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

in der Anlage übersende ich gemäß Artikel 59 Abs. 1 der Landesverfassung den von der Landesregierung beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Sammlungsgesetzes mit Begründung und Vorblatt. Ich bitte, die Beschlussfassung des Landtags herbeizuführen. Die Zuständigkeit für das Gesetz liegt beim Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren.

Mit freundlichen Grüßen

Kretschmann
Ministerpräsident

Der Landtag wolle beschließen,
dem nachstehenden Gesetzentwurf seine Zustimmung zu
erteilen:

**Gesetz
zur Aufhebung
des Sammlungsgesetzes**

§ 1

Aufhebung des Sammlungsgesetzes

Das Sammlungsgesetz in der Fassung vom 19. März 1996 (GBl. S. 342), zuletzt geändert durch Artikel 47 der Verordnung vom 25. Januar 2012 (GBl. S. 65, 70), wird aufgehoben.

§ 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2013 in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung

Das Sammlungsgesetz aus dem Jahre 1969, das 1996 neu gefasst worden ist, stellt Haus- und Straßensammlungen und den Vertrieb von Waren für einen gemeinnützigen Zweck unter einen staatlichen Erlaubnisvorbehalt. Bestimmte andere Sammlungsformen, z. B. öffentliche Spendenaufrufe, das Aufstellen von Sammelbehältern oder Altmaterialsammlungen, die mit einem gemeinnützigen Zweck werben, sind zwar nicht erlaubnisbedürftig, unterliegen aber der Überwachung der zuständigen Sammlungsbehörden. Das Sammlungsgesetz geht im Wesentlichen auf einen Musterentwurf der Länder aus den 60er-Jahren zurück.

Zuständige Behörden sind – je nach Einzugsbereich der Sammlung – die Regierungspräsidien, die Kreise und die Gemeinden. Für landesweite Sammlungen ist das Regierungspräsidium Tübingen Vorortbehörde.

Ursprünglicher Zweck des Gesetzes war, die spendenbereite Bevölkerung vor Betrügereien und unseriösen Sammlungsveranstaltungen und -praktiken zu schützen. Die Spendenbereitschaft der Bürger sollte nicht zu unlauteren Zwecken missbraucht werden. Diesen Zweck kann das Sammlungsgesetz heute nur noch eingeschränkt erfüllen:

In den letzten Jahren hat sich der Spendenmarkt wesentlich verändert. Der Einsatz neuer Medien bei der Spendenwerbung (z. B. Fernsehwerbung, Internet-Auftritte, Telefonmarketing) hat dazu geführt, dass nicht erlaubnisbedürftige Sammlungen erheblich an Bedeutung gewonnen haben und das Sammlungsrecht nur noch einen abnehmenden Ausschnitt des Spendenmarktes reguliert. Der Bürger selbst hat über die Medien und das Internet zahlreiche Möglichkeiten, sich über die Seriosität von Sammlungsveranstaltungen zu informieren.

In der Praxis der Sammlungsbehörden treten – insbesondere im Bereich der Überwachung nicht erlaubnisbedürftiger Sammlungen – zunehmend Vollzugsprobleme auf. Das Regierungspräsidium Tübingen als Vorortbehörde für landesweite Spendenaufrufe ist aus Kapazitätsgründen objektiv nicht in der Lage, Hinweisen aus der Bevölkerung über fragwürdige Spendenaufrufe konsequent nachzugehen, die Seriosität der zahlreichen Sammlungsveranstalter sowie die Verwendung der Sammlungserträge umfassend zu prüfen und ggf. aufwändige Verbotsverfügungen zu erlassen. Die Wahrnehmung der sammlungsrechtlichen Aufgaben stößt vor allem auch dort an ihre Grenzen, wo Sammlungserträge ins Ausland gehen sollen oder die verantwortliche Organisation ihren Sitz nicht in Deutschland hat. Die Existenz des Sammlungsgesetzes löst bei den Bürgern z. T. eine Erwartungshaltung aus, die aufgrund der beschränkten Ressourcen nicht ausreichend erfüllt werden kann.

Eine konsequente Umsetzung des Sammlungsgesetzes würde daher eine erhebliche personelle Aufstockung, insbesondere beim Regierungspräsidium Tübingen, erfordern. Der notwendige finanzielle und personelle Aufwand stünde aber in keinem vertretbaren Verhältnis mehr zu dem zu erwartenden Erfolg.

