

Rechtsanwalt Josef Fassel



[Rechtsanwalt Josef Fassel, Haekkelstr. 10, 39104 Magdeburg](mailto:Rechtsanwalt.Josef.Fassel.Haekkelstr.10.39104.Magdeburg)

Magdeburg, 14.03.2017

Analyse und Empfehlungen zum Kommunalen Wildtierverschlag in Zirkusunternehmen in Hameln

Zur Entscheidung des VG Hannover vom 12.01.2017, Az. 1 B 7215/16

"Einer Kommune ist nicht gestattet, im Rahmen einer Widmung einer öffentlichen Einrichtung Wildtierverschlag in Zirkussen zu beschließen. Die Widmung darf sich ausschließlich auf kommunale Angelegenheiten beziehen. Ein Wildtierverschlag in Zirkussen kann nur vom Bundesgesetzgeber geregelt werden."

und hierzu Beschluss des OVG Lüneburg vom 02.03.2017, Az. 10 ME 4/17

In obigem Einstweiligen Verfügungsverfahren hat das Verwaltungsgericht Hannover dem klagenden Zirkusbetreiber Recht gegeben und die Stadt Hameln verpflichtet, wie beantragt für vier Tage die Nutzung des städtischen Platzes für Zirkusaufführungen zu genehmigen. Die Beschwerde hiergegen an das OVG Lüneburg wurde mit oben zitiertem Beschluss zurückgewiesen. Die Entscheidungen sind in Volltext im Rechtssprechungsportal Niedersachsen abrufbar.

Die Entscheidungen erscheinen überraschend, da eine Vielzahl in deutschen Kommunen wie Köln, Erlangen, Speyer, Potsdam, Worms, Erding usw. Auftrittverbote für Zirkusunternehmen mit Wildtieren auf ihren öffentlichen Flächen beschlossen haben und dies auch gerichtlich bestätigt wurde. Von Interesse dürfte insbesondere sein, ob die Entscheidung verallgemeinert werden kann, wie es obiger Leitsatz des VG Hannover suggeriert, oder ob es sich um eine Einzelfallentscheidung handelt, die aufgrund oberflächlicher Prüfung, wie dies in einem Eilverfahren gegeben ist, erfolgte. Zu berücksichtigen ist insbesondere der Ratsbeschluss von Hameln hierzu bzw. seine Begründung.

In den Medien werden derzeit die Entscheidungen völlig unkritisch verbreitet, als ob diese eine Bindungswirkung für andere Kommunen hätten. In keiner Weise wird auf die besonderen Umstände des vorliegenden Einzelfalles eingegangen, der aufzeigt, dass die Gemeinde - wohl in dem nachvollziehbaren Wunsch, für den Tierschutz zu handeln - das Wildtierverbot rechtlich fehlerhaft begründet hat. Das Verwaltungsgericht, dessen Entscheidung sich tendenziös gegen das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde und zugunsten von Zirkusunternehmen mit Wildtieren richtet, hat diesen Begründungsfehler zur Grundlage seines Beschlusses gemacht. In einer nachträglichen Gesamtbetrachtung können beide Entscheidungen gerade nicht verallgemeinert werden. Durch die Entscheidung werden Begründungsmängel aufgezeigt, die die Kommunen künftig vermeiden sollten, wenn sie die Nutzung ihrer öffentlichen Einrichtungen regeln wollen.

1. Beschreibung der Rechtsproblematik bezüglich der Regelung kommunaler Einrichtungen und Tierschutz

Das Wildtierverbot in Zirkussen ist seit Jahren ein Anliegen des Tierschutzes und wird immer mehr allgemeinherrschende Meinung, wie das Verbot in 18 europäischen Ländern zeigt. Auch in Deutschland verbreitet sich die Überzeugung, dass Wildtiere wie Elefanten, Tiger und Nashörner nicht zum Gelderwerb und Bespaßen eines zahlenden Publikums ihr Leben in Gefangenschaft von Wanderzirkussen fristen müssen. Die Tiere müssen nicht mehr zur Befriedigung einer Sensationslust ausgestellt werden, die Dressur, um eine angebliche Überlegenheit des Menschen über das Tier zu dokumentieren, hat seinen Reiz verloren.

