



Verwaltungsgericht Hamburg

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

,

- Antragsteller -

Prozessbevollmächtigte(r):

g e g e n

- ,

- Antragsgegnerin -

hat das Verwaltungsgericht Hamburg, Kammer 5, am 2. Oktober 2020 durch

beschlossen:

Die aufschiebende Wirkung der Widersprüche des Antragstellers vom 4. September 2020 gegen die Festhalteverfügungen der Antragsgegnerin vom 4. September 2020 wird wiederhergestellt.

Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Der Streitwert wird auf 10.000,-- EUR festgesetzt.

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Beschluss steht den Beteiligten und sonst von der Entscheidung Betroffenen die Beschwerde an das Hamburgische Oberverwaltungsgericht zu. Sie ist innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe des Beschlusses schriftlich oder nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO – in elektronischer Form beim Verwaltungsgericht Hamburg, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, einzulegen.

Die Beschwerdefrist wird auch gewahrt, wenn die Beschwerde innerhalb der Frist beim Hamburgischen Oberverwaltungsgericht, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, schriftlich oder in elektronischer Form (s.o.) eingeht.

Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe der Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht bereits mit der Beschwerde vorgelegt worden ist, bei dem Hamburgischen Oberver-

waltungsgericht, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, schriftlich oder in elektronischer Form (s.o.) einzureichen. Sie muss einen bestimmten Antrag enthalten, die Gründe darlegen, aus denen die Entscheidung abzuändern ist oder aufzuheben ist, und sich mit der angefochtenen Entscheidung auseinandersetzen.

Eine Beschwerde in Streitigkeiten über Kosten, Gebühren und Auslagen ist nur zulässig, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,00 EUR übersteigt.

Der Beschwerde sowie allen Schriftsätzen sollen – sofern sie nicht in elektronischer Form eingereicht werden – Abschriften für die Beteiligten beigelegt werden.

Vor dem Hamburgischen Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer im Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Hamburgischen Oberverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer der in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. Ferner sind die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen als Bevollmächtigte zugelassen. Ergänzend wird wegen der weiteren Einzelheiten auf § 67 Abs. 2 Satz 3, Abs. 4 und Abs. 5 VwGO verwiesen.

Hinsichtlich der Festsetzung des Streitwertes steht den Beteiligten die Beschwerde an das Hamburgische Oberverwaltungsgericht zu. Die Streitwertbeschwerde ist schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle oder in elektronischer Form (s.o.) beim Verwaltungsgericht Hamburg, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, einzulegen.

Sie ist spätestens innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt hat, einzulegen.

Soweit die Beschwerde gegen die Streitwertfestsetzung nicht durch das Verwaltungsgericht zugelassen worden ist, ist eine Beschwerde gegen die Streitwertfestsetzung nur gegeben, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,00 EUR übersteigt.

Gründe:

I.

Der Antragsteller begehrt vorläufigen Rechtsschutz gegen die Festhalteverfügungen für die Schiffe XX und XY.

Der Antragsteller ist seit Januar 2020 Eigentümer des 2005 erbauten Schiffes XX. Dabei handelt es sich nach den Angaben des Antragstellers um eine Yacht des Typs Bénéteau Oceanis 473 aus glasfaserverstärktem Kunststoff mit einer Länge von 14,48 Metern und einer Bruttoreaumzahl von 25. Die XX hat laut Flaggenzertifikat des Bundesamts für Seeschifffahrt und Hydrographie vom 17. August 2020 das Recht zur Führung der Bundesflagge nach § 1 Flaggenrechtsgesetz. In dem Zertifikat wird das Schiff als Segelyacht bezeichnet.

Das Schiff XY wurde 1917 in den Niederlanden als Krabbenkutter gebaut und fährt jetzt unter deutscher Flagge. 1964 wurde das Schiff umgebaut, wobei die Lade- und Funktionsräume nebst Zubehör für eine Nutzung als Fischereifahrzeug entfernt und u.a. Kabinen mit 7 Kojen, Badezimmer, Salon und Küche eingebaut wurden. Dabei wurde das Schiff um 4 m, 1985 nochmals um 1,73 m auf nun 21,12 m verlängert. Die sich danach ergebende Bruttoreumzahl errechnet der Antragsteller auf 49,24. 1985 wurde das Schiff aus dem niederländischen Fischereiregister ausgetragen. Das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie bezeichnet das Schiff in einem Schiffszertifikat von 2015 als Motoryacht Stahl und stellte 2018 einen Schiffsmessbrief für Sportfahrzeuge, Schiffstyp Motoryacht aus. Am 3. August 2018 stellte das Amtsgericht Charlottenburg das Recht zur Führung der Bundesflagge nach § 1 Flaggenrechtsgesetz erneut fest und das Schiff wurde in das deutsche Seeschiffsregister eingetragen.

