URTEIL DES GERICHTSHOFES (Fünfte Kammer)

10. April 2003 *

In der Rechtssache C-276/01

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 234 EG vom Amtsgericht Schleswig (Deutschland) in dem bei diesem anhängigen Bußgeldverfahren gegen

Joachim Steffensen

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung von Artikel 7 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Richtlinie 89/397/EWG des Rates vom 14. Juni 1989 über die amtliche Lebensmittelüberwachung (ABl. L 186, S. 23)

erlässt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten M. Wathelet sowie der Richter C. W. A. Timmermans (Berichterstatter), P. Jann, S. von Bahr und A. Rosas,

Generalanwältin: C. Stix-Hackl,
Kanzler: M.-F. Contet, Hauptverwaltungsrätin,

* Verfahrenssprache: Deutsch.

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

— der deutschen Regierung, vertreten durch W.-D. Plessing und A. Dittrich als Bevollmächtigte,

— der dänischen Regierung, vertreten durch J. Bering Liisberg als Bevollmächtigten,

— der italienischen Regierung, vertreten durch U. Leanza als Bevollmächtigten im Beistand von M. Fiorilli, avvocato dello Stato,

— der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch J. Sack als Bevollmächtigten,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen von J. Steffensen, vertreten durch M. Grube, Rechtsanwalt, der dänischen Regierung, vertreten durch J. Bering Liisberg, und der Kommission, vertreten durch J. Sack, in der Sitzung vom 12. September 2002,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 22. Oktober 2002

folgendes

Urteil

1 Das Amtsgericht Schleswig hat mit Beschluss vom 5. Juli 2001, beim Gerichtshof eingegangen am 13. Juli 2001, gemäß Artikel 234 EG zwei Fragen nach der Auslegung von Artikel 7 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Richtlinie 89/397/EWG des Rates vom 14. Juni 1989 über die amtliche Lebensmittelüberwachung (ABl. L 186, S. 23, im Folgenden: Richtlinie) zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Diese Fragen stellen sich in einem Bußgeldverfahren aufgrund des Einspruchs von Herrn Steffensen (im Folgenden: Betroffener) gegen einen Bescheid des Kreises Schleswig-Flensburg, Bußgeldstelle, mit dem gegen den Betroffenen ein Bußgeld wegen des Inverkehrbringens von Lebensmitteln unter Verstoß gegen einige Bestimmungen des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes vom 15. August 1974 (BGBl. 1974 I, S. 1945) in seiner geänderten Fassung (im Folgenden: LMBG) verhängt wurde.

Rechtlicher Rahmen

Die Gemeinschaftsregelung

3 Die Richtlinie hat nach ihren ersten vier Begründungserwägungen zum Ziel, die allgemeinen Grundsätze für die Durchführung der amtlichen Lebensmittelüber-

wachung anzugleichen und effizienter zu gestalten, um die Gesundheit und die wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher zu schützen.

4 Nach der zehnten Begründungserwägung „muss die Überwachung ... in der geeignetsten Form erfolgen, damit ihre Effizienz gewährleistet ist".

5 Die dreizehnte Begründungserwägung der Richtlinie lautet:

„Es ist zwar einerseits nicht angebracht, den Betrieben das Recht zuzugestehen, sich der Überwachung zu widersetzen; andererseits sind ihre legitimen Rechte, insbesondere das Recht auf ... die Einlegung eines Rechtsmittels, zu schützen."

6 Artikel 4 Absatz 3 der Richtlinie bestimmt:

„[Die Überwachung] erstreckt sich auf alle Stufen der Erzeugung, der Herstellung, der Einfuhr in die Gemeinschaft, der Behandlung, der Lagerung, der Beförderung, des Vertriebs und des Handels."

7 Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe d der Richtlinie sieht vor:

„Der Inspektion unterliegen:

...

d) die Enderzeugnisse."

8 Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie lautet:

„Von den in Artikel 6 Absatz 1 Buchstaben b) bis f) genannten Erzeugnissen können Proben zu Analysezwecken entnommen werden.

Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Vorkehrungen, damit die Betroffenen gegebenenfalls ein Gegengutachten einholen können."

9 Artikel 12 Absatz 1 der Richtlinie bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten treffen alle erforderlichen Maßnahmen, damit die von der Überwachung betroffenen natürlichen und juristischen Personen ein Rechtsmittel gegen die Maßnahmen einlegen können, die von der für die Durchführung der Überwachung zuständigen Behörde getroffen worden sind."

Die nationale Regelung

10 § 17 Absatz 1 Nummer 2 Buchstabe b LMBG bestimmt:

„Es ist verboten, Lebensmittel, die hinsichtlich ihrer Beschaffenheit von der Verkehrsauffassung abweichen und dadurch in ihrem Wert, insbesondere in ihrem Nähr- oder Genusswert oder in ihrer Brauchbarkeit nicht unerheblich gemindert sind, ohne ausreichende Kenntlichmachung gewerbsmäßig in den Verkehr zu bringen."

11 § 42 LMBG sieht vor:

„(1) Soweit es zur Durchführung der Vorschriften über den Verkehr mit Erzeugnissen im Sinne dieses Gesetzes erforderlich ist, sind die mit der Überwachung beauftragten Personen und die Beamten der Polizei befugt, gegen Empfangsbescheinigung Proben nach ihrer Auswahl zum Zweck der Untersuchung zu fordern oder zu entnehmen. Ein Teil der Probe oder, sofern die Probe nicht oder ohne Gefährdung des Untersuchungszwecks nicht in Teile von gleicher Beschaffenheit teilbar ist, ein zweites Stück der gleichen Art und von demselben Hersteller wie das als Probe entnommene ist zurückzulassen. Der Hersteller kann auf die Zurücklassung einer Probe verzichten.

