Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg
University of Applied Sciences

Schutz von Wildtieren in reisenden Zirkussen – rechtliche Möglichkeiten und Probleme auf verschiedenen Ebenen

Bachelorarbeit

zur Erlangung des Grades einer

Bachelor of Arts (B.A.)

im Studiengang gehobener Verwaltungsdienst – Public Management

vorgelegt von

Cécile Freymüller

Studienjahr 2021/22

Erstgutachter: Dr. Hans-Ingo von Pollern

Zweitgutachterin: Silke Schwager

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis IV

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis VI

Anlagenverzeichnis VII

A. Einleitung 1

B. Begriffsbestimmungen 2

I. (Reisender) Zirkus 2

II. Wildtier 3

C. Rechtsgrundlagen und Leitlinien 4

I. Tierschutzgesetz 4

1. Schmerzen, Leiden und Schäden im TierSchG 4
2. Anforderungen des § 2 TierSchG 5
3. Erlaubnis nach § 11 TierSchG 9

II. Verordnung über die Registrierung von Erlaubnissen zur Zurschaustellung von Tieren an wechselnden Orten 11

III. Leitlinien für die Haltung, Ausbildung und Nutzung von Tieren in Zirkusbetrieben oder ähnlichen Einrichtungen 12

IV. Gutachten über Mindestanforderungen an die Haltung von Säugetieren 14

D. Herausforderungen bei der Haltung von Wildtieren in reisenden Zirkussen 15

I. Allgemeine Anforderungen an die Haltung von Tieren am Beispiel von Flusspferden 15

II. Anforderungen an das Gehege am Beispiel von Elefanten 16

III. Anforderungen an den Transport am Beispiel von Giraffen 18

E. Rechtliche Möglichkeiten und Probleme auf verschiedenen Ebenen ... 20

I. Kommunale Ebene 20

1. Vergabe von öffentlichen Flächen an Zirkusunternehmen 20

a. Öffentliche Einrichtung 21

b. Widmung 22
2. Verletzung verfassungsrechtlicher Normen 23
3. Verstoß gegen bundesrechtliche Regelungen 27

II. Ebene des Landkreises 28
1. Zuständigkeiten bezüglich des Tierschutzrechts 28
2. Gesetzliche Möglichkeiten bzw. Pflichten der Veterinärämter 30
a. Fortnahme, Unterbringung, Veräußerung und Tötung 30
b. Tierhaltungs- und Betreuungsverbot 32
3. Umfrage unter den Veterinärämtern in Baden-Württemberg 34
a. Kontrollierte Zirkusunternehmen mit (Wild-) Tieren in den letzten fünf Jahren 34
b. Zirkuszentralregister und Eingriffsmöglichkeit der Veterinärämter 36
c. Verbot der Zurschaustellung, Mitführung und Haltung von Wildtierarten im Zirkus 37

III. Ebene des Bundes 38
1. Verordnungsermächtigungen des Tierschutzgesetzes 38
2. Entwurf der Verordnung zum Schutz von Tieren bei der Haltung und bei dem Zurschaustellen an wechselnden Orten 41
a. Problem des § 1 Abs. 2 TierSchZirkV 42
b. Unbestimmte Rechtsbegriffe 43
c. Fehlende wissenschaftliche Erkenntnisse 43
d. Verletzung der Berufsfreiheit nach Art. 12 GG 45

IV. Ebene der Europäischen Union 47
1. Situation in der Europäischen Union 47
2. Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich 49
a. Situation in Österreich 49
b. Verletzung der Dienstleistungsfreiheit 51
3. Möglichkeit einer EU-weiten Regelung 54

F. Fazit 56

Anlagen 59

Literaturverzeichnis 78

Erklärung der Verfasserin 87

Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a.F.	alte Fassung
AVV	Allgemeine Verwaltungsvorschrift
BdT	Berufsverband der Tierlehrer e.V.
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BeckOK	Beck'scher Online-Kommentar
BeckRS	Beck-Rechtsprechung
BGH	Bundesgerichtshof
BT	Bundestag
BR	Bundesrat
BTK	Bundestierärztekammer e.V.
BVerfGE	Entscheidung des Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz (Österreich)
DTBl	Deutsches Tierärzteblatt
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EuGH	Europäische Gerichtshof
EUV	Vertrag über die Europäische Union

GemO	Gemeindeordnung für Baden-Württemberg
GG	Grundgesetz
Hrsg.	Herausgeber
ILO	International Labour Organization
KommJur	Kommunaljurist
KTBL	Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft e.V.
MPIfG	Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Rechtsprechungs-Report
OVG	Oberverwaltungsgericht
RIS	Rechtsinformationssystem des Bundes (Österreich)
TierSchG	Tierschutzgesetz (Deutschland)
TSchG	Tierschutzgesetz (Österreich)
TVT	Tierärztliche Vereinigung für Tierschutz e.V.
VBlBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VdCU	Verband deutscher Circusunternehmen e.V.
VfGH	Verfassungsgerichtshof (Österreich)
VG	Verwaltungsgericht
ZirkRegV	Verordnung über die Registrierung von Erlaubnissen zur Zurschaustellung von Tieren an wechselnden Orten (Zirkusregisterverordnung)
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1: Vergleich zwischen Zirkusleitlinien und Säugetiergutachten 17
Tabelle 2: Arten von Auftritten der Wildtiere 35

Abbildung 1: Zusammenfassung der Gesetze/Beschränkungen der EU-Staaten 47

Anlagenverzeichnis

Als Anhang an der Arbeit:

Anlage 1: BR-Drucksache 402/21: Verordnung des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft: Verordnung zum Schutz von Tieren bei der Haltung und bei dem Zurschaustellen an wechselnden Orten (Tierschutz-Zirkusverordnung – TierSchZirkV) (Auszug)

Anlage 2: Fragebogen der Umfrage „Schutz von Wildtieren in reisenden Zirkussen"

Auf bwSync&Share:

Anlage 3: ZDF-Magazin „Frontal 21“: Mehrheit der Deutschen gegen Wildtiere im Zirkus

Anlage 4: Petition „Bundesweites Wildtierverbot im Zirkus“

Anlage 5: BR-Drucksache 402/21: Verordnung des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft: Verordnung zum Schutz von Tieren bei der Haltung und bei dem Zurschaustellen an wechselnden Orten (Tierschutz-Zirkusverordnung – TierSchZirkV)

Anlage 6: Wildtiere in Menschenhand

Anlage 7: Sachstand: Wildtierhaltung im Zirkus

Anlage 8: Definition of pain

Anlage 9: BR-Drucksache 612/92: Verordnung des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten: Verordnung zum Schutz von Kälbern bei Stallhaltung (Kälberhaltungsverordnung)

Anlage 10: Bedarfsdeckung und Schadensvermeidung – ein ethologisches Konzept

Anlage 11: BT-Drucksache 18/2690: Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage zum Thema „Haltung von Wildtieren im Zirkus“

Anlage 12: Leitlinien für die Haltung, Ausbildung und Nutzung von Tieren in Zirkusbetrieben oder ähnlichen Einrichtungen

Anlage 13: Tierschutzgutachten/Tierschutzleitlinien

Anlage 14: Immanuel Birmelin

Anlage 15: Gutachten über Mindestanforderungen an die Haltung von Säugetieren

Anlage 16: Circus Voyage, Tierhaltung

Anlage 17: Motion 15.3296: Festlegung der in Zirkussen zulässigen Tierarten

Anlage 18: Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft: Ausschussdrucksache 19(10)175-C: Stellungnahme des Einzelsachverständigen Prof. Dr. Manfred Niekisch

Anlage 19: Stereotypies: a critical review

Anlage 20: Stereotypies in Captive Asian Elephants – A Symptom of Social Isolation

Anlage 21: Handbuch Tiertransporte (Stand 2017)

Anlage 22: Handbuch Tiertransporte (Stand 2018)

Anlage 23: Handbuch Tiertransporte (Stand 2019)

Anlage 24: BT-Drucksache 18/12703: Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 6. Juni 2017 eingegangenen Antworten der Bundesregierung

Anlage 25: Handbuch Tiertransporte (Stand 2020)

Anlage 26: Zur Immobilisation von Giraffen

Anlage 27: Stellungnahme des Berufsverbands der Tierlehrer zur geplanten Verordnung zum Schutz von Tieren bei der Haltung und bei dem Zurschaustellen an wechselnden Orten

Anlage 28: Ergänzung der Stellungnahme „Zirkusse mit Wildtieren in kommunalen öffentlichen Einrichtungen“ vom 10.07.2015

Anlage 29: Aufbau des öffentlichen Veterinärwesens auf der Bundesebene

Anlage 30: Aufbau des öffentlichen Veterinärwesens auf der Länderebene

Anlage 31: Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft: Ausschussdrucksache 19(10)175-F (neu): Stellungnahme der Tierschutzbeauftragten des Landes Berlin

Anlage 32: Stellungnahme der Bundestierärztekammer zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft: Verordnung zum Schutz von Tieren bei der Haltung und bei dem Zurschaustellen an wechselnden Orten (Tierschutz-Zirkusverordnung – TierSchZirkV)

Anlage 33: BR-Drucksache 300/12: Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes

Anlage 34: BR-Drucksache 300/12 (Beschluss): Stellungnahme des Bundesrates: Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes

Anlage 35: BT-Drucksache 17/10572: Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes

Anlage 36: Stellungnahme des Rechtsanwalts Dr. Groteloh zum Entwurf einer Verordnung zum Schutz von Tieren bei der Haltung und bei dem Zurschaustellen an wechselnden Orten,
Az.: 321-34308/0027

Anlage 37: BR-Drucksache 402/1/21: Empfehlungen der Ausschüsse: Verordnung zum Schutz von Tieren bei der Haltung und dem Zurschaustellen an wechselnden Orten (Tierschutz-Zirkusverordnung – TierSchZirkV)

Anlage 38: Plenarprotokoll 1006, Bundesrat, Stenografischer Bericht, 1006. Sitzung

Anlage 39: Gemeinsame Stellungnahme verschiedener Tierschutzorganisationen zum Referentenentwurf einer „Verordnung zum Schutz von Tieren bei der Haltung und bei dem Zurschaustellen an wechselnden Orten“ (Tierschutz-Zirkusverordnung – TierSchZirkV) des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft

Anlage 40: Mehr Tierschutz in der Manege

Anlage 41: Entwurf einer Verordnung zum Schutz von Tieren bei der Haltung und bei dem Zurschaustellen an wechselnden Orten (Tierschutz-Zirkusverordnung – TierSchZirkV), Stellungnahme der Tierärztlichen Vereinigung für Tierschutz e.V. (TVT)

Anlage 42: Stellungnahme des Verbands deutscher Circusunternehmen zum Referentenentwurf der Tierschutz-Zirkusverordnung

Anlage 43: Wild animals in EU circuses, Problems, risks and solutions

Anlage 44: Wildtiere in Zirkussen: In diesen Kommunen und Ländern ist die Haltung verboten

Anlage 45: Allgemeines zum Tierschutzgesetz

Anlage 46: Volksbegehren zur Schaffung eines Bundes-Tierschutzgesetzes

Anlage 47: Beschluss des Nationalrates: Bundesgesetz, mit dem ein Tierschutzgesetz erlassen sowie das Bundes-Verfassungsgesetz, die Gewerbeordnung 1994 und das Bundesministeriengesetz 1986 geändert werden

Anlage 48a: Schriftliche Anfrage P-4732/05 von Karin Resetarits (ALDE) an die Kommission

Anlage 48b: Antwort von Charlie McCreevy im Namen der Kommission

Anlage 49: Tierschutzbericht 2005/2006

Anlage 50: Vertragsverletzungsverfahren

Anlage 51: BR-Drucksache 565/11 (Beschluss): Beschluss des Bundesrates: Entschließung des Bundesrates zum Verbot der Haltung bestimmter wild lebender Tierarten im Zirkus

Anlage 52: Verbot von Wildtieren im Zirkus

Anlage 53: EU-Gesetze für Tierschutz und Tierwohl (Videos)

Anlage 54: Mitteilung an die Mitglieder zur Petition 0103/2013

Anlage 55: Einrichtung der EU-Plattform für Tierschutz: Fragen und Antworten zum Tierschutz

Anlage 56a: Anfrage zur schriftlichen Beantwortung E-009801/2015 von Arne Gericke (ECR) an die Kommission

Anlage 56b: Antwort von Vytenis Andriukaitis im Namen der Kommission

Hinweis:

In dieser Arbeit wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit zumeist die männliche Form verwendet. Diese Personenbezeichnung gilt für alle Geschlechter gleichermaßen.

A. Einleitung

Ein riesiges gestreiftes Zelt mit einer Manege; ein Clown mit roter Nase, der über seine eigenen Schuhe stolpert; eine Seiltänzerin, die in luftiger Höhe über ein Seil balanciert; aber auch ein Elefant, der sich auf einen Stuhl setzt; ein Tierdompteur, der seinen Kopf in das Maul eines Löwen hält oder eine Giraffe in der Manege, deren Größe von den Zuschauern bestaunt wird. All das sind Vorstellungen, die wir mit dem Zirkus assoziieren. Jedoch hat sich für immer mehr Menschen das Bild eines Zirkus gewandelt. Für sie gehören keine Tieren oder zumindest keine Wildtiere mehr in eine Zirkusmanege. Im Jahr 2015 sprachen sich in einer repräsentativen Umfrage der Forschungsgruppe Wahlen 66 % der Befragten gegen die Haltung von Wildtieren in Zirkusunternehmen aus und nur 15 % befürworteten diese.[1] Auf der Internetseite „change.org“ hat die Petition „Bundesweites Wildtierverbot im Zirkus“ aktuell mehr als 255.000 Unterstützer gesammelt.[2]

Dem Schutz der Tiere hat sich die deutsche Bundesregierung spätestens seit der Einführung des Staatsziels Tierschutz in Art. 20a GG verpflichtet. Doch welche rechtlichen Möglichkeiten bestehen überhaupt, um diesen Schutz auch Wildtiere in reisenden Zirkussen zu garantieren und welche Probleme treten dabei auf? Diesen Fragen wird sich diese Arbeit hinsichtlich der verschiedenen staatlichen Ebenen und der europäischen Ebene widmen. Dabei wird vor allem ein Verbot der Haltung und/oder Zurschaustellung von Wildtieren in Zirkusunternehmen im Vordergrund stehen. Da aber hinsichtlich des Vollzugs den Veterinärbehörden bei dieser Fragestellung ein wichtige Rolle zukommt, werden auch die Meinungen und Erfahrungen einiger dieser Ämter dargestellt werden.

---

[1] Vgl. ZDF Presseportal, ZDF-Magazin "Frontal 21": Mehrheit der Deutschen gegen Wildtiere im Zirkus, 2015; https://presseportal.zdf.de/pressemitteilung/mitteilung/zdf-magazin-frontal-21-mehrheit-der-deutschen-gegen-wildtiere-im-zirkus/ [04.09.2021] (Anlage 3).

[2] Vgl. Change.org, Petition „Bundesweites Wildtierverbot im Zirkus“; https://www.change.org/p/bundesweites-wildtierverbot-im-zirkus?redirect=false [12.09.2021] (Anlage 4).

B. Begriffsbestimmungen

I. (Reisender) Zirkus

Der Begriff „Zirkus“ leitet sich von dem griechischen Wort „kírkos“ für „Ring“ und dem lateinischen Wort „circus“ für „Kreis“ ab. Im 16. Jahrhundert wurde im Latein als „circus (maximus)“ eine Arena für Wettkämpfe und Spiele bezeichnet. Ab dem 19. Jahrhundert bekam das Wort dann durch das englische „circus“ und das französische „cirque“ seine heutige Bedeutung.[3] Nach dem Bedeutungswörterbuch der Dudenredaktion wird als „Zirkus“ ein „Unternehmen [bezeichnet], das Vorführungen mit Tieren, Artisten, Clowns o. Ä. in einem großen Zelt zeigt“[4].

Eine Legaldefinition des Begriffs „Zirkus“ existiert im deutschen Recht nicht. Im österreichischen Tierschutzgesetz wird ein Zirkus nach § 4 Nr. 11 TSchG als „eine Einrichtung mit Darbietungen [definiert], die unter anderem auf dem Gebiet der Reitkunst oder der Tierdressur liegen und akrobatische Vorführungen, ernste und komische Schaunummern, Pantomimen sowie Tanz- und Musiknummern einschließen können“[5]. In Bezug auf die Tierhaltung geht der deutsche Gesetzgeber bei einem Zirkus von einer Zurschaustellung der Tiere an wechselnden Orten aus, also von einem reisenden Unternehmen. Dies ist daran zu erkennen, dass sowohl die Verordnung über die Registrierung von Erlaubnissen zur Zurschaustellung von Tieren an wechselnden Orten als auch der Entwurf der Verordnung zum Schutz von Tieren bei der Haltung und bei dem Zurschaustellen an wechselnden Orten in ihrer Abkürzung den Begriff „Zirkus“ enthalten.[6]

Der Unterschied zwischen einem Zirkus mit Tieren und einem Zoos liegt darin, dass die Zirkustiere, welche zumeist zur Klasse der Säugetieren

[3] Vgl. Dudenredaktion, Duden Das Herkunftswörterbuch, S. 952 f.
[4] Dudenredaktion, Duden Das Bedeutungswörterbuch, S. 1077.
[5] § 4 Nr. 11 TSchG
[6] Vgl. ZirkRegV; BR-Drucksache 402/21 (Anlage 1/Anlage 5).

gehören, über die Dressur zur Präsentation ihrer körperlichen und geistigen Fähigkeiten genutzt werden.[7]

In dieser Arbeit sind in die Begriffe „Zirkus“ oder „Zirkusunternehmen“ auch selbstständige Zirkusnummern eingeschlossen, die nicht zu einem bestimmten Unternehmen gehören, sondern von diesen engagiert werden.

II. Wildtier

Mit dem Begriff „Wildtier“ soll eine Abgrenzung zum „Haustier“ getroffen werden. Nach Richter u.a. können Wildtiere als „Tiere verstanden [werden], deren genetische Ausstattung derjenigen einer ‚frei‘ lebenden Population derselben Spezies entspricht“[8]. Mit dem Begriff „Wildtiere“ sind daher zumeist nicht domestizierte Tiere gemeint.[9] Dabei ist von einem Domestikationsprozess durch Züchtung auszugehen. Das heißt, es ist kein genauer Punkt bestimmbar, an dem bei einem Tier von einer Domestikation oder einer Nichtdomestikation gesprochen werden kann.[10]

Der Begriff „Wildtier“ wird „des Öfteren unter soziobiologischen Gesichtspunkten und nicht unter naturwissenschaftlichen Aspekten“[11] festgelegt. Dies wird beispielweise bei der Frage deutlich, ob Kamele, die auf einem deutschen landwirtschaftlichen Betrieb geboren und aufgewachsen sind, noch als Wildtiere angesehen werden oder schon Haustiere darstellen.

Das deutsche Tierschutzgesetz definiert den Begriff „Wildtier“ nicht. In anderen Länder ist dies jedoch anders. Beispielsweise definiert § 4 Nr. 4 des österreichischen Tierschutzgesetz Wildtiere als alle Tiere, die keine Haus- oder Heimtiere sind. Nach § 4 Nr. 2 und Nr. 3 TSchG sind Haus- und Heimtiere domestizierte Tiere bestimmter Gattungen oder Ordnungen. Der

---

[7] Vgl. Jantschke, Zoo- und Zirkustiere, in: Sambraus/Steiger, Das Buch vom Tierschutz, S. 402.
[8] Richter u.a., Wildtiere in Menschenhand, DTBl 2012, S. 1550 (Anlage 6).
[9] Vgl. Richter u.a., Wildtiere in Menschenhand, DTBl 2012, S. 1550 (Anlage 6); Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste: Sachstand: Wildtierhaltung im Zirkus, S. 4 (Anlage 7).
[10] Vgl. Richter u.a. Wildtiere in Menschenhand, DTBl 2012, S. 1550 (Anlage 6).
[11] Theophil, Haltungsbedingungen von Zirkustieren in 25 Zirkussen in der Bundesrepublik Deutschland, S. 5.

österreichische Gesetzgeber legt den Begriff damit sehr weit aus. Auch in der schweizerischen Tierschutzverordnung wird nach Art. 2 Abs. 1 TSchV unterschieden in domestizierte Tiere bestimmter Gattungen, die als Haustiere gelten, und Wildtiere, als die Tiere, die keine Haustiere sind.

C. Rechtsgrundlagen und Leitlinien

Die Zirkusunternehmen müssen sich in Bezug auf die Haltung und die Zurschaustellung von (Wild-) Tieren an verschiedene Vorschriften halten. Außerdem stehen den Zirkusunternehmen und ihren Kontrollbehörden verschiedene Leitlinien zur Verfügung, an Hand deren die Tierhaltung und die Zurschaustellung beurteilt werden kann.

I. Tierschutzgesetz

Das Tierschutzgesetz enthält die wichtigsten Vorschrift zur Gewährleistung des Schutzes des Lebens und des Wohlbefinden von Tieren. Generell gilt das Gesetz auch für Zirkusunternehmen und ihre Tiere. Jedoch sind nicht alle relevant für den Tierschutz im Zirkus.

1. Schmerzen, Leiden und Schäden im TierSchG

Nach § 1 S. 2 TierSchG darf niemand einem Tier ohne vernünftigen Grund Schmerzen, Leiden oder Schäden zufügen. Die Begriffe „Schmerzen“, „Leiden“ und „Schäden“ sind unbestimmte Rechtsbegriffe, die einer Auslegung bedürfen.

Bezüglich des Begriffs „Schmerzen“ ist in der Fachliteratur zum Tierschutzgesetz und der Rechtsprechung die Definition der International Association for the Study of Pain (ISAP) anerkannt.[12] In dieser wird Schmerz so beschrieben: „An unpleasant sensory and emotional experience associated with, or resembling that associated with, actual or potential tissue damage.”[13] Um von Schmerzen betroffen zu sein, muss ein

[12] Vgl. VG Berlin, BeckRS 2017, 106584, Rn. 24; von Loeper, in: Kluge, Tierschutzgesetz Kommentar, § 1 Rn. 21; Hirt/Maisack/Moritz, Tierschutzgesetz Kommentar, § 1 Rn. 12; Lorz/Metzger, Tierschutzgesetz Kommentar, § 1 Rn. 20.
[13] International Association for the Study of Pain, Pain terms, Definition of pain; https://www.iasp-pain.org/resources/terminology/#pain [02.09.2021] (Anlage 8);

Tier die Fähigkeit zur Schmerzempfindung aufweisen, wovon bei Säugetieren auszugehen ist.[14]

Der Begriff des „Leidens“ wird definiert als „alle vom Begriff des Schmerzes nicht erfassten Beeinträchtigungen im Wohlbefinden, die über ein schlichtes Unbehagen hinausgehen und eine nicht ganz unwesentliche Zeitspanne fortdauern.“[15] Dabei umfasst der Begriff nicht nur das körperliche, sondern auch das seelische Leiden der Tiere.[16]

Auch der Begriff des „Schadens“ wurde von der Literatur und Rechtsprechung konkretisiert.[17] Er „bezeichnet [..] einen Zustand des Tiers, der von seinem gewöhnlichen Zustand hin zum Schlechteren abweicht und nicht bald vorübergeht“[18].

2. Anforderungen des § 2 TierSchG

Der Anwendungsbereich des § 2 TierSchG umfasst jedes Tier, das sich in der Obhut des Menschen befindet. Dies schließt nicht nur Haus- und Nutztiere ein, sondern beispielsweise auch Tiere in Tierhandlungen, Tierheimen, Zoos, Zirkussen sowie Tiere zum Transport oder zur Schlachtung.[19]

Die Anforderungen des § 2 TierSchG muss nicht nur der Halter, sondern auch der Betreuer des Tieres oder der zur Betreuung Verpflichtete einhalten. Im weiten Sinn ist ein Halter eine natürliche oder juristische Person, die für das Tier dauerhaft oder zeitweise Verantwortung trägt oder

---

Übersetzung durch Bernatzky, Schmerz bei Tieren, in: Sambraus/Steiger, Das Buch vom Tierschutz, S. 40: Unangenehme sensorische und gefühlsmäßige Erfahrung, die mit akuter oder potentieller Gewebeschädigung einhergeht oder in Form solcher Schädigungen beschrieben wird.

[14] Vgl. Hirt/Maisack/Moritz, Tierschutzgesetz Kommentar, § 1 Rn. 14 f.; Lorz/Metzger, Tierschutzgesetz Kommentar, § 1 Rn. 23 f.

[15] Lorz/Metzger, Tierschutzgesetz Kommentar, § 1 Rn. 33

[16] Vgl. Hirt/Maisack/Moritz, Tierschutzgesetz Kommentar, § 1 Rn. 19; Lorz/Metzger, Tierschutzgesetz Kommentar, § 1 Rn. 34.

[17] Vgl. VG Hamburg, BeckRS 2018, 44077, Rn. 38; Hirt/Maisack/Moritz, Tierschutzgesetz Kommentar, § 1 Rn. 27.

[18] Lorz/Metzger, Tierschutzgesetz Kommentar, § 1 Rn. 52.

[19] Vgl. von Loeper, in: Kluge, Tierschutzgesetz Kommentar, § 2 Rn. 4; Hirt/Maisack/Moritz, Tierschutzgesetz Kommentar, § 2 Rn. 2; Lorz/Metzger, Tierschutzgesetz Kommentar, § 2 Rn. 3.

seine tatsächliche Versorgung übernimmt.[20] In § 2 TierSchG wird der Begriff des Halters jedoch im engeren Sinne ausgelegt. Unter Halter nach § 2 TierSchG sind die Personen zu verstehen, in deren mittel- oder unmittelbaren Bestimmungsbereich sich das Tier auf nicht nur vorübergehende Dauer befindet. Der Bestimmungsbereich muss sich dabei auf alle relevanten Lebensbedingungen und -umstände wie beispielsweise Betreuung, Pflege und Beaufsichtigung beziehen. Weitere Kriterien sind das Handeln der Personen im eigenen Interesse, das Aufkommen für die Kosten des Tieres und das Tragen des Verlustrisikos. Diese und weitere Punkte sind Indizien für das Vorliegen der Haltereigenschaft.[21] Letztendlich muss jedoch im Einzelfall entschieden, wer als Halter anzusehen ist[22], wobei auch mehrere Personen diese Eigenschaft gemeinsam oder nebeneinander innehaben können.[23] In Bezug auf Zirkusunternehmen wird meist das Unternehmen als juristische Person die Haltereigenschaft einnehmen, da auf dieses die Kriterien zutreffen. Der Tierlehrer ist nicht als Halter anzusehen, da er nicht für die Kosten des Tieres aufkommt und auch nicht das Verlustrisiko trägt.