Der Antragsteller ist ein gemeinnütziger Verein, dessen Vereinszweck nach § 2 seiner Satzung u.a. darin besteht, die Hilfe für Flüchtlinge, die Rettung Schiffbrüchiger aus Lebensgefahr sowie die internationale Gesinnung der Toleranz auf allen Gebieten der Kultur und des Völkerverständigungsgedankens zu fördern. Zu diesem Zweck nutzt der Verein die Schiffe, um die Verhältnisse in den Grenzgewässern zwischen Griechenland und der Türkei in der Ägäis zu beobachten. Nach seinem Eindruck werden dort zunehmend Boote mit Flüchtlingen aus griechischen Gewässern zurück in die Türkei gebracht. Der Antragsteller

will diese Vorgänge beobachten, dokumentieren und für Personen in Seenot Hilfe herbeirufen. Der Antragsteller hat nach seiner Auskunft bisher auf keinem der beiden Schiffe Flüchtlinge in Seenot aufgenommen.

Im April 2019 erließ die Antragsgegnerin für das Schiff XY eine Festhalteverfügung mit der Begründung, dem Schiff fehle das erforderliche Schiffssicherheitszeugnis, da es weder als Sportboot im Sinne der See-Sportbootverordnung (SeeSpbootV), noch als Kleinfahrzeug nach 1.2 Nr. 5 des Kapitels 1 der Anlage 1a zu den §§ 6 und 6a Schiffssicherheitsverordnung (SchSV) privilegiert sei. Im sich daran anschließenden Eilverfahren entschied das Verwaltungsgericht Hamburg (VG Hamburg, Beschluss vom 13. Mai 2019, 5 E 2040/19), dass es sich bei der XY um ein Kleinfahrzeug im Sinne der SchSV handele, das für Sport- und Freizeitwecke im Sinne der Regelung in Ziffer 1.2.5. der Anlage 1a Teil 6 Kapitel 1 zu § 6 SchSV a.F. verwendet werde. Das Gericht grenzte Freizeitwecke von beruflichen Zwecken unter anderem anhand der Überlegung ab, dass beruflich tätige Schifffahrttreibende aufgrund ihrer Verpflichtung die Tätigkeit auszuüben und wegen ihres eingeschränkten Handlungs- und Verantwortungsspielraums schutzbedürftiger seien als die ehrenamtlichen Helfer des Antragstellers. Die gegen diese Entscheidung eingelegte Beschwerde wurde durch das Oberverwaltungsgericht Hamburg zurückgewiesen (OVG Hamburg, Beschluss vom 5. September 2019, 3 Bs 124/19).

Im Rahmen der Änderung der Verordnungslage durch die Neunzehnte Schiffssicherheitsanpassungsverordnung (19. SchSAnpV) vom 3. März 2020 (BGBl. I, S. 412) fasste das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) den Begriff des Sportbootes und Kleinfahrzeuges nunmehr so, dass darunter nur noch Schiffe fallen, die zu Erholungs- und Sportzwecken genutzt werden.

Der Antragsteller teilte der Antragsgegnerin mit Schreiben vom 12. August 2020 mit, dass ab dem 20. August 2020 das Schiff XY aus Skala Loutron, Lesbos, und das Schiff XX aus Licata, Sizilien, Richtung Lesbos für eine Beobachtungsmission gemäß der Satzung des Antragstellers auslaufen sollten.

