

Stellungnahme der Deutschen Juristischen Gesellschaft für Tierschutzrecht e. V. zu den Möglichkeiten, die Haltung von Wildtieren im Zirkus zu beenden

Anlass dieser Stellungnahme ist eine öffentliche Anhörung im Bundestag am 14. Oktober 2019 zum Antrag der Abgeordneten Renate Künast, Harald Ebner, Friedrich Ostendorff, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Wildtierhaltung im Zirkus jetzt beenden“, BT-Drucksache 19/7057.

Zusammenfassung

Die Deutsche Juristische Gesellschaft für Tierschutzrecht e. V. (DJGT) hält es – zur Verwirklichung des Staatsziels Tierschutz in Art. 20a GG und des § 2 Tierschutzgesetz (TierSchG) – für dringend notwendig, die Haltung und Zurschaustellung wildlebender Tierarten in Zirkussen per Rechtsverordnung zu verbieten sowie die Haltungsbedingungen für möglicherweise verbleibende Tiere ebenfalls per Rechtsverordnung statt der bisher bestehenden Leitlinien für die Haltung, Ausbildung und Nutzung von Tieren in Zirkusbetrieben oder ähnlichen Einrichtungen vom 26.10.2005 (im Folgenden: Zirkusleitlinien), zu regeln (vgl. schon die Stellungnahme der DJGT vom 23.02.2012 zum Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes, in der schon ein Verbot der Haltung von Wildtieren im Zirkus gefordert wurde, abrufbar unter

http://www.djgt.de/system/files/281/original/120223_DJGT_Stellungnahme_Entwurf_Drittes_ÄnderungsG_TierSchG_2012.doc).

Die derzeit „aktuellen“ Zirkusleitlinien aus dem Jahr 2000 entsprechen nicht den aktuellen Standards des Tierschutzrechts und bauen nicht auf dem aktuellen Wissensstand der Ethologie auf (darauf hat bereits der Bundesrat in seiner EntschlieÙung vom 18.03.2016, BR-Drs. 78/16 (Beschluss), S. 3, hingewiesen).

Ein Verbot von den Wildtieren in Zirkussen, die nicht den Anforderungen des § 2 TierSchG entsprechend dort gehalten werden können und daher erheblichen Leiden ausgesetzt sind, ist kein Eingriff in die Berufswahlfreiheit. Da bereits andere Mitgliedstaaten der EU ein Verbot von (z. T. beschränkt auf bestimmte) Wildtierarten in Zirkussen in ihr Recht aufgenommen haben und es im Bundesrat

in der Vergangenheit drei entsprechende Initiativen gab, ist von einer Zustimmung des Bundesrates zu einer entsprechenden Verordnung auszugehen.

1. Initiativen des Bundesrates

Der Bundesrat ist nunmehr insgesamt dreimal (2003 [BR-Drucksache 595/03], 2011 [BR-Drucksache 565/11] und zuletzt 2016 [BR-Drucksache 78/16]) mit der Bitte, zeitnah ein Verbot bestimmter wildlebender Tierarten in Zirkussen auf den Weg zu bringen, an die Bundesregierung herangetreten. Auf der Liste der vom Bundesrat zuletzt im Jahr 2016 geforderten zu verbotenden Tierarten sind Elefanten, Nashörner, Nilpferde, Giraffen, Menschenaffen und Bären. Im April 2019 sprach sich die Agrarministerkonferenz nicht nur für ein Verbot bestimmter Wildtierarten in Zirkussen aus, sondern ausdrücklich dafür, auch Großkatzen in dieses Verbot mit einzubeziehen (sog. „Big Seven“, s. Protokollerklärung der Länder Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen).

Allein diese drei Bundesratsinitiativen sprechen dafür, dass von einer Zustimmung des Bundesrates, die es gemäß § 11 Abs. 4 Satz 1 TierSchG für eine entsprechende Rechtsverordnung braucht, auszugehen ist. Daher sollte eine Rechtsverordnung über ein Verbot – jedenfalls der oben genannten „Big Seven“ – erstellt werden.

Die Haltung dieser aber auch weiterer Tiere wildlebender Arten in einem Zirkus ist – sogar unter Zugrundelegung der „Vorgaben“, die die Zirkusleitlinien machen – nicht ohne erhebliche Leiden dieser Tiere möglich.

Neben einem Verbot der „Big Seven“ per Rechtsverordnung ist eine Haltungsverordnung für die noch in den Zirkussen verbleibenden Tiere zu erlassen, die die Zirkusleitlinien ablöst.