Die Betreuung eines Tieres übernimmt diejenige Person, die über die tatsächliche Bestimmungsmacht verfügt, auch wenn diese nur einzelne Bestimmungsbereiche wie die Fütterung oder die Betreuung betrifft.[24] Diese Eigenschaft als Betreuer hat beispielsweise ein Tiertrainer in Zirkussen inne, da er unmittelbar mit dem Tier arbeitet und unter Umständen auch für dessen Versorgung zuständig ist.

---

[20] Vgl. Lorz/Metzger, Tierschutzgesetz Kommentar, § 2 Rn. 7.
[21] Vgl. Hirt/Maisack/Moritz, Tierschutzgesetz Kommentar, § 2 Rn. 4; Lorz/Metzger, Tierschutzgesetz Kommentar, § 2 Rn. 8.
[22] Vgl. Hirt/Maisack/Moritz, Tierschutzgesetz Kommentar, § 2 Rn. 4; Lorz/Metzger, Tierschutzgesetz Kommentar, § 2 Rn. 8.
[23] Vgl. Hirt/Maisack/Moritz, Tierschutzgesetz Kommentar, § 2 Rn. 4; Lorz/Metzger, Tierschutzgesetz Kommentar, § 2 Rn. 16.
[24] Vgl. Hirt/Maisack/Moritz, Tierschutzgesetz Kommentar, § 2 Rn. 5; Lorz/Metzger, Tierschutzgesetz Kommentar, § 2 Rn. 12.

Der Betreuungspflichtige ist eine Person, die beispielsweise aufgrund eines Gesetz, einer Rechtsverordnung oder eines Vertrags eine Rechtspflicht zur Versorgung eines Tiers oder zur Aufsicht über dieses inne hat.[25]

Die Anforderungen des § 2 TierSchG sind die Grundpflichten des Tierhalters, -betreuers und zur Betreuung Verpflichteten, die diese unabhängig von der eventuellen Konkretisierung durch eine Rechtsverordnung nach § 2a TierSchG erfüllen müssen.[26] Das bedeutet, dass die nach § 15 TierSchG zuständige Behörde Anordnungen nach § 16a Abs. 1 S. 2 Nr. 1 TierSchG treffen muss, die über die durch eine Rechtsverordnung nach § 2a TierSchG festgelegten Mindestanforderungen hinausgehen, wenn dies zur Gewährleistung der Anforderungen nach § 2 TierSchG notwendig ist.[27]

Bei der Beurteilung bezüglich der Erfüllung eines tiergerechten Haltungssystems muss das „Bedarfsdeckungs- und Schadenvermeidungskonzept“[28] als Auslegungsmaßstab angewandt werden.[29] Diese Konzept schreibt dem Tier einerseits bestimmte Bedarfe an beispielsweise Stoffen, Reizen, Umgebungsqualität und Bewegungsraum zu und andererseits das Bedürfnis des Tieres durch das eigene Verhalten schädliche Einflüsse sowohl kurz-, aber auch mittel- oder langfristiger Natur für sich und seinen Artgenossen abzuwehren. Die Bedarfe der von Menschen gehaltenen Wildtieren werden dadurch ermittelt, dass bei Tieren derselben Art und Rasse, die unter natürlichen Bedingungen leben, Erkenntnisse aus deren Verhalten gewonnen werden. Bei Haustieren werden diese Erkenntnisse aus dem Verhalten bei Tieren derselben Art und Rasse gewonnen, die unter naturnahen Bedingungen leben. Naturnah bedeutet, dass die Bewegungsfreiheit des Tieres auf keine

[25] Vgl. Hirt/Maisack/Moritz, Tierschutzgesetz Kommentar, § 2 Rn. 6; Lorz/Metzger, Tierschutzgesetz Kommentar, § 2 Rn. 14.
[26] Vgl. Hirt/Maisack/Moritz, Tierschutzgesetz Kommentar, § 2 Rn. 3; Lorz/Metzger, Tierschutzgesetz Kommentar, Einführung Rn. 67, § 2 Rn. 19.
[27] Vgl. BR-Drucksache 612/92, S. 10 f. (Anlage 9).
[28] Tschanz, Bedarfsdeckung und Schadensvermeidung, KTBL-Schrift 319, Aktuelle Arbeiten zur artgemäßen Tierhaltung 1986, S. 9 (Anlage 10).
[29] Vgl. OVG Münster, BeckRS 2015, 51116; OVG Lüneburg, BeckRS 2009, 38694; VG Trier, BeckRS 2013, 45448.

Weise eingeschränkt ist und es frei zwischen allen verschiedenen Reizen und Stoffen, die für seine Bedarfsdeckung relevanten wählen kann. Aus den Erkenntnissen, die bei den unter natürlichen bzw. naturnahen Bedingungen lebenden Tieren gewonnen werden, werden Typen gebildet. Um die Tierhaltung zu beurteilen, wird das Verhalten des Typus mit dem der Tiere der zu beurteilenden Tierhaltung verglichen. Kommt es zu starken oder andauernden Abweichungen vom Typus, kann dies als Schaden beurteilt werden und es ist anzunehmen, dass das Haltungssystem nicht als tiergerecht einzustufen ist. Dabei ist es nicht relevant, ob das typische Verhalten zur Erhaltung des Lebens, der Gesundheit oder der Leistungsfähigkeit des Tieres notwendig ist, denn die Vorschrift schützt nicht nur dieses, sondern jedes arttypische Verhalten.[30]

Zu den Bedürfnissen, die nach § 2 Nr. 1 TierSchG nicht unangemessen zurück gedrängt werden dürfen, gehören alle Funktionskreise, die den Begriffen „Ernährung“, „Pflege“ und „verhaltensgerechtes Unterbringen“ zuzuordnen sind.[31] Unter Funktionskreise versteht man die Verhaltensmuster, in denen die Bedürfnisse der Tiere zu erkennen sind. Es lassen sich unterschiedlich viele Funktionskreise bilden. Vielfach genannte sind beispielweise:

- Sozialverhalten
- Nahrungserwerbsverhalten
- Ruheverhalten
- Fortpflanzungsverhalten und Eltern-Kind-Verhalten
- Körperpflegeverhalten
- Bewegung[32]

[30] Vgl. Tschanz, Bedarfsdeckung und Schadensvermeidung, KTBL-Schrift 319, Aktuelle Arbeiten zur artgemäßen Tierhaltung 1986, S. 14 ff. (Anlage 10); Hirt/Maisack/Moritz, Tierschutzgesetz Kommentar, § 2 Rn. 9, § 2 Rn. 11; Lorz/Metzger, Tierschutzgesetz Kommentar, § 2 Rn. 21.
[31] Vgl. Hirt/Maisack/Moritz, Tierschutzgesetz Kommentar, § 2 Rn. 15.
[32] Vgl. Hirt/Maisack/Moritz, Tierschutzgesetz Kommentar, § 2 Rn. 30; Lorz/Metzger, Tierschutzgesetz Kommentar, § 2 Rn. 17.

Wenn einem Tier bei der Haltung die Erfüllung seiner Verhaltensmuster in einem Funktionskreis, der den drei oben genannten Begriffen („Ernährung“, „Pflege“, „verhaltensgerechtes Unterbringen“) zuzuordnen ist, nicht gewährt wird, muss dies nicht zwangsläufig zu Schmerzen, Leiden oder Schäden für das Tier führen, um als vorschriftswidrige und damit als nicht art- und bedürfnisgemäße Tierhaltung angesehen zu werden.[33] Im Gegensatz dazu lässt § 2 Nr. 2 TierSchG zu, dass die artgemäße Bewegung des Tieres eingeschränkt wird. Hier wird erst vorschriftswidrig gehandelt, wenn dem Tier nachweislich durch diese Einschränkung der Bewegungsfreiheit Schmerzen, Leiden oder Schäden entstehen.

Die Anforderungen des § 2 TierSchG sehen außerdem in Nr. 3 vor, dass der Tierhalter, -betreuer oder zur Betreuung Verpflichtete die nötige Sachkunde vorweisen kann. Dabei muss er diese nicht in einem bestimmten Ausbildungsgang erworben haben.[34] In Nr. 1 der AVV zur Durchführung des Tierschutzgesetzes wird darauf hingewiesen, auf welche Empfehlungen bei der Beurteilung der erforderlichen Sachkunde zu achten sind.

3. Erlaubnis nach § 11 TierSchG

Durch § 11 TierSchG werden bestimmte Tätigkeiten unter einen Erlaubnisvorbehalt gestellt. Dies umfasst nach § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 d) TierSchG auch die gewerbsmäßige Zurschaustellung von Tiere, also unter anderem Zirkusbetriebe, oder die Überlassung der Tiere für solche Zwecke. Ob die nicht gewerbsmäßige Zurschaustellung von Tieren im Zirkus unter „andere Einrichtungen“ des § 11 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 TierSchG fällt, ist strittig.[35] Im Kommentar zum Tierschutzgesetz von Lorz/Metzger wird dies bejaht[36] und mit dem Urteil des VG Münster vom 09.10.2012 begründet.[37] Da dieses Urteil jedoch nur den Erlaubnisvorbehalt der gewerbsmäßigen

[33] Vgl. Hirt/Maisack/Moritz, Tierschutzgesetz Kommentar, § 2 Rn. 15.
[34] Vgl. Hirt/Maisack/Moritz, Tierschutzgesetz Kommentar, § 2 Rn. 49; Lorz/Metzger, Tierschutzgesetz Kommentar, § 2 Rn. 48.
[35] Vgl. Hirt/Maisack/Moritz, Tierschutzgesetz Kommentar, § 11 Rn. 7.
[36] Vgl. Lorz/Metzger, Tierschutzgesetz Kommentar, § 11 Rn. 12.
[37] Vgl. VG Münster, BeckRS 2012, 59231.

Zurschaustellung nach § 11 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 d) TierSchG a.F. behandelt, ist nicht ersichtlich, wie dies zur Begründung dienen soll. Daher ist der AVV zur Durchführung des Tierschutzgesetzes zu folgen, die nach Nr. 12.2.1.2 Zirkusbetriebe nicht als „andere Einrichtung“ im Sinne des § 11 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 (a.F.: § 11 Abs. 1 S. 1 Nr. 2a) TierSchG zulässt. Als gewerbsmäßiges Handeln im Sinne des § 11 Abs. 1 S. 1 Nr. 8 ist nach Nr. 12.2.1.5 AVV zur Durchführung des Tierschutzgesetzes jede Tätigkeit zu verstehen, die selbstständig, planmäßig, fortgesetzt und mit einer Gewinnerzielungsabsicht durchgeführt wird. Dies bestätigt auch die Rechtsprechung.[38] Eine Gewerbsmäßigkeit liegt demnach auch vor, wenn es sich um keinen Gewerbebetrieb nach der Gewerbeordnung handelt.[39] Bei einem reisenden Zirkusbetrieb mit Tieren werden diese Punkte zumeist erfüllt sein.

Da bis dato noch keine Rechtsverordnung nach § 11 Abs. 2 TierSchG bezüglich der genauen Modalitäten der Erteilung der Erlaubnis erlassen worden ist, gelten nach § 21 Abs. 5 TierSchG einige Vorschriften des § 11 TierSchG in der Fassung vom 13. Juli 2013 mit bestimmten Ergänzungen weiter. Unter anderem sind in § 11 Abs. 1 TierSchG a.F. die notwendigen Angaben des Antragsstellers geregelt. Dazu gehören neben der Art der betroffenen Tiere und der verantwortlichen Person oder Personen, auch die Räume und Einrichtungen, in denen die Tiere gehalten werden und der Nachweis der Sachkunde der verantwortlichen Person oder Personen. Mit Sachkunde ist nach § 11 Abs. 2 TierSchG a.F. das Vorliegen von fachlichen Kenntnissen und Fähigkeiten gemeint, die als ein Erfordernis für die Erteilung der Erlaubnis benannt werden. Andere Voraussetzungen sind das Bestehen der erforderlichen Zuverlässigkeit der verantwortlichen Person oder Personen und die Nutzung von Räume und Einrichtungen, die eine den Anforderungen des § 2 TierSchG entsprechende Ernährung, Pflege und Unterbringung gewährleisten.

[38] Vgl. VG Stuttgart, BeckRS 1998, 31330996; OVG Lüneburg, NVwZ-RR 2014, S. 922, 923.
[39] Vgl. VG Stuttgart, BeckRS 1998, 31330996.

Des Weiteren kann nach § 11 Abs. 2 TierSchG a.F. die Erlaubnis unter Befristungen, Bedingungen und Auflagen erteilt werden, wenn dies erforderlich ist, um den Schutz der Tiere zu gewährleisten. Auflagen und Bedingungen sollen bei reisenden Zirkussen vor allem eine potentielle Gefährdung der Tiere bzw. zukünftige Verstöße gegen das Tierschutzgesetz verhindern. So kann in den Auflagen beispielweise ein Verbot der dauerhaften Anbindehaltung ausgesprochen oder die Nutzung einer Heizung bei nicht winterfesten Arten vorgeschrieben werden.[40]

II. Verordnung über die Registrierung von Erlaubnissen zur Zurschaustellung von Tieren an wechselnden Orten

Durch das Inkrafttreten der Zirkusregisterverordnung am 7. März 2008 hat das BMELV (jetzt: BMEL) von seiner Möglichkeit Gebrauch gemacht, eine Rechtsverordnung nach § 16 Abs. 6 S. 2 und 3 TierSchG zu erlassen. Dieses Register sollte dazu dienen, den Vollzug von tierschutzrechtlichen Vorschriften durch die zuständige Behörde zu verbessern. Nach Angaben der Bundesländer bei einer Abfrage der Bundesregierung in den Jahren 2010 und 2011 wurde dieses Ziel erreicht. Ob sich jedoch der Schutz der Tiere im Zirkus dadurch verbessert hat, ist nicht klar.[41] Die Meinungen einiger baden-württembergischer Veterinärämter zu diesem Thema befinden sich bei Punkt E. II. 3. b.

In der Verordnung ist geregelt wie personenbezogene Daten von Zirkusunternehmen erhoben und gespeichert werden. Es wird unterschieden zwischen der Behörde, die die Erteilung der Erlaubnis nach § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 d) TierSchG prüft und gegebenenfalls ausstellt („erteilende Behörde“) und der Behörde, die für die Kontrollen nach § 16 Abs. 1 Nr. 4 zuständig ist („kontrollierende Behörde“). Dabei kann es sich auch um dieselbe Behörde handeln. Die erteilende Behörde erhebt und speichert die nach § 3 ZirkRegV festgelegten allgemeinen Daten und die kontrollierende Behörde ergänzt und aktualisiert diese. Zusätzlich speichern die Behörden nach § 4 ZirkRegV Daten zur erteilten Erlaubnis

[40] Vgl. Hirt/Maisack/Moritz, Tierschutzgesetz Kommentar, § 11 Rn. 33.
[41] Vgl. BT-Drucksache 18/2690, S. 2 f. (Anlage 11).

sowie zu den durchgeführten Kontrollen. Die Daten werden in einem zentralen System gespeichert, dem Herkunftssicherungs- und Informationssystem für Tiere (HIT). Durch dieses System soll es den Behörden möglich sein, alle notwendigen Informationen über ein Zirkusunternehmen für dessen Kontrolle schnell abrufen zu können.

III. Leitlinien für die Haltung, Ausbildung und Nutzung von Tieren in Zirkusbetrieben oder ähnlichen Einrichtungen

Die Zirkusleitlinien wurden zum ersten Mal im Jahr 1990 veröffentlicht und im Jahr 2000 in überarbeiteter Fassung erneut herausgegeben. Sie sollen die verantwortlichen Personen in den Zirkusunternehmen bei der korrekten Tierhaltung sowie den Kontrollbehörden und den Gerichten bei der Beurteilung der Tierhaltung unterstützen,[42] sind aber nicht rechtsverbindlich.[43] Die Zirkusleitlinien können als antizipiertes oder standardisiertes Sachverständigengutachten verstanden werden, da sie bestimmte Anforderungen erfüllen. Ein antizipiertes Sachverständigengutachten ist eine allgemeine Ausarbeitung, die sich auf eine Vielzahl von vergleichbaren Fällen bezieht und unabhängig von einer Einzelfallbetrachtung gilt. Es wird von einer Gruppe von Sachverständigen verfasst, die für die jeweilige Tierart bzw. die Haltungs- oder Nutzungsform als Sachverständige qualifiziert sein müssen. Außerdem muss gewährleistet sein, dass die Sachverständigen objektiv und neutral handeln. Dies ist unter anderem dadurch sichergestellt, dass im Gremium Sachverständige aus unterschiedlichen Fachrichtungen und Interessenvertretungen mitarbeiten und so eine ausgleichende Neutralität geschaffen wird.[44] Im Gremium für die Ausarbeitung der Zirkusleitlinien saßen beispielsweise zwei Vertreter von Tierschutzverbänden, ein Vertreter der BTK, ein Vertreter der Deutschen Veterinärmedizinischen Gesellschaft, ein Vertreter des BdT, ein Vertreter des Verbands der Zirkusdirektoren, zwei

[42] Vgl. BMELV, Zirkusleitlinien, S. 2 (Anlage 12).
[43] Vgl. BMEL, Tierschutzgutachten/ Tierschutzleitlinien; https://www.bmel.de/DE/themen/tiere/tierschutz/tierschutzgutachten-tierschutzleitlinien.html [01.09.2021] (Anlage 13).
[44] Vgl. Hirt/Maisack/Moritz, Tierschutzgesetz Kommentar, § 2 Rn. 34.

Ländervertreter und ein Sachverständiger[45], der als Verhaltensforscher tätig ist[46]. Generell entsprechen Gutachten und Leitlinien des BMEL immer den Anforderungen von antizipierten Sachverständigengutachten. Wenn beispielsweise bei einem Gerichtsverfahren die Zirkusleitlinien als Urkundenbeweis eingeführt werden, werden diese wie ein vom Gericht eingeholtes Gutachten behandelt. Daraus folgt, dass Abweichungen, die die Anforderungen an die Haltung herabsetzen, nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig sind. Zum Beispiel bei Vorlage eines Gegengutachtens mit Belegen, dass der Gegengutachter über bessere Forschungsmethoden verfügt oder bei Vorliegen eines atypischen Falles. Dagegen sind Abweichungen, die die Anforderungen an die Haltung erweitern, in den meisten Fällen zulässig, da es sich bei den Leitlinien nur um Mindestanforderungen handelt. Hierfür wird ein Gutachten in Bezug auf den Einzelfall benötigt.[47]

In den Zirkusleitlinien wird zuerst allgemein ausgeführt, was bei der Tierhaltung, bei der Erziehung, Ausbildung und beim Training der Tiere und beim Verbleib der Tiere zu beachten ist.[48] Danach wird auf die Anforderungen verschiedener Tierarten wie Großbären, Elefanten und Giraffen spezieller eingegangen. Dabei wird beispielsweise festgelegt, wie die Tiere untergebracht und beschäftigt werden sollten.[49] Beim Vergleich der Gehegeanforderungen nach den Zirkusleitlinien mit denen nach dem Säugetiergutachten (siehe Punkt C. IV.) fällt auf, dass diese in den Zirkusleitlinien geringer sind. Dieser Unterschied wird mit der täglichen verhaltensgerechten Beschäftigung begründet und für akzeptabler erklärt. Diese Beschäftigung ist beispielsweise durch Ausbildung, Training oder Vorführung in der Manege gewährleistet. Die Beschäftigung muss die Tiere fordern, ihnen unterschiedliche Reize bieten sowie ein „positive Mensch-

[45] Vgl. BMELV, Zirkusleitlinien, S. 35 (Anlage 12).
[46] Vgl. Gräfe und Unzer Verlag, GU-Autoren, Immanuel Birmelin; https://www.gu.de/gu-autoren/immanuel-birmelin/ [01.09.2021] (Anlage 14).
[47] Vgl. Hirt/Maisack/Moritz, Tierschutzgesetz Kommentar, § 2 Rn. 34.
[48] Vgl. BMELV, Zirkusleitlinien, S. 3 ff. (Anlage 12).
[49] Vgl. BMELV, Zirkusleitlinien, S. 8 ff. (Anlage 12).

Tier-Beziehung“[50] aufweisen.[51] Alle Tiere, auf die in den Zirkusleitlinien nicht genauer eingegangen wird, sollen nach den Mindestanforderungen des Säugetiergutachtens gehalten werden.[52]

Am Ende der Leitlinien befinden sich außerdem Differenzprotokolle verschiedener Organisationen.[53] Beispielsweise fordern das Bündnis Tierschutz, die TVT und die BTK unter anderem ein Verzicht auf die Haltung bestimmter Wildtiere im Zirkus.[54]

IV. Gutachten über Mindestanforderungen an die Haltung von Säugetieren

Das Säugetiergutachten wurde am 14. Mai 2014 in vollständig überarbeiteter Fassung herausgegeben und löste damit die Fassung aus dem Jahr 1996 ab.[55] Genau wie die Zirkusleitlinien wird auch das Säugetiergutachten als antizipiertes oder standardisiertes Sachverständigengutachten verstanden, da es die Voraussetzungen dafür erfüllt.[56] Das Gutachten gilt nicht generell für Zirkusunternehmen, sondern nur, wenn in den Zirkusleitlinien oder anderen Leitlinien oder Gutachten des BMEL keine abweichenden Bestimmungen festgelegt wurden.[57] Wie bei Punkt C. III. beschrieben, gelten für die Tiere, die im speziellen Teil der Zirkusleitlinien genannt werden, nicht die Anforderungen nach dem Säugetiergutachten, wenn sie täglich verhaltensgerecht beschäftigt werden. Dies gilt auch für den Aufenthalt im Winterquartier und während der spielfreien Zeit, wenn geeignete Flächen für die entsprechende Beschäftigung vorliegen. Ist dies nicht der Fall finden bezüglich der Unterbringung in dieser Zeit grundsätzlich die Bestimmungen des Säugetiergutachtens Anwendung.[58]

---

[50] BMELV, Zirkusleitlinien, S. 3 (Anlage 12).
[51] Vgl. BMELV, Zirkusleitlinien, S. 3 (Anlage 12).
[52] Vgl. BMELV, Zirkusleitlinien,, S. 3 (Anlage 12).
[53] Vgl. BMELV, Zirkusleitlinien, S. 36 f. (Anlage 12).
[54] Vgl. BMELV, Zirkusleitlinien, S. 36 f. (Anlage 12).
[55] Vgl. BMEL, Säugetiergutachten, S. 3 (Anlage 15).
[56] Vgl. Hirt/Maisack/Moritz, Tierschutzgesetz Kommentar, Anh. § 2, Rn. 143.
[57] Vgl. BMEL, Säugetiergutachten, S. 9 (Anlage 15).
[58] Vgl. BMELV, Zirkusleitlinien, S. 6 (Anlage 12).

In den Säugetiergutachten werden die speziellen Anforderungen von über 100 Tierarten beschrieben.[59] Besonders relevant für Zirkusunternehmen und dessen Kontrollbehörden sind die Bestimmungen für die Tiere, die nicht in den Zirkusleitlinien genannt, aber trotzdem in Zirkussen gehalten werden, wie beispielsweise Flusspferde.[60]

D. Herausforderungen bei der Haltung von Wildtieren in reisenden Zirkussen

Tiere in reisenden Zirkussen sind aufgrund der häufigen Ortswechsel und den damit verbundenen unterschiedlichen Voraussetzungen an den verschiedenen Auftrittsorten anderen Bedingungen ausgesetzt wie beispielsweise Tiere, die in fest installierten Zoos leben. In diesem Abschnitt wird beispielhaft auf einige Herausforderungen eingegangen, welche bei der Wildtierhaltung im Zirkus bestehen. Es kann und will aber nicht abschließend beurteilt werden, ob diese Herausforderungen zu systemimmanenten Haltungsproblemen führen und so generell keine art- und tiergerechte Haltung von Wildtieren in reisenden Zirkussen zulassen. Auch in der Wissenschaft ist umstritten, ob eine art- und tiergerechte Haltung von Wildtieren im Zirkus möglich ist.[61]

I. Allgemeine Anforderungen an die Haltung von Tieren am Beispiel von Flusspferden

Jedes Tier stellt andere besondere Anforderungen an dessen Haltung, beispielsweise bezüglich der Pflege und Betreuung, der Ernährung sowie der Sozialstrukturen. Dabei soll die Haltung nach dem Säugetiergutachten an die Lebensbedingungen in freier Wildbahn, aber auch an die Erkenntnisse aus der aktuellen wissenschaftlichen Forschung sowie die

[59] Vgl. BMEL, Säugetiergutachten, S. 27 ff. (Anlage 15).
[60] Z. B. hält der Circus Voyage noch ein Flusspferd; vgl. Circus Voyage, Tierhaltung; http://www.circus-voyage.de/tierhaltung.html [06.09.2021] (Anlage 16).
[61] Vgl. Die Bundesversammlung – Das Schweizer Parlament, Stellungnahme des Bundesrates vom 20.05.2015 zur Motion 15.3296, S. 2; https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20153296 [01.09.2021] (Anlage 17).