Mit Festhalteverfügungen vom 4. September 2020 untersagte die Antragsgegnerin daraufhin das Auslaufen und die Weiterfahrt der Schiffe XX und XY und ordnete die sofortige Vollziehung der Bescheide an. Für den vom Antragsteller verfolgten Zweck der Beteiligung an der Suche und Rettung Schiffbrüchiger sowie der Beobachtung der menschenrechtlichen Lage auf der Fluchtroute zwischen der Türkei und Griechenland benötigten die Schiffe ein Schiffssicherheitszeugnis. Das Zertifikat sei nicht gemäß der See-SpbootV entbehrlich,

weil die XY weder für Sport- und Erholungszwecke – sondern als Fischereifahrzeug – gebaut worden sei, noch ausschließlich zu diesem Zweck verwendet werde. Auch die XX werde nicht für Sport- und Erholungszwecke verwendet. Die Schiffe müssten deshalb – unabhängig von einer Einordnung als Kleinfahrzeug – die Sicherheitsanforderungen an Frachtschiffe in Teil 6 der Anlage 1a (zu den §§ 6 und 6a) SchSV erfüllen.

Zudem sei das Ermessen im Hinblick auf die jeweilige Festhalteverfügung auf Null reduziert, weil ohne Besichtigung der Schiffe eine Gefahrenschätzung nicht möglich sei. Die sofortige Vollziehung sei anzuordnen, weil die Schiffe andernfalls ohne vorherige Erfüllung der einschlägigen Vorschriften ihre Reise antreten könnten, was die Sicherheit ihrer Fahrgäste und Besatzung gefährden würde.

Am 4. September 2020 erhob der Antragsteller Widerspruch gegen die Verfügungen und hat um vorläufigen Rechtsschutz nachgesucht. Er trägt unter anderem vor, dass die Festhalteverfügungen rechtswidrig seien, weil sie sich auf eine unwirksame Verwaltungsänderung stützten. Art. 2 Nr. 8 Buchst. e) bb) und Art. 3 Nr. 1 19. SchSAnpV seien unter Verstoß gegen die Notifizierungspflicht für technische Vorschriften aus der Richtlinie EU 2015/1535 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft (im Folgenden Notifizierungsrichtlinie) erlassen worden. Zudem verstoße die Verordnung gegen höherrangiges Recht, insbesondere sei sie als Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums der betroffenen Bootseigentümer unverhältnismäßig und gleichheitswidrig. Die Anpassung von bisher als Sportboot verwendeten Booten in Erfüllung der neuen Anforderungen sei – soweit objektiv überhaupt möglich – mit enormen Kosten verbunden und wirtschaftlich insbesondere für die typischerweise betroffenen ehrenamtlich Tätigen nicht sinnvoll. Der Antragsteller müsse für eine solche Umrüstung einen sechsstelligen Betrag aufwenden. Von den durch die Verordnung eingeführten Anforderungen seien eine Vielzahl von Booten, insbesondere auch andere private Organisationen betroffen, die Seenotrettung innerhalb Deutschlands betreiben. Diese Beeinträchtigung werde nicht durch Sicherheitserwägungen gerechtfertigt. Insbesondere sei nicht erkennbar, inwieweit Freizeitwecke, die nicht dem Sport oder der Erholung dienen, risikoreicher seien als Motorboot- und Segelbootssport, wo es typischerweise um Wettkampf und Geschwindigkeit gehe. Auch die Gewässer, auf denen der Antragsteller mit seinen Schiffen unterwegs sei, seien weder gefährlich, noch stark befahren, sondern lägen vielmehr vor den griechischen Inseln und nur wenige Kilometer vom türkischen Festland entfernt. Zudem sei das eigentlich vom BMVI durch die Verwaltungsänderung verfolgte Ziel nicht die Verbesserung der Sicherheitslage, sondern vielmehr die Erschwerung von Seenotrettung durch private Schiffe im Mittelmeer.

Selbst wenn die Verordnung aber für wirksam erachtet werde, seien die Vorschriften unionsrechtskonform auszulegen, da die Richtlinie EU 2013/53 über Sportboote und Wassermotorräder (im Folgenden Sportbootrichtlinie) verbiete, strengere als die von ihr geforderten Sicherheitsvorkehrungen zu verlangen, wenn dafür Bootsumbauten erforderlich seien. Auch liege ein Ermessensausfall vor, da die Antragsgegnerin ihr Ermessen auf Null reduziert gesehen habe, obwohl sie den von ihr getragenen Sicherheitsbedenken durch Auflagen und Bedingungen auch ohne Besichtigung der jeweiligen Schiffe hätte Rechnung tragen können. Schließlich sei das selektive Vorgehen gegen den Antragsteller und der Nichtvollzug gegenüber nur in Deutschland tätigen Wasserrettungsorganisationen willkürlich und gleichheitswidrig.