2. Unzureichende „Regelung“ durch Leitlinien

Bislang sind die Haltungsbedingungen für Wildtiere im Zirkus in den Zirkusleitlinien „geregelt“, die keine Rechtsverbindlichkeit aufweisen, sondern lediglich Auslegungshilfen darstellen. Schon deswegen kann nicht von einer „Regelung“ gesprochen werden. Des Weiteren sind die Inhalte der Zirkusleitlinien mehr oder

weniger in einem Konsensverfahren zwischen im Sachverständigengremium vertretenen Tierschützern und den Zirkusbetreibern zustande gekommen, was darauf schließen lässt, dass die wissenschaftliche Arbeit mit wissenschaftlich anerkannten Methoden zur korrekten Konkretisierung der sogenannten Tierhaltergrundnorm, des § 2 TierSchG, gerade nicht im Vordergrund stand, die aber eine wesentliche Anforderung an ein wissenschaftliches – auch antizipiertes – Gutachten ist, welches das Werk der Zirkusleitlinien ja darstellen soll.

a. Mangelnde Aktualität der Zirkusleitlinien

Die aktuellste Fassung der Leitlinien stammt aus dem Jahr 2000 (laut der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages im Sachstand „Wildtierhaltung im Zirkus“ vom 24.09.2015, S. 12 sind die Zirkusleitlinien aus dem Jahr 2005; lädt man die Zirkusleitlinien auf der Website des BMEL herunter, findet man gar kein Datum auf dem Dokument, sondern lediglich eine Bezugnahme auf die Zirkusleitlinien aus dem Jahr 1990, siehe S. 1 der Zirkusleitlinien). Die Zirkusleitlinien sind damit jedenfalls fast 20 Jahre alt. Aktualität ist aber ebenfalls eine zwingende Forderung an ein wissenschaftliches antizipiertes Sachverständigengutachten.

b. Leitlinien sind keine antizipierten Sachverständigengutachten

Trotz der oft recht pauschalen Aussage vieler Gerichte, dass die vom BMEL herausgegebene Gutachten und Leitlinien als antizipierte Sachverständigengutachten zu werten seien (für viele: VG Oldenburg, Urt. v. 13.02.2013, Az.: 11 A 4220/12 Rn. 19 (juris); VG Trier, Beschl. v. 09.11.2012, Az.: 1 L 1179/12.TR Rn. 13 (juris); OVG Lüneburg, Urt. v. 18.06.2013, Az.: 11 LC 206/12 Rn. 30 (juris); BayVGH, Urt. v. 30.01.2008, Az.: 9 B 05.3146 und 9 B 06.2992 Rn. 28 (juris)), ist die DJGT der Auffassung, dass dies nicht in dieser Pauschalität angenommen werden darf, insbesondere nicht hinsichtlich der Zirkusleitlinien. Die vom BMEL herausgegebenen Gutachten und Leitlinien, somit auch die Zirkusleitlinien, sind allenfalls „Konsenspapiere“, da deren Inhalte nicht bzw. nur zu einem sehr geringen Anteil auf wissenschaftlichen Erkenntnissen basieren. Vielmehr stellen sie mehr oder weniger einen Konsens zwischen den in dem Sachverständigengremium vertretenen Tierschützern und den Zirkusbetreibern dar. Das BMEL behält sich zwar im Rahmen der Erarbeitung der Leitlinien und Gutachten jeweils die „Endredaktion“ der Werke vor und bestimmt

letztendlich, welche Inhalte Eingang in die Gutachten und Leitlinien finden. In der Praxis hat es sich aber gezeigt, dass meist die von den „Tiernutzern“ gewünschten Inhalte vom BMEL übernommen werden; Anregungen, Forderungen und Vorschläge der Tierschutz-Seite werden oftmals ignoriert oder nur abgeschwächt in die Gutachten aufgenommen bzw. werden auf sogenannte Differenzgutachten verwiesen.

c. Zurückbleiben hinter dem Säugetiergutachten

Die Zirkusleitlinien bleiben nicht nur an vielen Stellen weit hinter den Vorgaben des Säugetiergutachtens zurück – obwohl z. T. die gleiche Tierart „begutachtet“ wird (vgl. z. B. die Gehegeflächen für Löwen im Säugetiergutachten 07.05.2014, S. 176 ff. [innen mind. 20 m² pro Tier, außen mind. 200 m² für ein Tier oder ein Paar] und die Zirkusleitlinien, S. 8 ff., S. 10 [innen mind. 12 m² für 2 Tiere, außen mind. 50 m² für bis zu 5 Tiere]), sondern stehen z. T. im Widerspruch zu diesen, was wissenschaftlich nicht erklärt werden kann. Die zu Beginn der Zirkusleitlinien niedergeschriebene These, durch Zirkusdressur „beschäftigte“ Tiere besäßen nicht dieselben Bedürfnisse wie die Tiere, die z. B. in einem Zoo lebten und bräuchten deswegen nicht so viel Platz wie diese (vgl. S. 1 f. der Zirkusleitlinien), ist schlicht falsch und entbehrt jeder wissenschaftlichen Grundlage (das sieht auch der Bundesrat so, vgl. BR-Drs. 78/16 (Beschluss), S. 3). Insgesamt konkretisieren die Zirkusleitlinien die Inhalte des § 2 Tierschutzgesetz nicht zutreffend, nach dem jedes Tier artgemäß zu ernähren, zu pflegen und verhaltensgerecht unterzubringen ist. Denn die Vorgaben der Zirkusleitlinien zu den Haltungsvorrichtungen in Zirkussen entsprechen einer verhaltensgerechten Unterbringung nicht.

