

Verbot von Wildtieren im reisenden Zirkus**Antrag der Stadtratsfraktion der SPD vom 16.06.2011**

- I. Zu den Fragen im Antrag der Stadtratsfraktion der SPD nimmt die Verwaltung im Folgenden Stellung.

1. Der Stadtrat der Stadt Nürnberg unterstützt das „Verbot von Wildtieren im reisenden Zirkus. Die Verwaltung wird daher beauftragt, die Möglichkeiten zu prüfen und ggf. die dafür erforderliche Satzung zu ändern, um zukünftig Platzrechte-Genehmigungen für Betriebe, die sich nicht an das Verbot halten, verhindern zu können.

In Nürnberg gastierenden Zirkussen mit Wildtieren wurden in der Vergangenheit am häufigsten die „klassischen“ Zirkuswildtiere Elefanten, Löwen, Tiger und Zebras gehalten, daneben aber auch Nandus, Kängurus, Nashörner, Nilpferde, Antilopen, Bisons und Giraffen. Die anspruchsvollen Anforderungen an eine artgerechte Haltung von Wildtieren werfen berechtigterweise die Frage auf, ob die Begleiterscheinungen eines umherziehenden Zirkusbetriebs wie ständiges Verladen, lange Transportzeiten in beengten Käfigen und ständige Temperaturschwankungen, denen die Tiere ausgesetzt sind, zumutbar sind und welchen „Aufführungswert“ manche dieser Tierarten haben.

a. Gesetzliche Haltungsanforderungen des Tierschutzgesetzes

Der Tierschutz ist Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung gem. Art. 72, 74 Abs. 1 Nr. 20 GG. Der Bund hat den Tierschutz abschließend im Tierschutzgesetz (TierSchG) geregelt. Ergänzend gibt es die „Leitlinien für die Haltung, Ausbildung und Nutzung von Tieren in Zirkusbetrieben oder ähnlichen Einrichtung“ (Zirkusleitlinien) des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV).

Nach § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 d TierSchG ist für die gewerbsmäßige Zurschaustellung von Tieren eine Erlaubnis erforderlich. Neben der Sachkunde des Zirkusbetreibers setzt die Erlaubnisfähigkeit voraus, dass die der Tätigkeit dienenden Räume und Einrichtungen eine den Anforderungen des § 2 TierSchG entsprechende Ernährung, Pflege und Unterbringung der Tiere ermöglichen.

In § 2 Nr. 1 TierSchG ist festgelegt, dass die Unterbringung eines Tieres artgerecht sein muss. Bei exotischen Wildtieren erfordert dies regelmäßig eine bestimmte Ernährung, Gruppensammensetzung, Pflege und spezifische Bedingungen in Bezug auf Raumlufte bzw. Temperatur in den Unterbringungsräumlichkeiten. Auch während des Transports müssen diese Voraussetzungen sichergestellt werden.

Die Veterinärbehörde beim Ordnungsamt überprüft zusammen mit dem Umweltamt/Tier- und Artenschutz bei jedem Zirkus in Nürnberg, ob die Anforderungen des TierschutzG eingehalten werden. Bei Haltungsmängeln können je nach Einzelfall Beseitigungsanordnungen, bei schweren oder wiederholten Mängeln auch die Wegnahme von Tieren und eine Untersagung der Tierhaltung gegenüber dem Zirkusbetreiber erfolgen. In der Praxis stehen die örtlichen Veterinärbehörden bei der Wegnahme von Wildtieren jedoch häufig vor dem Problem, diese kurzfristig artgerecht unterzubringen. Eine Unterbringung ins Tierheim, dem Tiergarten oder privaten Tierhaltern scheidet in der Regel mangels Kapazität, der erforderlichen Sachkunde oder aus tierseuchenrechtlichen Erwägungen aus. Zudem ist die Wegnahme von exotischen

Wildtieren in der Regel mit erheblichen Kosten verbunden, die beim verantwortlichen Zirkusbetreiber häufig nicht wieder hereingeholt werden können. Es drängt sich der Verdacht auf, dass manche Zirkusse mit dieser Problemlage bewusst kalkulieren.