Gleichwohl ist es wie immer ein beschwerlicher Weg, die Anhänger althergebrachter Institutionen und Traditionen zu überzeugen. So wurden und werden hierzu immer wieder Initiativen des Bundesrates, der Bundestierärztekammer oder direkt aus der Bevölkerung ins Leben gerufen, um auch in Deutschland ein allgemeines Wildtierverbot in Zirkussen durchzusetzen. Da diese Überzeugung in einzelnen Städten bereits Mehrheiten gefunden hat, haben diese Kommunen reagiert und im eigenen Wirkungskreis Regelungen getroffen, nämlich den städtischen Aufführungsplatz nicht mehr für Zirkusse mit Wildtieren freizugeben. So logisch dies erscheint, so muss dennoch die derzeit gegebene Rechtslage hierbei beachtet werden und die Gemeinde darf nicht in die Falle tappen, sich ausschließlich auf die Gründe des Tierschutzes zu berufen, wie gerade in Hameln geschehen. Die Gemeinden in Deutschland haben eine Gestaltungsfreiheit im eigenen Wirkungskreis, die in Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz garantiert ist.

Das Bundesgesetz hierzu - das Tierschutzgesetz - ist derzeit in Bezug auf das Wildtierverbot in Zirkussen völlig ungenügend. Zirkusbetriebe können eine Erlaubnis nach § 11 Abs. 1, Satz 1 Nr. 8 d zur öffentlichen Zurschaustellung von Wildtieren erhalten. Voraussetzung ist nach § 11 Abs. 4, dass hinsichtlich der einzelnen Tierarten die Zurschaustellung nicht wegen erheblicher Schmerzen, Leiden oder Schäden bei Haltung oder Transport zu wechselnden Orten verboten ist. Der hier beschriebene Erlaubnisvorbehalt ist zwar formuliert, aber ohne einschränkende Verordnung wertlos.

2. Ratsbeschluss der Stadt Hameln und Argumentation des VG Hannover

Der Stadtratsantrag vom 15.03.2016, Vorlage-Nr. 60/2016, hatte gerade die Tierschutzproblematik zur Begründung des Ausschlusses von Zirkusbetrieben mit Wildtieren in Hameln im Auge.

Dort ist formuliert:

"Mit diesem Antrag schließen wir uns der Initiative der schwarz-grünen hessischen Landesregierung an, denn Wildtiere können in reisenden Zirkusbetrieben nicht tiergerecht gehalten werden..."

Es wird ausgeführt, dass die Bundesregierung den zweimaligen Initiativen des Bundesrates nicht nachgekommen ist und auch in Zukunft wohl kein Verbot auf Bundesebene befürwortet. Es wird dargelegt, dass nach einer Forsa-Umfrage vom Mai 2014 82 % der Deutschen die Auffassung vertreten, dass Wildtiere nicht artgerecht im Zirkus gehalten werden können und bereits 18 europäische Länder ein Verbot ausgesprochen haben. Diese Begründung - so richtig und begrüßenswert sie in der Sache ist - ist nach derzeitiger Rechtslage verfehlt für die Begründung einer unanfechtbaren Nutzungseinschränkung einer kommunalen Einrichtung. Die Kommune hat tatsächlich nicht die legitime Macht, ein Bundesgesetz verbessern zu können, auch wenn diese Initiative von Tierschützern begrüßt wird. Die Kommune hätte aber jedes Recht, aufgrund spezifischer örtlicher Eigenheiten die Nutzung des Veranstaltungsortes zu regeln. Solche Argumente wurden aber leider in Hameln nicht angeführt. Mit großer Wahrscheinlichkeit gibt es auch in Hameln derartige ortsspezifische Gründe, nur hätte man diese auch formulieren müssen. Die Begründung des Antrags lässt darauf schließen, dass die große Mehrheit der Bürger*innen in Hameln das Zurschaustellen von Wildtieren als nicht artgerecht ablehnt. So ist es nicht sachfremd oder willkürlich, wenn sich eine Kommune am Publikumsinteresse oder den Wünschen und Bedürfnissen ihrer Bevölkerung bzw. der Besucher eines Volksfestplatzes orientiert. So hätte man u. a. in Hameln argumentieren können.