d. Bestimmung einer verhaltensgerechten Unterbringung

Nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts (OVG) Schleswig zu der Frage, *„ob die Unterbringung eines wildlebenden Tieres verhaltensgerecht ist, kommt es auf die Lebensbedingungen und -umstände an, die das Tier in Freiheit gewohnt ist. Eine Unterbringung ist nicht schon dann verhaltensgerecht, wenn das Tier zwar unter den ihm angebotenen Bedingungen überleben kann und auch keine Leiden, Schmerzen oder andere Schäden davonträgt, es aber seine angeborenen Verhaltensmuster soweit ändern und an seine Haltungsbedingungen anpassen muß, daß es praktisch mit seinen wildlebenden*

Artgenossen nicht mehr viel gemeinsam hat. Verhaltensgerecht ist eine Unterbringung nur dann, wenn sie sich unter Berücksichtigung der Tatsache, daß eine Haltung – rechtlich – überhaupt noch möglich sein muß, soweit wie möglich an die natürlichen Lebensverhältnisse und Lebensräume der jeweiligen Tierart annähert.“ (OVG Schleswig, Urt. v. 28.06.1994 – 4 L 152/92 –, juris, Leitsätze).

Ähnlich sieht es das Verwaltungsgericht (VG) Düsseldorf. Nach dem VG Düsseldorf ist eine Unterbringung eines Tieres „dann verhaltensgerecht, wenn sie dem Tier die Ausübung seiner elementaren artgemäßen Verhaltensbedürfnisse ermöglicht, (vgl. Hirt/Maisack/Moritz a. a. O. § 2 Rn 9; Kluge, Tierschutzgesetz § 2 Rn. 35). Der Schutzzumfang des § 2 Nr. 1 TierSchG a. F. läßt sich nicht dadurch mindern, dass einzelne Verhaltensbedürfnisse – obwohl zum verhaltensgerechten Unterbringen gehörend – herausgenommen werden dürfen, mit der Begründung, das Tier benötige das jeweilige Verhaltensmuster nicht, um zu überleben und gesund zu bleiben. Alleiniger Maßstab ist das Normalverhalten, das von Tieren der betreffenden Art unter naturnahen Haltungsbedingungen bei freier Beweglichkeit und vollständigem Organgebrauch gezeigt wird. Die Anforderungen müssen sich dabei entsprechend der Zielrichtung des Tierschutzgesetzes daran orientieren, wie ein Tier sich unter seinen natürlichen Lebensbedingungen verhält, nicht daran, ob das Tier sich auch an andere Lebensbedingungen – unter Aufgabe der ihm in Freiheit eigenen Gewohnheiten und Verhaltensmuster – anpassen kann. Das Gesetz fordert die verhaltensgerechte, nicht etwa nur die gesunde, das Überleben sichernde oder die leistungsgerechte Unterbringung (vgl. Hirt/Maisack/Moritz a. a. O § 2 Rn. 10, 36; OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 28.6.1994 – 4 L 152/92 –, in juris).

Anders als bei § 2 Nr. 2 TierSchG a. F. kommt es bei § 2 Nr. 1 TierSchG a. F. nicht darauf an, ob die Unterdrückung des jeweiligen Verhaltensbedürfnisses zu Schmerzen, Leiden oder Schäden für das Tier führt (vgl. BVerfG, Urteil vom 6. 7.1999 – 1 BvF 3/90 –, in juris; OVG Schleswig-Holstein a. a. O.).“ (VG Düsseldorf, Urt. v. 18.08.2014 – 23 K 5500/12 –, juris Rn. 49 - 54).

Das VG Düsseldorf hatte in diesem Zusammenhang über die sogenannte Rackhaltung (Schubladenhaltung) von Königspythons zu entscheiden. Es hatte diese als unzulässig – weil nicht verhaltensgerecht – angesehen, da die

Königspython in der Natur auch nach oben, z. B. in Büsche, klettert und sich nicht nur waagrecht auf dem Boden fortbewegt.

Die Verhaltensgerechtigkeit einer Unterbringung muss sich also an dem Verhalten orientieren, das ein Tier in der Natur – bzw. bei Tieren, die nicht (mehr) in der Natur vorkommen, in einer naturnahen Haltung – zeigt. Dass eine Unterbringung verhaltensgerecht sein muss, ist eine gesetzliche Vorgabe, die nicht durch Gutachten, die mehr oder weniger gesetzesähnlich angewendet werden, untergraben und „verbösert“ werden darf.

