



## Informationsvorlage

TOP:  
Vorlagen-Nummer: **VI/2016/01880**  
Datum: 24.05.2016  
Bezug-Nummer.  
PSP-Element: 1.11124  
Sachkonto: 58110220  
Verfasser: GB IV

<b>Beratungsfolge</b>	<b>Termin</b>	<b>Status</b>
Stadtrat	25.05.2016	öffentlich Kenntnisnahme

**Betreff: Wildtierverbot in Zirkusbetrieben**

Der Stadtrat nimmt die Informationen zur Kenntnis.

Katharina Brederlow  
Beigeordnete

## Finanzielle Auswirkung:

keine

## Begründung:

Die Stadtverwaltung wurde 2015 beauftragt (**VI/2015/00604**), die kommunalen Möglichkeiten zu prüfen, um künftig Genehmigungen für Gastspiele von Zirkussen, die Wildtiere mitführen, auf gewidmeten und sonstigen städtischen Flächen versagen zu können.

### **1. Von Zirkusbetrieben genutzte Flächen im Stadtgebiet**

#### **Städtische Flächen**

Für die Nutzung von Zirkusbetrieben mit und ohne Wildtieren stellt die Verwaltung aktuell nur den Festplatz am Gimritzer Damm zur Verfügung, und zwar wegen seines Bekanntheitsgrades, seiner zentralen Lage und Größe, sowie seiner günstigen verkehrsmäßigen Anbindung und Erreichbarkeit.

Der Festplatz steht allgemein als Festplatz für Jahrmärkte und Zirkusse zur Verfügung, d.h. seine Nutzung ist hierfür festgelegt (= gewidmet).

Da dieser Festplatz über das Jahr hinweg mit verschiedensten Veranstaltungen eine relativ starke Auslastung aufweist, sowie auch auf privaten Flächen im Stadtgebiet regelmäßig Zirkusgastspiele stattfinden, schließt die Verwaltung schon seit Jahren **im Durchschnitt nur mit 2 Zirkusveranstaltern pro Jahr** Platzüberlassungsverträge ab.

#### **Private Flächen**

Auf im Stadtgebiet gelegene Flächen im Eigentum von Privatpersonen bzw. privatrechtlichen Gesellschaften hat die Stadt keinen Einfluss, da hierüber der jeweilige Eigentümer frei Verfügungsberechtigt ist. Private Flächen werden eher von kleineren Zirkusbetrieben mit Wildtieren genutzt.

### **2. Zirkusveranstaltungen in Halle (Saale) (2013-2017 ff)**

Stadtintern ist für die Verwaltung des Festplatzes sowie die Kommunikation mit Zirkusbetrieben zu Platzüberlassungsverträgen das Team Märkte/Veranstalterservice des Dienstleistungszentrums Veranstaltungen zuständig. Für die Aufgaben nach dem Tierschutzgesetz ist die Abteilung Veterinärwesen und Lebensmittelüberwachung des FB Gesundheit zuständig.

Wie bereits der Antwort der Verwaltung zur Vorlage-Nr. VI/2015/00523 entnommen werden konnte, wurden in den Jahren **2013 und 2014** insgesamt 5 Veranstaltungen von Zirkusbetrieben, welche Wildtiere zur Schau stellten, durchgeführt, davon 2 auf städtischen und 3 auf privaten Flächen. Die gravierendsten Beanstandungen lagen damals beim Circus Africa vor- der Elefanten mitgeführt hat-, der jedoch keine städtische Fläche, sondern eine private Fläche genutzt hat.

Im Jahr **2015** gastierten im Stadtgebiet zwei Zirkusbetriebe, davon einer auf einer städtischen Fläche (Festplatz am Gimritzer Damm). Keiner der Zirkusbetriebe stellte Wildtiere im engeren Sinne zur Schau, sondern nur Rinder, Kamele, Ponys, Kleinkameliden, Großpferde und 2 Zebras.

Im Jahr **2016** hat bisher nur ein Zirkus mit Wildtieren gastiert und zwar auf einer privaten Fläche.

