



Stadt
Offenburg

Beschlussvorlage

Drucksache - Nr.

194/16

Beschluss	
Nr.	vom
wird von StSt OB-Büro ausgefüllt	

Dezernat/Fachbereich:
Organisationseinheit Recht

Bearbeitet von:
Adelmann, Alexa

Tel. Nr.:
82-2205

Datum:
11.11.2016

1. Betreff: Kommunales Wildtierverschbot - Rechtliche Aufbereitung

2. Beratungsfolge:	Sitzungstermin	Öffentlichkeitsstatus
1. Haupt- und Bauausschuss	05.12.2016	öffentlich
2. Gemeinderat	19.12.2016	öffentlich

Beschlussantrag (Vorschlag der Verwaltung):

Der Haupt- und Bauausschuss empfiehlt dem Gemeinderat, aktuell von einem Wildtierverschbot abzusehen.

Beschlussvorlage

Drucksache - Nr.

194/16

Dezernat/Fachbereich:
Organisationseinheit Recht

Bearbeitet von:
Adelmann, Alexa

Tel. Nr.:
82-2205

Datum:
11.11.2016

Betreff: Kommunales Wildtierverschbot - Rechtliche Aufbereitung

Sachverhalt/Begründung:

Im April 2016 wurde im Rahmen einer Gemeinderatssitzung eine Unterschriftenliste von Personen aus Offenburg und Umgebung eingereicht (Anlage 1). Es soll erreicht werden, dass „kommunale Flächen künftig nicht mehr an Zirkusse vermietet werden, die exotische Tiere mitführen“. Aus dem Anschreiben geht hervor, dass nicht nur exotische Tiere, sondern Wildtiere im Allgemeinen von einem Verbot umfasst sein sollen. Das formulierte Anliegen nehmen wir zum Anlass, dieses aus der Bürgerschaft vorgebrachte und in der Vergangenheit auch seitens einzelner Gemeinderatsmitglieder angeregte Thema für den Gemeinderat rechtlich aufzubereiten und ein politisches Stimmungsbild hierzu abzufragen.

1. Rechtliche Bewertung eines kommunalen Wildtierverschbots

Ein vertragliches kommunales Wildtierverschbot ist nach derzeitiger Rechtslage unserer Auffassung nach nicht ohne weiteres zulässig. Der Ausschluss des Mitführens und Auftritts bestimmter Wildtierarten greift nämlich unrechtmäßig in die Rechtsposition der Zirkusunternehmer und ihrer Beschäftigten ein.

a) Bei dem Platz, der in Offenburg für die Auftritte von Zirkussen in Frage kommt (Messe), handelt es sich um eine öffentliche Einrichtung im Sinne des § 10 GemO, die unter anderem auch zur Durchführung von Zirkusveranstaltungen gewidmet ist.

Über die Nutzung der öffentlichen Plätze ist nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden. Danach haben die Zirkusunternehmen, wenn sich ihr Zulassungsbegehren im Rahmen der durch die Vergabepaxis der Stadt Offenburg konkretisierten Widmung der Plätze hält und Vergaberegulungen und Vergabegrundsätze nicht entgegenstehen, einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung, die den Grundsätzen der Gleichbehandlung der Zulassungsbewerber entsprechen müssen (vgl. hierzu: VGH BW, Beschluss vom 10.09.2003 - 1 S 2007/03).

Die Vergabepaxis der Stadt Offenburg hat sich in ständiger Übung dahingehend verfestigt, dass sie Zirkusunternehmen mit Tierschaustellungen zugelassen hat, ohne dabei eine Begrenzung für bestimmte Tierarten vorzunehmen. Dadurch ergeben sich Begrenzungen des Ermessens der Stadt Offenburg bereits aus dem Grundsatz der Selbstbindung der Verwaltung.

Eine Änderung dieser Vergabepaxis würde die in Betracht kommenden Zirkusunternehmen in ihrem Grundrecht aus Artikel 3 Abs. 1 GG verletzen.

b) Zwar können sachliche Gründe zu einer Verweigerung der Teilhabe an einer öffentlichen Einrichtung berechtigen. Allerdings sind dabei die Freiheitsrechte der Betroffenen zu beachten, die den Spielraum der Behörde einschränken. Das Verbot des Mitführens und Auftritts bestimmter Wildtierarten verstößt unseres Erachtens gegen die Berufsfreiheit des Art. 12 GG der Zirkusbetreiber und ihrer Beschäftigten; denn es beschränkt deren Berufsausübung in unzulässiger Weise.

Beschlussvorlage

Drucksache - Nr.

