7 A 10285/08.OVG
1 K 846/07.TR

Die Entscheidung ist rechtskräftig!

OBERVERWALTUNGSGERICHT RHEINLAND-PFALZ

BESCHLUSS

In dem Verwaltungsrechtsstreit

...,

- Kläger und Antragsteller -

Prozessbevollmächtigter: Rechtsanwalt Roland P. Weber, Barerstraße 3, 80333 München,

g e g e n

das Land Rheinland-Pfalz, vertreten durch den Präsidenten der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion, Willy-Brandt-Platz 3, 54290 Trier,

- Beklagter und Antragsgegner -

w e g e n Sammlungsrechts
hier: Zulassung der Berufung

hat der 7. Senat des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz in Koblenz aufgrund der Beratung vom 23. Juni 2008, an der teilgenommen haben

Vorsitzende Richterin am Oberverwaltungsgericht Wünsch
Richter am Oberverwaltungsgericht Dr. Stahnecker
Richter am Verwaltungsgericht Karst

beschlossen:

Der Antrag des Klägers auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Trier vom 12. Februar 2008 wird abgelehnt.

Die Kosten des Zulassungsverfahrens trägt der Kläger.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Zulassungsverfahren auf 5.000,-- € festgesetzt.

Gründe

Der Antrag auf Zulassung der Berufung hat keinen Erfolg. Keiner der geltend gemachten Zulassungsgründe liegt vor.

Das Verwaltungsgericht hat die Klage gegen den Bescheid vom 2. Mai 2007, mit dem die Fortsetzung von Spendensammlungen des Klägers in Rheinland-Pfalz von der Vorlage verschiedener Nachweise zu den eingenommenen Spenden und deren Verwendung abhängig gemacht wird, mit der Begründung abgewiesen, dass die Voraussetzungen des § 9 Abs. 1 Sammlungsgesetz für Rheinland-Pfalz - SammlG - vom 5. März 1970 (GVBl. S. 93) gegeben seien. Die Tätigkeit des Klägers stelle eine Sammlung im Sinne dieser Vorschrift dar. Der Kläger werbe im Internet und damit auch bezogen auf das Land Rheinland-Pfalz Fördermitglieder an bzw. bitte dort um einmalige Unterstützung. Zudem habe er in Koblenz, Kaiserslautern und Mainz öffentliche Veranstaltungen durchgeführt, die auf die Gewinnung von Spenden und Fördermitgliedern gerichtet gewesen seien. Die Ermessensausübung durch den Beklagten sei rechtlich nicht zu beanstanden;

insbesondere verstoße die Aufklärungsverfügung nicht gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

1. Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) liegen nicht vor.

a) Die mit dem Zulassungsantrag geltend gemachten Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des § 9 SammlG als Rechtsgrundlage des angefochtenen Bescheides teilt der Senat nicht.

Zwar schränken die dort vorgesehenen Auskunfts- und Vorlagepflichten zur Überwachung der ordnungsgemäßen Durchführung von Sammlungen und zur Prüfung der zweckentsprechenden, einwandfreien Verwendung des Sammlungsertrages die durch Art. 2 Abs. 1 GG gewährleistete allgemeine Handlungsfreiheit ein. Hierbei handelt es sich jedoch um eine im Grundgesetz selbst zugelassene Beschränkung im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung, d. h. durch ein formell und materiell mit der Verfassung im Einklang stehendes Gesetz. Bedenken insoweit bestehen insbesondere nicht im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als - vorbehaltlich besonderer verfassungsrechtlicher Gewährleistungen - allgemeinem Maßstab für zulässige Einschränkungen der Handlungsfreiheit (vgl. BVerfGE 90, 145 [172] m.w.N.). Das Bundesverfassungsgericht hat für den Bereich des Sammlungswesens bereits in seiner Entscheidung vom 5. August 1966 (BVerfGE 20, 150 [161]) Folgendes festgestellt:

> „...Der rechtspolitischen Entscheidung des zuständigen Landesgesetzgebers muß überlassen bleiben, ob und wie er das Sammlungswesen in Übereinstimmung mit der Verfassung regeln will. Art. 2 Abs. 1 GG verbietet nicht jede gesetzliche Regelung und Beaufsichtigung des Spenden- und Sammlungswesens. Es ist 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 wird. Diese "polizeilichen" Gesichtspunkte müssen aber auch im wesentlichen für die Grenze staatlicher Beaufsichtigung maßgebend sein. Wenn auch ein generelles Verbot mit Genehmigungsvorbehalt, wie es im Sammlungs-

> gesetz angeordnet ist, nicht verfassungsmäßig ist, so bestehen doch erhebliche Gründe des öffentlichen Wohles, die eine weniger stark eingreifende Kontrolle zulässig erscheinen lassen. Ob der Gesetzgeber eine Anzeigepflicht für ausreichend ansieht oder eine Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt für notwendig erachtet, muß seinem Ermessen überlassen bleiben."

Den danach an sammlungsrechtliche Kontrollinstrumente zu stellenden verfassungsrechtlichen Anforderungen wird § 9 Abs. 1 SammlG gerecht. Ausweislich der Gesetzesbegründung (LT-Drucks. 6/1467, S. 14) dient die Vorschrift der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bei der Veranstaltung erlaubnisfreier Sammlungen und schützt dadurch das Vertrauen der Bevölkerung in deren ordnungsgemäße Durchführung. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen diese Zwecksetzung als solche macht weder Kläger geltend, noch sind solche sonst ersichtlich. Bei der Beurteilung, welche Mittel er zur Erreichung dieses Ziels für geeignet und erforderlich hält, steht dem Gesetzgeber ein Beurteilungsspielraum zu, der je nach der Eigenart des in Rede stehenden Sachbereichs, den Möglichkeiten, sich ein hinreichend sicheres Urteil zu bilden, und den auf dem Spiel stehenden Rechtsgütern nur in begrenztem Umfang gerichtlich überprüft werden kann (vgl. BVerfGE 90, 145, [173] m.w.N.) Der Zulassungsantrag macht insoweit geltend, dass der mit der gesetzlichen Regelung angestrebte Schutzzweck zwischenzeitlich anderweitig – insbesondere durch die Vergabe des deutschen Spendensiegels, Informationsmöglichkeiten im Internet und die Berichterstattung in den Medien - erreicht werde. Von daher bedürfe es, wie auch die in acht Bundesländern erfolgte Aufhebung der dortigen Sammlungsgesetze zeige, hierzu keiner gesetzlichen Regelung mehr; § 9 SammlG sei deshalb unverhältnismäßig und mithin verfassungswidrig. Dem vermag der Senat nicht zu folgen. Die vom Kläger genannten anderweitigen Schutzmechanismen setzen nämlich voraus, dass der potentiell Spendenwillige im Zeitpunkt seiner Entscheidung über eine Spende auf die entsprechenden Informationen zurückgreifen kann. Dies erscheint jedoch keineswegs gewährleistet. Selbst dann, wenn dem Betroffenen - wovon auch heute nicht ohne weiteres ausgegangen werden kann - ein Internetzugang zur Verfügung steht und er über die für eine aussagekräftige