(2) Zurückzulassende Proben sind amtlich zu verschließen oder zu versiegeln. Sie sind mit dem Datum der Probenahme und dem Datum zu versehen, nach dessen Ablauf der Verschluss oder die Versiegelung als aufgehoben gelten.

(3) Für Proben, die im Rahmen der amtlichen Überwachung nach diesem Gesetz entnommen werden, wird grundsätzlich keine Entschädigung geleistet. Im Einzelfall ist eine Entschädigung bis zur Höhe des Verkaufspreises zu leisten, wenn anderenfalls eine unbillige Härte eintreten würde.

(4) Die Befugnis zur Probenahme erstreckt sich auch auf Erzeugnisse im Sinne dieses Gesetzes, die auf Märkten, Straßen oder öffentlichen Plätzen oder im Reisegewerbe in den Verkehr gebracht werden oder die vor Abgabe an den Verbraucher unterwegs sind."

12 § 52 Absatz 1 Nummer 9 des LMBG bestimmt:

„Mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer ... entgegen § 17 Absatz 1 Nummer 1 Lebensmittel oder entgegen § 17 Absatz 1 Nummer 2 Lebensmittel ohne ausreichende Kenntlichmachung in den Verkehr bringt."

13 § 53 Absatz 1 LMBG sieht vor:

„Ordnungswidrig handelt, wer eine der in § 52 Absatz 1 Nummer 2 bis 11 oder Absatz 2 bezeichneten Handlungen fahrlässig begeht ..."

Das Ausgangsverfahren

14 Die Böklunder Plumrose GmbH & Co. KG (im Folgenden: Plumrose) stellt Bockwürstchen her, die im Einzelhandel in Gläsern mit Metallverschluss vertrieben werden.

15 Der Betroffene des Ausgangsverfahrens ist bei Plumrose beschäftigt und dort für die Aufsicht über die Produktion zuständig.

16 Am 6. Mai und 4. Juni 1997, am 9. Dezember 1998 sowie am 1. Februar, 25. Februar und 25. März 1999 nahmen die deutschen Behörden in Einzelhandelsgeschäften Proben von Erzeugnissen der Firma Plumrose.

17 Von jeder gezogenen Probe wurde eine Zweitprobe im betreffenden Einzelhandel zurückgelassen. Weder Herr Steffensen noch Plumrose haben jedoch zurückgelassene Proben erhalten.

18 Das vorlegende Gericht weist darauf hin, dass ihm unbekannt sei, ob die jeweiligen Einzelhändler Plumrose und den Betroffenen von der Probenahme unterrichtet hätten, und dass es nicht habe klären können, ob die Ergebnisse der Probenanalysen jeweils so rechtzeitig mitgeteilt worden seien, dass Plumrose und der Betroffene die Möglichkeit zur Einholung eines Gegengutachtens gehabt hätten.

19 Die Proben wurden von Laboratorien untersucht, die in ihren Untersuchungsergebnissen die gezogenen Proben jeweils unter Aspekten des deutschen Lebensmittelrechts beanstandeten.

20 Die Laboratorien begründeten ihre Beanstandungen insbesondere damit, dass die Erzeugnisse als „Landbockwürste" oder ähnlich deklariert worden seien. Ein solches Erzeugnis sei aufgrund seiner Deklarierung als Erzeugnis der mittleren Qualitätsstufe einzustufen.

21 Tatsächlich handele es sich bei diesen Erzeugnissen nach den Untersuchungsergebnissen aber um solche von Einfachqualität im Sinne von Nummer 2.18 des Deutschen Lebensmittelbuchs, da bei ihrer Herstellung auch Brühwurst zum Teil mit anhaftender Hülle wiederverarbeitet worden sei.

22 Mit Bußgeldbescheid vom 13. September 2000 setzte der Kreis Schleswig-Flensburg, Bußgeldstelle, gegen den Betroffenen ein Bußgeld in Höhe von 500 DM wegen Verstoßes gegen § 17 Absatz 1 Nummer 2 Buchstabe b, § 52 Absatz 1 Nummer 9 und § 53 Absatz 1 LMBG mit der Begründung fest, er habe als für die Produktionsaufsicht verantwortlicher Mitarbeiter von Plumrose tateinheitlich fahrlässig zugelassen, dass die fraglichen Erzeugnisse ohne ausreichende Kenntlichmachung in den Verkehr gebracht worden seien.

23 Gegen diesen Bußgeldbescheid legte der Betroffene Einspruch beim Amtsgericht Schleswig ein.

24 Das vorlegende Gericht ist der Ansicht, § 42 LMBG werde den Fällen nicht ausreichend gerecht, in denen die Probenahme, wie im Ausgangsverfahren, im Einzelhandel erfolge.

25 Nach seinen Erkenntnissen würden nämlich die zurückgelassenen Lebensmittelproben im Einzelhandel in der Regel nur einen Monat lang aufbewahrt; wenn die deutschen Behörden die Hersteller nicht unmittelbar nach der Probenahme über die gezogenen Proben unterrichteten, könnten die Hersteller im Fall der Beanstandung der Lebensmittel durch diese Behörden keine Gegengutachten mehr einholen.

26 In diesem Zusammenhang stellt sich nach Ansicht des vorlegenden Gerichts die Frage, ob aus Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie ein Recht auf Einholung eines Gegengutachtens folgt und, wenn ja, ob ein Verstoß gegen dieses Recht ein Verbot der Verwertung der Ergebnisse der von den zuständigen Behörden eines Mitgliedstaats angeordneten Gutachten zur Folge hat.

