

Landeshauptstadt Magdeburg

Stellungnahme der Verwaltung

öffentlich

Stadtamt	Stellungnahme-Nr.	Datum
Amt 30	S0460/19	25.10.2019

zum/zur

A0173/19 – Fraktion GRÜNE/future! Fraktion DIE LINKE

Bezeichnung

Keine städtischen Flächen für Zirkusbetriebe mit Wildtieren

Verteiler

Tag

Der Oberbürgermeister	05.11.2019
Finanz- und Grundstücksausschuss	20.11.2019
Ausschuss für kommunale Rechts- und Bürgerangelegenheiten	21.11.2019
Verwaltungsausschuss	29.11.2019
Stadtrat	23.01.2020

Der Stadtrat möge beschließen:

Die Flächen in städtischem Eigentum oder Besitz werden künftig nur noch Zirkusbetrieben oder Veranstaltern überlassen, die keine Tiere wild lebender Arten, sogenannte Wildtiere, mitführen. Wildtiere in diesem Sinn sind insbesondere Affen, antilopenartige Tiere, Bären, Elefanten, Flusspferde, Giraffen, Greifvögel, Großkatzen, Kängurus, Nashörner, Papageien, Reptilien (Krokodile, Schlangen, Echsen u.a.), Robben, Strauße, Wildformen von Rindern sowie Zebras.

Um Überweisung in die Ausschüsse KRB und FG wird gebeten.

Begründung:

Wildtiere können in reisenden Betrieben praktisch nicht tiergerecht gehalten werden, denn die Haltungsanforderungen für Wildtiere sind sehr anspruchsvoll. Daher hat es auf Bundesebene mehrmals Entschließungen und Initiativen für ein Verbot von Wildtieren in Zirkusbetrieben gegeben. Tierschützer und Tierärzte fordern seit Jahren ein Verbot von Wildtieren auf Reisen. Allerdings wurde der bundesgesetzliche Tierschutz bislang nicht angepasst. In Ländern wie Österreich, Großbritannien oder Bulgarien ist die Wildtierhaltung in Zirkussen bereits seit Jahren verboten. Es gibt genügend Beispiele für Zirkusunternehmen, die allein durch ihre Akrobaten und Showeinlagen überzeugen.

Zahlreiche Städte haben Beschlüsse gefasst, wonach öffentliche Einrichtungen und Flächen Zirkusbetrieben mit Wildtieren nicht mehr zur Verfügung gestellt werden sollen. Die Rechtmäßigkeit eines kommunalen Wildtierverschotes ist umstritten. Hier liegen Urteile mit teilweise widersprüchlichen Ergebnissen vor. Ebenfalls besteht keine einheitliche Rechtsprechung zu Gunsten der Zirkusbetriebe.

Rechtsexperten gehen davon aus, dass kommunale Wildtierverschote zulässig sind, insbesondere wenn neben tierschutzfachlichen Erwägungen auch kommunalrechtlich relevante Aspekte der Gefahrenabwehr als wesentlicher Grund für eine solche Regelung genannt werden.

Nicht zuletzt geht von Großwildtieren, wie Elefanten oder Raubkatzen, ein hohes Gefahrenpotential aus. Die Schauhaltung von Großtieren oder Tiermengen in besonderem Maße ist gefährlich, weil die ausbruchssichere und/oder zugleich verhaltensgerechte Unterbringung solcher Tiere eines von Ort zu Ort ziehenden Unternehmens in der Regel schwer möglich ist. Dies gilt gerade auch hinsichtlich größerer Tiere oder zu Beiß- oder anderen

Angriffsattacken oder Fluchtverhalten neigender, oftmals verhaltensgestörter Tiere, die eben nicht seit Jahrhunderten domestiziert wurden. Durchschnittlich mehrere Dutzend teils gefährliche Ausbrüche von Tieren im Zirkus pro Jahr, bei großen und auch kleineren Betrieben, bestätigen die Notwendigkeit einer solchen Regelung.

Es bestehen allerdings auch andere sachliche Gründe, die Nutzung der in Rede stehenden Flächen nur ohne Wildtiere zu gestatten. Der Verwaltungsaufwand für die Kontrolle und sichere, tier- und umweltgerechte und hygienische Unterbringung von Wildtieren bildet ebenfalls einen hinreichenden sachlichen Grund, reisende Betriebe mit den im Beschluss genannten Tieren jedenfalls auf städtischen Flächen nicht zuzulassen. Da immer wieder Zirkustiere aus ihren Stallungen, Käfigen und provisorischen Haltungen ausbrechen, werden hierbei auch nicht selten Menschen verletzt sowie der Verkehr und die Tiere gefährdet.

Aufgrund der Allzuständigkeit des Stadtrates sowie der auch gem. § 45 KVG LSA vorgesehenen Beschlusskompetenz über die Einschränkung öffentlicher Einrichtungen ist der Stadtrat zuständig. Speziell beim Max-Wille-Platz am Kleinen Stadtmarsch, auf dem solche Zirkusvorstellungen stattfinden, ist aufgrund einer jahrzehntelangen Praxis von einer öffentlichen Einrichtung für Veranstaltungen auszugehen, deren Nutzung der Stadtrat bestimmen bzw. beschränken kann.