194/16

Dezernat/Fachbereich:
Organisationseinheit Recht

Bearbeitet von:
Adelmann, Alexa

Tel. Nr.:
82-2205

Datum:
11.11.2016

Betreff: Kommunales Wildtierverschbot - Rechtliche Aufbereitung

Gem. Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG ist eine in die Berufsausübung eingreifende Regelung durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes nur zulässig, wenn vernünftige Gründe des Allgemeinwohls sie legitimieren. Belange des Tierschutzes stellen zwar selbstverständlich vernünftige Allgemeinwohlbelange dar (Art. 20a GG), jedoch fehlt es vorliegend an einem derartigen Gesetz, das Rechtsgrundlage für den Eingriff sein könnte.

Die allgemeine Befugnis der Gemeinden, die Benutzung ihrer öffentlichen Einrichtungen zu regeln, stellt keine ausreichende gesetzliche Ermächtigung für derartige Grundrechtsbeschränkungen dar (vgl. VG Chemnitz, Beschluss vom 30.07.2008 - 1 L 206/08). Denn dem Gemeinderat fehlt die Regelungskompetenz, soweit der Bundesgesetzgeber den Bereich des Tierschutzes geregelt hat.

Die Regelungskompetenz im Bereich des Tierschutzes liegt nicht beim Land oder den Gemeinden, sondern ausschließlich beim Bund. Den Gemeinden bleibt es deshalb rechtlich verwehrt, unter Verweis auf tierschutzrechtliche Forderungen, die über die Regelungen des TierSchG hinausgehen, (faktische) Einschränkungen in der Berufsausübung vorzunehmen.

Das Tierschutzgesetz (TierSchG) sieht eine Einschränkung nicht vor, sondern erachtet das Mitführen und Auftreten von Tieren unter bestimmten, nachweislich einzuhaltenden Bedingungen als zulässig. Derjenige, der Tiere zur Schau stellt, bedarf der Erlaubnis durch die zuständige Behörde. Die Erlaubnis darf nur erteilt werden, wenn der Antragsteller den Nachweis erbringt, dass die der Tätigkeit dienenden Räume und Einrichtungen eine den Anforderungen entsprechende Ernährung, Pflege und Unterbringung der Tiere ermöglichen.

Auch eine Änderung bzw. Beschränkung der Widmung durch Gemeinderatsbeschluss, ist ohne gesetzliche Grundlage unrechtmäßig. Eine Widmungsänderung als Ausfluss der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung ist nur im Rahmen von Gesetz und Recht zulässig, Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG.

Zwar kann die Berufsfreiheit wie dargelegt grundsätzlich unter Berufung auf Art. 20a GG eingeschränkt werden. Dies muss dann aber durch den sachlich zuständigen Gesetzgeber erfolgen, im Falle des Tierschutzes also durch den Bund. Ein Wildtierverschbot für Zirkusse ist danach im TierSchG gerade nicht vorgesehen. Ein Antrag der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen (BT. Drs. 17/2146) im Bundestag, ein entsprechendes Wildtierverschbot aufzunehmen, hatte keinen Erfolg. Auch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Tierschutzgesetzes des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz enthält kein derartiges Verschbot.

Das Tierschutzgesetz ermächtigt vielmehr das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (im Folgenden: Bundesministerium) auf diverse Arten Konkretisierungen zu treffen. So kann es etwa das Zurschaustellen von Tieren wildlebender Arten

Beschlussvorlage

Drucksache - Nr.

194/16

Dezernat/Fachbereich:
Organisationseinheit Recht

Bearbeitet von:
Adelmann, Alexa

Tel. Nr.:
82-2205

Datum:
11.11.2016

Betreff: Kommunales Wildtierverbot - Rechtliche Aufbereitung

an wechselnden Orten beschränken oder verbieten, soweit die Tiere der jeweiligen Art an wechselnden Orten nur unter erheblichen Schmerzen, Leiden oder Schäden gehalten oder zu den wechselnden Orten nur unter erheblichen Schmerzen, Leiden oder Schäden befördert werden können (§ 11 Abs. 4 S. 1 TierSchG). Auch kann eine Rechtsverordnung des Bundesministerium regeln, dass - soweit es zum Schutz der Tiere erforderlich ist - das Halten von Tieren wildlebender Arten (...) verboten, beschränkt oder von einer Genehmigung abhängig gemacht wird (§ 13 Abs. 3 S. 1 TierSchG). Anforderungen an die Haltung können ebenfalls durch Rechtsverordnung des Bundesministeriums konkretisiert werden, § 2a TierSchG. Noch ist eine solche Rechtsverordnung nicht erlassen worden.

Der kommunale Satzungsgeber hingegen ist für eine derartige Regelung, die in den Kompetenzbereich des Bundes fällt, nicht zuständig. Er darf keine Parallelvorschriften erlassen, die dem Bundesgesetz widersprechen.

c) An dieser Rechtslage dürfte sich auch durch das seit April 2016 rechtskräftige Urteil des Verwaltungsgerichts München (VG München, Urteil vom 06.08.2014, M 7 K 13.2449) nicht viel ändern.

