Staats- und Universitätsbibliothek Bremen
Staats-archiv Bremen
BREMISCHE BÜRGERSCHAFT

Kooperationsprojekt - Digitalisierung Drucksachen der Bremischen Bürgerschaft

Drucksachenabteilung: Drucksachenabteilung / 1
Landtag, 6. Wahlperiode: 1963-67

30.05.1967 - Nr. 136 Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft

Staats-und Universitätsbibliothek Bremen - Digitale Sammlungen

Visual Library

Bremische Bürgerschaft (Landtag)

6. Wahlperiode

Drucksachenabteilung I — Mitteilungen und Antworten des Senats

Nr. 136

Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft (Landtag)

vom 30. Mai 1967

Bremisches Sammlungsgesetz

Der Senat überreicht der Bürgerschaft (Landtag) den Entwurf eines Bremischen Sammlungsgesetzes, dem die Deputation für Inneres in ihrer Sitzung am 19. Mai 1967 zugestimmt hat.

Der Senat bittet die Bürgerschaft (Landtag), den Gesetzentwurf in der nachstehenden Fassung zu beschließen.

Bremisches Sammlungsgesetz

Der Senat verkündet das nachstehende von der Bürgerschaft (Landtag) beschlossene Gesetz:

§ 1

Erlaubnisbedürftige Sammlungen

(1) Wer eine Sammlung von Geld- oder Sachspenden oder geldwerten Leistungen durch unmittelbares Einwirken von Person zu Person

a) auf Straßen oder Plätzen, in Gastwirtschaften, Schankwirtschaften oder in anderen jedermann zugänglichen Räumen (Straßensammlungen),

b) von Haus zu Haus, insbesondere mit Sammellisten (Haussammlungen), veranstalten will, bedarf hierzu der Erlaubnis.

(2) Als erlaubnisbedürftige Sammlungen gelten auch

a) der Vertrieb von Waren in den Formen des Absatzes 1, wenn dabei durch einen ausdrücklichen Hinweis auf die Verwendung des Erlöses, auf die Gemeinnützigkeit des Veranstalters oder in sonstiger Weise beim Käufer der Eindruck erweckt werden kann, daß er durch den Kauf der Ware gemeinnützige oder mildtätige Zwecke fördere; dies gilt nicht für den Vertrieb von Blindenwaren nach dem Blindenwarenvertriebsgesetz vom 9. April 1965 (BGBl. I S. 511);

b) der Verkauf von Eintrittskarten für öffentliche Konzerte, die mit dem Hinweis darauf veranstaltet werden, daß ein oder mehrere blinde Künstler mitwirken.

(3) Keiner Erlaubnis bedürfen Haussammlungen, die eine Vereinigung unter ihren Angehörigen oder ein sonstiger Veranstalter innerhalb eines mit ihm durch persönliche Beziehungen verbundenen Personenkreises durchführt.

§ 2

Voraussetzungen für die Sammlungserlaubnis

(1) Die Erlaubnis ist zu erteilen,

a) wenn keine Gefahr besteht, daß durch die Sammlung oder durch die Verwendung des Sammlungsertrages die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gestört wird,

b) wenn genügende Gewähr für die ordnungsmäßige Durchführung der Sammlung und für die zweckentsprechende einwandfreie Verwendung des Sammlungsertrages gegeben ist,

c) wenn nicht zu befürchten ist, daß die Unkosten der Sammlung in einem offensichtlichen Mißverhältnis zu dem Reinertrag der Sammlung stehen werden,

d) wenn in den Fällen des § 1 Absatz 2 gewährleistet ist, daß mindestens ein Viertel des Verkaufspreises für gemeinnützige oder mildtätige Zwecke verbleibt.

(2) Die Erlaubnis kann davon abhängig gemacht werden, daß der Antragsteller

a) einen anderen Zweck ersatzweise angibt, wenn der angegebene Sammlungszweck nur mit einem bestimmten Mindesterfolg verwirklicht werden kann und zweifelhaft ist, ob der benötigte Sammlungsertrag erreicht wird,

b) einen weiteren Zweck hilfsweise für den Fall angibt, daß die Sammlung mehr einbringen sollte, als für den angegebenen Zweck benötigt wird.

(3) Die Erlaubnis soll versagt werden, wenn die gleichzeitige Durchführung oder Häufung mehrerer Sammlungen in demselben Gebiet voraussichtlich zu einer erheblichen Belästigung des Publikums führen würde.

§ 3

Form und Inhalt der Erlaubnis

(1) Die Erlaubnis ist schriftlich für eine bestimmte Zeit und für einen bestimmten Sammlungszweck zu erteilen. Sie hat das Gebiet, in dem gesammelt werden darf, und die Art der Sammlung (§ 1 Absatz 1 und 2) anzugeben.

(2) Die Erlaubnis kann unter Auflagen erteilt werden, die sich auf die Art und Weise der Sammlung und ihre Überwachung, auf die Verwendung des Sammlungsertrages (§ 2 Absatz 2), die Höhe der Unkosten, den Schutz jugendlicher Sammler und auf die Prüfung der Abrechnung beziehen.

§ 4

Rücknahme, Widerruf und nachträgliche Einschränkung der Erlaubnis

(1) Die Erlaubnis kann zurückgenommen werden,

a) wenn ihre Erteilung dem bestehenden Recht widersprach und noch widerspricht,

b) wenn nachträglich bekannt wird, daß bei ihrer Erteilung Versagungsgründe nach § 2 Absatz 1 vorgelegen haben, insbesondere wenn der Veranstalter die Erlaubnis durch in wesentlicher Beziehung unrichtige oder unvollständige Angaben erwirkt hat.

