



Im Namen des Volkes

**In dem Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerde**

des Herrn A...,

- Bevollmächtigte: Rechtsanwälte Michael P. Stark und Koll.,
Gutzkowstraße 9, 60594 Frankfurt –

gegen a) den Beschluss des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 8. Juli
2009 - 8 B 521/09.R -,

b) den Beschluss des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 26. Mai
2009 - 8 B 521/09 -,

c) den Beschluss des Verwaltungsgerichts Gießen vom 25. Februar 2009 -
10 L 80/09.GI -

und Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

hat die 3. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch

den Präsidenten Papier
und die Richter Bryde,
Schluckebier

am 28. September 2009 einstimmig beschlossen:

1. Der Beschluss des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 26. Mai 2009 - 8 B 521/09 - verletzt den Beschwerdeführer in seinem Grundrecht aus Artikel 19 Absatz 4 Satz 1 des Grundgesetzes. Er wird aufgehoben.
2. Der Beschluss des Verwaltungsgerichts Gießen vom 25. Februar 2009 - 10 L 80/09.GI - verletzt den Beschwerdeführer in seinem Grundrecht aus Artikel 19 Absatz 4 Satz 1 des Grundgesetzes, soweit dem Beschwerdeführer darin die Verpflichtung auferlegt wird, dafür Sorge zu tragen, dass während des Schächtvorgangs ständig ein Amtsveterinär anwesend ist. Er wird insoweit aufgehoben.
3. Die Sache wird an den Hessischen Verwaltungsgerichtshof zurückverwiesen.

4. Im Übrigen wird die Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung angenommen.
5. Damit erledigt sich der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung.
6. Das Land Hessen hat dem Beschwerdeführer zwei Drittel seiner notwendigen Auslagen zu erstatten.
7. Der Wert des Gegenstands der anwaltlichen Tätigkeit wird für das Verfassungsbeschwerdeverfahren auf 8.000 € (in Worten: achttausend Euro) und für den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung auf 4.000 € (in Worten: viertausend Euro) festgesetzt.

Gründe:

Die Verfassungsbeschwerde betrifft verwaltungsgerichtliche Entscheidungen in einem einstweiligen Rechtsschutzverfahren. In diesem beehrte der Beschwerdeführer die vorläufige Duldung des betäubungslosen Schlachtens (Schächten) von wöchentlich zwei Rindern und 30 Schafen bis zur Entscheidung über den von ihm beim L.-Kreis (Landkreis) gestellten Antrag auf Erteilung einer Ausnahmegenehmigung für das Schächten nach § 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG. 1

I.

1. Der Beschwerdeführer hat das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Januar 2002 zur Schächterlaubnis erwirkt (BVerfGE 104, 337). Wie schon damals beehrt er nicht lediglich eine Ausnahmegenehmigung aus Anlass des Opferfestes, sondern eine „Dauergenehmigung“, um den ständigen Bedarf seiner - hier muslimischen - Kunden nach Fleisch geschächteter Tiere decken zu können. 2

2. Nachdem das Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 15. Januar 2002 (BVerfGE 104, 337) die dort angegriffenen verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen aufgehoben und die Sache an das Verwaltungsgericht zurückverwiesen hatte, verpflichtete dieses mit Urteil vom 9. Dezember 2002 den Landkreis, den Beschwerdeführer neu zu bescheiden. Diese Entscheidung wurde mit dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 23. November 2006 rechtskräftig (BVerwGE 127, 183). 3

3. Bis zu diesem Zeitpunkt war der Beschwerdeführer im Besitz einer ihm Anfang 2002 mündlich erteilten Ausnahmegenehmigung zum betäubungslosen Schlachten (Schächten) nach § 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG. Eine Entscheidung in Umsetzung des rechtskräftig gewordenen Bescheidungsurteils traf der Landkreis anschließend jedoch zunächst nicht. Strittig zwischen ihm und dem Beschwerdeführer blieben insbesondere die Zahl der schächtbaren Tiere sowie Einzelheiten der der Ausnahmegenehmigung beizufügenden Auflagen. Im Juli 2008 kündigte der Landkreis dem Beschwerdeführer schließlich schriftlich die Untersagung des Schächten und die Einstellung der Fleischschau in seinem Betrieb an. Daraufhin beantragte der Beschwerdeführer beim Verwaltungsgericht die Vollstreckung aus dem Urteil vom 9. Dezember 2002. Im Vollstreckungsverfahren wies das Gericht den Landkreis darauf 4

hin, dass dieser den Antrag des Beschwerdeführers nach Maßgabe des verwaltungsgerichtlichen Verpflichtungsurteils vom 9. Dezember 2002 zu bescheiden habe, also über die Schächtung von 200 Rindern und 500 Schafen für das noch laufende Jahr 2008 zu befinden habe. Daraufhin erteilte der Landkreis mit Bescheid vom 5. September 2008 dem Beschwerdeführer eine bis zum 31. Dezember 2008 befristete Ausnahmegenehmigung zum Schächten von 500 Schafen und 200 Rindern unter Beifügung einer Reihe von Auflagen.

