



Gesetzentwurf

der Landesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Sammlungsgesetzes, des
Lebenspartnerschaftsausführungsgesetzes und der Landesverordnung über
die zuständige Behörde zur Entgegennahme namensrechtlicher Erklärungen
nach dem Lebenspartnerschaftsgesetz**

Federführend ist das Innenministerium.

A. Problem

Die Landesregierung hat ihren Aufgabenbestand und die zugrunde liegenden Rechtsnormen mit dem Ziel der Verwaltungsmodernisierung und Entbürokratisierung auf den Prüfstand gestellt. Die Aufgabenkritik ergab u. a., dass eine Deregulierung des Sammlungswesens geboten ist.

Die im Sammlungsgesetz vorgesehene Erlaubnispflicht und die nachfolgende Überwachung belasten den Sammlungsträger. Zwar dient die Regulierung des Sammlungswesens der Gefahrenabwehr, insbesondere der Vorbeugung des Spendenbetruges. Nach dem Subsidiaritätsprinzip kommt die behördliche Gefahrenabwehr aber erst dann zum Zuge, wenn zu befürchten steht, dass der Bürger seine Rechte nicht selbst wahrzunehmen vermag. Eine solche Notlage besteht im Hinblick auf das Sammlungswesen in der Regel nicht.

Hinzukommt, dass sich der Spendenmarkt technisch und wirtschaftlich verändert hat. 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. Die bestehende Regulierung des Sammlungswesens ist daher nicht mehr gerechtfertigt.

Im Personenstandswesen gibt das Inkrafttreten des Personenstandsrechtsreformgesetzes vom 23. Februar 2007 (BGBl. I S. 122) am 1. Januar 2009 Anlass zur Rechtsbereinigung. Das Gesetz sieht vor, dass die personenstandsrechtlichen Vorschriften in entsprechender Weise auf Lebenspartnerschaften anzuwenden sind. Das Lebenspartnerschaftsausführungsgesetz ist infolgedessen entbehrlich. Gleiches gilt für die Landesverordnung über die zuständige Behörde zur Entgegennahme namensrechtlicher Erklärungen nach dem Lebenspartnerschaftsgesetz.

B. Lösung

Das Sammlungsgesetz, das Lebenspartnerschaftsausführungsgesetz und die Landesverordnung über die zuständige Behörde zur Entgegennahme namensrechtlicher Erklärungen nach dem Lebenspartnerschaftsgesetz werden zum 1. Ja-

nuar 2009 aufgehoben. Damit wird den Erfordernissen der Verwaltungsmodernisierung und Entbürokratisierung sowie der Rechtsbereinigung Rechnung getragen. Im Hinblick auf das Sammlungswesen wird die eigenverantwortliche und freie Entscheidung der Bürger gestärkt, ob und wem sie eine Spende geben wollen. Auf diese Weise gelangt das gefahrenabwehrrechtliche Subsidiaritätsprinzip wieder zur Geltung. 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

1. Sammlungsgesetz

Im Rahmen der Aufgabenkritik ist geprüft worden, ob es zweckmäßig ist, anerkannte Organisationen von der sammlungsrechtlichen Erlaubnispflicht zu befreien anstatt das Sammlungsgesetz insgesamt aufzuheben. Die Prüfung ergab, dass mit einem Anerkennungsverfahren das Ziel der Entbürokratisierung verfehlt wird: Der Staat ist bei der Regulierung des Sammlungswesens zur Neutralität verpflichtet. Er kann nicht bestimmte Sammlungszwecke privilegieren. Dies gilt auch für die Gemeinnützigkeit. Daraus folgt, dass im Sammlungsrecht z. B. nicht auf das abgaberechtliche Anerkennungsverfahren für gemeinnützige Organisationen zurückgegriffen werden kann. Vielmehr ist eine Regulierung des Sammlungswesens nur dann zulässig, wenn diese die Gefahrenabwehr bezweckt. Es bedürfte also eines eigenständigen Anerkennungsverfahrens im Sammlungsrecht. Dessen Durchführung und die ständige Evaluation der Organisationen dürften in der Verwaltungspraxis allerdings eher zu mehr Aufwand führen, als das Festhalten an dem Erlaubnisvorbehalt.