Die Vorlagefragen

27 Aufgrund dessen hat das Amtsgericht Schleswig das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Ist Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie 89/397/EWG des Rates vom 14. Juni 1989 über die amtliche Lebensmittelüberwachung dahin gehend auszulegen, dass daraus für den Hersteller eines Erzeugnisses ein unmittelbar anwend-

bares Recht auf Einholung eines Gegengutachtens folgt, wenn staatliche Behörden von dem Erzeugnis des Herstellers im Einzelhandel eine Probe zu Analysezwecken entnehmen und diese Probe unter lebensmittelrechtlichen Aspekten beanstandet wird?

2. Für den Fall der Bejahung der vorstehenden Frage: Ist Artikel 7 Absatz 1 der genannten Richtlinie dahin gehend auszulegen, dass daraus ein gemeinschaftsrechtliches Verwertungsverbot für Gutachten folgt, die auf staatlich veranlassten Probenahmen beruhen, wenn dem Hersteller des Erzeugnisses, das in dem Gutachten beanstandet worden ist, die Einholung eines Gegengutachtens nicht ermöglicht worden ist?

Zur ersten Frage

28 Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Artikel 7 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Richtlinie dahin auszulegen ist, dass sich ein Hersteller nach dieser Bestimmung gegenüber den zuständigen Behörden eines Mitgliedstaats auf ein Recht zur Einholung eines Gegengutachtens berufen kann, wenn diese Behörden aufgrund einer Analyse von im Einzelhandel entnommenen Proben seiner Erzeugnisse die Auffassung vertreten, dass diese nicht den nationalen lebensmittelrechtlichen Bestimmungen entsprechen.

Beim Gerichtshof eingereichte Erklärungen

29 Der Betroffene macht geltend, Artikel 7 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Richtlinie sehe ein Recht des Herstellers auf Einholung eines Gegengutachtens vor. Dieses Recht werde aber in Fällen wie dem des Ausgangsverfahrens durch § 42 Absatz 1

LMBG nicht gewährleistet. In solchen Fällen bestehe nämlich die Gefahr, dass der Hersteller mit einer Sanktion belegt werde, obwohl ihm die Probenahme und die Zurücklassung von Proben bei einem Einzelhändler nicht zur Kenntnis gebracht worden seien und er zum Zeitpunkt seiner Unterrichtung von den Ergebnissen der Analysen dieser Proben sein Recht auf Gegengutachten nicht mehr ausüben könne, da die zurückgelassenen Proben nicht mehr existierten.

30 Die deutsche Regierung verweist zum einen darauf, dass Artikel 7 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Richtlinie ordnungsgemäß in deutsches Recht umgesetzt worden sei und dass das Recht auf ein gegebenenfalls einzuholendes Gegengutachten sich damit aus deutschem Recht herleite und nicht auf die Richtlinie als unmittelbar anwendbares Recht gestützt werden könne. § 42 Absatz 1 LMBG eröffne nämlich dem Betroffenen — im Ausgangsverfahren: dem Hersteller — durchaus die Möglichkeit, ein Gegengutachten einzuholen. Diese Bestimmung gehe von dem Grundsatz aus, dass der Hersteller vom Einzelhändler über die Probenahme und die Zurücklassung einer Zweitprobe unterrichtet werde. Diese Unterrichtungspflicht sei Teil der vertraglichen Beziehungen zwischen dem Hersteller und seinen Händlern.

31 Zum anderen heiße es in Artikel 7 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Richtlinie zwar, dass die Betroffenen „gegebenenfalls ein Gegengutachten einholen können"; diese Bestimmung enthalte jedoch ein voraussetzungsloses Recht allein der Betroffenen, also auch der Hersteller, zu entscheiden, ob sie ein Gegengutachten in Auftrag gäben oder nicht. Für diese Auslegung spreche auch Artikel 12 der Richtlinie, wonach die Betroffenen frei entscheiden können müssten, ob sie die Ergebnisse der Analysen mit einem Rechtsbehelf nach diesem Artikel anfechten wollten.

32 Die dänische Regierung schlägt vor, die Frage zu verneinen. Dazu macht sie geltend, erstens sei der Begriff „Betroffene" in Artikel 7 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Richtlinie auf die Wirtschaftsteilnehmer zu beschränken, bei denen die Proben entnommen worden seien — im Ausgangsverfahren: die Einzelhändler —, so dass danach die Wirtschaftsteilnehmer ausgeschlossen seien, die, wie der Hersteller im Ausgangsverfahren, auf anderen Vermarktungsstufen tätig würden.

33 Zweitens sei jedenfalls Artikel 7 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Richtlinie, soweit er die Mitgliedstaaten verpflichte, die „erforderlichen Vorkehrungen" zu treffen, nicht hinreichend klar, genau und unbedingt, um ein unmittelbar anwendbares Recht des Herstellers darauf begründen zu können, durch die zuständigen nationalen Behörden davon unterrichtet zu werden, dass von seinen Erzeugnissen Proben auf der Einzelhandelsstufe genommen worden seien. Die nationalen Rechtsvorschriften, um die es im Ausgangsverfahren gehe, stünden mit der Richtlinie im Einklang, da die Hersteller, die von solchen Probenahmen unterrichtet werden wollten, mit den nachgelagerten Wirtschaftsteilnehmern entsprechende Verträge schließen könnten.