In der Koalitionsvereinbarung zur 15. Legislaturperiode ist eine umfassende Aufgabenkritik in der Landesverwaltung vorgesehen. Anzustreben ist eine Entbürokratisierung und der Abbau von nicht zwingend notwendigen staatlichen Aufgaben.

Diesen Zielen entsprechend soll das Sammlungsgesetz aufgehoben werden. Der Bürger soll künftig frei und eigenverantwortlich entscheiden, ob und wem er eine Spende geben will. Auch ohne staatliche Reglementierung lassen sich seriöse von unseriösen Organisationen unterscheiden. So berät und informiert das Deutsche

Zentralinstitut für soziale Fragen (DZI) über die Vertrauenswürdigkeit von spendensammelnden Organisationen und verleiht positiv beurteilten Organisationen das „DZI-Spenden-Siegel“. Auch der Deutsche Spendenrat e. V. hat sich zum Ziel gesetzt, Spender vor unlauterer Spendenwerbung zu schützen und für Transparenz und Rechenschaft über die Mittelverwendung zu sorgen.

Die Sammlungen der in der Liga der freien Wohlfahrtspflege zusammengeschlossenen Verbände und anderer gemeinnützige Organisationen haben einen hohen Bekanntheitsgrad und genießen in der Bevölkerung großes Vertrauen. Mit einem generellen Rückgang der Sammlungserträge dieser Organisationen als Folge der Aufhebung ist daher nicht zu rechnen.

Mit der Aufhebung folgt das Land der Mehrzahl der anderen Länder, die in den letzten zehn Jahren ihre Sammlungsgesetze im Zuge des Bürokratieabbaus abgeschafft haben. Sammlungsgesetze haben außer Baden-Württemberg nur noch Rheinland-Pfalz, das Saarland und Thüringen. Die Erfahrungen derjenigen Länder, die kein Sammlungsgesetz mehr haben, zeigen, dass die Aufhebung weder zu einem generellen Rückgang der Sammlungserträge noch zu sonstigen Fehlentwicklungen oder Missständen geführt hat. In keinem der zwölf Länder wird eine Wiedereinführung der Sammlungsgesetze erwogen.

Im Zusammenhang mit der Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie hat das Land keine Konsequenzen in Bezug auf das Sammlungsgesetz gezogen. In der Fachliteratur wird inzwischen z. T. die Auffassung vertreten, dass auch bei caritativen Sammlungen der Anwendungsbereich eröffnet sei, wenn gewerbliche Unternehmen gegen Entgelt und im Auftrag eines Spendenvereins Finanzmittel einwerben. Mit der Aufhebung des Sammlungsgesetzes kann daher auch der Gefahr eines eventuellen EU-Vertragsverletzungsverfahrens begegnet werden.

II. Wesentlicher Inhalt

Das Sammlungsgesetz wird ersatzlos aufgehoben. Mit der Aufhebung entfallen die Erlaubnispflichten für Haus- und Straßensammlungen sowie die Verpflichtungen der Sammlungsveranstalter zur Vorlage von Abrechnungen. Ein Einschreiten der Sammlungsbehörden bei bisher überwachungsfähigen Sammlungen ist nicht mehr möglich. Soweit staatliches Eingreifen im Einzelfall dennoch geboten ist, stehen folgende Möglichkeiten zur Verfügung:

An die Stelle der bisherigen spezialgesetzlichen sammlungsrechtlichen Befugnisse treten bei öffentlichen Sammlungen die Ermächtigungen des allgemeinen Polizeirechts. Die Polizeibehörden ergreifen im Rahmen ihrer Befugnisse nach pflichtgemäßem Ermessen die erforderlichen Maßnahmen, insbesondere zur Verhinderung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten.

Bei Verdacht auf Straftaten (z. B. Betrug) prüfen die Staatsanwaltschaften – wie bisher – die Einleitung von Strafverfahren.

Die Mittelverwendung bei gemeinnützigen Organisationen wird – wie bisher – im Rahmen der Abgabenordnung durch die Finanzbehörden geprüft. Bei Verstößen gegen den Grundsatz einer sparsamen Mittelverwendung kommt die Aberkennung der Gemeinnützigkeit durch die Finanzbehörden in Betracht.

Wie bisher kann der einzelne Bürger zivilrechtliche Ansprüche (z. B. Schadensersatz nach § 823 des Bürgerlichen Gesetzbuches i. V. m. § 263 des Strafgesetzbuches) oder Gestaltungsrechte (z. B. Kündigung der Mitgliedschaft bei der Werbung von Fördervereinen) geltend machen.

