

Wiesbaden, den 29. Oktober 2012

Informationen für Städte und Gemeinden sowie sonstige Interessierte zum Beschluss von kommunalen Wildtierverboten bzw. zur Vergabe von Plätzen an Zirkusse mit Wildtieren

Die Praxis der vergangenen Jahre zeigt, dass immer mehr Städte und Gemeinden ein kommunales Wildtierverbot für gastierende Zirkusunternehmen beschließen. Ein solcher Gemeinderats- oder Stadtverordnetenversammlungsbeschluss sollte gut durchdacht und vor allem schlüssig begründet sein.

Die Landestierschutzbeauftragte möchte daher einige Arbeits- und Entscheidungshilfen geben, die sich wie folgt aufgliedern:

1. Allgemeine Grundlagen, insbesondere zur Verfassungsmäßigkeit eines Verbotes im Hinblick auf die Grundrechte der Zirkusunternehmer und Tierlehrer
2. Sicherheitsproblematik bei der Haltung gefährlicher Wildtiere im Zirkus
3. Argument der Einhaltung der Zirkusleitlinien
4. Möglichkeiten für Städte und Gemeinden nach rechtlicher Betrachtung und Praxiserfahrungen
5. Vorgehensweise bei bereits bestehenden Beschlüssen zum Wildtierverbot

1. Allgemeine Grundlagen:

Der Bundesrat bzw. Bundesrat und Bundestag forderten bereits drei Mal in den Jahren 2003, 2006 und 2011 die Bundesregierung auf, ein Verbot bestimmter Wildtierarten in Zirkussen einzuführen.

Das Verbot erfolgte bis heute nicht. Zunächst sah der Bund im EU-Recht einen Hinderungsgrund. Die EU bestätigte allerdings das komplette Wildtierverbot in Österreich als EU-rechtskonform. Dann führte die Bundesregierung an, das Verbot beeinträchtigt die Grundrechte (Berufsausübung und Berufswahlfreiheit) der Zirkusunternehmer und auch die der Tierlehrer. Dies wurde und wird von verschiedenen Juristen anders beurteilt (siehe Gutachten Wollenteit).

Im Bundesratsbeschluss 565/11 aus dem November 2011 wird die Verfassungsmäßigkeit eines Verbotes bestimmter Wildtierarten im Hinblick auf die Dienstleistungsfreiheit der EU sowie im Hinblick auf die Einschränkungen der Grundrechte (hier insbesondere Artikel 12 und 14) seitens des Bundesrates bejaht (Wortlaut siehe Anlage 9).

Historie:

a. Verfahren Chemnitz:

Die Stadt Chemnitz führte im Oktober 2007 ein Verbot des Mitführens und des Auftritts bestimmter Wildtierarten im Zirkus ein.

Der Platzpachtvertrag enthielt ein Verbot des Mitführens und Auftretens von 10 Wildtierarten aus Tierschutzgründen.

Der Zirkus Voyage klagte dagegen und erhielt Recht. Das Verwaltungsgericht Chemnitz sah darin eine Grundrecht einschränkende Satzungsbestimmung und beurteilt es als einen unzulässigen Eingriff in das Grundrecht der Berufsausübungsfreiheit. s. hierzu Anlage 4 VWG Chemnitz und Ausführungen Graf von Westfalen.

Die Stadtverwaltung legte keinen Widerspruch ein.

b. Aktuelle Rechtsauffassung des Bundes:

Der neuerliche Bundesratsbeschluss, dem auch eine Abstimmung verschiedener Bundesministerien vorausgegangen war, zeigt, dass es auch andere Rechtsauffassungen als die im Verfahren in Chemnitz gibt.

Daher ist es bei einer entsprechenden Begründung der Berufseinschränkung **und** Begründung der einzelnen Arten sowie der Geltendmachung der sicherheitsrelevanten Bedenken durchaus möglich, dass ein Wildtierverbot einer rechtlichen Überprüfung standhält, solange sich das Wildtierverbot auf die im Bundesratsantrag genannten Tierarten bezieht. Zur Begründung des Bundesrates in Bezug auf Einschränkungen des Art. 12 GG siehe Anhang.