Schon im Jahr 1999 – drei Jahre vor der Implementierung des Staatsziels Tierschutz in das Grundgesetz – hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass artgemäße Bedürfnisse von Tieren nicht unangemessen zurückgedrängt werden dürfen (BVerfG, UrT. v. 06.07.1999 – 2 BvF 3/90 – BVerfGE 101, S. 1 ff.). Auch bei der Haltung von wildlebenden Tierarten wie z. B. den o. g. „Big Seven“ werden die Belange des ethisch begründeten Tierschutzes über die Grenze eines angemessenen Ausgleichs zurückgedrängt.

e. Leitlinien als Vorstufe einer verbindlichen Rechtsverordnung

Gutachten bzw. Leitlinien sollten schon nach dem Willen des Gesetzgebers immer nur die Vorstufe zu einer zu schaffenden verbindlichen Rechtsverordnung darstellen. Laut der Gesetzesmaterialien zum Tierschutzgesetz sollen ergänzende Regelungen zur Tierhaltung im Verordnungswege ergehen (Amtliche Begründung zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes vom 10.04.1984, S. 17). Bereits dies ist – neben den immens vielen Verordnungsermächtigungen im gesamten Tierschutzgesetz – ein Hinweis auf das vom Gesetzgeber präferierte Konkretisierungsmodell: Eine verbindliche Rechtsverordnung.

3. Keine Verletzung von Grundrechten durch Verbot – Verletzung von Art. 20a GG bei Untätigbleiben

Auch wäre mit einem Verbot der Haltung und Zurschaustellung wildlebender Tiere keine Verletzung des Grundrechts der Berufsfreiheit verbunden, wie immer wieder gerne angeführt wird, jedoch mit einem Untätigbleiben ein Verstoß gegen die Staatszielbestimmung Tierschutz aus Art. 20a GG.

a. Keine Verletzung von Art. 12 GG

Eine Verfassungswidrigkeit einer entsprechenden Rechtsverordnung wegen einer Verletzung der Berufsfreiheit ist nicht ersichtlich. Der Tierschutz ist – ebenfalls wie die Berufsfreiheit der vermeintlich betroffenen Wildtierdompteure und Zirkusbetreiber – ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut und auch ein Rechtsgut von Verfassungsrang, welches in der Lage ist, die Berufsfreiheit hintanstellen zu lassen.

Die Berufsfreiheit unterliegt nach der Drei-Stufen-Theorie des Bundesverfassungsgerichts (Urt. v. 11.06.1958 – 1 BvR 596/56 – BVerfGE 7, 377 ff., 397 ff.) verschiedenen Einschränkungen.

Die Berufsausübungsfreiheit, die hier betroffen wäre, kann durch vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls eingeschränkt werden. Durch seine verfassungsrechtliche Stellung ist der Tierschutz jedoch als überragend wichtiges Gemeinschaftsgut mit Rückbindung zur Verfassung, nämlich zu Art. 20a GG, sogar in der Lage, die Berufswahlfreiheit zu beschränken (vgl. für viele nur BVerwG, Urt. v. 30.04.2009 – 7 C 14/08 –, NVwZ 2009, 1441 ff., 1444; Hess. VGH, Beschl. v. 18.10.2018 – 2 B 1250/18 – n. v.), die hier aber nicht betroffen ist. Denn der Beruf des Wildtierdompteurs und auch derjenige eines Zirkusbetreibers kann immer noch gewählt werden. Der Beruf des Wildtierdompteurs (oder auch „Tierlehrers“, wie sich jedenfalls der Berufsverband der (Wild-)Tierdompteure nennt) kann nach einem Verbot von Wildtieren im Zirkus zwar nicht mehr im Zirkus ausgeübt werden, sondern z. B. noch in einem Zoo oder in Tierparks. Denn auch dort werden Tiere dressiert, um sie z. B. bei tierärztlichen Behandlungen besser handeln zu können. Der Beruf des Zirkusbetreibers kann ebenfalls noch ausgeübt werden, nur eben in einem Zirkus ohne Wildtiere. Für Zirkusse ohne Wildtiere gibt es erfolgreiche Beispiele wie z. B. Zirkus Flic-Flac, Cirque du Soleil oder auch seit einiger Zeit Zirkus Roncalli. Selbst wenn man die Berufswahlfreiheit als beeinträchtigt ansähe, so käme dem Staatsziel Tierschutz angesichts der erheblichen Leiden der wildlebenden Tiere im Zirkus hinreichendes Gewicht zu, auch einen Eingriff in die Berufswahlfreiheit rechtfertigen zu können (so auch Wollenteit/Pietsch, ZRP 2010, S. 97 ff., S. 99).

