



Bericht

Bereiche:
2.280 - Wirtschaft und Liegenschaften

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

"Keine Wildtiervorführung in Lübeck" Überarbeitung nach neuen Erkenntnissen

Beratungsfolge:

Datum	Gremium	Status	Zuständigkeit
21.08.2013	Senat	Nichtöffentlich	zur Senatsberatung
09.09.2013	Wirtschaftsausschuss und Ausschuss für den "Kurbetrieb Travemünde (KBT)"	Öffentlich	zur Kenntnisnahme
24.09.2013	Hauptausschuss	Öffentlich	zur Kenntnisnahme
26.09.2013	Bürgerschaft der Hansestadt Lübeck	Öffentlich	zur Kenntnisnahme

Anlass:

Die Bürgerschaft hat in ihrer Sitzung vom 31.01.2013 den mit VO/2013/0096 aufgeführten Bericht des Bereiches Wirtschaft und Liegenschaften vom 28.08.2012 betr. „Keine Wildtiervorführung in Lübeck“ mit Mehrheit zurückgewiesen mit der Maßgabe, den Bericht nach den aktuellen Erkenntnissen zu überarbeiten.

Verfahren:

Beteiligte Bereiche/Projektgruppen: X 1.300 – Recht zustimmend
Ergebnis:

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

- Ja
 Nein
X Negative Auswirkungen auf Kinder und Jugendliche können hier nicht gesehen werden

Die Maßnahme ist:

- neu
 freiwillig
 vorgeschrieben durch:

Finanzielle Auswirkungen:

- Ja (Anlage 1)

Bericht:

Im Ergebnis des Berichtes vom 28.08.2012 zum Thema „Keine Wildtiervorführung in Lübeck“ hat der Bereich Wirtschaft und Liegenschaften seinerzeit festgestellt, dass eine kommunale Satzung keine Ermächtigungsgrundlage darstellt, um Ziele des Tierschutzes durchzusetzen, wenn dies zu einem Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit führt. Verstöße gegen das Tier-

schutzgesetz können im Einzelfall nur durch die zuständige Behörde Amtstierarzt verfolgt werden, nicht aber prophylaktisch durch Widmungsbeschränkungen. Die Verwaltung sieht sich aus Rechtsgründen gehindert, einen Satzungsentwurf mit entsprechendem Inhalt vorzulegen.

Im Bereich Wirtschaft und Liegenschaften wurden die durch PETA Deutschland e.V. neuerlich vorgetragenen Aspekte durch eine Rechtsreferendarin in Form eines neu erarbeiteten eigenständigen Rechtgutachtens ausgewertet; des weiteren wurde zu verschiedenen anderen Gemeinden Kontakt aufgenommen.

Zudem wurde das zwischenzeitlich ergangene Urteil des Verwaltungsgerichtes (VG) Darmstadt vom 19.02.2013 (Az.:3 L 89/13.DA) in die Prüfung einbezogen; im Ergebnis hat auch das VG Darmstadt festgestellt, dass keine Rechtsgrundlage dafür besteht, Ziele des Tierschutzes über eine kommunale Satzung durchzusetzen.

Die neuerliche Prüfung des Sachverhaltes durch den Bereich Wirtschaft und Liegenschaften hat insgesamt zu keinem abweichenden Ergebnis führen können. .

Anlagen :

Ausführliche rechtliche Stellungnahme

Senator/in Sven Schindler

Gutachterliche Stellungnahme von Friederike Schwerdtfeger, Rechtsreferendarin

Auftrag: „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 Stellplatz mehr auf dem Stadtgebiet der Hansestadt Lübeck erhalten.“

A. Kurzergebnis

Eine generelle reduzierende Umwidmung aller städtischen Flächen der Hansestadt Lübeck, die für Zirkusauftritte mit Wildtieren geeignet wären, ist nicht möglich. Dieses würde einen unzulässigen Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit (Art. 12 I 2 GG) der Tierlehrer darstellen, der auf kommunaler Ebene nicht gerechtfertigt werden kann. Ein solcher Eingriff bedürfte einer Grundlage in einem Bundesgesetz. Das Tierschutzgesetz erlaubt aber gerade (unter bestimmten Voraussetzungen) das „Zur-Schau-Stellen“ von Tieren.

Auch andere Städte sehen keine rechtlich haltbaren Möglichkeiten, Wildtiere in Zirkussen auf ihren städtischen Flächen generell auszuschließen.