Auch die Bundesregierung nimmt in ihrem Entwurf zum TierSchG 17/10572 aus 2012 insofern dazu Stellung, als dass folgende Passage in der Begründung steht:

Der Beruf des Tierlehrers ist in der Regel nicht auf die Arbeit mit einer bestimmten Tierart oder mehreren bestimmten Tierarten beschränkt. Viele Tierlehrer arbeiten mit mehreren Tierarten, teils verteilt auf ihre berufliche Laufbahn, teils gleichzeitig. Manche Tierlehrer haben sich allerdings auf wenige Tierarten oder eine bestimmte Tierart spezialisiert, dies insbesondere bei sehr ausdifferenzierten Tiernummern. Ein Tierlehrer hat aber in der Regel die Möglichkeit, eine Tierart, mit der er arbeitet, zu wechseln und seine Kenntnisse und Fähigkeiten bei einer anderen Tierart anzuwenden. Insofern stellen Verbote oder die Einschränkung der Haltung bestimmter Arten wildlebender Tiere im Zirkus keinen Eingriff in die Berufswahlfreiheit dar. Es handelt sich nach den hier vorliegenden Erkenntnissen vielmehr um einen Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit, der durch vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls, hier den Schutz der von dem Verbot oder einer Beschränkung erfassten Tiere, gerechtfertigt sein kann.

Auch ist festzuhalten, dass der Beruf des Tierlehrers /-lehrerin kein Ausbildungsberuf ist und keinerlei Fortbildungsvorgaben unterliegt. Der entsprechende Personenkreis eignet sich sein Wissen in der Regel durch Eigenschulung und Tradition an. Anders als für Akrobaten gibt es auch keine Ausbildungsstätten, in denen zeitgemäßes Wissen über Tiere vermittelt würde.

Beispiele und Informationen welche Tierlehrer mit welchen Arten arbeiten können bei der Landestierschutzbeauftragten angefordert werden.

Darüber hinaus sind einige der Tierlehrer und Tierlehrerinnen neben ihren Engagementnummern im Zirkus auch noch anderweitig tätig z.B. als Filmtierausbilder oder betreiben eigene stationäre Showtierfarmen.

Zur Begründung der einzelnen Tierarten (nicht-menschliche Primaten, Elefanten, Nashörner, Großbären, Flußpferde und Giraffen) gibt der Bundesratsbeschluss ausreichend Auskunft bzw. können weitergehende, tierartsspezifische Belege jeweils bei der LBT angefordert werden. Selbst die Bundesregierung spricht in ihrem Gesetzentwurf davon, dass „für einige der genannten Tierarten ein Verbot oder eine Beschränkung des Zurschaustellens an wechselnden Orten aus Gründen des Tierschutzes erforderlich sein könnte.“

⇒ **Gängige Rechtsauffassung ist also, dass es durch ein Wildtierverbot weniger Arten zu einem vertretbaren Maß an Einschränkungen der Berufsausübungsfreiheit kommt, nicht aber zu einem Berufsverbot!**

c. Beispiel Stadt Heidelberg:

Die Stadt Heidelberg regelt bereits seit vielen Jahren die Frage des Mitführens von Wildtieren in Zirkussen ausschließlich über privatrechtliche Verträge. s. hierzu Anlage 4 – Pachtvertrag. Rechtsstreitigkeiten gab es hierzu bisher noch nicht.