2. Lebenspartnerschaftsausführungsgesetz und Landesverordnung über die zuständige Behörde zur Entgegennahme namensrechtlicher Erklärungen nach dem Lebenspartnerschaftsgesetz

Keine.

D. Kosten und Verwaltungsaufwand**1. Kosten**

Keine.

2. Verwaltungsaufwand

Die Aufhebung des Sammlungsgesetzes führt bei der Landesregierung und den Kommunalverwaltungen zu Entlastungen, die zwar für die einzelne Behörde nicht allzu hoch anzusetzen, in der Summe jedoch nicht zu unterschätzen sind. So wird für die Landesregierung von einer Einsparung im Umfang von 0,2 Stellen im gehobenen Dienst ausgegangen. Dies entspricht einem Ansatz in Höhe von etwa 16 TEUR jährlich.

3. Auswirkungen auf die private Wirtschaft

Die Sammlungsträger werden entlastet, weil die Durchführung des Erlaubnisverfahrens und die nachfolgende Vorlage von Abrechnungen entfallen.

E. Information des Landtages nach Artikel 22 der Landesverfassung in Verbindung mit dem Parlamentsinformationsgesetz

Der Landtag ist mit Schreiben vom 15. Mai 2007 über das Gesetzesvorhaben informiert worden.

F. Federführung

Innenministerium

**Gesetz zur Aufhebung
des Sammlungsgesetzes,
des Lebenspartnerschaftsausführungsgesetzes und
der Landesverordnung über die zuständige Behörde zur Entgegennahme
namensrechtlicher Erklärungen nach dem Lebenspartnerschaftsgesetz**

§ 1

- (1) Das Sammlungsgesetz vom 10. Dezember 1969 (GVOBl. Schl.-H., S. 276), zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. Dezember 1974 (GVOBl. Schl.-H. S. 455), Zuständigkeiten und Ressortbezeichnungen ersetzt durch Verordnung vom 24. Oktober 1996 (GVOBl. Schl.-H. S. 652), wird aufgehoben.
- (2) Das Lebenspartnerschaftsausführungsgesetz vom 18. Juli 2001 (GVOBl. Schl.-H. S. 96), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Juni 2004 (GVOBl. Schl.-H. S. 153) wird aufgehoben.
- (3) Die Landesverordnung über die zuständige Behörde zur Entgegennahme namensrechtlicher Erklärungen nach dem Lebenspartnerschaftsgesetz vom 6. Juli 2005 (GVOBl. Schl.-H. S. 277) wird aufgehoben.

§ 2

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2009 in Kraft.

Das vorstehende Gesetz wird hiermit ausgefertigt und ist zu verkünden.

Kiel, 2008

Peter Harry Carstensen
Ministerpräsident

Dr. Ralf Stegner
Innenminister

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Die Aufhebung des Sammlungsgesetzes, des Lebenspartnerschaftsausführungsgesetzes und der Landesverordnung über die zuständige Behörde zur Entgegennahme namensrechtlicher Erklärungen nach dem Lebenspartnerschaftsgesetz dient der Verwaltungsmodernisierung und Entbürokratisierung sowie der Rechtsbereinigung.