Der Antragsteller beantragt,

1. die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs des Antragstellers vom 04.09.2020 gegen die Festhalteverfügung der Antragsgegnerin für die Segelyacht „XX“ vom 19.08.2020 – zugegangen am 19.08.2020 – wiederherzustellen.
2. die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs des Antragstellers vom 04.09.2020 gegen die Festhalteverfügung der Antragsgegnerin für die Motor-yacht „XY“ vom 19.08.2020 – wiederherzustellen.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Sie trägt vor, der Zweck der Verordnung sei die Regelung der Nutzung von Sportbooten und die Gewährleistung der Sicherheit auf See einschließlich des Schutzes von Beschäftigten auf Seeschiffen. Schiffen liege grundsätzlich eine potentielle Gefahr inne, die sich jederzeit realisieren könne. Die Privilegierung von Sportbooten sei deshalb allein bei solchen Booten zulässig, denen bei ihrer jeweiligen Nutzung ein typischerweise signifikant geringeres Risiko immanent sei, als bei einer allgemein üblichen Nutzung von Schiffen. Das sei bei dem vom Antragsteller verfolgten Vereinszweck nicht der Fall. Anders als beispielsweise Hobbysegler, sei der Antragsteller mit seinen Schiffen in gefährlichen, stark befahrenen Gewässern unterwegs. Die Vereinsmitglieder des Antragstellers hätten mit Ausnahme des Schiffsführers typischerweise keine Erfahrungen, die sie dazu qualifizierten, sich um ihre Sicherheit auf See zu kümmern.

Europarechtlichen Bedenken begegne die Verordnung nicht, da die Wortlautänderung keine notifizierungspflichtige Verkleinerung des Anwendungsbereiches darstelle, sondern

eine Anpassung der Verordnung an die ohnehin ausgeübte Verwaltungspraxis sei. Es handle sich außerdem nicht um eine technische Vorschrift im Sinne der Notifizierungsrichtlinie, weil es lediglich um Begriffsbestimmungen gehe. Auch ein Verstoß gegen die Sportbootrichtlinie sei nicht ersichtlich, weil deren Anwendungsbereich nicht eröffnet sei. Die Sportbootrichtlinie betreffe lediglich die produktsicherheitsrechtliche Inbetriebnahme von Sportbooten, die bereits in § 3 SeeSpbootV national umgesetzt worden sei.

Die Sachakten der Antragsgegnerin haben dem Gericht bei seiner Entscheidung vorgelegen.

II.

Der nach § 80 Abs. 5 VwGO zulässige Antrag hat auch in der Sache Erfolg.

Die Abwägung der beiderseitigen Interessen ergibt einen Vorrang des privaten Interesses des Antragstellers an der Herstellung der aufschiebenden Wirkung vor dem öffentlichen Interesse am Sofortvollzug der angegriffenen Festhalteverfügungen. Denn nach der in diesem Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes nur möglichen, aber auch ausreichenden summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage dürften sich die Festhalteverfügungen der Antragsgegnerin als rechtswidrig erweisen.

Die Voraussetzungen für den Erlass einer Festhalteverfügung nach § 11 Abs. 1 Nr. 2 Schiffssicherheitsverordnung (SchSV) sind nicht erfüllt. Danach verbietet die Berufsgenossenschaft Verkehrswirtschaft Post-Logistik Telekommunikation (unter anderem) das Auslaufen und die Weiterfahrt eines zur Führung der Bundesflagge berechtigten Schiffes, wenn für ein solches Schiff nicht die vorgeschriebenen gültigen Zeugnisse über die Erfüllung der Anforderungen, die nach dem internationalen schiffsbezogenen Sicherheitsstandard, dem Schiffssicherheitsgesetz oder im Rahmen des Seeaufgabengesetzes vorgeschrieben sind, nachgewiesen werden können.