Elementare Punkte des Vertrags sind:

- Erklärung des Pächters über den Abschluss einer ausreichenden Haftpflichtversicherung,
- Erlaubnis nach § 11 TierSchG
- Nachweis des Tierbestands durch Tierbestandsbuch

Im Vertrag erklärt sich der Pächter damit einverstanden,

- dass das Mitführen von Tierarten (die im Anhang 1 des Pachtvertrages aufgelistet und identisch mit den Tierarten der Zirkusleitlinien sind) vom Pachtvertrag ausgeschlossen werden.
- Ausnahmen sind möglich, sofern die Tiere vor Überarbeitung der aktuellen Zirkusleitlinien im Jahr 2000 im Zirkus vorhanden waren.

2. Sicherheitsproblematik bei der Haltung gefährlicher Wildtiere im Zirkus

Zirkusse führen nach wie vor neben Haustieren auch gefährliche Wildtiere mit sich. Dass von den mitgeführten Wildtieren ein Gefahrenpotenzial ausgeht, ist aus den Übersichten der Ausbrüche, Unfälle und Angriffe von Zirkustieren in der Anlage zu entnehmen. Der letzte ernsthafte Vorfall in Deutschland ereignete sich Anfang Oktober 2012 in Baden-Württemberg, bei dem eine Elefantenkuh eines Zirkus einem 12-Jahre alten Jungen den Kiefer gebrochen hatte. Viele weitere Un- und Zwischenfälle sind auch in Hessen dokumentiert (bspw. Vorfall mit einem Bären in 2009 in Kassel, wo es zu bleibenden Personenschäden kam).

Dabei sind Wildtiere im Zirkus mitten in Innenstädten in aller Regel nur unter minimalen Sicherheitsvorkehrungen untergebracht (z.B. nur zwei Elektrobänder für Elefanten). Weitere Ausführungen sind der Anlage „Sicherheitsproblematik bei der Haltung gefährlicher Wildtiere im Zirkus“ zu entnehmen.

Gerade der Bereich der Regelungen im Rahmen der Gefahrenabwehr obliegt schließlich den Gebietskörperschaften (Ordnungsbehörden und Behörden der allgemeinen Verwaltung)!

Die Kommunen sind daher befugt, hierzu Regelungen zu treffen, so wie sie es auf anderen Gebieten der Gefahrenabwehr durch Satzung ebenfalls tun (z.B. Anleinplicht für Hunde oder Verbot der Mitführung von Tieren in best. Bereichen)

3. Argument der Einhaltung der Zirkusleitlinien

Zum einen regelt das TierSchG in § 3 Nr. 6, dass es verboten ist „ein Tier zu einer Filmaufnahme, Schaustellung, Werbung oder ähnlichen Veranstaltung heranzuziehen, sofern damit Schmerzen, Leiden oder Schäden für das Tier verbunden sind“, zum anderen gibt es die Zirkusleitlinien des Bundes aus 1990, die 2000 überarbeitet wurden.

Es ist festzuhalten, dass Leitlinien keinen Gesetzescharakter besitzen sondern vielmehr antizipierte Sachverständigengutachten darstellen.

Ein Kernpunkt der Aussagen in den Zirkusleitlinien besteht in der Aussage, dass die Unterschreitung (in der Regel Halbierung) der Gehegegrößen gem. des Säugetiergutachtens dann zu rechtfertigen ist, wenn die Tiere täglich verhaltensgerecht beschäftigt werden. Damit ist z.B. Ausbildung, Training und Vorführung in der Manege gemeint. Die Annahme ist demzufolge, dass durch die tägliche Arbeit, andere Grundbedürfnisse zurücktreten.

Diese Annahme der Leitlinien wurde allerdings bis heute nie wissenschaftlich belegt und stellt eine reine Hypothese dar.

Eine tierschutzgerechte Haltung bestimmter Wildtierarten unter den Bedingungen des Zurschaustellens an wechselnden Orten ist daher auch bei Einhaltung der Zirkusleitlinien nicht gewährleistet.

