



---

## Sachstand

---

### **Kommunales Wildtierverschbot in Zirkussen** Bundesrechtliche Regelungen zum Tierschutz

**Kommunales Wildtierverbot in Zirkussen**

Bundesrechtliche Regelungen zum Tierschutz zum Tierschutz

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 023/17  
Abschluss der Arbeit: 07. März 2017  
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft und Verkehr, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

## 1. Einleitung

Gefragt ist, ob eine Kommune ein **Wildtierverschmelzung** bzw. **generelles Tierverschmelzung** in Zirkussen beschließen kann.<sup>1</sup>

Jüngst hat das **Verwaltungsgericht (VG) Hannover** mit Beschluss vom 12. Januar 2017 (Az. 1 B 7215/16)<sup>2</sup> entschieden, dass es einer Kommune nicht gestattet sei, im Rahmen einer Widmung einer öffentlichen Einrichtung ein Wildtierverschmelzung in Zirkussen zu beschließen, da sich eine Widmung ausschließlich auf kommunale Angelegenheiten beziehen dürfe.<sup>3</sup> Ein Wildtierverschmelzung in Zirkussen könne nur vom Bundesgesetzgeber geregelt werden.

Der Entscheidung lag folgender Sachverhalt zugrunde: Ein Zirkusunternehmen, das über eine gültige tierschutzgesetzliche Erlaubnis zum Zurschaustellen von Tieren verfügte und in einem Gastspiel auch Wildtiere vorführen wollte, beantragte bei der Stadt Hameln, eine kommunale Fläche für ihre Veranstaltungen nutzen zu dürfen. Der Rat der Stadt Hameln beschloss, dass kommunale Flächen nur noch für Zirkusbetriebe zur Verfügung gestellt werden sollten, die keine Tiere wildlebender Arten mit sich führten. Der Antrag des Zirkusunternehmens auf Nutzung der in Rede stehenden öffentlichen Einrichtung wurde von der Gemeinde abgelehnt.

Das VG Hannover hat in der Begründung seiner Entscheidung u.a. ausgeführt, dass ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über die begehrte Nutzung einer öffentlichen Einrichtung nach dem einschlägigen Kommunalrecht (hier: § 30 Abs. 1 Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz - NKomVG<sup>4</sup>) bestehe, wenn dem keine „bestehenden Vorschriften“ entgegenstünden. Die von der Antragstellerin begehrte Nutzung bewege sich im Rahmen der geltenden Vorschrif-

- 
- 1 Siehe hierzu eine Auflistung kommunaler Beschlüsse, die Flächenvergaben an Zirkusse mit Wildtieren untersagen, unter: <http://www.peta.de/verbotwildtiereimzirkus>; weitere Informationen zu Thema: Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Wildtierhaltung im Zirkus, Sachstand WD 5 WD 5 - 3000 - 123/15, abzurufen unter: <https://www.bundestag.de/blob/405890/280668d0fd13788652c3506a36875b8a/wd-5-123-15-pdf-data.pdf>.
  - 2 Abzurufen unter: <https://www.juris.de>. Die Entscheidung zitiert weitere Rechtsprechung zu der Thematik: VG Darmstadt, Beschluss vom 19. Februar 2013 (Az. 3 L 89/13.DA), abzurufen unter: <https://www.juris.de>; VG Chemnitz, Beschluss vom 30. Juli 2008 (Az. 1 L 206/08), abzurufen unter: <https://www.juris.de>; VG München, Urteil vom 6. August 2014 (Az. M 7 K 13.2449), abzurufen unter: <https://www.juris.de>. Ergänzend hierzu eine weitere Entscheidung: VG Düsseldorf, Beschluss vom 06. Februar 2017 (Az. 18 L 213/17), abzurufen unter: <https://www.juris.de>. Das Gericht befasst sich allerdings in seinem Beschluss nicht mit der Frage der Rechtmäßigkeit eines kommunalen Wildtierverschmelzunges, weil das Verbot nach dem hier zugrundeliegenden Sachverhalt erst für zeitlich später gestellte Anträge beschlossen worden sei. Es verpflichtet die Antragsgegnerin im Wege der einstweiligen Anordnung daher, der Antragstellerin Zugang zu einem bestimmten Platz, zum Zwecke der Durchführung eines Zirkusgastspiels ohne Beschränkungen der mitzuführenden Tiere zu gewähren und einen entsprechenden Nutzungsvertrag abzuschließen.
  - 3 VG Hannover, Beschluss vom 12. Januar 2017 (Az. 1 B 7215/16), abzurufen unter: <https://www.juris.de>, Leitsatz.
  - 4 Vom 17. Dezember 2010 (Nds. GVBl. S. 576), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 26. Oktober 2016 (Nds. GVBl. S. 226), abzurufen unter: <http://www.mi.niedersachsen.de/themen/kommunen/kommunalverfassungsgesetz/niedersaechsisches-kommunalverfassungsgesetz-nkomvg-93407.html>.