Ein Verbot der Haltung von wildlebenden Tieren in Zirkussen wäre daher zulässig zur Abwendung einer nachweislichen oder höchstwahrscheinlichen Gefahr für ein

überragend wichtiges Gemeinschaftsgut (BVerfG, Urt. v. 11.06.1958 – 1 BvR 596/56 – BVerfGE 7, 377 ff., 408), wie es das Bundesverfassungsgericht verlangt. Für das Staatsziel Tierschutz ist durch die aktuelle Haltung von Wildtieren in Zirkussen sogar bereits eine Störung eingetreten, die Gefahr hat sich hier also bereits realisiert, da die Haltung – jedenfalls der „Big Seven“, aber auch aller anderen wildlebenden Tierarten, die im Zirkus nicht verhaltensgerecht gehalten werden können – erhebliche Leiden der betroffenen Tiere hervorruft und daher bereits ein Verstoß gegen tierschutzrechtliche Vorschriften vorliegt.

Dass eine nicht artgerechte Haltung erhebliche Leiden hervorrufen kann, ist bereits in der deutschen Rechtsprechung angekommen. Das Oberlandesgericht Karlsruhe führt dazu in einer Entscheidung – Jungrinder in nicht artgerechter Haltung betreffend – aus:

„Erhebliche Leiden können nämlich trotz Fehlens von äußeren Anzeichen auch dann schon vorliegen, wenn das Tier über einen nicht geringfügigen Zeitraum Verhaltensrestriktionen unterworfen wird, die eine elementare Bedürfnisbefriedigung unmöglich machen (vgl. Hirt/Maisack/Moritz, a. a. O., § 17 Rdn. 81). Auch eine nicht artgerechte Haltung, die sich beispielsweise in einer (dauernden) Entbehrung angeborener Verhaltensbedürfnisse zeigt, vermag erhebliche Leiden zu begründen (vgl. VG Frankfurt, NVwZ 2001, 1320). Je stärker dabei ein angeborener Verhaltensablauf durch das Verhalten des Menschen beeinträchtigt wird, desto eher muss man das dadurch verursachte Leiden jenseits der Bagatellgrenze ansiedeln und als erheblich einstufen (Hirt/Maisack/Moritz, a.a.O., § 17 Rdn. 81). Eine Verhaltensstörung, der in der Regel schon ein länger dauerndes erhebliches Leiden vorausgeht, muss (noch) nicht eingetreten sein. Solche Störungen zu vermeiden, ist gerade Anliegen des Tierschutzgesetzes (vgl. § 2 TierSchG). Erhebliche Leiden können somit auch ohne äußere Anzeichen aufgrund nicht artgerechter Haltung entstehen (i. d. S. wohl auch OLG Koblenz, a.a.O., Rdn. 14 a. E.).“ (OLG Karlsruhe, Urt. v. 29.10.2015 – 3 Ss 433/15 –, juris Rn. 11).

Dies gilt auch für Tiere, die in Zirkussen gehalten werden. Denn auch diese haben angeborene Verhaltensweisen, die wohl recht offensichtlich über einen nicht geringfügigen Zeitraum zurückgedrängt werden. Obgleich eine (sichtbare bzw. messbare) Verhaltensstörung noch nicht einmal eingetreten sein muss, leiden

viele Tiere an ebendiesen, wie durch etliche Vollzugsbehörden bestätigt werden kann.

