



Stellungnahme von VIER PFOTEN – Stiftung für Tierschutz

zu Entwürfen von Rechtsvorschriften zur Einführung eines Zirkusregisters

1. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes (TierSchG)

1.1. Datenspeicherung nicht klar geregelt

Der Entwurf erscheint hinsichtlich des für die Durchführung eines Zirkusregisters zentralen Punktes der Datenspeicherung unvollständig und bedarf einer klarstellenden Formulierung.

Vorgesehen sind bislang

- die Einfügung eines Abs.5a in §16 TierSchG, der zum Erlass einer Verordnung über „das Erheben, Verarbeiten und Nutzen von Daten“ ermächtigt, und
- eine Änderung des §16 Abs.6 Satz 2 TierSchG, in dem die Worte „Speicherung, Veränderung, Nutzung und Übermittlung“ durch „Verarbeitung und Nutzung“ ersetzt werden sollen.

Der äußerst bedeutsame Begriff „Speicherung“ von Daten findet sich dann im Wortlaut des §16 TierSchG

- weder ausdrücklich
- noch durch expliziten Verweis auf das Bundesdatenschutzgesetz (BDSG).

Dass ein „Speichern“ der erhobenen Daten, deren Weitergabe im Gesetz ja ebenfalls geregelt ist, dennoch erlaubt bleibt, erschließt sich allein daraus, dass die in §3 Abs.4 BDSG enthaltene Legaldefinition des Begriffs „Verarbeiten“ auch das Speichern umfasst. Denn

- §3 Abs.4 S.1 BDSG definiert „Verarbeiten“ als „das Speichern, Verändern, Übermitteln, Sperren und Löschen personenbezogener Daten.“ Und
- Satz 2 dieser Vorschrift definiert als „Speichern“ das „Erfassen, Aufnehmen oder Aufbewahren personenbezogener Daten auf einem Datenträger zum Zweck ihrer weiteren Verarbeitung oder Nutzung“.



Deshalb sollte dem Interesse an einem reibungslosen Gesetzesvollzug stärker entsprochen werden, dem aber entgegensteht, dass

- die vorgeschlagene Formulierung des §16 Abs.5a TierSchG sowie die vorgeschlagene Änderung des Abs.6 Satz 2 TierSchG aus praktischer Perspektive der Gesetzesbetroffenen bzw. Gesetzesanwender unvollständig ist, weil der praktische sehr wesentliche und rechtlich sehr erhebliche Vorgang der Datenspeicherung nicht ausdrücklich erwähnt und auch nicht durch ausdrückliche Verweisung eingeführt wird;

- insbesondere die daraus resultierende Gefahr nicht mit wünschenswerter Klarheit verneint werden kann, dass ein Verwaltungsgericht diese Unvollständigkeit des Wortlauts – insbesondere in einem Eilverfahren mit nur cursorischer Prüfung der Möglichkeit einer Rechtsverletzung, in der die Gerichte sehr oft in knapper Einschätzung auf Offenkundigkeit abstellen / vgl. §§80 + 123 VwGO – bestätigt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die heutige Dauer von (dem Wortsinne nicht mehr gerecht werdenden) Eilverfahren nicht selten mehr als ein oder gar zwei Jahre beträgt.

Vorschlag:

An der betreffenden Stelle sollte ein ausdrücklicher Verweis auf die Legaldefinitionen des §3 Abs.4 BDSG erfolgen.

1.2. Zur Formulierung „soweit die Tätigkeit an wechselnden Orten ausgeübt wird“

Es fragt sich, warum der Entwurf des §16 Abs.5a TierSchG die einschränkende Passage „soweit die Tätigkeit an wechselnden Orten ausgeübt wird“ enthält. Ein Zirkusregister sollte Angaben zumindest über *alle* Zirkusbetriebe enthalten, die der §11 TierSchG erfasst. Dieser differenziert aber nicht zwischen mobilen und „stationären Zirkussen“.

Es sind hinlänglich Fälle belegt, bei denen Zirkusbetriebe aus verschiedenen Gründen über lange Zeiträume an einem Ort verweilen. Es stellt sich bezüglich dieser Fälle die Frage, ob solche Unternehmen, die ihre Tätigkeit über längere Zeiträume *nicht* an wechselnden Orten ausüben, tatsächlich vom Zirkusregister erfasst werden können.