(2) Die Erlaubnis kann widerrufen oder eingeschränkt werden,

a) wenn nachträglich Tatsachen eintreten, die die Versagung der Erlaubnis nach § 2 Absatz 1 rechtfertigen würden,

b) wenn der Veranstalter eine Auflage (§ 3 Absatz 2) innerhalb einer ihm gesetzten Frist nicht erfüllt.

(3) Wenn die Erlaubnis nach Beginn der Sammlung zurückgenommen oder widerrufen wird, kann die Erlaubnisbehörde bestimmen, für welchen Zweck der Ertrag zu verwenden ist. Der mutmaßliche Wille der Spender ist zu berücksichtigen.

§ 5

Pflichten des Veranstalters

Der Veranstalter hat der Erlaubnisbehörde oder der von ihr bestimmten Stelle

a) eine Abrechnung über das Ergebnis der Sammlung, die entstandenen Sammlungsunkosten und die Verwendung des Ertrages vorzulegen,

b) auf Anforderung die zur Prüfung der Abrechnung erforderlichen Unterlagen vorzulegen sowie die zur Überwachung und Prüfung der Sammlung erforderlichen Auskünfte zu geben.

§ 6

Änderung des Sammlungszweckes

(1) Der Sammlungsertrag darf nur mit Genehmigung der Erlaubnisbehörde ganz oder teilweise für einen anderen als den in der Erlaubnis angegebenen Sammlungszweck verwendet werden. Zum Sammlungsertrag gehören auch die damit beschafften Gegenstände.

(2) Stellt sich nachträglich heraus, daß der vorgesehene Sammlungszweck nicht zu verwirklichen ist, und ist der Veranstalter nicht bereit oder nicht in der Lage, einen anderen Sammlungszweck vorzuschlagen, so ist der Sammlungsertrag unter Berücksichtigung des mutmaßlichen Willens der Spender einem von der Erlaubnisbehörde bestimmten Zweck zuzuführen. Das gleiche gilt für Sammlungsüberschüsse (§ 2 Absatz 2 Buchstabe b).

§ 7

Treuhänder

(1) Die Erlaubnisbehörde kann einen Treuhänder für die Verwaltung des Sammlungsertrages bestellen, wenn

a) die Erlaubnis nach Beginn der Sammlung nach § 4 zurückgenommen oder widerrufen wird oder

b) sich bei der Durchführung und Abwicklung einer Sammlung erhebliche Mißstände zeigen, die eine zweckentsprechende Verwendung des Sammlungsertrages gefährden und sich nicht auf andere Weise beseitigen lassen.

(2) Der Treuhänder übt das Verwaltungs- und Verfügungsrecht über die gesammelten Beträge zum Zwecke seiner bestimmungsgemäßen Verwendung aus. Er führt die Geschäfte unter Aufsicht der Erlaubnisbehörde und hat die Pflichten des Veranstalters zu erfüllen. Er ist berechtigt, die gesammelten Beträge in Besitz zu nehmen sowie die Geschäftsräume und die Wohnung des Veranstalters zu betreten. Der Veranstalter verliert die Befugnis, über die gesammelten Beträge zu verfügen.

§ 8

Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen

(1) Kinder unter 14 Jahren dürfen zum Sammeln nicht herangezogen werden. Dies gilt auch für Haussammlungen im Sinne des § 1 Absatz 3 und des § 11 Absatz 1 Buchstabe c.

(2) Jugendliche vom 14. bis zum 18. Lebensjahre dürfen nur bei Straßensammlungen und nur bis zum Eintritt der Dunkelheit eingesetzt werden; die Erlaubnisbehörde kann im Einzelfall Ausnahmen zulassen, wenn eine Gefährdung der Jugendlichen nicht zu befürchten ist.

§ 9

Zuständige Behörden

Erlaubnisbehörde ist

a) der Senator für Inneres, wenn sich die Sammlung auf das Gebiet des Landes Bremen oder der Stadtgemeinde Bremen erstrecken soll,

b) der Magistrat der Stadt Bremerhaven, wenn sich die Sammlung auf das Gebiet der Stadtgemeinde Bremerhaven erstrecken soll.

§ 10

Bußgeldvorschriften

(1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig

1. Der Erlaubnisbehörde gegenüber unrichtige oder unvollständige Angaben macht, um sich die Sammlungserlaubnis zu erschleichen,
2. eine erlaubnisbedürftige Sammlung ohne Erlaubnis veranstaltet,
3. einer mit der Erlaubnis nach § 3 Absatz 2 erteilten Auflage zuwiderhandelt,
4. den Sammlungsertrag einem anderen als dem erlaubten oder dem von der zuständigen Behörde bestimmten Zweck zuführt,
5. der Vorlage- oder Auskunftspflicht nach § 5 innerhalb einer ihm gesetzten Frist nicht nachkommt,
6. dem nach § 7 bestellten Treuhänder die gesammelten Beträge oder einen Teil davon vorenthält oder entzieht,
7. ein Kind oder einen Jugendlichen entgegen § 8 zu einer Sammlung heranzieht.

(2) Die Ordnungswidrigkeit kann, wenn sie

1. vorsätzlich begangen wird, mit einer Geldbuße bis zu zehntausend Deutsche Mark,
2. fahrlässig begangen wird, mit einer Geldbuße bis zu fünftausend Deutsche Mark

geahndet werden.