B. Bericht

Im Folgenden wird zunächst die Rechtslage erörtert, sodann eine Möglichkeit der Einschränkung von Wildtieren auf bestimmten Flächen aufgezeigt und schließlich die Einschätzungen anderer Städte zum Wildtierverbot dargestellt.

I. Keine Regelungskompetenz der Bürgerschaft mit Verbindlichkeit

1. Selbstverwaltungsrecht

Art. 28 Abs. II GG und Art. 46 Abs. 1 SHVerf ermächtigen die Gemeinden zur kommunalen Selbstverwaltung im Rahmen der Gesetze. Damit können sie ihre Angelegenheiten und damit die Benutzung ihrer öffentlichen Einrichtungen (und somit ihrer Festplätze) selbst regeln. Grenzen findet dieses Selbstverwaltungsrecht allerdings dann, wenn die Regelung über die Benutzung öffentlicher Einrichtungen auf den Tierschutz und/oder auf den Grundrechtsschutz Dritter zielt.

2. Tierschutzgesetz abschließend

Der Tierschutz, um den es bei dem geplanten Wildtierverbot in Zirkussen geht, ist Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG. Gemäß Art. 72 Abs. 1 GG haben die Länder in diesem Bereich die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat.

In § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 d) TierSchG wird das „Zur-Schau-Stellen“ von Tieren unter einen Erlaubnisvorbehalt gestellt, mithin geregelt.

Es geht also um die Frage, ob das Bundesrecht den Tierschutz (und damit das „Zur-Schau-Stellen“) abschließend geregelt hat, oder ob noch Raum für landesrechtliche (schärfere) Regelungen bleibt.

Ob das Bundesrecht eine Frage „erschöpfend regelt“, ist aufgrund einer Gesamtwürdigung des betreffenden Normbereiches festzustellen (BVerfGE 67, 299, 324).

Das Tierschutzgesetz dient gemäß seines § 1 dem Zweck, aus der Verantwortung des Menschen für das Tier als Mitgeschöpf dessen Leben und Wohlbefinden zu schützen.

In den darauffolgenden Paragraphen ist die Umsetzung dieses Zwecks weiter konkretisiert. Dabei formuliert das Tierschutzgesetz einen materiellen Schutzstandard. In § 2 a TierSchG wird das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft und Verbraucherschutz ermächtigt, soweit es zum Schutz der Tiere erforderlich ist, die Anforderungen an die Haltung von Tieren nach § 2 näher zu bestimmen und Vorschriften zu erlassen. Diese Ermächtigungsgrundlage lässt darauf schließen, dass der Bundesgesetzgeber – auch zum Zwecke der Einheitlichkeit – den Tierschutz erschöpfend regeln, beziehungsweise die Kompetenz der Regelung ausschließlich auf Bundesebene haben wollte.

Folglich bleibt kein Raum für landesrechtliche Regelungen und vor allem nicht für kommunale Regelungen im Bereich des „Zur-Schau-Stellens“ von Tieren.

2. Hilferwägungen

Für den Fall, dass man nicht von einer abschließenden Wirkung des Tierschutzgesetzes ausgeht, wäre es Aufgabe des Landesgesetzgebers, eine solche Verschärfung des Tierschutzes zu schaffen. Die Bürgerschaft könnte auf kommunaler Ebene aus folgenden Gründen kein Wildtierverschärfung schaffen:

a) Kommunale Satzungsbestimmung zu unbestimmt

Ein Wildtierverschärfung in Zirkussen greift nach einhelliger Auffassung in die Berufsfreiheit des Art. 12 GG der Tierlehrer ein. Ein solcher Eingriff kann nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes geschehen. Dabei ist „Gesetz“ im Sinne von Art. 12 Abs. 1 S.2 GG das formelle Gesetz; auf Grund eines formellen Gesetzes als Ermächtigungsgrundlage können auch untergesetzliche Normen (Rechtsverordnungen, Satzungen) Berufsregelungen enthalten.

Seit dem Apothekenurteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 7,377) wird das Grundrecht der Berufsfreiheit als einheitliches Grundrecht gesehen, bei dem sich der Vorbehalt aus Art. 12 Abs. 1 S. 2 GG entgegen seines Wortlauts sowohl auf die Berufsausübung als auch auf die Berufswahl erstreckt.