I. Aufhebung des Sammlungsgesetzes

Zum Schutz der Spendenbereitschaft sind bereits früh gesetzliche Regelungen erlassen worden (z. B. § 11 Nr. 4 Buchst. e der Instruktion für die Oberpräsidenten vom 31. Dezember 1825, GS 1826 S. 1). 1934 wurden die verschiedenen landesrechtlichen Regelungen durch ein Reichsgesetz abgelöst (Reichssammlungsgesetz vom 5. November 1934, RGBl. I S. 1086). Das Reichssammlungsgesetz unterwarf Sammlungen aller Art einer umfassenden Kontrolle. Ziel war es, nationalsozialistische Sammlungszwecke zu begünstigen. Das Reichssammlungsgesetz galt in der Bundesrepublik mit Ausnahme der Sondervorschriften zugunsten der NSDAP zunächst fort. Einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung hielt es aber nicht stand. Das Bundesverfassungsgericht machte dabei deutlich, dass eine Reglementierung des Sammlungswesens ausschließlich aufgrund polizeilicher Erwägungen gerechtfertigt ist. Was den Sammlungszweck angeht, ist der Staat zur Neutralität verpflichtet (BVerfGE 20, S. 150, 156). Das geltende Schleswig-Holsteinische Sammlungsgesetz geht auf einen 1960 von der Innenministerkonferenz gebilligten Musterentwurf zurück. Es trat am 1. Januar 1970 in Kraft und blieb im Wesentlichen unverändert.

Kehrseite des (fürsorglichen) staatlichen Schutzes der Spendenbereitschaft sind Belastungen für Verwaltung und Sammlungsträger, wie sie durch Erlaubnisverfahren, Überwachungs- und andere sammlungsrechtliche Pflichten verursacht werden. Da derart stark eingreifende Kontrollen zur Regulierung des Sammlungswesens aus der Sicht der Gefahrenabwehr nicht zwingend erforderlich sind, können die sich daraus ergebenden Belastungen im Lichte der angestrebten Verwaltungsmodernisierung und Entbürokratisierung nicht gerechtfertigt werden. Vielmehr ist das Subsidiaritätsprinzip zu beachten, wonach der Bürger zunächst eigenverantwortlich seine Rechte wahr-

nimmt und die behördliche Gefahrenabwehr erst dann zum Zuge kommt, wenn ein effektiver Rechtsschutz nicht möglich ist. Im Übrigen kann der mit dem Sammlungsgesetz angestrebte Schutz angesichts der technischen und wirtschaftlichen Entwicklungen des Spendenmarktes nur noch höchst unvollkommen erreicht werden. So unterfallen die neuen Formen des „Fundraisings“ (Fernsehwerbung, Telefonmarketing und Internet-Auftritte) nicht der Erlaubnispflicht. Das Gesetz wird deshalb ersatzlos aufgehoben.

1. Geltendes Recht

Das Sammlungsgesetz sieht ein präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt für Sammlungen vor, deren Seriosität der angesprochene Bürger nicht ohne weiteres überprüfen kann (Straßensammlungen, Haussammlungen, Altmaterialsammlungen und das gemeinnützige Anbieten von Waren oder Dienstleistungen gegen Entgelt). Die Erlaubnispflicht dient der Gefahrenabwehr. Sie soll sicherstellen, dass die Sammlungen ordnungsgemäß durchgeführt und die Sammlungserlöse zweckentsprechend verwendet werden. Sie ermöglicht den Ordnungsbehörden überdies eine Koordinierung der Sammlungstermine. Die erlaubnispflichtigen Sammlungen werden behördlich überwacht. Die Veranstalter müssen Rechenschaft über das Sammlungsergebnis ablegen.

Zuständig für die Durchführung des Sammlungsgesetzes sind die Kreisordnungsbehörden, die aber z. T. die Aufgabe durch öffentlich-rechtlichen Vertrag auf die örtlichen Ordnungsbehörden übertragen haben. Für die Zulassung von Sammlungen, welche die Kreisgrenzen überschreiten, ist das Innenministerium zuständig.

2. Gründe für die Aufhebung des Gesetzes

Bereits 1966 hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass den vom Sammlungswesen typischerweise ausgehenden Gefahren (Spendenbetrug, Nötigung) nicht zwingend mit einem präventiven Verbot mit Erlaubnisvorbehalt begegnet werden muss. Vielmehr kann die Regulierung des Sammlungswesens auch durch weniger stark eingreifende Kontrollen erfolgen (BVerfGE 20, S. 150, 161 f.).