b. Verstoß gegen staatliche Schutzpflicht aus Art. 20a GG

Vielmehr liegt in dem Untätigbleiben des Ordnungsgebers trotz Bestehens einer Verordnungsermächtigung ein Verstoß gegen Art. 20a GG. Denn aus Art. 20a GG folgt eine staatliche Schutzpflicht. Da der Staat die Tiere gemäß dem Wortlaut des Art. 20a GG „schützt“, muss er aktiv Maßnahmen zu ihrem Schutz vor Beeinträchtigungen ergreifen, d. h. gegen private Nutzungs- und Umgangsformen bereits präventiv einschreiten, wenn diese einen der staatszielgeschützten Belange (also das Leben, das Wohlbefinden, die Unversehrtheit, die artgemäße Haltung und/oder die Lebensräume von Tieren) mehr als erforderlich oder mehr als um höherrangiger Interessen willen gerechtfertigt beeinträchtigen oder gefährden (vgl. Hirt/Maisack/Moritz, Tierschutzgesetz Kommentar, 3. Auflage 2016, Art. 20a GG Rn. 18 m. Verweis auf Umbach/Clemens GG Art. 20a Rn. 31: „bevorstehende Schädigungen durch Dritte verhindern“; ähnlich Schulze-Fielitz in Dreier GG Art. 20a Rn. 59; Jarass/Pieroth GG Art. 20a Rn. 13; Hömig in Seifert/Hömig GG Art. 20a Rn. 4; Braun DÖV 2003, S. 488 ff., S. 489 und auch Lorz/Metzger, Tierschutzgesetz Kommentar, 7. Aufl. 2019, Art. 20a GG Rn. 12). Dieser Schutzauftrag kommt bereits dann zum Tragen, wenn ein Risiko besteht, dass die geschützten Belange mehr als erforderlich bzw. mehr als um ein höherrangiges Interesse willen gefährdet werden. Das bedeutet, dass durch vorausschauendes, staatliches Handeln möglichen Leiden und möglichen nicht artgerechten Handlungsformen bereits auf der Stufe ihres Entstehens vorgebeugt werden muss (Hirt/Maisack/Moritz, Tierschutzgesetz Kommentar, 3. Auflage 2016, Art. 20a GG Rn. 18 m. Verweis auf Kloepfer in BK GG Art. 20a Rn. 72). Umgangsformen mit Tieren, die dem ersten Anschein nach Grundbedürfnisse in erheblichem Ausmaß und/oder in erheblicher Anzahl unterdrücken oder Tieren Leiden zufügen, dürfen nicht mehr bis zum Vorliegen des letzten wissenschaftlichen Nachweises tatenlos hingenommen werden. Ein frühzeitiges Einschreiten gegen die Gefahr von Schmerzen, Leiden, Angst oder Schäden bzw. von artwidrigen Unterbringungsformen entspricht im Übrigen auch dem Gebot zur „Pflege des Wohlbefindens“ in einem weit verstandenen Sinn“, wie es das

Bundesverfassungsgericht dem § 2 Nr. 1 TierSchG in der Hennen-Entscheidung schon im Jahr 1999, also lange vor der Grundgesetzänderung, entnommen hat, (Hirt/Maisack/Moritz, Tierschutzgesetz, 3. Auflage 2016, Art. 20a GG Rn. 18 mit Verweis auf BVerfGE 101, 1, 32). Ein frühzeitiges Einschreiten ist bereits nicht mehr möglich. Jedoch kann eine Rechtsverordnung weitere erhebliche Leiden verhindern, so sie denn erlassen würde.

4. Schulterchluss zu vielen anderen EU-Mitgliedstaaten

Über 20 Mitgliedstaaten der EU haben bereits ein Verbot von wildlebenden Tieren im Zirkus in ihr Rechtssystem implementiert, einige beschränkt auf ausgewählte Tierarten (vgl. dazu Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, Sachstand Wildtierhaltung im Zirkus, 24.09.2015, S. 15 ff.). Deutschland ist mithin eines der Schlusslichter und könnte mit einer entsprechenden Rechtsverordnung das deutsche Recht an das vieler anderer Mitgliedstaaten anpassen. Aufgrund der zahlreichen Verbote in anderen Mitgliedstaaten müssen sich grenzüberschreitend tätige Zirkusunternehmen bereits seit Jahren entsprechende Konzepte ohne Tiere oder nur mit bestimmten Tierarten überlegen. Darüber hinaus kann aber auch die unionsgrundrechtliche Berufsfreiheit ebenfalls aufgrund von Tierschutzerwägungen eingeschränkt werden.

a. Höchststrichterliche Entscheidung in Österreich

Österreich verbot als erster EU-Mitgliedstaat ab dem 01.01.2005 generell die Haltung wildlebender Tiere im Zirkus.

Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit dieser generellen Verbotsregelung hat am 01.12.2011 der Wiener Verfassungsgerichtshof in Österreich (G 74 11/10, V 63 11/10) in einem vom deutschen Zirkus Krone angestregten Verfahren bestätigt. In der Entscheidung des Wiener Verfassungsgerichtshofs wird u. a. ausgeführt:

„Nach der ständigen Judikatur zum verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht auf Freiheit der Erwerbsbetätigung gemäß Art. 6 StGG (s. z. B. VfSlg. 10.179/1984, 12.921/1991, 15.038/1997, 15.700/1999, 16.120/2001, 16.734/2002 und 17.932/2006) sind gesetzliche, die Erwerbsausübungsfreiheit beschränkende Regelungen aufgrund des diesem Grundrecht angefügten Gesetzesvorbehaltes nur dann zulässig, wenn sie durch das öffentliche Interesse geboten, zur Zielerreichung geeignet, adäquat und auch sonst sachlich zu rechtfertigen sind.

