



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 3 C 21.12
OVG 2 LB 2/11

Verkündet
am 27. Juni 2013
Bärhold
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 27. Juni 2013
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Kley,
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Liebler, Buchheister, Dr. Wysk
und die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Kuhlmann

für Recht erkannt:

Die Revision des Klägers gegen das Urteil des Schleswig-
Holsteinischen Oberverwaltungsgerichts vom 11. August
2011 wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Beteiligten streiten um die Berechtigung des Klägers, die Neustädter Bucht mit seinem Speedboot uneingeschränkt zu befahren.
- 2 Der Kläger ist Eigentümer eines 1995 aus den USA nach Deutschland eingeführten und nun an der Neustädter Bucht liegenden Sportbootes („Speedboot“), das mit einem 7,4 l V8-Motor ausgestattet ist. Der von diesem Boot erzeugte Schalldruckpegel liegt über 75 dB(A).

- 3 Die Verordnung über das Verbot des Befahrens der Neustädter Bucht mit bestimmten Fahrzeugen (im Folgenden: Befahrensverordnung) vom 9. Februar 2009 (VkB1 2009 S. 143), die von der Wasser- und Schifffahrtsdirektion Nord aufgrund von Beschwerden über die insbesondere von Speedbooten ausgehende Lärmbelastung erlassen wurde, trat am 1. April 2009 in Kraft. Nach ihrem § 7 galt diese Verordnung zunächst bis zum 31. März 2012; diese Geltungsdauer wurde im Februar 2012 durch eine Änderungsverordnung bis zum 31. März 2015 verlängert. § 1 der Verordnung verbietet das Befahren dort näher beschriebener Teile der Neustädter Bucht mit bestimmten Wasserfahrzeugen, deren höchstmöglicher Schalldruckpegel 75 dB(A) nach Maßgabe des § 4 überschreitet. Soweit ein Fahrzeug mit zwei oder mehr Antriebsmaschinen ausgerüstet ist, darf der höchstmögliche Schalldruckpegel um höchstens 3 dB(A) überschritten sein. Gemäß § 4 der Verordnung ist zur Feststellung des Schalldruckpegels Anhang 1 Abschnitt C Nummer 1 der Richtlinie 94/25/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Juni 1994 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Sportboote (ABl EG Nr. L 164 S. 15) in der jeweils geltenden Fassung anzuwenden. Dort ist geregelt, dass Sportboote so zu entwerfen, herzustellen oder zu montieren sind, dass die anhand von in der harmonisierten Norm festgelegten Prüfverfahren gemessenen Geräuschemissionen die in einer nachfolgenden Tabelle aufgeführten Grenzwerte nicht übersteigen. Als harmonisierte Norm im Sinne dieser Regelung wird in einer Fußnote die EN ISO 14509 genannt, ein europaweit geltendes, von einem nichtstaatlichen Normungsgremium erstelltes technisches Regelwerk, das auch als DIN-Norm übernommen wurde. Es enthält technische Vorgaben zu den bei der Schalldruckpegelmessung einzusetzenden Messgeräten, den Anforderungen an den Messort und das Messverfahren. Nach § 2 Abs. 1 der Befahrensverordnung kann das Vorführen des Fahrzeuges zur Messung des Schalldruckpegels durch eine amtliche oder amtlich anerkannte Stelle angeordnet werden, wenn der hinreichende Verdacht besteht, dass ein Fahrzeug den Grenzwert nicht einhält; im Falle des Absatzes 1 kann gemäß § 2 Abs. 2 die für die Schifffahrtspolizei zuständige Behörde das Befahren der Neustädter Bucht vorläufig ganz oder teilweise untersagen. Ergibt die nach § 2 Abs. 1 angeordnete Messung, dass der Grenzwert überschritten wird, darf gemäß § 3 Abs. 1 der Befahrensverordnung der Eigner sein Fahrzeug in der Neu-

städter Bucht erst einsetzen, wenn er dem Wasser- und Schifffahrtsamt Lübeck die künftige Einhaltung des Grenzwerts nachweist. Die Kosten der Messungen trägt der Eigner des Fahrzeugs, wenn das Nichteinhalten des Grenzwerts festgestellt wird (§ 5 der Befahrensverordnung).

- 4 Der Kläger beantragte im April 2009 bei der Beklagten eine Sondergenehmigung für das uneingeschränkte Befahren der Neustädter Bucht. Auf den Hinweis der Beklagten, dass die Befahrensverordnung dafür keine Rechtsgrundlage biete, legte der Kläger Widerspruch ein; es handele sich nicht um eine Verordnung, sondern um eine Allgemeinverfügung. Der Widerspruch wurde als unstatthaft zurückgewiesen.
- 5 Die hiergegen gerichtete Klage mit dem Hauptantrag, die in der Regelung zu sehende Allgemeinverfügung aufzuheben, sowie dem Hilfsantrag festzustellen, dass die Regelung auf den Kläger keine Anwendung finde, hat das Verwaltungsgericht im Hauptantrag als unzulässig und im Hilfsantrag als unbegründet abgewiesen.
- 6 Die Berufung des Klägers hat das Schleswig-Holsteinische Oberverwaltungsgericht mit Urteil vom 11. August 2011 zurückgewiesen. Zur Begründung heißt es: Das mit dem Hauptantrag verfolgte Anfechtungsbegehren sei nicht statthaft, da die angegriffene Regelung nach Inhalt und Form kein Verwaltungsakt, sondern eine Rechtsverordnung sei. Dagegen sei der Hilfsantrag nach § 43 VwGO zulässig; da der Kläger befürchten müsse, mit seinem Sportboot unter die Befahrensverordnung zu fallen, habe er auch das erforderliche Feststellungsinteresse. Doch sei dieser Hilfsantrag unbegründet. Die Verordnung sei formell rechtmäßig. Die Zuständigkeit für ihren Erlass habe bei der Wasser- und Schifffahrsdirektion Nord gelegen. Die Verkündung der Befahrensverordnung sei ebenfalls nicht zu beanstanden. Zwar habe der Ordnungsgeber das technische Verfahren zur Ermittlung einer eventuellen Grenzwertüberschreitung durch eine doppelt dynamische Verweisung festgelegt; es werde jeweils auf die aktuelle Fassung der Richtlinie und der dort in Bezug genommenen harmonisierten Norm abgestellt. Durch diese Verweisungstechnik werde das Auffinden der maßgeblichen Normen aber nicht unzumutbar erschwert. Der Bundesgesetzge-