Erfahrungen, die in Zoos und ähnlichen Einrichtungen gewonnen werden, angepasst werden.[62]

An die Haltung von Flusspferde sind besonders hohe Anforderungen zu stellen, da sie semiaquatisch leben und ihre empfindliche Haut vor Sonnenbrand geschützt werden muss.[63] Dies könnte ansonsten zu Hautschädigungen führen.[64] In Bezug auf das Sozialgefüge leben Flusspferde meist nicht allein, sondern bilden lockere Gemeinschaften.[65]

Flusspferde verbringen im Freiland den größten Teil des Tages im Wasser und gehen erst in der Nacht zur Futtersuche an Land. Daher sollte es den Tieren auch bei der Haltung durch den Menschen möglich sein, täglich mindestens 12 Stunden Zugang zu Wasserbecken zu haben. Die Becken müssen nach dem Säugetiergutachten für bis zu zwei Tiere eine Mindestgröße von 50 m² aufweisen. Die Tiefe muss mindestens bei 1,5 m für Flusspferde und bei 1 m für Zwergflusspferde liegen. Wenn man von den Mindestmaßen ausgeht, muss an jedem Auftrittsort ein Wasserbecken mit 75.000 Liter bzw. 50.000 Liter aufgebaut werden.[66]

II. Anforderungen an das Gehege am Beispiel von Elefanten

Generell müssen die Gehege für die Tiere vor allem bestimmte Flächen- und Raumgrößen einhalten und eine Ausstattung aufweisen, die es den Tieren ermöglicht ihr artspezifisches Verhalten auszuführen.[67] Bei der Elefantenhaltung muss beachtet werden, dass Elefanten in komplexen sozialen Strukturen leben. Sie bilden Herden aus Elefantenkühen und deren Jungtieren. Ab der Geschlechtsreife der männlichen Elefanten leben diese allein oder in Gruppen mit anderen Bullen.[68] Daher sollten Elefanten, außer erwachsene Bullen, nicht allein gehalten werden.[69] Außerdem findet bei den

---

[62] Vgl. BMEL, Säugetiergutachten, S. 15 (Anlage 15).
[63] Vgl. BMEL, Säugetiergutachten, S. 213 (Anlage 15).
[64] Vgl. Theophil, Haltungsbedingungen von Zirkustieren in 25 Zirkussen in der Bundesrepublik Deutschland, S. 183.
[65] Vgl. BMEL, Säugetiergutachten, S. 215 (Anlage 15).
[66] Vgl. BMEL, Säugetiergutachten, S. 213 f. (Anlage 15).
[67] Vgl. BMEL, Säugetiergutachten, S. 12 (Anlage 15).
[68] Vgl. BMELV, Zirkusleitlinien, S. 17 (Anlage 12); BMEL, Säugetiergutachten, S. 58 (Anlage 15).
[69] Vgl. BMELV, Zirkusleitlinien, S. 17 (Anlage 12).

geschlechtsreifen Elefantenbullen einmal im Jahr die Musthphase statt. In dieser Zeit sind die Bullen sehr aggressiv und schwer zu beherrschen.[70] Dies ist der Grund warum nach den Leitlinien die Haltung und Mitführung von Elefantenbullen nur zu befürworten ist, wenn eine geeignete Haltungseinrichtung vorhanden ist, in der der Bulle sich während dieser Zeit aufhält.[71]

Beim Vergleich der Mindestanforderung an die Maße des Geheges der Elefantenkühe zwischen den Zirkusleitlinien und dem Säugetiergutachten zeigt sich ein großer Unterschied:

Tabelle 1: Vergleich zwischen Zirkusleitlinien und Säugetiergutachten

	Anzahl der Tiere	**Zirkusleitlinien**[72]	**Säugetiergutachten**[73]
Innen-gehege	1	Stallzelt: 10 m² Paddock: 100 m²	Box: 33 m² Lauffläche: 330 m²
	5	Stallzelt: 10 m² pro Tier Paddock: 140 m² gesamt	Box: 33 m² pro Tier Lauffläche: 363 m² gesamt
Außen-gehege	1	250 m²	2000 m²
	5	290 m²	2500 m²
		Mindestens einmal täglich sollen die Elefanten abgespritzt werden	Zusätzlich zu den Gehegeflächen muss ein Badebecken im Innen- oder Außenbereich vorhanden sein (60m² für bis zu 4 Tiere)

Quelle: eigene Darstellung

Wie bereits bei Punkt C. III. und C. IV. erläutert, darf aufgrund der Beschäftigung der Tiere durch das Training und die Aufführungen im Zirkus von den Mindestanforderungen des Säugetiergutachtes abgewichen werden. Ob jedoch dieser große Unterschied durch die Beschäftigung

[70] Vgl. BMELV, Zirkusleitlinien, S. 17 (Anlage 12); BMEL, Säugetiergutachten, S. 24 f. (Anlage 15).
[71] Vgl. BMELV, Zirkusleitlinien, S. 17 f. (Anlage 12).
[72] Vgl. BMELV, Zirkusleitlinien, S. 18 (Anlage 12).
[73] Vgl. BMEL, Säugetiergutachten, S. 59 f. (Anlage 15).

ausgeglichen werden kann, ist fraglich, da das Training und die Aufführungen nur in begrenzter Zeit erfolgen und den Tieren womöglich Leistungen abverlangt werden, die nicht ihren natürlichen Verhaltensweisen entsprechen.[74] Für Elefanten ist Bewegung besonders wichtig, da sie sich aufgrund der Futtersuche auch in der freien Wildbahn viel bewegen.[75] Die Gehegeausstattung muss es den Tieren ermöglichen sich selbstständig zu beschäftigen und ihrer Hautpflege nachzukommen. Eine Beschäftigung wird zum Beispiel durch die Bereitstellung von Sand oder Ästen und die Hautpflege durch Scheuermöglichkeiten wie Baumstämme, Steine oder Scheuersäulen erreicht.[76] Schlechte Haltungsbedingungen können sich unter anderem durch Stereotypien bemerkbar machen.[77] Stereotypien sind Verhaltensstörungen, bei welchen das Tier ein Verhalten ohne erkennbare Funktion ständig wiederholt.[78] Bei Elefanten zeigte sich in Studien vor allem die Bewegungsstereotypie des Webens,[79] bei welcher das Tier seinen Körper hin und her schaukelt.[80]

III. Anforderungen an den Transport am Beispiel von Giraffen

Gesetzliche Regelungen bezüglich des Transports von Zirkustieren könnte die Verordnung (EG) Nr. 1/2005 enthalten. Es ist jedoch umstritten, ob Zirkustiere unter diese Verordnung fallen. In der Einleitung des „Handbuch Tiertransporte“, welches die Veterinärbehörden beim Vollzug der Verordnung unterstützen soll, wird bis zur Auflage mit Stand vom Mai 2017 auf zwei Schreiben der Generaldirektion Sante der Europäischen Union aus dem Jahr 2008 verwiesen.[81] In diesen Schreiben wird klargestellt, dass

---

[74] Vgl. Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft, Ausschussdrucksache 19(10)175-C, S. 4 (Anlage 18).
[75] Vgl. BMEL, Säugetiergutachten, S. 58; S. 62 (Anlage 15).
[76] Vgl. BMELV, Zirkusleitlinien, S. 18 (Anlage 12); BMEL, Säugetiergutachten S. 60 (Anlage 15).
[77] Vgl. BMELV, Zirkusleitlinien, S. 31 (Anlage 12).
[78] Vgl. Mason, Stereotypies: a critical review, Animal Behaviour 1991, 41, S. 1015 (Anlage 19).
[79] Vgl. Kurt/Garai, Stereotypies in Captive Asian Elephants, Scientific Progress Reports 2001, S. 57 ff. (Anlage 20); Theophil, Haltungsbedingungen von Zirkustieren in 25 Zirkussen in der Bundesrepublik Deutschland, S. 189 f.
[80] Vgl. Theophil, Haltungsbedingungen von Zirkustieren in 25 Zirkussen in der Bundesrepublik Deutschland, S. 227.
[81] Vgl. Marschner u.a., Handbuch Tiertransporte, Stand 2017, S. 5 (Anlage 21).

Zirkustiere nicht dieser Verordnung unterliegen.[82] In dem „Handbuch Tiertransporte“ mit dem Stand vom Dezember 2018 und dem mit Stand vom Mai 2019 wird hingegen auf die Antwort vom 6. Juni 2017 auf eine parlamentarische Anfrage abgestellt[83], welche Zirkustiere vom Geltungsbereich der Verordnung umfasst sieht[84]. Jedoch wird bereits im „Handbuch Tiertransporte“ mit Stand 2020 nicht mehr davon ausgegangen, dass Zirkustiere unter die Verordnung fallen[85], da die Generaldirektion Sante in einem Antwortschreiben vom 17. Februar 2020 auf eine Anfrage des BMEL ihre Meinung aus dem Jahr 2008 bestätigt[86] und sich das BMEL dieser anschließt.[87] Demzufolge kann auch die Verordnung zum Schutz von Tieren beim Transport und zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 des Rates (Tierschutztransportverordnung) nicht sinnvoll auf den Transport von Zirkustieren angewandt werden. Auf diese Verordnung in der Fassung von 1999 wird jedoch in den Zirkusleitlinien Bezug genommen.[88] Daher ist letztlich nicht sicher, welche Anforderungen an den Transport von Tieren im Zirkus genau zu stellen sind, allerdings müssen auf jeden Fall die allgemeinen Anforderungen des § 2 TierSchG erfüllt sein.

Bei Giraffen könnte der Transport aufgrund der Größe der Tiere besondere Probleme bereiten. Außerdem haben Giraffen ein sensibles Kreislaufsystem mit einem hohen Blutdruck. Wenn sich die Tiere natürlich bewegen, können sie mit diesem Blutdruck gut umgehen. Bei Ablegen des Körpers aus der aufrechten Position, vor allem über eine lange Zeit, kann dies dem Kreislaufsystem schaden.[89] Jedoch können Giraffen nach der

---

[82] Vgl. Schreiben der DG Sanco vom 26.2.2008 (SANCO D2 BL/nlD (2008) 420095) und vom 1.7.2008 (SANCO D5 LPA/nl D(2008) 450081) an den Berufsverband der Tierlehrer, zitiert in: Marschner u.a., Handbuch Tiertransporte, Stand 2017, S. 5 (Anlage 21).
[83] Vgl. Marschner u.a., Handbuch Tiertransporte, Stand 2018, S. 5 (Anlage 22); Marschner u.a., Handbuch Tiertransporte, Stand 2019, S. 5 (Anlage 23).
[84] Vgl. BT-Drucksache 18/12703, S. 27 (Anlage 24).
[85] Vgl. Marschner u.a., Handbuch Tiertransporte, Stand 2020, S. 5 (Anlage 25).
[86] Vgl. Antwortschreiben der DG Sante vom 17.02.2020 zu einer diesbezüglichen Anfrage des BMEL, zitiert in: Marschner u.a.: Handbuch Tiertransporte, Stand 2020, S. 5 (Anlage 25).
[87] Vgl. Marschner u.a., Handbuch Tiertransporte, Stand 2020, S. 5 (Anlage 25).
[88] Vgl. BMELV, Zirkusleitlinien, S. 5 (Anlage 12).
[89] Vgl. Wiesner/von Hegel, Zur Immobilisation von Giraffen, Tierärztliche Praxis, Zeitschrift für den
Tierarzt 1989, S. 97 f. (Anlage 26).

Begründung des Entwurf der Verordnung zum Schutz von Tieren bei der Haltung und bei dem Zurschaustellen an wechselnden Orten aufgrund ihrer Größe von bis zu 4,50 m bei weiblichen und bis zu 5,80 m bei männlichen Tieren[90] meist nicht im Stehen transportiert werden, da § 32 Abs. 2 der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung eine Höchsthöhe von Fahrzeugen, einschließlich Anhänger und Ähnlichem von 4 Metern vorsieht. Möglicherweise ist unter Bäumen, Straßenschildern und Brücken bei der Fahrt nicht ausreichend Platz vorhanden für höhere Fahrzeuge.[91] Dieser Annahme widerspricht der BdT in seiner Stellungnahme zum Verordnungsentwurf und verweist auf die Verwendung von Spezialfahrzeugen, bei denen das Dach automatisch abgesenkt und angehoben werden kann und die Genehmigung der Fahrzeug mit Überhöhe nach § 29 Abs. 3 Straßenverkehrs-Ordnung. Durch diese Möglichkeit können die Giraffen in aufrechter Haltung transportiert werden.[92]

E. Rechtliche Möglichkeiten und Probleme auf verschiedenen Ebenen

I. Kommunale Ebene

1. Vergabe von öffentlichen Flächen an Zirkusunternehmen

Verschiedene Städte in Baden-Württemberg aber auch im ganzen Bundesgebiet haben die Vergabe von öffentlichen Flächen an Zirkusunternehmen verboten, die Wildtiere zur Schau stellen oder mit sich führen. Ob dies rechtsfehlerfrei erfolgen kann, ist jedoch umstritten. Fraglich ist dabei, ob eine (teilweise) Entwidmung von öffentlichen Einrichtungen aufgrund tierschutzrechtlicher Gründe erfolgen kann. Außerdem kommt ein Eingriff der Berufsfreiheit nach Art. 12 GG des Zirkusunternehmens in Betracht. Dieser Eingriff der Gemeinden könnte jedoch von ihrer Befugnis, die Angelegenheiten der öffentlichen Einrichtungen selbst zu regeln und von der Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 GG gedeckt sein.

[90] Vgl. BMELV, Zirkusleitlinien, S. 25 (Anlage 12).
[91] Vgl. BR-Drucksache 402/21, S. 27 (Anlage 5).
[92] Vgl. BdT, Stellungnahme Tierschutz-Zirkusverordnung, S. 45 (Anlage 27).

a. Öffentliche Einrichtung

In Baden-Württemberg wird der Begriff der öffentlichen Einrichtung in § 10 GemO genannt. Es wird jedoch weder dort, noch an einer anderen Stelle eine Legaldefinition gegeben.[93] Allerdings legt die Rechtsprechung fest, dass eine öffentliche Einrichtung dann vorliegt, wenn die Gemeinde durch Personen und/oder Sachmittel eine Einrichtung im öffentlichen Interesse durch einen Widmungsakt für alle Einwohner zur Nutzung zur Verfügung stellt.[94] Dabei muss die Gemeinde sicher stellen, dass sie Einfluss auf den Betreiber hat und so das Nutzungsrechts der Einwohner durchsetzen kann. Dies kann auch erfolgen, ohne dass die Gemeinde die Einrichtung selbst betreibt.[95] Zu den öffentlichen Einrichtungen gehören neben Gebäuden wie beispielsweise Stadthallen, auch Plätze und andere Flächen, auf denen Veranstaltungen wie zum Beispiel Zirkusse stattfinden können.[96] Durch den Wortlaut des § 10 Abs. 2 S. 1 GemO wird deutlich, dass die Errichtung und Bereitstellung von öffentlichen Einrichtungen für die Gemeinde verpflichtend ist, jedoch nur in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit. Zuständig für die Errichtung, wesentliche Erweiterung und Aufhebung von öffentlichen Einrichtung ist nach § 39 Abs. 2 Nr. 11 GemO der Gemeinderat, da diese Aufgabe nicht an andere Organe übertragen werden kann. Der Gemeinderat kann im pflichtgemäßen Ermessen entscheiden, welche Einrichtungen geschaffen werden.[97] Da Einrichtungen wie Friedhöfe oder Abwasseranlagen zur Pflichtaufgabe einer Gemeinde gehören, muss im Gegensatz zu freiwilligen Aufgaben wie dem Betrieb von Schwimmbäder oder Theatern die mögliche Nutzung dieser Einrichtungen vorrangig sichergestellt sein.[98] Jedoch haben die Einwohner in den meisten Fällen kein Recht auf Schaffung oder Aufrechterhaltung öffentlicher Einrichtungen,

---

[93] Vgl. Fleckenstein, in: Dietlein/Pautsch, BeckOK Kommunalrecht BW, GemO § 10, Rn. 6.
[94] Vgl. VGH Mannheim, VBlBW 1983, S. 35.
[95] Vgl. Fleckenstein, in: Dietlein/Pautsch, BeckOK Kommunalrecht BW, GemO § 10, Rn. 6.
[96] Vgl. OVG Münster, NJW 1976, S. 820, 821.
[97] Vgl. VG Karlsruhe, BeckRS 2004, 23970.
[98] Vgl. Kunze/Katz u.a., Gemeindeordnung für Baden-Württemberg Kommentar, § 10 Rn. 13.

sondern nur ein subjektives Recht auf Nutzung einer bestehenden Einrichtung.[99] Nutzungsberechtigte sind nach § 10 Abs. 2 S. 2 GemO die Einwohner und die ihnen nach § 10 Abs. 3 GemO gleichgestellten Personengruppen. Jedoch haben auch ortsfremde natürliche und juristische Personen ein Recht auf ermessensfehlerfreie Entscheidung im Sinne des Art. 3 Abs. 1 GG bezüglich eines Zulassungsanspruchs, wenn die Vergabepraxis für eine Nutzung durch Ortsfremde spricht.[100]

b. Widmung

Durch einen Widmungsakt wird der Zweck der öffentlichen Einrichtung festgelegt. Dieser Akt kann sowohl in einem einfachen Beschluss des Gemeinderats, durch eine Satzung zum Beispiel in Form einer Benutzungsordnung oder durch konkludentes Handeln, also eine entsprechende Vergabepraxis seitens der Verwaltung liegen.[101] Erst durch die Widmung besteht das Recht auf Nutzung durch den Einwohner, gleichzeitig bildet der Zweck auch die Grenzen des Anspruchs.[102] Der Gemeinde steht bei der Ausgestaltung des Nutzungszwecks ein weiter Spielraum zu,[103] so kann der Widmungszweck auch die Bedürfnisse und Wünsche der Einwohner berücksichtigen.[104] Die Grenzen bilden jedoch die verfassungsrechtlichen Normen und der Vorrang des Gesetzes. [105] Ob diese Grenzen bei einem Verbot der Vergabe von öffentlichen Flächen an Zirkusunternehmen, die Wildtiere mit sich führen, eingehalten werden, steht zur Debatte.

[99] Vgl. VGH Mannheim, NVwZ-RR 1990, S. 502; VG Karlsruhe, BeckRS 2004, 23970.
[100] Vgl. OVG Münster, NVwZ 1987, S. 518.
[101] VG Hannover, BeckRS 2017, 100225.
[102] Vgl. Fleckenstein, in: Dietlein/Pautsch, BeckOK Kommunalrecht BW, GemO § 10, Rn. 11.
[103] Vgl. VG Chemnitz, BeckRS 2008, 139621; VG Darmstadt, BeckRS 2013, 48171; VGH München, BeckRS 2003, 30819; VG Minden, BeckRS 2017, 133010; BVerwG, BeckRS 1969, 30439797.
[104] Vgl. VGH München, BeckRS 2011, 45192.
[105] Vgl. VG Chemnitz, BeckRS 2008, 139621; VG Darmstadt, BeckRS 2013, 48171; VGH München, BeckRS 2003, 30819; VG Minden, BeckRS 2017, 133010; BVerwG, BeckRS 1969, 30439797.

2. Verletzung verfassungsrechtlicher Normen

Das Verbot könnte in die Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG des Zirkusunternehmen in unzulässige Weise eingreifen. Die Berufsfreiheit umfasst sowohl die Berufswahl als auch die Berufsausübung. Zur Ausübung gehören alle Gegebenheiten, die die berufliche Tätigkeit bedingt, wie beispielsweise der Ort, der Inhalt, die Verfahrensweise und die Instrumente.[106] Somit handelt es sich auch beim Mitführen und Zurschaustellen von Wildtieren um einen Teil der Berufsausübung.[107] Fraglich ist nun, ob auch ein Eingriff in die Freiheit der Berufsausübung vorliegt. Die meisten Gerichte bejahen dies in ihren Urteilen.[108] Das OVG Lüneburg und das VG Ansbach verweisen dabei auf das Urteil des BVerwG vom 16. Oktober 2013[109]. Dieses meint, dass „[a]uch nicht unmittelbar auf die berufliche Betätigung abzielende Maßnahmen [..] infolge ihrer spürbaren tatsächlichen Auswirkungen geeignet sein [können], den Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG mittelbar erheblich zu beeinträchtigen.“[110] Das bedeutet, dass die Maßnahme zumindest eine „objektiv berufsregelnde Tendenz“[111] aufweisen muss. Nach der Meinung der Gerichte erfüllt das Verbot der Vergabe von öffentlichen Flächen an Zirkusunternehmen, die Wildtiere zur Schau stellen oder mit sich führen, diese Vorrausetzungen. Denn es hat zum Ziel, das Mitführen von Wildtieren für Zirkusse unmöglich zu machen, da auch die Möglichkeit, auf nicht kommunale Flächen auszuweichen, für die Unternehmen aufgrund der begrenzten Angebote keine Alternative bietet.[112]

Anders sehen dies das VG München sowie Teile der Literatur, die nicht zwingend einen Eingriff in die Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG

[106] Vgl. Mann, in: Sachs, Grundgesetz, Art. 12, Rn. 79.
[107] Vgl. OVG Lüneburg, KommJur 2017, S. 135, 136; VG Minden, BeckRS 2017, 133010; VG Ansbach, BeckRS 2019, 2866.
[108] Vgl. OVG Lüneburg, KommJur 2017, S. 135, 136; VG Ansbach, BeckRS 2019, 2866.
[109] Vgl. OVG Lüneburg, KommJur 2017, S. 135, 136; VG Ansbach, BeckRS 2019, 2866.
[110] BVerwG, NVwZ 2014, S. 527, 529.
[111] BVerfGE 111, S. 191, 213.
[112] Vgl. OVG Lüneburg, KommJur 2017, S. 135, 136; VG Ansbach, BeckRS 2019, 2866.

erkennen.[113] Lange sieht beispielsweise nur in dem Verbot des Mitführens von Wildtieren einen Grundrechtseingriff, das Verbot des Auftritts von Wildtieren hält er für keinen Eingriff.[114] Für Helbich muss über das Vorliegen einer subjektiv oder objektiv berufsregelnden Tendenz diskutiert werden. Für ihn spricht dagegen, dass den Zirkusunternehmen die Möglichkeit bleibt, Flächen außerhalb der Gemeinde zu nutzen. Allerdings merkt er an, dass durch die Möglichkeit jeder Gemeinde, ein solches Verbot auszusprechen, eine überörtliche Dynamik entstehen könnte, die eine berufsregelnde Tendenz und damit einen Grundrechtseingriff begründet.[115] Ein weiteres Argument der Literatur ist die Zuordnung der Bereitstellung von öffentlichen Einrichtungen als Teil der Leistungsverwaltung[116] und die Einordung der Berufsfreiheit als „liberales Freiheitsrechts- oder Abwehrrecht“[117], das kein Recht auf soziale Teilhabe begründet.[118] Damit gewährleistet das Grundrecht lediglich den Schutz der Berufsausübung, nicht aber die Chance auf die Ausübung.[119] Daher hat das Zirkusunternehmen keinen Anspruch auf die Zulassung zu einer öffentlichen Fläche zur gewerblichen Nutzung. Diese Argumentation unterstützt auch das VG München, welches die Gemeinde nicht in der Pflicht sieht, Gewerbetreibende durch die Bereitstellung von öffentlichen Einrichtungen indirekt zu subventionieren.[120] Außerdem stützt das Gericht sein Urteil auf die Befugnis der Gemeinden, die Angelegenheiten ihrer öffentlichen Einrichtung selbst zu regeln und damit auch bezüglich der

[113] Vgl. VG München, BeckRS 2014, 56385; Lange, Kommunale öffentliche Einrichtungen im Licht der neueren Rechtsprechung, in: DVBl 2014, S. 753, 754; Penz, „Wildtierverbote“ für Zirkusbetriebe in der kommunalen Praxis, KommJur 2014, S. 241, 243; Maisack, Ergänzung der Stellungnahme „Zirkusse mit Wildtieren in kommunalen öffentlichen Einrichtungen“, S. 5 ff. (Anlage 28).
[114] Vgl. Lange, Kommunale öffentliche Einrichtungen im Licht der neueren Rechtsprechung, in: DVBl 2014, S. 753, 754.
[115] Vgl. Helbich, Rechtsfragen der Widmung öffentlicher Einrichtungen, JuS 2017, S. 507, 510.
[116] Vgl. Helbich, Rechtsfragen der Widmung öffentlicher Einrichtungen, JuS 2017, S. 507, 510.
[117] Scholz, in: Maunz/Düring u.a., Grundgesetz Kommentar, Art. 12 Rn. 47.
[118] Vgl. Scholz, in: Maunz/Düring u.a., Grundgesetz Kommentar, Art. 12 Rn. 48.
[119] Vgl. VGH München, NVwZ 1982, S. 120, 122; Lange, Kommunale öffentliche Einrichtungen im Licht der neueren Rechtsprechung, in: DVBl 2014, S. 753, 754.
[120] Vgl. VG München, BeckRS 2014, 56385.

Zulassung ihren weiten Gestaltungsspielraum zu nutzen.[121] Da eine Gemeinde generell nicht verpflichtet ist, geeignete Flächen für Zirkusgastspiele zur Verfügung zu stellen, spricht auch dies gegen den Eingriff in die Berufsfreiheit.[122] Die Möglichkeit der Zirkusunternehmen, auf nicht kommunale Flächen auszuweichen, sehen das VG München sowie Teile der Literatur im Gegensatz zu den (anderen) Gerichten als gegeben.[123] Allerdings muss dies auch je nach Ortsgegebenheiten richtigerweise von den Gerichten unterschiedlich zu beurteilen sein.