ten, denn das per Ratsbeschluss ergangene allgemeine Verbot, öffentliche Einrichtungen Zirkussen mit Wildtieren nicht weiter zur Verfügung zu stellen und damit den Widmungszweck zu beschränken, sei rechtsfehlerhaft. Insbesondere gebe es **keine ausreichende Rechtsgrundlage** für diese **grundrechtseinschränkende** Begrenzung der Widmung. Eine **satzungs- oder ratsbeschlussmäßige** Regelung sei **nicht ausreichend**. Es fehle an einer formell gesetzlichen Ermächtigung. Im Übrigen dürfe eine Widmungsbeschränkung nur auf Erwägungen gestützt werden, die kompetenzrechtlich in die Zuständigkeit der Kommune fielen. Ein **Wildtierversbot in Zirkussen** müsse **bundesgesetzlich** - im **Tierschutzgesetz (TierSchG)**<sup>5</sup>- geregelt sein.

Zutreffend hat das Gericht festgestellt, dass es derzeit keine bundesgesetzlichen Verbotsregelungen für die Haltung und das Zurschaustellen von Wildtieren in Zirkussen gebe. Die einschlägigen Bestimmungen des Tierschutzgesetzes werden nachfolgend skizziert. Ob die Kommune auf kommunalrechtlicher Grundlage berechtigt ist zu beschließen, kommunale Flächen nur an Zirkusse ohne Wildtiere bzw. gänzlich ohne Tiere zur Verfügung zu stellen, wird in einem Sachstand des Fachbereichs WD 3 – Verfassung und Verwaltung (WD 3 – 3000 – 058/17) geklärt.

## 2. Tierschutzgesetzliche Bestimmungen zur Haltung von Tieren in Zirkussen

### 2.1. Präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt nach § 11 Abs. 1 TierSchG

Das **Zurschaustellen von Tieren**, wie dies in Darbietungen von Zirkusunternehmen geschieht, ist nach **§ 11 Abs. 1 Nr. 8d) S. 1 TierSchG** erlaubnispflichtig.<sup>6</sup>

Auf einen entsprechenden Antrag eines Zirkusunternehmens prüft die zuständige Behörde unter Beteiligung des beamteten Tierarztes – und erforderlichenfalls weiterer Sachverständiger – die örtlichen Verhältnisse durch Inaugenscheinnahme daraufhin, ob die der Tätigkeit dienenden Räume und Einrichtungen dem § 2 TierSchG<sup>7</sup> entsprechen. Hierzu können u.a. die vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten oder von den obersten Landesbehörden

---

5 Neugefasst durch Bek. v. 18. Mai 2006 (BGBl I 1206, 1313), zuletzt geändert durch Art. 4 Abs. 87 G v. 18. Juli 2016 (BGBl I 1666).

6 § 11 Abs. 1 Nr. 4 TierSchG ist für die Haltung und das Zurschaustellen von Tieren in Zirkussen nicht einschlägig, da es sich nicht um eine „andere Einrichtung“ im Sinne dieser Vorschrift handelt, vgl. Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Tierschutzgesetzes vom 9. Februar 2000 zu § 11 Abs. 1 Nr. 2a) TierSchG a.F., der dem geltenden § 11 Abs. 1 Nr. 4 TierSchG entspricht, abzurufen unter: [http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund\\_09022000\\_32135220006.htm](http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_09022000_32135220006.htm), Dort heißt es unter Nr. 12.2.1.2: „*Zoologische Gärten und andere Einrichtungen, in denen Tiere gehalten und zur Schau gestellt werden, sind durch die Schaustellung und darüber hinaus dadurch gekennzeichnet, dass sie*  
– auf Dauer angelegt sind,  
– der Haltung von Tieren wildlebender Arten dienen und  
– der Öffentlichkeit zugänglich sind (Nummer 2a).  
Hierzu gehören **nicht Zirkusbetriebe** und der Zoofachhandel.“ (Hervorhebung durch Verfasser).