4. Am 3. Dezember 2008 stellte der Beschwerdeführer einen Antrag auf Erteilung einer Ausnahmegenehmigung für das Jahr 2009, den er auf die baurechtlich für seinen Betrieb derzeit zulässigen Schlachtzahlen von 30 Schafen und zwei Rindern *pro Woche* beschränkte. Gleichzeitig beantrage er bis zur endgültigen Entscheidung über den Antrag die Erteilung einer vorläufigen Erlaubnis. Über keinen dieser Anträge hat der Landkreis bisher entschieden. Der Beschwerdeführer suchte um verwaltungsgerichtlichen Eilrechtsschutz nach. Eine Untätigkeitsklage hat er bislang nicht erhoben.

5

5. Das Verwaltungsgericht gab dem Landkreis daraufhin nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO auf, zu dulden, dass der Beschwerdeführer bis zur Entscheidung über seinen Genehmigungsantrag für das Jahr 2009 *pro Woche* zwei Rinder und 30 Schafe schächtet. Dies gelte mit der Maßgabe, dass der Beschwerdeführer verschiedene näher bezeichnete Auflagen aus dem Bescheid des Landkreises vom 5. September 2008 einhalte. Darüber hinaus habe der Beschwerdeführer dafür Sorge zu tragen, dass während des Schächtvorgangs ständig ein Amtstierarzt anwesend sei. Ferner habe er anhand von ihm zu führender Listen, die während des Schächtvorgangs vorzuhalten seien, sicherzustellen, dass geschächtetes Fleisch nur an gläubige Muslime abgegeben wird, deren Bedürfnis durch eine in der Liste erfasste entsprechende Erklärung glaubhaft gemacht sei. Das Fleisch dürfe nur an Endverbraucher abgegeben werden. Zudem wurde dem Landkreis aufgegeben, die Fleischschau für die nach diesen Vorgaben geschächteten Tiere durchzuführen. Zur Begründung führte das Verwaltungsgericht unter anderem aus, sowohl Anordnungsanspruch als auch Anordnungsgrund seien gegeben. Insbesondere habe der Beschwerdeführer im Hinblick auf die nunmehr beantragten Tierzahlen einen Bedarf von Kunden muslimischen Glaubens glaubhaft gemacht, die auf den Verzehr von Fleisch geschächteter Tiere angewiesen seien. Die im Tenor ausgesprochenen Auflagen seien erforderlich, um die ordnungsgemäße Durchführung des Schächtens sicherzustellen und zu gewährleisten, dass dieses nur in dem Umfang praktiziert werde, wie es zur Versorgung von Kunden notwendig sei, die aus religiösen Gründen darauf angewiesen seien. Die Anwesenheit des Amtsveterinärs erscheine erforderlich, weil der Beschwerdeführer nach Aktenlage in der Vergangenheit nicht alle zugesagten Abläufe beim Schächten eingehalten sowie die für ihn geltenden bau- und immissionsschutzrechtlichen Vorgaben beim Schlachten erheblich überschritten habe. Überdies sei es notwendig, sicherzustellen, dass das Fleisch nur an Endverbraucher und nicht auch Moscheevereine abgegeben werde, da anderenfalls nicht mehr nachvollziehbar sei, an wen das

6

Fleisch letztlich weiterverkauft werde.

6. Der Verwaltungsgerichtshof hob den Beschluss des Verwaltungsgerichts auf die Beschwerde des Landkreises hin auf und lehnte den Eilantrag des Beschwerdeführers ab. Dessen Beschwerde gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts, soweit darin weitergehende als bereits zuvor von der Verwaltungsbehörde erteilte Auflagen enthalten waren, wies der Verwaltungsgerichtshof zurück. Es fehle bereits an der Glaubhaftmachung eines Anordnungsgrundes. Der Beschwerdeführer habe seinen Eilantrag zu einem Zeitpunkt gestellt, zu dem bereits absehbar gewesen sei, dass eine Überprüfung im Hauptsacheverfahren nicht mehr erreichbar sein werde. Die vom Beschwerdeführer geltend gemachte Existenzgefährdung könne zudem nicht durch das Unterbleiben der erstrebten einstweiligen Anordnung verursacht werden, sondern allenfalls durch seine wirtschaftlichen Dispositionen. Die Abwehr solcher Nachteile, die seinem eigenen risikobehafteten Verhalten zuzurechnen seien, sei nicht Zweck des Verfahrens nach § 123 VwGO. An einem Anordnungsgrund fehle es schließlich insbesondere deshalb, weil der Beschwerdeführer nicht gezwungen sei, die zum Lebensunterhalt erforderlichen Umsätze ausschließlich mit dem Schächten zu erzielen. Es seien Zweifel daran aufgekommen, ob er aus religiösen Gründen tatsächlich gehalten sei, Schlachtungen nur nach islamischem Ritus vorzunehmen. Auch ein Anordnungsanspruch sei nicht glaubhaft gemacht. Im Rahmen der Überwachung früherer Schachtungen seien Zweifel an der Sachkunde des Beschwerdeführers aufgetreten. Deshalb habe der Landkreis ein Verfahren zur Entziehung der erteilten Sachkundebescheinigung nach § 4 Abs. 8 Tierschutz-Schlachtverordnung (TierSchlV) eingeleitet. Dies und weitere Umstände, die sich auf die Zuverlässigkeit des Beschwerdeführers auswirkten, hätten auch insgesamt Bedeutung für die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung und machten deren Erteilung sehr unwahrscheinlich. Hinzu kämen Zweifel daran, dass der Beschwerdeführer das Fleisch geschächteter Tiere tatsächlich nur an gläubige Muslime, die darauf angewiesen seien, weitergeben wolle. Schließlich sei es auch für den Anordnungsanspruch von Bedeutung, dass zweifelhaft sei, ob der Beschwerdeführer sich aus religiösen Gründen überhaupt verpflichtet sehe, nur im Wege des Schächtens Tiere zu schlachten.