Die Rechtsprechung bejaht größtenteils nicht nur den Eingriff in die Berufsfreiheit, sondern hält diesen auch für nicht gerechtfertigt.[124] Nach Art. 12 Abs. 1 S. 2 GG wird für die Rechtfertigung eine Ermächtigungsgrundlage benötigt. Diese könnte in der Gewährung der Satzungsautonomie durch Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG und in der Befugnis der Gemeinden liegen, die Angelegenheiten der öffentlichen Einrichtungen selbst zu regeln. Die Rechtsprechung sieht dafür jedoch keine Begründung[125] und beruft sich auf das Urteil des BVerwG vom 16. Oktober 2013.[126] Ein weiteres Argument gegen die Rechtfertigung des Eingriffs durch die Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 1 GG ist, dass die Selbstverwaltung der Gemeinden nur solche Aufgaben umfasst, die einen direkten örtlichen Bezug aufweisen.[127] Daher bleibt es der Gemeinde auch verwehrt, sich zu überörtlichen, politischen Themen zu positionieren, die sie nur im Rahmen der Allgemeinheit, also in gleicher Weise wie andere Gemeinden betreffen.[128] Der Beschluss einer Gemeinde, die Vergabe von öffentlichen Flächen an

---

[121] Vgl. VG München, BeckRS 2014, 56385.
[122] Vgl. VG München, BeckRS 2014, 56385; Helbich/Schübel-Pfister, Zirkus um den Zirkus, JuS 2017, S. 520, 525.
[123] Vgl. VG München, BeckRS 2014, 56385; Penz, „Wildtierverbote“ für Zirkusbetriebe in der kommunalen Praxis, KommJur 2014, S. 241, 244; Maisack, Ergänzung der Stellungnahme „Zirkusse mit Wildtieren in kommunalen öffentlichen Einrichtungen“, S. 6 (Anlage 28).
[124] Vgl. VG Chemnitz, BeckRS 2008, 139621; VG Darmstadt, BeckRS 2013, 48171; OVG Lüneburg, KommJur 2017, S. 135, 136; VG Ansbach, BeckRS 2019, 2866.
[125] Vgl. VG Chemnitz, BeckRS 2008, 139621; VG Darmstadt, BeckRS 2013, 48171; OVG Lüneburg, KommJur 2017, S. 135, 136; VG Ansbach, BeckRS 2019, 2866.
[126] Vgl. OVG Lüneburg, KommJur 2017, S. 135, 136; VG Ansbach, BeckRS 2019, 2866.
[127] Vgl. VG Chemnitz, BeckRS 2008, 139621; VG Darmstadt, BeckRS 2013, 48171; VG Ansbach, BeckRS 2019, 2866.
[128] Vgl. BVerfGE 8, S. 122, 134.

Zirkusunternehmen zu verbieten, die Wildtiere zur Schau stellen oder mit sich führen und dies auf tierschutzrechtliche Gründe zu stützen, stellt dementsprechend eine solche Positionierung dar. Das VG Hannover stellt zusätzlich klar, dass auch die Widmung einer öffentlichen Einrichtung nur im kommunalen Bezug erfolgen darf und daher in der teilweisen Umwidmung, so dass keine Zirkusunternehmen mit Wildtieren mehr gastieren und auftreten dürfen, eine unzulässige Ungleichbehandlung im Sinne des Art. 3 Abs. 1 GG vorliegt.[129]

Die Literatur, die von keinem Eingriff in die Berufsfreiheit ausgeht, sieht größtenteils auch kein Problem darin, dass zur Begründung der Ablehnung von Zirkusunternehmen mit Wildtieren das Tierschutzrecht herangezogen wird. Die Gemeinde könne neben den örtlichen auch überörtliche Erwägung, also beispielsweise ethische Gründe anführen[130] und trotzdem bleibe der Bezug zur örtlichen Gemeinschaft erhalten, und damit eine Angelegenheit der Selbstverwaltung.[131] Dies wird ebenso mit dem bereits oben erwähnten Urteil des BVerwG vom 16. Oktober 2013 begründet. Dieses hatte festgestellt, dass eine „Regelung in einer städtischen Friedhofssatzung, nach der nur Grabmale aufgestellt werden dürfen, die nachweislich in der gesamten Wertschöpfungskette ohne ausbeuterische Kinderarbeit im Sinne der ILO-Konvention 182 hergestellt wurden“[132], einen örtlichen Bezug aufweist, da es sich um die Benutzung einer öffentlichen Einrichtung der Gemeinde handelt.[133]

Zusammenfassend stellt sich der Sachverhalt so dar, dass wenn von einem Eingriff in die Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG ausgegangen wird, keine Ermächtigungsgrundlage dafür ersichtlich und daher auch keine Rechtfertigung des Eingriffs gegeben ist. Allerdings muss der Eingriff in Art. 12 Abs. 1 GG nicht zwingend bejaht werden und auch der Vorwurf der

[129] Vgl. VG Hannover, BeckRS 2017, 100225.
[130] Vgl. Lange, Kommunale öffentliche Einrichtungen im Licht der neueren Rechtsprechung, in: DVBl 2014, S. 753, 754.
[131] Vgl. Maisack, Ergänzung der Stellungnahme „Zirkusse mit Wildtieren in kommunalen öffentlichen Einrichtungen“, S. 11 (Anlage 28).
[132] BVerwG, NVwZ 2014, S. 527, 528, Rn. 17.
[133] Vgl. BVerwG, NVwZ 2014, S. 527, 529, Rn. 26.

unzulässige Ungleichbehandlung durch Einbeziehung nicht örtlicher Belange kann entkräftet werden. Jedoch könnte es auch bei Einhaltung verfassungsrechtlicher Normen zu einem Verstoß gegen bundesgesetzliche Normen und somit zur Missachtung des Vorrangs des Gesetzes kommen.

3. Verstoß gegen bundesrechtliche Regelungen

Aufgrund des Vorrangs des Gesetzes nach Art. 20 Abs. 3 GG hat eine Kommune keine Regelungskompetenz bezüglich eines Bereichs, in welchen der Bund aufgrund seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz bereits abschließende Regelungen getroffen hat.[134] Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG besteht bezüglich des Tierschutzes eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz nach Art. 72 GG. Fraglich ist jedoch, ob durch den Bund Regelungen getroffen wurden, die als abschließend gewertet werden können. Sollte dies der Fall sein, würde eine Sperrwirkung eintreten und die Gemeinde könnte keine strengeren Bestimmungen für die Zulassung zu ihren öffentlichen Einrichtungen festlegen.[135] In Betracht kommt als abschließende Regelung die Verordnungsermächtigung in § 11 Abs. 4 TierSchG. Näheres zu dieser Ermächtigung findet sich bei Punkt E. III. 1. Allerdings wurde noch keine Verordnung erlassen, so dass die Frage bleibt, ob allein die Ermächtigung schon eine Sperrwirkung entfaltet. Diese generelle Frage ist in der Literatur umstritten.[136] Einerseits wird davon ausgegangen, dass bereits die Verordnungsermächtigung ausreichend ist, da wie von Art. 72 Abs. 1 GG gefordert, der Bund durch Gesetz seine Gesetzgebungszuständigkeit genutzt hat.[137] Andererseits wird erst die aufgrund der Ermächtigung erlassene Verordnung als abschließende Regelung gewertet, nach der die Sperrwirkung eintritt.[138] Dabei wird jedoch nicht berücksichtigt, dass der

[134] Vgl. BVerwG, NVwZ 2014, S. 527, 528, Rn. 19.
[135] Vgl. Helbich, Rechtsfragen der Widmung öffentlicher Einrichtungen, JuS 2017, S. 507, 508.
[136] Vgl. Uhle, in: Maunz/Düring u.a., Grundgesetz Kommentar, Art. 72 Rn. 96 ff.
[137] Vgl. Degenhart, in: Sachs, Grundgesetz, Art. 72 Rn. 26.
[138] Vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth/Kment, Grundgesetz Kommentar, Art. 72 Rn. 12; Seiler, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, Art. 72 Rn. 3.2.

zum Erlass einer Verordnung Ermächtigte sich bewusst dagegen entscheiden kann, von seiner Möglichkeit Gebrauch zu machen. Auch in dieser bewussten Entscheidung ist als Folge eine Sperrwirkung anzunehmen.[139] Das VG Ansbach sieht eine solche bewusste Entscheidung bei dem zuständigen Bundesministerium, welches von der Verordnungsermächtigung des § 11 Abs. 4 TierSchG (zum Zeitpunkt der Entscheidung noch) keinen Gebrauch gemacht hat, als gegeben.[140]

Teile der Literatur bringen zudem das Argument, dass es bei dem Verbot der Vergabe von öffentlichen Flächen an Zirkusunternehmen, die Wildtiere zur Schau stellen oder mit sich führen, nicht um die bundesrechtliche Frage eines generellen Verbots der Zurschaustellung von Wildtieren gehe, sondern um die Benutzung von öffentlichen Einrichtungen, bei welchen die Regelungskompetenz durch die Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 GG bei den Kommunen liege.[141]

Die Rechtsprechung folgt dieser Argumentation nicht und hält die abschließende Regelung durch den Bund für gegeben.[142] Es wird allerdings betont, dass sich dies nur auf die tierschutzrechtliche Begründung des Verbots beziehe und nicht auf eventuelle gefahrenabwehrrechtliche, also auch bauordnungsrechtliche Überlegungen.[143] Was diese Bereiche angeht, steht dem Bund keine ausschließende oder konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zu.

II. Ebene des Landkreises

1. Zuständigkeiten bezüglich des Tierschutzrechts

Das öffentliche Veterinärwesen ist in der Bundesrepublik Deutschland in Bezug auf den Aufbau und die Verteilung der Kompetenzen föderal angelegt. Auf Bundesebene ist dieses Gebiet dem BMEL zugeordnet. Die

[139] Vgl. Oeter, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz Kommentar, Art. 72 Rn. 81.
[140] Vgl. VG Ansbach, BeckRS 2019, 2866.
[141] Vgl. Maisack, Ergänzung der Stellungnahme „Zirkusse mit Wildtieren in kommunalen öffentlichen Einrichtungen“, S. 13 (Anlage 28); Helbich, Rechtsfragen der Widmung öffentlicher Einrichtungen, JuS 2017, S. 507, 508; Helbich/Schübel-Pfister, Zirkus um den Zirkus, JuS 2017, S. 520, 524; Burgi, Kommunalrecht, § 6 Rn. 18.
[142] Vgl. OVG Lüneburg, KommJur 2017, S. 135, 136; VG Ansbach, BeckRS 2019, 2866.
[143] Vgl. OVG Lüneburg, KommJur 2017, S. 135, 136; VG Ansbach, BeckRS 2019, 2866.

Aufgaben auf dieser Ebene umfassen die Rechtsetzung in Gebiet des öffentlichen Veterinärwesens, den Kontakt zu den Veterinärverwaltungen anderer Staaten sowie die Wahrnehmung der fachlichen Interessen und Aufgaben innerhalb der Europäischen Union.[144] Auf Landesebene stellt das Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz die oberste Landesveterinärbehörde in Baden-Württemberg dar. Zu ihren Aufgaben gehören die Aufsicht, Planung, Lenkung, Koordinierung und Weisung auf allen das öffentliche Veterinärwesen betreffenden Gebieten innerhalb des Landes. Auf der nächsten Ebene handeln die Regierungspräsidien als mittlere Veterinärbehörde. Ihnen obliegt die Aufsicht einschließlich eventueller Anordnung von Maßnahmen sowie die Koordinierung, Lenkung und Weisung bei der Durchführung der Aufgaben auf der Kreisebene. Die konkrete Ausführung der Aufgaben des öffentlichen Veterinärwesens findet bei den unteren Veterinärbehörden auf der Kreisebene statt.[145]

Nach § 16 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 und Nr. 6 TierSchG unterliegen sowohl gewerblich als auch nicht gewerbliche Zirkusse der Überwachung durch die zuständige Behörde. In Baden-Württemberg liegt gemäß § 1 Nr. 1 der Verordnung des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz über Zuständigkeiten nach dem Tierschutzrecht (Tierschutzzuständigkeitsverordnung) die Zuständigkeit bei den unteren Verwaltungsbehörden. Diese sind nach § 15 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 i V. m. § 19 Abs. 1 Nr. 3 b) Landesverwaltungsgesetz im Falle des Tierschutz nur die Landratsämter in Landkreisen oder die Gemeinden in Stadtkreisen. In den Landratsämtern oder Gemeinden übernimmt das Veterinäramt oder Amt für Veterinärwesen die Aufgaben des Tierschutzes.

---

[144] Vgl. BMEL, Aufbau des öffentlichen Veterinärwesens auf der Bundesebene; https://www.bmel.de/DE/themen/tiere/tiergesundheit/veterinaerwesen-aufbau-bund.html;jsessionid=204FCD6D7272256C12C68FBFAA8C9D32.live922 [02.09.2021] (Anlage 29).

[145] Vgl. BMEL, Aufbau des öffentlichen Veterinärwesens auf der Länderebene; https://www.bmel.de/DE/themen/tiere/tiergesundheit/veterinaerwesen-aufbau-laender.html [02.09.2021] (Anlage 30).

2. Gesetzliche Möglichkeiten bzw. Pflichten der Veterinärämter

Die Veterinärämter treffen nach § 16a Abs. 1 S. 1 TierSchG die notwendigen Anordnungen, um bestehende Verstöße zu beseitigen und zukünftige zu verhindern. Durch den Wortlaut der Vorschrift ist auch klar, dass der Behörde kein Entschließungsermessen hinsichtlich des Einschreitens bei festgestellten und drohenden Verstößen gegen das Tierschutzgesetz zusteht. Notwendige Anordnungen sind nach § 16a Abs. 1 S. 2 Nr. 1 TierSchG unter anderem Maßnahmen, die zur Erfüllung der Anforderungen des § 2 TierSchG erforderlich sind. Näheres zu diesen Anforderungen wird bei Punkt C. I. 2. erläutert.

a. Fortnahme, Unterbringung, Veräußerung und Tötung

Eine andere mögliche Anordnung ist die Fortnahme und anderweitige pflegliche Unterbringung des Tieres nach § 16a Abs. 1 S. 2 Nr. 2 TierSchG. Der Halter hat die Kosten für die pflegliche Unterbringung zu tragen. Um diese Form der Anordnung verfügen zu können, muss das Tier vom Halter erheblich vernachlässigt werden oder schwerwiegende Verhaltensstörungen aufweisen. Diese Vernachlässigung oder Verhaltensstörung des Tieres muss auf die mangelnde Erfüllung einer oder mehrerer Anforderungen des § 2 TierSchG zurückzuführen sein.

Eine Vernachlässigung kann durch ein Unterlassen zustande kommen[146], es kann aber auch die Folge eines Handeln darstellen.[147] Ausreichend für eine erhebliche Vernachlässigung ist die Verletzung einzelner Anforderungen über einen längeren Zeitraum und/oder eine ausgeprägte Form.[148] Auch die Gefährdung der Tiere stellt eine erhebliche Vernachlässigung im Sinne des § 16a Abs. 1 S. 2 Nr. 2 TierSchG dar. Daher kann die Fortnahme und anderweitige Unterbringung zum Beispiel bei der Feststellung eines baufälligen Stallgebäudes erfolgen.[149] Insgesamt müssen für die Verfügung keine Schmerzen, Leiden oder Schäden durch

[146] Vgl. Lorz/Metzger, Tierschutzgesetz Kommentar, § 16a Rn. 20.
[147] Vgl. OLG Hamm, NJW 1956, S. 1933.
[148] Vgl. VG Augsburg, BeckRS 2006, 30782.
[149] Vgl. VG Ansbach, BeckRS 2005, 36228.

die Vernachlässigung des Tieres von der zuständigen Behörde festgestellt werden, sondern lediglich die drohende Gefahr solcher Beeinträchtigungen hat zu bestehen.[150] Ebenso kann die Anordnung alle Tiere eines Bestandes umfassen, auch wenn nur bei einem Teil der vernachlässigten Tiere Beeinträchtigungen festgestellt werden, da dies für die Wirksamkeit des Tierschutzes relevant ist.[151]

Als schwerwiegende Verhaltensstörung ist das Verhalten einzuschätzen, das „in Hinblick auf Modalität, Intensität oder Frequenz [eine] erhebliche und andauernde Abweichung vom Normalverhalten“[152] darstellt.

Keine Voraussetzung für die Fortnahme und anderweitige Unterbringung sind vorrangegangene Anordnungen nach § 16a Abs. 1 S. 2 Nr. 1 TierSchG, da in § 16 TierSchG keine einzuhaltende Reihenfolge (Systematik) der einzelnen Verfügungen zu erkennen ist.[153]

Außerdem sieht § 16a Abs. 1 S. 2 Nr. 2 TierSchG eine Veräußerung des Tieres oder der Tiere vor, wenn innerhalb einer Frist nicht nachgewiesen ist, dass der Halter eine den Anforderungen des § 2 TierSchG entsprechende Haltung sicherstellt.

Die Veranlassung einer Tötung der fortgenommenen Tiere durch die Behörde kann nur unter sehr engen Voraussetzungen erfolgen. Wenn beispielsweise Gründe aus dem Tierseuchenrecht einer Veräußerung entgegenstehen oder wenn unter Ausschöpfung aller möglichen Mittel keine Möglichkeit besteht, dass ein Tier verkauft, verschenkt oder unentgeltlich abgegeben werden kann.[154] Dies bestätigt auch Nr. 15 der AVV zur Durchführung des Tierschutzgesetz. Außerdem kann die Tötung angeordnet werden, wenn bei dem Tier erheblichen Schmerzen. Leiden

[150] Vgl. VG Augsburg, BeckRS 2006, 30782.
[151] Vgl. VG Aachen, BeckRS 2006, 27703; VG Aachen, BeckRS 2010, 45588.
[152] Sambraus, Normalverhalten und Verhaltensstörungen, in: Sambraus/Steiger, Das Buch vom Tierschutz, S. 59.
[153] Vgl. VGH München, BeckRS 2009, 43747.
[154] Vgl. Hirt/Maisack/Moritz, Tierschutzgesetz Kommentar, § 16a Rn. 40.

oder Schäden festgestellt werden, die unter keinen Umständen vermindert oder behoben werden können.[155]

In Bezug auf die Fortnahme und Unterbringung von Wildtieren aus Zirkussen, stellt sich das Problem, dass es an geeigneten Unterbringungsmöglichkeiten für die Tiere mangelt.[156] Außerdem spielen auch die Kosten der Unterbringung eine große Rolle. Zwar sind diese nach § 16a Abs. 1 S. 2 Nr. 2 TierSchG vom Tierhalter zu übernehmen. Wenn dieser die Kosten allerdings nicht tragen kann, wird dies von der Behörde geleistet, was letztlich die Allgemeinheit belastet. Daher ist es auch verhältnismäßig die Tiere zu veräußern, wenn abzusehen ist, dass der Tierhalter die Kosten für eine langfristige Unterbringung nicht aufbringen kann und er in nächster Zeit auch nicht in der Lage ist die Voraussetzungen für die Rückgabe der Tiere zu erfüllen.[157]

b. Tierhaltungs- und Betreuungsverbot

Ein Tierhaltungs- und Betreuungsverbot für bestimmte oder jegliche Tierarten nach § 16a Abs. 1 S. 2 Nr. 3 TierSchG kann die Behörde bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen anordnen. Zum einen muss eine wiederholte oder grobe Zuwiderhandlung gegen § 2 TierSchG, eine Anordnung nach § 16a Abs. 1 S. 2 Nr. 1 TierSchG oder eine Rechtsverordnung nach § 2a TierSchG festgestellt werden, die bei dem Tier erhebliche oder länger anhaltende Schmerzen oder Leiden oder erhebliche Schäden zur Folge hat. Zum anderen muss die begründete Gefahr bestehen, dass diese Zuwiderhandlungen erneut erfolgen.

Von einer wiederholten Zuwiderhandlung ist bereits ab dem zweiten Verstoß auszugehen.[158] Um zu beurteilen, ob die Voraussetzung einer groben Zuwiderhandlung erfüllt sind, muss unter anderem „die Intensität und Dauer des Verstoßes, [..] die Größe der dadurch herbeigeführten

[155] Vgl. VGH München, BeckRS 2014, 52098.
[156] Vgl. Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft, Ausschussdrucksache 19(10)175-F (neu), S. 16 (Anlage 31).
[157] Vgl. VG Arnsberg, BeckRS 2009, 30966.
[158] Vgl. VG Würzburg, BeckRS 2012, 56842; Hirt/Maisack/Moritz, Tierschutzgesetz Kommentar, § 16a Rn. 45.

Gefahren, [..] das Ausmaß und die Dauer der verursachten Schmerzen, Leiden und Schäden [und] [..] de[r] Grad des Verschuldens“[159] berücksichtigt werden. Damit die Erheblichkeit der Schmerzen, Leiden und Schäden beurteilt werden kann, müssen alle damit zusammenhängenden Umstände beachtet werden. Erheblich sind nur solche Beeinträchtigungen, die nicht unter die Bagatellgrenze fallen[160] und daher als „‚beträchtlich‘, ‚gravierend‘ [oder] ‚gewichtig‘“[161] einzuordnen sind. In Bezug auf länger anhaltende Schmerzen oder Leiden ist nicht vom Zeitempfinden des Menschen auszugehen, so dass schon wenige Minuten den Tatbestand erfüllen können.[162] Allerdings kann ein Tierhaltungs- und Betreuungsverbot schon dann bei mehrmaligen oder schwerwiegenden Verstößen angeordnet werden, wenn nur die Gefahr von Schmerzen, Leiden oder Schäden besteht.[163] Trotzdem muss auch in diesem Fall aufgrund von Tatsachen belegt werden, dass es ohne ein solches Verbot zu weiteren Zuwiderhandlungen kommen wird. Solche Tatsachen sind in der Zahl oder Schwere der bisherigen Verstöße zu sehen.[164]

Das Tierhaltungs- und Betreuungsverbot muss auch dem Verhältnismäßigkeitsprinzip genügen.[165] Dafür kann es notwendig sein, dieses auf bestimmte Tierarten zu begrenzen.[166] Sinnvollerweise wird gleichzeitig mit dem Verbot auch die Auflösung des Tierbestands innerhalb einer bestimmten Frist und einen Nachweis darüber angeordnet.[167] In der Anordnung kann auch die Pflicht festgelegt werden, sich die Zustimmung der Behörde beim Verkauf der Tiere an einen bestimmten Käufer einzuholen, um sicherzustellen, dass dieser geeignet ist.[168] Gerade die

[159] Hirt/Maisack/Moritz, Tierschutzgesetz Kommentar, § 16a Rn. 45.
[160] Vgl. BGH, NJW 1987, S. 1833, 1834
[161] BGH, NJW 1987, S. 1833, 1834.
[162] Vgl. OLG Hamm, NStZ 1985, S. 275.
[163] Vgl. VGH Mannheim, LSK 2002, 480038.
[164] Vgl. VG Gießen, 25. September 2006, 10 E 643/06, juris, Rn. 43.
[165] Vgl. Hirt/Maisack/Moritz, Tierschutzgesetz Kommentar, § 16a Rn. 49.
[166] Vgl. Hirt/Maisack/Moritz, Tierschutzgesetz Kommentar, § 16a Rn. 49.
[167] Vgl. Hirt/Maisack/Moritz, Tierschutzgesetz Kommentar, § 16a Rn. 52.
[168] Vgl. VG Würzburg, BeckRS 2008, 46413.

Auflösung des Tierbestands eines Zirkus bringt die gleichen Probleme wie bei der Fortnahme und Unterbringung mit sich.

3. Umfrage unter den Veterinärämtern in Baden-Württemberg[169]

Im Rahmen der Umfrage wurde an die 44 Veterinärämter in Baden-Württemberg ein Link zur Online-Umfrage versendet, durch welchen diese anonym oder unter Angabe ihrer Behörde die Fragen beantworten konnten. Leider haben einige Veterinärämter bereits nach dem Erhalt des Links mitgeteilt, dass ihnen die Teilnahme beispielsweise aufgrund einer angespannten Personalsituation nicht möglich ist. Letztendlich haben nur fünf Veterinärämter die Umfrage (fast) vollständig ausgefüllt. Im Folgenden werden die Erfahrungen und Meinungen dieser Veterinärämter dargestellt.

a. Kontrollierte Zirkusunternehmen mit (Wild-) Tieren in den letzten fünf Jahren

Zu Beginn der Umfrage wurde darauf hingewiesen, dass die Definition von Wildtieren offen gestaltet wird. Es wurden einige Tierarten als Wildtierarten vorgegeben. Die Befragten konnten aber auch zusätzlich die Tierarten angeben, die in den kontrollierten Zirkussen gehalten wurden und ihrer Meinung nach zu den Wildtierarten gezählt werden müssen.

Die Anzahl der Zirkusunternehmen mit Tieren, die von den Veterinärämtern in den letzten fünf Jahren kontrolliert wurden, war sehr unterschiedlich. In einem der Landkreise wurden 40 Zirkusse kontrolliert. Wie viele von diesen Wildtiere gehalten haben, wurde allerdings nicht angegeben. In einem anderen Stadt- oder Landkreis wurde hingegen nur ein Zirkus mit Tieren in den letzten fünf Jahren kontrolliert, der wiederum keine Wildtiere gehalten hat.

Hinsichtlich der Feststellung eines Winterquartiers war auffällig, dass laut dem Veterinäramt, welches 40 Zirkusse mit Tieren kontrolliert hat, nur bei zehn der Unternehmen ein Winterquartier vorhanden war.

---

[169] Schriftliche Antworten der Veterinärämter auf den Fragebogen der Umfrage „Schutz von Wildtieren in reisenden Zirkussen" (Anlage 2).

Die Veterinärämter gaben an, dass alle Wildtiere, die in den kontrollierten Zirkusunternehmen mitgeführt wurden, auch Auftritte absolviert haben. Am meisten wurden in den kontrollierten Zirkussen Groß- oder Kleinkatzen als Wildtierarten gehalten. Etwas weniger wurden Elefanten und vereinzelt wurden auch Giraffen, Robben, Lamas, Affen und Kängurus gehalten. Das Veterinäramt, welches insgesamt 40 Zirkusunternehmen mit Tieren kontrolliert hat, gab an, dass in vielen Zirkussen auch Zebras und Kamele gehalten wurden. Nashörner, Flusspferde oder Bären wurden in keinem der kontrollierten Zirkussen mitgeführt oder gehalten.