Auch gesetzliche Regelungen, die die Berufsausübung beschränken, sind auf ihre Übereinstimmung mit der verfassungsgesetzlich verbürgten Freiheit der Erwerbstätigkeit zu prüfen und müssen dementsprechend durch ein öffentliches Interesse bestimmt und auch sonst sachlich gerechtfertigt sein. Das bedeutet, dass Ausübungsregeln bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe verhältnismäßig sein müssen. Es steht jedoch dem Gesetzgeber bei Regelung der Berufsausübung ein größerer rechtspolitischer Gestaltungsspielraum offen als bei Regelungen, die den Zugang zu einem Beruf (den Erwerbstritt) beschränken, weil und insoweit durch solche die Ausübung einer Erwerbstätigkeit regelnden Vorschriften der Eingriff in die verfassungsgesetzlich geschützte Rechtssphäre weniger gravierend ist, als durch Vorschriften, die den Zugang zum Beruf überhaupt behindern (siehe etwa VfSlg. 13.704/1994 und die dort zitierte Vorjudikatur; weiters VfSlg. 16.024/2000 und 16.734/2002). § 27 Abs. 1 TSchG ordnet an, dass unter anderem in Zirkussen keine Arten von Wildtieren gehalten oder zur Mitwirkung verwendet werden dürfen. Als "Wildtiere" erfasst das TSchG dabei ausweislich der Begriffsbestimmungen in § 4 dieses Gesetzes "alle Tiere außer den Haus- und Heimtieren" (§ 4 Z 4 TSchG), wobei "Haustiere" (§ 4 Z 2 TSchG) und "Heimtiere" (§ 4 Z 3 TSchG) jeweils gesetzlich näher definiert werden. Das in § 27 Abs. 1 TSchG normierte Verbot bewirkt, dass ein Zirkus wie der der Antragstellerin, der Darbietungen mit Wildtieren wie Elefanten, Löwen, einem Nashorn, Lamas und Zebras in seinem Programm präsentiert, daran gehindert ist, dieses Programm in Österreich in der vorgesehenen Art und Weise zu zeigen. Damit wird der Antragstellerin zwar nicht ihre Zirkustätigkeit schlechthin untersagt, weil eine Reihe von Darbietungen im Programm, die ohne Wildtiere auskommen, diesbezüglich ohne Einschränkung gezeigt werden können. Der Antragstellerin werden aber bestimmte Vorgaben gemacht, wie sie ihre zu Erwerbszwecken erfolgende Zirkustätigkeit gestalten darf, nämlich nur ohne die Verwendung von Wildtieren. Damit sieht § 27 Abs. 1 TSchG eine Regelung der Erwerbsausübung durch die Antragstellerin vor und greift insoweit in ihr verfassungsgesetzlich gewährleistetes Recht auf Erwerbsausübungsfreiheit ein. Das Verbot, in Zirkussen Wildtiere zu halten und zu verwenden und der damit bewirkte Eingriff in die Erwerbsausübungsfreiheit der Antragstellerin dient einem öffentlichen Interesse,

nämlich dem "Schutz des Lebens und des Wohlbefindens der Tiere aus der besonderen Verantwortung des Menschen für das Tier als Mitgeschöpf" heraus (§ 1 TSchG). Dies hat der Verfassungsgerichtshof schon mehrfach festgehalten (VfSlg. 15.394/1998, 17.731/2005, 18.150/2007). Auch die Antragstellerin bezweifelt dies nicht, hält aber das absolute Verbot der Haltung und Mitwirkung von Wildtieren in Zirkussen insbesondere gegenüber einem System, das ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt und demzufolge individuelle Genehmigungsverfahren für die Haltung und Verwendung von Wildtieren in einem bestimmten Zirkus vorsieht, für unverhältnismäßig, insbesondere nicht zur Erreichung des Ziels der Regelung für erforderlich. Der Gesetzgeber hält, wie die Bundesregierung ausführt, das absolute Verbot der Haltung und Mitwirkung von Wildtieren in Zirkussen aus folgenden Gründen für notwendig: Zirkusse könnten typischerweise aufgrund ihrer besonderen Tätigkeitsbedingungen (insbesondere häufige Ortswechsel und die damit einhergehenden Anforderungen an die für die Tiere zur Verfügung stehenden Unterbringungsmöglichkeiten) eine artgerechte Haltung der Wildtiere, wie sie in der 2. Tierhaltungsverordnung näher konkretisiert ist, nicht gewährleisten. So müsse für einen Löwen neben einem in bestimmter Art und Weise gestalteten Innengehege auch ein ganzjähriger Zugang zu einem Außengehege ermöglicht werden, das mindestens 500 m² (plus 10 % zusätzliche Fläche für jedes weitere erwachsene Tier) aufweisen müsse, wobei Löwen in Rudeln gehalten werden müssen. Nashörner müssten zumindest paarweise gehalten und neben einer Innenanlage über eine ganzjährig zugängliche Außenanlage von mindestens 1.000 m² verfügen, Elefanten über eine Außenanlage im Mindestmaß von 3.000 m² für drei erwachsene Elefantenkühe bzw. 700 m² für einen erwachsenen Bullen. Weiters versetze der für Zirkusse wie auch den der Antragstellerin typische häufige Ortswechsel die Tiere wegen der Unterbringung in Transportfahrzeugen und der Notwendigkeit, sich in den neuen Umgebungen wieder einzugewöhnen, in eine sie stark beeinträchtigende Stresssituation. Schließlich würden den Wildtieren im Rahmen der Darbietungen in Zirkussen nicht nur Körperhaltungen und Bewegungsabläufe adressiert, die atypisch sind, sondern insbesondere auch solche, die nicht dem natürlichen Verhaltensrepertoire von Wildtieren entsprechen wie etwa der Kopfstand eines Elefanten.