ber habe mit der Einfügung einer Zwangslizenz in § 5 Abs. 3 des Urheberrechtsgesetzes - UrhG - anerkannt, dass jedenfalls Teile des Rechtssetzungsprozesses in private Hände gegeben werden könnten, und damit zugleich eine Verschlechterung der Zugangsmöglichkeit sowie die Entstehung von Kosten für die Rechtsunterworfenen in Kauf genommen. Auch im Unionsrecht werde vielfach auf technische Regelwerke Privater verwiesen. Ob ein Normgeber, der fremdes Recht durch eine Verweisung inkorporiere, die wesentlichen Regelungsinhalte - wie von Verfassungen wegen geboten - in der eigenen Hand behalten habe und ob die Betroffenen in zumutbarer Weise Zugang zu diesem Regelwerk hätten, sei eine Frage des Einzelfalls. Mit der hier allein das Messverfahren betreffenden Verweisung habe der staatliche Normgeber den ihm zustehenden Regelungsspielraum nicht überschritten. Für die Beschaffung des technischen Regelwerks fielen keine unverhältnismäßigen Kosten an. Die Zulässigkeit der Verweisung werde auch durch die Rechtsprechung zur Inbezugnahme von DIN-Normen in Bebauungsplänen nicht in Frage gestellt. Die dort an die Bekanntgabe gestellten Anforderungen seien bereichsspezifisch und gälten nicht für jede Verweisung auf ein privates Regelwerk. Die Befahrensverordnung sei auch materiell rechtmäßig. Es habe ein besonderer Anlass im Sinne von § 60 Abs. 3 SeeSchStrO für den Erlass der Befahrensverordnung bestanden, denn es gebe hinreichende Belege für einen Konflikt mit den Anliegern und anderen Nutzern der Neustädter Bucht, der durch den Lärm von Speedbooten verursacht worden sei. Die Verweisung auf die Richtlinie 94/25/EG sei nicht deshalb unzulässig, weil die Richtlinie eine von der Befahrensverordnung abweichende Zielsetzung habe. Ebenso wenig habe der Ordnungsgeber die Betroffenen schrankenlos der Regelungsgewalt Dritter ausgeliefert. Auch gemessen am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sei das Befahrensverbot nicht zu beanstanden. Ein systematisches Defizit beim Vollzug der Verordnung bestehe nicht. Eine Begrenzung der Höchstgeschwindigkeit habe sich als nicht hinreichend praktikabel erwiesen. Die Einrichtung eines Durchfahrtskorridors sei ebenfalls nicht in gleicher Weise zur Lärminderung geeignet, da bereits bei der Durchfahrt zu hohe Lärmemissionen anfielen. Da der Kläger sein Speedboot nachrüsten und es in anderen Gewässern einsetzen könne, sei die Verbotssregelung auch verhältnismäßig im engeren Sinn. Auf Bestandsschutz könne er sich nicht berufen.

- 7 Zur Begründung seiner Revision macht der Kläger geltend: Es handele sich bei der angegriffenen Regelung nicht um eine Rechtsverordnung, sondern um einen Verwaltungsakt in Form einer Allgemeinverfügung. Jedenfalls sei die Verkündung der „Verordnung“ fehlerhaft. § 4 der Befahrensverordnung nenne die maßgebliche DIN-Vorschrift nicht, sondern verweise nur auf einen Anhang in der Richtlinie 94/25/EG und damit auf eine für den rechtsuchenden Bürger nicht zugängliche Rechtsquelle. Wer den betreffenden Anhang finde, erfahre zwar von der Existenz der DIN-Vorschrift, aber nichts darüber, wo sie eingesehen werden könne. Überdies sei die DIN-Norm nur zum Preis von 218,30 € zu erwerben. Die Verweisung auf die Richtlinie 94/25/EG sei außerdem deshalb unzulässig, weil sich deren Heranziehung zu Zwecken des Immissionsschutzes nicht mit dem Ziel der Richtlinie decke, den freien Warenverkehr zu fördern. Mit der doppelt dynamischen Verweisung habe der Ordnungsgeber den Regelungsinhalt in unzulässiger Weise aus der Hand gegeben. Der nach § 60 Abs. 3 SeeSchStrO für den Erlass einer Verordnung erforderliche besondere Anlass habe nicht bestanden; der vom Berufungsgericht angeführte Konflikt mit den Anliegern und anderen Nutzern reiche nicht aus. Schließlich sei das Befahrensverbot unverhältnismäßig. Wegen eines massiven Vollzugsdefizits müsse schon die Eignung des Verbots bezweifelt werden; bisher sei noch kein Speedboot auf seine Lautstärke hin untersucht worden. Außerdem hätte die Beklagte zumindest einen Durchfahrtskorridor festlegen müssen; denn die Sperrung der Neustädter Bucht entlang der Küste habe zur Folge, dass die Speedboote nicht mehr auslaufen könnten. Schließlich bestehe Bestandsschutz für sein Speedboot; es sei durch das Wasser- und Schifffahrtsamt Koblenz vor dem Inkrafttreten der Befahrensverordnung und der Richtlinie 94/25/EG zugelassen worden. Von ihm die Nachrüstung des Bootes zu verlangen, sei unverhältnismäßig.
- 8 Die Beklagte tritt der Revision entgegen und verteidigt das angegriffene Urteil.
- 9 Der Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht ist in Übereinstimmung mit dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung der Auffassung, dass die zweifache dynamische Verweisung in § 4 der Befahrensverordnung nicht zu beanstanden sei.

II

- 10 Die Revision des Klägers ist unbegründet. Das Berufungsgericht kommt ohne Verstoß gegen Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 VwGO) zum Ergebnis, dass die Klage im Hauptantrag unzulässig ist und sich als unbegründet erweist, soweit der Kläger mit seinem Hilfsantrag die Feststellung begehrt, die Verordnung über das Verbot des Befahrens der Neustädter Bucht mit bestimmten Wasserfahrzeugen sei auf ihn nicht anwendbar.
- 11 1. Das mit dem Hauptantrag weiterhin verfolgte Aufhebungsbegehren ist nicht statthaft. Bei der vom Kläger angegriffenen Regelung handelt es sich nicht, wie § 42 Abs. 1 VwGO für eine Anfechtungsklage voraussetzt, um einen Verwaltungsakt - wie der Kläger meint, hier in Gestalt einer Allgemeinverfügung im Sinne von § 35 Satz 2 VwVfG -, sondern um eine Rechtsverordnung. Das ergibt sich aus der für die rechtliche Qualifizierung in erster Linie maßgebliche äußeren Form der Regelung, die die Wasser- und Schifffahrtsdirektion Nord entsprechend der Ermächtigungsgrundlage in § 60 Abs. 3 der Seeschiffahrtsstraßen-Ordnung (SeeSchStrO) für die Befahrensverordnung gewählt hat; zudem aus der Art ihrer Bekanntmachung. Zu einer Änderung der rechtlichen Qualität der angegriffenen Regelung führt auch nicht der Umstand, dass ein Widerspruchsbescheid ergangen ist. In diesem Bescheid wird die Zurückweisung des Widerspruchs gerade und ausschließlich mit der fehlenden Verwaltungsaktqualität der Befahrensverordnung begründet.
- 12 2. Der Hilfsantrag ist als Antrag auf Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses im Sinne von § 43 Abs. 1 VwGO zulässig. Dagegen scheidet ein Normenkontrollantrag nach § 5 AGVwGO SH i.V.m. § 47 VwGO aus, da der Antrag des Klägers eine Rechtsverordnung des Bundes betrifft. Das nach § 43 Abs. 2 VwGO erforderliche Feststellungsinteresse ist gegeben; der Kläger muss befürchten, dass sein bisher auch in der Neustädter Bucht genutztes Speedboot unter die Verbotsregelung fällt und daher Maßnahmen nach § 2 und § 3 der Befahrensverordnung gegen ihn verhängt werden. Er kann nicht darauf verwiesen werden, die Rechtmäßigkeit der Befahrensverordnung inzident in einem Ordnungswidrigkeitenverfahren (vgl. § 6 Nr. 1

der Befahrensverordnung) oder im Rahmen einer Anfechtungsklage gegen Maßnahmen nach der Befahrensverordnung zur Überprüfung zu stellen.