- Nicht ausgeführt wurde beispielsweise ein erhöhter Verwaltungsaufwand für die Kontrolle von Zirkussen mit Wildtieren.
- Nicht ausgeführt wurden Sicherheitsprobleme, die beim Ausbruch von Wildtieren bereits zu Verletzten und Todesopfern geführt haben.
- Nicht ausgeführt wurden Verkehrs- und Logistikprobleme, da die Haltung von Wildtieren größere Auslaufflächen benötigt...

Andererseits ist erkennbar, dass das Verwaltungsgericht nicht nur den Begründungsmangel aufnimmt, sondern wegen dieses Mangels im Einzelfall eine allgemein gültige Aussage ableiten will. Der Fall Hameln kann gerade nicht verallgemeinert werden, wie dies das Verwaltungsgericht tendenziös beabsichtigt. Es hätte genügt, wenn das Verwaltungsgericht darauf hingewiesen hätte, dass zur Begründung des Ausschlusses von Zirkussen mit Wildtieren keine rechtserheblichen Argumente vorgetragen wurden. Stattdessen wird so getan, als könnten auch andere Kommunen die Nutzung städtischen Flächen für Zirkusunternehmen mit Wildtieren nicht untersagen. Diese Argumentation des Gerichts ist falsch!

3. Bestätigende Argumentation des OVG Lüneburg

Auch die Entscheidung des OVG Lüneburg ist als tendenziös zu bezeichnen. Es hätte genügt, die Beschwerde mit der Begründung abzulehnen, dass ein Rechtsschutzbedürfnis nicht mehr besteht, da die Veranstaltungen bereits genehmigt wurden. Stattdessen bemüht sich das Gericht - sozusagen in ungewohnter Fleißarbeit - die Entscheidung des VG Hannover zu stützen, um ihr irgendwie eine größere Geltung zu verschaffen. So ganz kann dies schon deswegen nicht gelingen, da es sich insgesamt um eine Eilentscheidung mit einer vorläufigen Prüfung handelt.

Das OVG bemängelt, dass mit einer Einschränkung der öffentlichen Einrichtung für Zirkusse mit Wildtieren ein Eingriff in die Berufsfreiheit nach Art. 12, Abs. 1 Grundgesetz vorliege. Die hierzu bemühten Entscheidungen bestätigen dies jedoch gerade nicht.

So führt das OVG aus:

"In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. Urteil vom 16.10.2013 - 8 CN 1/12, Leitsatz 3, juris) ist geklärt, dass die den Kommunen eingeräumte allgemeine Satzungsbefugnis sowie die Befugnis, die Benutzung ihrer öffentlichen Einrichtungen zu regeln, keine ausreichende Ermächtigungsgrundlage darstellen, um einen Eingriff in die durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Berufsausübungsfreiheit zu rechtfertigen."

Diese Entscheidung ist gerade für die Regelung der Einrichtung eines kommunalen Veranstaltungsplatzes nicht zutreffend, sondern im Gegenteil wird hierdurch ein anderer Bereich angesprochen. In der Entscheidung wurde eine Friedhofssatzung überprüft und inwieweit hierdurch in die Berufsfreiheit von Steinmetzen eingegriffen werden kann. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts stellte fest, dass eine kommunale Friedhofssatzung keine geeignete Rechtsgrundlage darstellt, um die Berufsausübungsfreiheit von Steinmetzen zu beschränken. Der Unterschied zum Fall Hameln und zur Nutzungsuntersagung öffentlicher Flächen für Zirkusse mit Wildtieren ist, dass die Unterhaltung von Friedhöfen eine Pflichtaufgabe, aber die Schaffung und Unterhaltung von öffentlichen Plätzen eine freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe der Kommune ist. Bei freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten sind Gemeinden lediglich an die Grenzen des Willkürverbotes und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes gebunden.