Die Sammlungsveranstalter werden in Zukunft die zeitliche und räumliche Koordination ihrer Sammlungen selbst übernehmen müssen (und können).

III. Alternativen

Keine.

IV. Regelungsfolgenabschätzung und Nachhaltigkeit

Die eigenverantwortliche Entscheidung der Bürger, ob und wem sie eine Spende geben wollen, wird gestärkt. Dies entspricht dem Subsidiaritätsprinzip. Der Abbau verzichtbarer staatlicher Aufgaben ist erforderlich, damit die wesentlichen Aufgaben auch weiterhin in guter Qualität erbracht werden können.

V. Finanzielle Auswirkungen

Die Verwaltungskostenersparnisse auf den Ebenen der Regierungspräsidien, der Kreise und der Gemeinden lassen sich wegen der unterschiedlichen organisatorischen Zuordnung im Einzelnen nicht beziffern. Die Umsetzung des Sammlungsgesetzes erfolgte bisher – insbesondere beim Regierungspräsidium Tübingen – mit äußerst begrenzter personeller Kapazität.

Auch die Sammlungsveranstalter werden entlastet. Dem steht ein gewisser Mehraufwand für die Koordination ihrer Sammlungstermine gegenüber.

B. Einzelbegründung

Zu § 1

§ 1 hebt das Sammlungsgesetz ersatzlos auf.

Zu § 2

§ 2 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

C. Anhörung Verbände

Das Sozialministerium hat bereits im Vorfeld ein Gespräch mit Vertretern der freien Wohlfahrtsverbände und des Regierungspräsidiums Tübingen geführt. Im Verlauf dieses Gesprächs konnten anfängliche Bedenken, die von den Vertretern des Diakonischen Werks und des Caritasverbandes vorgebracht wurden, weitgehend ausgeräumt werden.

Im formellen Anhörungsverfahren wurden die Liga der freien Wohlfahrtspflege, die darin zusammengeschlossenen Verbände (Diakonisches Werk, Caritasverbände, Deutsches Rotes Kreuz, Paritätischer Wohlfahrtsverband, Arbeiterwohlfahrt) sowie 14 andere Organisationen gehört, die Sammlungen durchführen (u. a. Malteser Hilfsdienst, Johanniter-Unfall-Hilfe, VdK-Landesverband, Volksbund Deutscher Kriegsgräberfürsorge e. V.). Von den Verbänden der freien Wohlfahrtspflege haben sich der Paritätische Wohlfahrtsverband und das Deutsche Rote Kreuz (Landesverband Baden) geäußert. Grundsätzliche Bedenken und Einwendungen gegen die Aufhebung wurden von beiden Verbänden nicht erhoben. Der VdK-Landesverband hat ausgeführt, dass er die Gründe für die Aufhebung nachvollziehen kann, hat aber um Information der Bevölkerung bei Bekanntwerden seriöser Spendenaufrufe gebeten.

Der Volksbund Deutscher Kriegsgräberfürsorge e. V. – Landesverband Baden-Württemberg hat sich für die Beibehaltung der Erlaubnispflicht ausgesprochen. Er ist der Auffassung, dass die Sammlungen der Verbände der freien Wohlfahrts-

pflege auch deshalb großes Vertrauen in der Bevölkerung genießen, weil sie den Regeln des Sammlungsgesetzes unterworfen seien. Problematisiert wurde außerdem die mit der Aufhebung des Gesetzes wegfallende zeitliche und räumliche Koordination der jährlichen Sammeltermine durch das Regierungspräsidium Tübingen.

Das Sozialministerium hat dem Volksbund Deutscher Kriegsgräberfürsorge e. V. mitgeteilt, dass die Sammlungen der Verbände der freien Wohlfahrtspflege in der Bevölkerung vor allem deshalb großes Vertrauen genießen, weil sich diese durch ihre jahrzehntelange soziale Arbeit vor Ort großes Ansehen und Anerkennung erworben haben. Mit einem generellen Rückgang der Sammlungserträge dieser Organisationen sei daher nicht zu rechnen. Dies gelte auch für die Arbeit des Volksbundes Deutsche Kriegsgräberfürsorge e. V.