Die Arten von Auftritten, die die Wildtiere in den Zirkussen hatten, ist in der folgenden Tabelle dargestellt:

Tabelle 2: Arten von Auftritten der Wildtiere

Tierart	Art des Auftritts
Giraffe	Runden in der Manege laufen
	Besucher dürfen sie füttern
Elefant	Kunststücke aufführen
	Besucher dürfen ihn füttern
	Besucherattraktion
Groß- oder Kleinkatze	Kunststücke aufführen
Robbe	Kunststücke aufführen
Känguru	Kunststücke aufführen

Quelle: eigene Darstellung

In Bezug auf die Beanstandung der Wildtierhaltung der Zirkusunternehmen kam die Umfrage zu dem überraschenden Ergebnis, dass dies bei nur einem Unternehmen notwendig war. Das Veterinäramt des Landkreises gab an, dass der Grund der Beanstandung die Anforderungen an das Gehege und/oder die Manege nicht erfüllt und der Gesundheitszustand der Wildtiere unzureichend war. Als Konsequenz wurde eine Anordnung nach § 16a TierSchG getroffen, die unter anderem die Durchführung einer tierärztlichen Behandlung sowie die Vergrößerung der Transport- und/oder Halteeinrichtung anwies. Als Problem bei der Überprüfung der Umsetzung

der Anordnung trat bei diesem Amt auf, dass keine Informationen zum nächsten Gastspielort vorhanden waren.

Als Grund für die wenigen Beanstandungen nennt das Veterinäramt, welches 40 Zirkusunternehmen mit Tieren kontrolliert hat, dass nur die großen Zirkusse Wildtiere hielten und diese sehr professionell agierten. Der Beantworter des Veterinäramts hält manche der Wildtiere im Zirkus sogar für besser beschäftigt als im Zoo, da er bis jetzt noch keine Verhaltensstörung bei Wildtieren im Zirkus gesehen habe.

b. Zirkuszentralregister und Eingriffsmöglichkeit der Veterinärämter

Bezüglich des Zirkuszentralregisters sind sich die fünf Veterinärämter einig, dass durch dessen Einführung nur teilweise eine Verbesserung der Zusammenarbeit der Veterinärämter und so eine bessere Überwachung der Einhaltung der tierschutzrechtlichen Bestimmungen im Zirkus erreicht wurde. Allerdings stellt das Register trotzdem für die meisten Veterinärämter das passende Mittel dar, bei welchem es nur an der Umsetzung scheitert. Für sie wäre durch eine konsequente Bedienung und Nutzung durch die Veterinärämter eine Verbesserung der Überwachung möglich. Nach der Meinung einiger Veterinärämter wäre außerdem eine möglichst umfassende Dokumentation über die künftigen Gastspielorte und eine frühzeitige Benachrichtigung der jeweiligen Veterinärämter notwendig, so dass sich die Behörden austauschen können.

Die gesetzlichen Eingriffsmöglichkeiten der Behörden für die Gewährleistung des Schutzes von Tieren in reisenden Zirkussen bewerten die Veterinärämter unterschiedlich. Ein Veterinäramt hält die Möglichkeiten für ausreichend und würde sich nur wünschen, dass der Verstoß gegen die Anmeldepflicht der Zirkusunternehmen bei den Behörden stärker geahndet werden würde, da viele Zirkusse dieser Pflicht nicht nachkommen würden, um einer Kontrolle zu entgehen. Zwei der Veterinärämter halten die Eingriffsmöglichkeiten für teilweise ausreichend. Für die anderen zwei Veterinärämter sind die vorhandenen Möglichkeiten überwiegend nicht ausreichend. Als zusätzliche Möglichkeit wurde der Wunsch nach

tierartbezogenen aktuellen Vorgaben für die Umsetzung geäußert. Dies könnte beispielsweise in der Aktualisierung der Zirkusleitlinien oder auch der Einführung von rechtsverbindlichen Vorgaben gesehen werden. Nach der Meinung eines Veterinäramts sollte vor allem ein Augenmerk auf präventive Maßnahmen gelegt werden. Der Beantworter hält eine Erlaubnis nach § 11 TierSchG, die in Bezug auf Arterhaltung und Bedarfsdeckung der Tiere umfassend und konkret erlassen wird, für besonders wichtig. So könnten sich aus dieser Erlaubnis die wünschenswerten zusätzlichen Eingriffsmöglichkeiten ergeben. Dieses Erlaubnis sollte daher auch zentral in einer Datenbank vorliegen.

c. Verbot der Zurschaustellung, Mitführung und Haltung von Wildtierarten im Zirkus

In der Umfrage wurde auch die Meinung der Veterinärämter zu einem Verbot der Zurschaustellung, Mitführung und Haltung von Wildtieren im Zirkus erfragt. Hintergrund der Frage ist die geplante Verordnung des BMEL, welche ein Verbot der Zurschaustellung bestimmter Wildtierarten an wechselnden Orten beinhaltet. Näheres zu dem geplanten Verbot wird bei Punkt III. 2. erläutert. Bezüglich des Verbots sind sich die fünf Veterinärämter einig, dass entweder alle oder zumindest bestimmte Wildtierarten nicht in Zirkussen zur Schau gestellt und/oder mitgeführt und gehalten werden sollten. Sofern von den Beantwortern kein Verbot aller Wildtierarten befürwortetet wird, wird ein Verbot von Giraffen, Nashörnern, Flusspferden, Primaten, Großbären und eventuell auch Großkatzen unterstützt. Als Begründung wird die fehlende Domestikation der Tierarten und die damit verbundenen Probleme bei der Unterbringung und Haltung genannt, die dann unter anderem zu schweren Verhaltensstörungen wie Stereotypien, Aggressionen oder Apathie führen können. Außerdem wird als Grund auch angegeben, dass die Dressur oder Zurschaustellung der Tiere von der Sensationslust geprägt und dies sowohl nicht mehr zeitgemäß ist als auch nicht der Würde eines Wildtieres entspricht. In Bezug auf die Elefantenhaltung spricht sich ein Veterinäramt für ein Verbot der Mitführung

von neuen Elefanten aus. Die bereits in den Zirkussen lebenden Tiere sollten jedoch Bestandsschutz haben.

Das Mitführen und Halten von Wildtiere, ohne dass diese Auftritte absolvieren, hält dieses Veterinäramt nicht für tragbar, außer es handelt sich um Jungtiere, die noch antrainiert werden. Ein anderes Veterinäramt gibt an, dass das Mitführen bestimmter Wildtierarten als Übergangslösung in Betracht gezogen werden kann.

Abschließend konnten die Veterinärämter noch weitere Anmerkungen einbringen. Ein Beantworter gab an, dass Zirkusse die am häufigsten kontrollierten Tierhaltungen seien und er meist nur die kleinen Zirkusse, welche am finanziellen Existenzminimum lebten, als problematisch sehe. Für ihn ist ein generelles Verbot von Wildtieren schwierig, weil man dann auch die Haltung von beispielsweise Zebras und Kamelen verbieten müsste. Insgesamt ist er der Meinung, dass reisende Zirkusse, die nur landwirtschaftlichen Nutztieren halten, zu unattraktiv für Besucher sind und die Zirkusse daher nur mit der Zurschaustellung anderer Tierarten überleben können.

Ein anderes Veterinäramt nennt als Wunsch den Einklang des Interesses der Tiere mit den Möglichkeiten der reisenden Zirkusse. Dies wird für den Beantworter unter anderem dadurch erreicht, dass das Thema ein gutes fachliches Forum findet, die untere Verwaltungsbehörden nicht allein gelassen werden und bestimmte Organisationen das Thema nicht wertschöpfend verarbeiten.

III. Ebene des Bundes

1. Verordnungsermächtigungen des Tierschutzgesetzes

Das Tierschutzgesetz enthält einige Ermächtigungsgrundlagen, aufgrund dessen das BMEL Verordnungen erlassen kann. Von dieser Möglichkeit möchte das Bundesministerium bezüglich der Tierhaltung in Zirkussen mit dem Entwurf der Tierschutz-Zirkusverordnung Gebrauch machen. Der Entwurf wurde im November 2020 das erste Mal veröffentlicht und nach der Stellungnahme einiger Verbände, Vereine und anderer Organisationen

überarbeitet. Am 12. Mai 2021 wurde der überarbeitete Entwurf dem Bundesrat zur Zustimmung übersandt.[170] Die Verordnung stützt sich auf mehrere Ermächtigungsgrundlagen. Unter anderem auf § 11 Abs. 4 TierSchG, der eine Beschränkung oder ein Verbot der Zurschaustellung bestimmter Wildtiere an wechselnden Orten vorsieht, wenn bei diesen Tierarten die Haltung oder Beförderung nur unter erheblichen Schmerzen, Leiden oder Schäden möglich ist. Diese Beschränkung oder dieses Verbot darf jedoch nur erlassen werden, wenn keine andere Regelung dafür sorgen kann, dass die erheblichen Schmerzen, Leiden oder Schäden nicht auftreten. Außerdem muss in der Rechtsverordnung vorgesehen sein, dass die Tiere, die sich bereits im Bestand befinden, von einem Verbot ausgeschlossen sind, wenn ihre erheblichen Schmerzen, Leiden oder Schäden auf ein vertretbares Maß vermindert werden können. Der Begriff des „vertretbaren Maß“ wird von der BTK sehr kritisch gesehen, da nach ihrer Ansicht kein „vertretbares Maß“ an erheblichen Schmerzen, Leiden oder Schäden existiert.[171]

Diese Verordnungsermächtigung ist im Jahr 2013 durch die Neufassung des § 11 TierSchG durch das Dritte Gesetz zur Änderung des Tierschutzgesetzes in Kraft getreten. Im Entwurf diesen Gesetzes wird die Ermächtigung damit begründet, dass die Bundesregierung schon mehrfach durch den Bundesrat aufgefordert wurde, von der Verordnungsermächtigung nach § 13 Abs. 3 S. 1 TierSchG Gebrauch zu machen und die Haltung bestimmter Wildtierarten an wechselnden Orten zu verbieten. Aufgrund dieser Aufforderung habe das Bundesministerium unter anderem von den Ländern Daten und Erkenntnisse gesammelt, die ein solches Verbot begründen könnten. Die Prüfung dieser Unterlagen habe zu diesem Zeitpunkt schon ergeben, dass ein Verbot bei bestimmten Tieren notwendig sein könnte. Hierfür sei allerdings § 13 Abs. 3 S. 1 TierSchG nicht ausreichend. Begründet wird diese Aussage nicht.[172] Der entscheidende

[170] Vgl. BR-Drucksache 402/21, S. 1 (Anlage 1).
[171] Vgl. BTK, Stellungnahme Tierschutz-Zirkusverordnung, S. 1 (Anlage 32).
[172] Vgl. BR-Drucksache 300/12, S. 52 f. (Anlage 33).

Unterschied zwischen den beiden Verordnungsermächtigungen ist, dass § 13 Abs. 3 S. 1 TierSchG als Voraussetzung für ein Verbot oder eine Beschränkung der Haltung von Wildtieren die Erforderlichkeit dieser Maßnahme zum Schutz der Tiere festlegt. Dies ist nicht unbedingt gleichbedeutend mit der Erfordernis des § 11 Abs. 4 TierSchG, dass die Haltung nur unter erheblichen Schmerzen, Leiden oder Schäden möglich ist. Da außerdem § 3 Nr. 6 TierSchG keine Erheblichkeit der Schmerzen, Leiden oder Schäden des Tieres bei der Zuschaustellung fordert, um als Verstoß gegen das Tierschutzgesetz angesehen zu werden, stellt dies einen „Wertungswiderspruch“[173] zu § 11 Abs. 4 TierSchG dar.[174] Aus diesem Grund hat der Bundesrat in seiner Stellungnahme zum Dritten Gesetz zur Änderung des Tierschutzgesetzes gefordert, § 11 Abs. 4 TierSchG anders zu fassen. Die Voraussetzung für den Erlass einer Beschränkung oder eines Verbots solle die Unmöglichkeit der Haltung der Wildtierarten nach den Anforderungen des § 2 Nr. 1 und Nr. 2 TierSchG oder die Unmöglichkeit des Transports der Wildtierarten ohne Schmerzen, Leiden oder Schäden sein, ohne eine Erheblichkeit zu fordern.[175] Diesen Vorschlag lehnte die Bundesregierung jedoch ab.[176]

Auf eine mögliches Problem hinsichtlich der Erheblichkeit wird auch in einer Stellungnahme des Rechtsanwalts Dr. Philipp Grotheloh bezüglich der rechtlichen Rahmenbedingungen für den Erlass einer solcher Verordnung aufmerksam gemacht. Die Stellungnahme wurde vom VdCU und dem BdT beauftragt. Der Rechtsanwalt weist darauf hin, dass der unbestimmte Rechtsbegriff „erheblich“ in Bezug auf Schmerzen, Leiden und Schäden gegen das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot einer Verordnungsermächtigung verstoßen könnte.[177] Dieses Gebot ist in Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG festgelegt. Die Rechtsprechung hat jedoch bereits entschieden, dass die Verwendung von unbestimmten Rechtsbegriffen kein

[173] BR-Drucksache 300/12 [B], S. 26 (Anlage 34).
[174] Vgl. BR-Drucksache 300/12 [B], S. 26 (Anlage 34).
[175] Vgl. BR-Drucksache 300/12 [B], S. 26 (Anlage 34).
[176] Vgl. BT-Drucksache 17/10572, S. 58 f. (Anlage 35).
[177] Vgl. Groteloh, Stellungnahme Tierschutz-Zirkusverordnung, S. 4 f. (Anlage 36).

Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot darstellt, solange der Begriff beispielsweise durch Rechtsprechung, Lehre und juristischen Sprachgebrauch ausreichend konkretisiert werden kann.[178] Im Fall der Erheblichkeit von Schmerzen und Leiden wird dieser Begriff auch in § 17 Nr. 2 TierSchG verwendet. In diesem Zusammenhang hat der BGH bei seinem Urteil vom 18.02.1987 entschieden, dass der Begriff „erheblich" dem Bestimmtheitsgebot des Art. 103 Abs. 2 GG hinsichtlich der Bestimmtheit von Straftatbeständen genügt.[179] Außerdem wird im Urteil darauf hingewiesen, dass der Begriff „wegen seines feststehenden Bedeutungsgehalts […] keine Auslegungsfragen aufwirft"[180] und im Einzelfall zu entscheiden ist, ob das Tatbestandsmerkmal der Erheblichkeit erfüllt ist.[181] Unter anderem aufgrund dieses Urteils wurde in der Literatur der Begriff weiterentwickelt.[182] Daher ist davon auszugehen, dass in Bezug auf Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG von einer ausreichenden Konkretisierung des Begriffs „erheblich" in Bezug auf Schmerzen, Leiden und Schäden auszugehen ist. Eine nähere Erläuterung des Begriffs findet sich bei Punkt E. II. 2. b.

2. Entwurf der Verordnung zum Schutz von Tieren bei der Haltung und bei dem Zurschaustellen an wechselnden Orten

Aufgrund der Verordnungsermächtigung des § 11 Abs. 4 TierSchG ist in § 1 Abs. 1 der geplanten Tierschutz-Zirkusverordnung, welche dem Bundesrat am 12. Mai 2021 zur Zustimmung übersandt wurde, ein Verbot der Zurschaustellung von Giraffen, Elefanten, Nashörnern, Flusspferden, Primaten und Großbären in Zirkussen vorgesehen. Dieses Verbot ist auf das Zurschaustellen der Tiere begrenzt, ein Haltung und Mitführung wäre auch nach Inkrafttreten der Verordnung weiterhin erlaubt. In § 1 Abs. 2 TierSchZirkV wird § 11 Abs. 4 S. 2 Nr. 2 TierSchG Rechnung getragen und

[178] Vgl. BVerfGE 14, S. 245, 253; BVerfGE 38, S. 61, 84.
[179] Vgl. BGH, NJW 1987, S. 1833, 1834.
[180] BGH, NJW 1987, S. 1833, 1834 f.
[181] Vgl. BGH, NJW 1987, S. 1833, 1835.
[182] Vgl. Ort/Reckewell, in: Kluge, Tierschutzgesetz Kommentar, § 17 Rn. 80 ff.; Hirt/Maisack/Moritz, Tierschutzgesetz Kommentar, § 17 Rn. 88 ff.; Lorz/Metzger, Tierschutzgesetz Kommentar, § 17 Rn. 42 f.

das Verbot von bereits im Bestand der Zirkusunternehmen vorhandenen Tieren beschränkt. Die Verordnung regelt außerdem die Anforderungen an die Haltung, die Zurschaustellung, die Beförderung sowie an die Mittel und Methoden beim Training der Tiere. Des Weiteren werden die Voraussetzungen und das Verfahren der Erteilung der Erlaubnis und der Inhalt der Erlaubnis festgelegt.

Die Verordnung als Ganzes sowie einige spezielle Punkte werden jedoch in verschiedener Hinsicht kritisch gesehen. Der für den Verordnungsentwurf im Bundesrat federführende Ausschuss für Agrarpolitik und Verbraucherschutz und der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit haben in ihrer Empfehlung vier Änderungen gefordert.[183] Allerdings hat der Bundesrat mehrheitlich nur für eine der Änderungen, danach aber sowohl gegen den Entwurf mit der entsprechenden Änderung als auch gegen den Entwurf ohne die Änderung gestimmt.[184] Daher konnte die Verordnung noch nicht in Kraft treten.

a. Problem des § 1 Abs. 2 TierSchZirkV

Der Absatz 2 der Verordnung wird mehrfach kritisiert.[185] In der gemeinsamen Stellungnahme von Tierschutzorganisationen wie PETA und Vier Pfoten wird angemerkt, dass es die eindeutige Absicht der Verordnungsermächtigung des § 11 Abs. 4 S. 2 Nr. 2 sei, dass der Verordnungsgeber vor Erlass einer Verordnung selbst prüfe, ob ein Verbot der Aufnahme von neuen Tieren ausreichend gegenüber einem generellen Haltungsverbot sei. Bei dieser Prüfung solle eine Abwägung zwischen den Grundrechten der Zirkusunternehmen und Tierlehrer und dem grundrechtlich gesicherten Tierschutz erfolgen.[186] Begründet wird die Absicht der Verordnungsermächtigung mit der Begründung des Entwurf

[183] Vgl. BR-Drucksache 402/1/21 S. 1 ff. (Anlage 37).
[184] Vgl. BR-Plenarprotokoll 1006, S. 309 (Anlage 38).
[185] Vgl. BTK, Stellungnahme Tierschutz-Zirkusverordnung, S. 1 (Anlage 32); Tierschutzorganisationen: Gemeinsame Stellungnahme Tierschutz-Zirkusverordnung, S. 4 f. (Anlage 39).
[186] Vgl. Tierschutzorganisationen: Gemeinsame Stellungnahme Tierschutz-Zirkusverordnung, S. 4 f. (Anlage 39).

eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes, in welchem von der Notwendigkeit dieser Prüfung ausgegangen wird.[187] Da die Prüfung aber nicht erfolgt sei, würde die Abwägung der Rechte unzulässigerweise auf die zuständigen Behörden abgewälzt werden.[188] Dies sieht die BTK genauso und hätte sich lieber eine einheitliche Vorgabe seitens des Verordnungsgebers gewünscht.[189]

b. Unbestimmte Rechtsbegriffe

Ein weiterer Kritikpunkt sind einige unbestimmte Rechtsbegriffe, die vor allem den Vollzug der Verordnung für die zuständigen Behörden erschweren.[190] Beispielsweise wird in § 4 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 TierSchZirkV festgelegt, dass die Beförderung der Tiere in Transportmitteln und Behältnissen erfolgen muss, die für die jeweilige Tierart geeignet sind und die Bauarten aufweisen, die zu keinem vermeidbaren Stress bei den Tieren führt. Um die Kontrollen für die zuständigen Behörden zu erleichtern, wäre der Erlass rechtsverbindlicher Mindestanforderungen für die einzelnen Tierarten sinnvoll.[191] In diesem Fall zum Beispiel technische Daten der Transportmittel und Behältnisse. Ein Verweis auf das Säugetiergutachten oder die Zirkusleitlinien reicht hierfür nicht aus, da diese keine Rechtsverbindlichkeit aufweisen.

c. Fehlende wissenschaftliche Erkenntnisse

Bei der Pressemitteilung zum Entwurf der neuen Verordnung hat die Bundesministerin für Ernährung und Landwirtschaft Julia Klöckner darauf hingewiesen, dass ein Verbot nur rechtssicher erlassen und umgesetzt werden kann, wenn die wissenschaftlichen Erkenntnisse dies zulassen. Ihr Ministerium sieht dies bei den in die Verordnung aufgenommenen Tierarten

---

[187] Vgl. BT-Drucksache 17/10572, S. 30 (Anlage 35).
[188] Vgl. Tierschutzorganisationen: Gemeinsame Stellungnahme Tierschutz-Zirkusverordnung, S. 5 (Anlage 39).
[189] Vgl. BTK, Stellungnahme Tierschutz-Zirkusverordnung, S. 1 (Anlage 32).
[190] Vgl. Tierschutzorganisationen: Gemeinsame Stellungnahme Tierschutz-Zirkusverordnung, S. 23 f. (Anlage 39); BTK, Stellungnahme Tierschutz-Zirkusverordnung, S. 1 f. (Anlage 32).
[191] Vgl. BTK, Stellungnahme Tierschutz-Zirkusverordnung, S. 1 f. (Anlage 32).

für gegeben.[192] Einer anderen Meinung sind sowohl die TVT als auch die Organisationen, die für Wildtiere im Zirkus eintreten, wie der BdT und der VdCU. Die TVT unterstützt zwar das Ziel der Verordnung, hält aber einige Punkte der Begründung für unzureichend belegt und die benötigte Neutralität für nicht gegeben. Darin sieht er vor allem ein Problem bezüglich der Rechtssicherheit für Vollzugmaßnahmen der zuständigen Behörden.[193] Die anderen Organisationen bemängeln, dass die in der Begründung aufgeführten wissenschaftlichen Quellen teilweise älter als 20 Jahre sind und nicht die jetzige Situation in Zirkussen behandeln.[194] Bezüglich des Alters der Quellen ist tatsächlich festzustellen, dass die neueste Veröffentlichung aus dem Jahr 2016 und die älteste aus dem Jahr 1962 stammt. Insgesamt sind fast 43 % der Quellen aus dem Jahr 2000 oder älter. Allerdings können auch wissenschaftliche Erkenntnisse, die vor längerer Zeit gewonnen wurden, heute noch zutreffend und anerkannt sein. Der Wissenschaftliche Dienst des Bundestags hat jedoch im Jahr 2015 ein Dokument zur Wildtierhaltung in Zirkussen erarbeitet und veröffentlicht, nach welchem „[t]rotz umfassender Recherche [..] keine unabhängige [sic!] Studien gefunden werden [konnten], die belegen, dass […] bei der Haltung von ‚Wildtieren' im Zirkus nicht nur in Einzelfällen […] das Wohl der Tiere beeinträchtigt ist."[195] Daher bleibt die Frage, ob die Quellen, die in der Begründung des Entwurfs der Verordnung aufgeführt sind, bei der Recherche des Wissenschaftlichen Diensts nicht berücksichtigt wurden oder ob diese nicht als unabhängig oder aussagekräftig eingestuft wurden.

Der Ausschuss für Agrarpolitik und Verbraucherschutz hält auch ein Verbot von Großkatzen nach wissenschaftlichen Kriterien für gerechtfertigt.[196] Für den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit besteht

[192] Vgl. BMEL, Mehr Tierschutz in der Manege; https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/234-verbot-wildtiere-zirkus.html [06.09.2021] (Anlage 40).
[193] Vgl. TVT, Stellungnahme Tierschutz-Zirkusverordnung, S. 3 (Anlage 41).
[194] Vgl. VdCU, Stellungnahme Tierschutz-Zirkusverordnung, S. 1 f. (Anlage 42); BdT, Stellungnahme Tierschutz-Zirkusverordnung, S. 2 (Anlage 27).
[195] Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste: Sachstand: Wildtierhaltung im Zirkus, S. 8 (Anlage 7).
[196] Vgl. BR-Drucksache 402/1/21, S. 2 f. (Anlage 37).

sogar eine ausreichende Datenlage für ein Verbot von Großkatzen, Robben und Reptilien.[197]

d. Verletzung der Berufsfreiheit nach Art. 12 GG

Ein Eingriff in die Berufsfreiheit wurde in dieser Arbeit bereits bei Punkt E. I. 3. im Zusammenhang mit dem Verbot, kommunale öffentliche Flächen an Zirkusunternehmen zu vergeben, die Wildtiere halten oder mit sich führen, diskutiert. Genau wie bei einem kommunalen Verbot, kommt auch bei einem bundesweiten Verbot der Zurschaustellung von bestimmten Wildtieren in Zirkussen nur ein Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit, nicht aber in die Berufswahlfreiheit in Betracht. Denn den Zirkusunternehmen ist auch nach dem bundesweiten Verbot noch möglich, ihren Betrieb fortzusetzen, nur die Tiernutzung wurde beschränkt. Auch ist es weiterhin möglich den Beruf des Tierlehrers auszuführen, da dieser nicht auf eine bestimmte Tierart begrenzt ist und auch außerhalb eines Zirkusses, beispielsweise bei Film- und Fernsehproduktionen, Tierlehrer eingesetzt werden. Allerdings muss bei einem bundesweiten Verbot im Gegensatz zum kommunalen Verbot das Vorliegen eines Eingriffs in die Ausübung des Berufs klar bejaht werden, es handelt sich jedoch um keinen schwerwiegenden Eingriff, da das Verbot nur für wenige bestimmte Wildtierarten gilt.[198]

Zur Legitimation des Eingriffs in Art. 12 Abs. 1 GG reicht es aus, wenn die Regelung durch das Gemeinwohl begründet und darüber hinaus verhältnismäßig ist.[199] Dass der Tierschutz zur den Belangen des Gemeinwohls gehört, gilt spätestens seit der Einführung des Staatsziels Tierschutz in Art. 20a GG als gesichert.[200] Außerdem besteht ein weiter Rahmen für Gemeinwohlbelange.[201] Bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung

[197] Vgl. BR-Drucksache 402/1/21, S. 1 f. (Anlage 37).
[198] Vgl. Wollenteit/Pietsch, Verbot der Wildtierhaltung in Zirkusunternehmen, ZRP 2010, S. 97, 98.
[199] Vgl. BVerfGE 111, S. 10, 32.
[200] Vgl. Caspar/Geissen, Das neue Staatsziel „Tierschutz" in Art. 20a GG, NVwZ 2002, S. 913, 917; Wollenteit/Pietsch, Verbot der Wildtierhaltung in Zirkusunternehmen, ZRP 2010, S. 97, 99.
[201] Vgl. Mann, in: Sachs, Grundgesetz, Art. 12 Rn. 127.

müssen die Aspekte der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne geprüft werden.[202] Geeignet ist die Regelung, wenn das angestrebte Ziel dadurch zumindest gefördert wird.[203] Dies ist hinsichtlich des Verbots gegeben. Die Erforderlichkeit wird bejaht, wenn zur Zielerreichung des mildeste Mittel eingesetzt wird, das aber die gleiche Wirksamkeit erreicht.[204] Sofern davon ausgegangen wird, dass die Haltung und Zurschaustellung der betreffenden Wildtiere in Zirkussen aus systemimmanenten Gründen nicht möglich ist, ist das Verbot das mildeste Mittel mit gleicher Wirksamkeit, um das Ziel des Tierschutzes zu erreichen. Damit die Regelung auch der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne entspricht, darf der Eingriff nicht außer Verhältnis zum angestrebten Ziel stehen.[205] Dieses Erfordernis ist erfüllt, da die Intensität des Eingriffs nur gering ist. Allerdings sieht die Rechtsprechung hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit Übergangsregelungen für die Betroffenen vor.[206] Im Fall der Zirkusunternehmen wäre dies eine Frist, in welcher die betroffenen Tierarten abgegeben werden müssen. In der Regelung des § 1 Abs. 2 TierSchZirkV ist keine solche Übergangsfrist zu sehen, da diese in Bezug auf das Wohl der Tiere getroffen wurde und nicht im Zusammenhang mit dem Zirkusunternehmen steht[207].