34 Die italienische Regierung führt aus, Artikel 7 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Richtlinie diene der Wahrung des kontradiktorischen Charakters der Lebensmittelüberwachung und damit der Wahrung der Verteidigungsrechte desjenigen, dem ein Verstoß gegen die Gemeinschaftsregelung vorgeworfen werde. Dies sei jedoch nicht gewährleistet, wenn der eines Verstoßes Verdächtigte bei der Probenahme nicht zugegen gewesen oder von dieser und dem Ort der Aufbewahrung einer weiteren Probe nicht unterrichtet worden sei.

35 Die Kommission macht geltend, dass die Betroffenen insbesondere angesichts der dreizehnten Begründungserwägung der Richtlinie ein Recht auf Gegengutachten hätten; darin heiße es nämlich ausdrücklich, dass die legitimen Rechte der Betriebe, insbesondere das Recht auf Einlegung eines Rechtsmittels nach Artikel 12 Absatz 1 der Richtlinie, zu schützen seien.

36 Das Adverb „gegebenenfalls" in Artikel 7 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Richtlinie stehe einer Anerkennung dieses Rechts nicht entgegen. Es deute jedoch darauf hin, dass ein Gegengutachten nicht in jedem Fall möglich sein solle, sondern nur in den Fällen, in denen es zu Befunden führen könne, die der Verteidigung des Betroffenen dienlich sein könnten; dies sei nicht der Fall, wenn ein Gegengutachten eine Widerlegung der Ergebnisse der Analysen nicht ermögliche.

37 Im Ausgangsverfahren sei angesichts des zwischen der Entnahme der Proben und der Mitteilung der Ergebnisse der Analysen verstrichenen Zeitraums das Recht des Herstellers auf Einlegung eines Gegengutachtens verletzt worden. Daher hätten die Behörden auch das Recht des Betroffenen aus Artikel 12 Absatz 1 der Richtlinie auf Einlegung eines Rechtsbehelfs verletzt, das impliziere, dass er seine Rechte im Rechtsbehelfsverfahren voll wahrnehmen können müsse.

Antwort des Gerichtshofes

38 Nach ständiger Rechtsprechung kann sich der Einzelne in allen Fällen, in denen Bestimmungen einer Richtlinie inhaltlich unbedingt und hinreichend genau sind, vor einem nationalen Gericht gegenüber dem Staat auf diese Bestimmungen berufen, wenn dieser die Richtlinie nicht fristgemäß oder nur unzulänglich in das nationale Recht umgesetzt hat (vgl. u. a. Urteil vom 11. Juli 2002 in der Rechtssache C-62/00, Marks & Spencer, Slg. 2002, I-6325, Randnr. 25, und die dort angeführte Rechtsprechung).

39 Angesichts dieser Rechtsprechung ist das Argument der deutschen Regierung zu prüfen, Artikel 7 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Richtlinie begründe kein unmittelbar anwendbares Recht auf Gegengutachten, da diese Bestimmung mit § 42 Absatz 1 LMBG ordnungsgemäß in deutsches Recht umgesetzt worden sei.

40 Hierzu ist festzustellen, dass das vorlegende Gericht Zweifel hat, ob Artikel 7 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Richtlinie durch § 42 Absatz 1 LMBG ordnungsgemäß umgesetzt worden ist.

41 Es ist somit zu prüfen, ob nach der in Randnummer 38 dieses Urteils angeführten Rechtsprechung Artikel 7 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Richtlinie inhaltlich unbedingt und hinreichend genau ist, so dass der Betroffene sich gegenüber dem Staat auf ihn als Grundlage für ein Recht auf Gegengutachten vor einem nationalen Gericht berufen kann.

42 Dazu ist festzustellen, dass schon nach dem Wortlaut dieser Bestimmung jeder Mitgliedstaat dem betroffenen Wirtschaftsteilnehmer ein Recht auf Einholung eines Gegengutachtens einzuräumen hat. Dies geht besonders deutlich aus denjenigen Sprachfassungen — wie der dänischen, der spanischen, der französischen, der italienischen, der portugiesischen und der englischen Fassung — hervor, in denen von einer Verpflichtung der Mitgliedstaaten die Rede ist, dafür zu sorgen, dass gegebenenfalls ein Gegengutachten eingeholt werden kann.

43 Das in Artikel 7 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Richtlinie verwendete Adverb „gegebenenfalls" spricht im Übrigen nicht gegen das Bestehen eines Rechts auf Gegengutachten nach dieser Bestimmung.

44 Dieses Adverb deutet, wie die deutsche Regierung und die Kommission hervorgehoben haben, darauf hin, dass nicht von Amts wegen ein Gegengutachten einzuholen ist, sondern dass der Betroffene jedenfalls die Wahl haben muss, ob er ein Gegengutachten einholt oder nicht.

45 Für die Auslegung, dass Artikel 7 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Richtlinie ein unbedingtes Recht auf Gegengutachten vorsieht, spricht zudem der Zusammenhang zwischen dieser Bestimmung und Artikel 12 Absatz 1 der Richtlinie. Nach diesen Bestimmungen in Verbindung mit der dreizehnten Begründungserwägung der Richtlinie sollen durch das Gegengutachten nämlich die legitimen Rechte der betroffenen Wirtschaftsteilnehmer, insbesondere ihr Recht auf Einlegung eines Rechtsbehelfs gegen die zur Durchführung der Überwachung getroffenen Maßnahmen, gewahrt werden.

46 Dieser Auslegung steht auch nicht entgegen, dass Artikel 7 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Richtlinie die Mitgliedstaaten verpflichtet, die „erforderlichen Vorkehrungen" zu treffen, damit die Betroffenen gegebenenfalls ein Gegengutachten einholen können. Denn die Erfüllung dieser Verpflichtung impliziert zwar für die Mitgliedstaaten die Verpflichtung, die Modalitäten der Ausübung dieses Rechts zu regeln, jedoch müssen diese Modalitäten jedenfalls die volle Anwendung der Richtlinie, d. h. die Gewährleistung des Rechts auf Gegengutachten, sicherstellen.