7

II.

Mit der rechtzeitig erhobenen Verfassungsbeschwerde, die mit einem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung verbunden ist, wendet sich der Beschwerdeführer gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs und rügt eine Verletzung seiner Grundrechte aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 4 Abs. 1 und 2, Art. 12 Abs. 1, Art. 103 Abs. 1, Art. 19 Abs. 4, Art. 3 Abs. 1 und 3 sowie Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip. Darüber hinaus beanstandet er die ihm im Beschluss des Verwaltungsgerichts auferlegten, über den Bescheid des Landkreises vom 5. September 2008 hinausgehenden Maßgaben. Durch diese sieht er sich in seinen Grundrechten aus Art. 4 Abs. 1 und 2, Art. 12 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 und 3 GG sowie seine Kunden in deren Grundrecht auf Religionsfreiheit ebenso wie in deren Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1

8

Abs. 1 GG) verletzt. Insbesondere laufe die Anordnung zur Anwesenheit eines Amtstierarztes bei Schächtungen darauf hinaus, dass er dem Gutdünken des Landkreises ausgeliefert sei. Denn dieser sei durch den Beschluss nicht verpflichtet worden, einen Amtsveterinär zu stellen.

Schließlich sei Art. 19 Abs. 4 in Verbindung mit Art. 4 Abs. 1 und 2 sowie mit Art. 2 Abs. 1 GG dadurch verletzt, dass ihm, dem Beschwerdeführer, Rechtsschutz in angemessener Zeit hinsichtlich seines Antrags auf Erteilung einer Ausnahmegenehmigung durch den Landkreis und durch das gerichtliche Verfahren verwehrt werde.

9

III.

Der Antragsgegner im Ausgangsverfahren und das Land Hessen, vertreten durch das Hessische Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, haben zu der Verfassungsbeschwerde Stellung genommen. Die Akten des Ausgangsverfahrens haben dem Bundesverfassungsgericht vorgelegen.

10

IV.

1. Die Kammer nimmt die Verfassungsbeschwerde zur Entscheidung an, soweit sich der Beschwerdeführer gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs vom 26. Mai 2009 und gegen die Auflage in dem Beschluss des Verwaltungsgerichts vom 25. Februar 2009 wendet, beim Schächten für eine Anwesenheit des Amtstierarztes Sorge zu tragen. Dies ist zur Durchsetzung der Grundrechte des Beschwerdeführers angezeigt (§ 93a Abs. 2 Buchstabe b BVerfGG). Die Voraussetzungen für eine stattgebende Kammerentscheidung liegen insoweit vor (§ 93c BVerfGG): Die maßgeblichen verfassungsrechtlichen Fragen sind geklärt und die Verfassungsbeschwerde ist insoweit offensichtlich begründet. Der Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs vom 26. Mai 2009 und die im Beschluss des Verwaltungsgerichts vom 25. Februar 2009 enthaltene Auflage zur Zuziehung eines Amtstierarztes verletzen den Beschwerdeführer in seinem Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz.

11

a) In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist hinreichend geklärt, welche Anforderungen sich aus Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG ergeben. Gewährleistet wird nicht nur das formelle Recht, die Gerichte anzurufen, sondern auch die Effektivität des Rechtsschutzes. Wirksamer Rechtsschutz bedeutet auch Rechtsschutz innerhalb angemessener Zeit. Daraus folgt, dass gerichtlicher Rechtsschutz namentlich im Eilverfahren so weit wie möglich der Schaffung solcher vollendeter Tatsachen zuvorzukommen hat, die dann, wenn sich eine Maßnahme bei endgültiger richterlicher Prüfung als rechtswidrig erweist, nicht mehr rückgängig gemacht werden können. Hieraus ergeben sich für die Gerichte Anforderungen an die Auslegung und Anwendung der jeweiligen Gesetzesbestimmungen über den Eilrechtsschutz. So sind die Fachgerichte etwa bei der Auslegung und Anwendung des § 123 VwGO gehalten, vorläufigen Rechtsschutz zu gewähren, wenn sonst dem Antragsteller eine erhebliche, über Randbereiche hinausgehende Verletzung in seinen Rechten droht, die durch die Entscheidung in der Hauptsache nicht mehr beseitigt werden kann, es sei