7 § 2 TierSchG lautet:  
„Wer ein Tier hält, betreut oder zu betreuen hat,  
1. muss das Tier seiner Art und seinen Bedürfnissen entsprechend angemessen ernähren, pflegen und verhaltensgerecht unterbringen,  
2. darf die Möglichkeit des Tieres zu artgemäßer Bewegung nicht so einschränken, dass ihm Schmerzen oder vermeidbare Leiden oder Schäden zugefügt werden,

herausgegebenen einschlägigen Gutachten in der jeweils aktuellen Fassung zugrunde gelegt werden, ebenso von Fachverbänden erstellte Unterlagen (zu den einschlägigen Leitlinien für Zirkusse siehe im Einzelnen Gliederungspunkt 2.3).<sup>8</sup>

In Bezug auf Zirkusunternehmen, die regelmäßig Vorführungen mit Tieren an unterschiedlichen Orten abhalten, ist des Weiteren die einschränkende Regelung des **§ 11 Abs. 1 Nr. 8d) S. 2 TierSchG** einschlägig. Hiernach darf für das **Zurschaustellen** von Tieren **an wechselnden Orten** die Erlaubnis nach § 11 Abs 1 Nr. 4 TierSchG oder nach § 11 Abs. 1 Nr. 8 d) S. 1 TierSchG nur insoweit erteilt werden, als die Tiere nicht einer Art angehören, deren Zurschaustellen an wechselnden Orten auf Grund einer Rechtsverordnung nach Absatz 4 verboten ist.

## 2.2. Verordnungsermächtigung nach § 11 Abs. 4 TierSchG

Nach § 11 Abs. 4 TierSchG wird das Bundesministerium (gemäß § 2a Abs. 1 TierSchG das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft - BMEL) ermächtigt,

*„durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates das Zurschaustellen von Tieren wildlebender Arten an wechselnden Orten zu beschränken oder zu verbieten, soweit die Tiere der jeweiligen Art an wechselnden Orten nur unter erheblichen Schmerzen, Leiden oder Schäden gehalten oder zu den wechselnden Orten nur unter erheblichen Schmerzen, Leiden oder Schäden befördert werden können. 2Eine Rechtsverordnung nach Satz 1*

*1. darf nur erlassen werden, soweit den in Satz 1 bezeichneten erheblichen Schmerzen, Leiden oder Schäden durch andere Regelungen, insbesondere solche mit Anforderungen an die Haltung oder Beförderung der Tiere, nicht wirksam begegnet werden kann,*

*2. muss vorsehen, dass Tiere, die zum Zeitpunkt des Erlasses der Verordnung gehalten werden, von dem Verbot nur dann erfasst werden, wenn keine Möglichkeiten bestehen, die erheblichen Schmerzen, Leiden oder Schäden bei diesen Tieren auf ein vertretbares Maß zu vermindern.“*

Eine auf diese Ermächtigungsgrundlage gestützte **Verbotsverordnung ist bislang nicht erlassen worden**. Eine solche wäre im Übrigen auch nur hinsichtlich der **Regelung eines Wildtierverbotes in Zirkussen** von der Verordnungsermächtigung des § 11 Abs. 4 TierSchG gedeckt. Ein durch Rechtsverordnung angeordnetes Wildtierverbot unterliegt zudem noch den oben im Wortlaut wiedergegebenen **weiteren Einschränkungen der Verordnungsermächtigung** (erhebliche Schmer-

---

*3. muss über die für eine angemessene Ernährung, Pflege und verhaltensgerechte Unterbringung des Tieres erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten verfügen.“*

8 Vgl. Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Tierschutzgesetzes vom 9. Februar 2000 zu § 11 Abs. 1 Nr. 3 TierSchG a.F., abzurufen unter: [http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund\\_09022000\\_32135220006.htm](http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_09022000_32135220006.htm), Nr. 12.2.4.1.

zen, Leiden oder Schäden für die Tiere, keine milderen Abhilfemaßnahmen). Ein **generelles Verbot des Zurschaustellens von Tieren in Zirkussen** ist - auf diese Ermächtigungsgrundlage gestützt - **nicht möglich**.<sup>9</sup>