In Bezug auf die künftige Koordination der Sammeltermine haben die Verbände der freien Wohlfahrtspflege bereits signalisiert, dass sie diese künftig selbst übernehmen wollen. Dem Volksbund Deutscher Kriegsgräberfürsorge e. V. wurde empfohlen, sich mit der Liga der freien Wohlfahrtspflege in Verbindung zu setzen, damit eventuell auch dessen Sammlungen in die jährliche Koordination mit einbezogen werden können.

Weiter wurden der Landkreistag Baden-Württemberg, der Städtetag Baden-Württemberg und der Gemeindetag Baden-Württemberg gehört. Der Landkreistag Baden-Württemberg hat die Initiative des Sozialministeriums ausdrücklich begrüßt. Der Gemeindetag Baden-Württemberg hat sich nicht geäußert.

Der Städtetag Baden-Württemberg hat folgende Bedenken vorgetragen:

1. Mit der Abschaffung der Erlaubnispflicht für Haus- und Straßensammlungen einschließlich der Überwachung nicht erlaubnisbedürftiger Sammlungen sei eine Abgrenzung zur professionell organisierten, zum Teil mit Straftaten verbundenen Bettelei nicht mehr möglich, weil vor Ort aufgrund der äußeren Umstände die Angaben des „Sammlers“ nicht widerlegt werden könnten.
2. Vor diesem Hintergrund gehe der Hinweis in der Gesetzesbegründung auf das allgemeine Polizeirecht ins Leere. Die Annahme, die Vollzugspolizei (des Landes) werde nach der Aufhebung des Sammlungsgesetzes erlaubnisfreie Sammlungen nach Maßgabe des Polizeigesetzes überwachen, sei offenbar unrealistisch. Vielmehr würden Sammlungen aus dem Fokus der Überwachung bei der Vollzugspolizei gleichsam ausgeblendet, zumal das Land das Sammlungswesen als sog. niederschwellige Gefahrenabwehr auch der Kompetenz der gemeindlichen Vollzugsdienste zuordne (§ 31 Abs. 1 Ziff. 9 g DVO PolG). Die Erfahrung zeige, dass sich der Polizeivollzugsdienst sukzessive aus der Überwachung solcher Aufgaben zu Lasten der gemeindlichen Vollzugsdienste zurückziehe. Das Land würde sich so auf Kosten der Kommunen von Verwaltungsaufwand entlasten.
3. Die Umverteilung auf die kommunale Ebene führe dort in der Folge zu höherem Verwaltungsaufwand, weil die Anliegen und Beschwerden aus der Bürgerschaft im Rathaus nicht einfach ignoriert werden könnten. Die Kommunen würden sich deshalb in höherem Maße arbeitsintensiv mit unliebsamen Problem- und Konfliktsituationen (organisiertes Betteln, ansteigender Betteltourismus u. a.) auseinandersetzen müssen. Die Sicherheitslage im niederschweligen Bereich würde in der Folge davon mindestens unübersichtlicher werden.
4. Das Ziel, seriöse Organisationen als Sammlungsveranstalter zu entlasten, könne auch ohne Aufhebung des Gesetzes erreicht werden. Vorgeschlagen werde daher, die Erlaubnispflicht durch eine Anzeigepflicht, bei der neben der Anzeige auch ein Nachweis der Gemeinnützigkeit vorzulegen sei, zu ersetzen.

Zu dem Vorbringen des Städtetags wird Folgendes ausgeführt:

1. Abgrenzung von Sammlungen zu professionell organisierter Bettelei

Zu dem aufgeworfenen Abgrenzungsproblem zwischen Sammlungen und professionell organisierter Bettelei ist zunächst festzustellen, dass Bettelei nicht unter das Sammlungsgesetz fällt. Ein Abgrenzungsproblem ist insoweit nicht erkennbar.

Das Sozialministerium hat zu den ordnungs- und sicherheitsrechtlichen Auswirkungen der Aufhebung von Sammlungsgesetzen eine Umfrage bei denjenigen Ländern durchgeführt, die ihre Sammlungsgesetze z. T. seit vielen Jahren aufgehoben haben. Auf die Länderumfrage haben die Freie Hansestadt Bremen, Bayern, Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Sachsen und Sachsen-Anhalt geantwortet. Alle Länder haben übereinstimmend erklärt, dass nach der Aufhebung ihrer Sammlungsgesetze keine signifikante Zunahme missbräuchlicher Spendensammlungen oder sonstige Missstände zu beobachten waren. Unlauteren Sammlungen könne auch nach der Aufhebung mit den Mitteln des allgemeinen Polizeirechts und des Strafrechts begegnet werden. Ebenso lägen keine Beschwerden der Ordnungsämter oder der kommunalen Landesverbände vor, dass sich die Aufhebung nicht bewährt habe. Insgesamt seien keine besonderen Probleme im Zusammenhang mit der Aufhebung bekannt geworden.