12

denn, dass ausnahmsweise überwiegende, besonders gewichtige Gründe entgegenstehen (vgl. BVerfGE 93, 1 <13 f.>).

b) Diesem Maßstab genügt der mit der Verfassungsbeschwerde angegriffene Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs vom 26. Mai 2009 nicht. 13

aa) Der Beschluss trägt den Anforderungen, die sich aus Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG in Bezug auf eine Regelungsanordnung nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO sowohl an die Prüfung des Anordnungsanspruchs als auch des Anordnungsgrundes ergeben, nicht hinreichend Rechnung. 14

(1) In gerichtlichen Eilverfahren begegnet es zwar grundsätzlich keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, wenn sich die Fachgerichte - wie vorliegend - an den Erfolgsaussichten im Hauptsacheverfahren orientieren und dann die Sach- und Rechtslage im Rahmen der Prüfung des Anordnungsanspruchs lediglich summarisch prüfen (vgl. BVerfGK 5, 237 <242>). Eine umfassendere rechtliche Prüfung des im Hauptsacheverfahren in Rede stehenden materiellen Anspruchs bereits im Eilverfahren kann aber von Verfassungs wegen geboten sein, wenn das einstweilige Rechtsschutzverfahren vollständig die Bedeutung des Hauptsacheverfahrens übernimmt sowie eine endgültige Verletzung der Rechte eines Beteiligten droht und insoweit auch Grundrechtspositionen von Gewicht in Rede stehen (vgl. BVerfGE 69, 315 <363 f.>; BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 27. Mai 1998 - 2 BvR 378/98 -, NVwZ-RR 1999, S. 217). 15

(2) Eine derartige Fallgestaltung liegt hier vor. Dass hier Grundrechte des Beschwerdeführers nicht nur in Randbereichen berührt sind, bedarf keiner näheren Erläuterung (vgl. BVerfGE 104, 337 <345 f.>). Im Übrigen ist in den Blick zu nehmen, dass jedenfalls nach der bisherigen Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichts, der sich auch der Verwaltungsgerichtshof angeschlossen hat, der Beschwerdeführer lediglich einen Anspruch auf eine auf das Kalenderjahr befristete Ausnahmegenehmigung nach § 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG hat. Dies ergibt sich aus Entscheidungen, die im gerichtlichen Vollstreckungsverfahren ergangen sind und formal zwar nur den Bescheidungsanspruch des Beschwerdeführers aus dem rechtskräftigen Urteil des Verwaltungsgerichts vom 9. Dezember 2002 betreffen. Die diesbezüglichen Ausführungen des Verwaltungsgerichts in dem Beschluss vom 6. Oktober 2008 verdeutlichen aber, dass sie auch losgelöst hiervon Geltung beanspruchen. So heißt es dort, eine zeitliche Befristung einer Ausnahmegenehmigung zum betäubungslosen Schlachten sei immanenter und erforderlicher Bestandteil einer derartigen Ausnahmegenehmigung; denn diese dürfe nur unter engen Voraussetzungen erteilt werden. Zu diesen gehöre unter anderem auch die Beachtung des jährlichen Bedarfs an Fleisch geschächteter Tiere. Dass der Jahresbedarf naturgemäß Schwankungen unterliege, könne nicht in Abrede gestellt werden. Dieser Bewertung hat sich der Verwaltungsgerichtshof in dem Beschluss vom 26. November 2008 angeschlossen und ausgeführt, die Befristung der Genehmigung auf das Kalenderjahr ermögliche der Behörde die Überwachung, ob die einmal nachgewiesenen Genehmigungsvoraussetzungen 16

weiterhin vorlägen.

Eine solche Befristung der Ausnahmegenehmigung nach § 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG bewirkt aber, dass der vom Beschwerdeführer für ein Kalenderjahr geltend gemachte Anspruch umso eher ganz oder teilweise vereitelt werden kann, je später eine behördliche oder gerichtliche Entscheidung darüber ergeht. Insoweit ist auch zu berücksichtigen, dass der Beschwerdeführer aufgrund der von ihm zu beachtenden Baugenehmigung nur eine gewisse Anzahl von Tieren pro Woche schlachten darf und seinen jetzt in Rede stehenden Antrag auf Erteilung der Ausnahmegenehmigung entsprechend beschränkt hat. Er kann daher bei einer verspäteten Erteilung der Genehmigung Schächtungen nicht „nachholen“. Diesen zeitlichen Zwängen kann der Beschwerdeführer auch nicht durch eine frühzeitigere Antragstellung ausweichen, weil die Befristung der Genehmigung nach Auffassung der Verwaltungsgerichte gerade der Feststellung eines aktuellen Bedarfs an Fleisch geschächteter Tiere dienen soll. Angesichts der dargestellten zeitlichen Vorgaben und Notwendigkeiten kann dem Beschwerdeführer eine Verweisung auf das - möglicherweise über mehrere Instanzen geführte - Hauptsacheverfahren nicht zugemutet werden, da es im Blick auf den zu regelnden Lebenssachverhalt kaum noch zur rechten Zeit wird abgeschlossen werden können.