Es bedarf insofern auch für einen Eingriff in (nur) die Berufsausübungsfreiheit eines formellen Gesetzes, oder eines formellen Gesetzes als Ermächtigungsgrundlage für Satzungen. Die allgemeine Befugnis der Gemeinden in der Gemeindeordnung, die Benutzung ihrer öffentlichen Einrichtungen zu regeln, stellt aufgrund ihrer Unbestimmtheit aber gerade keine ausreichende gesetzliche Ermächtigungsgrundlage zum Erlass von grundrechtseinschränkenden Satzungsbestimmungen dar. Das Bestimmtheitsgebot folgt aus dem Vorbehalt des Gesetzes. „Greift die Regelung erheblich in die Rechtsstellung des Betroffenen ein, so müssen höhere Anforderungen an den Bestimmtheitsgrad der

Ermächtigung gestellt werden, als wenn es sich um einen Regelungsgehalt handelt, der die Grundrechtsausübung weniger tangiert“ (BVerfGE 58, 257).

Für ein Wildtierversbot in Zirkussen wäre eine Ermächtigungsgrundlage nötig, die die Gemeinde explizit dazu ermächtigt, den Tierschutz in Zirkussen und damit den Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit der Tierlehrer zu regeln.

Zu dem Ergebnis einer fehlenden hinreichenden gesetzlichen Grundlage kam auch das VG Chemnitz in seinem Beschluss vom 30.07.2008 (Az. 1 L 206/8) in einem ähnlich gelagerten Fall. Dort wollte die Stadt Chemnitz ein Verbot des Mitführens und des Auftritts von Wildtieren in einem Platzüberlassungsvertrag verankern. Die Tierschutzorganisation PETA Deutschland e.V. meint, den Beschluss des VG Chemnitz entkräften zu können, da der Bundesrat in seiner EntschlieÙung vom 25.05.2011 folgerichtig herausgestellt habe, „dass es hier allein um eine marginale Berufsausübungsbeschränkung geht und nicht etwa um einen Eingriff in die Berufswahl“. Eine Beschränkung der Berufsausübung –so PETA- könne auf Gemeindeebene geregelt werden. Hierzu macht PETA jedoch keine weiteren Ausführungen und übersieht dabei, dass auch für Berufsausübungsregelungen der Vorbehalt des Gesetzes gilt und es für den Erlass von Satzungen einer bestimmten Ermächtigungsgrundlage bedarf.

Inzwischen (19.02.2013) hat das VG Darmstadt (Az. 3 L 89/13.DA) ebenfalls in einem einstweiligen Rechtsschutzverfahren entschieden, dass die Stadt Darmstadt den sich aus der Hessischen Gemeindeordnung ergebenden Anspruch des Zirkus Krone auf Nutzung des Messplatzes ermessensfehlerhaft durch ein durch sie erlassenes (Wildtier-) Verbot eingeschränkt hat. Zwar stehe der Stadt bei der Vergabe ihrer Veranstaltungsplätze ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Bei der Ermessenentscheidung über die Vergabe seien jedoch insbesondere verfassungsrechtliche Gebote wie der Gleichbehandlungsgrundsatz und die Berufsfreiheit zu beachten.

Insbesondere fehle es bezüglich des Auftrittsverbots für Wildtiere an der erforderlichen gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage für einen solchen Eingriff. Eine solche sei insbesondere nicht dem Tierschutzgesetz zu entnehmen, das kein Verbot der Zirkustierhaltung insgesamt oder der Haltung bestimmter Wildtierarten vorsehe. Vielmehr bedürfe eine entsprechende Tierhaltung allein einer entsprechenden Erlaubnis nach dem Tierschutzgesetz, die die Antragstellerin unstreitig inne habe.

Weiter sei auch das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde keine ausreichende Rechtsgrundlage für den Grundrechtseingriff, insbesondere habe eine Gemeinde diesbezüglich kein „allgemeinpolitisches Mandat“. Vielmehr obliege der Gemeinde eine Neutralitätspflicht nicht nur im politischen Raum, sondern auch im weltanschaulichen und moralischen Bereich. Das Problem der Wildtierhaltung in Zirkusunternehmen falle in diesen allgemeinpolitischen Bereich und weise keinen spezifisch örtlichen Bezug auf die Stadt Darmstadt auf.