Für das Jahr 2016 liegen derzeit 10 Zirkusanfragen für städtische Flächen vor. Voraussichtlich kommt es auch in 2016 nur mit einem Zirkusbetrieb zu einem Vertrag für den Festplatz am Gimritzer Damm, die Vertragsverhandlungen laufen derzeit, da das Gastspiel am 13.5. beginnen soll. Weitere Verträge können voraussichtlich nicht geschlossen werden, da die Terminwünsche schon mit anderen immer wiederkehrenden Veranstaltungen auf dem Festplatz belegt sind bzw. auf Grund baulicher Planungen keine Zusagen getroffen werden können.

Für die Jahre 2017 bis 2019 liegen derzeit insgesamt 10 Anfragen von Zirkussen für die städtische Fläche vor, wobei hier davon auszugehen ist, dass diese nicht alle Wildtiere mit sich führen. Mündliche Zusagen der Stadt oder vertragliche Bindungen durch diese werden derzeit für die Jahre 2017 ff. nicht vorgenommen, da auf Grund der anstehenden oder sich in Planung befindenden Dammbauarbeiten noch keine verbindlichen Nutzungszeiten vereinbart werden können.

Zirkusgastspiele finden grundsätzlich nur außerhalb des Jahrmarktes auf dem Festplatz statt. Zirkusbetriebe sind erfahrungsgemäß im Übrigen auf Grund hoher Temperaturen und der Bevorzugung von Gastspielen in Urlaubsgebieten in den Sommermonaten nicht an Gastspielen in der Stadt Halle (Saale) interessiert.

Jeder Zirkus, der im Stadtgebiet gastiert wird amtstierärztlich überprüft. Die Überwachungsmaßnahmen werden in Halle (Saale) von den Amtsveterinären des Fachbereichs Gesundheit in der rechtlich vorgesehenen Form zeitnah und vollständig durchgeführt. Die Kontrolle umfasst die Haltung, die Unterbringungseinrichtungen, sowie den Ernährungs- und Pflegezustand der mitgeführten Tiere. Besondere Temperaturanforderungen werden mittels Datenlogger aufgezeichnet und ausgewertet.

Eventuell festgestellte Verstöße werden geahndet bzw. deren Beseitigung konsequent mit den Mitteln des Verwaltungsrechts durchgesetzt. Über festgestellte Mängel wird die für den Zirkusbetrieb zuständige Heimatbehörde informiert, um diese bei künftigen Anpassungen der tierschutzrechtlichen Erlaubnis berücksichtigen zu können.

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen konzentrieren sich die nachfolgenden rechtlichen Betrachtungen auf die städtischen Flächen im Vermögen der Stadt Halle (Saale).

### **3. Rechtliche Würdigung eines evtl. Wildtierversetzes für Zirkusvorstellungen auf städtischen Flächen**

Der Tierschutz besitzt als Staatsziel Verfassungsrang. Er definiert die gesetzlichen Regelungen/Beschränkungen für Tierhaltungen.

Der Tierschutz fällt in die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes, so dass allein der Bund für die Ausgestaltung des Tierschutzrechts zuständig ist. Dieser hat davon mit dem Tierschutzgesetz (TierSchG) Gebrauch gemacht. Die Kommunen besitzen auf dem Gebiet des Tierschutzrechts keine Normgebungskompetenz.

Für die Haltung von Tieren benötigen Zirkusse eine Tierhaltungserlaubnis nach § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 Buchst. d TierSchG, die bundesweit gilt. In ihr sind auch die Tierarten festgelegt, die gehalten werden dürfen.

Im März 2008 trat die Verordnung über die Registrierung von Erlaubnissen zur Zurschaustellung von Tieren an wechselnden Orten (Zirkusregisterverordnung- ZirkRegV) in Kraft. Zur Umsetzung wurde ein IT-gestütztes bundesweites Zirkusregister eingerichtet, auf das die zuständigen Tierschutzbehörden aller Bundesländer Zugriff haben. Die zentrale Dokumentation des Registers ermöglicht der vor Ort kontrollierenden Behörde, sofort Zugriff auf die notwendigen Daten des zu prüfenden Zirkusunternehmens zu erhalten.