4. Möglichkeiten für Städte und Gemeinden nach rechtlicher Betrachtung und Praxiserfahrungen:

Solange der Bund keine bundesweit geltende Verbotsregelung schafft, können Kommunen:

- Eine Änderung zur Vergabepaxis kommunaler Plätze herbeiführen.
- Dies hat durch Gemeindevertreter- / Stadtverordnetenversammlung (in der Regel durch Satzungsänderung) zu geschehen.
- Eine Beschränkung des Widmungsumfangs des Platzes ist durch sachliche Rechtfertigung beschließen.
 - Eine solche sachliche Rechtfertigung stützt sich auf die **Unfallverhütungsvorschrift BGV C 2** (Schausteller und Zirkusunternehmen, insb. §§ 11, 22) der Berufsgenossenschaftlichen Vorschrift für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit. s. Anlage 6 - BG Vorschrift Unfallverhütung Zirkusunternehmen
 - Die Einschätzung des **Risikopotentials von Wildtieren** in gefährliche und besonders gefährliche Tiere erfolgt z.B. nach den Berufsgenossenschaftlichen Regeln für die Haltung von Wildtieren (BGR 116). s. Anlage 7
Sowohl der Bundesratsbeschluss 565/11 als auch Auflistungen von Unfällen, Ausbrüchen und Angriffen, die durch Zirkustiere der betreffenden Arten verursacht worden sind können hier herangezogen werden
- **Es sollte sich tatsächlich beschränkt werden auf die Tierarten, die im Bundesratsbeschluss 2011 behandelt wurden, sprich nicht menschliche Primaten, Elefanten, Großbären, Nashörner, Flußpferde und Giraffen. Das Verbot zur Mitführung dieser Tierarten sollte in jedem Fall für jede einzelne Art gesondert begründet werden.**

Je mehr Tierarten in einen Beschluss aufgenommen werden, je eher ist seitens der Zirkusunternehmen und Tierlehrer eine Grundrechtseinschränkung (Eingriff in Berufswahl und Berufsausübung) geltend zu machen. Außerdem sollte jede einzelne Tierart begründbar sein (ordnungs- und / oder tierschutzrechtlich).

Potenzielle Pachtverträge mit Zirkusunternehmen sollten in jedem Falle enthalten:

- Der Pächter (Zirkusbetreiber) muss vor Abschluss des Vertrags seine **Haftpflichtpolice** vorlegen. Das Ordnungsamt schreibt die Versicherung an und bittet um schriftliche Mitteilung, dass die Versicherung auch für alle Schäden, die durch die Tiere entstehen, aufkommt. **Bevor diese schriftliche Bestätigung nicht vorliegt, kann kein Pachtvertrag abgeschlossen werden.**
- Der Stadtrat sollte **zusätzlich** einen Beschluss fassen (wie der Kreisverwaltungs Ausschuss München s. Anlage 8). Danach wird der (Ober)bürgermeister gebeten, über Gremien des deutschen Städtetags die Bundesregierung aufzufordern, für eine bundeseinheitliche Regelung des Wildtierversots in Zirkussen zu sorgen.

5. Vorgehensweise bei bereits bestehenden Beschlüssen zum Wildtierversot

Die Landestierschutzbeauftragte rät dringend allen Städten und Gemeinden, bei denen bereits Beschlüsse gefasst worden sind, diese noch einmal zu prüfen und ggf. durch Änderungsanträge die Liste der aufgeführten Tierarten anzupassen bzw. sich auf die Arten aus dem bereits angesprochenen Bundesratsbeschluss zu beschränken sowie Argumente aus dem Bereich der Gefahrenabwehr mit aufzunehmen.