Eine Ermächtigung zur Aussprache eines - vom konkreten Einzelfall losgelösten - generellen Haltungsverbots von Wildtieren ist im TierSchG jedoch nicht vorgesehen und kann hieraus auch nicht abgeleitet werden. Das TierSchG differenziert beim Erlaubnisvorbehalt bzgl. der Haltung oder Zurschaustellung von Tieren nicht zwischen domestizierten und wildlebenden Tierarten. Somit geht die Gesetzgebung derzeit (noch) davon aus, dass auch Wildtiere im Zirkus grundsätzlich tier- und artenschutzgerecht gehalten werden können.

Ein Haltungsverbot bestimmter Wildtierarten in Zirkussen kann nur durch den Bundesgesetzgeber erlassen werden.

Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrat seine EntschlieÙung zum Verbot der Haltung bestimmter wildlebender Tierarten im Zirkus beschlossen (BR-Drucksache 595/03). Hierauf hat die Bundesregierung mit Schreiben vom 07.03.2006 Stellung genommen (BT-Drucksache 203/06) und unter Verweis auf Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit mit dem Grundrecht auf freie Berufsausübung und der EU-Dienstleistungsfreiheit eine diesbezügliche Entscheidung aufgeschoben. Auch im Bundestag, Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, wurde das von der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen beantragte Verbot der Haltung von Wildtieren im Zirkus am 23.03.2011 mit der gleichen Begründung abgelehnt (BT-Drucksache 17/5197). Einige europäische Länder, beispielsweise Österreich, Finnland und Ungarn haben demgegenüber das Mitführen von Wildtierarten in Zirkussen bereits verboten.

b. Gewidmete Flächen: öffentliche Einrichtung i. S. d. Art. 21 GO

Gemäß der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes (BayVGH, Beschluss vom 13.11.2001; 4 CE 01.2829) handelt es sich bei Plätzen, die aufgrund ständiger Verwaltungspraxis u. a. zur Abhaltung von Gastspielen von Zirkusunternehmen konkludent gewidmet sind (wie etwa der Volksfestplatz am Dutzendteich) um öffentliche Einrichtungen der Stadt i.S. des Art. 21 GO. Zwar steht den Gemeinden aufgrund ihres Selbstverwaltungsrechtes auch das Recht zu, die Benutzung ihrer öffentlichen Einrichtungen selber regeln zu dürfen; jedoch besteht dieses Recht nur im Rahmen der Gesetze. Beschränkungen sind daher nur möglich, wenn sie mit höherrangigem Recht, also insb. grundgesetzlicher und bundes- oder landesrechtlicher Bestimmungen vereinbar sind.

Eine Widmungsbeschränkung dergestalt, dass Zirkusbetrieben die Benutzung der öffentlichen Einrichtung verwehrt wird, wenn sie bestimmte Wildtiere mitführen, stellt einen Eingriff in das Grundrecht der Berufsfreiheit nach Art. 12 GG dar, der einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes bedarf. Rechtsgrundlagen, auf die eine solche Widmungsbeschränkung gestützt werden könnte, sind nicht ersichtlich. Verbote bzw. Bestimmungen auf bundesgesetzlicher Ebene wurden bisher nicht erlassen (s. unter a). Eine rechtlich unbegründete Ungleichbehandlung von Zirkussen mit und ohne Wildtieren würde auch gegen den Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 GG verstoßen.

Dies hat auch das Verwaltungsgericht Chemnitz mit Beschluss vom 30.07.2008 (Az.: 1 L 206/08) in einem Parallelfall ausdrücklich klargestellt. Der Stadtrat von Chemnitz hatte mit Beschluss vom 24.10.2007 die Verwaltung beauftragt, in zivilrechtliche Nutzungsverträge zwischen der Stadt Chemnitz und gastierenden Zirkusunternehmen die Regelung aufzunehmen,

dass das Mitführen und der Auftritt bestimmter Wildtierarten auf dem Pachtgelände ausgeschlossen sei.

Eine generelle Nichtzulassung von Zirkussen mit Wildtieren auf gewidmeten Flächen ist nach dem derzeitigen Stand der Gesetzgebung und Rechtsprechung als rechtswidrig zu beurteilen.

c. Private Flächen der Stadt Nürnberg

Auch im Bereich des Verwaltungsprivatrechts unterliegt die Stadt in ihrem Handeln einer Grundrechtsbindung (vgl. VG Chemnitz, a.a.O.). In einem nach pflichtgemäßem Ermessen durchzuführenden Auswahlverfahren kann die Kommune daher nicht außer Acht lassen, dass nicht nur der zuständige Gesetzgeber ein Verbot der Wildtierhaltung ausdrücklich abgelehnt hat, sondern der fragliche Antragsteller auch noch über sämtliche erforderliche Genehmigungen verfügt.

