



► **Nr. VO/2013/00096**
öffentlich

Lübeck, 14.01.2013

Bericht

Bereiche:
2.280 - Wirtschaft und Liegenschaften

Bearbeitung: Siglinde Justin (E-Mail: siglinde.justin@luebeck.de Telefon: 122-2310)

ALT-DRUCKSACHE: 81 zu TOP 8.14

Keine Wildtiervorführung in Lübeck

Beratungsfolge:

Datum	Gremium	Status	Zuständigkeit
31.01.2013	Bürgerschaft der Hansestadt Lübeck	Öffentlich	Kenntnisnahme

Anlass:

Die Bürgerschaft hat in Sitzung am 24.05.2012 zu Punkt 4.3 der TO, Drucksache Nr. 737, den folgenden Auftrag erteilt:

„Der Bürgermeister wird beauftragt zu prüfen, wie es möglich ist, Flächen und Plätze in Lübeck so umzuwidmen, dass Zirkusbetriebe, welche Wildtiere, insbesondere Arten, die ein hochentwickeltes Sozialverhalten und einen ausgeprägten körperlichen Bewegungsdrang haben, mitführen, keinen Standplatz mehr auf dem Stadtgebiet der Hansestadt Lübeck erhalten.

Im Fokus stehen dabei Affen, Elefanten, Großbären, Giraffen, Nashörner, Flusspferde, Seelöwen und Raubkatzen.

Eine geänderte Satzung möge der Bürgerschaft möglichst bis zur kommenden Sitzung am 30.08.2012 vorgelegt und zur Abstimmung vorbereitet sein.“

Verfahren:

Beteiligte Bereiche/Projektgruppen:

Ergebnis:

1.300 – Recht zustimmend

3.390.43 Aus amtstierärztlicher Sicht wird aufgrund des gegewärtig geltenden Tierschutzrechtes keine Möglichkeit gesehen, das Halten, Mitführen und Zurschaustellen von Wildtieren generell zu verbieten.

Jeder Zirkus erfährt eine Einzelfallprüfung im Hinblick auf Haltungsbedingungen und ggf. zu treffende Verfügungen.

5.660 – Stadtgrün und Verkehr Der Bereich sieht keine Zusammenhänge / Betroffenheiten hinsichtlich der von dort aus durchgeführten Widmungen und Einziehungen gemäß § 6 und § 8 des Straßen- und Wegegesetzes (StrWG) für Schleswig-Holstein.

Beteiligung von Kindern und Jugendlichen
gem. § 47 f GO ist erfolgt:
Begründung:

- | | |
|-------------------------------------|------|
| <input type="checkbox"/> | Ja |
| <input checked="" type="checkbox"/> | Nein |
- x Negative Auswirkungen auf Kinder und Jugendliche können hier nicht gesehen werden.

Die Maßnahme ist:

- | | |
|-------------------------------------|-----------------------|
| <input type="checkbox"/> | neu |
| <input checked="" type="checkbox"/> | freiwillig |
| <input type="checkbox"/> | vorgeschrieben durch: |

Finanzielle Auswirkungen:

- | | |
|--------------------------|---------------|
| <input type="checkbox"/> | Ja (Anlage 1) |
|--------------------------|---------------|

Bericht:

Eine Umwidmung von Flächen wäre der Hansestadt Lübeck ausschließlich für städtische Flächen möglich.

Fraglich ist hierbei, für welche Flächen eine Umwidmung tatsächlich erforderlich ist, um Zirkusbetriebe mit Wildtiervorführungen von deren Nutzung auszuschließen.

Grundsätzlich ergibt sich der Widmungszweck bereits aus der Widmung selbst; so ist eine Grünanlage auch als eine ebensolche gewidmet.

Als fiskalische Fläche liegt lediglich der Volksfestplatz als Zirkus-Veranstaltungsfläche in der Zuständigkeit des Bereiches 2.280 Wirtschaft und Liegenschaften.