- 13 3. Das vom Kläger mit seinem Hilfsantrag verfolgte Feststellungsbegehren ist unbegründet. Die Befahrensverordnung genügt sowohl formell als auch materiell den rechtlichen Vorgaben; sie ist somit auf den Kläger anwendbar.
- 14 a) Die Zuständigkeit der Wasser- und Schifffahrtsdirektion Nord für den Erlass der streitigen Rechtsverordnung ergibt sich aus § 60 Abs. 3 SeeSchStrO; danach sind die Wasser- und Schifffahrtsdirektionen Nord und Nordwest befugt, jeweils für ihren Zuständigkeitsbereich Rechtsverordnungen vorübergehender Art mit einer Geltungsdauer von höchstens drei Jahren u.a. zur Abwehr von Gefahren für die Meeresumwelt oder zur Verhütung von der Schifffahrt ausgehender schädlicher Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundes-Immissionschutzgesetzes zu erlassen. Vor allem dem letzteren Zweck dient die Befahrensverordnung, da die von Speedbooten ausgehende Lärmbelastung in bestimmten Teilen der Neustädter Bucht unterbunden werden soll. Die Verordnungsermächtigung des § 60 Abs. 3 SeeSchStrO beruht ihrerseits auf § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 i.V.m. Abs. 6 des Gesetzes über die Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet der Seeschifffahrt (SeeaufgG). In § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SeeaufgG wird das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung ermächtigt, die genannten Regelungen zu erlassen. Gemäß § 9 Abs. 6 SeeaufgG kann das Ministerium durch Rechtsverordnung Ermächtigungen nach Absatz 1 Nr. 1 und 2 auf die Wasser- und Schifffahrtsdirektionen übertragen; das ist in § 60 Abs. 3 SeeSchStrO für Rechtsverordnungen vorübergehender Art geschehen.
- 15 b) Die Verkündung der Befahrensverordnung weist auch im Hinblick auf die dort bezüglich des Messverfahrens enthaltene zweifache, jeweils dynamische Verweisung keine Verfahrensfehler auf; eine hinreichende Zugänglichkeit der in § 4 der Befahrensverordnung in Bezug genommenen Regelungen ist gewährleistet.
- 16 Die hinlängliche Publizität von allgemeinverbindlichen, mit Außenwirkung ausgestatteten Rechtsregeln ist ein für alle Normsetzungsakte geltendes rechts-

staatliches (Wirksamkeits-)Erfordernis (vgl. BVerfG, Urteil vom 22. November 1983 - 2 BvL 25/81 - BVerfGE 65, 283 <291> m.w.N.). Dieses Publizitätserfordernis gilt ebenso für im Verweisungswege inkorporierte Regelungen; auch sie müssen für den Betroffenen verlässlich und ohne unzumutbare Erschwernis zugänglich sein. Diesen Anforderungen genügt die Befahrensverordnung auch im Hinblick darauf, dass sie das Verfahren zur Messung des Schalldruckpegels der betroffenen Sportboote durch eine zweifache, jeweils dynamische Verweisung regelt und jedenfalls die über die Richtlinie 94/25/EG mittelbar in Bezug genommene EN ISO 14509 nicht in einem amtlichen Verkündungsblatt bekannt gemacht wurde.

- 17 aa) Die Verkündung der Befahrensverordnung als solche entspricht den rechtlichen Anforderungen. Gemäß Art. 82 Abs. 1 Satz 2 GG werden Rechtsverordnungen (des Bundes) von der Stelle, die sie erlässt, ausgefertigt und vorbehaltlich anderweitiger gesetzlicher Regelung im Bundesgesetzblatte verkündet. Eine anderweitige gesetzliche Regelung in diesem Sinne ist das Gesetz über die Verkündung von Rechtsverordnungen und Bekanntmachungen (Verkündungs- und Bekanntmachungsgesetz - VkBkmG) vom 30. Januar 1950, bei Erlass der Befahrensverordnung zuletzt geändert durch Gesetz vom 31. Oktober 2006 (BGBl I S. 2407). Nach dessen § 1 Abs. 1 werden Rechtsverordnungen des Bundes im Bundesgesetzblatt oder im Bundesanzeiger verkündet. Für Rechtsverordnungen der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung ergibt sich eine Erweiterung der für die Bekanntgabe zugelassenen Verkündungsblätter aus § 2 Abs. 2 VkBkmG; solche Rechtsverordnungen können - wie das bei der Befahrensverordnung geschehen ist (VkBl 2009 S. 143 sowie VkBl 2012 S. 182 für die Änderungsverordnung) - im Verkehrsblatt veröffentlicht werden. Ergänzend sieht § 1 Abs. 2 VkBkmG vor, dass auf Rechtsverordnungen des Bundes, die im Bundesanzeiger oder im Verkehrsblatt - Amtsblatt des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung der Bundesrepublik Deutschland - verkündet werden, unter Angabe der Stelle ihrer Veröffentlichung und des Tages ihres Inkrafttretens nachrichtlich im Bundesgesetzblatt hinzuweisen ist. Ein solcher Hinweis ist für die Befahrensverordnung erfolgt (BGBl I 2009 S. 2697 sowie BGBl I 2012 S. 515 für die Änderungsverordnung).

- 18 bb) Die Richtlinie 94/25/EG in der durch die Verordnung (EG) Nr. 1882/2003 geänderten Fassung, auf die § 4 der Befahrensverordnung verweist, ist ebenfalls ordnungsgemäß verkündet worden, hier jeweils im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft. Daher geht der Einwand des Klägers fehl, dass es sich um eine nicht zugängliche Norm handele. Mit der Veröffentlichung im Amtsblatt ist eine unionsrechtliche Norm dem Normadressaten ohne Weiteres zugänglich (vgl. BVerfG, [Kammer-]Beschluss vom 29. April 2010 - 2 BvR 871/04, 2 BvR 414/08 - BVerfGK 17, 273, juris Rn. 43 sowie Beschluss vom 13. Oktober 1970 - 2 BvR 618/68 - BVerfGE 29, 198 <210>). Einer erneuten Verkündung des Verweisungsobjektes - hier also des in Bezug genommenen Unionsrechts - entsprechend den Vorgaben von Art. 82 GG bedarf es auch bei einer Verweisung aus einem Gesetz oder einer Rechtsverordnung nicht; Art. 82 GG findet nur auf die Verweisungsnorm selbst Anwendung (vgl. u.a. Clemens, AöR 111 (1986), 63 <87> m.w.N.). Sollte bei einer Verweisung auf Regelungen eines anderen Normgebers zu fordern sein, dass in der Verweisungsnorm die Fundstelle der Bezugsnorm angegeben wird (verneinend BVerfG, [Kammer-]Beschluss vom 27. April 1994 - 2 BvL 3/91 - NJ 1994, 461, juris Rn. 56 m.w.N.), wäre diese Vorgabe hinsichtlich der Richtlinie erfüllt. In § 4 der Befahrensverordnung werden auch die Fundstellen der in Bezug genommenen unionsrechtlichen Regelungen im europäischen Amtsblatt aufgeführt.
- 19 cc) Schließlich ist auch hinsichtlich der EN ISO 14509, auf die in Anhang 1 Abschnitt C Nummer 1 der Richtlinie 94/25/EG für die technischen Einzelheiten zur Messung des Schalldruckpegels weiterverwiesen wird, kein Verstoß gegen das Publizitätserfordernis festzustellen.
- 20 Auch insoweit sind die maßgeblichen Anforderungen an die Verkündung nicht Art. 82 GG zu entnehmen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. Mai 1977 - 2 BvL 11/74 - BVerfGE 44, 322 <350 f.> zur Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen). Die Anforderungen an die Bekanntgabe ergeben sich stattdessen aus dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG. Damit das Gebot der Rechtssicherheit gewahrt ist, muss für den Rechtsunterworfenen klar erkennbar sein, welche Vorschriften im Einzelnen für ihn gelten sollen. Danach muss die Verlautbarung solcher in Bezug genomener Regelungselemente für den Be-