17

(3) Die cursorischen Erwägungen des Verwaltungsgerichtshofs zur fehlenden Glaubhaftmachung des Anordnungsanspruchs für eine Regelungsanordnung nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO durch den Beschwerdeführer sind nicht tragfähig und lassen keine umfassende Prüfung der Sach- und Rechtslage erkennen. Sie sind daher nicht dazu angetan, das dem Beschwerdeführer günstigere Ergebnis in dem Beschluss des Verwaltungsgerichts in nachvollziehbarer Weise zu entkräften. Dies gilt auch unter Einbeziehung der Ausführungen in dem Beschluss über die Anhörrüge vom 8. Juli 2009.

18

(aa) Es ist nicht plausibel, dass der Verwaltungsgerichtshof den Anordnungsanspruch wegen Zweifeln daran verneint, dass der Beschwerdeführer das Fleisch geschächteter Tiere tatsächlich nur an gläubige Muslime weitergeben wolle, die darauf angewiesen seien. Selbst wenn es zutrifft, dass der Beschwerdeführer in seinem Betrieb Kapazitäten zum Schächten „in industrieller Weise“ geschaffen hat - was immer dies im Einzelnen heißen mag -, kann daraus nicht ohne weiteres der Schluss gezogen werden, der Beschwerdeführer werde ihm kraft Gesetzes obliegende oder durch eine Ausnahmegenehmigung auferlegte Beschränkungen hinsichtlich der Abgabe des geschächteten Fleisches missachten. Für sich genommen muss ein solcher Betriebsausbau nicht mehr besagen, als dass der Beschwerdeführer die Erwartung gehegt hat, in einem größeren Umfang schächten zu dürfen. Dies mag möglicherweise auf einer Fehleinschätzung beruht haben und sich im Rahmen des § 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG nicht in vollem Umfang verwirklichen lassen. In Bezug auf die künftige Rechtstreue des Beschwerdeführers hinsichtlich der ihm obliegenden Verkaufsbeschränkungen lassen sich daraus aber nicht die vom Verwaltungsgerichtshof gezogenen weitreichenden Schlüsse folgern. Gleiches gilt für die vom Verwaltungsge-

19

richtshof in diesem Zusammenhang angesprochene Internetpräsenz des Betriebs des Beschwerdeführers. Insoweit ist zunächst bereits fraglich, ob diese tatsächlich, wie der Verwaltungsgerichtshof meint, als Werbung um einen bundesweiten Kundenkreis und um nichtmuslimische Kunden zu verstehen ist. Denn der besagte Text ist schon allein mit Blick auf seine sprachlichen Unzulänglichkeiten interpretationsfähig und -bedürftig. Es liegt nicht fern, die beanstandete Passage lediglich als missverständliche Formulierung zu begreifen, auch weil sie gerade in den Kontext einer Darstellung der vom Beschwerdeführer geführten gerichtlichen Verfahren gestellt ist. Ungeachtet dessen wäre eine solche allgemein und unverbindlich gehaltene Aussage jedenfalls kein hinreichendes Indiz dafür, dass der Beschwerdeführer tatsächlich das Fleisch betäubungslos geschlachteter Tiere an nicht entsprechend glaubensgebundene Kunden verkaufen will. Obwohl die beanstandete Passage bereits zwei Jahre alt sein soll, lassen sich den Ausführungen des Verwaltungsgerichtshofs keine greifbaren und konkreten Anhaltspunkte entnehmen, dass der Beschwerdeführer seither jemals versucht hätte, seinen angeblichen Absichten folgend Fleisch geschlachteter Tiere an Kunden zu verkaufen, die keinen glaubensbedingten Bedarf haben. Aus seinen verschiedentlich vorgetragenen Plänen, das Fleisch geschlachteter Tiere auch über Moscheevereine und kleine Lebensmittelläden zu vertreiben, folgt nicht ohne weiteres etwas anderes. Der Beschwerdeführer mag der Auffassung gewesen sein, dass auch bei einem solchen Vertrieb eine Abgabe ausschließlich an Kunden mit entsprechendem glaubensbedingten Bedarf sichergestellt werden kann. Ob dies tragfähig ist, bedarf hier keiner Erörterung. Jedenfalls kann dem Beschwerdeführer deswegen nicht der Wille abgesprochen werden, das Fleisch geschlachteter Tiere ausschließlich an Personen abzugeben, die aus religiösen Gründen, die sie als für sich verpflichtend empfinden, Fleisch aus konventionellen Schlachtungen nicht verzehren dürfen.