Durch die ZirkRegV bzw. das Führen eines Zentralregisters besteht seit 2008 die Möglichkeit, Zirkusse, die Defizite in der Tierhaltung aufweisen, nachhaltig bundesweit verfolgen zu können. Nicht auszuschließen ist, dass sich als ein Effekt hieraus auch die Zahl

der Tierhaltungen auf längere Sicht dezimieren könnte. Denn durch effektivere Überwachungsmaßnahmen kann Zirkusbetrieben, deren Tierhaltungsbedingungen nicht ausreichen und nicht verbessert werden, letztlich die Erlaubnis des zur Schaustellen ihrer Tiere entzogen oder nicht verlängert werden. Mit der Einrichtung des bundesweiten Zirkusregisters wurde zudem eine zentrale Forderung des Bündnisses Tierschutz erfüllt.

Zirkusbetriebe unterliegen der vollen tierschutzrechtlichen Überwachung unabhängig davon, ob sie auf einem privaten oder öffentlichen Platz gastieren.

In der Neufassung des TierSchG vom 07.08.2013 wurde in § 11 Abs. 4 eine Ermächtigungsgrundlage für das zuständige Bundesministerium geschaffen, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates das zur Schaustellen von Tieren wildlebender Arten an wechselnden Orten zu beschränken oder zu verbieten, soweit die Tiere der jeweiligen Art an wechselnden Orten nur unter erheblichen Schmerzen, Leiden oder Schäden gehalten oder zu den wechselnden Orten nur unter erheblichen Schmerzen, Leiden oder Schäden befördert werden können.

Eine Rechtsverordnung darf nur erlassen werden, soweit den erheblichen Schmerzen, Leiden oder Schäden durch andere Regelungen, insbesondere solche mit Anforderungen an die Haltung oder Beförderung der Tiere, nicht wirksam begegnet werden kann. Die Rechtsverordnung muss vorsehen, dass Tiere von dem Verbot nur dann erfasst werden, wenn keine Möglichkeiten bestehen, die erheblichen Schmerzen, Leiden oder Schäden bei diesen Tieren auf ein vertretbares Maß zu vermindern. Hiervon hat der Bund aber bislang keinen Gebrauch gemacht.

Mindestanforderungen für die Tierhaltung in Zirkussen enthalten die "Leitlinien für die Haltung, Ausbildung und Nutzung von Tieren in Zirkusbetrieben oder ähnlichen Einrichtungen", die von einer vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz eingesetzten Sachverständigengruppe erarbeitet wurden (sog. Zirkusleitlinien). Diese Leitlinien besitzen zwar keine rechtliche Verbindlichkeit, aber mangels anderer gesetzlicher Regelungen stellen diese eine wichtige Orientierungshilfe für den Vollzug des Tierschutzgesetzes dar und werden in Deutschland allgemein für die Beurteilung tierschutzrechtlich akzeptabler Lebensumstände in Zirkusbetrieben herangezogen. Danach sollen in Zirkusbetrieben z.B. nur Tiere gehalten werden, die regelmäßig - d. h. täglich - beschäftigt und unter Zirkusbedingungen verhaltensgerecht untergebracht sowie schadensfrei transportiert werden können.

Im Einzelfall kann das zur Schaustellen von Wildtieren im Zirkus gemäß § 16a Tierschutzgesetz per verwaltungsrechtlicher Verfügung untersagt werden. Hierfür bedarf es jedoch der Feststellung erheblicher Verstöße gegen tierschutzrechtliche Bestimmungen.

Die Bundesregierung wurde in den Jahren 2003 und 2011 und zuletzt im März 2016 vom **Bundesrat** aufgefordert, die Haltung bestimmter wild lebender Tierarten im Zirkus grundsätzlich zu verbieten wie es in vielen anderen europäischen Ländern – u. a. in Österreich, Polen, England, Schweden, Dänemark, Belgien und den Niederlanden – bereits gilt. Im Jahr 2003 wurde ein Verbot der Haltung von Affen, Großbären und Elefanten gefordert - im Jahr 2011 wurde diese Liste um Giraffen, Nashörner und Flusspferde erweitert.

Österreich war das erste EU-Mitgliedsland, das generell Wildtiere im Zirkus verboten hat, und zwar seit dem 1. Januar 2005. Dort werden "Wildtiere" wie folgend definiert:

„Als Wildtier gemäß § 4 Tierschutzgesetz gilt jedes Tier, das nicht Heim- oder Haustier ist. Hierzu zählen sämtliche Säugetierarten (z.B. Affen, Bären, Raubkatzen...), viele Vogelarten (z.B. die meisten Papageienarten, Amazonen), alle Arten der Reptilien (z.B. Schildkröten, Schlangen, Echsen...) und Amphibien (z.B. Frösche), sowie viele Zierfische.