Recherche zur Person des Sammlungsträgers erforderlichen Kenntnisse dieses Mediums verfügt, wird eine solche nach der Lebenserfahrung vielfach - gerade auch bei kleineren Spendenbeträgen - gleichwohl wegen des hiermit verbundenen Zeitaufwandes unterbleiben. Die Strafandrohung des § 263 StGB - vgl. dazu die im Zulassungsantrag zitierte Begründung der Staatsregierung des Landes Sachsen für die Aufhebung des dortigen Sammlungsgesetzes - vermag ebenfalls nur einen begrenzten Schutz vor unseriösen Spendensammlern zu bieten. Dieser versagt etwa dann, wenn große Teile der Spendeneinnahmen statt für den genannten Sammlungszweck für Verwaltungs- und Werbungskosten aufgewendet werden (vgl. etwa BGH, NJW 1995, 539 [540]). Ebenso wenig vermag der Hinweis des Klägers auf den Gesetzentwurf zur Aufhebung des bayerischen Sammlungsgesetzes zu überzeugen. Dort wird der mit dem sammlungsrechtlichen Erlaubniserfordernis für Haus- und Straßensammlungen und der nachfolgenden Überwachung verbundene Aufwand als nicht mehr gerechtfertigt angesehen, weil der Anteil derartiger Sammlungen am Spendenmarkt mittlerweile zugunsten neuer Sammlungsformen wie Fundraising, Fernsehwerbung, Telefonmarketing und Internetauftritten vergleichsweise gering geworden sei. Einmal abgesehen davon, dass allein ein zahlenmäßiger Rückgang der zu regelnden Lebenssachverhalte noch nicht automatisch zum völligen Wegfall der entsprechenden gesetzgeberischen Regelungsbefugnis führt, hat § 9 SammlG gerade keine erlaubnisbedürftigen Sammlungen im Sinne des § 1 SammlG zum Gegenstand, sondern allein nicht erlaubnisbedürftige Sammlungen mittels Spendenbriefen oder öffentlichen Aufrufen. Danach überschreitet der rheinland-pfälzische Gesetzgeber den ihm insoweit zustehenden Beurteilungsspielraum nicht, wenn er an der Regelung des § 9 SammlG festhält. Dies bestätigt im Übrigen mittelbar auch der Gesetzentwurf des Bayerischen Landtages selbst, der keineswegs von einer Verfassungswidrigkeit der vorhandenen Regelungen infolge veränderter Lebensverhältnisse spricht, sondern allein von „Aufgabenkritik und Deregulierung“, also reinen Zweckmäßigkeitserwägungen.

Der danach die allgemeine Handlungsfreiheit in verfassungsrechtlich beanstandungsfreier Weise einschränkende § 9 Abs.1 SammlG verstößt auch nicht gegen Art. 9 Abs. 1 GG. Das Grundrecht auf Vereinigungsfreiheit schützt u. a. die Gründung einer Vereinigung und ihre Betätigung nach außen (vgl. z.B. Scholz in: Maunz/Dürig/Herzog, Grundgesetz, Stand: Dezember 2007, Art. 9 GG Rn. 86). Zweck des klagenden Vereins ist nach § 2 seiner Satzung, „notleidenden Tieren zu helfen und für das Recht der Tiere zu kämpfen“. Das bloße Verlangen, Auskünfte zu erteilen und Unterlagen vorzulegen, verbietet eine solche Betätigung nicht. Zudem reicht die kollektive Betätigungsfreiheit eines Vereins aus Art. 9 Abs. 1 GG grundsätzlich nicht weiter, als die unter dem Vorbehalt der allgemeinen Gesetze stehende Betätigungsfreiheit der darin organisierten Personen (vgl. Scholz, a.a.O., Rn. 87 m.w.N.). Das Sammeln von Spenden durch und für Vereinigungen ist daher den gleichen gesetzlichen Bestimmungen unterworfen wie eine entsprechende Tätigkeit von Einzelpersonen (BVerwGE 88, 9 [12]), kann also durch Bestimmungen über eine staatliche Beaufsichtigung beschränkt werden, soweit diese ihrerseits im Lichte der Schutzwirkungen des Art. 9 Abs. 1 GG verhältnismäßige Maßnahmen darstellen. Dies ist hier - wie ausgeführt - der Fall.