Vorschlag:

VIER PFOTEN geht davon aus, dass die bislang gewählte Formulierung auf den Ausschluss von Tierparks und Zoos und die Anwendbarkeit der Regelungen nur auf Zirkusbetriebe und Tierschauen abzielt. Dies könnte ebenso erreicht werden, indem

- die betreffende Passage gestrichen wird und
- stattdessen ein Satz eingefügt wird, der die Anwendbarkeit der Verordnung auf Tierparks und Zoos ausschließt.

Eine entsprechende Formulierung würde die Ermächtigungsgrundlage schaffen für ein

- umfassendes, zentrales „Zirkusregister“ und
- nicht nur für ein „Zentralregister für Zirkusse, die an wechselnden Orten auftreten“.



2. Entwurf für eine Zirkusregisterverordnung (ZirkRegV)

2.1. Datenspeicherung nicht ausreichend geregelt

In §3 Abs.1 +2 werden die erteilende und die kontrollierende Behörde lediglich zur Datenerhebung ermächtigt. Datenerhebung ist gemäß §3 Abs.3 BDSG „das Beschaffen von Daten über den Betroffenen“. Das BDSG differenziert aber ausdrücklich zwischen Erheben und Verarbeiten, welches unter anderen das „Speichern“ von Daten umfasst.

Da die Ergänzung des TierSchG und auch der Wortlaut der ZirkRegV höchstwahrscheinlich so gemeint sind, dass die dort verwendeten Begriffe im Zweifel durch das BDSG aufgefüllt werden sollen, enthält §3 und damit die gesamte ZirkRegV eine Lücke. Bislang sind sowohl erteilende als auch kontrollierende Behörde durch den §3

- nur zur Datenerhebung,
- aber nicht zur Datenspeicherung

ermächtigt.

Dieser Beurteilung sollte nicht entgegengehalten werden, es sei selbstverständlich, dass die erhebende und zur Weiterleitung berechnigte Behörde die Daten auch speichern dürfe, da

- die skizzierte Lücke im Wortlaut offensichtlich zu sein scheint und
- die Tatsache, dass Zirkusbetriebe sich bereits in der Vergangenheit mit allen Mitteln gegen behördliche Verfügungen zu wehren versucht haben, dafür spricht, dass diese Lücke ausgenutzt werden wird.

Die Wahrscheinlichkeit, dass sich ein Verwaltungsgericht – speziell in Eilverfahren – findet, das ein solches Lückenargument bestätigen würde, erscheint beträchtlich.

Die Lücke wird auch nicht durch §4 Abs.1 ZirkRegV, in dem auch das Wort „Verarbeitung“ – das nach §3 BDSG das „Speichern“ impliziert – vorkommt, geschlossen, weil Gegenstand dieser Norm u. E die Ermächtigung zur Anwendung des *automatisierten Verfahrens* zu sein scheint.

Vorschlag

Sofern die oben skizzierte Deutung des Verhältnisses der §§3 und 4 ZirkRegV zutrifft, sollte §3 - um die ausdrückliche und klare Ermächtigung zur Datenspeicherung für die erteilende und die kontrollierende Behörde zu schaffen, in Abs.1 + 2 des § 3 um den Begriff Verarbeiten ergänzt werden.

2.2. Zum Begriff „erforderlich“ in §4 Abs.2 Satz 1 ZirkRegV

Die vorgeschlagene Fassung des §4 Abs.2 wirft die Frage auf, warum Satz 1 das Recht der zuständigen Behörde, Daten anzufordern, unter den *Vorbehalt der Erforderlichkeit* stellt. Es ist nicht klar, welcher konkrete Zweck mit dem Tatbestandsmerkmal „erforderlich“ verfolgt wird.

Die Regelung steht nicht im Einklang mit der Amtshilfepflicht im Sinne des §4 Abs.1 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), wonach „jede Behörde (...) anderen Behörden auf Ersuchen ergänzende Hilfe (Amtshilfe) (leistet).“

Zwar ist dieser Kritik einschränkend hinzuzufügen, dass die Erforderlichkeit einer Datenanforderung wohl immer gegeben sein dürfte, wenn die zuständige – dies dürfte im



konkreten Fall wohl in der Regel die kontrollierende im Sinne des §2 ZirkRegV sein – Behörde einen in ihren Zuständigkeitsbereich gelangenden Zirkusbetrieb kontrollieren will und hierzu Daten über diesen Betrieb benötigt.