Weitere für Zirkusveranstaltungen genutzte städtische Flächen befinden sich an der Falkenstrasse (sogenannte Hüxwiese). Bei den häufiger von Zirkussen genutzten Flächen in Travemünde (hinter „Am Dreilingsberg“) und in der Werftstraße handelt es sich um private Flächen.

Für den Volksfestplatz liegt eine ausdrückliche Widmung als Öffentliche Einrichtung z.B. per Bürgerschaftsbeschluss nicht vor.

Hier ist vielmehr der typische Fall einer konkludenten Widmung eingetreten:

Der Volksfestplatz wird bereits seit Jahrzehnten als städtischer Platz für Volksfeste und Zirkusveranstaltungen genutzt; diese konkrete Vergabepraxis ist nicht nur als Anhaltspunkt sondern auch als Konkretisierung einer Widmung zu sehen.

Es ist insoweit davon auszugehen, dass es sich beim Volksfestplatz auch als Zirkusstandplatz um eine öffentliche Einrichtung handelt. Ähnlich ist die „Hüxwiese“
2

zu beurteilen, die in den letzten Jahren immer wieder als Zirkusfläche vergeben wurde.

Zu prüfen ist daher, ob für diese Fläche eine Widmungsbeschränkung in der beantragten Form ergehen kann.

Die Entscheidung über die Zulassung zur Nutzung oder Überlassung einer öffentlichen Einrichtung erfolgt in der Regel nach der sogenannten Zweistufentheorie.

Hierbei wird in der ersten Stufe darüber entschieden, ob überlassen wird, das heißt, es wird geprüft, ob ein Nutzungs- bzw. Überlassungsanspruch im Rahmen des Widmungszwecks besteht.

Der Zugang zu öffentlichen Einrichtungen ist nach § 18 der Gemeindeordnung Schleswig-Holstein zum einen allen Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde gewährleistet, zum anderen aber auch u.a. den Gewerbetreibenden, die nicht in der Gemeinde ansässig sein müssen.

Die Umsetzung bzw. Gestaltung der Überlassung kann dann in einem zweiten Schritt auch privatrechtlich erfolgen.

Zusammenfassend muss jedoch festgestellt werden, dass die Zulassung zur Nutzung / Überlassung einer öffentlichen Einrichtung auch dann eine öffentlichrechtliche Angelegenheit bleibt, wenn das Nutzungsverhältnis beispielsweise durch einen privatrechtlichen Miet- oder Nutzungsvertrag geregelt wird.

Eine Prüfung des Bereiches Recht der Hansestadt Lübeck hat bereits ergeben, dass es aus rechtlichen Gründen sehr zweifelhaft ist, ob eine Regelung, die Zirkusse mit

(bestimmten) Wildtieren von der Vergabe städtischer Flächen ausschließt, vor Gericht Bestand hätte. Der Bereich Recht hat dazu eine Entscheidung des VG Chemnitz ausgewertet. Das VG Chemnitz kam in seinem Beschluss vom 30.07.2008 (Az.: 1 L 206/08) (als Anlage beigefügt) hinsichtlich eines öffentlich-rechtlich gewidmeten Volksfestplatzes zu dem Ergebnis, dass durch das Wildtierversbot in dem ähnlich gelagerten Fall unzulässig in die Freiheit der Berufsausübung des Zirkusunternehmens eingegriffen worden sei.

Die Stadt Chemnitz wollte im Platzüberlassungsvertrag ein Verbot des Mitführens und des Auftritts von Wildtieren in Zirkussen verankern.

Das VG Chemnitz sah für diesen Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit keine gesetzliche Grundlage.

Die allgemeine Befugnis der Gemeinden aufgrund der Gemeindeordnung, die Benutzung ihrer öffentlichen Einrichtungen zu regeln, stelle danach keine ausreichende gesetzliche Ermächtigungsgrundlage zum Erlass von grundrechtseinschränkenden Satzungsbestimmungen dar.