47 Sodann ist das Vorbringen der dänischen Regierung zu prüfen, dass der persönliche Anwendungsbereich von Artikel 7 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Richtlinie auf die überwachten Wirtschaftsteilnehmer — im Ausgangsverfahren Einzelhändler — beschränkt sei und sich daher nicht auf Wirtschaftsteilnehmer einer anderen Stufe der Vermarktung des Erzeugnisses, wie im Ausgangsverfahren den Hersteller, erstrecke.

48 In diesem Zusammenhang ist, wie in Randnummer 45 dieses Urteils festgestellt worden ist, zu beachten, dass durch das Gegengutachten die legitimen Rechte der betroffenen Wirtschaftsteilnehmer, insbesondere ihr Recht auf Einlegung eines Rechtsbehelfs gegen die zur Ausübung der Überwachung getroffenen Maßnahmen, gewahrt werden sollen.

49 In einer Situation wie der des Ausgangsverfahrens, in der auf der Grundlage der Ergebnisse der Analysen von bei Einzelhändlern entnommenen Proben eine Geldbuße gegen einen Hersteller verhängt wurde, muss dieser als Betroffener im Sinne des Artikel 7 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Richtlinie angesehen werden und fällt daher in den persönlichen Anwendungsbereich dieser Bestimmung. Andernfalls wäre die Ausübung des ihm in der Richtlinie ausdrücklich zuerkannten Rechts auf Einlegung eines Rechtsbehelfs hierdurch unmittelbar beeinträchtigt.

50 Hierzu heißt es im Vorlagebeschluss, dass im Ausgangsverfahren nicht festgestellt werden konnte, ob die deutschen Behörden Plumrose von der Entnahme von

Proben ihrer Erzeugnisse bei Einzelhändlern und der Hinterlegung eines Teils dieser Proben bei diesen unterrichtet haben. Gerade in einem Fall wie dem des Ausgangsverfahrens stellt diese Unterrichtung jedoch eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass dem Hersteller die effektive Ausübung seines Rechts auf Gegengutachten gewährleistet wird, und nicht nur eine bloße Modalität der Ausübung dieses Rechts dar, die in das Ermessen fiele, das den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Artikel 7 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Richtlinie zusteht.

51 Daher ist das Argument der deutschen und der dänischen Regierung zurückzuweisen, dass eine solche Pflicht Teil der vertraglichen Beziehungen zwischen dem Hersteller und den Einzelhändlern sei. Hinge das Recht auf Gegengutachten nämlich vom Vorliegen einer vertraglichen Verpflichtung ab, wäre es nicht so gewährleistet, wie dies die Richtlinie verlangt.

52 Infolgedessen ist auf die erste Vorlagefrage zu antworten, dass Artikel 7 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Richtlinie dahin auszulegen ist, dass sich ein Hersteller nach dieser Bestimmung gegenüber den zuständigen Behörden eines Mitgliedstaats auf ein Recht zur Einholung eines Gegengutachtens berufen kann, wenn diese Behörden aufgrund einer Analyse von im Einzelhandel entnommenen Proben seiner Erzeugnisse die Auffassung vertreten, dass diese nicht den nationalen lebensmittelrechtlichen Bestimmungen entsprechen.

Zur zweiten Frage

53 Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob ein nationales Gericht, das mit einem Rechtsbehelf befasst ist, wie er im Ausgangsverfahren eingelegt wurde, die Ergebnisse der Analysen von Proben von Erzeugnissen eines

Herstellers als Beweismittel zum Nachweis eines von diesem Hersteller begangenen Verstoßes gegen die nationalen lebensmittelrechtlichen Bestimmungen eines Mitgliedstaats auszuschließen hat, wenn der Hersteller sein Recht auf Einholung eines Gegengutachtens nach Artikel 7 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Richtlinie nicht hat ausüben können.

Beim Gerichtshof eingereichte Erklärungen

54 Der Betroffene macht geltend, insbesondere aus dem Grundrecht auf einen fairen Prozess und dem diesem notwendig entsprechenden Grundsatz der Waffengleichheit folge, dass die Ergebnisse von Analysen von Lebensmittelproben, die, wie im Ausgangsverfahren, nicht anhand von Gegengutachten hätten in Frage gestellt werden können, nicht als Beweismittel verwertbar seien.

55 Die deutsche Regierung trägt im Wesentlichen vor, ob ein solches Beweismittel auszuschließen sei, wenn es rechtswidrig erlangt worden sei, sei eine verfahrensrechtliche Frage, die im Gemeinschaftsrecht nicht geregelt sei, so dass sich ihre Beantwortung nach nationalem Recht richte, wobei allerdings die Gemeinschaftsgrundsätze der Äquivalenz und der Effektivität zu beachten seien.

56 In einem Fall wie dem des Ausgangsverfahrens sehe das deutsche Recht kein allgemeines Verbot der Verwertung eines in einem rechtswidrigen Verwaltungsverfahren erlangten Beweises vor. Die Grundsätze des deutschen Verfahrensrechts, namentlich diejenigen der Amtsaufklärung und der freien Beweiswürdigung, ermöglichten eine Infragestellung der Ergebnisse rechtswidrig durchgeführter Analysen. Diese Grundsätze des nationalen Rechts verstießen auch nicht gegen die genannten Gemeinschaftsgrundsätze der Äquivalenz und der Effektivität.