Anlagen

1. Rechtsgutachten zur Zulässigkeit des Verbots der Wildtierhaltung in Zirkussen
2. Rechtsgutachten Berücksichtigung des Tierschutzrechts bei der Überlassung kommunaler Zirkusstandplätze
3. Sozietät Graf von Westfalen zum Beschluss Verwaltungsgericht Chemnitz (nachstehend)
4. Pachtvertrag Heidelberg
5. BG Vorschrift Unfallverhütung Zirkusunternehmen
6. Bundesverband der Unfallkassen, Regeln für Sicherheit und Gesundheitsschutz; Haltung von Wildtieren (insbes. S. 39-41)
7. Beschluss des Kreisverwaltungs Ausschusses v. 23.06.2009 München
8. Gutachten zur Ent/Umwidmung von öffentlichen Plätzen R.Kemper
9. Bundesratsbeschluss 565/11 aus dem November 2011
10. Übersicht Angriffe, Verletzungen und Tiere außer Kontrolle im Zirkus
11. Sicherheitsproblematik

Ansprechpartnerin für Kommunen:

Dr. Madeleine Martin
Landestierschutzbeauftragte Hessen
Mainzer Straße 80
65189 Wiesbaden
Tel. 0611-815 1090
tierschutz@hmuelv.hessen.de

gez. Dr. Madeleine Martin

ANHANG

ANHANG:

Aus dem Bundesratsbeschluss 565/11 zur Verfassungsmäßigkeit eines Verbotes bestimmter Wildtiere und im Hinblick auf die Dienstleistungsfreiheit der EU und Berufseinschränkung:

Das Verbot der Haltung bestimmter Tiere stellt einen Eingriff in die Berufsfreiheit der betroffenen Personen dar, der aber als geringgradig zu beurteilen ist. Es geht hier allein um eine marginale Berufsausübungsbeschränkung, nicht etwa um einen Eingriff in die Berufswahl (weder objektiv noch subjektiv).

Die Einschränkung der Berufsausübungsfreiheit wird für verhältnismäßig erachtet. Der Tierschutz ist mit der Aufnahme als Staatsziel in Artikel 20a GG als überragend wichtiges Gemeinschaftsgut einzuordnen.

Das Verbot zur Haltung der genannten Arten ist zum einen geeignet, den Tierschutz zu fördern und zum anderen auch erforderlich, da ein gleich wirksames, weniger stark die Berufsausübung einschränkendes Mittel nicht vorhanden ist. Die Erforderlichkeit unterstellt, ist das Verbot somit verhältnismäßig im engeren Sinne. Eine Abwägung zwischen der Schwere des damit verbundenen Grundrechtseingriffs und dem zu schützenden Rechtsgut "Tierschutz" ergibt, dass das Verbot eine angemessene und auch zumutbare Belastung für den Zirkusunternehmer darstellt.

Zirkusunternehmen bestehen in aller Regel aus einer Vielzahl von Präsentationsnummern. Das Verbot der Haltung einiger weniger (nämlich 6 Tierarten) betrifft nur einen äußerst geringen Teil des beruflichen Tuns angesichts der Vielfalt der Tierarten, die noch gehalten werden können.

Für die eigenständigen Engagementnummern könnte ein Verbot der Haltung dieser Tierarten einem Berufsverbot gleichkommen. Dagegen spricht allerdings, dass das Verbot zum einen lediglich einige wenige Arten umfasst und dass zum anderen viele der klassischen Tierlehrer eben nicht nur solche Tiere trainieren, für die künftig die Haltung verboten wird (siehe Veröffentlichung des Berufsverbandes der Tierlehrer e.V. -<http://www.tierlehrerverband.de/> sowie diverse Ausgaben der Circus Zeitung). **Andere Berufe haben sich im Laufe der Zeit auch wandeln und auf gesellschaftliche Veränderungen einstellen müssen.** Es bleibt darüber hinaus für die betroffenen Tierlehrer möglich, entweder in festen Ortseinrichtungen mit den entsprechenden Tierarten aufzutreten oder bspw. als Tiertrainer weiterhin für Film- und Fernsehproduktionen tätig zu sein -zumal es sich bei der Tätigkeit des Elefanten- oder Affendompteurs nicht um einen jeweils eigenständigen Beruf handelt. Ein Verbot bestimmter Tierarten betrifft daher auch bei den Tierlehrern "nur" die Berufsausübungsfreiheit und nicht die Berufswahl und ist somit verhältnismäßig.