Nach dem Ergebnis der Länderumfrage können die vom Städtetag geäußerten Bedenken nicht bestätigt werden.

2. Verlagerung von Aufgaben des Polizeivollzugsdienstes des Landes auf den gemeindlichen Vollzugsdienst

Die Ausführungen des Städtetags sind unzutreffend. Das Sammlungswesen ist nach § 31 Absatz 1 Ziffer 9 g der Durchführungsverordnung zum Polizeigesetz bereits heute als sog. „niederschwellige Gefahrenabwehr“ auch der Kompetenz der gemeindlichen Vollzugsdienste zugeordnet. In erster Linie sind aber die in § 10 Sammlungsgesetz genannten Erlaubnisbehörden (je nach Einzugsbereich der Sammlungen: Regierungspräsidien, Kreise oder Kommunen) zuständig für die Überwachung der ordnungsgemäßen Durchführung der Sammlung einschließlich der Gefahrenabwehr. Im spezialgesetzlichen Sammlungsrecht hatte der Polizeivollzugsdienst des Landes daher schon bisher keine Zuständigkeiten.

Der Polizeivollzugsdienst wurde und wird im Rahmen seiner Aufgaben auf der Grundlage des Polizeigesetzes oder der Strafprozessordnung dann tätig, wenn ein Straftatverdacht besteht oder es zu Belästigungen der Bevölkerung kommt. Für die Wahrnehmung dieser Belästigungen war und ist es nicht entscheidend, ob eine Erlaubnis nach dem Sammlungsgesetz vorliegt, denn den einschreitenden Beamten ist dies in der Regel im Vorfeld einer Kontrolle nicht bekannt. Durch die Aufhebung des Sammlungsgesetzes wird sich an dieser Situation nichts Wesentliches ändern. Von einer Aufgabenverlagerung auf den gemeindlichen Vollzugsdienst kann daher nicht gesprochen werden.

3. Zusätzlicher Verwaltungsaufwand bei den Kommunen

Die Auffassung des Städtetags, die Aufhebung des Sammlungsgesetzes bedeute für die Kommunen im Ergebnis einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand, wird nicht geteilt. Der ersatzlose Wegfall der gesetzlichen Erlaubnisvorbehalte und der Kontrollpflichten hinsichtlich der Verwendung der Sammlerlöse führen gerade bei den Kommunen zu einer Entlastung, die in der Summe die der Regierungspräsidien übersteigen dürfte. Künftig werden die Kommunen im Zusammenhang mit Sammlungen in erster Linie dann tätig werden, wenn sich Bürger belästigt fühlen. In diesen Fällen mussten sie bereits in der Vergangenheit reagieren. Wie bisher werden sie sich dabei mit „unliebsamen Problem- und Konfliktsituationen“ aus-

einandersetzen müssen. Ein dadurch verursachter wesentlicher Verwaltungsmehraufwand ist nach Einschätzung des Sozialministeriums nicht zu erwarten, zumal sich nach den Erfahrungen der anderen Länder mit der Aufhebung ihrer Sammlungsgesetze keine Hinweise auf ein vermehrtes Auftreten betrügerischer Spendensammler ergeben haben (vgl. dazu auch Ziff. 1).

4. Einführung einer Anzeigepflicht zur Entlastung seriöser Sammlungsveranstalter

Dem Vorschlag kann nicht gefolgt werden. Regelungszweck der Aufhebung des Sammlungsgesetzes ist der Abbau verzichtbarer staatlicher Aufgaben und die Stärkung der Eigenverantwortung der Bürger im Spendenbereich. Die organisatorische Entlastung seriöser Sammlungsveranstalter ist lediglich ein Nebeneffekt in Folge der Aufhebung. Im Übrigen bliebe der Verwaltungsaufwand für die Überprüfung und Überwachung angezeigter Sammlungen im Ergebnis derselbe wie bei Beibehaltung der Erlaubnispflicht. Der angestrebte Einspareffekt könnte in diesem Fall nicht mehr erzielt werden.