

## **Gesetzentwurf**

### **der Staatsregierung**

#### **zur Aufhebung des Bayerischen Sammlungsgesetzes**

##### **A) Problem**

Das Bayerische Sammlungsgesetz entspricht nicht mehr den heutigen Zielen der Aufgabenkritik und Deregulierung. Es erlegt mit dem Erlaubniserfordernis bei Haus- und Straßensammlungen und der nachfolgenden Überwachung Pflichten auf, die Verwaltung, Bürger und Sammlungsträger nicht unerheblich belasten. Dieser Aufwand ist umso weniger gerechtfertigt, als der Anteil der durch das Sammlungsgesetz regulierten Sammlungen durch die technische und wirtschaftliche Entwicklung des Spendenmarktes vergleichsweise klein geworden ist. Den größten Teil des gesamten Spendenaufkommens in Deutschland machen heute Privatspenden an gemeinnützige Organisationen aus, die mit nicht unter das Sammlungsgesetz fallenden neuen Formen des „Fundraisings“, wie Fernsehwerbung, Telefonmarketing und Internet-Auftritten, eingeworben werden.

##### **B) Lösung**

Das Bayerische Sammlungsgesetz wird aufgehoben. Damit werden zwei Ziele erreicht. Zum einen werden auch Haus- und Straßensammlungen keinen besonderen staatlichen Vorschriften mehr unterworfen; dies ist ein weiterer Beitrag zur Deregulierung. Zum anderen wird die eigenverantwortliche und freie Entscheidung der Bürger gestärkt, ob und wem sie eine Spende geben wollen. Dies entspricht dem Subsidiaritätsprinzip in seinem ursprünglichen und wohlverstandenen Sinn, weil diese Entscheidung getrost den einzelnen Bürgern überlassen werden kann. Die bereits bestehenden Angebote einer Zertifizierung (DZI-Spendensiegel, Deutscher Spendenrat) helfen dabei, auch ohne staatliche Überwachung seriöse Organisationen öffentlichkeitswirksam von unseriösen zu unterscheiden.

##### **C) Alternativen**

Keine

##### **D) Kosten**

Staat und Kommunen:

Keine Kosten.

Die Aufhebung des Sammlungsgesetzes führt beim Staat und den Kommunen zu einer Entlastung der Vollzugsbehörden (Regierungen, Kreisverwaltungsbehörden, Gemeinden), die zwar für die einzelne Behörde nicht allzu hoch anzusetzen ist, in der Summe jedoch nicht zu unterschätzen ist.

Wirtschaft und Bürger:

Keine Kosten.

Die Sammlungsträger werden entlastet, weil die Durchführung des Erlaubnisverfahrens wie die nachfolgende Vorlage von Abrechnungen entfällt. Die Träger der Landessammlungen müssen und werden allerdings die zeitliche Abstimmung ihrer Sammlungen selbst übernehmen, um ein Zusammentreffen mehrerer Sammlungen zur gleichen Zeit und am gleichen Ort zu vermeiden, was allenfalls einen geringen finanziellen Aufwand mit sich bringen wird.

## **Gesetzentwurf**

### **zur Aufhebung des Bayerischen Sammlungsgesetzes**

#### **§ 1**

Das Bayerische Sammlungsgesetz (BaySammlG) vom 11. Juli 1963 (BayRS 2185-1-I), zuletzt geändert durch § 31 des Gesetzes vom 24. April 2001 (GVBl S. 140), wird aufgehoben.

#### **§ 2**

Dieses Gesetz tritt am ..... in Kraft.

### **Begründung**

#### **A) Allgemeiner Teil**

Das Ziel, die Gebefreudigkeit der Bürger zu schützen und sie nicht zu unlauteren Zwecken missbrauchen zu lassen, liegt dem Sammlungsrecht seit der Allerhöchsten Verordnung vom 20. September 1862 die polizeiliche Bewilligung zu Sammlungen betreffend (RB1 S. 2269) zugrunde, wurde allerdings während des 1. Weltkriegs in der ersten reichsrechtlichen Regelung durch kriegswirtschaftliche und im Vollzug des Sammlungsgesetzes vom 5. November 1934 (RGBl I S. 1086) durch weltanschauliche Ziele (Unterdrückung kirchlicher und sonstiger Sammlungen zugunsten nationalsozialistischer Einrichtungen) überlagert. Das geltende Bayerische Sammlungsgesetz geht im Wesentlichen auf einen 1960 von der Innenministerkonferenz gebilligten Musterentwurf zurück.