Das VG Chemnitz hat daraufhin die Stadt Chemnitz dazu verpflichtet, einen

"Wildtierzirkus" in ein Auswahlverfahren für die Flächenvergabe aufzunehmen.

Andere Städte haben ebenfalls geprüft, ob über sogenannte Positivlisten bestimmte Tierarten von der Zurschaustellung ausgeschlossen werden können und ob über Satzungen Widmungsbeschränkungen für öffentliche Flächen vorgegeben werden können. München hat 2010 einen entsprechenden Antrag geprüft und ist zu dem Ergebnis gekommen, gravierende rechtliche Bedenken gegen einen solchen Ausschluss bestehen.

3

In der Stellungnahme der Rechtsabteilung der Stadt München, die von ihren Rechtsgrundlagen vergleichbar ist mit der Gemeindeordnung Schleswig-Holstein wird folgendes ausgeführt:

„4.2 Widmungsbeschränkung

Bislang bestand die gängige Verwaltungspraxis, dass Zirkusse ohne jegliche Beschränkung in ihrem Tierbestand gastieren durften, sofern sie eine tierschutzrechtliche Genehmigung besaßen. Das Tierschutzgesetz verbietet insofern auch nicht die Haltung und Zurschaustellung von Wildtieren. Grundsätzlich ist es zwar möglich, von dieser Praxis abzuweichen und damit eine Widmungsbeschränkung vorzunehmen. Eine Beschränkung müsste aber mit Rechtsvorschriften höheren Rangs vereinbar sein (hier: Grundrecht der Berufsausübungsfreiheit) und durch den Zweck, dem die Einrichtung zu dienen bestimmt ist, gerechtfertigt sein (vgl. Widmann/Grasser/Glaser, Bayerische Gemeindeordnung, Art. 21, RdNr. 11-12).

4.2.1 Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit, Art. 12 Abs. 1 GG

Hinsichtlich der in Art. 12 Abs. 1 GG (als Rechtsvorschrift höheren Rangs) statuierten Berufsausübungsfreiheit ist festzustellen, dass eine Regelung, die den Auftritt von Zirkussen mit bestimmten Wildtieren auf gewidmeten Flächen untersagt, die Berufsausübungsfreiheit tangieren würde.

Den betroffenen Unternehmen würden zwar keine Voraussetzungen zur Zulassung ihres Betriebes gesetzt, aber dem „Wie“ der Ausführung würden Grenzen gesetzt. Mithin würde es sich hierbei um eine sog.

„Berufsausübungsregelung“ handeln. Es wäre nämlich denjenigen Unternehmen mit Wildtieren nicht mehr möglich, zum Gastieren zentral gelegene städtische Flächen zu nutzen, die öffentlich-rechtlich gewidmet sind.

Das VG Chemnitz kam in seinem Beschluss vom 30.07.2008 (Az. 1 L 206/08) hinsichtlich eines öffentlich-rechtlich gewidmeten Volksfestplatzes zudem Ergebnis, dass durch das Wildtierversbot in dem ähnlich gelagerten Fall unzulässig in die Freiheit der Berufsausübung des Zirkusunternehmens eingegriffen worden war. Die Stadt Chemnitz wollte im

Platzüberlassungsvertrag ein Verbot des Mitführens und des Auftritts von Wildtieren in Zirkussen verankern. Das VG Chemnitz sah für diesen Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit keine gesetzliche Grundlage.

Die allgemeine Befugnis der Gemeinden, die Benutzung ihrer öffentlichen Einrichtungen zu regeln, stellt danach keine ausreichende gesetzliche Ermächtigungsgrundlage zum Erlass von grundrechtseinschränkenden Satzungsbestimmungen dar. Dies gilt auch für Beschlüsse des Gemeinde- bzw. Stadtrats, die Einschränkungen des öffentlich-rechtlichen

Benutzungsverhältnisses beinhalten.