### 2.3. Weitere Schutzbestimmungen für Wildtiere in Zirkussen

Ergänzend wird auf bestehende Schutzbestimmungen für Wildtiere in Zirkussen hingewiesen: So wurde gemäß § 16 Abs. 6 S. 2 und 3 i.V.m. § 16b Abs. 1 Satz 2 TierSchG die Verordnung über die Registrierung von Erlaubnissen zur Zurschaustellung von Tieren an wechselnden Orten (**Zirkusregisterverordnung** - ZirkRegV)<sup>10</sup> erlassen. Damit soll es den zuständigen Behörden ermöglicht werden, die Einhaltung tierschutzrechtlicher Vorschriften besser durchsetzen zu können. Vor dem Inkrafttreten der Zirkusregisterverordnung hatten nämlich die zuständigen Behörden der Länder vielfach nicht den Überblick über Existenz und Inhalt der Erlaubnisse zur Tierhaltung und zum Zurschaustellen in Zirkussen und über das Ergebnis etwaiger Kontrollen. Die nach der Verordnung erhobenen Daten werden in einer zentralen Datenbank erfasst, um so die Informationen zu bündeln und schnell abrufbar zur Verfügung zu stellen. Die Erfahrungen bei der Umsetzung der Zirkusregisterverordnung werden gesammelt und ausgewertet.<sup>11</sup>

Außerdem hat das BMEL **Leitlinien für die Haltung, Ausbildung und Nutzung von Tieren in Zirkusbetrieben oder ähnlichen Einrichtungen**<sup>12</sup> herausgegeben, die die Ländern beim Vollzug der tierschutzgesetzlichen Bestimmungen unterstützen sollen, indem sie die allgemeinen Anforderungen des Tierschutzgesetzes konkretisieren, und Zirkusunternehmen sowie Überwachungsbehörden als Orientierungshilfe dienen (siehe auch oben Gliederungspunkt 2.1).

Die Autoren des Leitliniengutachtens unterstützen ausdrücklich die Forderung, in Zirkussen oder in mobilen Tierhaltungen **keine Menschenaffen, Tümmler, Delfine, Greifvögel, Flamingos oder Pinguine** zu halten oder mitzuführen. Für die Haltung oder das Mitführen dieser Tiere in Zirkussen oder in mobilen Tierhaltungen sollte nach ihrer Ansicht keine neuen tierschutzrechtliche Erlaubnis mehr erteilt werden. Gleiches gelte für **Nashörner und Wölfe**.<sup>13</sup>

---

9 Ein allgemeines Tierverbot in Zirkussen dürfte im Übrigen auch verfassungsrechtlich unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit eines solchen Eingriffs in die Berufs- und Eigentumsfreiheit der Zirkusunternehmen (Art. 12, 14 GG) problematisch sein, siehe zur verfassungsrechtlichen Problematik bezogen auf Wildtiere: Wollenleit/Pietsch, Verbot der Wildtierhaltung in Zirkusunternehmen: Verfassungsrechtliche und europarechtliche Aspekte, ZRP 2010, S. 97 ff, S. 98 f.

10 Vom 6. März 2008 (BGBl. I S. 376), geändert durch Art. 5 der Verordnung vom 12. Dezember 2013 (BGBl. I S. 4145), abzurufen unter: <http://www.gesetze-im-internet.de/zirkregv/>.

11 Vgl. hierzu die Erläuterungen des BMEL in seinem Internetauftritt, abzurufen unter: [https://www.bmel.de/DE/Tier/Tierschutz/\\_texte/TierschutzTierhaltung.html?docId=2455380](https://www.bmel.de/DE/Tier/Tierschutz/_texte/TierschutzTierhaltung.html?docId=2455380).

12 [https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Tier/Tierschutz/GutachtenLeitlinien/HaltungZirkustiere.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Tier/Tierschutz/GutachtenLeitlinien/HaltungZirkustiere.pdf?__blob=publicationFile).

13 Leitlinien, abzurufen unter: [https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Tier/Tierschutz/GutachtenLeitlinien/HaltungZirkustiere.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Tier/Tierschutz/GutachtenLeitlinien/HaltungZirkustiere.pdf?__blob=publicationFile), S. 4.

Bei diesen Ausführungen handelt es sich um **rechtlich nicht bindende gutachterliche Empfehlungen**, die von einer Sachverständigengruppe<sup>14</sup> zusammengestellt wurden; sie sind von der zuständigen Behörde **bei der Prüfung eines Erlaubisantrages** nach § 11 Abs. 1 S. 1 Nr. 8d) TierSchG **einzubeziehen**.<sup>15</sup> Sie sind also nicht geeignet, ein allgemeines kommunales Wildtierversbot für Zirkusse zu begründen.