troffenen zugänglich und ihrer Art nach für amtliche Anordnungen geeignet sein (BVerwG, Urteil vom 29. August 1961 - BVerwG 1 C 14.61 - Buchholz 310 § 137 VwGO Nr. 9 = DVBI 1962, 137 <138>). Der Betroffene muss sich verlässlich und ohne erhebliche Schwierigkeiten Kenntnis vom Inhalt der Regelungen verschaffen können, auf die Bezug genommen wird; die Möglichkeit der Kenntnisnahme darf also nicht in unzumutbarer Weise erschwert sein. Konkrete weitere Gebote für die Ausgestaltung des Verkündungsvorgangs im Einzelnen ergeben sich aus dem Rechtsstaatsprinzip unmittelbar nicht (stRspr; vgl. statt vieler BVerfG, Urteil vom 22. November 1983 - 2 BvL 25/81 - a.a.O. S. 291 m.w.N; darauf Bezug nehmend: BVerwG, Beschluss vom 29. Juli 2010 - BVerwG 4 BN 21.10 - Buchholz 406.11 § 10 BauGB Nr. 46 Rn. 9). Es richtet sich vielmehr nach dem jeweils einschlägigen Recht, welche Anforderungen an die Verkündung zu stellen sind. Ob die Möglichkeit, sich vom Norminhalt zuverlässig Kenntnis zu verschaffen, durch die Art und Weise der Veröffentlichung unmittelbar erschwert wird, hängt von den jeweiligen Umständen ab, die sich einer Verallgemeinerung über den konkreten Fall hinaus entziehen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 18. Oktober 2006 - BVerwG 9 B 6.06 - Buchholz 310 § 108 Abs. 2 VwGO Nr. 66 Rn. 4 m.w.N. zur Bekanntmachung von kommunalen Satzungen in einer Zeitung).

- 21 Nach den hier maßgeblichen Umständen trifft die Auffassung des Berufungsgerichts zu, der Kläger - und mit ihm die weiteren von der Befahrensverordnung Betroffenen - könnten sich in zumutbarer Weise von der EN ISO 14509 Kenntnis verschaffen.

- 22 (1) Diese europäische technische Norm, die auch als DIN-Norm übernommen wurde, ist nach den mit Verfahrensrügen nicht angegriffenen Feststellungen der Vorinstanzen - das Berufungsgericht nimmt hierbei auf das erstinstanzliche Urteil Bezug - beim deutschen Patent- und Markenamt in München hinterlegt. Sie ist damit - sofern das erforderlich sein sollte (so etwa Hömig, DVBI 1979, 307 <311> und Guckelberger, ZG 2004, 62 <72 f.>) - von einer amtlichen Stelle archivmäßig gesichert. Das Regelwerk ist dort auch einsehbar. Darüber hinaus kann es kostenfrei an den bundesweit eingerichteten DIN-Norm-Auslegestellen eingesehen werden; dort wird es in der Regel in elektronischer Form zugänglich

gemacht. Die für den Kläger nächst gelegenen DIN-Norm-Auslegestellen befinden sich in Lübeck (Zentrale Hochschulbibliothek) sowie Hamburg (HafenCity Universität oder Hochschule für Angewandte Wissenschaften oder Technische Universität Hamburg-Harburg) und damit in einer zumutbaren Entfernung (vgl. zu dem den Betroffenen zumutbaren Ermittlungsaufwand bei für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträgen: BVerfG, Beschluss vom 24. Mai 1977 - 2 BvL 11/74 - a.a.O. S. 350 f.).

- 23 Jedenfalls bei technischen Regelwerken wie der hier in Rede stehenden EN ISO 14509 ist bereits eine solche Einsichtnahmemöglichkeit ausreichend, damit das aus Art. 20 Abs. 3 GG abzuleitende Publizitätserfordernis erfüllt ist (ebenso Debus, Verweisungen in deutschen Rechtsnormen, 2008, S. 126; Brugger, VerwArch 78 (1987) S. 1 <14 f.>).
- 24 (2) Darüber hinaus kann der Betroffene das Regelwerk auch erwerben, nach den Feststellungen der Vorinstanzen zum Preis von 218,30 € für alle drei Teile. Das Berufungsgericht nimmt im Ergebnis zu Recht an, dass auch dieses Entgelt die Kenntnismöglichkeit nicht in unzumutbarer Weise erschwert.
- 25 Dass der Erwerb eines unter Urheberrechtsschutz stehenden technischen Regelwerks kostenpflichtig ist, bedeutet nicht per se eine unzumutbare Erschwerung des Zugangs. Für den Regelungsunterworfenen ist auch die Druckversion von amtlichen Publikationsorganen, etwa des Bundesgesetzblatts oder der Gesetz- und Verordnungsblätter der Länder, nicht kostenfrei zugänglich, will er sich nicht mit der Einsichtnahme in einer öffentlichen Bibliothek oder über eine in das Internet eingestellte Datenbank begnügen. Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass sich der staatliche Normgeber durch den Rückgriff auf DIN-Normen oder vergleichbare Regelwerke privaten Sachverstand zu Nutzen macht. Das private Normungsgremium wiederum refinanziert die ihm für die Erstellung der Normen entstandenen Aufwendungen in nicht unerheblichem Umfang durch die anschließende Verwertung seines urheberrechtlich geschützten Regelwerks. Dass die privaten Normgeber deshalb nicht unentgeltlich tätig werden können, hat der Gesetzgeber mit der Novellierung von § 5 UrhG grundsätzlich gebilligt. Grund für die Gesetzesänderung war eine Entscheidung des

Bundesgerichtshofs, dass § 5 Abs. 1 UrhG unter bestimmten Voraussetzungen auch auf technische Normen Privater anwendbar sein kann, auf die in einer staatlichen Regelung verwiesen wird (BGH, Urteil vom 26. April 1990 - I ZR 79/88 - VkBl 1991, 607); nach § 5 Abs. 1 UrhG genießen Gesetze, Verordnungen, amtliche Erlasse und Bekanntmachungen sowie Entscheidungen und amtlich verfasste Leitsätze zu Entscheidungen keinen urheberrechtlichen Schutz. § 5 Abs. 3 Satz 1 UrhG n.F. bestimmt nun, dass das Urheberrecht an privaten Normrechten (...) nicht berührt wird, wenn Gesetze, Verordnungen, Erlasse oder amtliche Bekanntmachungen auf sie verweisen, ohne ihren Wortlaut wiederzugeben. In diesem Fall ist der Urheber verpflichtet, jedem Verleger zu angemessenen Bedingungen ein Recht zur Verwertung und Verbreitung einzuräumen (Satz 2). Ist ein Dritter Inhaber des ausschließlichen Rechts zur Verwertung, so ist dieser zur Einräumung eines Nutzungsrechts nach Satz 2 verpflichtet (Satz 3). Nach der Gesetzesbegründung sollte mit der Einführung von § 5 Abs. 3 Satz 1 UrhG das Interesse der privaten geistigen Schöpfer solcher Normen berücksichtigt werden, ihr Urheberrecht zu wahren und sich insbesondere aus dem Verkauf oder der Zugänglichmachung solcher Regelwerke zu finanzieren. Es soll vermieden werden, dass hohe staatliche Subventionen erforderlich werden oder eine Gefahr für die Tätigkeit dieser Gremien entsteht (BTDrucks 15/38 S. 16). Auch das Bundesverfassungsgericht hat anerkannt, dass diese Finanzierungsfunktion es nicht zulässt, die Preisgestaltung bei der Verwertung solcher Normen allein an dem Ziel auszurichten, eine allgemeine Kenntnisnahme durch möglichst günstige Preise zu ermöglichen (BVerfG, [Kammer-]Beschluss vom 29. Juli 1998 - 1 BvR 1143/90 - NJW 1999, 414, juris Rn. 39).