§ 9 Abs. 1 SammlG verstößt entgegen der Ansicht des Klägers auch nicht gegen das Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG. Dieses gilt nämlich nur für solche Grundrechte, die ihrerseits unter dem Einschränkungsvorbehalt des einfachen Gesetzes stehen (vgl. etwa BVerfGE 28, 36 [46], und Jarass in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 9. Aufl. 2007, Art. 19 GG Rn. 4 m.w.N.) und ist daher auf Art. 9 Abs. 1 GG grundsätzlich nicht anwendbar (Jarass, a.a.O., Art. 9 GG Rn. 51).

b) Des weiteren macht der Zulassungsantrag geltend, dass als Sammlungen im Sinne des rheinland-pfälzischen Sammlungsgesetzes nur solche im Landesgebiet selbst anzusehen sein. Daran fehle es jedoch im Falle einer bloßen Abrufbarkeit eines Spendenaufrufes im Internet von Rheinland-Pfalz aus. Dem ist indessen nicht zu folgen. Dem Wortlaut des § 9 Abs. 1 SammlG, der ausdrücklich auch den Fall einer „Sammlung ... durch öffentliche Aufrufe“ anspricht, enthält keinerlei

Einschränkungen dahingehend, dass es sich hierbei um vom Landesgebiet aus erfolgende Aufrufe handeln muss. Zudem werden die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie das Vertrauen der Bevölkerung in die ordnungsgemäße Durchführung der Sammlung, deren Schutz § 9 SammlG bezweckt, dort gefährdet, wo der Aufruf seinen Adressaten erreicht und gespendet wird. Dies ist dann, wenn der Spendenaufruf von Rheinland-Pfalz aus abgerufen wird, regelmäßig das Landesgebiet, womit der Gesetzeszweck insoweit ebenfalls für eine weite Auslegung des Sammlungsbegriffes spricht. Überdies entsprechen Vorschriften, die mit ihrem Regelungsgehalt nicht ausschließlich an den Ort einer Verletzungs- oder Gefährdungshandlung anknüpfen, sondern auch an den Ort, an dem der Verletzungserfolg bzw. Gefährdung eintritt, durchaus gängiger Rechtspraxis. So war bereits bisher im - dem vorliegenden Sachverhalt durchaus vergleichbaren - Fall einer im Internet angebotenen Möglichkeit, sich an einem Glücksspiel zu beteiligen, nach den §§ 9 Abs. 1, 284 Abs. 1 StGB als Veranstaltungsort jeder Ort anzusehen, an dem ein Internetnutzer das Wettgebot annimmt (BGH, Urteil vom 14. März 2002 - I ZR 279/99 -; OVG NRW, Beschluss vom 22. November 2006 - 13 B 1796/06 - m.w.N., beide juris). Dies stellt nunmehr auch nochmals der zum 1. Januar 2008 in Kraft getretene Glücksspielstaatsvertrag in § 3 Abs. 4 klar, wonach ein Glücksspiel dort veranstaltet und vermittelt wird, wo dem Spieler die Möglichkeit zur Teilnahme eröffnet wird (vgl. dazu auch HambOVG, Beschluss vom 25. März 2008 - 4 Bs 5/08 -, juris). Das so gewonnene Auslegungsergebnis wird auch durch eine Folgenbetrachtung bestätigt: Zum einen stünde es bei anderer Sichtweise dem Sammlungsträger letztlich offen, sich trotz möglicherweise massiver Spendeneinwerbung in den Bundesländern über die Auswahl seines Sitzes oder des Ortes der Einstellung seiner Aufrufe in das Internet weitgehend einer behördlichen Kontrolle zu entziehen. Zum anderen droht auch bei Zugrundelegung der hier vertretenen Auffassung nicht etwa - wie der Kläger meint - eine „weltumspannende Allzuständigkeit“ des Beklagten für jeden in Rheinland-Pfalz abrufbaren Spendenaufruf im Internet. Insoweit wird nämlich die Befugnis, Auskunft vom Sammlungsträger zu verlangen, unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit nicht losgelöst davon

betrachtet werden können, ob überhaupt und wenn ja, in welchem Umfang der entsprechende Aufruf in Rheinland-Pfalz zu Spenden geführt hat.