57 Auch die dänische Regierung weist darauf hin, dass aus den Grundrechten, wie dem Recht auf einen fairen Prozess, nicht herzuleiten sei, dass rechtswidrig gewonnene Beweise nach der Richtlinie oder dem Gemeinschaftsrecht allgemein auszuschließen seien. Überdies finde das Grundrecht auf einen fairen Prozess im Ausgangsverfahren keine Anwendung, da es hier um eine Maßnahme der Verwaltung und nicht um ein gerichtliches Verfahren gehe. Dem Grundsatz des kontradiktorischen Verfahrens könne im vorliegenden Fall im Übrigen auch ohne Einholung eines Gegengutachtens Genüge getan werden.

58 Nach Ansicht der Kommission folgt weder aus der Richtlinie noch aus den vom Gemeinschaftsrecht garantierten Grundrechten ein absolutes Verbot der Verwertung von Analyseergebnissen, die keinem Gegengutachten zugänglich gewesen seien.

59 Hierfür spreche die Verwendung des Adverbs „gegebenenfalls" in Artikel 7 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Richtlinie, die zeige, dass ein Gegengutachten nicht in jedem Fall, sondern nur in den Fällen möglich sein solle, in denen es zu Befunden führen könne, die der Verteidigung der Rechte des Betroffenen dienlich sein könnten. Die Kommission teile den Standpunkt der dänischen Regierung, dass im Ausgangsverfahren das Grundrecht auf einen fairen Prozess keine Anwendung finde, da es um eine Maßnahme der Verwaltung und nicht um ein gerichtliches Verfahren gehe.

Antwort des Gerichtshofes

60 Wie die deutsche Regierung festgestellt hat, ist es nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes mangels einer einschlägigen Gemeinschaftsregelung Sache des innerstaatlichen Rechts der einzelnen Mitgliedstaaten, die zuständigen Gerichte zu bestimmen und die Verfahrensmodalitäten für Klagen zu regeln, die den Schutz der dem Bürger aus der unmittelbaren Wirkung des Gemeinschaftsrechts

erwachsenden Rechte gewährleisten sollen, sofern diese Modalitäten nicht weniger günstig ausgestaltet sind als die entsprechender innerstaatlicher Klagen (Äquivalenzgrundsatz) und die Ausübung der durch die Gemeinschaftsrechtsordnung verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren (Effektivitätsgrundsatz) (siehe u. a. Urteile vom 20. September 2001 in der Rechtssache C-453/99, Courage und Crehan, Slg. 2001, I-6297, Randnr. 29, und vom 24. September 2002 in der Rechtssache C-255/00, Grundig Italiana, Slg. 2002, I-8003, Randnr. 33).

61 Mit der zweiten Frage soll geklärt werden, ob dann, wenn Analysen von Lebensmittelproben unter Verstoß gegen Artikel 7 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Richtlinie keinem Gegengutachten zugänglich waren, die Ergebnisse dieser Analysen gleichwohl ein zulässiges Beweismittel in einem bei einem nationalen Gericht anhängig gemachten Verfahren über einen Rechtsbehelf gegen eine Verwaltungsentscheidung sein können, die ausschließlich oder zumindest im Wesentlichen auf diese Ergebnisse gestützt wurde.

62 Erstens steht fest, dass die Zulässigkeit von Beweismitteln in einem Verfahren, wie es in der vorstehenden Randnummer beschrieben worden ist, nicht durch Gemeinschaftsrecht geregelt ist.

63 Deshalb fällt diese Materie grundsätzlich in den Zuständigkeitsbereich des anwendbaren nationalen Rechts, wobei allerdings der Äquivalenz- und der Effektivitätsgrundsatz im Sinne der in Randnummer 60 dieses Urteils angeführten Rechtsprechung einzuhalten sind.

64 Es ist daher zu prüfen, ob eine nationale Regelung wie die in Randnummer 56 dieses Urteils beschriebenen Beweisregeln des deutschen Rechts mit den genannten Grundsätzen der Äquivalenz und der Effektivität vereinbar sind.

65 Hierzu ist festzustellen, dass die dem Gerichtshof vorliegenden Akten nichts enthalten, was Anlass dazu gäbe, an der Vereinbarkeit dieser Bestimmungen des deutschen Rechts mit dem Äquivalenzgrundsatz zu zweifeln. Das vorlegende Gericht hat diesen Punkt jedoch anhand aller ihm verfügbaren tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte zu prüfen, um die Beachtung dieses Grundsatzes sicherzustellen.

66 Was den Effektivitätsgrundsatz angeht, so ist jeder Fall, in dem sich die Frage stellt, ob eine nationale Verfahrensvorschrift die Anwendung des Gemeinschaftsrechts unmöglich macht oder übermäßig erschwert, unter Berücksichtigung der Stellung dieser Vorschrift im gesamten Verfahren, des Verfahrensablaufs und der Besonderheiten des Verfahrens vor den verschiedenen nationalen Stellen zu prüfen; dabei sind gegebenenfalls die Grundsätze zu berücksichtigen, die dem nationalen Rechtsschutzsystem zugrunde liegen, wie z. B. der Schutz der Verteidigungsrechte, der Grundsatz der Rechtssicherheit und der ordnungsgemäße Ablauf des Verfahrens (vgl. Urteil vom 14. Dezember 1995 in der Rechtssache C-312/93, Peterbroeck, Slg. 1995, I-4599, Randnr. 14).