Stellungnahme:

Die Verwaltung kann eine Beschlussfassung im Sinne des Antrages aus rechtlichen Gründen nicht empfehlen. Eine nunmehr starke Tendenz in der sich aktuell entwickelnden Rechtsprechung spricht sich gegen ein Wildtierversbot in Zirkussen durch Kommunen aus. Auch der Gesetzgeber sieht keine Veranlassung zum Handeln. Der Bundestag hat sich am 24.10.2019 gegen ein Verbot der Haltung von Wildtieren in Zirkusbetrieben ausgesprochen.

Ein von der Landeshauptstadt Magdeburg veranlasstes Wildtierversbot für Zirkusse auf dem „Kleinen Stadtmarsch“ würde aller Voraussicht in einem Verfahren vor dem Verwaltungsgericht Magdeburg keinen Bestand haben.

Die rechtliche Zulässigkeit einer Zurschaustellung von Wildtieren ist nicht als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft anzusehen und unterliegt damit auch nicht der Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG bzw. der Allzuständigkeit des Stadtrates nach § 45 Abs. 1 KVG LSA.

Sie stellt vielmehr eine Angelegenheit des Tierschutzes dar, die nicht als spezifisch kommunale Aufgabe einzuordnen ist, sondern abschließend durch Bundes- oder Landesrecht geregelt ist. Soweit der Bund eine Materie abschließend geregelt hat, steht einer Kommune kein Regelungsspielraum mehr zu, aus allgemeinen tierschutzrechtlichen Gründen auf kommunalen Einrichtungen ein generelles Verbot des Mitsichführens von Wildtieren durch Zirkusunternehmen auszusprechen.

Eine Kommune kann zwar grundsätzlich über die Schaffung und konkrete Nutzung ihrer öffentlichen Einrichtungen entscheiden. Sie kann dabei auch Ausgestaltungen ihrer Einrichtungen wählen, die im Ergebnis zu einem Ausschluss bestimmter Nutzungsformen führen. So ist es durchaus denkbar, dass eine bestimmte Nutzungsgestaltung im Ergebnis auch zu einem Ausschluss von Zurschaustellungen von Wildtieren führen kann.

Die Gerichte setzen den Kommunen für einen solchen Ausschluss jedoch hohe Hürden. So wird durch die Rechtsprechung in der Regel ein spezifischer örtlicher Bezug als Grundlage eines Verbots gefordert. Dieser kann sich nur aus Besonderheiten vor Ort ergeben. Es ist etwa denkbar, dass bestimmte Örtlichkeiten für Wildtiere aus objektiven Gründen nicht nutzbar erscheinen oder für Anwohner unzumutbare Belastungen mit sich bringen. Solchen

örtlichen Problemen kann eine Kommune Rechnung tragen, indem sie bestimmte Nutzungen, wie etwa die Zurschaustellung von Wildtieren generell ausschließt oder von bestimmten Auflagen abhängig macht. Beruft sich die Gemeinde hingegen auf allgemeine Belange des Tierschutzes, besteht kein spezifischer örtlicher Bezug mehr. Ein entsprechendes Verbot ist dann nicht mehr von der kommunalen Selbstverwaltung umfasst.

Das Verwaltungsgericht (VG) Hannover hat mit Beschluss vom 12. Januar 2017 (Az. 1 B 7215/16) beispielsweise entschieden, dass es einer Kommune nicht gestattet sei, im Rahmen einer Widmung einer öffentlichen Einrichtung ein Wildtierverbot in Zirkussen zu beschließen, da sich eine Widmung ausschließlich auf kommunale Angelegenheiten beziehen dürfe. Ein Wildtierverbot könne nur vom Bundesgesetzgeber geregelt werden. Das VG Hannover hat weiterhin in seiner Entscheidung ausgeführt, dass ein Anspruch auf ermessensfehlerhafte Entscheidung über die begehrte Nutzung einer öffentlichen Einrichtung nach dem einschlägigen Kommunalrecht bestehe, wenn dem keine „bestehenden Vorschriften“ entgegenstünden. Die von der Antragstellerin (Zirkusunternehmerin) begehrte Nutzung bewege sich im Rahmen der geltenden Vorschriften, denn das per Ratsbeschluss ergangene allgemeine Verbot, öffentliche Einrichtungen Zirkussen mit Wildtieren nicht weiter zur Verfügung zu stellen und damit den Widmungszweck zu beschränken, sei rechtsfehlerhaft. Insbesondere gebe es keine ausreichende Rechtsgrundlage für diese grundrechtseinschränkende Begrenzung der Widmung. Eine satzungs- oder ratsbeschlussmäßige Regelung sei nicht ausreichend. Es fehle an einer formell gesetzlichen Ermächtigung. Im Übrigen dürfe eine Widmungsbeschränkung nur auf Erwägungen gestützt werden, die kompetenzrechtlich in die Zuständigkeit der Kommune fielen. Ein Wildtierverbot in Zirkussen sei jedoch bundesgesetzlich – im Tierschutzgesetz (TierSchG) – geregelt.

