



BESCHLUSSVORLAGE	Vorlage Nr.:	2019/0112
	Verantwortlich:	Dez. 4

Umsetzung des Verbots von Zirkusaufführungen mit gefährlichen Wildtieren auf städtischen Plätzen und öffentlichen Flächen

Beratungsfolge dieser Vorlage					
Gremium	Termin	TOP	ö	nö	Ergebnis
Ausschuss für öffentliche Einrichtungen	22.03.2019	8		x	Keine Abstimmung
Hauptausschuss	07.05.2019	14		X	Vorberaten
Ausschuss für öffentliche Einrichtungen	10.10.2019	12		X	Vorberaten
Gemeinderat	22.10.2019	19	x		

Beschlussantrag

Der Gemeinderat beschließt nach Vorberatungen im Ausschuss für öffentliche Einrichtungen zur Umsetzung des gefassten Beschlusses vom 18. September 2018 (Vorlagen Nr. 2018/0505) folgendes Konzept:

Ab 15. Januar 2020 erfolgt auf städtischen Plätzen und öffentlichen Flächen keine Zulassung mehr von Zirkusunternehmen mit gefährlichen Wildtieren gemäß Anlage 1. Die Nutzung der städtischen Plätze und öffentlichen Flächen durch Zirkusunternehmen mit gefährlichen Wildtieren ist nicht mehr gestattet. Die städtischen Plätze und öffentlichen Flächen werden insofern teilentwidmet.

Für den Fall der Ablehnung des Konzepts durch den Gemeinderat ist dieser damit einverstanden, dass sich auch der Beschluss vom 18. September 2018 erledigt hat.

Finanzielle Auswirkungen	Gesamtkosten der Maßnahme	Einzahlungen/Erträge (Zuschüsse u. Ä.)		Jährliche laufende Belastung (Folgekosten mit kalkulatorischen Kosten abzügl. Folgerträge und Folgeeinsparungen)
Ja <input checked="" type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/>	ca. 20.000 € pro Jahr			
Haushaltsmittel sind dauerhaft im Budget vorhanden Ja <input type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/> Die Finanzierung wird auf Dauer wie folgt sichergestellt und ist in den ergänzenden Erläuterungen auszuführen: <input type="checkbox"/> Durch Wegfall bestehender Aufgaben (Aufgabenkritik) <input type="checkbox"/> Umschichtungen innerhalb des Dezernates <input type="checkbox"/> Der Gemeinderat beschließt die Maßnahme im gesamtstädtischen Interesse und stimmt einer Etatisierung in den Folgejahren zu				
IQ-relevant	<input checked="" type="checkbox"/>	Nein	<input type="checkbox"/>	Ja Korridor Thema:
Anhörung Ortschaftsrat (§ 70 Abs. 1 GemO)	<input checked="" type="checkbox"/>	Nein	<input type="checkbox"/>	Ja durchgeführt am
Abstimmung mit städtischen Gesellschaften	<input checked="" type="checkbox"/>	Nein	<input type="checkbox"/>	Ja abgestimmt mit

Vorbemerkung/Sachstand

Die Thematik von Wildtieren im Zirkus wurde in mehreren Sitzungen des Gemeinderats behandelt. Es wird auf folgende Vorlagen verwiesen:

Gemeinderat, 27. Juli 2010, TOP 17
Gemeinderat, 29. September 2015, TOP 23
Gemeinderat, 26. April 2016, TOP 22
Gemeinderat, 14. März 2017, TOP 25 (Tiere auf Märkten)
Gemeinderat, 18. September 2018, TOP 25

Der Gemeinderat hat in seiner Sitzung vom 18. September 2018 beschlossen, dass die Verwaltung die Umsetzungsmöglichkeiten eines Verbots von Zirkusaufführungen mit gefährlichen Wildtieren für öffentliche Flächen in Karlsruhe einer detaillierten rechtlichen Prüfung unterziehen und eine entsprechende Liste von Tieren erstellen soll.

1. Umsetzung in anderen Städten:

Die Verwaltung hat sich unter anderem bei den Städten Baden-Baden, Heidelberg, Heilbronn, Ingolstadt, Stuttgart und München sowie bei einigen kleineren Städten, die bereits ein Wildtierverbot beschlossen haben, bezüglich der Umsetzung erkundigt. Dabei zeigte sich das einheitliche Bild, dass die Städte mangels rechtlicher Grundlage Schwierigkeiten bei der Umsetzung hatten und die Umsetzung sehr uneinheitlich erfolgte. Die Umsetzungen des jeweiligen Gemeinderatsbeschlusses erfolgten in den besagten Städten meist durch Anpassung der vertraglichen Regelungen (z.B. Ansbach, Ingolstadt, München, inzwischen auch Stuttgart) oder durch Entwidmung (z.B. Heilbronn). Daneben gibt es Städte und Gemeinden, die zwar ein Wildtierverbot beschlossen haben, aber derzeit ohnehin über keine geeigneten kommunalen Flächen für Zirkusgastspiele verfügen.