Die Schiffe XX und XY verfügen nicht über ein Schiffssicherheitszeugnis wie es nach § 9 Abs. 3 S. 1 SchSV für Schiffe erforderlich ist, auf die die Sicherheitsstandards nach §§ 5 oder 6 SchSV anzuwenden sind. Ein solches Sicherheitszeugnis ist aber auch nicht notwendig, weil die Verordnungsänderung durch Art. 2 Nr. 8 Buchst. e) bb) und Art. 3 Nr. 1 19. SchSAnpV, aufgrund der die Festhalteverfügungen erlassen worden sind, in diesem Fall unanwendbar bleibt, da sie gegen Europarecht verstößt. Die Festhalteverfügungen gegenüber der XX (1.) und der XY (2.) wurden aufgrund von nicht notifizierten, nach dem Unionsrecht jedoch notifizierungspflichtigen Vorschriften erlassen.

Im Einzelnen:

1. Die Festhalteverfügung gegenüber dem Antragsteller für das Schiff XX ist bei der allein gebotenen summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage rechtswidrig, weil sie unter Anwendung von § 2 Abs. 1 Nr. 1 SeeSpbootV erlassen wurde, der in seiner aktuellen Fassung gegen Europarecht verstößt. Nach dieser Vorschrift soll die XX – da sie nicht zu Sport- und Erholungszwecken verwendet werde – nicht von der in § 6 Abs. 1 Nr. 4 SchSV i.V.m. Anlage 1a Teil IV geregelten Privilegierung von Sportbooten profitieren.

Die durch Art. 3 Nr. 1 19. SchSAnpV geänderte Begriffsbestimmung von Sportbooten gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 1 SeeSpbootV ist im vorliegenden Fall nicht anwendbar, weil die Vorschrift – obwohl erforderlich – nicht gemäß Art. 6 Abs. 1 Notifizierungsrichtlinie notifiziert worden ist (a.). Das hat zur Folge, dass die XX unter der geltenden Rechtslage kein Schiffsicherheitszeugnis benötigt (b.).

a. Art. 6 Abs. 1 der Notifizierungsrichtlinie ist auf den vorliegenden Fall unmittelbar anwendbar (1). Das BMVI hat bei Erlass des Art. 3 Nr. 1 19. SchSAnpV gegen die Notifizierungspflicht aus Art. 6 Abs. 1 der Notifizierungsrichtlinie verstoßen (2). Daraus folgt die Unanwendbarkeit der Vorschrift (3).

(1) Die Voraussetzungen der unmittelbaren Anwendbarkeit von Art. 6 Abs. 1 der Notifizierungsrichtlinie liegen vor (aa.). Ein grenzüberschreitender Sachverhalt ist kein Erfordernis der unmittelbaren Anwendbarkeit der Notifizierungsrichtlinie (bb.); er wäre im vorliegenden Fall allerdings auch gegeben (cc.).

aa. Die Bestimmung einer Richtlinie kann nur dann unmittelbare Wirkung entfalten, wenn sie nach Ablauf der Umsetzungsfrist nicht in nationales Recht umgesetzt wurde und wenn sie inhaltlich unbedingt und hinreichend genau ist; gleiches gilt für ihre Eignung, Kompetenzen und Ansprüche zu begründen (Grabitz/Hilf/Nettesheim/Nettesheim, 70. EL Mai 2020, AEUV Art. 288 Rn. 142-145).

In der Notifizierungsrichtlinie ist keine Umsetzungsfrist geregelt, was zur Folge hat, dass sie mit Inkrafttreten grundsätzlich unmittelbar anwendbar ist. Der Verzicht auf eine Umsetzungsfrist ist auch vom Richtliniengeber gewollt, wie sich aus Art. 10 und Anhang III Teil B Notifizierungsrichtlinie ergibt. Dieser zeigt, dass auch für die Vorgängerichtlinie 98/34/EG – anders als für zwei weitere in Bezug genommene Richtlinien – keine Umsetzungsfrist vorgesehen war. Vor dem Hintergrund des Inhalts der Notifizierungspflichten erklärt sich die Entbehrlichkeit einer Umsetzung: Diese sind detailliert geregelte Pflichten des Mitgliedstaates gegenüber der Europäischen Kommission, die keiner Umsetzung in oder Änderung von nationalem Recht bedürfen, sondern letztlich Verordnungsinhalt im Richtliniengewand sind. Entsprechend wurde die Richtlinie von der Bundesrepublik Deutschland auch nicht in deutsches Recht umgesetzt. Sie bedarf insoweit auch keiner Vorbereitungszeit für die Mitgliedstaaten, da sie eine präventive formelle Pflicht im Normgebungsverfahren statuiert, die mit Inkrafttreten berücksichtigt werden kann und muss.