Bezug genommen wird vom OVG Lüneburg auch auf einen Beschluss des Bundesverfassungsgericht vom 08.04.1997 - BvR 48/94. Diese Entscheidung betrifft die Übertragung von Altschulden der LPG (Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaft in der DDR) in die Marktwirtschaft. Die Beschwerde war seinerzeit erfolglos.

Auch die zitierte Entscheidung vom 12.04.2005 - 2 BvR 1027/02 erscheint nicht weiterführend. Die Beschwerde war seinerzeit erfolgreich. Im Rahmen von Ermittlungsverfahren wurden Datenträger bei Rechtsanwälten beschlagnahmt. Hier liegt auf der Hand, dass ein Eingriff in die Berufsausübung von Rechtsanwälten vorliegt. Inwieweit dieser Fall auf die Versagung von vier Auftritten von Zirkussen mit Wildtieren anwendbar ist, bleibt rätselhaft.

Auch wird der Beschluss der Stadt Hameln in seiner fehlerhaft begründeten Art verallgemeinert. Es wird ausgeführt, durch diesen Beschluss "soll reisenden Zirkusunternehmen das Mitführen von Wildtieren nicht mehr möglich sein." Dies sei eine objektiv berufsregelnde Tendenz. Zwar verbleibt es den Unternehmen, sich außerhalb von kommunalen Flächen zu präsentieren, tatsächlich würde es aber an solchen Flächen im Bundesgebiet mangeln. Das OVG Lüneburg verallgemeinert - ausgehend von der fehlerhaften Begründung in Hameln, die sich für ein Verbot von Zirkussen mit Wildtieren ausspricht - nunmehr selbst den Regelungszweck. Streitgegenständlich handelt es sich um den Veranstaltungsplatz in Hameln und nicht um sämtliche Veranstaltungsplätze im Bundesgebiet! Konkret handelt es sich um vier Veranstaltungen, die abgesagt wurden. Hameln wäre eine von ca. 80 Kommunen in Deutschland - einem Staat mit zigtausenden Städten und Gemeinden - in denen Zirkusse mit Wildtieren nicht auftreten dürften. Es ist unrichtig, dass die Untersagung von vier Veranstaltungen eine objektiv berufsregelnde Tendenz darstellt.

Weshalb sollte - wie vom Gericht vermutet - "das Angebot an geeigneten, nicht kommunalen Flächen für reisende Zirkusbetriebe eng begrenzt" sein? Haben Zirkusunternehmen einen Anspruch darauf, mit Wildtieren - also potentiell gefährlichen Tieren wie Tigern etc. - mitten in Städten und Dörfern lagern zu dürfen? Ist es nicht allgemein naheliegender, gefährliche Unternehmen in den Außenbereich zu verlagern, wie es bspw. das Bundesbaugesetz vorsieht?

4. Schlussfolgerungen

Der Fall Hameln und die Rechtsprechung hierzu kann als Lehrstück dienen, wie gut gemeinte Bestrebungen zur Förderung des Tierschutzes genau das Gegenteil bewirken können. Die Regelung einer kommunalen Einrichtung kann nach derzeitiger Rechtslage nur mit konkreten ortsspezifischen Argumenten begründet werden. Im Gegenteil kann - wie vorliegend - eine schwerpunktmäßig tierschutzrechtliche Begründung momentan noch zur Aufhebung eines Beschlusses führen, da eine bundesgesetzliche Regelung im Tierschutzgesetz abschließend vorliegt. Eine Kommune kann das Tierschutzgesetz nicht ändern. Sie kann aber im Rahmen von freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten - wie bei der Widmung einer kommunalen Einrichtung - Regelungen treffen und ist hierbei lediglich an die Grenzen des Willkürverbotes und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes gebunden. Für Hameln empfiehlt sich die Herbeiführung eines neuen Ratsbeschlusses unter Berücksichtigung obiger Ausführungen, die einer gerichtlichen Überprüfung standhält.

Zu betonen ist, dass Hameln ein Einzelfall war. Die Entscheidungen hierzu können nicht verallgemeinert werden. Die Besonderheiten des Falles Hameln müssen kommuniziert werden, damit nicht andere Kommunen abgeschreckt werden und Fehler von vornherein vermieden werden.

Josef Fassl
Rechtsanwalt