(3) Begeht jemand eine nach Absatz 1 und 2 mit Geldbuße bedrohte Handlung und ist der Veranstalter der Sammlung ein Unternehmen, eine juristische Person oder eine Personenvereinigung, so kann gegen den Inhaber oder Leiter des Unternehmens oder deren gesetzlichen Vertreter oder gegen ein Mitglied des zur gesetzlichen Vertretung berufenen Organs der juristischen Person oder gegen ein vertretungsberechtigtes Mitglied der Personenvereinigung eine Geldbuße festgesetzt werden, wenn sie vorsätzlich oder fahrlässig ihre Aufsichtspflicht verletzt haben und der Verstoß hierauf beruht. Die Geldbuße beträgt bei vorsätzlicher Aufsichtspflichtverletzung bis zu zehntausend Deutsche Mark, bei fahrlässiger Aufsichtspflichtverletzung bis zu fünftausend Deutsche Mark.

(4) Begeht ein Mitglied des zur gesetzlichen Vertretung berufenen Organs einer juristischen Person oder ein vertretungsberechtigtes Mitglied einer Personenvereinigung eine Ordnungswidrigkeit nach Absatz 1 bis 3, so kann die Geldbuße nach diesen Vorschriften auch gegen die juristische Person oder die Personenvereinigung festgesetzt werden.

(5) Der Sammlungsertrag einer nicht erlaubten Sammlung und die damit beschafften Gegenstände können nach den §§ 18 bis 26 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten vom 25. März 1952 (BGBl. I S. 177) eingezogen werden. Der eingezogene Sammlungsertrag und die eingezogenen Gegenstände sind einem gemeinnützigen Zweck zuzuführen; dem mutmaßlichen Willen der Spender ist nach Möglichkeit Rechnung zu tragen.

(6) Das Unterwerfungsverfahren nach § 67 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten ist zulässig.

(7) Zuständige Verwaltungsbehörden im Sinne des § 73 Absatz 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten sind die Ortspolizeibehörden. Diese Behörden entscheiden auch über die Abänderung und Aufhebung eines rechtskräftigen, gerichtlich nicht nachgeprüften Bußgeldbescheides (§ 66 Absatz 2 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten).

§ 11

Sammlungen der Kirchen,
Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften

(1) Das Gesetz ist nicht anzuwenden auf Sammlungen, die von Kirchen, Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften, die Körperschaften des öffentlichen Rechts sind,

a) auf ihnen gehörenden Grundstücken, in Kirchen oder sonstigen, dem Gottesdienst oder der Pflege der Weltanschauung dienenden Räumen,

b) in örtlichem Zusammenhang mit kirchlichen, anderen religiösen oder der Pflege der Weltanschauung dienenden Veranstaltungen,

c) in Form von Haussammlungen bei ihren Angehörigen

durchgeführt werden.

(2) Das Gesetz ist ferner nicht anzuwenden auf Sammlungen, die von Orden und religiösen Kongregationen nach ihren kirchlich genehmigten Regeln zur Bestreitung ihres Lebensunterhaltes durchgeführt werden.

§ 12

Einschränkung von Grundrechten

Durch dieses Gesetz werden im Rahmen des Artikels 19 Absatz 2 des Grundgesetzes das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung und das Recht auf Eigentum (Artikel 13 und 14 des Grundgesetzes) eingeschränkt.

§ 13

Schlußbestimmungen

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

A) Allgemeines

I. Entwicklung des Sammlungsrechts

1. Das Sammeln und Geben von Spenden für vorzugsweise gemeinnützige, mildtätige und kulturelle Zwecke ist im besonderen Maß Ausdruck tätigen Gemeinsinns. Zum Schutz dieser unentbehrlichen privaten Mitwirkung an der Erfüllung sozialer Aufgaben im weitesten Sinne hat sich schon früh die Notwendigkeit ergeben, das Sammlungswesen unter dem Gesichtspunkt der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gesetzlich zu regeln. Nachdem bereits vor dem ersten Weltkrieg einzelne landesrechtliche Regelungen bestanden, wurde das Sammlungsrecht reichsrechtlich erstmals während des ersten Weltkrieges geregelt, als sich einige Mißstände bei Sammlungen zugunsten Kriegsbeschädigter und -hinterbliebener zeigten. Gestützt auf besondere Ermächtigungen während der Kriegszeit erließ der Bundesrat die Verordnung über die Regelung der

Kriegswohlfahrtspflege vom 22. Juli 1915 (RGBl. I S. 449). Dieser folgte die Verordnung über die Wohlfahrtspflege während des Krieges vom 15. Februar 1917 (RGBl. I S. 143).

2. Diese Verordnung bildete die Grundlage für die weitere Rechtsentwicklung. Es folgte das Reichssammlungsgesetz vom 5. November 1934 (RGBl. I S. 1086) mit der Durchführungsverordnung vom 14. Dezember 1934 (RGBl. I S. 1250). Das Reichssammlungsgesetz übernahm die Vorschriften der Bundesratsverordnung, erweiterte jedoch die genehmigungspflichtigen Tatbestände der Sammlungen und sammlungsähnlichen Veranstaltungen. Sammlungen aller Art wurden damit einer umfassenden staatlichen Kontrolle unterworfen. Es enthielt eine Sondervorschrift zugunsten der damaligen NSDAP, die dem Gesetz nicht unterlag. Die Durchführungsverordnung bestimmte schließlich in ihrem § 4, daß Sammlungen nur genehmigt werden durften, wenn für ihre Durchführung ein hinreichendes öffentliches Bedürfnis bestand. Damit hatten es die staatlichen Genehmigungsbehörden in der Hand, das Sammlungswesen durch die Genehmigungspraxis nach eigenen Vorstellungen zu lenken.