Das Verbot der Zurschaustellung stellt daher im Grundsatz zwar einen Eingriff in Art. 12 Abs. 1 GG dar. Dieser ist jedoch durch den Tierschutz gerechtfertigt. Allerdings könnten die Zirkusunternehmen als Einwand gegen das Verbot einbringen, dass keine Übergangsfristen vorgesehen sind.

[202] Vgl. Sachs, in: Sachs, Grundgesetz, Art. 20 Rn. 149 ff.
[203] Vgl. BVerfGE 30, S. 292, 316.
[204] Vgl. BVerfGE 30, S. 292, 316.
[205] Vgl. BVerfGE 50, S. 217, 227.
[206] Vgl. BVerfGE 32, S. 1, 22 f.
[207] Vgl. BR-Drucksache 402/21, S. 30 f. (Anlage 5).

IV. Ebene der Europäischen Union

1. Situation in der Europäischen Union

Abbildung 1: Zusammenfassung der Gesetze/Beschränkungen der EU-Staaten [208]

Country	National ban of all animals	National ban of wild animals	Regional bans of wild animals	Legally binding restrictions on the use of animals in circuses	No restrictions on the use of animals in circuses
Austria		✓			
Belgium		✓			
Bulgaria		✓			
Croatia		✓			
Cyprus	✓				
Czech Republic				✓	
Denmark		✓			
Estonia		✓			
Finland				✓	
France					✓
Germany					✓
Greece	✓				
Hungary				✓	
Ireland		✓			
Italy					✓
Latvia		✓			
Lithuania		✓			
Luxembourg		✓			
Malta	✓				
The Netherlands		✓			
Poland				✓	
Portugal		✓			
Romania		✓			
Slovakia		✓			
Slovenia		✓			
Spain			✓		
Sweden		✓			
UK			✓		

Quelle: Eurogroup for Animals, Wild animals in EU circuses, S. 16.

[208] Eigene Übersetzung: Nationales Verbot von allen Tieren; Nationales Verbot von Wildtieren; Regionale Verbote von Wildtieren; Rechtsverbindliche Beschränkungen für den Einsatz von Tieren in Zirkussen; keine Beschränkungen für den Einsatz von Tieren in Zirkussen

Wie man sieht, verbietet der überwiegende Teil der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union zumindest bestimmte Wildtierarten im Zirkus. In Griechenland, auf Malta und Zypern besteht sogar ein Verbot aller Tierarten. In Spanien besteht zwar kein nationales Verbot von Wildtieren in Zirkussen, aber 10 von 17 autonomen Gemeinschaften haben ein Wildtierverbot in Zirkussen erlassen. In Tschechien, Polen, Finnland und Ungarn gibt es Beschränkungen bezüglich des Einsatzes von Wildtieren. Die Beschränkungen in Polen beziehen sich beispielsweise darauf, dass nur Tiere, die in Gefangenschaft geboren und aufgewachsen sind und die unter artgerechten Lebensbedingungen gehalten werden, in Zirkussen und anderen Shows auftreten dürfen.[209] In den drei übrigen Staaten gehen die Anstrengungen hin zu einem Verbot. In Italien hat das Parlament ein schrittweises (Wild-) Tierverbot im November 2017 beschlossen, aber die italienische Regierung hat den Beschluss nicht in eine Gesetzesverordnung umgesetzt. Daher ist aktuell kein Verbot in Kraft. Frankreich arbeitet an einem Wildtierverbot in Wanderzirkussen. Im September 2020 hat das Umweltministerium eine schrittweises Verbot angekündigt. In Litauen wird im November 2021 ein Gesetz in Kraft treten, das Zirkusvorführungen mit bestimmten Wildtierarten verbietet.[210] Wie bereits bei Punkt E. III. 2. erläutert, strebt auch die deutsche Bundesregierung ein Wildtierverbot an. Noch ist die Verordnung jedoch gescheitert.

Auf der Ebene der Europäischen Union gibt es nur wenige Rechtsakte, die Regelungen hinsichtlich Zirkustieren enthalten. Wie in Punkt D. III. erläutert, ist bezüglich der Verordnung (EG) 1/2005 umstritten, ob Zirkustiere in deren Geltungsbereich fallen. Allerdings gilt die Verordnung (EG) Nr. 1739/2005, welche die Veterinärbedingungen für die Verbringung von Zirkustieren zwischen den Mitgliedsstaaten festlegt. Diese Verordnung dient dem Schutz der Tiergesundheit und stellt sicher, dass den zuständigen Behörden die nötigen Information zugänglich sind, um angemessen

[209] Vgl. Eurogroup for Animals, Wild animals in EU circuses, S. 16 (Anlage 43).
[210] Vgl. PETA Deutschland, Wildtiere in Zirkussen: In diesen Kommunen und Ländern ist die Haltung verboten; https://www.peta.de/themen/verbotwildtiereimzirkus/ [02.09.2021] (Anlage 44).

Kontrollen durchführen zu können. Nach der Verordnung müssen sich die Zirkusunternehmen registrieren lassen, bevor sie in einen anderen Mitgliedsstaat reisen können. Bei der Registrierung werden die Tiergesundheitsvorschriften der Verordnung von der zuständigen Behörde überprüft. Werden die Vorschriften eingehalten, wird dem Zirkusunternehmen eine individuelle Zirkusregisternummer, ein Zirkustierregister, ein Gastspielregister und Tierpässe ausgestellt. Der amtliche Tierarzt überprüft vor der Abreise des Zirkusses unter anderem noch den klinischen Gesundheitszustand aller Zirkustiere. Außerdem teilt die Behörde des Abgangsstaates die nötigen Information bezüglich der Zirkusbewegung der Behörde des Bestimmungsstaates und der etwaigen Durchfuhrstaaten über das Trade Control and Expert System (TRACES) mit.

2. Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich

a. Situation in Österreich

In Österreich lag der Tierschutz bis 31. Dezember 2004 ausschließlich in der Zuständigkeit der Länder, also sowohl die Gesetzgebung als auch die Vollziehung.[211] Im Jahr 1996 kam es zu einem Volksbegehren, das eine bundeseinheitliches Tierschutzgesetz forderte.[212] Erst im Jahr 2004 setzte der Nationalrat diese Aufforderung um und beschloss den Tierschutz mit Verfassungsrang auszustatten sowie das Bundesgesetz über den Schutz der Tiere zu erlassen.[213] Nach Art. 11 B-VG ist für die Gesetzgebung in Sachen Tierschutz nun der Bund zuständig, die Vollziehung liegt aber noch immer bei den Ländern. Mit dem Inkrafttreten des Tierschutzgesetzes am

[211] Vgl. Österreichisches Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz: Allgemeines zum Tierschutzgesetz; https://www.sozialministerium.at/Themen/Gesundheit/Tiergesundheit/Tierschutz.html [02.09.2021] (Anlage 45).
[212] Vgl. Österreichisches Parlament, Volksbegehren zur Schaffung eines Bundes-Tierschutzgesetzes, 171 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XX. GP; https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XX/I/I_00171/fname_139053.pdf [02.09.2021] (Anlage 46).
[213] Vgl. Österreichisches Parlament, Beschluss des Nationalrates, 446 der Beilagen XXII. GP; https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXII/BNR/BNR_00199/fname_021476.pdf [02.09.2021] (Anlage 47).

1. Januar 2005 wurde durch § 27 Abs. 1 TSchG das Halten und Mitwirken von Wildtieren aller Arten in Zirkussen, Varietés und ähnlichen Einrichtungen in Österreich verboten. Dies war die erste gesetzliche Regelung dieser Art in der Europäischen Union.[214] Ausgehend von der Definition des Begriffs „Wildtier“ in § 4 Nr. 4 TSchG, welche bei Punkt B. II. erläutert wurde, umfasst der Verbot viele Tierarten. Des Weiteren hat Österreich aufgrund der Ermächtigung des § 25 Abs. 3 Nr. 2 TSchG die Verordnung der Bundesministerin für Gesundheit über die Haltung von Wirbeltieren, die nicht unter die 1. Tierhaltungsverordnung fallen, über Wildtiere, die besondere Anforderungen an die Haltung stellen und über Wildtierarten, deren Haltung aus Gründen des Tierschutzes verboten ist (2. Tierhaltungsverordnung) erlassen, nach der durch § 9 die Haltung von bestimmten Wildtieren mit wenigen Ausnahmen generell verboten ist. Die Regelung des § 27 Abs. 1 TSchG ist jedoch als spezieller zu diesem Verbot zu sehen, daher ist für Zirkusse das Verbot aller Wildtierarten einschlägig.[215]

Schon im Jahr 2005 kam es zu einer Beschwerde bezüglich des Verbots bei der EU-Kommission.[216] Diese sandte daraufhin ein Mahnschreiben an Österreich, in welchem auf die Verletzung des gemeinschaftsrechtlich gewährleisteten Dienstleistungsfreiheit nach Art. 49 des EG-Vertrags (jetzt Art. 56 AEUV) durch das Verbot des § 27 Abs. 1 TSchG hingewiesen wurde. Begründet wurde der Verstoß mit der Behinderung ausländischer Zirkusse, ihr Programm wie gewohnt abzuhalten und die damit verbundene Einschränkungen der Zirkusse, sowie den hohen organisatorischen Aufwand. Außerdem brachte die Kommission vor, dass das Wildtierverbot gegen die Verhältnismäßigkeit verstoße, da mildere Mittel vorlägen, zum Beispiel genaue Haltungsbestimmungen und Kontrollen, wie diese in § 25

[214] Vgl. Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Sachstand: Wildtierhaltung im Zirkus, 2015, S. 18 (Anlage 7).
[215] Vgl. VfGH Österreich, 01.12.2011, G 74/11, V 63/11, RIS, S. 18.
[216] Vgl. Europäisches Parlament, Antwort P-4732/2005(ASW) von Charlie McCreevy im Namen der Kommission auf die Schriftliche Anfrage P-4732/05 von Karin Resetarits (ALDE), 2006; https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-6-2005-4732-ASW_DE.html [02.09.2021] (Anlage 48a/Anlage 48b).

oder § 28 TSchG für Wildtiere festgelegt sind, um das verfolgte Ziel zu erreichen.[217] Mit der Aufforderung der EU-Kommission an Österreich sich zu diesem Sachverhalt zu äußern, wurde der erste Schritt in einem Vertragsverletzungsverfahren getan.[218] Dieses Verfahren kann die EU-Kommission gegen einen Mitgliedsstaat einleiten, wenn sie der Meinung ist, das dieser gegen die Verträge der Union verstößt. Ist die Kommission nach der Stellungnahme des Staats noch immer von dessen Verstoß überzeugt, fordert sie den Mitgliedsstaat auf, den Rechtsverstoß einzustellen. Kommt er dieser Aufforderung nicht nach, kann die Kommission Klage beim EuGH einreichen.[219]

Im Jahr 2011 kam es außerdem zu einem Antrag beim Österreichischen Verfassungsgerichtshof eines deutschen Zirkusunternehmens, der das Verbot des § 27 Abs. 1 TSchG für Zirkusse als verfassungswidrig ansah. Auch in diesem Verfahren wurde als Grund unter anderem der Verstoß gegen die Dienstleistungsfreiheit genannt. [220]

b. Verletzung der Dienstleistungsfreiheit

Bei der Freiheit des Dienstleistungsverkehrs handelt es sich um eine der Grundfreiheiten der Europäischen Union (auch Binnenmarktfreiheiten genannt). Sie ist in Art. 56 AEUV festgeschrieben und gewährt jeden Dienstleistungen erbringenden Personen eines Mitgliedsstaates das Recht, die Dienstleistung vorübergehend auch in einem anderen Mitgliedsstaat anzubieten und auszuführen, ohne dort ansässig sein zu müssen. Genaueres ist in den Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (Dienstleistungsrichtlinie) geregelt. Eine Beschränkung der

[217] Vgl. Österreichisches Bundesministerium für Gesundheit, Familie und Jugend, Tierschutzbericht an den Nationalrat 2005/2006, S. 32 (Anlage 49).
[218] Vgl. Europäisches Parlament, Antwort P-4732/2005(ASW) von Charlie McCreevy im Namen der Kommission auf die Schriftliche Anfrage P-4732/05 von Karin Resetarits (ALDE), 2006; https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-6-2005-4732-ASW_DE.html [02.09.2021] (Anlage 48a/Anlage 48b).
[219] Vgl. Europäische Kommission, Vertragsverletzungsverfahren; https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure_de [02.09.2021] (Anlage 50).
[220] Vgl. VfGH Österreich, 01.12.2011, G 74/11, V 63/11, RIS, S. 6.

Dienstleistungsfreiheit durch das Recht der Mitgliedsstaaten ist prinzipiell nicht zulässig. Der EuGH hat jedoch in seiner Rechtsprechung vier Voraussetzungen entwickelt, nach denen eine Beschränkung gerechtfertigt ist. Die Voraussetzungen sind:

1. Verfolgung eines legitimen Ziels des Allgemeininteresses
2. Nicht-Diskriminierung (keine Unterscheidung zwischen inländischen und ausländischen Betroffenen)
3. Geeignetheit zur Zielerreichung
4. Erforderlichkeit zur Zielerreichung[221]

Die Dienstleistungsrichtlinie greift in Art. 16 die Rechtsprechung auf und konkretisiert den ersten Punkt. Sie legt fest, dass eine Anforderung an die Aufnahme und oder Ausübung einer Dienstleistung nur gestellt werden darf, wenn diese aus Gründen der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sicherheit, der öffentlichen Gesundheit oder des Schutzes der Umwelt gerechtfertigt ist. Die anderen Punkte wiederholt die Richtlinie. Daher muss sich ein Verstoß des Verbots des § 27 Abs. 1 TSchG gegen die Dienstleistungsfreiheit an diesen Voraussetzungen messen lassen.

Fraglich ist, ob der Tierschutz unter eine der genannten, rechtfertigenden Gründe fällt. Diese Frage ist schnell zu klären, da im 41. Erwägungsgrund der Dienstleistungsrichtlinien Fragen zum Tierschutz explizit als Teil der öffentlichen Ordnung genannt werden. Außerdem ist der Schutz von Tieren auch ein legitimes Ziel des Allgemeininteresses. Schon 1997 wurde das Protokoll über den Tierschutz und das Wohlergehen der Tiere dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beigefügt. Und auch nach dem EU-Reform-Vertrag ist der Tierschutz durch Art. 13 AEUV eine allgemein geltende Bestimmung. Eine Diskriminierung ist in dem Verbot auch nicht zu erkennen. Es trifft keine Unterscheidung zwischen in Österreich ansässigen Zirkusunternehmen und solchen, die ihren Sitz im Ausland haben. In Bezug auf die Geeignetheit des Verbots das Ziel des

[221] Vgl. Höpner, Martin, Dürfen europäische Gesetze Grundfreiheiten einschränken?, MPIfG Discussion Paper 21/2, S. 5; BR-Drucksache 565/11 [B], S. 2 f. (Anlage 51).

Tierschutzes zu erreichen, bleiben keine Zweifel, dass das Verbot zu einer Verbesserung des Tierschutzes beiträgt. Bei der Erforderlichkeit ist zu prüfen, ob mit einem milderen Mittel das Ziel nicht genauso gut erreicht werden könnte. Dies war wie oben erläutert ein Hauptargument der EU-Kommission. Allerdings konnte Österreich dagegen halten, dass die Gegebenheiten in einem Zirkus, wie ständiger Ortswechsel und der damit verbundene Transport, die Dressur der Tiere und der Platzmangel, nicht ihren hohen Anforderungen an die artgerechte Haltung von Wildtieren und dessen Wohlbefinden gerecht werden können. Gerade die Störung des Wohlbefindens durch die Haltung in Einrichtungen wie Zirkussen, der Ortswechsel und die Dressur stelle den entscheidenden Unterschied zur Haltung nach § 25 TSchG und zur Nutzung von Wildtieren nach § 28 TSchG dar, weshalb in diesen Fällen der Erlass von beschränkenden Maßnahmen, aber keines Verbots ausreichend sei.[222] Wenn dieser Argumentation gefolgt wird, ist kein milderes Mittel zu sehen als dieses Verbot der Haltung und Mitwirkung von Wildtieren in Zirkussen, Varietés und ähnlichen Einrichtungen, um das verfolgte Ziel des Tierschutzes zu erreichen.

Insgesamt ist also zu sehen, dass die Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit nach der Rechtsprechung des EuGH gerechtfertigt ist und das Verbot nicht gegen das Unionsrecht verstößt. Dieser Auffassung ist auch die EU-Kommission gefolgt und hat das Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich bereits im Dezember 2006 formal eingestellt.[223] Und auch der Österreichischen Verfassungsgerichtshof hat in seinem Verfahren keinen Grund für einen Verstoß gegen das Unionsrecht gesehen.[224]

[222] Vgl. Österreichisches Bundesministerium für Gesundheit, Familie und Jugend, Tierschutzbericht an den Nationalrat 2005/2006, S. 32 (Anlage 49).
[223] Vgl. Kommunikationsplattform VerbraucherInnengesundheit, Verbot von Wildtieren im Zirkus; https://www.verbrauchergesundheit.gv.at/tiere/tierschutz/zirkus/zirkus.html [02.09.2021] (Anlage 52).
[224] Vgl. VfGH Österreich, 01.12.2011, G 74/11, V 63/11, RIS, S. 18.

3. Möglichkeit einer EU-weiten Regelung

Nach der Einstellung des Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich im Jahr 2006 wurde deutlich, dass jeder Mitgliedstaat ein Verbot der Haltung und Zurschaustellung von Wildtieren erlassen kann, ohne gegen Unionsrecht zu verstoßen, solange es zu keiner Diskriminierung von inländischen und ausländischen Zirkusunternehmen kommt. Wie unter Punkt E. IV. 1. beschrieben, haben die meisten EU-Staaten davon schon Gebrauch gemacht. Trotzdem gibt es noch einige Staaten, die nur Einschränkungen oder gar keine Beschränkungen bei der Haltung und Zurschaustellung von Wildtieren erlassen haben. Da die Europäische Union sich selbst als „Vorreiter in Sachen Tierschutz“[225] sieht, bleibt die Frage, ob nicht die Möglichkeit einer EU-weiten Regelung besteht. Immer wieder wurde die Europäische Union aufgefordert, eine solche Regelung zu schaffen. Beispielsweise von der Eurogroup for Animals[226], sowie einer Petition aus Frankreich im Jahr 2013[227].

Probleme hinsichtlich einer EU-Regelung ergeben sich bezüglich der Zuständigkeit. Nach Art. 13 AEUV müssen die Union und die Mitgliedsstaaten das Wohlergehen der Tiere berücksichtigt, wenn in bestimmten Bereichen die Politik der Union festgesetzt oder durchgeführt wird. Dies stellt jedoch keine generelle Gesetzgebungskompetenz bezüglich des Tierschutzes dar. Laut EU-Kommission kann keine Regelung bezüglich des Schutzes von in Gefangenschaft lebenden Wildtieren erlassen werden, da der Union die Zuständigkeit hierfür fehlt.[228] Der einzige, bestehende Rechtsakt ist die Richtlinie 1999/22/EG des Rates über die Haltung von Wildtieren in Zoos. Diese fällt in den Zuständigkeitsbereich der

---

[225] Europäisches Parlament, EU-Gesetze für Tierschutz und Tierwohl (Videos); https://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/society/20200624STO81911/eu-gesetze-fur-tierschutz-und-tierwohl-videos [02.09.2021], S. 1 (Anlage 53).
[226] Vgl. Eurogroup for Animals, Wild animals in EU circuses, S. 6 (Anlage 43).
[227] Vgl. Europäisches Parlament, Mitteilung an die Mitglieder zur Petition 0103/2013, zum Verbot der Nutzung von Tieren in Zirkussen in der EU, S. 1 (Anlage 54).
[228] Vgl. Europäische Kommission: Einrichtung der EU-Plattform für Tierschutz: Fragen und Antworten zum Tierschutz; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/MEMO_17_1426 [02.09.2021], S. 3 f. (Anlage 55).

Europäischen Union, da als Ziel die Stärkung der Rolle der Zoos bei der Erhaltung der Artenvielfalt festgelegt ist[229] und dieses Ziel ein Teil des internationalen „Übereinkommen über die biologische Vielfalt“ darstellt[230].

Bezüglich der Zuständigkeit der Europäischen Union ist außerdem in Art. 5 Abs. 1 EUV festgelegt, dass diese nach den Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit ausgeübt werden müssen. In Art. 5 Abs. 3 EUV wird das Subsidiaritätsprinzip genauer erläutert. Es sagt aus, dass die Maßnahmen der Union nur solche Ziele umfassen dürfen, die auf Unionsebene besser als auf zentraler, regionaler oder lokaler Ebene der Mitgliedsstaaten erreicht werden können. Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in Art. 5 Abs. 4 EUV müssen die Maßnahmen erforderlich sein, um das Ziel der Verträge zu erreichen. Das heißt, es muss stets das mildeste Mittel angewandt werden. Im Jahr 2013 wurde in einer Petition eines französischen Staatsangehörigen gefordert, dass das EU-Parlament Rechtsvorschriften erlässt, die den Einsatz von Wildtieren in Zirkussen verbietet.[231] Die Kommission hat daraufhin erklärt, dass das Wohlergehen von Wildtieren infolge dieser beiden Grundsätze von den Mitgliedsstaaten selbst geregelt werden muss.[232] Allerdings hat die Kommission im Jahr 2015 als Antwort auf die Anfrage des deutschen Abgeordneten im EU-Parlament Arne Gericke nicht ausgeschlossen, dass eine Vorschrift zum Verbot von Wildtieren in Zirkussen erlassen werden könnte.[233]

Dass das Ziel „Tierschutz“ durch ein EU-Verbot besser erreicht werden kann als durch nationale Verbot, lässt sich mit der aktuellen Lage

[229] Vgl. Richtlinie 1999/22/EG des Rates vom 29. März 1999 über die Haltung von Wildtieren in Zoos.
[230] Vgl. Beschluss 93/626/EWG des Rates vom 25. Oktober 1993 über den Abschluß des Übereinkommens über die biologische Vielfalt.
[231] Vgl. Europäisches Parlament, Mitteilung an die Mitglieder zur Petition 0103/2013, zum Verbot der Nutzung von Tieren in Zirkussen in der EU, S. 1 (Anlage 54).
[232] Vgl. Europäisches Parlament, Mitteilung an die Mitglieder zur Petition 0103/2013, zum Verbot der Nutzung von Tieren in Zirkussen in der EU, S. 2 (Anlage 54).
[233] Vgl. Europäisches Parlament, Antwort E-009801/2015(ASW) von Vytenis Andriukaitis im Namen der Kommission auf die Anfrage zur schriftlichen Beantwortung E-009801-15 von Arne Gericke (ECR), 2015; https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2015-009801-ASW_DE.html [02.09.2021] (Anlage 56a/Anlage 56b).

begründen. Zirkusunternehmen können mit Wildtieren noch immer Auftritte in den Ländern absolvieren, in denen dies erlaubt ist. Dies führt jedoch zu noch längeren Transportstrecken der Tiere, was für diese eine Verschlechterung ihrer Situation darstellt.[234] Außerdem müssen auch die Länder, in denen ein Verbot besteht, die Durchreise der Zirkusse akzeptieren.[235] Daher würde ein EU-weites Verbot von Wildtieren in Zirkussen besser garantieren, dass der Schutz von Wildtieren gewährleistet ist.

Solange jedoch die Frage der Zuständigkeit der Europäischen Union bezüglich des Tierschutzes nicht geklärt ist, sind ausschließlich die Mitgliedsstaaten zuständig, den Schutz von Wildtieren in der europäischen Union sicherzustellen.