(bb) Nicht nachvollziehbar ist ferner, dass der Verwaltungsgerichtshof einen Anordnungsanspruch deshalb nicht als glaubhaft gemacht ansieht, weil Zweifel an der Sachkunde des Beschwerdeführers aufgetreten seien. Der Verwaltungsgerichtshof führt insoweit aus, diese Bedenken beruhten auf der Überwachung mehrerer Schächtungen am 15. April 2009. Deswegen habe der Landkreis ein Verfahren zur Entziehung der erteilten Sachkundebescheinigung eingeleitet (§ 4 Abs. 2 TierSchIV). Da aber eine solche Entziehung bislang weder bestandskräftig noch vollziehbar ausgesprochen worden ist, hätte der Verwaltungsgerichtshof zumindest prüfen müssen, ob von einer solchen angesichts des ins Feld geführten Vorfalls mit hinreichender Wahrscheinlichkeit auszugehen ist. Eine nachvollziehbare inzidente Prüfung der Voraussetzungen des insoweit maßgeblichen § 4 Abs. 8 TierSchIV mit Blick auf besagten Vorfall nimmt der Verwaltungsgerichtshof aber nicht vor. Er verweist im Übrigen darauf, dass der Landkreis in diesem Zusammenhang auch verschiedene angebliche frühere Rechtsverstöße des Beschwerdeführers berücksichtigen wolle, ohne zu prüfen, ob diese Gesichtspunkte im Rahmen der Entscheidung nach § 4 Abs. 8 TierSchIV überhaupt von Bedeutung sind. Dass mit einer solchen Begründung die Sachkundebescheinigung des Beschwerdeführers tatsächlich entzogen werden darf, liegt

20

aber schon mit Blick auf den Wortlaut der Vorschrift keineswegs auf der Hand. Denn § 4 Abs. 8 TierSchlV setzt mehrfache, nicht unerhebliche Verstöße gegen Anforderungen dieser Verordnung - und nicht sonstiger Rechtsvorschriften - voraus sowie Tatsachen, die die Annahme rechtfertigen, dass dieses auch weiterhin geschehen wird. Solches lässt sich den Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs insgesamt nicht in nachvollziehbarer Weise entnehmen.

Soweit der Verwaltungsgerichtshof des Weiteren aufgrund der vorgenannten Umstände die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung mangels Nachweises der Zuverlässigkeit des Beschwerdeführers als unwahrscheinlich ansieht, mag es zwar sein, dass dieser rechtliche Gesichtspunkt im Rahmen des § 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG erheblich ist (vgl. Hirt/Maisack/Moritz, Tierschutzgesetz, 2. Aufl. 2007, § 4a Rn. 30), obwohl sich dies dem Wortlaut der Vorschrift jedenfalls nicht ohne weiteres entnehmen lässt. Der Verwaltungsgerichtshof leitet das Erfordernis der Zuverlässigkeit aber erkennbar nicht aus § 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG ab, sondern verweist insoweit auf § 35 GewO. Damit knüpft er offenbar an die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts an, nach der die Ausnahmegenehmigung nur erteilt werden kann, soweit auch die sonstigen Anforderungen aus öffentlichrechtlichen Vorschriften erfüllt sind. Hierzu zählen bei einer gewerblichen Tätigkeit - wie hier - namentlich die Vorschriften des Gewerbe- und Handwerksrechts, also auch § 35 GewO. Eine nachvollziehbare Prüfung des § 35 GewO nimmt der Verwaltungsgerichtshof jedoch nicht vor. Es ist auch nicht ersichtlich, dass die insoweit ins Feld geführten Umstände von solchem Gewicht sind, um tatsächlich die Zuverlässigkeit für das vom Beschwerdeführer betriebene Gewerbe schlechthin in Frage zu stellen. Dies gilt umso mehr, als es zwar zutrifft, dass der Beschwerdeführer formal jedenfalls im Jahr 2007 ohne die erforderliche Ausnahmegenehmigung geschächtet hat, nachdem die ihm erteilte vorläufige Genehmigung Ende 2006 ihre Geltung verloren hatte. Zu Gunsten des Beschwerdeführers dürfte insoweit aber zu berücksichtigen sein, dass zumindest einiges für eine faktische Duldung dieser Schächtungen durch den Landkreis spricht, jedenfalls aber, dass jener in diesem Zeitraum einen rechtskräftig feststehenden Anspruch auf Bescheidung hinsichtlich des von ihm gestellten Genehmigungsantrags hatte, den der Landkreis erst mit großer Verspätung und offenkundig unter dem Druck eines gerichtlichen Vollstreckungsverfahrens erfüllt hat.