- 26 Ob das Entgelt für den Zugang zu einem von nichtstaatlichen Normungsgremium erarbeiteten und unter Urheberrechtsschutz stehenden technischen Regelwerk die Kenntnisnahme unzumutbar erschwert, kann nicht allgemein, sondern nur nach den konkreten Umständen des jeweiligen Einzelfalles beantwortet werden. Bei dieser Bewertung sind das urheberrechtlich geschützte Interesse des privaten Normgebers am Schutz seines geistigen Eigentums einerseits mit dem Interesse der von einer solchen Regelung Betroffenen an einem Zugang zu dem Regelwerk zu angemessenen Bedingungen andererseits zum Aus-

gleich zu bringen. Bei dieser Würdigung ist - soweit es um die Erfüllung des Publizitätserfordernisses geht - auf den konkreten Adressatenkreis der Regelung abzustellen, also auf den Kreis der hiervon typischerweise Betroffenen (in diesem Sinne u.a. Clemens, a.a.O. S. 97).

- 27 Danach ist hier von Bedeutung, dass es sich bei Sportbooten um ein technisches Gerät handelt, dessen Inverkehrbringen und Betrieb - wie das auch sonst bei technischen Geräten und technischen Anlagen kleineren oder größeren Umfangs der Fall ist - in aller Regel die Einhaltung bestimmter technischer Vorgaben und Standards voraussetzt. Welche technischen Standards gelten, welchen Regelwerken staatlichen oder nichtstaatlichen Ursprungs sie zu entnehmen sind und ob die jeweiligen Vorgaben dann im konkreten Fall auch eingehalten werden, kann zumeist nur durch die Hinzuziehung von Sachverständigen beurteilt werden. Da diese in aller Regel nicht unentgeltlich tätig werden und auch nichtstaatliche Regelwerke regelmäßig kostenpflichtig sind, muss der Betreiber solcher Geräte und Anlagen entsprechende Kosten einkalkulieren; sie stellen sich als notwendige Folgekosten der Anschaffung und Nutzung eines solchen technischen Geräts dar.
- 28 In Bezug auf die hier in Rede stehenden Speedboote sieht § 2 der Befahrensverordnung ohnedies vor, dass die Messung des Schalldruckpegels, die im Fall einer Grenzwertüberschreitung dann die Grundlage für die Einleitung weitergehender Maßnahmen ist, durch eine amtliche oder amtlich anerkannte Stelle zu erfolgen hat. Insofern ist die betroffene Speedbootbetreiber vor allem interessierende Frage, ob er mit seinem Boot unter das Befahrensverbot fällt oder nicht, allein mit der Kenntnisnahme vom maßgeblichen Regelwerk oder dem Erwerb der EN ISO 14509 noch nicht geklärt. Indes werden der Sachverständige, den der Betroffene im Vorfeld möglicherweise bereits selbst beigezogen hat, oder aber dann jedenfalls die nach § 2 der Befahrensverordnung einzuschaltenden amtlichen oder amtlich anerkannten Messstellen über die für das Messverfahren maßgebliche DIN-Vorschrift verfügen. Dort kann der Betroffene dann auch - ohne auf einen Erwerb des Regelwerks angewiesen zu sein - näheren Aufschluss zum Inhalt der technischen Regelungen und zu deren Anwendung im

konkreten Fall erhalten (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Mai 1983 - BVerwG 7 C 41.80 - DVBl 1983, 943, juris Rn. 15).

- 29 Für die Zumutbarkeit des Anschaffungspreises spricht schließlich, dass es sich bei der in Rede stehenden EN ISO 14509 um eine Regelung mit einem eng begrenzten Anwendungsbereich handelt. Aus diesem Grund kann von vornherein nicht mit einem großen Abnehmerkreis für das Regelwerk gerechnet werden. Das aber führt, soll dessen Urheber aus den dargestellten Gründen jedenfalls einen Teil der Entstehungskosten abdecken können, nicht anders als das bei sonstiger Fachliteratur regelmäßig der Fall ist, zu einem entsprechend höheren Einzelpreis bei der Abgabe.
- 30 (3) Ohne Verstoß gegen Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 VwGO) weist das Berufungsgericht den Einwand des Klägers zurück, die Verkündung der Befahrensverordnung sei im Hinblick auf die Rechtsprechung zur Inbezugnahme von DIN-Normen in Bebauungsplänen verfahrensfehlerhaft. Er macht geltend, das Bundesverwaltungsgericht und mit ihm einige Obergerichte forderten für eine ordnungsgemäße Verkündung solcher Bebauungspläne, dass die in Bezug genommene DIN-Vorschrift bei der Verwaltungsstelle, bei der auch der Bebauungsplan eingesehen werden könne, zur Einsicht bereit gehalten und darauf in der Bebauungsplanurkunde hingewiesen werde (vgl. BVerwG, Beschluss vom 29. Juli 2010 - BVerwG 4 BN 21.10 - a.a.O. Rn. 12 ff.). Entsprechendes habe auch hier zu gelten.
- 31 Doch ist diese Rechtsprechung nicht über die dort konkret betroffenen Fälle von Bebauungsplänen hinaus auch auf alle anderen Verweisungen auf technische Regelwerke privater Dritter übertragbar. Dem vom Kläger herangezogenen Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts ist bereits nicht zu entnehmen, dass die dort gebilligte Form der Bekanntmachung nach Auffassung des beschließenden Senats die einzige ist, mit denen den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Verkündung solcher Bebauungspläne genügt werden kann. Ebenso wenig enthält die Entscheidung Hinweise darauf, dass die dort gebilligte Bekanntmachungspraxis auch für alle anderen Fälle einer Verweisung auf technische Regelwerke Dritter verbindlich vorgesehen werden müsse. Die Be-

kanntgabe von Bebauungsplänen weist vielmehr die Besonderheit auf, dass sich ihr Inhalt auf den Beschluss der Gemeinde über den Bebauungsplan oder dessen Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde beschränkt. Die Kenntnisnahme von den mit dem Bebauungsplan getroffenen Festsetzungen ist damit erst über eine Einsichtnahme in den Bebauungsplan selbst möglich, der hierfür von der Gemeinde bereitzuhalten ist; auf diese Einsichtsmöglichkeit wiederum ist bei der Bekanntmachung des Bebauungsplans hinzuweisen (vgl. § 10 Abs. 3 BauGB). Im Hinblick auf diese spezifische Ausgestaltung der Bekanntmachung bei Bebauungsplänen liegt es nahe, für die Einsichtnahme auch die für anwendbar erklärten DIN-Normen bereitzuhalten, um dem Betroffenen eine umfassende Kenntnisnahme von den maßgeblichen Regelungen zu ermöglichen. Eine vergleichbare Ausgangslage besteht bei der Befahrensverordnung nicht. Sie wurde in ihrem Wortlaut vollständig bekannt gemacht; das dort in Bezug genommene technische Regelwerk ist - wie bereits gezeigt - bundesweit bei den DIN-Norm-Auslegestellen einsehbar.