#### 2.4. Überlegungen für ein künftiges Wildtierversbot in Zirkussen

Abschließend sei erwähnt, dass das **BMEL** im Kontext seiner Informationen zu bestehenden tierenschutzrechtlichen Bestimmungen für die Haltung und das Zurschaustellen von Tieren im Zirkus in seinem Internetauftritt zu weitergehenden Maßnahmen, zu denen das hier in Rede stehende Wildtierversbot in Zirkussen zählt, Folgendes ausführt:

*„Sollte sich zeigen, dass sich die Situation von Tieren wildlebender Arten in Zirkussen nicht verbessert hat, muss in Absprache mit den für die Überwachung zuständigen Bundesländern über weitere Maßnahmen nachgedacht werden. Dazu kann in letzter Konsequenz auch ein Verbot bestimmter Wildtiere in Zirkusbetrieben gehören. Im Tierschutzgesetz wurde eine Ermächtigung geschaffen, mit der Verbote und Beschränkungen in einer Verordnung erlassen werden können.“*

Zudem hat der **Bundesrat** am 18. März 2016 eine **Entschließung zum Verbot der Haltung bestimmter Wildtiere**<sup>16</sup> gefasst, in der er die Bundesregierung auffordert:

*„...zeitnah eine Rechtsverordnung vorzulegen, die das Halten von Tieren bestimmter wild lebender Arten in Betrieben, die an wechselnden Orten diese Tiere zur Schau stellen, verbietet. Das Verbot soll insbesondere für Affen (nicht-menschliche Primaten), Elefanten, Großbären, Giraffen, Nashörner und Flusspferde gelten.*

*Für bereits vorhandene Tiere soll unter Berücksichtigung von deren Lebensdauereine Übergangsfrist vorgesehen werden, allerdings nur, sofern sie keine offensichtlichen Verhaltensstörungen (wie beispielsweise Stereotypien, aggressives bzw. depressives Verhalten, Apathie, Trauern) zeigen.*

---

14 Zur Zusammensetzung im Einzelnen: Leitlinien, abzurufen unter: [https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Tier/Tierschutz/GutachtenLeitlinien/HaltungZirkustiere.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Tier/Tierschutz/GutachtenLeitlinien/HaltungZirkustiere.pdf?__blob=publicationFile), S. 35.

15 Siehe hierzu die Informationen des BMEL unter: [https://www.bmel.de/DE/Tier/Tierschutz/Tierschutzgutachten/\\_texte/GutachtenDossier.html?docId=377446](https://www.bmel.de/DE/Tier/Tierschutz/Tierschutzgutachten/_texte/GutachtenDossier.html?docId=377446)

16 BR-Drs. 87/16 (Beschluss), abzurufen unter: [http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2016/0001-0100/78-16\(B\).pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2016/0001-0100/78-16(B).pdf?__blob=publicationFile&v=2); siehe zur Thematik auch eine frühere Initiative des Bundesrates zu § 13 Absatz 3 Satz 1 TierSchG a.F., Entschließung mit gleichlautendem Titel vom 25. November 2011, BT-Drs. 565/11 (Beschluss), abzurufen unter: [http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2011/0501-0600/565-11\(B\).pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1..](http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2011/0501-0600/565-11(B).pdf?__blob=publicationFile&v=1..)

*Darüber hinaus bittet der Bundesrat die Bundesregierung, in einer Rechtsverordnung gemäß § 2a des Tierschutzgesetzes für die Tierarten, die an wechselnden Orten noch zur Schau gestellt werden dürfen, die zum Schutz dieser Tierarten erforderlichen Anforderungen an deren Haltung zu regeln.*

*Weiterhin spricht sich der Bundesrat dafür aus, dass Betriebe, die an wechselnden Orten Tiere zur Schau stellen, über ein festes Quartier verfügen müssen, das nach seiner Größe, Ausstattung und seinem Gesamtzustand für alle gehaltenen Tiere eine den Anforderungen des § 2 des Tierschutzgesetzes entsprechende art- und bedürfnisangemessene Ernährung, Pflege und verhaltensgerechte Unterbringung ermöglicht.“*

\*\*\*