Die Notifizierungspflicht der Mitgliedstaaten gegenüber der Kommission aus Art. 6 Abs. 1 Notifizierungsrichtlinie ist zudem eine bestimmte und unbedingte Regelung, die keiner weiteren Vollzugshandlungen bedarf (s. dazu schon EuGH, Urteil vom 30. April 1996, Rechtsache C-194/94, CIA Security International SA / Signalson SA und Securitel SPRL, Rn. 44). Der EuGH hält an der früher vereinzelt getroffenen Aussage, dass Voraussetzung für die unmittelbare Anwendbarkeit einer Richtlinienbestimmung auch sei, dass diese dem Einzelnen ein subjektives Recht oder eine Begünstigung gegenüber dem Mitgliedstaat einräumt, ausdrücklich nicht mehr fest (EuGH, Urteil vom 11. August 1995 - C-431/92 (Großkrotzenburg), Slg 1995, I 2189, 222f ff.; Schulze/Janssen/Kadelbach, Europarecht, 4. Auflage 2020, Art. 288 AEUV, Rn. 60, 70 jeweils m.w.N.).

Jedenfalls vermittelt die Notifizierungspflicht dem Einzelnen das Recht, sich auf die Unanwendbarkeit nicht notifizierter aber notifizierungspflichtiger Vorschriften zu berufen (EuGH, Urteil vom 30. April 1996, Rechtssache C-194/94, CIA Security International SA / Signalson SA und Securitel SPRL, Rn. 54; das nimmt der EuGH – hier für den Verstoß gegen Aussetzungspflichten nach der Richtlinie – sogar für das Verhältnis zweier Privater im Zivilrechtsstreit an, Urteil vom 26. September 2000, Rechtssache C-443/98, Unilever Italia SpA / Central Food SpA, Rn. 49).

bb. Die unmittelbare Anwendbarkeit der Notifizierungsrichtlinie verlangt keinen grenzüberschreitenden Sachverhalt. Ein solches Erfordernis könnte sich nur aus der Richtlinie selbst ergeben, wobei neben dem Wortlaut und den Erwägungsgründen Kontext, Ziel und Entstehungsgeschichte zu würdigen sind (vgl. EuGH, Urteil vom 30. Januar 2018 – C-360/15, C-31/16, College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amersfoort / X BV u.a., Rn 98 ff.).

Der Wortlaut der Notifizierungsrichtlinie enthält weder im Hinblick auf ihren Anwendungsbereich noch sonst einen Hinweis darauf, dass ein Auslandsbezug Voraussetzung ihrer Anwendung sein müsste. Insbesondere setzt die Notifizierungspflicht selbst keinen grenzüberschreitenden Sachverhalt voraus. Vielmehr ist sie sehr weit gefasst, denn Art. 5 Abs. 1 bestimmt, dass die Mitgliedstaaten der Kommission unverzüglich jeden Entwurf einer technischen Vorschrift übermitteln müssen, sofern es sich nicht um eine vollständige Übertragung einer internationalen oder europäischen Norm handelt.

Dieses Verständnis steht auch mit den Erwägungsgründen und Zielen der Notifizierungsrichtlinie im Einklang. Diese dient dem Schutz des freien Waren- und Dienstleistungsverkehrs im Binnenmarkt. Es soll sichergestellt werden, dass die Mitgliedstaaten nicht durch die Ausgestaltung technischer Vorschriften den grenzüberschreitenden Marktzugang im

Binnenmarkt beschränken (vgl. Erwägungsgrund 3). Deshalb ist es notwendig, dass den Wirtschaftsteilnehmern durch die regelmäßige Veröffentlichung der Titel der notifizierten Entwürfe vorab die Möglichkeit gegeben wird, zu den geplanten technischen Vorschriften anderer Mitgliedstaaten Stellung zu nehmen (Erwägungsgrund 7). Eine Beschränkung ihrer Anwendung auf grenzüberschreitende Sachverhalte wäre im Hinblick auf diese Erwägungen widersinnig, weil die Richtlinie gerade präventive Ziele verfolgt und auf die Information über jede potentielle Binnenmarktbeeinträchtigung durch die Festlegung technischer Standards abzielt. Die Binnenmarktbeschränkung soll sich also gerade noch nicht in einem konkreten grenzüberschreitenden Sachverhalt niedergeschlagen haben, wenn die Notifizierungspflicht entsteht.