Die Kehrseite des (fürsorglichen) staatlichen Schutzes der Gebefreudigkeit sind Belastungen für Verwaltung, Bürger und Sammlungsträger, wie sie durch Erlaubnisverfahren, Überwachungs- und andere Pflichten verursacht werden. Diese Lasten können angesichts der heutigen Ziele von Aufgabenkritik und Deregulierung umso weniger gerechtfertigt werden, als der angestrebte Schutz in einem völlig veränderten wirtschaftlichen, aber auch rechtlichen und politischen Umfeld nur noch höchst unvollkommen erreicht werden kann. Das Bayerische Sammlungsgesetz soll deshalb ersatzlos aufgehoben werden.

Zur Vorbereitung dieses Vorschlags sind der bisherige Vollzug und die Rechtsprechung dazu geprüft, die Erfahrungen und der Rat der Regierungen eingeholt und Vergleiche mit anderen Ländern angestellt worden.

#### **1. Geltendes Recht**

Das Bayerische Sammlungsgesetz sieht die Erlaubnispflicht für Straßen- und Haussammlungen (einschließlich der Werbung von Fördermitgliedern) vor, um die Bürger vor psychischen Zwangslagen zu schützen und die Gebefreudigkeit der Bürger nicht zu unlauteren Zwecken missbrauchen zu lassen. Befasst mit der Erlaubnis und Überwachung von Sammlungen sind Gemeinden, Landratsämter, Regierungen – jeweils in ihrem Zuständigkeitsbereich – sowie die Regierung der Oberpfalz bei den landesweiten Sammlungen. In der Praxis kommt die größte Bedeutung regelmäßig der Verhinderung einer Häufung von Sammlungen im selben Gebiet und der Koordinierung der Sammlungen der Wohlfahrtsverbände und der Landessammlungen zu. Für die Erlaubnisbehörden bringt dies einen beträchtlichen Aufwand mit sich; insbesondere gilt dies für das Erstellen des alljährlichen Sammlungskalenders für die bayernweiten Landessammlungen durch die Regierung der Oberpfalz.

#### **2. Gründe für die Aufhebung des Gesetzes**

Für die Aufhebung des Sammlungsgesetzes sprechen die geringe wirtschaftliche Relevanz der Einnahmen aus erlaubnispflichtigen Sammlungen im heutigen Spendenmarkt sowie zunehmende Steuerungsverluste, nachdem in der Rechtsprechung seit langem eingeführte Grundsätze des Sammlungsrechts in Frage gestellt werden. Eine Notwendigkeit, an den geltenden Regelungen festzuhalten, lässt sich auch nicht aus den in der Vollzugspraxis entwickelten Beschränkungen bei der Werbung von Fördermitgliedern herleiten. Dies zeigt der Vergleich mit den anderen Ländern, der auch in der generellen Frage der Aufhebung des Sammlungsgesetzes nicht außer Acht bleiben kann.

#### **Fortentwicklung des Spendenmarkts**

Der Spendenmarkt hat sich in den letzten Jahren stark verändert. Mittlerweile finden sich dort neben den erlaubnispflichtigen Haus- und Straßensammlungen zahlreiche nicht regulierte Formen des Fundraisings (TV-Werbung, Öffentlichkeitsarbeit durch spektakuläre Aktionen, Telefonmarketing, Internet). Geschätzten ca. 2,6 Mrd. € Privatspenden an gemeinnützige Organisationen in 2004 (Quelle: Der Spiegel 49/2004, Seite 60, bundesweite Schätzung von Emnid) stehen ca. 26 Mio. € Erträge bei den von der Regierung der Oberpfalz erlaubten landesweiten Haus- und Straßensammlungen in 2004 gegenüber. Dies zeigt, wie klein der Anteil der jetzt noch regulierten Sammlungen ist. Für diesen kleinen Bereich lohnen sich der Aufwand für die Verwaltung und die Belastung der Sammlungsträger nicht.