Das Gericht ging in seiner Entscheidung davon aus, dass die Bereitstellung eines Festplatzes keine Pflichtaufgabe der Gemeinde darstelle und eine Regelung über eine Widmungsänderung möglich sei, da der Gemeinde ein Gestaltungsspielraum zukomme. Entsprechende Regelungen müssten sich durch den Einrichtungszweck vernünftigerweise rechtfertigen lassen und dem Verhältnismäßigkeitsprinzip entsprechen.

Die Gemeinde könne grundsätzlich den räumlichen und inhaltlichen Umfang der Nutzung ihrer öffentlichen Einrichtungen sowie das Gesamtbild der dort stattfindenden Veranstaltungen bestimmen. Weiter wird ausgeführt, es sei nicht sachfremd oder willkürlich, wenn sich die Gemeinde am Publikumsinteresse oder den Wünschen und Bedürfnissen ihrer Bevölkerung bzw. der Besucher der öffentlichen Einrichtung orientiere. Dies sei unabhängig davon, ob diese auf weltanschaulichen Gründen oder Zeitgeistströmungen oder schlicht der gesellschaftlichen Hinwendung zu artistischen Darbietungen anderer Art beruhen.

In dem vom Verwaltungsgericht München entschiedenen Fall war jedoch nicht nur die ablehnende Haltung der Bevölkerung Anlass für ein Wildtierverbot, sondern darüber hinaus auch negative Erfahrungen der Gemeinde mit anderen Zirkusbetrieben, die Großwildtiere mit sich führten. Das Verwaltungsgericht sah deshalb die Häufung von Problemen innerhalb eines bestimmten Segments von Bewerbern (hier: Zirkusse mit Großwildtieren) als sachlichen Grund für eine Nichtzulassung solcher Betriebe an.

Eine Auseinandersetzung des Gerichts mit der Verletzung der oben aufgeführten Grundrechte erfolgte nicht.

Beschlussvorlage

Drucksache - Nr.

194/16

Dezernat/Fachbereich:
Organisationseinheit Recht

Bearbeitet von:
Adelmann, Alexa

Tel. Nr.:
82-2205

Datum:
11.11.2016

Betreff: Kommunales Wildtierverschott - Rechtliche Aufbereitung

Die für den Messeplatz in Offenburg zuständige Messe Offenburg-Ortenau GmbH sind keine negativen Erfahrungen mit Zirkussen bekannt, welche sich auf das Mitführen oder Vorführen von Wildtieren zurückführen lassen. Auch sind die Besucherzahlen des dort jährlich gastierenden Weihnachtszirkusses nicht nur nicht rückläufig, sondern sogar steigend. Weitere sachliche Gründe für eine Abkehr vom bisherigen Widmungsumfang mit örtlichem Bezug sind aktuell nicht ersichtlich, sodass ein Stützen auf diese Einzelrechtsprechung sehr unsicher ist.

2. Ausblick

Nachdem sich verschiedene Bundesländer für ein bundesweites Wildtierverschott in Zirkussen stark gemacht haben, hat der Bundesrat am 18. März 2016 beschlossen, die Bundesregierung zu bitten, zeitnah bestimmte wild lebende Tierarten im Zirkus zu verbieten (Bundesrat Drucksache 78/16). Dies solle anhand von Rechtsverordnungen des Bundesministeriums geschehen. Möglicherweise wird das Bundesministerium entsprechend reagieren und bundeweit ein Verschott bestimmter (Wild-) Tierarten in Zirkussen verbieten.

Wollte man ein Wildtierverschott auf kommunaler Ebene durchsetzen, so wären hierzu nach diesem Urteil des Verwaltungsgerichts München sachliche Gründe mit örtlichem Bezug erforderlich. Ob entsprechende Regelungen auch von dem für uns zuständigen Verwaltungsgericht bzw. Verwaltungsgerichtshof mitgetragen würden, bleibt ungewiss. Der rechtliche Bestand eines solchen Verschotts ist im Hinblick auf die Einzelrechtsprechung und die aktuell nicht erkennbaren sachlichen Gründe mit örtlichem Bezug sehr fraglich.

Gerade in Anbetracht der Tatsache, dass der Gemeinderat gehalten ist, rechtmäßige und rechtssichere Gemeinderatsbeschlüsse zu fassen, gilt zu beachten, dass der teilweise von anderen Gemeinden beschrittene Weg bisher keine eindeutige Bestätigung in der Rechtsprechung der Verwaltungs- und insbesondere Oberverwaltungsgerichte gefunden hat.

Die Verwaltung wird die weitere rechtliche Entwicklung verfolgen und bei Vorliegen der Voraussetzungen für ein Wildtierverschott ein solches ggf. in den Gemeinderat einbringen.