Die beabsichtigte Harmonisierung und Transparenz in Bezug auf technische Vorschriften knüpft also in keiner Weise an grenzüberschreitenden Sachverhalte an, sondern hat einen allgemeinen auf den gesamten Binnenmarkt bezogenen Begriff einer technischen Vorschrift vor Augen.

cc. Selbst wenn man aber davon ausgehen wollte, dass ein grenzüberschreitender Sachverhalt für die Anwendbarkeit der Notifizierungsrichtlinie erforderlich ist, so ist er hier jedenfalls gegeben. Für die Annahme eines grenzüberschreitenden Sachverhalts wird schon die potentielle bzw. mittelbare Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Handels als ausreichend erachtet (Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar 4. Auflage 2019, Art. 34 AEUV, Rn. 19 ff; vgl. auch EuGH Urteil vom 11. Juli 1974 – Rs. 8/74, Staatsanwaltschaft/ Dassonville, Slg. 1974, 837). Zwar handelt es sich beim Antragsteller – einem in Deutschland eingetragenen Verein – und der Antragsgegnerin – einer als Beliehene tätigen deutschen Behörde – um Inländer. Auch fahren die Schiffe des Antragstellers unter deutscher Flagge. Allerdings stammen die Schiffe von französischen (XX) bzw. niederländischen (XY) Erbauern. Die Verschärfung der notifizierungspflichtigen Sicherheitsanforderungen haben zudem zur Folge, dass eine Beeinträchtigung des Binnenmarktes in allen Fällen besteht, in denen europäische Hersteller die nach europäischen Vorgaben gebauten Sportboote (vgl. insoweit auch Art. 3 Nr. 1 Sportbootrichtlinie) nicht mehr an diejenigen verkaufen können, die wie der Antragsteller keine Privilegierung nach der Sportbootverordnung erfahren. In Deutschland fallen die Abnehmer von Sportbooten weg, die ihre Schiffe zu einem Freizeit-, aber keinem Erholungszweck nutzen wollen.

(2) Art. 3 Nr. 1 19. SchSAnpV erging unter Verstoß gegen Art. 5 Abs. 1 Notifizierungsrichtlinie.

Gemäß Art. 5 Abs. 1 Notifizierungsrichtlinie müssen die Mitgliedstaaten die Kommission über jeden Entwurf einer technischen Vorschrift vor deren Erlass unterrichten. Ab dem Datum der Notifizierung des Entwurfs ermöglicht eine dreimonatige Stillhaltefrist – während der der notifizierende Mitgliedstaat die fragliche technische Vorschrift nicht annehmen kann – der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten, den notifizierten Wortlaut zu prüfen und angemessen zu reagieren, vgl. Art. 6 Notifizierungsrichtlinie. Für die Notifizierungspflicht kommt es nicht darauf an, ob eine technische Vorschrift mit materiellem Europarecht vereinbar ist oder nicht. Vielmehr erfasst die Notifizierungsrichtlinie im Interesse der effektiven ex ante-Kontrolle alle objektiv binnenmarktrelevanten technischen Vorschriften unabhängig von ihrer materiellen Binnenmarktkonformität.

Aus der Datenbank der Europäischen Kommission über nach der Notifizierungsrichtlinie notifizierte nationale Rechtsakte (<https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/de/search/>) geht hervor, dass die Verordnungsänderung durch Art. 3 Nr. 1 19. SchSAnpV nicht notifiziert wurde. Es besteht im vorliegenden Fall aber eine Notifizierungspflicht unabhängig davon, ob es sich hier um das Erfordernis einer erstmaligen Notifizierung (Art. 5 Abs. 1 Unterabsatz 1) oder der Notifizierung einer wesentlichen Änderung einer bereits notifizierten Vorschrift (Art. 5 Abs. 1 Unterabsatz 3) handelt.