- 32 (4) Schließlich bleibt die mittelbare Verweisung auf die EN ISO 14509 nicht deshalb hinter dem rechtsstaatlichen Publizitätserfordernis zurück, weil weder in der Befahrensverordnung selbst noch in der Richtlinie 94/25/EG eine Fundstelle für dieses Regelwerk genannt wird. Die Angabe einer Fundstelle für das Verweisungsobjekt ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht erforderlich, wenn die Bestimmung hinreichend präzise bezeichnet ist (vgl. BVerfG, [Kammer-]Beschluss vom 27. April 1994 - 2 BvL 3/91 - a.a.O. sowie Beschluss vom 15. Juli 1969 - 2 BvF 1/64 - BVerfGE 26, 338 <367>). Das ist hier der Fall. In der Befahrensverordnung wird der in Bezug genommene Teil der Richtlinie 94/25/EG genau benannt; dort wiederum wird in einer Fußnote die maßgebliche harmonisierte Vorschrift angegeben. Über diese Angaben kann sich der Betroffene - wie ausgeführt - ohne unzumutbare Schwierigkeiten Zugang auch zu der technischen Norm verschaffen.
- 33 Auf spätere Änderungen der in der Richtlinie genannten harmonisierten Normen wird zum einen seitens der Europäischen Kommission (Mitteilungen der Kommission im Rahmen der Durchführung der Richtlinie 94/25/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Angleichung der Rechts- und Verwal-

tungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Sportboote <vgl. u.a. ABI 2010 Nr. C 99/08 vom 17. April 2010 sowie ABI 2011 Nr. C 62/21 vom 26. Februar 2011> und zum anderen innerstaatlich hingewiesen (Zehnte Verordnung zum Geräte- und Produktsicherheitsgesetz - Verordnung über das Inverkehrbringen von und Verkehr mit Sportbooten - <BAnz Nr. 45 vom 22. März 2011 S. 1093>; dort gibt es auch einen Hinweis auf den Verlag, bei dem die einschlägige DIN-Norm bezogen werden kann. Darüber hinaus lässt sich dieser Verlag problemlos über eine Internet-Recherche ermitteln.

- 34 c) Die materiellen Voraussetzungen des § 60 Abs. 3 SeeSchStrO für eine Anordnung zur Verhütung von der Schifffahrt ausgehender schädlicher Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes waren im Fall der Befahrensverordnung erfüllt.
- 35 Den nach dieser Regelung erforderlichen besonderen Anlass hat das Berufungsgericht zu Recht darin gesehen, dass es zu einem durch den Lärm von Speedbooten verursachten massiven Konflikt mit Anliegern und anderen Nutzern der Neustädter Bucht gekommen war. Einen überzeugenden Grund dafür, weshalb das - wie der Kläger nach wie vor geltend macht - für ein Tätigwerden des Ordnungsgebers nicht ausreichen soll, konnte er auch in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat nicht benennen.
- 36 Dass sich die Verordnungsermächtigung des § 60 Abs. 3 SeeSchStrO auf Anordnungen vorübergehender Art mit einer Geltungsdauer von höchstens drei Jahren beschränkt, führt ebenfalls nicht zur Rechtswidrigkeit der Befahrensverordnung. Zweifel daran können sich freilich daraus ergeben, dass die zeitliche Geltung der streitigen Befahrensverordnung zwar zunächst auf drei Jahre, nämlich bis zum 31. März 2012 befristet war, dann aber durch eine Änderung von § 7 der Befahrensverordnung bis zum 31. März 2015 verlängert wurde. Doch hat diese Laufzeitverlängerung rechtlich keine andere Wirkung als ein vollständiger Neuerlass der Befahrensverordnung mit einer Laufzeit von wiederum drei Jahren. Das schließt § 60 Abs. 3 SeeSchStrO indes nicht aus, wenn der besondere Anlass, der zum Erlass der Verordnung geführt hat, nach wie vor besteht. Bei den in Rede stehenden Anordnungen zur Abwehr schädlicher Um-

welteinwirkungen handelt es sich um situationsgebundene, an konkrete örtliche Verhältnisse anknüpfende Regelungen, deren fortdauernde Berechtigung wegen der Weiterentwicklung dieser Verhältnisse naturgemäß periodischer Überprüfung bedarf. Um dies sicherzustellen, ist es sinnvoll sie von vornherein nur befristet zu erlassen, wie es hier ausdrücklich vorgeschrieben ist. Kommt der Normgeber allerdings bei Ablauf der Frist aufgrund einer solchen Überprüfung zu der Überzeugung, dass der Regelungsbedarf fortbesteht, ist er selbstverständlich nicht gehindert, die Norm erneut zu erlassen oder - was dem gleichkommt - ihre Geltung, wenn auch wiederum befristet, zu verlängern. Angesichts dessen erweisen sich die von der Beklagten für die Verlängerung angeführten Gründe als tragfähig. Sie hat darauf hingewiesen, dass die Befahrensverordnung wegen des laufenden verwaltungsgerichtlichen Verfahrens zunächst weitgehend ausgesetzt worden sei; gleichwohl hätten sich die Speedbootbesitzer im Wesentlichen an das Verbot gehalten. Da das Problem der Lärmbelästigung damit aber nicht endgültig gelöst sei, habe das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung die Wasserschiffahrtssdirektion angewiesen, die Laufzeit um drei Jahre zu verlängern; damit habe verhindert werden sollen, dass es erneut zu einer erheblichen Lärmbelastung komme.

- 37 d) Die Befahrensverordnung ist auch nicht deshalb rechtswidrig, weil in deren § 4 die Einzelheiten der Schalldruckpegelmessung im Wege einer zweifachen, jeweils dynamischen Verweisung geregelt werden. Die bei einer dynamischen Verweisung - umso mehr einer doppelt dynamischen Verweisung - aufgeworfene Frage, ob der Normgeber damit die Ausgestaltung des Norminhalts unter Verletzung des Rechtsstaats- und Demokratieprinzips in unzulässiger Weise anderen Stellen - hier letztlich einem Privaten - überlassen hat, ist für die hier getroffene Regelung zu verneinen.
- 38 aa) Zutreffend geht das Berufungsgericht davon aus, dass es sich sowohl bei der unmittelbaren Verweisung auf die Richtlinie 94/25/EG als auch bei der dort enthaltenen Weiterverweisung auf die technische Norm EN ISO 14509 jeweils um eine dynamische Verweisung handelt, also um eine Verweisung auf die in Bezug genommene Regelung in ihrer jeweils zum Zeitpunkt der Normanwendung geltenden Fassung. Das ist hinsichtlich der Bezugnahme auf die Richtlinie

94/25/EG bereits unmittelbar anhand des Wortlauts von § 4 zu erkennen; denn dort wird auf Anhang 1 Abschnitt C Nr. 1 der Richtlinie „in der jeweils geltenden Fassung“ verwiesen. Dass ebenso die Verweisung von der Richtlinie auf die harmonisierte Norm als dynamische Verweisung auf deren jeweils aktuelle Fassung zu verstehen ist, hat das Berufungsgericht mit Recht den Artikeln 5 und 6 der Richtlinie 94/25/EG und der Praxis sowohl auf europäischer als auch auf innerstaatlicher Ebene entnommen, die Titel und Bezugsdaten der harmonisierten Normen, soweit sie ersetzt wurden, regelmäßig bekannt zu machen. Das wäre entbehrlich, käme es nur auf die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Richtlinie 94/25/EG geltende Fassung der harmonisierten Norm an.