(cc) Soweit der Verwaltungsgerichtshof schließlich einen Anordnungsanspruch deshalb verneint, weil zweifelhaft sei, ob der Beschwerdeführer sich überhaupt aus religiösen Gründen verpflichtet sehe, nur im Wege des Schächtens zu schlachten, ergibt sich die Verletzung von Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG aus Folgendem: Ist effektiver Rechtsschutz letztlich nur im Wege einer einstweiligen Anordnung zu leisten, dürfen die Anforderungen an die Glaubhaftmachung eines Anordnungsanspruchs mit Blick auf Art. 19 Abs. 4 GG nicht über das hinausgehen, was für ein Obsiegen im Hauptsacheverfahren gefordert werden könnte (vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 24. September 2002 - 2 BvR 857/02 -, NVwZ 2003, S. 200 <201>). Es verstößt daher gegen Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG, wenn für die Bejahung

21

22

des Anordnungsanspruchs darüber hinausgehende Anforderungen gestellt werden (vgl. auch Puttler, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 2. Aufl. 2006, § 123 Rn. 77). Dies ist vorliegend der Fall, da der Verwaltungsgerichtshof sich nicht damit auseinandersetzt, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ein Anspruch nach § 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG einfachrechtlich selbst dann gegeben sein dürfte, wenn der Beschwerdeführer bereit wäre, auch nach vorheriger Betäubung zu schlachten. Denn danach soll es genügen, dass die Voraussetzungen des § 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG insoweit auf seine Kunden zutreffen (vgl. BVerwG, Urteil vom 23. November 2006 - 3 C 30/05 -, NVwZ 2007, S. 461 <462>; insoweit nicht in BVerwGE 127, 183 abgedruckt).

bb) Der Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs genügt auch hinsichtlich der Ausführungen zum Anordnungsgrund nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen aus Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG. 23

Der Verwaltungsgerichtshof verstellt sich den Blick auf die hier maßgeblichen verfassungsrechtlichen Erfordernisse allein schon durch die von ihm gewählte Prüfungsreihenfolge. Indem er nämlich den Anordnungsgrund vor dem Anordnungsanspruch prüft, übersieht er, dass eine Bejahung des Anordnungsanspruchs bei einer Fallgestaltung, in der dieser bei Versagung des vorläufigen Rechtsschutzes fortschreitend endgültig vereitelt wird, für die Prüfung des Anordnungsgrundes in weitem Umfang vorgreiflich ist. Dies gilt jedenfalls dann, wenn insoweit auch Grundrechtspositionen von Gewicht in Rede stehen (vgl. BVerfGE 79, 69 <77 f.>; 93, 1 <15>). Eine solche Konstellation liegt hier vor; insoweit kann auf die obigen Ausführungen verwiesen werden. Dann aber hat eine sorgfältige und eingehende Bewertung des Anordnungsanspruchs und damit der Erfolgsaussichten in der Hauptsache Vorrang in der Prüfungsabfolge (vgl. Puttler, a.a.O., § 123 Rn. 97 f.). Sofern also mit der für eine Regulationsanordnung nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO hinreichenden Wahrscheinlichkeit ein Erfolg des Beschwerdeführers im Hauptsacheverfahren angenommen werden kann, ist der Anordnungsgrund bei solcher Sachlage von Verfassungs wegen indiziert. Die einstweilige Anordnung muss dann zur Abwendung wesentlicher Nachteile ergehen, da anderenfalls die Gefahr fortschreitender Rechtsvereitelung besteht, es sei denn, der Anordnung stünden sonst gewichtige Gründe entgegen. Den vom Verwaltungsgerichtshof angeführten Gründen, mit denen dieser einen Anordnungsgrund verneint hat, kommt ein solches Gewicht ersichtlich nicht zu. 24

c) Der mit der Verfassungsbeschwerde angegriffene Beschluss des Verwaltungsgerichts verletzt den Beschwerdeführer ebenfalls in seinem Grundrecht aus Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG, soweit dem Beschwerdeführer darin die Verpflichtung auferlegt wird, dafür Sorge zu tragen, dass während des Schächtvorgangs ständig ein Amtsveterinär anwesend ist. 25

aa) Aus Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG ergeben sich gleichfalls Anforderungen an den Inhalt einer Regulationsanordnung. Deren konkreter Inhalt steht nach § 123 Abs. 3 VwGO in Verbindung mit § 938 ZPO zwar im Ermessen des Gerichts. Dieses muss da- 26

bei aber den sich aus Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG ergebenden Anforderungen an die Effektivität des vorläufigen Rechtsschutzes Rechnung tragen (vgl. auch Puttler, a.a.O. § 123 Rn. 110), also verhindern, dass zu Lasten des Antragstellers eine erhebliche, über Randbereiche hinausgehende Verletzung in seinen Rechten eintritt, die durch die Entscheidung in der Hauptsache nicht mehr beseitigt werden kann.