#### **Zunehmender Steuerungsverlust**

Zu beachten ist weiterhin, dass beim Vollzug zunehmend Steuerungsverluste eintreten, nachdem in der Rechtsprechung seit langem eingeführte Auslegungen des Sammlungsgesetzes in Frage gestellt werden. So wurde zum Beispiel der langjährigen Verwaltungspraxis, die Vorweihnachtszeit von landesweiten Sammlungen freizuhalten, die gesetzliche Grundlage abgesprochen oder für die Mitgliederwerbung an Ständen von vorneherein die Erlaubnispflicht verneint. Diesem Steuerungsverlust könnte zwar durch gesetzgeberische Korrekturen in der jeweiligen Einzelfrage entge-

gengewirkt werden. Die Rechtsprechung könnte aber auch auf einen generellen Wandel in der Beurteilung der Frage hinweisen, welche Beschränkungen zum Schutz der Bürger vor missbräuchlicher Ausnutzung ihrer Spendenbereitschaft heute noch für legitim erachtet werden; dann wären weitere Rechtsprechungsänderungen zu erwarten.

### **Keine zwingende Notwendigkeit auch der Regelungen zur Mitgliederwerbung**

Von den bisher verfolgten und erreichten Zielen dürfte der Verbraucherschutz bei der Werbung von Fördermitgliedern an der Haustüre am höchsten zu bewerten sein, da hier längerfristige finanzielle Verpflichtungen eingegangen werden. Eine Notwendigkeit, an den geltenden Regelungen festzuhalten, lässt sich aber auch aus den in der Vollzugspraxis entwickelten Beschränkungen von Provisionen und Verwaltungskosten bei der Werbung von Fördermitgliedern nicht herleiten. Dies zeigt allein die Tatsache, dass außer Bayern kein weiteres Land derartige Vorschriften für die Werbung von Fördermitgliedern kennt.

### **Erfahrungen aus anderen Ländern**

Bayern würde mit der Aufhebung des Sammlungsgesetzes einer Reihe anderer Länder folgen.

Das sind

- Sachsen-Anhalt (§ 1 des Gesetzes zur Regelung sammlungsrechtlicher Vorschriften vom 30. Juli 1997, in Kraft seit 1. August 1997),
- Nordrhein-Westfalen (Art. 4 des Gesetzes zur Stärkung der Leistungsfähigkeit der Kreise, Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen vom 25. November 1997, in Kraft seit 1. Januar 1998),
- Berlin (Art. IV des Ersten Gesetzes zur Rechtsvereinfachung und Entbürokratisierung vom 17. Dezember 2003, in Kraft seit 1. Januar 2004) und
- Bremen (Gesetz zur Bereinigung des bremischen Rechts vom 22. März 2005, in Kraft seit 1. April 2005),
- Brandenburg (Art. 22 Nr. 2 des Ersten Gesetzes zum Abbau bürokratischer Hemmnisse im Land Brandenburg vom 28. Juni 2006, in Kraft seit 1. August 2006),
- Niedersachsen (Gesetz zur Aufhebung des Niedersächsischen Sammlungsgesetzes vom 8. Dezember 2006, in Kraft seit 1. Januar 2007),

wo das jeweilige Sammlungsgesetz bereits aufgehoben worden ist.

Die Aufhebung hat sich nach Auskunft der zuständigen Landesbehörden (insbesondere Nordrhein-Westfalens) bewährt.

### **3. Konsequenzen der Aufhebung**

Mit der Aufhebung des Sammlungsgesetzes entfallen die Erlaubnispflichten für Haus- und Straßensammlungen (einschließlich der Werbung von Fördermitgliedern) sowie die nachgehenden Pflichten des Sammlungsträgers zur Vorlage einer Abrechnung samt den korrespondierenden Überwachungsbefugnissen der Behörden.

- Betrügerisches Verhalten bei der Haus- und Straßensammlung wird regelmäßig nur repressiv im Wege der Strafverfolgung sanktioniert werden. Gegen Sammlungen, die die öffentliche Sicherheit und Ordnung stören, kann allerdings nach Polizei- und allgemeinem Sicherheitsrecht eingeschritten werden.