Abgesehen davon stellen das angefochtene Urteil und der dort in Bezug genommene Beschluss des Verwaltungsgerichts vom 17. Oktober 2007 - 1 L 848/07.TR - fest, dass der Kläger unabhängig von seinen Aktivitäten im Internet auch eine Sammlungstätigkeit in Form von öffentlichen Veranstaltungen in den Städten Koblenz, Kaiserslautern und Mainz ausgeübt habe. Dem tritt der Zulassungsantrag nicht entgegen, so dass jedenfalls auch von daher das Vorliegen einer Sammlung im Sinne des § 9 SammlG nicht ernsthaft in Zweifel gezogen wird.

c) Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des verwaltungsgerichtlichen Urteils bestehen schließlich auch nicht, soweit der Zulassungsantrag rügt, das Verlangen von Nachweisen über die bundesweite Geschäftstätigkeit des Klägers seitens einer Landesbehörde verstoße gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Zu Recht weist bereits der Widerspruchsbescheid vom 5. September 2007, auf den das Verwaltungsgericht insoweit Bezug nimmt, darauf hin, dass im Falle des Klägers als bundesweit tätigem Verein für die sammlungsrechtliche Überprüfung der zweckentsprechenden Verwendung des Sammlungsertrages keine isolierte Betrachtung bezogen auf das jeweilige Bundesland möglich sei, sondern es einer Gesamtbetrachtung bedürfe. Auch aus Sicht des Senats ist nicht erkennbar, wie eine zweckgerechte Verwendung der Spendeneinnahmen in sinnvoller Weise durch eine auf Rheinland-Pfalz begrenzte Vorlage von Verwendungsnachweisen überprüft werden soll. Hieran könnte man allenfalls ausnahmsweise dann denken, wenn sichergestellt wäre, dass die in Rheinland-Pfalz vereinnahmten Spenden in voller Höhe auch wiederum dort eingesetzt werden. Dafür fehlt es indessen vorliegend nach den bislang vom Kläger erteilten Auskünften, insbesondere auch dem Schreiben vom 1. Februar 2007, an jeglichen Anhaltspunkten.

2. Eine besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeit der Rechtssache im Sinne von § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO ist nicht dargelegt. Der Zulassungsantrag

spricht insoweit allein von einer überdurchschnittlichen Komplexität aufgrund „schwieriger verfassungsrechtlicher Fragen“. Eine konkrete Rechtsfrage, in Bezug auf die sich solche Schwierigkeiten stellen sollen, bezeichnet er jedoch nicht und zeigt überdies auch nicht auf, worin diese besondere Schwierigkeit aus seiner Sicht bestehen soll (vgl. dazu Kopp/Schenke, VwGO, 15. Auflage 2007, § 124a Rn. 53 m.w.N.). Abgesehen davon lassen sich die im Zulassungsantrag angesprochenen verfassungsrechtlichen Fragen vorliegend wie dargelegt bereits im Zulassungsverfahren klären.

3. Auch weist die Rechtssache schließlich keine grundsätzliche Bedeutung im Sinne des § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO auf. Die seitens des Klägers allein als grundsätzlich bedeutsam bezeichnete Frage, „ob das Sammlungsgesetz von Rheinland-Pfalz gegen Art. 2 und Art. 9 der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland verstößt“, lässt sich nämlich auf der Grundlage des Gesetzes und bereits vorliegender Rechtsprechung ohne weiteres beantworten (vgl. dazu etwa VerfGH RP, Beschluss vom 13. Dezember 2004 - VGH B 7/04 -, ESOVGRP).

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO, die Streitwertfestsetzung auf §§ 47, 52 Abs. 2 GKG.

gez. Wünsch gez. Dr. Stahnecker gez. Karst