An dieser Stelle ist auch auf die Urteile des OVG Koblenz vom 06.11.2008 (NVwZ-RR 2009, 394) und des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes (VGH) vom 04.02.2009 (BayVBl. 2009, 367 ff.) zum Thema Grabsteine aus Kinderarbeit hinzuweisen, die sich mit der Frage befassen, ob die Gemeinde berechtigt ist, in ihrer Friedhofbenutzungssatzung festzulegen, dass keine Grabsteine aufgestellt werden dürfen, die unter Einsatz ausbeuterischer Kinderarbeit hergestellt worden sind. Die Gerichte kommen zu dem Ergebnis, dass eine Gemeinde zwar kraft ihrer allgemeinen Satzungsautonomie aus Art. 23 Satz 1 GO Benutzungssatzungen für ihre Einrichtungen (hier: Friedhof) erlassen dürften, diese Satzungsautonomie jedoch als Ermächtigungsgrundlage nicht dem Gesetzesvorbehalt des Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG genüge. Es bedürfe vielmehr als Grundlage einergesetzlichen Regelung, die Umfang und Grenzen des Eingriffs deutlich erkennen lasse.

Hier ist eben der Bundesgesetzgeber durch das Tierschutzgesetz tätig geworden, das Umfang und Grenzen des Eingriffs deutlich umschreibt. Ein Tätigwerden des kommunalen Satzungsgebers ist hier schon aus diesem Grund nicht mehr möglich.

Es blieben als möglicherweise rechtfertigende Gesetze das Tierschutzgesetz und Art. 20 a GG, der den Tierschutz als Staatsziel benennt.

4

Gerade aber das Tierschutzgesetz, das ja dem Schutz der Tiere dienen soll, erlaubt in seinem § 11 jedoch die gewerbsmäßige Haltung von Wirbeltieren zum Zweck der Zurschaustellung. Es macht dies lediglich von der Erlaubnis der zuständigen Behörde abhängig. Der Bundesgesetzgeber hat sich hier ausdrücklich mit dem Thema befasst, hat jedoch eine Regelung getroffen, die die Wildtiere explizit nicht ausnimmt aus dem Genehmigungstatbestand. Eine Beschränkung der öffentlichen Einrichtung würde deshalb im Widerspruch zu den in § 11 Tierschutzgesetz getroffenen Regelungen stehen.

Art. 20 a GG indes enthält zwar als Staatszielbestimmung den Tierschutz. Jedoch wirkt gesetzessystematisch eine solche Staatszielbestimmung nicht unmittelbar normativ, im Sinne einer umsetzbaren Schutzgewährleistung, sondern statuiert lediglich einen Verfassungsauftrag. Diesem muss der Gesetzgeber in jedem Fall durch gesetzliche Umsetzung gerecht werden. Art. 20 a GG kann daher auch nicht als Rechtfertigung für einen Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit herangezogen werden.“Rechtsabteilung der Stadt München, Sitzungsvorlage Nr. 08-14 / V 05748)

Aus der Schleswig-Holsteinischen Gemeindeordnung ergibt sich keine andere Beurteilung. Die Verwaltung sieht sich aus Rechtsgründen gehindert, eine Satzung mit dem beantragten Inhalt vorlegen.

Zusammenfassende Empfehlung:

1. Eine kommunale Satzung stellt keine ausreichende Ermächtigungsgrundlage dar, um Ziele des Tierschutzes durchzusetzen, wenn dies zu einem Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit führt.
2. Verstöße gegen das Tierschutzgesetz können im Einzelfall nur durch die zuständige Behörde Amtstierarzt verfolgt werden, aber nicht prophylaktisch durch Widmungsbeschränkungen.
3. Eine entsprechende Satzung kann daher nicht vorgelegt werden.

Anlagen :

1. Beschluss Wildtiere Verwaltungsgericht Chemnitz
2. Beratungsfolge

Senator/in Sven Schindler