Die erneute Prüfung im Rahmen der Aufgabenkritik ergab, dass die im allgemeinen Ordnungsrecht vorgesehenen Instrumente zur Reglementierung des Sammlungswe-
sens ausreichend sind: Nicht ordnungsgemäße Sammlungen können im Einzelfall
zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit unterbunden, Sammlungser-
löse ggf. sichergestellt werden. Im Vorfeld dazu kann durch einen sog. Gefahrerfor-
schungseingriff anlassbezogen, z. B. aufgrund von Anzeigen aus der Bevölkerung
ermittelt werden, ob ein Einschreiten der Ordnungsbehörde geboten ist.

Zwar trägt die Erteilung sammlungsrechtlicher Erlaubnisse dazu bei, das Vertrauen
der Bürger in ordnungsgemäß durchgeführte Sammlungen zu stärken, so auch durch
die Koordinierung der Sammlungstermine. Dies rechtfertigt aber nicht ein Festhalten
am Erlaubnisvorbehalt. Aufgabe der Ordnungsbehörden ist die Gefahrenabwehr, und
nicht die Stärkung des Vertrauens in die sammelnden Organisationen. Hierfür müs-
sen die Organisationen selbst sorgen. Um den Organisationen Gelegenheit zu ge-
ben, sich auf den Wegfall des sammlungsrechtlichen Erlaubnisvorbehalt einzustellen
und ggf. durch gemeinsame Initiativen das Vertrauen bei den Spendern zu stärken,
z. B. durch Selbstverpflichtungserklärungen, Einführung von Prüfsiegeln, Abstim-
mung von Sammlungsterminen o. ä., sollte das Sammlungsgesetz erst nach einer
angemessenen Übergangszeit Ende 2008 aufgehoben werden.

Für die Aufhebung des Sammlungsgesetzes spricht ferner die geringe wirtschaftliche
Relevanz der Einnahmen aus erlaubnispflichtigen Sammlungen auf dem heutigen
Spendenmarkt. Der Spendenmarkt hat sich in den letzten Jahren stark verändert.
Mittlerweile finden sich dort neben den erlaubnispflichtigen Haus- und Straßensamm-
lungen zahlreiche nicht regulierte Formen des Fundraisings (TV-Werbung, Öffent-
lichkeitsarbeit durch spektakuläre Aktionen, Telefonmarketing, Internet), deren Erlöse
die der erlaubnispflichtigen Sammlungen inzwischen bei weitem übersteigen. So er-
reichen beispielsweise die bei der Stadt Kiel geprüften jährlichen Sammlungserlöse
höchstens einen 4-stelligen Betrag. Dem steht ein bundesweites Spendenaufkom-
men von rund 2,6 Milliarden Euro (2004) gegenüber (Der Spiegel 49/2004, S. 60, 60
ff.).

Mit der Aufhebung des Sammlungsgesetzes folgt Schleswig-Holstein der Rechtsent-
wicklung in den anderen Bundesländern. In Brandenburg, Berlin, Bremen, Hamburg,
Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt sind die Sammlungsge-

setze bereits aufgehoben worden. Das hessische Sammlungsgesetz wird zum 1. Januar 2010 entfallen.

3. Konsequenzen der Aufhebung

Infolge der Aufhebung des Sammlungsgesetzes unterfällt das Sammlungswesen dem allgemeinen Ordnungsrecht. Danach können Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit getroffen werden. Auf dieser Grundlage ist es möglich, nicht ordnungsgemäße Sammlungen zu unterbinden und Sammlungserlöse sicherzustellen.

Im Vorfeld dazu kann durch einen sog. Gefahrerforschungseingriff anlassbezogen ermittelt werden, ob ein Einschreiten der Ordnungsbehörde geboten ist, z. B. indem die Vorlage einer Abrechnung des Sammlungserlöses angeordnet wird. Liegen Anhaltspunkte für eine Straftat vor, kommt die Strafverfolgung zum Zuge. Zu denken ist hier in erster Linie an die Verfolgung von Spendenbetrug. Im Übrigen wird die Mittelverwendung bei gemeinnützigen Organisationen – wie bisher – im Rahmen der Abgabenordnung geprüft.