3. Das Reichssammlungsgesetz wurde nach Erlaß des Grundgesetzes als fortgeltendes Landesrecht angesehen, wobei lediglich die Sondervorschriften zugunsten der NSDAP als gegenstandslos behandelt wurden. So hat das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 1. März 1960 (BVerwG IC 150/58 — BVerwGE Band 10 S. 199) das Reichssammlungsgesetz als gültig betrachtet, die Bedürfnisprüfung des § 4 der Durchführungsverordnung jedoch als mit dem Grundrecht des Artikels 2 GG nicht vereinbar bezeichnet.

4. Der Deutsche Bundestag hat im Jahre 1960 beim Bundesverfassungsgericht einen Antrag auf Normenkontrolle wegen des Sammlungsgesetzes gestellt. In diesem Verfahren hat das Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 5. August 1966 (1 BvF 1/61 — BVerfGE Band 20 S. 150 — Neue Juristische Wochenschrift 1966 S. 1651) entschieden, daß das Sammlungsgesetz nichtig ist. Das Bundesverfassungsgericht stützt seine Entscheidung auf die Erwägung, daß die Durchführung von Sammlungen und sammlungsähnlichen Veranstaltungen Ausfluß der in Artikel 2 Absatz 1 GG gewährleisteten allgemeinen Handlungsfreiheit, insbesondere der sich hieraus ergebenden Befugnis, im Rahmen von Sammlungen karitativ tätig zu werden, ist. Dieses Grundrecht werde durch das Sammlungsgesetz unzulässig eingeschränkt. Es sei verfassungswidrig, die Durchführung von Sammlungen schlechthin zu verbieten und den Sammlungsträgern auch bei Erfüllung der im Sammlungsgesetz niedergelegten Voraussetzungen keinen Rechtsanspruch auf die Genehmigung zu gewähren, sondern es der Verwaltung zu überlassen, nach eigenem Ermessen vom Verbot des Sammelns eine Befreiung zu erteilen. Das Bundesverfassungsgericht geht zwar auch davon aus, daß der Gesetzgeber nicht gehindert ist, ein präventives Prüfungsverfahren anzuordnen und die Rechtsausübung von einer behördlichen Erlaubnis abhängig zu machen, jedoch müsse das Prüfungsverfahren der Gefahr angepaßt sein, der es begegnen solle. Das Gebot der Verhältnismäßigkeit müsse beachtet werden. Art und Umfang der staatlichen Kontrollen müßten der tatsächlichen Situation, für die sie geschaffen würden, adäquat sein. Welche Voraussetzungen für die Erteilung der Genehmigung gegeben sein müssen, bzw. aus welchen Gründen die Genehmigung versagt werden dürfe, müsse sich aus dem Gesetz selbst ergeben und dürfe nicht der Entscheidung der Verwaltungsbehörde überlassen bleiben. Auch insoweit sei das Sammlungsgesetz verfassungswidrig.

Das Bundesverfassungsgericht hat also die Möglichkeit einer gesetzlichen Regelung des Sammlungswesens in „Übereinstimmung mit der Verfassung" durchaus für zulässig erklärt und hat in diesem Zusammenhang ausgeführt, es sei verfassungsrechtlich „nicht zu beanstanden, wenn zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, zur Vermeidung von Betrügereien, von unlauterem Wettbewerb und sonstigen Ordnungswidrigkeiten das Sammlungswesen gesetzlich geordnet werde; diese ‚polizeilichen' Gesichtspunkte müßten aber auch im wesentlichen für die Grenze staatlicher Beaufsichtigung maßgebend sein".

II. Grundzüge des Sammlungswesens

1. Auch in einem demokratischen Staat ist im bestimmten Umfang eine gesetzliche Regelung des Sammlungswesens notwendig. Ein Verzicht auf jede behördliche Kontrolle hätte zur Folge, daß auch solche Personen ungehindert Sammlungen durchführen könnten, bei denen keine Gewähr für die ordnungsmäßige Durchführung der Sammlung oder für die einwandfreie Verwendung des Sammlungsertrages gegeben ist. In solchen Fällen ist nicht immer der Tatbestand des Betruges (§ 263 StGB) erfüllt, so daß zur Abwehr von Gefahren auch die Möglichkeit des Eingriffs der zuständigen Verwaltungsbehörde gegeben sein muß. Es ist weiter zu berücksichtigen, daß Straßen- und Haussammlungen auch dann, wenn gegen die Person des Veranstalters keine Bedenken bestehen, zumindest teilweise zu einer unmittelbaren Störung der öffentlichen Ordnung im Straßenverkehr oder zu einer untragbaren Belästigung des Publikums führen können.

Jede gesetzliche Regelung des Sammlungswesens muß sich im Rahmen der durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts gezeigten Grenzen halten. Sammlungen können daher im wesentlichen nur noch insoweit einer staatlichen Kontrolle unterworfen werden, als diese zur Abwehr von Gefahren und zur Vermeidung von Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung erforderlich ist.

2. Die Innenminister der Bundesländer hatten sich bereits im Jahre 1960 mit der Neuordnung des Sammlungsrechts befaßt und einen Musterentwurf für ein Landessammlungsgesetz erarbeitet. Die Mehrzahl der Länder hat jedoch bisher mit Rücksicht auf das Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht davon abgesehen, ein Landessammlungsgesetz zu erlassen. Lediglich Nordrhein-Westfalen und Bayern haben vor dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts Landessammlungsgesetze erlassen:

   a) Sammlungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen vom 22. Mai 1962 (GVBl. S. 265),

   b) Bayerisches Sammlungsgesetz vom 11. Juli 1963 (GVBl. S. 147).