bb) Diesen Anforderungen wird der Beschluss des Verwaltungsgerichts mit Blick auf die besagte Auflage nicht gerecht. Die Auflage verpflichtet den Beschwerdeführer dazu, die Anwesenheit eines Amtsveterinärs bei den von ihm vorgenommenen Schächtungen sicherzustellen. Hierzu ist er jedoch ohne eine entsprechende Mitwirkung des Landkreises, also des Antragsgegners im fachgerichtlichen Eilverfahren, kaum in der Lage. Eine solche Mitwirkung kann der Beschwerdeführer nicht unmittelbar erzwingen, da diese vom Verwaltungsgericht nicht - für den Antragsgegner verpflichtend - zum Bestandteil der einstweiligen Anordnung gemacht worden ist und daher auch nicht vom Beschwerdeführer im Wege der Vollstreckung derselben durchgesetzt werden kann. Den Ausführungen des Verwaltungsgerichts lässt sich nicht einmal entnehmen, dass dem Beschwerdeführer sonst ein materiellrechtlicher Anspruch zustehe, auf dessen Grundlage er die Anwesenheit eines Amtstierarztes gegenüber dem Landkreis verlangen könnte. Das Verwaltungsgericht hat den Beschwerdeführer insoweit in seinem im Vollstreckungsverfahren ergangenen Beschluss vom 23. März 2009 lediglich darauf verwiesen, mit dem Landkreis Vereinbarungen auszuhandeln, unter denen es ihm möglich sei, zu schächten. Dies genügt den Anforderungen eines effektiven Rechtsschutzes jedoch nicht, da der Beschwerdeführer dann auf eine entsprechende Aushandlungsbereitschaft seines Verfahrensgegners angewiesen bleibt. Bei einer solchen Lage besteht die erhebliche Gefahr, dass der Anspruch des Beschwerdeführers auf effektiven einstweiligen Rechtsschutz leerläuft.

27

Die vom Verwaltungsgericht getroffene Regelung dürfte im Übrigen auch nicht notwendig gewesen sein. Verwaltungspraktischen Bedürfnissen des Landkreises hätte zum Beispiel auch durch eine zeitlich entsprechend ausgestaltete Anzeigepflicht des Beschwerdeführers Rechnung getragen werden können. Dies gilt umso mehr, als durch die Stellungnahme des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz bekannt geworden ist, dass der Landkreis verwaltungsintern durch entsprechende Weisung ohnehin seit Sommer 2007 verpflichtet ist, alle Schachtungen durch den Beschwerdeführer amtstierärztlich zu überwachen.

28

d) Die aufgezeigten Mängel bewirken, dass der Beschwerdeführer in seinem Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz verletzt ist; sie führen zur Verfassungswidrigkeit des Beschlusses des Verwaltungsgerichtshofs vom 26. Mai 2009. Dieser ist aufzuheben. Gleiches gilt in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang für den angegriffenen Beschluss des Verwaltungsgerichts. Die Sache ist an den Verwaltungsgerichtshof zurückzuverweisen (vgl. § 93c Abs. 2 in Verbindung mit § 95 Abs. 2 BVerfGG). Dieser wird unter Berücksichtigung der Gründe dieser Entscheidung erneut über die Beschwerden der Verfahrensbeteiligten gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts zu entscheiden haben.

29

2. Im Übrigen wird die Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung angenommen. Von einer Begründung wird insoweit nach § 93d Abs. 1 Satz 3 BVerfGG abgesehen. 30

V.

1. Mit der Entscheidung erledigt sich der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nebst den dazu gestellten Hilfsanträgen. Für eine solche Anordnung besteht auch kein Bedürfnis, da durch die Aufhebung des Beschlusses des Verwaltungsgerichtshofs bis zu einer erneuten Entscheidung der dem Beschwerdeführer einstweiligen Rechtsschutz gewährende Beschluss des Verwaltungsgerichts wieder wirksam ist, soweit er nicht seinerseits aufgehoben wurde. 31

2. Die Entscheidung über die Auslagenerstattung beruht auf § 34a Abs. 2 BVerfGG. 32

Die Festsetzung des Gegenstandswerts für die anwaltliche Tätigkeit ist auf § 37 Abs. 2 Satz 2, § 14 Abs. 1, § 22 Abs. 1 RVG in Verbindung mit den Grundsätzen über die Festsetzung des Gegenstandswerts im verfassungsrechtlichen Verfahren gestützt (vgl. BVerfGE 79, 365 <368 ff.>). Der Gegenstandswert beträgt, wenn der Verfassungsbeschwerde durch die Entscheidung einer Kammer stattgegeben wird, in der Regel 8.000 €. Weder die objektive Bedeutung der Sache noch der Umfang der anwaltlichen Tätigkeit weisen hier Besonderheiten auf, die eine Abweichung veranlassen würden. Dem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 32 BVerfGG ist im Hinblick auf seine Zielrichtung, eine lediglich vorläufige Regelung herbeizuführen, ein erheblich niedrigerer Wert zuzumessen als demjenigen für die Verfassungsbeschwerde (vgl. BVerfGE, 89, 91 <96>). 33

Papier

Bryde

Schluckebier

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom
28. September 2009 - 1 BvR 1702/09**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 28. September 2009 - 1 BvR 1702/09 - Rn. (1 - 33), http://www.bverfg.de/e/rk20090928_1bvr170209.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2009:rk20090928.1bvr170209