Erst nachdem die Europäische Kommission im Jahr 2006 ein Vertragsverletzungsverfahren zum österreichischen Wildtierverbot in Zirkussen einstellte, haben viele andere Länder Wildtiere im Zirkus ganz oder teilweise verboten.

Bundestag und Bundesregierung haben in den vergangenen Jahren die Anträge des Bundesrates und von Abgeordneten des Bundestages für ein Verbot der Haltung bestimmter wildlebender Tierarten in Zirkussen abgelehnt. Die Entscheidung über den im März 2016 gestellten Antrag bleibt abzuwarten.

Da der Bund im Bereich der Tierhaltung in Zirkusbetrieben bislang nur zurückhaltend agiert, werden seit vielen Jahren bundesweit kommunale Beschränkungen bei der Vergabe öffentlicher Plätze an Zirkusbetriebe, die bestimmte Wildtierarten in ihrem Programm führen, diskutiert.

Eine obergerichtliche Entscheidung ist hierzu bislang nicht bekannt, wobei aber die nachfolgend dargestellte Entscheidung des **Verwaltungsgerichtes Chemnitz** (Beschluss vom 30.07.2008, Az. 1 L 206/08) für viele Städte Richtschnur in ihrer weiteren Entscheidungspraxis war und ist.

In Chemnitz hatte der Stadtrat im Jahr 2007 einen Beschluss gefasst, wonach Zirkusunternehmen mit exotischen Tieren (wie Elefanten, Giraffen oder Nashörner) keinen Pachtvertrag für städtische Flächen mehr erhalten sollten.

Das Verwaltungsgericht Chemnitz hat mit rechtskräftigem Beschluss vom 30.07.2008 entschieden, dass die Stadt Chemnitz nicht befugt ist, den Abschluss von Platzüberlassungsverträgen mit Zirkusunternehmen davon abhängig zu machen, dass diese sich verpflichten, bestimmte Wildtierarten nicht mitzuführen und nicht auftreten zu lassen.

Maßgeblich hierfür war die Auffassung des Gerichts, dass das Verbot des Mitführens und des Auftretens von bestimmten Wildtierarten in Zirkussen in unzulässiger Weise in das Grundrecht der Freiheit der Berufsausübung gem. Art 12 Abs.1 Grundgesetz (GG) eingreift. Sofern ein Zirkusunternehmen über die erforderliche Erlaubnis verfüge, die ihm gestatte, gewerbsmäßig Tiere zur Schau oder für solche Zwecke zur Verfügung zu stellen, übe das Unternehmen eine erlaubte berufliche Tätigkeit aus. In diese dürfe nach Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG nur durch oder aufgrund eines Gesetzes eingegriffen werden. Eine solche gesetzliche Eingriffsmöglichkeit existiere nicht. Auch aus der Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden nach Art. 28 Abs. 2 GG ergebe sich nicht, dass Grundrechtseingriffe ohne besondere Rechtsgrundlage zulässig seien.

Auch das **Verwaltungsgericht Darmstadt** (19.02.2013, 3 L 89/13) hat den Ausschluss von Zirkussen mit Wildtieren, die eine gültige tierschutzrechtliche Erlaubnis besitzen und ihre Tiere entsprechend den Vorschriften halten, für rechtswidrig erachtet, weil die Gemeinden für diesen Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit keine Ermächtigung haben.

Das **Verwaltungsgericht München** hat mit rechtskräftigem Urteil vom 06.08.2014, (Az. M 7 K 13.2449) ein von der Stadt Erding im Jahre 2013 erlassenes Verbot, wonach Zirkusunternehmen bei Gastspielen auf dem Volksfestplatz keine „Großwildtiere“ (Elefanten, Löwen, Tiger und Bären) mitführen dürfen, in erster Instanz für rechtskonform erklärt.

Das Münchner Urteil steht im krassen Gegensatz zu den bisherigen Urteilen der Verwaltungsgerichte Chemnitz und Darmstadt.