Die Interessen der überörtlich tätigen Sammlungsträger erfordern es, das Sammlungsrecht im Bundesgebiet möglichst einheitlich zu gestalten. Die Innenminister der Länder haben daher nunmehr den Musterentwurf eines Sammlungsgesetzes gebilligt, der auf dem Sammlungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen beruht. Hierbei wurde von der Erwägung ausgegangen, daß das Bayerische Sammlungsgesetz Sammlungen in stärkerem Umfang einer Erlaubnispflicht unterwirft als das Sammlungsgesetz Nordrhein-Westfalens. Das Sammlungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen enthält nur Regelungen, die zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung erforderlich sind. Inzwischen hat auch Berlin auf dieser Grundlage ein neues Sammlungsgesetz erlassen (Sammlungsgesetz vom 15. Februar 1967 — GVBl. S. 362 —).

3. Entsprechend dem Sammlungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen bedürfen nach dem Entwurf nur noch solche Sammlungen einer Erlaubnis, bei denen aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auf eine vorbeugende staatliche Kontrolle nicht verzichtet werden kann. Wie in der Begründung zu den einzelnen Vorschriften näher ausgeführt wird, trifft diese Voraussetzung nur für die Straßen- und Haussammlungen zu, da diese in der Öffentlichkeit besonders bemerkt werden. Im Vergleich zum Sammlungsgesetz von 1934 können folgende Sammlungsformen ohne Erlaubnis veranstaltet werden:

   a) Sammlung durch Versendung von Werbeschreiben (Briefsammlungen),

   b) Sammlung durch Aufrufe in der Presse, im Rundfunk und im Fernsehen,

   c) Verkauf von Gegenständen, deren Wert in keinem Verhältnis zu dem geforderten Preis steht,

   d) die Aufforderung zum Eintritt in eine Vereinigung, auch wenn es überwiegend auf die Erlangung von Geld- oder geldwerten Leistungen ankommt,

   e) der Verkauf von Karten zum Eintritt zu öffentlichen Veranstaltungen auf öffentlichen Straßen und Plätzen, in Gast- oder Vergnügungsstätten, von Haus zu Haus oder sonst von Person zu Person,

   f) die Durchführung einer öffentlichen Veranstaltung, die mit dem Hinweis auf gemeinnützige oder mildtätige Zwecke angekündigt wird,

   g) Werbung für den Bezug von Waren mit dem Ziel, daß der Käufer sie kostenlos oder verbilligt an Dritte abgibt — Patenauftragswerbung —.

4. Neben dem Fortfall der Bedürfnisprüfung besteht der wichtigste Unterschied zur Rechtslage während der Geltung des Sammlungsgesetzes von 1934 im Wegfall der Erlaubnispflicht für die Versendung von Werbeschreiben und für Aufrufe in Presse, Rundfunk und Fernsehen. Es besteht kein Grund, diese Sammlungsformen einer Erlaubnispflicht zu unterwerfen. Hier sind keine ordnungsrechtlichen Interessen erkennbar, welche eine Erlaubnispflicht rechtfertigen würden. Es muß dem Staatsbürger überlassen bleiben, zu entscheiden, ob er auf einen ihm zugehenden Werbebrief oder einen öffentlichen Aufruf reagiert und eine Spende überweist. Die Art dieser Sammlungen läßt genügend Zeit, um sich über die Seriösität und Förderungswürdigkeit des Sammlungsträgers zu unterrichten. Hierfür stehen das Deutsche Zentralinstitut für soziale Fragen (Archiv für Wohlfahrtspflege) in Berlin sowie der Arbeitskreis Spendenwesen der Deutschen Gewerblichen Wirtschaft in Bonn zur Verfügung.

   Auch die von Schleswig-Holstein angeregte Regelung, nach der für Sammlungen durch Spendenbriefe und durch öffentliche Aufrufe eine Auskunftspflicht gegenüber den Genehmigungsbehörden eingeführt und die Möglichkeit eröffnet werden soll, in bestimmten Fällen die Sammlung zu verbieten, wird nicht für erforderlich gehalten. Da die Anforderung von Auskünften und Unterlagen gerichtlich nachprüfbare Verwaltungsakten sind, kann sich ein solches Verfahren über einen längeren Zeitraum hinstrecken, wodurch die Behörden über Gebühr belastet würden. Dasselbe gilt für das Verbot von Sammlungen. Wenn der Verdacht einer strafbaren Handlung besteht, ist es Aufgabe der Staatsanwaltschaft, der Sache nachzugeben.

   In dem Berliner Sammlungsgesetz ist die von Schleswig-Holstein vorgeschlagene Regelung aufgenommen worden.

5. Es ist die Frage geprüft worden, ob für die Sammlungen der politischen Parteien eine Sonderregelung getroffen werden soll. Der Gesetzentwurf sieht davon ab. Die Parteien haben bisher Straßen- und Haussammlungen nicht veranstaltet; die Gründe, die dafür sprechen, Straßen- und Haussammlungen einer Erlaubnispflicht zu unterwerfen, insbesondere die Notwendigkeit, die Termine dieser Sammlungen miteinander abzustimmen, treffen auch für die Sammlungen der politischen Parteien zu, falls sie ausnahmsweise eine solche Sammlung durchführen wollen.