Das VG Hannover sieht in dem Verbot der Wildtiere nicht zuletzt einen unzulässigen Eingriff in die Freiheit der Berufsausübung von Zirkusunternehmen. Denn dadurch soll reisenden Zirkusunternehmen das Mitführen von Wildtieren nicht mehr möglich sein. Den betroffenen Unternehmen verbleibe zwar rechtlich die Möglichkeit, ihre Wildtiere in stationären Einrichtungen sowie außerhalb von kommunalen Flächen zu präsentieren. Tatsächlich ermangele es aber im gesamten Bundesgebiet an geeigneten, nicht kommunalen Flächen für reisende Zirkusbetriebe.

Ähnlich wie das VG Hannover haben sich auch weitere Verwaltungsgerichte entschieden (u.a. VG Düsseldorf, Beschluss vom 04. Juli 2019, - 18 L 1205/19 -; VG Meiningen, Beschluss vom 06. März 2018, - 2 E 203/18 Me -; VG Minden, Beschluss vom 22. November 2017, - 9 L 1574/17 -; VG Darmstadt, Beschluss vom 19. Januar 2013, - 3 L 89/13.DA -; VG Chemnitz, Beschluss vom 30. Juli 2008, - 1 L 2016/08 -;).

Die Entscheidung des VG Hannover wurde inzwischen auch vom Oberverwaltungsgericht (OVG) Lüneburg mit Beschluss vom 02. März 2017 (Az.: 10 ME 4/17) bestätigt.

Ein Verbot von Wildtieren in Zirkussen durch Umwidmung der Flächen des „Kleinen Stadtmarsches“ hätte nach den zuvor genannten Ausführungen somit nur Erfolg, wenn die Landeshauptstadt Magdeburg Gründe darlegen könnte, die einen speziellen örtlichen Bezug haben. Solche Gründe konnten bisher nicht eruiert werden.

Gefahrenabwehrrechtliche, einschließlich bauordnungsrechtliche Gründe für ein Verbot des Mitschleppens von Wildtieren liegen eben so wenig vor, wie Gründe für ein Einschreiten aus tierschutzrechtlichen Gründen im Einzelfall.

Eine Abfrage beim Umwelt- und Ordnungsamt hat ergeben, dass Einwohnerbeschwerden in Magdeburg (Lärmbelästigung, Geruchsbeschwerden, usw.) durch Zirkusunternehmen nicht vorliegen. Es gab bisher auch weder einen Angriff oder Beißvorfall, noch sind Tiere vor Ort aus den Zirkussen entlaufen.

Vor jedem Gastspiel eines Zirkusunternehmens erfolgt eine Untersuchung des städtischen Gesundheits- und Veterinäramtes auf Einhaltung tiergesetzlicher Bestimmungen. Dazu gehören unter anderem die Kontrolle der Erlaubnis nach § 11 TierSchG, die Erhebung des Gesundheits-, Ernährungs- und Pflegezustandes der Tiere, die Unterbringung (Innen- und Außengehege) sowie die Fütterungs- und Tränkeinrichtungen. Nach Auskunft des Gesundheits- und Veterinäramtes wurde bisher bei keiner einzigen Untersuchung ein Verstoß festgestellt.

Der im Antrag vorgetragene Verwaltungsaufwand stellt sich als Erfüllung einer Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises dar (TierSchG) und wird durch den Finanzausgleich erstattet. Es ist auch genug Personal bei der Stadt vorhanden, um Kontrollen zur Durchsetzung der geltenden Regeln zu gewährleisten.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Fläche „Kleiner Stadtmarsch“ an den Verein selbstständiger Gewerbetreibender, Markt- und Messereisender e.V., verpachtet ist. Im Pachtvertrag ist geregelt, dass der Verein über die Verwendung des Messeplatzes bestimmt. Die Stadt hat sich damit einer Disposition über die Flächen entzogen.

Die Forderung nach einem Haltungsverbot und Zurschaustellungsverbot für wildlebende Tiere in Zirkusbetrieben wird von Experten unterschiedlich beurteilt. Ein Antrag beim Bundestag (Antrag vom 16.01.2019, Drucksache 19/7057 – Wildtierhaltung im Zirkus jetzt beenden) stieß am 14.10.2019 in einer öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft bei Sachverständigen auf Zustimmung bis Ablehnung. Letztendlich stimmte die Mehrheit der Mitglieder des Bundestagsausschusses am 23.10.2019 gegen ein Verbot von Wildtieren in Zirkussen und gab dem Bundestag die Empfehlung, den Antrag abzulehnen. Der Bundestag lehnte daraufhin am 24.10.2019 den Antrag mehrheitlich ab. Im Ergebnis schreitet somit auch der Gesetzgeber nicht gegen die Wildtierhaltung in Zirkusunternehmen ein.

Holger Platz