- Die Mittelverwendung bei gemeinnützigen Organisationen wird – wie bisher – im Rahmen der Abgabenordnung geprüft; hier gilt regelmäßig eine 10 %-Grenze für die Verwaltungskosten im Verhältnis zum gesamten Mittelaufkommen. Eine Prüfung der Abrechnung und Verwendung der Ergebnisse der einzelnen Sammlung findet dagegen nicht mehr statt.
- Soweit dem betroffenen Bürger im Einzelfall zivilrechtliche Ansprüche (z. B. Schadenersatz gemäß § 823 Abs. 2 BGB i. V. m. § 263 StGB) oder Gestaltungsrechte (z. B. Kündigung der Mitgliedschaft bei der Werbung als Fördermitglied) zustehen, muss er diese selbst geltend machen. Auf das Widerrufsrecht bei Haustürgeschäften in Fällen des entgeltlichen Vertriebs von Waren oder Dienstleistungen ist ohnehin nach den Vorschriften des bürgerlichen Rechts hinzuweisen (§ 312 Abs. 2 i. V. m. § 355 Abs. 2 BGB).

Diese Konsequenzen entsprechen den ordnungspolitischen Zielen der Deregulierung. Es ist Sache der Bürger, eigenverantwortlich zu entscheiden, ob und wem sie eine Spende geben wollen; eine staatliche Regulierung ist hier nicht erforderlich, zumal es selten um höhere, nie um existenzgefährdende finanzielle Belastungen geht. Außerdem zeigen Zertifizierungen wie das DZI-Spenden-Siegel oder die Mitgliedschaft im Deutschen Spendenrat, wie sich auch ohne staatliche Überwachung seriöse Organisationen von unseriösen unterscheiden lassen.

Das Deutsche Zentralinstitut für soziale Fragen/DZI wird vom Senat von Berlin, dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, der IHK zu Berlin, dem Deutschen Städtetag sowie der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege getragen. Es vergibt an steuerbegünstigte Organisationen auf deren Antrag das DZI Spenden-Siegel, wenn folgende Kriterien erfüllt sind:

- wahre, eindeutige und sachliche Werbung
- nachprüfbare, sparsame und satzungsgemäße Verwendung der Mittel
- eindeutige, nachvollziehbare Rechnungslegung
- Prüfung der Jahresrechnung und entsprechende Vorlage beim DZI
- interne Überwachung des Leitungsgremiums durch ein unabhängiges Aufsichtsorgan.

In ähnlicher Weise verpflichtet der Deutsche Spendenrat e.V. seine Mitglieder, Spender vor unlauterer Spendenwerbung zu schützen, seinen Empfehlungen zum ordnungsgemäßen Umgang mit Spendengeldern zu folgen und für Transparenz und Rechenschaft über die Mittelverwendung gegenüber den Spendenden und Interessierten zu sorgen.

## **B) Einzelbegründung**

### **Zu § 1**

Durch § 1 wird das Bayerische Sammlungsgesetz aufgehoben.

### **Zu § 2:**

§ 2 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Besonderer Übergangsvorschriften bedarf es – wie auch bei der Aufhebung des Sammlungsgesetzes in Nordrhein-Westfalen durch das Gesetz vom 25. November 1997 (GV. NW. S. 430) – nicht.

Dafür spricht auch das Gesetz zur Änderung des Bayerischen Sammlungsgesetzes vom 7. September 1982 (GVBl S. 728), durch das die vorher bestehende Erlaubnispflicht für Briefsammlungen aufgehoben wurde, ohne dass eine Übergangsregelung für erforderlich gehalten wurde.

- Bei Sammlungen, die nach geltendem Recht erlaubt und durchgeführt, aber noch nicht abgerechnet worden sind, entfallen mit Inkrafttreten des Gesetzes die nachgehenden Pflichten zur Vorlage einer Abrechnung und die korrespondierenden Befugnisse der Überwachungsbehörden. Die Träger dieser Sammlungen werden dadurch den Trägern von

nach Inkrafttreten veranstalteten Haus- und Straßen-Sammlungen gleichgestellt.

- Bei für die Zeit nach Inkrafttreten des Gesetzes erteilten Sammlungserlaubnissen entfällt deren Zulassungswirkung ebenso wie die Beschränkungen durch Auflagen zur Erlaubnis. Auch insoweit wird lediglich eine – notwendige – Gleichbehandlung mit Trägern erreicht, die sich erst nach Inkrafttreten des Gesetzes zur (kurzfristigen) Durchführung einer Sammlung entschließen und vom Wegfall der Erlaubnispflicht (samt etwaigen Beschränkungen durch Auflagen) profitieren.