B) Einzelbestimmungen

Zu § 1

Zu Absatz 1

Straßen- und Haussammlungen spielen sich in der Öffentlichkeit ab. Die Art dieser Sammlungen ist daher unabhängig von der Person des Veranstalters geeignet, Störungen der öffentlichen Ordnung, insbesondere im Straßenverkehr, herbeizuführen. Der Staatsbürger, der von einem Sammler um eine Spende gebeten wird, ist regelmäßig nicht in der Lage, zu prüfen, ob es sich um einen seriösen Veranstalter handelt, andererseits aber gezwungen, sich sofort zu entscheiden, ob er eine Spende geben will. Gründe der öffentlichen Sicherheit und Ordnung erfordern es daher, Straßen- und Haussammlungen einer Erlaubnispflicht zu unterwerfen. Die Einführung einer Erlaubnispflicht für diese Sammlungsformen schützt den Staatsbürger vor Betrügern und die Sammler vor dem Vorwurf der strafbaren Bettelei (§ 361 Nr. 4 StGB).

Die Begriffe der Straßensammlung und der Haussammlung sind aus dem Sammlungsgesetz von 1934 übernommen. Eine Sammlung ist die Aufforderung zu spenden. Nur der Veranstalter der Sammlung, das heißt derjenige, der um Spenden bittet oder durch seine Beauftragten darum bitten läßt, bedarf der Erlaubnis. Die Hingabe von Spenden in jeder Form — auch ohne Auf-

forderung — ist dagegen unbeschränkt zulässig. Eine besondere Hervorhebung im Gesetz, daß nur „öffentliche" Haus- und Straßensammlungen einer Erlaubnis bedürfen, ist nicht notwendig, da jede Straßen- oder Haussammlung von Natur aus öffentlicht ist. Eine Ausnahme bildet insoweit nur der in Absatz 3 genannte Tatbestand. Die Ankündigung einer Sammlung, gleichgültig, ob sie bereits erlaubt ist oder ob die Erlaubnis noch aussteht, unterliegt keinen Beschränkungen. Auch kann jedermann ohne Einschränkung eine von dritter Seite veranstaltete Sammlung durch empfehlende Worte oder Aufrufe unterstützen. Voraussetzung ist allerdings, daß die Ankündigung oder Werbung nicht selbst eine Sammlung darstellt, d. h. eine Aufforderung, hier und jetzt zu spenden.

Mit der Bezeichnung „Straßensammlungen" in Buchstabe a sind Sammlungen gemeint, die entweder auf Straßen und Plätzen veranstaltet oder von hieraus auf Gastwirtschaften, Schankwirtschaften oder auf andere jedermann zugängliche Räume ausgedehnt werden. Dazu gehören auch beispielsweise Sammlungen, die von Gastwirtschaft zu Gastwirtschaft unter den dortigen Gästen durchgeführt werden.

Mit der Bezeichnung „Haussammlungen" in Buchstabe b sind nur solche Sammlungen gemeint, bei denen die Sammler von „Haus zu Haus" oder wahllos in die Häuser gehen, um die Bewohner zu einer Spende aufzufordern.

Zu Absatz 2

Der Vertrieb von Waren unter Hinweis auf gemeinnützige oder mildtätige Zwecke ist keine Sammlung im Sinne des Absatzes 1, weil dem Preis (Spende) eine Leistung in Form von Ware gegenübersteht. Durch einen Hinweis auf Gemeinnützigkeit oder Mildtätigkeit soll jedoch bei dem Käufer der Eindruck erweckt werden, daß der Kauf der Ware gleichzeitig ein gutes Werk sei.

Die Erfahrung hat gezeigt, daß diese Form des Warenvertriebs gelegentlich aus unlauteren Motiven vorgenommen wird; obwohl bei dem Käufer der Eindruck erweckt wird, ein Teil des Erlöses fließe gemeinnützigen oder mildtätigen Zwecken zu, geschieht dies tatsächlich nicht oder nur in einem zu geringen Umfang. Diese Form des Warenvertriebes bedarf deshalb einer vorherigen Kontrolle, jedoch nach dem Grundgedanken des Gesetzentwurfs auch nur insoweit, als die Ware auf Straßen und Plätzen usw. oder von Haus zu Haus vertrieben wird. Der Vorbehalt zugunsten des Vertriebes von Blindenwaren nach dem Gesetz vom 9. April 1965 soll sicherstellen, daß Blindenwaren im Rahmen dieses Gesetzes ungehindert vertrieben werden können.

Die Vorschrift des Buchstabens b ist erforderlich, weil sich beim Verkauf von Eintrittskarten für Blinden-Konzerte in der Vergangenheit Mißstände gezeigt haben. Von vielen Käufern wird die Eintrittskarte auch lediglich als Spende angesehen, da sie nicht beabsichtigen, das Konzert zu besuchen.

Zu Absatz 3

Die Haussammlung einer Vereinigung unter ihren Mitgliedern wendet sich nicht an jedermann, sondern nur an Personen, die der Vereinigung besonders verbunden sind. Hierunter fallen auch Religionsgesellschaften und Weltanschauungsgemeinschaften, die nicht Körperschaften des öffentlichen Rechts sind, wenn diese unter ihren Mitgliedern sammeln. Eine solche Sammlung ist nicht öffentlich und bedarf keiner behördlichen Überwachung. Für Kirchen, Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften des öffentlichen Rechts gilt die Sondervorschrift in § 11 Absatz 1 Buchstabe c. Keiner Erlaubnis bedürfen auch sonstige Veranstalter, wenn ihre Sammlungstätigkeit auf einen Personenkreis beschränkt ist, der mit ihnen durch persönliche Beziehungen (Verwandschaft, Bekanntschaft) verbunden ist.

Zu § 2

Zu Absatz 1

Die Voraussetzungen für die Erteilung einer Sammlungserlaubnis sind auf Gesichtspunkte der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung abgestellt.