F. Fazit

Der Schutz von Wildtieren in reisenden Zirkussen ist ein wichtiges Thema, welches die verschiedenen staatlichen Ebenen sowie die europäische Ebene beschäftigt. In Bezug auf die Kommunen, ist es schwierig zu beurteilen, ob ein Verbot der Vergabe von öffentlichen Flächen an Zirkusunternehmen, die Wildtiere mit sich führen oder zur Schau stellen, rechtlich zulässig ist. Allerdings ist sich die Rechtsprechung weitgehend einig darüber. Jedoch könnte die Entwicklung, dass sich immer mehr Gerichte mit dieser Fragestellung auseinandersetzen müssen, weil immer mehr Gemeinden ein solches Verbot erlassen, die Bundesregierung aufmerksam gemacht haben. Durch den Entwurf einer Verordnung, welcher unter anderem ein Verbot der Zurschaustellung von bestimmten Wildtierarten vorsieht, hat sich das BMEL der Thematik angenommen und ist nun in dem Prozess angekommen, von der Ermächtigungsgrundlage nach § 11 Abs. 4 TierSchG Gebrauch zu machen.

[234] Vgl. Eurogroup for Animals, Wild animals in EU circuses, S. 28 (Anlage 43).
[235] Vgl. Eurogroup for Animals, Wild animals in EU circuses, S. 28 f. (Anlage 43).

Der Erlass einer Verordnung würde dem Wunsch vieler Gemeinden nach einer bundesweiten Regelung gerecht werden. Auch den Veterinärämtern wäre in ihrer Arbeit als kontrollierende Behörde durch einheitliche Vorgaben stark geholfen. Den Behörden auf der Ebene der Landkreise stehen zwar in Bezug auf Wildtiere in Zirkussen theoretisch die gleichen gesetzlichen Eingriffsmöglichkeiten zur Verfügung, wie diese bei anderen Tierhaltungen genutzt werden können, jedoch scheitern diese oft an der Umsetzung. Ein Verbot der Zurschaustellung, Haltung und Mitführung bestimmter Wildtierarten würden alle Veterinärämter, die an der Umfrage teilgenommen haben, unterstützen.

Allerdings stellt sich beim Erlass eines Verbot der Zurschaustellung bestimmte Wildtierarten in reisenden Zirkussen die Frage der Rechtssicherheit. Erst muss geklärt werden, ob die wissenschaftlichen Kenntnisse ausreichen, um bei den betroffenen Wildtierarten von Haltungsprobleme auszugehen, die systemimmanent vorliegen. Doch nicht nur das geplante Verbot, auch die anderen Regelungen des Verordnungsentwurfs stoßen auf Kritik.

Letztlich hat auch der Bundesrat entschieden, der Verordnung in dieser Form nicht zuzustimmen. Jetzt ist es die Aufgabe des BMEL, die Verordnung zu überarbeiten, um nicht den Schutz der Wildtiere in Zirkussen aus den Augen zu verlieren.

Zeitgleich ist zu überlegen, ob eine EU-weite Regelung nicht gerechtfertigt und sinnvoll wäre. Nachdem die EU im Dezember 2006 das Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich eingestellt hat, welches aufgrund des Erlasses zum Verbot der Haltung und Mitwirkung von Wildtieren in Zirkussen aufgenommen wurde, hat dies klargestellt, dass ein solches Verbot ohne Verstoß gegen Unionsrecht möglich ist. Allerdings ist das Problem der Zurschaustellung von Wildtieren nicht nur ein nationales, da die meisten Zirkusse als reisendes Gewerbe unterwegs sind und es so zu häufigen Wechsel der Staaten kommt. Daher wäre eine einheitliche Regelung der EU wünschenswert.

Ein Verbot könnte auch als politische Entscheidung getroffen werden, die auf den Wertewandel der Gesellschaft gestützt wird. In den Tierschutz fließen auch immer ethische Erwägungen ein und aus dieser Sicht könnte man die Zurschaustellung von nicht-domestizierten Tieren für unsere Unterhaltungszwecke für falsch halten.

Doch solange die Bevölkerung den Zirkus aus dem Grund besucht, Wildtiere als Sensation zu sehen, werden die Zirkusunternehmen ihre Tiere trainieren und in der Manege zeigen. Letztendlich kann und muss jeder Zuschauer selbst entscheiden, ob er die Zurschaustellung von Wildtieren in reisenden Zirkussen unterstützt, indem er die Vorstellungen dieser Zirkusse besucht oder solche Veranstaltungen boykottiert und so ein Zeichen gegen die Wildtierhaltung setzt.

Anlagen

Anlage 1

Bundesrat **Drucksache** **402/21**

12.05.21

AV - U

Verordnung
des Bundesministeriums
für Ernährung und Landwirtschaft

Verordnung zum Schutz von Tieren bei der Haltung und dem Zurschaustellen an wechselnden Orten (Tierschutz-Zirkusverordnung - TierSchZirkV)

Bundeskanzleramt Berlin, 12. Mai 2021
Staatsminister bei der Bundeskanzlerin

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsidenten
Dr. Reiner Haseloff

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich die vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft zu erlassende

> Verordnung zum Schutz von Tieren bei der Haltung und dem
> Zurschaustellen an wechselnden Orten
> (Tierschutz-Zirkusverordnung – TierSchZirkV)

mit Begründung und Vorblatt.

Ich bitte, die Zustimmung des Bundesrates aufgrund des Artikels 80 Absatz 2 des Grundgesetzes herbeizuführen.

Mit freundlichen Grüßen
Dr. Hendrik Hoppenstedt

Drucksache 402/21

Verordnung zum Schutz von Tieren bei der Haltung und dem Zurschaustellen an wechselnden Orten

(Tierschutz-Zirkusverordnung – TierSchZirkV) [1)]

Vom ...

Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft verordnet auf Grund

– des § 2a Absatz 1 und 1a, § 11 Absatz 2 Satz 1 und Absatz 4 sowie § 16 Absatz 5 Satz 2 Nummer 4 des Tierschutzgesetzes, von denen § 2a Absatz 1 in dem Satzteil vor Nummer 1 durch Artikel 3 Nummer 1 Buchstabe a des Gesetzes vom 28. Juli 2014 (BGBl. I S. 1308), § 11 durch Artikel 1 Nummer 19 des Gesetzes vom 4. Juli 2013 (BGBl. I S. 2182) und § 16 Absatz 5 Satz 2 Nummer 4 durch Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe b des Gesetzes vom 18. Dezember 2007 (BGBl. I S. 3001) zuletzt geändert worden sind,

– des § 2a Absatz 2 Satz 1 und 2 Nummer 1, 3 bis 4 des Tierschutzgesetzes, der zuletzt durch Artikel 3 Nummer 1 Buchstabe b des Gesetzes vom 28. Juli 2014 (BGBl. I S. 1308) geändert worden ist, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur,

jeweils in Verbindung mit § 16b Absatz 1 Satz 2 des Tierschutzgesetzes nach Anhörung der Tierschutzkommission:

§ 1

Verbot des Zurschaustellens bestimmter Tiere an wechselnden Orten

(1) Das Zurschaustellen von Giraffen, Elefanten, Nashörnern, Flusspferden sowie Primaten und Großbären an wechselnden Orten ist verboten.

(2) Auf Tiere, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung an wechselnden Orten gehalten und zur Schau gestellt werden, findet Absatz 1 nur Anwendung, wenn keine Möglichkeiten bestehen, die mit der Haltung an und der Beförderung zu wechselnden Orten verbundenen erheblichen Schmerzen, Leiden oder Schäden bei diesen Tieren auf ein vertretbares Maß zu vermindern.

§ 2

Anforderungen an die Haltung von Tieren an wechselnden Orten

(1) Wer Tiere an wechselnden Orten hält, hat sicherzustellen, dass

1. die Tiere in geeigneten Haltungseinrichtungen untergebracht sind,

---

1) Notifiziert gemäß der Richtlinie (EU) 2015/1535 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft (ABl. L 241 vom 17.9.2015, S. 1).

2. die Haltungseinrichtung sauber gehalten wird, insbesondere Ausscheidungen so oft wie nötig entfernt werden, und Gebäudeteile, Ausrüstungen und Geräte, mit denen die Tiere in Berührung kommen, in angemessenen Abständen gereinigt und erforderlichenfalls desinfiziert werden,

3. die Tiere täglich entsprechend ihrem Bedarf mit Futter und Wasser in ausreichender Menge und Qualität versorgt sind,

4. die ausreichende Versorgung der Tiere gewährleistet ist

   a) mit Frischluft und Licht,

   b) entsprechend der artgemäßen Bedürfnisse mit Wärme oder Abkühlung,

5. die Versorgung der Tiere durch eine für die Anzahl der Tiere ausreichende Anzahl Personen mit den hierfür erforderlichen Kenntnissen und Fähigkeiten gewährleistet ist,

6. das Befinden der Tiere mindestens zweimal täglich durch direkte Inaugenscheinnahme von einer für die Versorgung und die Inaugenscheinnahme der Tiere verantwortlichen Person überprüft wird,

7. soweit erforderlich, unverzüglich Maßnahmen für die Behandlung kranker oder verletzter Tiere, ihre Absonderung in geeignete Haltungseinrichtungen mit trockener und weicher Einstreu oder Unterlage oder ihre Unterbringung in einer stationären Haltungseinrichtung ergriffen werden sowie ein Tierarzt oder eine Tierärztin hinzugezogen wird sowie

8. den Tieren ausreichend Möglichkeiten angeboten werden

   a) zur Beschäftigung und

   b) zur angemessenen Bewegung, die über die Bewegung im Rahmen des Trainings oder des Zurschaustellens hinausgeht.

(2) Ferner hat diejenige Person, die Tiere an wechselnden Orten hält, sicherzustellen, dass

1. die Anforderungen nach Absatz 1 Nummer 3 und 4 auch im Fall einer Betriebsstörung oder eines anderen unvorhergesehenen Ereignisses, bei dem ein Risiko für die Gesundheit oder das Wohlbefinden der Tiere besteht, eingehalten werden,

2. ein Notfallplan vorliegt, der konkrete Maßnahmen für den Fall des Eintritts einer Betriebsstörung oder eines anderen unvorhergesehenen Ereignisses, bei dem ein Risiko für die Gesundheit oder das Wohlbefinden der Tiere besteht, vorsieht, um die Sicherheit und die Versorgung der Tiere zu gewährleisten,

3. der betriebsbedingte Geräuschpegel so niedrig wie möglich gehalten und dauernder oder plötzlicher Lärm vermieden wird,

4. vorhandene Beleuchtungs-, Lüftungs-, und Versorgungseinrichtungen mindestens einmal täglich auf ihre Funktionsfähigkeit überprüft werden,

5. an Haltungseinrichtungen oder anderen Einrichtungen festgestellte Mängel unverzüglich abgestellt werden oder, wenn dies nicht möglich ist, bis zu ihrer Behebung andere Vorkehrungen zum Schutz der Gesundheit und des Wohlbefindens der Tiere getroffen werden sowie

6. die tägliche Beleuchtungsintensität und Beleuchtungsdauer den artgemäßen Bedürfnissen der Tiere entsprechen und die Haltungseinrichtungen bei hierfür unzureichendem natürlichem Lichteinfall entsprechend künstlich beleuchtet werden.

(3) Tiere dürfen nicht ohne tierärztliche Indikation vorzeitig vom Muttertier getrennt werden.

(4) Die im Notfallplan nach Absatz 2 Nummer 2 vorgesehenen Maßnahmen sind im Fall des Eintritts einer Betriebsstörung oder eines anderen unvorhergesehenen Ereignisses, bei dem ein Risiko für die Gesundheit oder das Wohlbefinden der Tiere besteht, unverzüglich durchzuführen.

§ 3

Anforderungen an Haltungseinrichtungen

Haltungseinrichtungen für Tiere, die an wechselnden Orten gehalten werden, müssen

1. nach ihrer Bauweise, den verwendeten Materialien und ihrem Zustand so beschaffen sein, dass eine Verletzung oder sonstige Gefährdung der Gesundheit der Tiere so sicher ausgeschlossen wird, wie dies nach dem Stand der Technik möglich ist,

2. mit Fütterungs- und Tränkeinrichtungen ausgestattet sein, die so beschaffen und angeordnet sind, dass jedem Tier ein ungehinderter Zugang zu einer ausreichenden Menge Futter und Wasser gewährt wird und dass Verunreinigungen des Futters und des Wassers sowie Auseinandersetzungen zwischen den Tieren auf ein Mindestmaß begrenzt werden,

3. so ausgestattet sein, dass den Tieren, soweit für den Erhalt der Gesundheit erforderlich, ausreichend Schutz vor widrigen Witterungseinflüssen geboten wird,

4. mit Vorrichtungen ausgestattet sein, die jederzeit eine zur Inaugenscheinnahme der Tiere ausreichende Beleuchtung und einen Zugriff auf alle Tiere durch die mit der Fütterung und Pflege betrauten Personen ermöglichen,

5. erforderlichenfalls ausreichend wärmegedämmt und so ausgestattet sein, dass Zirkulation, Staubgehalt, Temperatur, relative Feuchte und Gaskonzentration der Luft in einem Bereich gehalten werden, der für die Tiere unschädlich ist, sowie

6. eine Bodenbeschaffenheit aufweisen, die den Bedürfnissen der jeweiligen Tierart entspricht.

§ 4

Anforderungen an Transportmittel, Beförderung und Transportfähigkeit

(1) Die zur Beförderung von Tieren, die an wechselnden Orten gehalten werden, verwendeten Transportmittel und Behältnisse müssen so beschaffen sein, dass

1. sie für die Beförderung der jeweiligen Tierart geeignet sind,

2. von ihnen keine Verletzungsgefahr für die Tiere ausgeht,

3. durch ihre Bauart kein vermeidbarer Stress bei den Tieren entsteht und

4. eine Inaugenscheinnahme der Tiere und ein Zugriff auf alle Tiere jederzeit möglich ist.

(2) Die Verlade- und Entladevorrichtungen sowie die Bodenflächen der Transportmittel müssen so beschaffen sein, dass

1. sie rutschfest sind,

2. von ihnen keine Verletzungsgefahr für die Tiere ausgeht,

3. sie ein ungehindertes Be- und Entladen ermöglichen und

4. durch ihre Bauart kein vermeidbarer Stress für die Tiere entsteht.

(3) Die Dauer der Beförderung ist auf das erforderliche Maß zu beschränken.

(4) Die Tiere müssen nach der Ankunft an einem Standplatz unverzüglich abgeladen und in Haltungseinrichtungen verbracht werden, die die Anforderungen nach § 3 erfüllen. Satz 1 gilt nicht in den Fällen, in denen das Transportmittel gleichzeitig die Haltungseinrichtung der jeweiligen Tiere ist, wenn dieses die Anforderungen nach § 3 erfüllt.

(5) Die Laderäume sind mit Einstreu auszulegen, die für die jeweilige Tierart geeignet ist.

(6) Die Tiere müssen während der Beförderung entsprechend ihrem Bedarf mit Futter und Wasser in ausreichender Menge und Qualität versorgt werden. Sind für die Fütterung von Tieren besondere Vorrichtungen erforderlich, so sind diese auch im Transportmittel zu verwenden.

(7) Die Tiere dürfen nur befördert werden, wenn

1. sie transportfähig sind und

2. sichergestellt ist, dass ihnen Schäden, Schmerzen und vermeidbare Leiden erspart bleiben.

(8) Es muss sichergestellt sein, dass die für die Beförderung der Tiere verantwortliche Person während der Beförderung jederzeit, unter Beachtung der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften, Zugriff auf die Tiere haben kann.

(9) Die für die Beförderung der Tiere verantwortliche Person hat sicherzustellen, dass die Anforderungen nach Absatz 6 Satz 1 auch im Fall einer Betriebsstörung oder eines anderen unvorhergesehenen Ereignisses, bei dem ein Risiko für die Gesundheit oder das Wohlbefinden der Tiere besteht, eingehalten werden.

(10) Wer Tiere an wechselnden Orten hält oder zu Schau stellt, hat sicherzustellen, dass ein Notfallplan vorliegt, der konkrete Maßnahmen für den Fall des Eintritts einer Betriebsstörung oder eines anderen unvorhergesehenen Ereignisses, bei dem ein Risiko für die Gesundheit oder das Wohlbefinden der Tiere besteht, vorsieht, um die Sicherheit und die Versorgung der Tiere zu gewährleisten. Die Maßnahmen sind bei Eintritt eines Ereignisses im Sinne von Satz 1 unverzüglich durchzuführen.

§ 5

Anforderungen an das Training von Tieren

(1) Während des Trainings von Tieren, die an wechselnden Orten gehalten werden, dürfen nur solche Mittel verwendet werden, die

1. hygienisch einwandfrei und gesundheitlich unbedenklich sind,

2. nicht zu Schmerzen, Leiden oder Schäden der Tiere führen können und

3. den Bewegungsablauf der Tiere nicht behindern.

(2) Bei dem Training sind

1. Alter, Veranlagung, Leistungsbereitschaft, körperliche Belastbarkeit, Gesundheitszustand, Geschlecht und Ausbildungsstand der Tiere zu berücksichtigen sowie

2. einseitige körperliche Belastungen der Tiere zu vermeiden.

(3) Tiere, bei denen Schmerzen, Leiden oder Schäden vorliegen, dürfen nicht trainiert werden.

§ 6

Erlaubnisvoraussetzungen

(1) Eine Erlaubnis nach § 11 Absatz 1 Nummer 8 Buchstabe a und d des Tierschutzgesetzes für die Haltung und das Zurschaustellen von Tieren an wechselnden Orten darf durch die zuständige Behörde nur erteilt werden, wenn

1. die antragstellende Person die erforderliche Zuverlässigkeit besitzt,

2. sichergestellt ist, dass folgende Personen die fachlichen Kenntnisse und Fähigkeiten haben, die für ihre jeweilige Tätigkeit erforderlich sind:

   a) die für die Versorgung und die Inaugenscheinnahme der Tiere verantwortlichen Personen und die zu ihrer Vertretung berechtigten Personen,

   b) die für den Transport der Tiere verantwortlichen Personen und die zu ihrer Vertretung berechtigten Personen sowie

   c) die für das Zurschaustellen der Tiere verantwortlichen Personen,

3. Haltungseinrichtungen vorhanden sind, die den Anforderungen nach § 3 entsprechen,

4. die verwendeten Transportmittel den Anforderungen nach § 4 Absatz 1 und 2 entsprechen und

5. erwartet werden kann, dass die Anforderungen eingehalten werden an:

   a) die Haltung nach § 2,

   b) die Beförderung nach § 4 Absatz 3 bis 10,

   c) das Training nach § 5.

(2) Die erforderlichen fachlichen Kenntnisse und Nachweise nach Absatz 1 Nummer 2 sind gegenüber der zuständigen Behörde durch geeignete Nachweise darzulegen oder in einem Fachgespräch nachzuweisen. Folgende Nachweise sind geeignet:

1. Nachweise zu Aus-, Fort- und Weiterbildungen mit der Beschreibung der Art, des Umfangs und der Inhalte der Schulungen und Prüfungen sowie

2. Nachweise zu bisherigen Tätigkeiten mit der Beschreibung der Art und des Umfangs der jeweiligen Tätigkeit.

§ 7

Beantragen der Erlaubnis

(1) Der Antrag auf Erteilung der Erlaubnis nach § 11 Absatz 1 Nummer 8 Buchstabe a und d des Tierschutzgesetzes für die Haltung und das Zurschaustellen von Tieren an wechselnden Orten ist von der antragstellenden Person schriftlich oder elektronisch zu stellen.

(2) In dem Antrag sind anzugeben:

1. die Namen und zustellfähige Anschriften der antragstellenden Person und der vertretungsberechtigten Person,

2. die Anschrift der Einrichtung, die der Haltung und dem Zurschaustellen von Tieren an wechselnden Orten dient,

3. die Namen und Anschriften der für die Versorgung und die Inaugenscheinnahme, der für die Beförderung sowie der für das Zurschaustellen von Tieren an wechselnden Orten verantwortlichen Personen,

4. die Beschreibung der beabsichtigten Tätigkeit,

5. die Art und jeweilige Anzahl der gehaltenen und der zur Schau gestellten Tiere,

6. Angaben zu den

   a) verwendeten Haltungseinrichtungen nach § 3 und

   b) für die Beförderung von Tieren genutzten Transportmitteln nach § 4 und

7. Nachweise nach § 6 Absatz 2, sofern vorhanden.

(3) Die zuständige Behörde kann weitere Angaben verlangen, soweit diese zur Entscheidung über den Antrag erforderlich sind.

§ 8

Erteilung und Aufhebung der Erlaubnis

(1) In dem Erlaubnisbescheid sind anzugeben:

1. die Namen und Anschriften

   a) der Person, die die Erlaubnis innehat, und der vertretungsberechtigten Person und

b) der für die Versorgung und die Inaugenscheinnahme, der für die Beförderung und der für das Zurschaustellen verantwortlichen Personen sowie

2. die Anzahl der gehaltenen und der zur Schau gestellten Tiere der jeweiligen Art.

(2) Die Erlaubnis kann, soweit es zum Schutz der Tiere erforderlich ist, unter Bedingungen und Auflagen erteilt werden. Insbesondere kann angeordnet werden:

1. eine Beschränkung der Tiere nach Art, Gattung oder Zahl,

2. die Verpflichtung, die Fortpflanzung von Tieren zu verhindern.

(3) Die Erlaubnis ist auf fünf Jahre befristet. Sie kann erneut erteilt werden. Die erneute Erlaubnis ist spätestens sechs Monate vor Ablauf der geltenden Erlaubnis zu beantragen.

(4) Die Erlaubnis ist zurückzunehmen, wenn nachträglich bekannt wird, dass bei der Erteilung eine Voraussetzung des § 6 nicht erfüllt worden ist. Die Erlaubnis ist zu widerrufen, wenn nachträglich eine Anforderung des § 6 nicht mehr erfüllt wird. Abweichend von Satz 2 kann das Ruhen der Erlaubnis angeordnet werden, wenn damit zu rechnen ist, dass die Gründe für den Widerruf in angemessener Frist beseitigt werden können. Im Übrigen bleiben die verwaltungsverfahrensrechtlichen Vorschriften über die Rücknahme und den Widerruf von Verwaltungsakten unberührt.

§ 9

Anzeige- und Mitführungspflichten

(1) Die Person, die die Erlaubnis innehat, hat der zuständigen Behörde unverzüglich anzuzeigen:

1. jeden Wechsel der übrigen der im Erlaubnisbescheid angegebenen Personen,

2. jede Änderung der Anschrift der Einrichtung, die der Haltung und dem Zurschaustellen von Tieren an wechselnden Orten dient,

3. jede Änderung des Bestandes der in § 1 Absatz 1 genannten Tiere,

4. jede Änderung der nach § 7 Absatz 1 Nummer 6 angegebenen Haltungseinrichtungen und Transportmittel und

5. die Einstellung der Haltung und des Zurschaustellens der Tiere nach § 11 Absatz 1 Satz 1 Nummer 8 Buchstabe a und d des Tierschutzgesetzes.

(2) Die zuständige Behörde widerruft die Erlaubnis innerhalb eines Monats ab Eingang der Änderungsanzeige, wenn auf Grund der angezeigten Änderungen nach Absatz 1 Nummer 1 die Voraussetzungen für die Erteilung der Erlaubnis nicht mehr vorliegen. Satz 1 gilt entsprechend für eine Änderung der nach § 6 Absatz 1 Nummer 3 und 4 vorzuhaltenden Haltungseinrichtungen und Transportmittel, es sei denn es ist ausgeschlossen, dass sich diese Änderung nachteilig auf das Wohlergehen der Tiere auswirkt.

(3) Der Erlaubnisbescheid ist von der die Erlaubnis innehabenden Person oder der vertretungsberechtigten Person bei der Haltung und dem Zurschaustellen von Tieren an wechselnden Orten mitzuführen.

§ 10

Löschung von Daten

(1) Die personenbezogenen Daten nach § 7 Absatz 2 Nummer 1 bis 3 und Absatz 3 sowie § 9 Absatz 1 Nummer 1 und 2 sind ein Jahr, nachdem die Person, die die Erlaubnis nach § 11 Absatz 1 Satz 1 Nummer 8 Buchstabe a und d des Tierschutzgesetzes innehat, die Einstellung der Haltung und des Zurschaustellens der Tiere nach § 9 Absatz 1 Nummer 5 angezeigt hat, von der ausstellenden Behörde unverzüglich zu löschen.

(2) Die personenbezogenen Daten nach § 7 Absatz 2 Nummer 1 bis 3 und Absatz 3 sind durch die ausstellende Behörde nach Eintritt der Unanfechtbarkeit der Ablehnung eines Antrags nach § 7 auf Erteilung einer Erlaubnis nach § 8 unverzüglich zu löschen.

§ 11

Aufzeichnungspflichten

(1) Die Person, die die Erlaubnis innehat, ist verpflichtet, Aufzeichnungen zu führen über:

1. die Art und die jeweilige Anzahl der zur Schau gestellten und der gehaltenen Tiere, aus denen sich der aktuelle Bestand ergibt,

2. die Herkunft der Tiere nach § 1, die ab dem Inkrafttreten dieser Verordnung zur Schau gestellt oder gehalten werden,

3. den Verbleib der Tiere nach § 1, die ab dem Inkrafttreten dieser Verordnung zur Schau gestellt oder gehalten werden, insbesondere über Versterben, Verkauf oder Abgabe an Dritte und

4. jede erfolgte tierärztliche Behandlung.

(2) Die Aufzeichnungen nach Absatz 1 sind schriftlich oder elektronisch zu führen und der zuständigen Behörde auf Verlangen vorzulegen. Die Aufzeichnungen nach Satz 1 Nummer 2 bis 4 sind ab dem Zeitpunkt der jeweiligen Aufzeichnung drei Jahre aufzubewahren. Vorbehaltlich anderer gesetzlicher Regelungen sind hierin enthaltene personenbezogene Daten nach Ablauf der Aufbewahrungsfrist unverzüglich, bei Speicherung in elektronischer Form, sofern technisch möglich, automatisiert, zu löschen.