- 39 bb) In der Rechtsprechung ist geklärt, dass ein Normgeber nicht nur auf eigene, sondern auch auf Regelungen anderer Normgeber verweisen darf. Das schließt Verweisungen auf Begriffe und Regelungen des Unionsrechts ein. Die vielfältige Verschränkung von Unionsrecht und nationalem Recht verbietet es, Verweisungen auf das Unionsrecht anders zu beurteilen als Verweisungen auf nationales Recht (vgl. BVerfG, Beschluss vom 13. Oktober 1970 - 2 BvR 618/68 - BVerfGE 29, 198 <210> und BVerwG, Urteil vom 29. August 1996 - BVerwG 3 C 7.95 - BVerwGE 102, 39 <40 ff.>). Ebenso wenig ist die Verweisung auf von nichtstaatlichen Normungsgremien geschaffene Regelwerke ausgeschlossen. Vielmehr handelt es sich dabei um eine häufig eingesetzte Regelungstechnik, sollen solche von Privaten erarbeitete technische Standards unmittelbare Rechtsverbindlichkeit erlangen. Gebräuchlich sind derartige Verweisungen auf DIN-Normen oder vergleichbare technische Regelwerke insbesondere im Umweltrecht, um die technischen Anforderungen („Stand der Technik“) an die Errichtung und den Betrieb genehmigungsbedürftiger Anlagen zu konkretisieren (vgl. etwa § 7 Abs. 5 BImSchG). Auch in den Landesbauordnungen werden vielfach DIN-Normen oder vergleichbare Regelungen für anwendbar erklärt, um den in den Bauordnungen verwendeten Begriff der „Regeln der Technik“ auszufüllen (vgl. u.a. § 3 Abs. 3 BauO SH; entsprechend § 3 Abs. 3 LBO BW; § 3 Abs. 3 BauO NRW: „allgemein anerkannte Regeln der Technik“).
- 40 cc) Die mittelbare Verweisung auf die EN ISO 14509 ist rechtlich nicht deshalb ausgeschlossen, weil es sich um Regelungen mit unterschiedlicher Zielrichtung

handelt. Dem Kläger ist zuzugeben, dass die Richtlinie 94/25/EG ausweislich ihrer Erwägungsgründe dazu dient, technische Handelshemmnisse bei Sportbooten, die sich aufgrund unterschiedlicher einzelstaatlicher Regelungen zu Ausstattung und Betrieb ergeben können, zu beseitigen und damit den freien Warenverkehr zu fördern. Außerdem betrifft die Richtlinie nach ihrem Art. 2 Abs. 1 vornehmlich das Inverkehrbringen und die Inbetriebnahme neuer Sportboote. Doch gibt es keinen - zumal keinen aus der Verfassung ableitbaren - allgemeinen Rechtssatz, der die Verweisung auf eine Regelung mit anderer Zielrichtung von vornherein ausschließt. Abgesehen davon lässt der Kläger außer Acht, dass § 4 der Befahrensverordnung keineswegs auf die Richtlinie 94/25/EG insgesamt verweist, sondern nur auf einen kleinen Teilausschnitt, nämlich die Vorgaben zur Messung des Schalldruckpegels der von der Richtlinie erfassten Wasserfahrzeuge. Es ist nicht zu erkennen, weshalb eine solche Messung bei bereits vorhandenen Booten nicht nach den gleichen technischen Standards erfolgen können soll wie bei neu in Betrieb zu nehmenden Sportbooten. Art. 2 Abs. 2 der Richtlinie 94/25/EG legt einen solchen Gleichlauf vielmehr gerade nahe.

- 41 dd) Die zweifache dynamische Verweisung in § 4 der Befahrensverordnung ist auch mit den spezifischen Anforderungen des Rechtsstaats- und des Demokratieprinzips vereinbar.
- 42 Verweist der staatliche Normgeber auf Regelungen Dritter, darf das nicht in einer Weise geschehen, dass der Bürger schrankenlos einer Normsetzungsgewalt ausgeliefert ist, die ihm gegenüber weder staatlich noch mitgliedschaftlich legitimiert ist. Das widerspräche sowohl dem Rechtsstaatsprinzip, wonach Einschränkungen der Freiheit des Bürgers, soweit sie überhaupt zulässig sind, nur durch oder aufgrund staatlicher Gesetze erfolgen dürfen, als auch dem Demokratieprinzip, wonach die Ordnung eines nach dem Grundgesetz staatlicher Regelung offen stehenden Lebensbereichs auf eine Willensentschließung der vom Volke bestellten Gesetzgebungsorgane zurückgeführt werden muss. Nur soweit der Inhalt der von einem Privaten erlassenen Regelungen, auf die staatliche Rechtsnormen verweisen, im Wesentlichen feststeht, genügt die verweisende Norm den Anforderungen, die sich aus Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung

mit dem Rechtsstaats- und dem Demokratieprinzip ergeben (stRspr; vgl. zu Verweisungen auf tarifvertragliche Regelungen: BVerfG, Beschluss vom 25. Februar 1988 - 2 BvL 26/84 - BVerfGE 78, 32, juris Rn. 16 und Urteil vom 14. Juni 1983 - 2 BvR 488/80 - BVerfGE 64, 208, juris Rn. 25; jeweils m.w.N.).

- 43 Für die Beantwortung der Frage, ob diese einer dynamischen Verweisung von Verfassungen wegen gezogenen rechtlichen Grenzen eingehalten wurden, kommt es neben dem Sachbereich und der damit verbundenen Grundrechtsrelevanz wesentlich auf den Umfang der Verweisung an. Dieser ist hier sehr eng bemessen. Die Befahrensverordnung betrifft nach ihrem § 1 von vornherein nur bestimmte Wasserfahrzeuge. Ihrem Gegenstand nach beschränkt sich die Verweisung des § 4 zudem auf die Ermittlung des Schalldruckpegels solcher Fahrzeuge. Schon wegen dieser geringen Reichweite der Verweisung ist nur mit überschaubaren Änderungen der in die Befahrensverordnung inkorporierten Regelungen anderer Normgeber zu rechnen, und zwar nach Sinn und Zweck der Bestimmungen insbesondere mit solchen, die einer zwischenzeitlich eingetretenen Änderung des Standes der Technik Rechnung tragen. Gerade für diese Fälle hat eine dynamische Verweisung aber ihre Berechtigung (vgl. BVerwG, Urteil vom 19. Februar 2004 - BVerwG 7 C 10.03 - Buchholz 451.221 § 13 KrW/AbfG Nr. 9, juris Rn. 21). Dagegen wurde der zulässige Grenzwert des Schalldruckpegels, der von größerer Bedeutung für den betroffenen Speedbootbetreiber ist, nicht im Verweisungswege, sondern vom staatlichen Ordnungsgeber selbst festgelegt, der über die vom Gesetzgeber erteilte Verordnungsermächtigung mittelbar demokratisch legitimiert ist. Ebenso liegt es hinsichtlich der Maßnahmen, die bei einer Grenzwertüberschreitung ergriffen werden dürfen.
- 44 Bei der engen Bandbreite der zur Überprüfung stehenden Verweisung kann zudem davon ausgegangen werden, dass der verweisende Ordnungsgeber die in Bezug genommenen Regelungen im Blick behält, so dass er auf den vorgegebenen Rahmen sprengende oder von ihm nicht gewünschte Änderungen umgehend reagieren kann.