In einem Fall, in dem es um eine gemeindliche Friedhofssatzung ging, die regelte, dass nur Grabmale aufgestellt werden dürfen, die nachweislich ohne ausbeuterische Kinderarbeit hergestellt worden sind, gab der BayVGH (Az. 4 N 09.1300) einem Normenkontrollantrag statt. Er begründete auch diese Entscheidung damit, dass eine Gemeinde zwar kraft ihrer allgemeinen Satzungsautonomie Satzungen für ihre Einrichtungen erlassen dürfe, diese Satzungsautonomie allerdings nicht dem Gesetzesvorbehalt des Art. 12 Abs. 1 S. 2 GG (Berufsausübung der Steinmetze) genüge.

In diesem Fall entschied der Bayerische Verfassungsgerichtshof (Az. Vf. 32-VI-10) später dann allerdings, dass die Entscheidung des BayVGH gegen Art. 11 Abs. 2 BV (*entsprechend Art. 28 Abs. 2 GG*) verstoße, da zum Wirkungskreis der Gemeinden die Totenbestattung gehöre.

Anders als im „Wildtierfall“ gibt es für die Regelungen der Totenbestattung eine ausdrückliche Ermächtigungsgrundlage in der Bayerischen Verfassung. Insofern kann man die Argumentation des Bayerischen Verfassungsgerichtshof nicht für das „Wildtierverbot“ verwenden. Hinzukommt, dass der „Grabstein-Fall“ momentan im Rahmen der Revision beim Bundesverwaltungsgericht anhängig ist.

Die Tierschutzorganisation PETA Deutschland e.V. beruft sich darauf, dass auch der Bundesrat, das BMELV, das Bundesjustizministerium etc. ein Wildtierverbot für rechtskonform erachten. Dabei geht es aber um die Verfassungsmäßigkeit eines Wildtierverbot durch *formelles Gesetz* (Novelle des Bundestierschutzgesetzes). Ob ein solches Verbot auch durch kommunale Satzung möglich wäre, ist von diesen Stellen nicht beurteilt worden.

Auch ein von PETA aufgeführtes Urteil des österreichischen Verfassungsgerichts hatte sich nur mit der Verfassungsmäßigkeit eines (formellen) Tierschutzgesetzes zu befassen.

b) ordnungsrechtliche Rechtsverordnung

Auch im Rahmen des Gefahrenabwehrrechts kann keine Rechtsverordnung mit einem entsprechenden Wildtierverbot erlassen werden. Dieses würde gem. § 175 LVwG eine abstrakte Gefahr für die öffentliche Sicherheit voraussetzen. Eine abstrakte Gefahr liegt vor, wenn in einer unbestimmten Anzahl von Fällen gleicher oder ähnlicher Art die gleichen typischen Gefahren bestehen (BVerwG, NJW 1970, 1892). Dabei muss die Gefahr aber auch bestehen, also eine Schädigung der öffentlichen Sicherheit hinreichend wahrscheinlich sein. Öffentliche Sicherheit ist die Unversehrtheit der objektiven Rechtsordnung, der subjektiven Rechte und Rechtsgüter des Einzelnen sowie der Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates. In Betracht käme hier nur das Tierschutzgesetz. Allerdings müsste die hinreichende Wahrscheinlichkeit bestehen, dass alle Zirkusse gegen die bestehenden Vorschriften des Tierschutzgesetzes verstoßen werden. Dafür gibt es aber keinerlei Anhaltspunkte.

c) Wildtierverbot auf nicht öffentlich gewidmeten Flächen

Auch auf Flächen, die nicht ausdrücklich öffentlich gewidmet sind, ist ein Wildtierverbot nicht möglich. Denn wenn der Widmungszweck nicht schriftlich fixiert ist, ergibt er sich aus der Nutzungspraxis (ständige Rpsr. der OVG, z.B. Nieders. OVG, Nds.VBl. 2007, 166). Die Hansestadt Lübeck nutzt ihre Flächen regelmäßig für Zirkusauftritte. Insofern liegt eine konkludente Widmung vor.

d) Rechtsgrundlage Leitlinien

Die „Leitlinien für die Haltung, Ausbildung und Nutzung von Tieren in Zirkusbetrieben oder ähnlichen Einrichtungen“ haben keinen rechtsverbindlichen Charakter und stellen somit keine Ermächtigungsgrundlage für Eingriffe in die Berufsfreiheit dar.