Das Risiko, dass ein Gericht eine generelle Nichtvermietung von privaten städtischen Flächen an Zirkusse mit Wildtieren ohne jegliche Einzelfallprüfung als diskriminierend und damit rechtswidrig betrachten würde, ist daher als hoch einzuschätzen.

In der Verwaltungspraxis werden private städtische Flächen nur sehr zurückhaltend und unter Einbindung aller betroffenen Fachdienststellen vergeben. Im Einzelfall kann das Halten von Wildtieren vertraglich dann ausgeschlossen werden, wenn begründete Umstände gegen eine Wildtierhaltung an einem spezifischen Standort sprechen, die über die bloße Tatsache der Wildtierhaltung hinausgehen (z.B. unzureichende Unterbringungsflächen, störende Emissionen wie Lärm und Geruch). Weiterhin können die Bedingungen für den Abschluss eines Platzüberlassungsvertrags „verschärft“ werden. So können Zirkusse abgelehnt werden, bei denen in der Vergangenheit Verstöße gegen das TierSchG festgestellt wurden. Entsprechende Erkenntnisse können aus dem bundesdeutschen Zirkusregister gezogen werden. Zudem kann vor einer Vergabe eine Kopie des Tierbestandsbuchs gefordert werden (soweit es nicht freiwillig übersandt wurde). Die dort gelisteten Tiere können dann vorab abgeglichen und der Vertragsabschluss bei negativen Feststellungen verweigert werden.

d. Sondernutzungserlaubnis nach Straßen- und Wegerecht

Soweit ein Zirkus einen öffentlichen Platz i. S. des Bayerischen Straßen- und Wegegesetzes (BayStrWG) nutzen möchte, bedarf er einer Sondernutzungserlaubnis. Die Erteilung dieser Erlaubnis steht im pflichtgemäßen Ermessen der Behörde. Die Sondernutzungserlaubnis kann in stets widerruflicher Weise ganz oder teilweise erteilt und mit Nebenbestimmungen versehen werden. Allerdings muss sich die Behörde bei der Ausübung des Ermessens am Zweck der gesetzlichen Ermächtigung orientieren. Daher darf sie für die Beschränkung oder Versagung der Sondernutzungserlaubnis nur Gründe heranziehen, die einen straßen- und wegerechtlichen Bezug haben. Zu diesen Gründen zählen vorrangig die in Art. 18 Abs. 2 BayStrWG genannten Belange der Straßenbaulast und der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs. Daneben können aber auch Belange des Straßen- und Stadtbilds und der Ausgleich gegenläufiger Interessen verschiedener Straßennutzer bei der Abwägung berücksichtigt werden.

Nicht straßen- und wegerechtliche Gründe, wie z.B. immissionsschutz-, umwelt-, sicherheits- oder eben tierschutzrechtliche Überlegungen dürfen dagegen nicht zur Begründung einer Versagung oder von Auflagen herangezogen werden. Diese öffentlichen Interessen müssen von

den dafür zuständigen Verwaltungsbehörden mit den in den einschlägigen Fachgesetzen zur Verfügung gestellten Mitteln verfolgt werden. Nach einschlägiger Rechtsprechung (Urteil des BayVGH vom 22.06.2010; 8 BV 10.182) ist die straßenrechtliche Sondernutzungserlaubnis nicht dazu bestimmt, als zusätzliches Eingriffsinstrument für andere öffentliche Zwecke zu dienen.

Die grundsätzliche Versagung oder Beschränkung der Sondernutzungserlaubnis aufgrund tierschutzrechtlicher Erwägungen ist daher nicht zulässig. Nur wenn durch die Wildtierhaltung eine Gefahr für die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs ausgeht, kann für den Einzelfall eine Sondernutzungserlaubnis beschränkt oder versagt werden.