Die Stadt Heilbronn wurde inzwischen von einem Zirkusunternehmen auf Zulassung verklagt. Nach derzeitigem Kenntnisstand hat bereits eine mündliche Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht Stuttgart stattgefunden. Die Problematik, welche sich aber hier gestellt hat, war nicht das Wildtierverbot an sich, sondern, dass der Platz derzeit aufgrund der Bundesgartenschau belegt ist. Daneben ist eine Sperre von drei Monaten zwischen zwei Zirkusgastspielen üblich und im Winter gastiert bereits der Heilbronner Weihnachtscircus in Heilbronn. In diesem Jahr wurden auch bereits die Städte Ansbach (VG Ansbach, Beschl. v. 27.02.2019, Az. AN 4 E 19.00277), Krefeld (VG Düsseldorf, Beschl. v. 02.04.2019, Az. 18 L 3228/18) und Düsseldorf (VG Düsseldorf, Beschl. v. 04.07.2019, Az. 18 L 1205/19) im einstweiligen Rechtsschutz verpflichtet, die städtischen Flächen den Zirkusunternehmen als Veranstaltungsort zur Verfügung zu stellen. Sowohl das Verwaltungsgericht Ansbach als auch das Verwaltungsgericht Düsseldorf sahen einen unzulässigen Eingriff in die Freiheit der Berufsausübung mangels spezifischen örtlichen Bezugs. Inzwischen wurde auch die Stadt Ulm im einstweiligen Rechtsschutz verpflichtet, auf die städtische GmbH einzuwirken, die städtischen Flächen dem Zirkusunternehmen als Veranstaltungsort zur Verfügung zu stellen (VG Sigmaringen, Beschl. v. 13.09.2019, Az. 1 K 3225/19). Das Verwaltungsgericht Sigmaringen bejahte zwar den bisher immer abgelehnten örtlichen Bezug eines Wildtierverbotes. Allerdings stellt § 10 Abs. 2 S.1 GemO sowie der Erlass eines Verwaltungsaktes aus Sicht des Verwaltungsgerichts Sigmaringen keine taugliche Rechtsgrundlage dar, welche einen Eingriff in die Freiheit der Berufsausübung (Art. 12 Abs. 1 GG) rechtfertigt.

2. Rechtliche Bewertung und Umsetzungsmöglichkeiten für Karlsruhe:

Da bislang keine gesetzliche Regelung von Seiten der Bundesregierung aus tierschutzrechtlichen Gründen (§ 11 Abs. 4 Tierschutzgesetz) getroffen wurde und eine entsprechende Ermächtigung für die Gemeinden nicht abgeleitet werden kann, ist aus dem Tierschutzrecht keine rechtliche Ermächtigung ersichtlich, die Haltung bestimmter Wildtiere in Zirkusbetrieben generell zu verbieten.

Nach § 10 Abs. 2 Satz 2 der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (GemO) sind die Einwohner im Rahmen des geltenden Rechts berechtigt, die öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde nach gleichen Grundsätzen zu benutzen. Der Zulassungsanspruch besteht nur im Rahmen der Zweckbestimmung (Widmung) der öffentlichen Einrichtung. Ortsfremden, zu denen üblicherweise auch die Zirkusunternehmen zählen, steht der Anspruch nach § 10 Abs. 2 Satz 2 GemO nicht zu. Wird die öffentliche Einrichtung jedoch in ständiger Übung auch Ortsfremden überlassen beziehungsweise ist sie ausdrücklich auch für Ortsfremde gewidmet, haben diese einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über ihren Zulassungsantrag. Bei der inhaltlichen Ausgestaltung der Zweckbestimmung der öffentlichen Einrichtung (Widmung) hat die Gemeinde im Rahmen ihrer Selbstverwaltungshoheit einen Ermessensspielraum, bei dem jedoch insbesondere der Gleichheits- und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten ist. Daneben gibt es grundsätzlich keinen Anspruch auf Errichtung, Aufrechterhaltung oder Ausbau von öffentlichen Einrichtungen, weshalb auch eine Entwidmung beziehungsweise Teilentwidmung vom gemeindlichen Selbstverwaltungsrecht umfasst ist. Inwieweit hierbei in das Recht auf Berufsausübung nach Art. 12 Grundgesetz eingegriffen werden darf, beziehungsweise ob überhaupt ein Eingriff vorliegt, ist umstritten. Dies gilt insbesondere auch bei der Zulassung von Zirkusunternehmen auf kommunalen Plätzen mit der Vorgabe, keine oder bestimmte Tiere zu halten beziehungsweise mitzuführen.