II. Bereitstellung nur bestimmter Flächen

Solange die Hansestadt Lübeck nicht ein generelles Wildtierversbot erlässt, sondern lediglich einzelnen Flächen ausschließt, auf denen Zirkusse mit Wildtieren gastieren dürfen, wäre dies möglich. Aufgrund ihrer Selbstverwaltungsautonomie (Art. 28 Abs. II GG und Art. 46 Abs. 1 SHVerf) können die Gemeinden ihrer Angelegenheiten selbst regeln und einzelne Plätze umwidmen. Nur ein genereller Ausschluss von Wildtieren auf allen geeigneten öffentlich gewidmeten Plätzen einer Gemeinde stellt einen Eingriff in Art. 12 GG dar.

III. Kommunale Wildtierversbote in anderen Städten

Eine Befragung der Rechtsämter der auf der Seite der Tierschutzorganisation PETA Deutschland e.V. (<https://www.peta.de/web/verbotwildtiereimz.2105.html>) aufgeführten Städte ergab, dass Wildtierversbote keinesfalls „rechtlich unproblematisch“ auf kommunaler Ebene durchgesetzt werden können.

In den Städten Bonn, Büdingen, Darmstadt, Delmenhorst, Karben, Potsdam und Schwerin existieren Stadtratsbeschlüsse mit dem Verbot bestimmter Wildtiere in Zirkussen. Wegen der Beschlüsse der VGs Chemnitz und Darmstadt werden diese nicht für umsetzbar angesehen. Florstadt, Schloß Holte-Stukenbock und Heppenheim haben ihre Beschlüsse deswegen wieder aufgehoben.

Die Städte Ellwangen, Hanau, Neustadt an der Weinstraße, Schwetzingen, Siegen haben zwar entsprechende schlichte Ratsbeschlüsse, aufgrund der örtlichen Begebenheiten (zu kleine Plätze) wollen aber ohnehin keine Zirkusse mit Wildtieren in den Städten gastieren.

Speyer, Würselen und Worms hatten bislang noch keine Probleme mit dem Wildtierversbot. Eine ausführliche rechtliche Prüfung hat jedoch nicht stattgefunden.

In Baden-Baden und Hofheim am Taunus besteht ein Wildtierversbot nur auf privaten und gerade nicht auf öffentlichen Flächen.

München und Stuttgart lassen Zirkusse mit Wildtieren nur noch auf den großen städtischen Flächen (Theresienwiese bzw. Canstatter Wasen) gastieren. (*siehe oben zu II.*)

Die Stadt Nidda begründet ihr Verbot wie folgt: „Das gewerbsmäßige Zur-Schau-Stellen von Tieren in Zirkussen unterliegt nach § 11 Abs. 1 Nr. 3 des Tierschutzgesetzes einem Erlaubnisvorbehalt. Eine Erlaubnis darf unter anderem nur dann erteilt werden, wenn „die der Tätigkeit dienenden Räume und Einrichtungen eine den Anforderungen des § 2 des Tierschutzgesetzes entsprechenden Ernährung, Pflege und Unterbringung der Tiere ermöglichen“. Die Kontrolle des Tierschutzes und der artgerechten Haltung kann aber nur vor Ort festgestellt werden, wenn der Zirkusbetrieb bereits aufgebaut hat. Eine Untersagung des Spielbetriebs, oder des Quartiers ist dann mangels Alternative zur Unterbringung der Tiere nicht mehr möglich. Dem soll durch Untersagung des Betriebes im Vorfeld begegnet werde.“

Dieses Vorgehen auf der Schiene der Gefahrenabwehr ist aus den Gründen zu I 1 b) rechtlich nicht haltbar.

Die Stadt Heidelberg will bis zum Sommer versuchen, eine Lösung für ein Wildtierversbot zu finden, die nicht auf den Tierschutz abstellt. Dabei schwebt ihr vor, den Messplatz so zu

definieren, dass „keine Veranstaltungen mit erhöhtem Gefahrenpotential“ mehr stattfinden dürfen.

Auch dieses Vorgehen wird rechtlich nicht haltbar sein. Auch wenn sich die Stadt Heidelberg nicht explizit auf den Tierschutz berufen will, werden die geplanten Regelungen Eingriffe in Art. 12 GG darstellen, die auf kommunaler Ebene nicht gerechtfertigt werden können.