Sofern die Berufsausübungsregelung zulässig ist, dürfte grundsätzlich auch die Eigentumsbeschränkung zulässig sein und damit der Eingriff in Artikel 14 Absatz 1 GG ebenfalls verfassungsmäßig sein.

Die Dienstleistungsfreiheit zählt zu den Grundfreiheiten der EU und darf durch das Recht der Mitgliedstaaten grundsätzlich nicht beschränkt werden. Nach der ständigen Rechtsprechung des EuGH ist dies jedoch ausnahmsweise zulässig, wenn die folgenden vier Voraussetzungen erfüllt sind:

- a) Nichtdiskriminierung –im vorliegenden Falle besteht kein Unterschied zwischen inländischen und ausländischen Unternehmen.

b) Gemeinschaftsrechtlich legitimes Ziel -das Verbot dient dem Tierschutz, der schon seit 1999 im Gemeinschaftsrecht (TierSchProtokoll zum Vertrag von Amsterdam) verankert ist und auch Eingang in den EU-Reform-Vertrag fand. Dieser beinhaltet den Schutz der Tiere als "fühlende Wesen" in dem Wortlaut, wie er für die gemeinsame Verfassung vorgesehen war. Damit handelt es sich um ein verfassungskonformes Ziel

c) Eignung zur Erreichung des angestrebten Zieles -das Verbot ist zweifelsfrei geeignet, den Tierschutz zu fördern und besser zu gewährleisten. Zudem führt es zu einer Verwaltungsvereinfachung.

Mildere Mittel, wie die des Vollzugs im Einzelfall und die Einführung des Zirkusregisters haben bisher keine ausreichende Wirkung entfaltet. Darüber hinaus haben Wildtiere eine geringere Anpassungsfähigkeit als domestizierte Tiere an eine restriktive Haltung. Sie stellen zweifelsfrei damit noch höhere Anforderungen an eine verhaltensgerechte Betreuung, Unterbringung und Pflege. Die Haltung der o.g. Wildtiere im Zirkus ist mit einer Reihe von Belastungen verbunden, die einen angemessenen Schutz der Tiere in solchen Einrichtungen faktisch unmöglich machen. Im Einzelnen sind zu nennen Transport, Unterbringung und Dressur. Diese Gründe sind systemimmanent, liegen in der Natur des Zirkus selbst und können auch durch strengere Anforderungen an die Haltung der Tiere nicht verändert werden. Selbst eine behördliche Bewilligungspflicht kann deshalb den Schutz dieser Tiere nicht gewährleisten. Das Verbot ist aus diesen Gründen erforderlich.

Ein Verbot bestimmter Wildtierarten im Zirkus ist somit auf Grund der sorgfältigen Abwägung und Nennung nur einiger weniger Tierarten verfassungs- und EU-rechtskonform.

Andere Länder sind diesen Schritt längst gegangen. Mittlerweile gibt es in 13 Ländern der EU ein vollständiges Verbot der Haltung von Wildtieren im Zirkus oder starke Einschränkungen. Die EU gesteht ihren Mitgliedstaaten ausdrücklich das Recht zu, den Bereich der Haltung von Wildtieren im Zirkus eigenständig zu regeln. Auch weltweit sind schon viele Staaten diesen Weg eines Verbotes gegangen.

Auch bleibt der Zirkus als Kulturgut erhalten. Die Herausnahme einiger weniger exotischer Tierarten, die nicht mehr mitgeführt werden dürfen, ändert daran nichts. Darüber hinaus haben auch andere Kulturgüter bzw. Kulturerben, in denen Tiere Verwendung fanden, in den vergangenen Jahren eine Wandlung erfahren. Beispiele sind die Abschaffung der traditionellen Fuchsjagd in England und Schottland oder die Beendigung des Stierkampfes in Katalonien.