§ 12

Übergangsvorschriften

(1) Die Erlaubnis nach § 11 Absatz 1 Satz 1 Nummer 8 Buchstabe a und d des Tierschutzgesetzes gilt demjenigen als vorläufig erteilt, dem vor dem … [einsetzen: Datum des Inkrafttretens dieser Verordnung] eine entsprechende Erlaubnis nach den Vorschriften des Tierschutzgesetzes erteilt worden ist. Die vorläufige Erlaubnis erlischt, wenn

1. nicht bis zum … [einsetzen: Angabe des Tages und Monats der Verkündung dieser Verordnung sowie die Jahreszahl des dritten auf die Verkündung folgenden Jahres] eine Erlaubnis beantragt wird oder

2. im Falle rechtzeitiger Antragstellung mit der Unanfechtbarkeit der Entscheidung über den Antrag.

Für die vorläufige Erlaubnis gelten abweichend von § 8 Absatz 4 für die Rücknahme und den Widerruf der Erlaubnis die verwaltungsverfahrensrechtlichen Vorschriften über die Rücknahme und den Widerruf von Verwaltungsakten.

(2) Abweichend von Absatz 1 Satz 1 bleibt eine bis zum … [einsetzen: Datum des Inkrafttretens dieser Verordnung] nach § 11 Absatz 1 Satz 1 Nummer 8 Buchstabe d des Tierschutzgesetzes erteilte Erlaubnis für das Zurschaustellen von Tieren an wechselnden Orten, die nach § 1 Absatz 2 gehalten und zur Schau gestellt werden dürfen, gültig, wenn der Behörde, die die Erlaubnis erteilt hat, diese Tiere unter Angabe von Art, Name, Alter, Geschlecht, Identifikationsmöglichkeit, Herkunft und Datum des Erwerbs bis zum … [einsetzen: Datum des ersten Tages des ersten auf das Inkrafttreten dieser Verordnung folgenden Kalendermonats] gemeldet werden. Absatz 1 Satz 3 gilt entsprechend.

§ 13

Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am … [einsetzen: Datum des ersten Tages des dritten auf die Verkündung folgenden Kalendermonats] in Kraft.

Der Bundesrat hat zugestimmt.

Bonn, den [Datum der Ausfertigung]

Die Bundesministerin für Ernährung und Landwirtschaft

Julia Klöckner

Anlage 2

Umfrage "Schutz von Wildtieren in reisenden Zirkussen"

Seite 1

Name Ihrer Behörde

Dieses Feld muss NICHT ausgefüllt werden. Falls ich mich für eventuelle Rückfragen an Sie wenden darf, geben Sie bitte zusätzlich Ihre Kontaktdaten an.

Seite 2

1. Wie viele Einwohner hat der Land- oder Stadtkreis, zu dem Ihre Behörde gehört? *

- ◯ bis 150.000 Elnwohner
- ◯ 150.000 bis 300.000 Einwohner
- ◯ mehr als 300.000 Einwohner

Seite 3

2. Wie viele reisende Zirkusse bzw. selbstständige Zirkusnummern mit Tieren haben Sie in den letzten 5 Jahren kontrolliert?

Bitte beziehen Sie die darauffolgenden Fragen auf diese kontrollierten Zirkusse bzw. Zirkusnummern.

Seite 4

3. Bei wie vielen der Zirkusse bzw. Zirkusnummern war ein Winterquartier vorhanden?

vorhanden:

unbekannt, ob vorhanden:

Seite 5

4. Wie viele der Zirkusse bzw. Zirkusnummern haben Wildtiere gehalten?

Bei der nächsten Frage (5.) sehen Sie, welche Tiere in dieser Umfrage als Wildtiere definiert sind. Wenn Sie noch weitere Tiere als Wildtiere definieren, können Sie diese bei "Weitere" eintragen.

5.a. Welche Wildtiere haben die Zirkusse bzw. Zirkusnummern gehalten?

- [ ] Giraffe
- [ ] Elefant
- [ ] Nashorn
- [ ] Flusspferd
- [ ] Primat
- [ ] Groß- oder Kleinkatze
- [ ] Bär
- [ ] Robbe
- [ ] Weitere:

5.b. Bitte geben Sie an, wie viele der Zirkusse bzw. Zirkusnummern diese Wildtiere gehalten haben.

Bei "Weitere" bitte jeweils das Tier und dazu die Anzahl an Zirkussen bzw. Zirkusnummern angeben.

Giraffe	
Elefant	
Nashorn	
Flusspferd	
Primat	
Groß- oder Kleinkatze	
Bär	
Robbe	
Weitere	

Seite 6

6.a. Welche Wildtiere sind NICHT im Zirkus bzw. in der Zirkusnummer aufgetreten, sondern wurden nur mitgeführt und gehalten?

- ☐ Giraffe
- ☐ Elefant
- ☐ Nashorn
- ☐ Flusspferd
- ☐ Primat
- ☐ Groß- oder Kleinkatze
- ☐ Bär
- ☐ Robbe
- ☐ Weitere: _____

6.b. Bitte geben Sie an, bei wie vielen der Zirkusse bzw. Zirkusnummern diese Wildtiere NICHT aufgetreten sind, sondern nur mitgeführt und gehalten wurden.

Bei "Weitere" bitte jeweils das Tier und dazu die Anzahl an Zirkussen bzw. Zirkusnummern angeben.

Giraffe	
Elefant	
Nashorn	
Flusspferd	
Primat	
Groß- oder Kleinkatze	
Bär	
Robbe	
Weitere	

Seite 7

7. Welche Arten von Auftritten hatten die Wildtiere? (z.B. nur Runden in den Manege laufen, Kunststücke aufführen, Besucher dürfen sie füttern oder auf ihnen reiten,…)

Bei "Weitere" bitte jeweils das Tier und dazu die Art von Auftritt angeben.

Giraffe	
Elefant	
Nashorn	
Flusspferd	
Primat	
Groß- oder Kleinkatze	
Bär	
Robbe	
Weitere	

Seite 8

8. Bei wie vielen der Zirkusse bzw. Zirkusnummern mussten Sie die Wildtierhaltung beanstanden?

Seite 9

9. Was waren die häufigsten Begründungen für die Beanstandung der Wildtierhaltung?

- ☐ Anforderungen an das/die Gehege und/oder Manege waren nicht erfüllt
- ☐ Transportmöglichkeiten waren unzureichend
- ☐ Beschäftigung der Wildtiere war unzureichend
- ☐ Fütterung/Ernährung der Wildtiere war unzureichend
- ☐ Gesundheitszustand der Wildtiere war unzureichend
- ☐ Weitere:

Seite 10

10. Welche Konsequenzen gab es für die Wildtierhalter?

- ☐ Anordnung nach §16a TierSchG
- ☐ Rücknahme der Erlaubnis nach §11 TierSchG
- ☐ Verwarnung ohne Verwarnungsgeld
- ☐ Verwarnung mit Verwarnungsgeld
- ☐ Bußgeld
- ☐ Strafanzeige
- ☐ Weitere: _____

Seite 11

Welchen Inhalt hatten die Anordnungen nach §16a TierSchG?

_____

Seite 12

11. Welche Probleme traten bei der Überprüfung der Umsetzung der Anordnungen nach §16a TierSchG zur Mängelbeseitigung am häufigsten auf?

_____

Seite 13

12. Durch das Zentrale Zirkusregister sollte die Zusammenarbeit der Veterinärämter verbessert und so eine bessere Überwachung der Einhaltung der tierschutzrechtlichen Bestimmungen im Zirkus ermöglicht werden.

Wurde dieses Ziel erreicht? *

◯ komplett ◯ überwiegend ◯ teilweise ◯ überwiegend nicht ◯ überhaupt nicht ◯ keine Angabe

Seite 14

13. Was wäre Ihrer Meinung nach nötig, um eine Verbesserung der Überwachung zu erreichen?

Seite 15

14. Halten Sie die vorhandenen gesetzlichen Eingriffsmöglichkeiten für die Gewährleistung des Schutzes von Tieren in fahrenden Zirkussen für ausreichend? *

◯ komplett ◯ überwiegend ◯ teilweise ◯ überwiegend nicht ◯ überhaupt nicht ◯ keine Angabe

Seite 16

15. Welche zusätzlichen Eingriffsmöglichkeiten würden Sie sich wünschen?

Seite 17

Im November 2020 hat das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft einen Gesetzentwurf vorgestellt, der unter anderem ein Verbot der Zurschaustellung von Giraffen, Elefanten, Nashörnern, Flusspferden sowie Primaten und Großbären an wechselnden Orten vorsieht (BR-Drucksache 402/21). Dabei umfasst das Verbot nur die Zurschaustellung, nicht aber das Mitführen und Halten der Wildtiere.

16.a. Wie stehen Sie zum Verbot der Zurschaustellung von Wildtierarten im Zirkus?

Die Zurschaustellung sollte...

- ☐ bei keiner Wildtierart verboten werden.
- ☐ bei allen Wildtierarten verboten werden.
- ☐ bei folgenden Wildtierarten verboten werden.

  Wildtierarten:

  ☐ _____

16.b. Warum sind Sie dieser Meinung?

_____

17.a. Wie stehen Sie zum Verbot der Mitführung und Haltung von Wildtierarten im Zirkus?

Die Mitführung und Haltung sollte...

- ☐ bei keiner Wildtierart verboten werden.
- ☐ bei allen Wildtierarten verboten werden.
- ☐ bei folgenden Wildtierarten verboten werden.

  Wildtierarten:

  ☐ _____

17.b. Warum sind Sie dieser Meinung?

_____

Seite 18

Falls Sie noch weitere Anmerkungen haben, dürfen Sie dieses Feld gerne dafür nutzen:

Seite 19

Vielen Dank, dass Sie sich Zeit genommen haben, um an meiner Umfrage teilzunehmen!

» **Umleitung auf Schlussseite von Umfrage Online** (ändern)

Literaturverzeichnis

Bernatzky, Günther: Schmerz bei Tieren, in: Sambraus, Hans Hinrich / Steiger, Andreas: Das Buch vom Tierschutz, 1997.

Berufsverband der Tierlehrer e.V.: Stellungnahme zur geplanten Verordnung zum Schutz von Tieren bei der Haltung und bei dem Zurschaustellen an wechselnden Orten, 2020; https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Glaeserne-Gesetze/Stellungnahmen/TierSchZirkV_Berufsverband_Tierlehrer.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [01.09.2021] (zitiert als BdT, Stellungnahme Tierschutz-Zirkusverordnung) (Anlage 27).

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: Leitlinien für die Haltung, Ausbildung und Nutzung von Tieren in Zirkusbetrieben oder ähnlichen Einrichtungen, 2000; https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Tiere/Tierschutz/Gutachten-Leitlinien/HaltungZirkustiere.pdf;jsessionid=1988548762D62E6840AF770F87313C0E.live841?__blob=publicationFile&v=2 [07.09.2021] (zitiert als BMELV, Zirkusleitlinien) (Anlage 12).

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft: Gutachten über Mindestanforderungen an die Haltung von Säugetieren, 2014; https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Tiere/Tierschutz/HaltungSaeugetiere.pdf;jsessionid=688353B13E52C9F7FED5015F5E69B4B0.live841?__blob=publicationFile&v=7 [07.09.2021] (zitiert als BMEL, Säugetiergutachten) (Anlage 15).

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft: Mehr Tierschutz in der Manege, 2020; https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/234-verbot-wildtiere-zirkus.html [06.09.2021] (Anlage 40).

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft: Tierschutzgutachten/ Tierschutzleitlinien; https://www.bmel.de/DE/themen/tiere/tierschutz/tierschutzgutachten-tierschutzleitlinien.html [01.09.2021] (Anlage 13).

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft: Aufbau des öffentlichen Veterinärwesens auf der Bundesebene; https://www.bmel.de/DE/themen/tiere/tiergesundheit/veterinaerwesen-aufbau-bund.html;jsessionid=204FCD6D7272256C12C68FBFAA8C9D32.live922 [02.09.2021] (Anlage 29).

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft: Aufbau des öffentlichen Veterinärwesens auf der Länderebene; https://www.bmel.de/DE/themen/tiere/tiergesundheit/veterinaerwesen-aufbau-laender.html [02.09.2021] (Anlage 30).

Bundestierärztekammer e.V.: Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft: Verordnung zum Schutz von Tieren bei der Haltung und bei dem Zurschaustellen an wechselnden Orten (Tierschutz-Zirkusverordnung – TierSchZirkV), 2020; https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Glaeserne-Gesetze/Stellungnahmen/TierSchZirkV_Bundestieraerztekammer.pdf?__blob=publicationFile&v=1 [02.09.2021] (zitiert als BTK, Stellungnahme Tierschutz-Zirkusverordnung) (Anlage 32).

Burgi, Martin: Kommunalrecht, 6. Auflage, 2019.

Caspar, Johannes / Geissen, Martin: Das neue Staatsziel „Tierschutz" in Art. 20a GG, in: NVwZ, 2002, S. 913-917.

Change.org: Petition „Bundesweites Wildtierverbot im Zirkus"; https://www.change.org/p/bundesweites-wildtierverbot-im-zirkus?redirect=false [04.09.2021] (Anlage 4).

Circus Voyage: Tierhaltung; http://www.circus-voyage.de/tierhaltung.html [06.09.2021] (Anlage 16).

Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste: Sachstand: Wildtierhaltung im Zirkus, 2015; https://www.bundestag.de/resource/blob/405890/280668d0fd13788652c3506a36875b8a/wd-5-123-15-pdf-data.pdf [02.09.2021] (zitiert als Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Sachstand: Wildtierhaltung im Zirkus) (Anlage 7).

Die Bundesversammlung – Das Schweizer Parlament: Stellungnahme des Bundesrates vom 20.05.2015 zur Motion 15.3296, 2015; https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20153296 [01.09.2021] (Anlage 17).

Dietlein, Johannes / Pautsch, Arne (Hrsg.): BeckOK Kommunalrecht Baden-Württemberg, 14. Edition, 2021.

Dudenredaktion (Hrsg.): Duden Das Herkunftswörterbuch, 6. Auflage, 2020.

Dudenredaktion (Hrsg.): Duden Das Bedeutungswörterbuch, 3. Auflage, 2002.

Epping, Volker / Hillgruber, Christian (Hrsg.): BeckOK Grundgesetz, 47. Edition, 2021.

Eurogroup for Animals: Wild animals in EU circuses, Problems, risks and solutions, 2021; https://www.eurogroupforanimals.org/sites/eurogroup/files/2021-03/%5BNew%5D%20E4A-Circus_Report-2021.pdf [02.09.2021] (zitiert als Eurogroup for Animals: Wild animals in EU circuses) (Anlage 43).

Europäische Kommission: Vertragsverletzungsverfahren; https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure_de [02.09.2021] (Anlage 50).

Europäische Kommission: Einrichtung der EU-Plattform für Tierschutz: Fragen und Antworten zum Tierschutz, 2017;

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/MEMO_17_1426 [02.09.2021] (Anlage 55).

Europäisches Parlament: EU-Gesetze für Tierschutz und Tierwohl (Videos); https://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/society/20200624STO81911/eu-gesetze-fur-tierschutz-und-tierwohl-videos [02.09.2021] (Anlage 53).

Europäisches Parlament: Antwort E-009801/2015(ASW) von Vytenis Andriukaitis im Namen der Kommission auf die Anfrage zur schriftlichen Beantwortung E-009801-15 von Arne Gericke (ECR), 2015; https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2015-009801-ASW_DE.html [02.09.2021] (Anlage 56a/Anlage 56b).

Europäisches Parlament: Mitteilung an die Mitglieder zur Petition 0103/2013, eingereicht von Joron Dominique, französischer Staatsangehörigkeit, zum Verbot der Nutzung von Tieren in Zirkussen in der EU, 2014; https://www.europarl.europa.eu/RegData/commissions/peti/communication/2014/529943/PETI_CM(2014)529943_DE.pdf [02.09.2021] (zitiert als Europäisches Parlament, Mitteilung an die Mitglieder zur Petition 0103/2013, zum Verbot der Nutzung von Tieren in Zirkussen in der EU) (Anlage 54).

Europäisches Parlament: Antwort P-4732/2005(ASW) von Charlie McCreevy im Namen der Kommission auf die Schriftliche Anfrage P-4732/05 von Karin Resetarits (ALDE), 2006; https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-6-2005-4732-ASW_DE.html [02.09.2021] (Anlage 48a/Anlage 48b).

Gräfe und Unzer Verlag: GU-Autoren, Immanuel Birmelin; https://www.gu.de/gu-autoren/immanuel-birmelin/ [01.09.2021] (Anlage 14).

Groteloh, Philipp: Entwurf einer Verordnung zum Schutz von Tieren bei der Haltung und bei dem Zurschaustellen an wechselnden Orten, Az.: 321-34308/00227, 2020; https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Glaeserne-Gesetze/Stellungnahmen/TierSchZirkV_Rechtsgutachten_iA_VdCU_VdT.pdf?__blob=publicationFile&v=4 [02.09.2021] (zitiert als Groteloh, Stellungnahme Tierschutz-Zirkusverordnung) (Anlage 36).

Helbich, Julius: Rechtsfragen der Widmung öffentlicher Einrichtungen, in: JuS, 2017, S. 507-512.

Helbich, Julius / Schübel-Pfister, Isabel: Fortgeschrittenenhausarbeit – Öffentliches Recht: Verwaltungsrecht – Zirkus um den Zirkus, in: JuS, 2017, S. 520-528 (zitiert als Helbich/Schübel-Pfister, Zirkus um den Zirkus).

Hirt, Almuth / Maisack, Christoph / Moritz, Johanna: Tierschutzgesetz Kommentar, 3. Auflage, 2016.

Höpner, Martin: Dürfen europäische Gesetze Grundfreiheiten einschränken?, in: MPIfG Discussion Paper 21/2, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, 2021.

International Association for the Study of Pain: Pain terms, Definition of pain; https://www.iasp-pain.org/resources/terminology/#pain [02.09.2021] (Anlage 8).

Jantschke, Fritz: Zoo- und Zirkustiere, in: Sambraus, Hans Hinrich / Steiger, Andreas: Das Buch vom Tierschutz, 1997.

Jarass, Hans / Pieroth, Bodo / Kment, Martin: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Kommentar, 16. Auflage, 2020 (zitiert als Jarass/Pieroth/Kment, Grundgesetz Kommentar).

Kluge, Hans-Georg (Hrsg.): Tierschutzgesetz Kommentar, 2002.

Kommunikationsplattform VerbraucherInnengesundheit: Verbot von Wildtieren im Zirkus;

https://www.verbrauchergesundheit.gv.at/tiere/tierschutz/zirkus/zirkus.html [02.09.2021] (Anlage 52).

Kunze, Richard / Katz, Alfred u.a.: Gemeindeordnung für Baden-Württemberg Kommentar, Loseblatt, 4. Auflage, Stand 29. Lfg., Oktober 2020.

Kurt, Fred / Garai, Marion: Stereotypies in Captive Asian Elephants – A Symptom of Social Isolation, in: Scientific Progress Reports, 2001, S. 57-63 (zitiert als Kurt/Garai: Stereotypies in Captive Asian Elephants) (Anlage 20).

Lange, Klaus: Kommunale öffentliche Einrichtungen im Licht der neueren Rechtsprechung, in: DVBl, 2014, S. 753-758.

Lorz, Albert / Metzger, Ernst: Tierschutzgesetz Kommentar, 7. Auflage, 2019.

Maisack, Christoph: Ergänzung der Stellungnahme „Zirkusse mit Wildtieren in kommunalen öffentlichen Einrichtungen“ vom 10.07.2015, 2017; https://mlr.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mlr/intern/dateien/PDFs/SLT/Ergaenzung_Stellungnahme_Zirkusse.pdf [01.09.2021] (zitiert als Maisack, Ergänzung der Stellungnahme „Zirkusse mit Wildtieren in kommunalen öffentlichen Einrichtungen“) (Anlage 28).

Marschner, Ulrike u.a.: Handbuch Tiertransporte, Vollzugshinweise zur Verordnung (EG) Nr. 1/2005 des Rates vom 22. Dezember 2004 über den Schutz von Tieren beim Transport und damit zusammenhängenden Vorgängen ...und zur Tierschutztransportverordnung vom 11.2.2009, Stand 2017, 2018, 2019 und 2020 (zitiert als Marschner u.a., Handbuch Tiertransporte) (Anlage 21/Anlage 22/Anlage 23/Anlage 25).

Mason, Georgia J.: Stereotypies: a critical review, in: Animal Behaviour, 1991, 41, S. 1015-1037 (Anlage 19).

Maunz, Theodor / Düring, Günter u.a.: Grundgesetz Kommentar, Loseblatt, Stand 94. Lfg., Januar 2021.

Österreichisches Bundesministerium für Gesundheit, Familie und Jugend: Tierschutzbericht an den Nationalrat 2005/2006, 2007 (Anlage 49).

Österreichisches Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz: Allgemeines zum Tierschutzgesetz; https://www.sozialministerium.at/Themen/Gesundheit/Tiergesundheit/Tierschutz.html [02.09.2021] (Anlage 45).

Österreichisches Parlament: Volksbegehren zur Schaffung eines Bundes-Tierschutzgesetzes, 171 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XX. GP, 1996; https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XX/I/I_00171/fname_139053.pdf [02.09.2021] (Anlage 46).

Österreichisches Parlament: Beschluss des Nationalrates, 446 der Beilagen XXII. GP, 2004; https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXII/BNR/BNR_00199/fname_021476.pdf [02.09.2021] (Anlage 47).

Penz, Marco: „Wildtierverbote“ für Zirkusbetriebe in der kommunalen Praxis, in: KommJur, 2017, S. 241-245.

PETA Deutschland e.V.: Wildtiere in Zirkussen: In diesen Kommunen und Ländern ist die Haltung verboten, 2021; https://www.peta.de/themen/verbotwildtiereimzirkus/ [02.09.2021] (Anlage 44).

Richter, Thomas u.a.: Wildtiere in Menschenhand Überlegungen zum moralisch-rechtlichen und biologischen Status von Wildtieren, in: DTBl, 2012, S. 1550-1553 (zitiert als Richter, Wildtiere in Menschenhand) (Anlage 6).

Sachs, Michael (Hrsg.): Grundgesetz Kommentar, 8. Auflage, 2018.

Sambraus, Hans Hinrich: Normalverhalten und Verhaltensstörungen, in: Sambraus, Hans Hinrich / Steiger, Andreas: Das Buch vom Tierschutz, 1997.

Theophil, Daniela: Haltungsbedingungen von Zirkustieren in 25 Zirkussen in der Bundesrepublik Deutschland, Tierärztliche Hochschule Hannover, Dissertation, 2008.

Tierärztliche Vereinigung für Tierschutz e.V.: Entwurf einer Verordnung zum Schutz von Tieren bei der Haltung und bei dem Zurschaustellen an wechselnden Orten (Tierschutz-Zirkusverordnung – TierSchZirkV), Stellungnahme der Tierärztlichen Vereinigung für Tierschutz e.V. (TVT), 2020; https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Glaeserne-Gesetze/Stellungnahmen/TierSchZirkV_Tieraerztl_Verein_f_Tierschutz.pdf?__blob=publicationFile&v=1 [02.09.2021] (zitiert als TVT, Stellungnahme Tierschutz-Zirkusverordnung) (Anlage 41).

Tschanz, B.: Bedarfsdeckung und Schadensvermeidung – ein ethologisches Konzept, in: KTBL-Schrift 319, Aktuelle Arbeiten zur artgemäßen Tierhaltung 1986, S. 9-17 (zitiert Tschanz, Bedarfsdeckung und Schadensvermeidung) (Anlage 10).

Verband deutscher Circusunternehmen e.V.: Stellungnahme zum Referentenentwurf der Tierschutz-Zirkusverordnung, 2020; https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Glaeserne-Gesetze/Stellungnahmen/TierSchZirkV_Verband_dt_Circus_Unternehmen.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [06.09.2021] (zitiert als VdCU, Stellungnahme Tierschutz-Zirkusverordnung) (Anlage 42).

Verschiedene Tierschutzorganisationen: Gemeinsame Stellungnahme zum Referentenentwurf einer „Verordnung zum Schutz von Tieren bei der Haltung und bei dem Zurschaustellen an wechselnden Orten“ (Tierschutz-Zirkusverordnung – TierSchZirkV) des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft, 2020; https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Glaeserne-

Gesetze/Stellungnahmen/TierSchZirkV_Tierschutzverbaende_gemeinsam .pdf?__blob=publicationFile&v=1 [02.09.2021] (zitiert als Tierschutzorganisationen: Gemeinsame Stellungnahme Tierschutz-Zirkusverordnung) (Anlage 39).

Von Mangoldt, Hermann / Klein, Friedrich / Starck, Christian: Grundgesetz Kommentar, 7. Auflage, 2018.

Wiesner, Henning / von Hegel, Gisela: Zur Immobilisation von Giraffen, in: Tierärztliche Praxis, 1989, Jahrgang 17, S. 97-100 (Anlage 26).

Wollenteit, Ulrich / Pietsch, Thomas: Verbot der Wildtierhaltung in Zirkusunternehmen: Verfassungsrechtliche und europarechtliche Aspekte, in: ZRP, 2010, S. 97-100 (zitiert als Wollenteit/Pietsch, Verbot der Wildtierhaltung in Zirkusunternehmen).

ZDF Presseportal: ZDF-Magazin "Frontal 21": Mehrheit der Deutschen gegen Wildtiere im Zirkus, 2015; https://presseportal.zdf.de/pressemitteilung/mitteilung/zdf-magazin-frontal-21-mehrheit-der-deutschen-gegen-wildtiere-im-zirkus/ [04.09.2021] (Anlage 3).

Erklärung der Verfasserin

„Ich versichere, dass ich diese Bachelorarbeit selbständig und nur unter Verwendung der angegebenen Quellen und Hilfsmittel angefertigt habe. Die aus anderen Quellen direkt oder indirekt übernommenen Daten und Konzepte sind unter Angabe der Quelle gekennzeichnet. Mir ist bekannt, dass meine Abschlussarbeit von Seiten der Hochschule mit einer Plagiatssoftware überprüft werden kann.“

Datum, Unterschrift