67 So erklärt sich nach dem Vortrag der deutschen Regierung die Verfahrensregel des deutschen Rechts, wonach in einem rechtswidrigen Verwaltungsverfahren erlangte Beweismittel, wie Analyseergebnisse, in einem späteren Gerichtsverfahren grundsätzlich zulässig bleiben, durch die Existenz bestimmter Grundprinzipien im deutschen Recht, namentlich derjenigen der Amtsaufklärung und der freien Beweiswürdigung, anhand deren diese Beweismittel wirksam in Zweifel gezogen werden könnten.

68 Im Ausgangsverfahren ist es Sache des vorlegenden Gerichts, zu prüfen, ob unter Berücksichtigung aller ihm verfügbaren tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte die Beweisregeln des deutschen Rechts es tatsächlich zulassen, eine Verletzung des Rechts auf Einholung eines Gegengutachtens so zu berücksichtigen, dass nicht davon ausgegangen werden kann, dass die Anwendung dieser Beweisregeln auf den Ausgangsrechtsstreit eine Inanspruchnahme der mit dem Recht auf Gegengutachten verbundenen Garantien unmöglich macht oder übermäßig erschwert.

69 Zweitens ist darauf hinzuweisen, dass die Grundrechte nach ständiger Rechtsprechung zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen gehören, deren Wahrung der Gerichtshof zu sichern hat (vgl. insbesondere Urteile vom 13. Juli 1989 in der Rechtssache 5/88, Wachauf, Slg. 1989, 2609, Randnr. 17, vom 6. März 2001 in der Rechtssache C-274/99 P, Connolly/Kommission, Slg. 2001, I-1611, Randnr. 37, und vom 22. Oktober 2002 in der Rechtssache C-94/00, Roquette Frères, Slg. 2002, I-9011, Randnr. 23).

70 Nach seiner Rechtsprechung hat der Gerichtshof in Vorabentscheidungsverfahren, wenn eine nationale Regelung in den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts fällt, dem vorlegenden Gericht alle Auslegungshinweise zu geben, die es benötigt, um die Vereinbarkeit dieser Regelung mit den Grundrechten beurteilen zu können, deren Wahrung der Gerichtshof sichert und die sich insbesondere aus der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im Folgenden: EMRK) ergeben (vgl. insbesondere Urteile vom 29. Mai 1997 in der Rechtssache C-299/95, Kremzow, Slg. 1997, I-2629, Randnr. 15, und Roquette Frères, Randnr. 25).

71 Da es im vorliegenden Fall um die Beachtung des durch das Gemeinschaftsrecht garantierten Rechts auf Einholung eines Gegengutachtens und die Frage geht, welche Auswirkungen eine Verletzung dieses Rechts auf die Zulässigkeit eines Beweismittels im Rahmen eines Rechtsbehelfs hat, wie er im Ausgangsverfahren eingelegt wurde, fallen die anwendbaren nationalen Beweisregeln in den Geltungsbereich des Gemeinschaftsrechts. Mithin müssen diese Beweisregeln den Anforderungen genügen, die sich aus den Grundrechten ergeben.

72 Im vorliegenden Fall ist insbesondere das Recht auf ein faires Verfahren vor einem Gericht zu berücksichtigen, wie es in Artikel 6 Absatz 1 EMRK niedergelegt und vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte ausgelegt worden ist.

73 Zunächst ist das Argument der dänischen Regierung und der Kommission zu prüfen, dass das Recht auf ein faires Verfahren im Ausgangsverfahren keine Anwendung finde und keine Wirkungen entfalte, da sich die Vorlagefrage auf eine Maßnahme der Verwaltung und nicht auf ein gerichtliches Verfahren beziehe.

74 Zwar ist das Beweismittel, um das es im Ausgangsverfahren geht, in einem Verwaltungsverfahren gewonnen worden, das dem bei dem vorlegenden Gericht eingelegten Rechtsbehelf vorausgegangen ist; es ist jedoch festzustellen, dass mit der von diesem Gericht gestellten Frage gerade geklärt werden soll, ob dieses Beweismittel in einem bei ihm anhängigen Verfahren zugelassen werden kann. Damit bezieht sich diese Frage offensichtlich auf die Zulässigkeit eines Beweismittels in einem gerichtlichen Verfahren im Sinne von Artikel 6 Absatz 1 EMRK.

75 Sodann ist darauf hinzuweisen, dass nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte Artikel 6 Absatz 1 EMRK das Beweisrecht als solches nicht regelt und dass die Zulässigkeit eines Beweises, der ohne Beachtung der Vorschriften des nationalen Rechts gewonnen wurde, nicht grundsätzlich und abstrakt ausgeschlossen werden kann. Nach dieser Rechtsprechung ist es Sache des nationalen Gerichts, die von ihm erhobenen Beweise zu würdigen und die Erheblichkeit der Beweisangebote einer Partei zu prüfen (vgl. EGMR, Urteil Mantovanelli/Frankreich vom 18. März 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-II, §§ 33 und 34, und Urteil Pélissier und Sassi/Frankreich vom 25. März 1999, *Recueil des arrêts et décisions* 1999-II, § 45).

76 Allerdings betrifft nach derselben Rechtsprechung die nach Artikel 6 Absatz 1 EMRK vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte ausgeübte Kontrolle der Fairness des Verfahrens — die vor allem gebietet, dass die Parteien am

Verfahren vor dem Gericht angemessen beteiligt werden — das Verfahren insgesamt, einschließlich der Art und Weise der Beweiserhebung.