Weil die kontrollierende Behörde jedoch schon gemäß §§16 und 16a TierSchG grundsätzlich – und zwar in bestimmten Fällen zwingend und ohne Entschließungsermessen (vgl. insbesondere die Kommentierungen zu §16a TierSchG; z.B. Kluge, in: ders., TierSchG, §16a Rz.15; Ort/Reckewell, in: Kluge (Hrsg.), TierSchG, §17 Rz.110) – für Aufsicht über und Einschreiten gegen in ihrem Zuständigkeitsbereich befindliche Zirkusbetriebe zuständig ist, fehlt dem Kriterium der „Erforderlichkeit“ jede rechtliche Relevanz.

Es führt aber praktisch zu einem Begründungszwang und damit zu einem Aufwand, welcher der gesetzlichen Eingriffsermächtigung widerspricht.

Vorschlag

Streichung des Erforderlichkeitsvorbehaltes in §4 Abs.2, Satz 1.

2.3. Zuständigkeit

Weder der Änderungsentwurf zu §16 Abs.5a + 6 TierSchG noch der Entwurf der ZirkRegV lassen – auch nicht in der Zusammenschau – klar erkennen, wer das Zirkusregister führt.

Die Differenzierung zwischen

- „erteilender Behörde“ und
- „kontrollierender Behörde“

lässt vermuten, dass möglicherweise

- *nicht ein zentrales,*
- sondern mehrere

Register eingerichtet und geführt werden sollen.

Dies ist unseres Erachtens daraus zu schließen, dass §16 Abs.5a (neu) TierSchG und darauf aufbauend §3 der ZirkRegV beiden durch §2 ZirkRegV definierten Behörden *unterschiedliche Datenerhebungsbefugnisse* einräumt. Während die „erteilende“ Behörde Daten über die Erlaubnis gemäß §11 Abs.1 Satz 1 Nr.3d TierSchG erheben soll, soll die kontrollierende Behörde die näher definierten Daten erheben, die sich aus den Kontrollen ergeben. Dies könnte praktisch bedeuten, dass mehrere Register geführt werden sollen und der Inhalt dieser Register nicht übereinstimmt.

Es ergibt sich aus praktischer Perspektive die Frage, ob diese Register tatsächlich Chancen haben, die veterinärbehördliche Kontrolle von Zirkusbetrieben effektiver zu machen oder auch nur zu unterstützen, wie das folgende Beispiel belegt:

Ein Zirkusbetrieb, der in München eine §11-TierSchG-Genehmigung erhalten hat, die Bundesrepublik durchquert und über Nürnberg, Würzburg, Frankfurt, Kassel, Hamburg nach Bremen und sodann über Osnabrück und Münster nach Düsseldorf zieht, durchquert den Zuständigkeitsbereich zahlreicher „kontrollierender Behörden“ im Sinne des §2 der ZirkRegV in mehreren Bundesländern. Er müsste – sofern alle Veterinärbehörden in deren Zuständigkeitsbereich er sich aufhält ihn kontrollieren– bei zahlreichen „kontrollierenden“ Behörden i.S.d. §2 ZirkRegV zu Datenerhebungen und -speicherungen Anlass geben.



Wie aber kann z.B. die Veterinärbehörde in Bremen in Erfahrung bringen, ob der Zirkus

- in Nürnberg gegen die Münchener §11-Genehmigung oder
- in Kassel und/oder Hamburg gegen Auflagen, welche die Frankfurter kontrollierende Veterinärbehörde erteilt hat,

verstoßen hat.

Die Differenzierung in „erteilende“ und „kontrollierende“ Behörde sowie die diesen beiden eingeräumten unterschiedlichen Kompetenzen legen den Schluss nahe, dass die ZirkRegV tatsächlich

- eine genau solche und
- keine Zirkuszentralregisterverordnung

ist. Sie regelt die Handhabung eines dezentralen Zirkusregisters, nicht aber eines Zirkuszentralregisters, weil die Kompetenz zur Datenerhebung und Datenspeicherung nicht in eine Hand gelegt werden.