Das VG München hat für rechtmäßig erachtet, dass ein gemeindlicher Festplatz nicht an Zirkusse mit Wildtieren vergeben wird, weil die Vergabe im Rahmen der Gestaltungsrechts der Gemeinde für ihre öffentliche Einrichtungen liege und die überwiegend ablehnenden Haltung der Gemeindeeinwohner und einer Häufung von Problemen mit Zirkussen mit Wildtieren sachliche Ablehnungsgründe seien. Das Bundesverwaltungsgericht hat bei seiner Entscheidung gegen die Regelung in der städtischen Friedhofssatzung, dass nur Grabmale aufgestellt werden dürfen, die nachweislich ohne ausbeuterische Kinderarbeit hergestellt wurden, jedoch festgestellt, dass die den Kommunen eingeräumte allgemeine

Satzungsbefugnis sowie die Befugnis, die Benutzung ihrer öffentlichen Einrichtungen zu regeln, keine ausreichende Ermächtigungsgrundlage für einen Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit sind (BVerwG, Urteil vom 16.10.2013, 8 CN 1/12). Die Nichtzulassung von Zirkussen mit Wildtieren ist ebenfalls ein weitgehender Eingriff in die Berufsfreiheit, so dass die Begründung des VG München nicht überzeugend ist.

Mehrere Städte (Köln, Darmstadt, München, Bonn, Lübeck) haben im übrigen aufgrund der einschlägigen Rechtsprechung des VG Chemnitz und VG Darmstadt bestehende Beschlüsse zu Ausschlüssen von Zirkussen mit Wildtieren wieder aufgehoben bzw. von einer einschränkenden Regelung Abstand genommen.

#### **4. Zusammenfassendes Ergebnis**

Die generelle Vorenthaltung öffentlicher Plätze und Flächen für eine als legal zu bezeichnende Tätigkeit ohne besonderen Grund im Einzelfall dürfte nach Auffassung der Verwaltung vor dem Hintergrund der dargelegten Rechtsprechung und Rechtslage einer gerichtlichen Überprüfung voraussichtlich nicht Stand halten, so dass rechtliche Risiken bis hin zur Schadensersatzforderung bestehen.

Eine höchstrichterliche Entscheidung, ob ein kommunales Wildtierverbot wirksam oder ein unzulässiger Eingriff in die Berufsfreiheit ist, gibt es noch nicht.

Einem Verbot der Wildtierhaltung im Zirkus sind in Deutschland verfassungsrechtlich hohe Hürden gesetzt, denn es würde einen Eingriff in Grundrechte der Berufs- und Eigentumsfreiheit der Zirkusunternehmer nach Art. 12 Abs. 1 GG darstellen. Für einen solchen Eingriff ist ein Gesetz im formellen Sinn (vom zuständigen Gesetzgebungsorgan in einem Gesetzgebungsverfahren beschlossen) erforderlich. Das Tierschutzgesetz enthält eine solche Ermächtigung bislang nicht.

Die Verwaltung kann deshalb dem Stadtrat aktuell keine Beschlussfassung hinsichtlich generell beschränkender Regelungen von Zirkusbetrieben mit Wildtieren in Halle (Saale) vorschlagen. Die Verwaltung empfiehlt die weitere Entwicklung der Rechtsprechung und Gesetze zu beobachten und erst im Fall einer wesentlichen Änderung entsprechende Maßnahmen zu ergreifen.

#### **5. Sofortige Maßnahmen der Verwaltung**

Bei der Überlassung von Plätzen an Zirkusunternehmen werden Zirkusbetriebe zukünftig im Platzüberlassungsvertrag ausdrücklich dazu verpflichtet, bei der Haltung, dem Mitführen und den Auftritten von Tieren die Einhaltung des geltenden Tierschutzrechts und der Zirkusleitlinie zu beachten. Die Zirkusleitlinie wird als Anlage zum Vertrag genommen.

Die Zirkusunternehmen werden mit dem Platzüberlassungsvertrag verpflichtet, sofern Tiere gewerblich gehalten und vorgeführt werden, sich spätestens eine Woche vor Beginn des Gastspiels bei den zuständigen städtischen Veterinären des FB Gesundheit zu melden und über die Art der mitgeführten Tiere zu informieren, um die Kontrollen optimal vorbereiten zu können.

Darüber hinaus wird sich die Stadt Halle zukünftig in den Verträgen ein außerordentliches Kündigungsrecht vorbehalten, sofern schwerwiegende Verstöße gegen das Tierschutzrecht bzw. die Zirkusleitlinie festgestellt werden.