Das Verwaltungsgericht München (Urt. v. 06.08.2014, Az. M 7 K 13.2449) sowie das Obergericht Lüneburg (Beschl. v. 02.03.2017, Az. 10 ME 4/17) haben entschieden, dass gefahrenabwehrrechtliche und bauordnungsrechtliche Gründe eines Wildtierverschlags zulässig sind und nicht von der Sperrwirkung des § 11 Tierschutzgesetz umfasst sind. Daher scheint auch eine Teilentwidmung von Festplätzen für Zirkusse mit Wildtieren jedenfalls dann zulässig zu sein, wenn die Nichtzulassung auf Zirkusse mit Raub- oder anderen gefährlichen Tieren beschränkt wird. Das Verwaltungsgericht Ansbach hat entschieden (Beschl. v. 27.02.2019, Az. AN 4 E 19.00277), dass ein Wildtierverschlag aus gefahrenabwehrrechtlichen Gründen dann unzulässig ist, wenn die Kommune bisher keinerlei negative Erfahrungen mit Zirkusunternehmen gemacht hat. Insofern fehle es an der ortsbezogenen Gefahr, die einen Grundrechtseingriff rechtfertigen würde. Damit sei auch der Bezug zur örtlichen Gemeinschaft zu verneinen.

Bei einer Teilentwidmung handelt es sich um eine auf kommunalrechtlichen Erwägungen beruhende Entscheidung. Denn die Zurschaustellung von Tieren gefährlicher Arten ist in besonderem Maße gefahrgeneigt, da die ausbruchssichere und zugleich verhaltensgerechte Unterbringung solcher Tiere unter den Bedingungen eines von Ort zu Ort ziehenden Unternehmens vielfach kaum möglich ist. Daneben sind die öffentlichen Einrichtungen in ihrer Bauweise meist nicht darauf ausgerichtet, große oder gefährliche Tiere sicher und gleichzeitig verhaltensgerecht unterzubringen, da die öffentlichen Einrichtungen während des überwiegenden Teils des Jahres zu anderen Zwecken genutzt werden. Laut dem europäischen Tierschutz-Dachverband Eurogroup for Animals ereigneten sich in den letzten 22 Jahren insgesamt 305 Zwischenfälle mit mehr als 600 Zirkustieren, darunter auch einige mit tödlichem Ausgang. EU-weit wurden 86 Personen zum Teil schwer verletzt, 11 Menschen starben. Allein 139 Vorfälle ereigneten sich in Deutschland. Zwischen 2009 und 2016 kam

es in Deutschland insgesamt zu 25 Elefantenausbrüchen in Zirkusbetrieben. Dabei wurden mindestens vier Menschen schwer verletzt.

Die Gefährlichkeit der Tiere belegt auch die Drucksache 78/16 des Bundesrates vom 18. März 2016. Hier wird davon ausgegangen, dass die „eigentlich notwendige Einrichtung von ausreichend großen, ausbruchsicheren und artgerecht ausgestatteten Gehegen kollidiert mit der Notwendigkeit zur fortwährenden Mobilität. So verfügt nur ein einziger Großzirkus über die Möglichkeit, Elefanten in Außenausläufen mit ausbruchssicheren Gitterelementen zu halten. In aller Regel werden lediglich zwei oder drei dünne Stromlitzen gezogen, die einen möglichen Ausbruch nicht sicher verhindern können. Ferner sind vermehrte Zwischenfälle mit den genannten Tierarten und Ausbrüche von Zirkustieren augenfällig, die auch die Bevölkerung immer wieder gefährden. Neben dem tödlichen Unfall in 2015 im baden-württembergischen Buchen, wo ein Mann ums Leben kam, gab es zum Beispiel auch schon in 2013 einen tödlichen Zwischenfall in einem benachbarten französischen Zirkus (Cirque de l'Europe) wo ebenfalls ein Elefant aus seinem Freigehege ausbrach, indem er eine Plane über den Elektrozaun warf und durch die Absperrung lief. Er attackierte eine Gruppe Rentner und verletzte einen 84-jährigen Mann tödlich.“ Dass Ausbrüche nicht ganz fernliegend sind, belegt auch ein Ausbruch eines Elefanten in Karlsruhe vor ca. 15 Jahren, der nur mit einer großen Rettungsaktion wieder eingefangen werden konnte. Aber auch der Ausbruch des Elefanten „Kenia“ Anfang Juni letzten Jahres im rheinland-pfälzischen Neuwied aus seinem Zirkusgehege und sein rund ein Kilometer langer Spaziergang durch die Stadt belegen, dass es immer wieder zu gefährlichen Situationen kommt. Diese Ausbrüche verdeutlichen, dass aufgrund der Gefährlichkeit dieser Tiere ein erhöhter Verwaltungsaufwand besteht.