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. Dies entspricht nicht nur dem gefahrenabwehrrechtlichen Subsidiaritätsprinzip, sondern trägt auch den ordnungspolitischen Zielen der Verwaltungsmodernisierung und Entbürokratisierung Rechnung. 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.

Mit dem Wegfall des Sammlungsgesetzes entfällt die Aufgabe der Regulierung des Sammlungswesens bei den Kreisen und dem Innenministerium. Sie geht in der Aufgabe der allgemeinen Gefahrenabwehr auf. Zuständig hierfür sind die örtlichen Ord-

nungsbehörden. Den Kommunen werden infolge des Wegfalls des Sammlungs-gesetzes keine neue Aufgabe übertragen.

II. Aufhebung des Lebenspartnerschaftsausführungsgesetz und der Landesverord-nung über die zuständige Behörde zur Entgegennahme namensrechtlicher Erklärun-gen nach dem Lebenspartnerschaftsgesetz

Das Lebenspartnerschaftsausführungsgesetz setzte das am 1. August 2001 in Kraft tretenden Gesetzes über die Eingetragene Lebenspartnerschaft (Lebenspartner-schaftsgesetz – LPartG) vom 16. Februar 2001 (BGBl. I S. 266) landesrechtlich um. Als zuständige Behörde sind die Standesbeamtinnen und Standesbeamten bestimmt worden. Das verwaltungsrechtliche Verfahren für die Begründung einer Lebenspart-nerschaft wurde dem der Eheschließung nachgebildet.

Ergänzend zum Lebenspartnerschaftsausführungsgesetz erging die Landesverord-nung über die zuständige Behörde zur Entgegennahme namensrechtlicher Erklärun-gen nach dem Lebenspartnerschaftsgesetz. Die Zuständigkeit der Standesbeamten ist darin um die Entgegennahme namensrechtlicher Erklärungen erweitert worden, die nach der Änderung des Lebenspartnerschaftsrechtes vom 15. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3396) und des Ehe- und Lebenspartnerschaftsnamensrechtes vom 6. Februar 2005 (BGBl. I S. 203) vorgesehen sind.

Am 1. Januar 2009 wird das Personenstandsrechtsreformgesetz vom 23. Februar 2007 (BGBl. I S. 122) im Kraft treten. Das Gesetz sieht vor, dass die personen-standsrechtlichen Vorschriften auf die Begründung der Lebenspartnerschaft entspre-chend anzuwenden sind. Das Bundesrecht ist damit den landesrechtlichen Zustän-digkeits- und Verfahrensregelungen gefolgt. Jene sind infolgedessen entbehrlich, so dass mit Inkrafttreten des Personenstandsrechtsreformgesetzes am 1. Januar 2009 das Lebenspartnerschaftsausführungsgesetz und die Landesverordnung über die zuständige Behörde zur Entgegennahme namensrechtlicher Erklärungen nach dem Lebenspartnerschaftsgesetz entfallen können.

B. Einzelbegründung

Zu § 1

Durch § 1 werden das Sammlungsgesetz, das Lebenspartnerschaftsausführungsgesetz und die Landesverordnung über die zuständige Behörde zur Entgegennahme namensrechtlicher Erklärungen nach dem Lebenspartnerschaftsgesetz aufgehoben.

Zu § 2

§ 2 sieht vor, dass das Gesetz erst zum 1. Januar 2009 in Kraft tritt. Auf diese Weise bleibt den Trägern von Sammlungen ausreichend Zeit, auf den Wegfall der Erlaubnispflicht zu reagieren und ggf. durch gemeinsame Initiativen das Vertrauen bei den Spendern zu stärken. Im Hinblick auf das Lebenspartnerschaftsausführungsgesetz und die Landesverordnung über die zuständige Behörde zur Entgegennahme namensrechtlicher Erklärungen nach dem Lebenspartnerschaftsgesetz kommt hinzu, dass die dortigen Zuständigkeits- und Verfahrensregelungen erst mit Inkrafttreten des Personenstandsrechtsreformgesetzes am 1. Januar 2009 entbehrlich werden.