77 Schließlich hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte festgestellt, dass die Anforderungen von Artikel 6 Absatz 1 EMRK an ein faires Verfahren nur dann erfüllt sind, wenn es sich bei dem Recht für die betroffenen Parteien, sich vor dem Gericht zu einem Beweismittel zu äußern, um eine echte Möglichkeit wirksamer Stellungnahme zu dem Beweismittel handele. Eine Prüfung dieses Punktes sei insbesondere dann geboten, wenn das Beweismittel aus einem technischen Bereich stamme, in dem das Gericht nicht über Sachkenntnis verfüge, und geeignet sei, die Würdigung der Tatsachen durch das Gericht maßgeblich zu beeinflussen (vgl. Urteil Mantovanelli/Frankreich, § 36).

78 Das vorlegende Gericht hat zu prüfen, ob angesichts aller ihm verfügbaren tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte die Zulassung der im Ausgangsverfahren fraglichen Analyseergebnisse als Beweismittel zu einer Missachtung des kontradiktorischen Charakters des Verfahrens und damit zu einer Verletzung des Rechts auf einen fairen Prozess zu führen droht. Im Rahmen dieser Beurteilung hat es insbesondere zu prüfen, ob das im Ausgangsverfahren fragliche Beweismittel aus einem technischen Bereich stammt, in dem das Gericht nicht über Sachkenntnis verfügt, und geeignet ist, seine Würdigung der Tatsachen maßgeblich zu beeinflussen, und, wenn dies der Fall ist, ob der Betroffene noch über eine echte Möglichkeit verfügt, zu diesem Beweismittel wirksam Stellung zu nehmen.

79 Sollte das vorlegende Gericht feststellen, dass die Zulassung der im Ausgangsverfahren fraglichen Analyseergebnisse als Beweismittel zu einer Missachtung des kontradiktorischen Charakters des Verfahrens und damit zu einer Verletzung des Rechts auf ein faires Verfahren führen könnte, hätte es diese Ergebnisse als Beweismittel auszuschließen, um diese Verstöße zu verhindern.

80 Nach alledem ist auf die zweite Vorlagefrage zu antworten, dass ein nationales Gericht, das mit einem Rechtsbehelf befasst ist, wie er im Ausgangsverfahren eingelegt wurde, anhand aller ihm verfügbaren tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte zu prüfen hat, ob die Ergebnisse der Analysen von Proben von Erzeugnissen eines Herstellers als Beweismittel zum Nachweis eines von diesem Hersteller begangenen Verstoßes gegen die nationalen lebensmittelrechtlichen Bestimmungen eines Mitgliedstaats auszuschließen sind, wenn der Hersteller sein Recht auf Einholung eines Gegengutachtens nach Artikel 7 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Richtlinie nicht hat ausüben können. Hierbei hat das nationale Gericht zu prüfen, ob die im Rahmen eines solchen Rechtsbehelfs anwendbaren nationalen Beweisregeln nicht weniger günstig ausgestaltet sind als bei innerstaatlichen Rechtsbehelfen (Äquivalenzgrundsatz) und die Ausübung der durch die Gemeinschaftsrechtsordnung verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren (Effektivitätsgrundsatz). Außerdem hat das nationale Gericht zu prüfen, ob ein solches Beweismittel auszuschließen ist, um Maßnahmen zu vermeiden, die mit den Grundrechten, namentlich dem Grundsatz des Rechts auf ein faires Verfahren vor einem Gericht nach Artikel 6 Absatz 1 EMRK, unvereinbar sind.

Kosten

81 Die Auslagen der deutschen, der dänischen und der italienischen Regierung sowie der Kommission, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Beteiligten des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren Teil des bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Verfahrens; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

auf die ihm vom Amtsgericht Schleswig mit Beschluss vom 5. Juli 2001 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1. Artikel 7 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Richtlinie 89/397/EWG des Rates vom 14. Juni 1989 über die amtliche Lebensmittelüberwachung ist dahin auszulegen, dass sich ein Hersteller nach dieser Bestimmung gegenüber den zuständigen Behörden eines Mitgliedstaats auf ein Recht zur Einholung eines Gegengutachtens berufen kann, wenn diese Behörden aufgrund einer Analyse von im Einzelhandel entnommenen Proben seiner Erzeugnisse die Auffassung vertreten, dass diese nicht den nationalen lebensmittelrechtlichen Bestimmungen genügen.

2. Ein nationales Gericht, das mit einem Rechtsbehelf befasst ist, wie er im Ausgangsverfahren eingelegt wurde, hat anhand aller ihm verfügbaren tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte zu prüfen, ob die Ergebnisse der Analysen von Proben von Erzeugnissen eines Herstellers als Beweismittel

zum Nachweis eines von diesem Hersteller begangenen Verstoßes gegen die nationalen lebensmittelrechtlichen Bestimmungen eines Mitgliedstaats auszuschließen sind, wenn der Hersteller sein Recht auf Einholung eines Gegengutachtens nach Artikel 7 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Richtlinie nicht hat ausüben können. Hierbei hat das nationale Gericht zu prüfen, ob die im Rahmen eines solchen Rechtsbehelfs anwendbaren nationalen Beweisregeln nicht weniger günstig ausgestaltet sind als bei innerstaatlichen Rechtsbehelfen (Äquivalenzgrundsatz) und die Ausübung der durch die Gemeinschaftsrechtsordnung verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren (Effektivitätsgrundsatz). Außerdem hat das nationale Gericht zu prüfen, ob ein solches Beweismittel auszuschließen ist, um Maßnahmen zu vermeiden, die mit den Grundrechten, namentlich dem Grundsatz des Rechts auf ein faires Verfahren vor einem Gericht nach Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, unvereinbar sind.

Wathelet Timmermans Jann

von Bahr Rosas

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 10. April 2003.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident der Fünften Kammer

M. Wathelet