- 45 Die regelungstechnische Alternative zu der in der Befahrensverordnung gewählten Verweisungslösung hätte darin bestanden, die Schalldruckpegelmessung nur im Wege einer Generalklausel zu umschreiben, etwa indem für die hierbei zum Einsatz zu bringenden technischen Verfahren auf den „Stand der Technik“ abgestellt wird. Das aber hätte für alle Betroffenen - sowohl die Betreiber der Speedboote als auch die mit der Umsetzung der Befahrensverordnung betrauten Stellen - weniger statt mehr Klarheit über das maßgebliche Messverfahren gebracht und damit nur eine Einbuße an Rechtssicherheit bedeutet. Zur Ausfüllung und Konkretisierung einer solchen Generalklausel wäre - auch ohne eine förmliche Verweisung - letztlich doch wieder auf die einschlägigen technischen Regelwerke, und damit auch auf die in Rede stehenden DIN-Normen zurückgegriffen worden. Deren Auffinden hätte sich für die Betroffenen dadurch keineswegs erleichtert; hinzu gekommen wäre zusätzlich nur noch die Ungewissheit, ob sie auch die richtigen technischen Regelungen herangezogen hätten, also die Regelwerke, die den maßgeblichen Stand der Technik wiedergeben.
- 46 e) Die Auffassung des Berufungsgerichts, die Befahrensverordnung sei mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vereinbar, ist revisionsrechtlich ebenfalls nicht zu beanstanden.
- 47 Nach den das Revisionsgericht bindenden Feststellungen der Vorinstanz gibt es kein systematisches Vollzugsdefizit, das die Eignung der mit der Verordnung getroffenen Regelungen in Frage stellen würde. Gegen die Erforderlichkeit des Befahrensverbotes bestehen ebenfalls keine durchgreifenden Bedenken. Im Berufungsurteil wird dargelegt, ohne dass der Kläger insoweit zulässige und begründete Verfahrensrügen erhoben hätte, dass in einer Geschwindigkeitsbeschränkung kein in gleicher Weise geeignetes milderes Mittel zur Verhinderung der Lärmemissionen gesehen werden könne. Das Berufungsgericht stützt das darauf, dass sich eine Begrenzung der Höchstgeschwindigkeit nicht als hinreichend praktikabel erwiesen habe. Im Hinblick darauf, dass die Speedboote konstruktionsbedingt bereits bei niedrigen Geschwindigkeiten einen hohen Lärmpegel entwickeln, durfte der Verordnungsgeber auch davon absehen, den vom Kläger geforderten Durchfahrtskorridor einzurichten. Die angegriffenen Re-

gelungen erweisen sich ferner als angemessen, also verhältnismäßig im engeren Sinn. Dem Kläger wird weder das Eigentum an seinem Speedboot entzogen noch wird er gänzlich an dessen Nutzung gehindert; er darf lediglich bestimmte Teile der Neustädter Bucht nicht mehr befahren, solange der Schall- druckpegel seines Bootes den in der Befahrensverordnung angegebenen Grenzwert überschreitet. Andere Teile der Ostsee oder sonstige Gewässer stehen ihm damit nach wie vor offen. Um dorthin zu gelangen, kann er sich entweder durch die „Verbotzone“ schleppen lassen oder aber - worauf die Beklagte hingewiesen hat - für eine einmalige Durchfahrt eine Ausnahmegenehmigung nach § 59 SeeSchStrO beantragen. Darüber hinaus hat er die Möglichkeit, durch eine Nachrüstung seines Speedbootes dessen Geräuschpegel unter den Grenzwert abzusenken.

- 48 f) Schließlich kann sich der Kläger - wie das Berufungsgericht zutreffend erkannt hat - nicht auf Bestandsschutz berufen. Dass sein Speedboot 1990 gebaut wurde und 1995 vom Wasser- und Schifffahrtsamt Koblenz in Deutschland zugelassen wurde, schließt spätere Lärmschutzmaßnahmen - namentlich, wenn sie verhaltensbezogen und örtlich begrenzt sind - nicht aus, wie sie die Befahrensverordnung aus besonderem Anlass bei Sportbooten mit hohem Schall- druckpegel ermöglicht. Die im August 1995 erfolgte Zulassung diente zudem lediglich der Registrierung des Speedbootes und der Zuteilung eines Kennzei- chens gemäß § 2 Abs. 1 der Verordnung über die Kennzeichnung von auf Bin- nenschifffahrtsstraßen verkehrenden Kleinfahrzeugen (KIFzKV-BinSch). Schon deswegen kann sich aus dieser Zulassung kein Anspruch auf eine fortdauernde uneingeschränkte Nutzung des Bootes auf allen Gewässern ergeben.
- 49 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Kley

Liebler

Buchheister

Dr. Wysk

Dr. Kuhlmann

Sachgebiet: BVerwGE: ja

Verkehrsrecht Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

GG	Art. 20 Abs. 3, Art. 82 Abs. 1
VwGO	§§ 42, 43
VkBkmG	§§ 1, 2
SeeaufgG	§ 9 Abs. 1, 2 und 6
SeeSchStrO	§ 60 Abs. 3
NeustädterBuchtFzgV	§§ 1, 4
RL 94/25/EG	Anhang 1 Abschnitt C Nr. 1

Stichworte:

Neustädter Bucht; Speedboot; Sportboot; Lärmschutz; Schallemission; Schallpegel; Schallpegelmessung; Schalldruckpegel; Schalldruckpegelmessung; Messverfahren; dynamische Verweisung; doppelt dynamische Verweisung; DIN-Norm; EN ISO 14509; technisches Regelwerk; Normung; Normungsgremium; Rechtsverordnung; Anfechtungsklage; Allgemeinverfügung; Feststellungsklage; Feststellungsinteresse; Kenntnismöglichkeit; Zugänglichkeit der Norm; Zumutbarkeit der Kenntnisnahme; unzumutbare Erschwerung der Kenntnisnahme; Bekanntgabe; Verkündung; Publizität von Rechtsnormen; Publizitätsgebot; Bestimmtheitsgebot; Urheberrecht; entgeltlicher Erwerb; Rechtsstaatsprinzip; Demokratieprinzip; Verhältnismäßigkeit.

Leitsatz:

Die Verordnung über das Verbot des Befahrens von Teilen der Neustädter Bucht mit bestimmten Fahrzeugen vom 9. Februar 2009 (VkBI 2009 S. 143) ist formell und materiell rechtmäßig.

Urteil des 3. Senats vom 27. Juni 2013 - BVerwG 3 C 21.12

I. VG Schleswig vom 07.12.2010 - Az.: VG 3 A 162/09 -
II. OVG Schleswig vom 11.08.2011 - Az.: OVG 2 LB 2/11 -