Zu bedenken ist ferner, dass ein Zirkusbetrieb gemäß §16 Abs.1a TierSchG zwar der zuständigen Behörde *„jeden Ortswechsel spätestens beim Verlassen des bisherigen Aufenthaltsortes“* anzeigen muss. Unklar bleibt aber, wie das Register die Verzahnung der Veterinärbehörden herstellen will, um nachvollziehbar zu machen,

- welche Route der Zirkusbetrieb genommen hat und
- Daten aus den Registern welcher kontrollierenden Behörden die nun – durch Ankunft des Betriebs in einem bestimmten Ort – zuständige Behörde anfordern muss, um sich ein Bild von dem konkreten Betrieb machen zu können.

Zuständige Behörde z.B. im Sinne des §16 Abs.1a TierSchG dürfte zwar

- in der Regel die „kontrollierende Behörde“ im Sinne des §3 Abs.2 ZirkRegV,
- ausnahmsweise (bei Rückkehr in den Heimatort) die „erteilende Behörde“ im Sinne des §3 Abs.1 ZirkRegV

sein. Dennoch ist *nicht* klar, wie die im konkreten Fall gemäß §16 TierSchG und gemäß §3 Abs.2 ZirkRegV tatsächlich zuständige Behörde in Erfahrung bringen soll, bei welchen früher – also vor dem Besuch des Zirkusbetriebs an einem bestimmten Ort – zuständigen „kontrollierenden Behörden“ im Sinne des §3 Abs.2 ZirkRegV sie überhaupt Erkundigungen bzw. Daten anfordern soll.

Vorschlag

Die Verordnung sollte unabhängig von den Datenerhebungsbefugnissen der jeweiligen Behörde eine Formulierung enthalten, die sicherstellt, dass es sich beim Zirkusregister um *ein zentrales Register* handelt, auf welches gleichermaßen erteilende Behörde und „kontrollierende Behörde“ zugreifen können.

2.4. Datenlöschung

§5 der ZirkRegV geht unseres Erachtens über die Erfordernisse des §35 (Berichtigung, Löschung und Sperrung von Daten) BDSG hinaus. Das Spezialrecht, also das Datenschutzrecht, verpflichtet nur dann zur Löschung, wenn die Datenspeicherung unzulässig, diskriminierend oder nicht mehr erforderlich ist.



Vorschlag

Zur Überwachung der Gesetzesbefolgung wäre es zweifellos sinnvoll, Daten möglichst lange zu erhalten und nicht kategorisch nach Ablauf einer bestimmten Frist zu löschen. Dem würde es besser entsprechen, die Löschung vom Kriterium der „Erforderlichkeit der Datenaufbewahrung“ abhängig zu machen.

2.5. Datenzugriff

Vor allem im Rahmen der Zirkusstandplatzvergabe benötigen nicht nur die nach dem TierSchG zuständigen Behörden, sondern auch

- andere Behörden und
- mitunter auch Private (etwa Pächter kommunaler Flächen, auf denen Zirkusunternehmen gastieren möchten)

Informationen, die Inhalt des Zirkusregisters sind. Die vor allem in der gewerbe- und kommunalrechtlichen Literatur und Fachpresse diskutierten Fälle belegen, dass es sehr weit verbreitete Praxis ist, dass insbesondere die Kommunen die Bewirtschaftung auch für Zirkusse attraktiver *öffentlicher* (und dies ist die Regel!) Standplätze externalisieren und eigenen Gesellschaften in Privatrechtsform (oft Wirtschaftsförderern in Gestalt der GmbH), aber auch rein Privaten (wie z.B. Schaustellervereinigungen oder reinen Immobilienverwertern) übertragen. Dem Entwurf der VO-Ermächtigung fehlt bislang eine Ermächtigung zur Weitergabe von Daten an solche Stellen. Folge dürfte sein, dass diese Stellen keine erleichterte Prüfung der Einhaltung des TierSchG vornehmen können, weil der Zugang zum ZirkReg verwehrt ist.

Vorschlag:

Aufnahme der Ermächtigung der nach TierSchG und ZirkRegV zuständigen Behörden, Daten aus dem ZirkReg auch an solche öffentlichen und privaten Stellen weiterzugeben, denen die Prüfung einer Vergabe öffentlicher Standplätzen an Zirkusse übertragen ist. Die Weitergabe muss zur Gewährleistung der datenschutzrechtlichen Vorgaben an die Einhaltung des BDSG durch die empfangende Stelle gebunden werden.

Rechtsanwalt Rolf Kemper, Grolmanstr. 39, 10623 Berlin