2. Zirkusse, die auf Privatflächen gastieren, werden kostenpflichtig und vollumfänglich durch das Veterinäramt auf die artgerechte Haltung überprüft. Dabei ist zu klären, inwieweit der Vermieter in die Kostenhaftung genommen werden kann.

Zirkusse mit Tierhaltungen werden bei einem Aufenthalt in Nürnberg stets durch die Amtstierärzte beim Ordnungsamt und vom Bereich „Artenschutz“ des Umweltamts konsequent überprüft, unabhängig davon, ob der Zirkus auf privater oder öffentlicher Fläche gastiert. Dabei werden auch die Eintragungen im Zirkusregister geprüft. Bei Verstößen gegen tierschutzrechtliche Bestimmungen ergehen Beseitigungsanordnungen, Wegnahmeanordnungen für Tiere, Bußgeldverfahren und Strafanzeigen, bei schweren und wiederholten Verstößen werden auch Tierhaltungsverbote und Gewerbeuntersagungsverfahren geprüft. Alle Feststellungen in Nürnberg werden in das Zirkusregister eingetragen, so dass an nachfolgenden Gastspielorten diese bekannt sind und von den dortigen Veterinärbehörden berücksichtigt werden können.

Die Gebühren- und Kostenerhebung für Tierschutzkontrollen ist gesetzlich geregelt. Gebühren für Regelkontrollen dürfen nur dann erhoben werden, wenn mehr als nur geringfügige Mängel festgestellt werden. Gebühren fallen demgemäß nur dann an, wenn eine schriftliche Beseitigungsanordnung ergeht. Kostenschuldner ist der für den Verstoß verantwortliche Unternehmer. Möglichkeiten, die Kosten dem Vermieter aufzuerlegen, bestehen nicht.

Ergebnis

Das Tierschutzrecht wird abschließend im TierSchG geregelt. Eine Differenzierung zwischen domestizierten und wildlebenden Tierarten enthält das Gesetz nicht und unterstellt damit, dass bei jedweder Tierart eine artgerechte Haltung möglich bzw. realisierbar ist. Von dieser Grundwertung des Bundesgesetzgebers kann die Stadt ohne explizite Ermächtigung bei der Vergabe öffentlich gewidmeter oder privater städtischer Flächen nicht abweichen. Haltungsverbote für bestimmte Wildtierarten in Zirkussen müssen auf Ebene des hierfür zuständigen Bundesgesetzgebers erlassen werden. Der Stadt Nürnberg eröffnet sich keine Möglichkeit, bei der Vergabe von öffentlich gewidmeten oder fiskalischen Flächen Zirkusse mit Wildtieren generell auszuschließen.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass neben der Stadt München nach einer Erhebung der Stadt Worms im Mai 2011 auch die Städte Ludwigshafen, Heidelberg, Mannheim aufgrund der dargestellten Gründe kein generelles Verbot für Zirkusse mit Wildtieren in ihren Städten erlassen haben.

Die städtischen Behörden schöpfen aber alle gesetzlichen Möglichkeiten aus, um deutlich zu signalisieren, dass nur diejenigen Zirkusse in Nürnberg erwünscht sind, die die tierschutz-

rechtlichen Bestimmungen einhalten. Dies gilt bei Wildtierhaltungen in besonderem Maße. Dazu werden Zirkusse mit Tierhaltungen intensiv kontrolliert und gegen Verstöße mit den zur Verfügung stehenden Maßnahmen wie Beseitigungsanordnungen, Wegnahme von Tieren, Bußgeldverfahren und Strafanzeigen vorgegangen, bei schweren und wiederholten Verstößen werden auch Tierhaltungsverbote und Gewerbeuntersagungsverfahren geprüft. Vor einer Vermietung privater städtischer Flächen werden die Erkenntnisse über den Zirkus einbezogen und bei negativen Erkenntnissen eine Vermietung abgelehnt. Alle Kontrollergebnisse und Maßnahmen werden im Zirkusregister dokumentiert und andere Veterinärbehörden informiert.

II. OA/3-L z.K. gez. Pollack

III. OA/L z.K. gez. Kurr

✓ IV. Herrn OBM K.g. 25. AUG. 2011 OBM i.V. *Reger*

Nürnberg, 19.08.2011

Ordnungsamt

i.A. gez. Fuckerer (5320)