Berufsausübungsregeln wie das hier zu beurteilende Verbot der Haltung und Mitwirkung von Wildtieren in Zirkussen müssen bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe verhältnismäßig sein. Dabei steht dem Gesetzgeber, weil durch eine solche die Ausübung der Erwerbstätigkeit regelnde Vorschrift weniger gravierend in die Erwerbsfreiheit eingegriffen wird als durch Vorschriften, die den Zugang zum Beruf überhaupt behindern, ein größerer rechtspolitischer Gestaltungsspielraum offen.

Wie der Verfassungsgerichtshof bereits festgehalten hat, ist in den letzten Jahrzehnten insoweit ein Wertewandel eingetreten, als sich nach heutiger Auffassung im Tierschutz ein weithin anerkanntes und bedeutsames öffentliches Interesse verkörpert (VfSlg. 15.394/1998). Zwar verkennt der Verfassungsgerichtshof nicht, dass auch der langen Tradition der Erwerbs- und Lebensform des Zirkusses (einschließlich historisch immer damit verbunden gewesener Darbietungen mit bestimmten Wildtieren) Gewicht zukommt. Angesichts des dem Gesetzgeber hier zukommenden größeren Gestaltungsspielraums kann der Verfassungsgerichtshof ihm aber unter verfassungsrechtlichem Blickwinkel nicht entgegenreten, wenn er heute die Verwendung von Wildtieren in Zirkussen und damit für diese Tiere verbundene Beeinträchtigungen und Belastungen zum Zwecke der Zerstreuung und Belustigung von Menschen nicht mehr hinnehmen will, die früher als nicht zu beanstanden oder nicht von Bedeutung angesehen wurden.

Es ist daher unter dem von der Antragstellerin geltend gemachten Gesichtspunkt ihrer Erwerbsausübungsfreiheit verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn der Gesetzgeber insbesondere im Hinblick auf die dargelegten Haltungsbedingungen für Wildtiere und die Belastungen, denen sie durch die einem Zirkus eigenen hohen Maß an Mobilität ausgesetzt sind, ein generelles Verbot der Haltung und Verwendung von Wildtieren in Zirkussen für erforderlich erachtet. Wie ein Verbot der Haltung bzw. Ausstellung von Hunden und Katzen in Zoofachgeschäften zum Zweck des Verkaufs (VfSlg. 17.731/2005) oder ein generelles Verbot der Verwendung elektrisierender Dressurgeräte (VfSlg. 18.150/2007) erweist sich also auch das Verbot des § 27 Abs. 1 TSchG bei der im Hinblick auf die Erwerbsausübungsfreiheit gebotenen Gesamtabwägung als

verhältnismäßig.“ (Wiener Verfassungsgerichtshof, 01.12.2011 – G 74 11/10, V 63 11/10 – Rn. 40-46).

Die österreichische Verfassungslage ist hinsichtlich der Berufsfreiheit identisch mit der deutschen (vgl. den Wortlaut der Art. 12 Abs. 1 des deutschen Grundgesetzes mit Art. 6 und Art. 18 des österreichischen Staatsgrundgesetzes).

b. Unionsrechtliche Lage

Auch unionsrechtlich ist es wegen der Querschnittsklausel des Art. 13 AEUV möglich, Grundfreiheiten aus Gründen des Tierschutzes einzuschränken. Art. 13 AEUV i. V. m. Art. 36 AEUV wird eine „tatbestandsbeschränkende Wirkung“ zuerkannt, wenn Mitgliedstaaten aus Tierschutzgründen die Warenverkehrsfreiheit einschränken. Auch für andere Grundfreiheiten wird angenommen, dass sie durch Belange des Tierschutzes ausnahmsweise und unter strenger Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes eingeschränkt werden können (vgl. Hirt/Maisack/Moritz, Tierschutzgesetz Kommentar, 3. Auflage 2016, Einführung Rn. 43 mit Verweis auf Nettessheim in: Grabitz u. a. AEUV Kommentar, Art. 13 Rn. 9; EuGH C-219/07, Slg. 2008, I-4475 Rn. 21, BeckRS 2008, 70671 – Dierenkwekers).

VERBOT VON TIEREN IM ZIRKUS IN EUROPA



Grafik: Animals United

Berlin, der 07.10.2019
Deutsche Juristische Gesellschaft für Tierschutzrecht e. V.