3. Liste der gefährlichen Tiere

Zur Bestimmung der Gefährlichkeit eines Tieres, hat sich die Stadtverwaltung an der Richtlinie BGR-GUV-R 116 - Haltung von Tieren der Deutschen gesetzlichen Unfallversicherung (DGUV) orientiert. Eine direkte Anwendung dieser Richtlinie scheidet aus, da sie keine Anwendung auf Schausteller und Zirkusunternehmen findet.

Laut DGUV gelten als gefährliche Tiere, Wildtiere und domestizierte Tiere, die durch ihre Körperkraft, Waffen oder Gifte in Verbindung mit gefährdendem Verhalten, Personen im erheblichen Maße verletzen können (BGR/GUV-R 116 - Haltung von Wildtieren). Wildtiere sind danach alle nicht domestizierten Tierformen. Als besonders gefährliche Tiere gelten nach der BGR-GUV-R-116 Wildtiere und domestizierte Tiere, bei denen der Kontakt mit Lebensgefahr verbunden sein kann.

Daneben definiert der Bundesrat (Beschl. v. 25.11.2011, Drucksache des Bundesrates 565/11) sechs Tierarten, nämlich Affen (zum Teil wegen ihrer Größe, aber auch Beißkraft), Elefanten, Bären, Nashörner, Großkatzen und Flusspferde, als gefährliche Tiere.

Folglich kommt ein Verbot von Zirkusaufführungen mit gefährlichen Wildtieren dann in Betracht, wenn die Tiere aufgrund ihrer Größe, Gewicht und Kraft oder wegen anderer Eigenschaften, insbesondere wegen des Risikos von (Beiß-) Verletzungen, eine Gefahr für Personen in der Einrichtung oder in der näheren Umgebung oder für die Einrichtung selbst beziehungsweise den darin befindlichen Sachen darstellen könnten.

4. Fazit

Die Verwaltung weist darauf hin, dass für ein derartiges Verbot von gefährlichen Wildtierarten aufgrund widersprechender Urteile von Verwaltungsgerichten und einer bisher fehlenden ab-

schließenden höchstrichterlichen Rechtsprechung für eine Zulassungsbeschränkung ein rechtliches Restrisiko besteht. Dennoch kann der Gemeinderat eine Entscheidung herbeiführen, dass bei der Zulassung von Zirkusgastspielen ab 15. Januar 2020 auf städtischen Plätzen generell nur die Zirkusbetriebe zugelassen werden, die keine gefährlichen Wildtiere gemäß Anlage 1 mit sich führen und/oder zur Schau stellen.

Darüber hinaus soll von der Möglichkeit, in Einzelfällen Tiere im Altbestand eines Zirkusunternehmens von dem Mitführungs- und Schaustellungsverbot auszunehmen (vgl. Beschluss vom 27. Juli 2010), nicht mehr Gebrauch gemacht werden können.

Abschließend weist die Verwaltung darauf hin, dass ausgehend von jährlich zwei regulären Zirkusgastspielen sowie einem Gastspiel des Karlsruher Weihnachtzirkus Einnahmeausfälle in Höhe von ca. 20.000 € pro Jahr entstehen können, falls diese Gastspiele aufgrund des Verbots von Zirkusaufführungen nicht durchgeführt werden könnten und die Unternehmen nicht in Karlsruhe gastieren.

Beschluss:

Antrag an den Gemeinderat

Der Gemeinderat beschließt nach Vorberatungen im Ausschuss für öffentliche Einrichtungen zur Umsetzung des gefassten Beschlusses vom 18. September 2018 (Vorlagen Nr. 2018/0505) folgendes Konzept:

Ab 15. Januar 2020 erfolgt auf städtischen Plätzen und öffentlichen Flächen keine Zulassung mehr von Zirkusunternehmen mit gefährlichen Wildtieren gemäß Anlage 1. Die Nutzung der städtischen Plätze und öffentlichen Flächen durch Zirkusunternehmen mit gefährlichen Wildtieren ist nicht mehr gestattet. Die städtischen Plätze und öffentlichen Flächen werden insofern teilentwidmet.

Für den Fall der Ablehnung des Konzepts durch den Gemeinderat ist dieser damit einverstanden, dass sich auch der Beschluss vom 18. September 2018 erledigt hat.