Buchstabe a soll gewährleisten, daß die Sammlung selbst, das heißt sowohl die werbenden Maßnahmen des Veranstalters wie auch das Verhalten der Sammler in der Öffentlichkeit, die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht gefährdet. Das wäre zum Beispiel der Fall, wenn Sammlungen zu verbotenen Zwecken durchgeführt werden oder wenn durch die Art und Weise der Werbung auf der Straße etwa der Verkehr behindert wird.

Auch Buchstabe b dient der Gefahrenabwehr; der Bürger muß bei einer behördlich genehmigten Sammlung darauf vertrauen können, daß diese Sammlung nicht nur in ihren äußeren Erscheinungsformen, sondern auch in ihrer inneren Abwicklung bis zur Ausschüttung der Spenden für den vorgesehenen Zweck einwandfrei abläuft.

Buchstabe c beruht auf der Erwägung, daß die Spender bei einer behördlich erlaubten Sammlung davon ausgehen, ein Reinertrag sei gesichert. Sammlungen, bei denen von vornherein ersichtlich ist, daß ein zu hoher Anteil des Sammlungsertrages allein zur Dekkung der Sammlungsunkosten verwendet werden muß, sollen daher nicht genehmigt werden.

Die Bestimmung des Buchstabens d soll verhindern, daß bei einem Warenvertrieb nach § 1 Absatz 2 dem als Werbemittel benutzten mildtätigen oder gemeinnützigen Zweck lediglich ein Betrag zugeführt wird, der zu dem erzielten Reinerlös in keinem Verhältnis steht. Der Satz von einem Viertel des Verkaufspreises ist vom Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 1. März 1960 ausdrücklich für zulässig befunden worden.

Zu Absatz 2

Diese Vorschrift beruht auf den Erfahrungen der Praxis. Entsprechende Auflagen wurden bereits zur Zeit der Geltung des Sammlungsgesetzes von 1934 erteilt, so daß es angebracht erscheint, hierfür im Gesetz eine Rechtsgrundlage vorzusehen. Die Vorschrift dieses Absatzes wird nur in den Fällen anzuwenden sein, in denen der Sammlungszweck einen vorher bestimmbaren Betrag erfordert, insbesondere bei Sammlungen zur Errichtung von Bauten.

Zu Absatz 3

Das Zusammentreffen mehrerer Sammlungen zur gleichen Zeit kann u. U. zu einer erheblichen Belästigung des Publikums oder zu einer Gefährdung der Leichtigkeit des Verkehrs führen, so daß eine Störung

der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gegeben sein kann. Die zuständige Behörde muß deshalb in die Lage versetzt werden, bei Anträgen auf zeitlich und örtlich zusammenfallende Straßen- und Haussammlungen die Anträge der verschiedenen Sammlungsträger miteinander abzustimmen. In der bisherigen Praxis ist kein Antrag auf Erteilung einer Sammlungserlaubnis mit der Begründung abgelehnt worden, für den beantragten Zeitraum sei bereits eine andere Sammlung genehmigt worden. Haus- und Straßensammlungen werden fast ausschließlich von den großen Wohlfahrtsorganisationen veranstaltet. Diese Organisationen haben jährlich die Termine der geplanten Sammlungen mit der zuständigen Behörde abgestimmt.

Wenn auch in der bisherigen Praxis Schwierigkeiten nicht aufgetreten sind, so ist die Vorschrift des § 2 Absatz 3 erforderlich, um die Termine der Sammlungsträger miteinander abstimmen zu können. Wenn im Einzelfall eine Sammlung nicht zu dem vom Sammlungsträger gewünschten Termin erlaubt werden kann, sondern der Sammlungsträger auf einen anderen Termin ausweichen muß, so liegt keine Einschränkung des Grundrechts des Artikels 2 Absatz 1 GG vor, da die Befugnis des Sammlungsträgers, zu sammeln, nicht eingeschränkt wird.

Zu § 3

Die Vorschrift beruht auf den Erfahrungen, die die Genehmigungsbehörden während der Geltung des Sammlungsgesetzes von 1934 gemacht haben. Eine ins einzelne gehende und abschließende Aufzählung aller in Betracht kommenden Auflagen ist mit Rücksicht auf den verschiedenartigen Charakter der Sammlungen und Sammlungszwecke nicht möglich. Die Auflagen können sich darauf erstrecken, daß die Sammler von der zuständigen Behörde abgestempelte Sammlerausweise bei sich zu führen haben, daß Jugendliche nur zu zweit an Straßensammlungen teilnehmen dürfen, daß die Sammellisten bei einer Haussammlung bestimmten Anforderungen genügen müssen, daß die Sammelbüchsen sicher verschließbar sein müssen, daß über den Ertrag der Sammlung eine aufgeschlüsselte Abrechnung vorzulegen ist und so weiter.

Zu § 4

Bisher ist von der Vorschrift des Sammlungsgesetzes von 1934, welche die zuständige Behörde ermächtigt, die Sammlungsgenehmigung jederzeit zu widerrufen, kein Gebrauch gemacht worden, jedoch sind Fälle denkbar, in denen eine bereits erteilte Erlaubnis zurückgenommen oder eingeschränkt werden muß. In besonders schweren Fällen muß dabei die Behörde berechtigt sein, Bestimmungen über die Verwendung des Sammlungsertrages zu treffen.

Zu § 5

Die Vorschrift entspricht einem praktischen Bedürfnis. Eine bei der Prüfung der Abrechnung des Ergebnisses der Sammlung festgestellte Unregelmäßigkeit kann unter Umständen dazu führen, einen späteren Antrag des gleichen Veranstalters nach § 2 Absatz 1 Buchstabe b abzulehnen.

Zu § 6

Die Vorschrift entspricht einem Bedürfnis der Praxis. Die Vorschrift schützt auch den Sammlungsträger vor dem Vorwurf des Betruges, wenn er den Sammlungsertrag ohne Genehmigung einem anderen als dem zunächst angegebenen Zweck zuführt. Die Bestimmung erscheint auch im Hinblick auf § 527 Absatz 2 BGB (Nichterfüllung der Auflage bei Schenkungen) notwendig.

Zu § 7

Bisher ist von der entsprechenden Vorschrift des Sammlungsgesetzes von 1934 noch kein Gebrauch gemacht worden. Auf die Aufnahme dieser Vorschrift in den Gesetzentwurf kann jedoch nicht verzichtet werden, weil Fälle denkbar sind, in denen es notwendig wird, den Sammlungsertrag der Verwaltung durch einen Treuhänder zu unterstellen.

Zu § 8

Die Vorschrift ist aus Gründen des Jugendschutzes erforderlich. Sie entspricht einer Vorschrift der Durchführungsverordnung zum Sammlungsgesetz von 1934, mit Ausnahme des zweiten Halbsatzes in Absatz 2, der eine Ausnahme vom Mindestalter vorsieht.

Zu § 9

Die Regelung entspricht der bisherigen Zuständigkeit.

Zu § 10

Während nach dem Sammlungsgesetz von 1934 Verstöße gegen seine Vorschriften als strafbare Handlungen mit Gefängnis oder mit Geldstrafe bestraft wurden, sieht der Gesetzentwurf nur noch die Verhängung von Geldbußen bei Ordnungswidrigkeiten vor. Da die meisten Sammlungen von juristischen Personen oder sonstigen Vereinigungen durchgeführt werden, waren Vorschriften über die Möglichkeit der Verhängung von Geldbußen gegen juristische Personen oder Vereinigungen erforderlich.

Die Regelungen in den Absätzen 3 bis 6 entsprechen den einschlägigen Vorschriften früherer Bundesgesetze. Sollte das Sammlungsgesetz noch vor Inkrafttreten des neuen Bundesordnungswidrigkeitengesetzes verabschiedet werden, werden die landesrechtlichen Regelungen durch das dazu vorgesehene Einführungsgesetz des Bundes aufgehoben werden. Sofern das neue Ordnungswidrigkeitengesetz schon vor Verabschiedung des Sammlungsgesetzes in Kraft tritt, erübrigen sich diese landesrechtlichen Vorschriften.

Zu § 11

Die besondere Stellung der Kirchen, Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften rechtfertigt es, die von ihnen veranstalteten Sammlungen von den Vorschriften des Gesetzes auszunehmen. Nach Artikel 4 Absatz 1 und Artikel 140 GG, Artikel 137 Absatz 7 der Weimarer Verfassung stehen den Religionsgesellschaften die Weltanschauungsgemeinschaften gleich. Die Vorschriften des Absatz 1 erweitern den Kreis der Sammlungen der Kirchen, Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften durch Ausdehnung auf gewisse Sammlungen außerhalb der Räume, die dem Gottesdienst oder der Pflege der Weltanschauung dienen. Eine Beeinträchtigung der öffentlichen Ordnung durch Sammlungen der Kirchen, Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften im räumlichen Bereich der Kirchen oder kirchlichen Veranstaltungen außerhalb der Gotteshäuser (zum Beispiel Kirchentag, Gemeindeveranstaltungen) ist nicht zu befürchten.

Die Tatsache, daß in Absatz 1 nur die Kirchen sowie Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften des öffentlichen Rechts genannt werden, verstößt nicht gegen den Gleichheitsgrundsatz des Artikels 3 Absatz 1 GG. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluß vom 4. Oktober 1965 — 1 BvR 498/62 — (BVerfGE Band 19 S. 129 [134]) eine unterschiedliche Behandlung von Religionsgesellschaften, die Körperschaften des öffentlichen Rechts sind, im Gegensatz zu solchen Religionsgesellschaften, die keine Körperschaften des öffentlichen Rechts sind, für verfassungsrechtlich zulässig erklärt. Körperschaftsrechte werden den Religionsgesellschaften gemäß Artikel 140 GG in Verbindung mit Artikel 137 Absatz 5 der Weimarer Verfassung nur gewährt, wenn sie durch ihre Verfassung und die Zahl ihrer Mitglieder die Gewähr der Dauer bieten. Bei den Religionsgesellschaften des öffentlichen Rechts kann daher ohne weitere Prüfung davon ausgegangen werden, daß sie als Sammlungsträger die Voraussetzungen für eine ordnungsmäßige Abwicklung ihrer Sammlungen im Rahmen des Absatzes 1 auch ohne behördliche Kontrolle erfüllen.

Zu § 12

§ 12 entspricht der Vorschrift des Artikels 19 Absatz 1 Satz 2 GG, wonach ein Gesetz das in ihm eingeschränkte Grundrecht unter Angabe des Artikels nennen muß. Das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung kann durch das Recht des Treuhänders beeinträchtigt werden, die Wohnung des Veranstalters zu betreten, um dort den gesammelten Betrag in Besitz zu nehmen (vergleiche § 7 Absatz 2). Das Recht auf Eigentum kann durch das Verfügungsrecht des Treuhänders oder durch die Einziehungsbefugnis nach § 10 Absatz 5 eingeschränkt werden.

Zu § 13

Diese Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Carl Schünemann Bremen