Bei der an § 2 Abs. 1 Nr. 1 SportbootVO vorgenommenen Änderung handelt es sich um eine technische Vorschrift im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Notifizierungsrichtlinie.

Soweit die Antragsgegnerin vorträgt, eine Notifizierungspflicht bestünde schon deshalb nicht, weil mit der Rechtsänderung durch Art. 3 Nr. 1 19. SchSAnpV lediglich eine Klarstellung der Rechtslage erfolgt sei, so vermag das nicht zu überzeugen. Dass der Verordnungsgeber eine rechtskräftige Entscheidung im vorläufigen Rechtsschutz, welche die bisherige Auslegung des Begriffes „Sport- und Freizeitzweck“ durch die zuständige Behörde und die damit verfolgte Verwaltungspraxis derselben als rechtswidrig eingeordnet hat, zum Anlass nimmt, die rechtlichen Voraussetzungen für das Handeln der öffentlichen Verwaltung zu ändern, führt nicht dazu, dass es sich dabei um keine Rechtsänderung handeln würde. Unverändert geblieben ist nicht die Vorschrift, sondern höchstens die Verwaltungspraxis auf nunmehr geänderter Rechtsgrundlage.

Diese Änderung war auch notifizierungspflichtig, weil es sich dabei um eine technische Vorschrift im Sinne von Art. 1 Abs. 1 Buchst. f) Notifizierungsrichtlinie handelt und die Änderung wesentlich war.

Der Begriff technische Vorschrift bezeichnet danach

„technische Spezifikationen oder sonstige Vorschriften oder Vorschriften betreffend Dienste, einschließlich der einschlägigen Verwaltungsvorschriften, deren Beachtung rechtlich oder de facto für das Inverkehrbringen, die Erbringung des Dienstes, die Niederlassung eines Erbringers von Diensten oder die Verwendung in einem Mitgliedstaat oder in einem großen Teil dieses Staates verbindlich ist, sowie (...) die Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, mit denen Herstellung, Einfuhr, Inverkehrbringen oder Verwendung eines Erzeugnisses oder Erbringung oder Nutzung eines Dienstes oder die Niederlassung als Erbringer von Diensten verboten werden.“

Es handelt sich bei Art. 3 Nr. 1 19. SchSAnpV um eine technische Vorschrift im Sinne einer technischen Spezifikation. Der Begriff der technischen Spezifikation ist in Art. 1 Abs. 1 Buchst. c) Notifizierungsrichtlinie legaldefiniert und zu verstehen als „eine Spezifikation, die in einem Schriftstück enthalten ist, das Merkmale für ein Erzeugnis vorschreibt, wie Qualitätsstufen, Gebrauchstauglichkeit, Sicherheit oder Abmessungen, einschließlich der Vorschriften über Verkaufsbezeichnung, Terminologie, Symbole, Prüfungen und Prüfverfahren, Verpackung, Kennzeichnung und Beschriftung des Erzeugnisses sowie über Konformitätsbewertungsverfahren“ (vgl. auch EuGH, Urteile vom 8. März 2001 in der Rechtssache C 278/99, Van der Burg, Slg. 2001, I 2015, Randnr. 20, vom 22. Januar 2002 in der Rechtssache C 390/99, Canal Satélite Digital, Slg. 2002, I 607, Randnr. 45, und vom 6. Juni 2002 in der Rechtssache C 159/00, Sapod Audic, Slg. 2002, I 5031, Randnr. 30).

Schiffe sind Erzeugnisse nach Art. 1 Abs. 1 a) Notifizierungsrichtlinie. Durch die nun anwendbaren strengeren Sicherheitsvorgaben für Schiffe wie die des Antragstellers, die bisher als Sportboote bzw. Kleinfahrzeug firmierten, werden unter anderem neue Anforderungen an Maschinen und elektrischen Anlagen, Brandschutz, Ausrüstung mit Rettungsmitteln, Stabilität und Beförderung von Ladung (Anlage 1a, Teil 6, Kapitel 2 und 3 zu §§ 6 und 6a SchSV) gestellt. Damit werden für diese Schiffe Sicherheitsmerkmale und ein gesondertes Prüfverfahren, nämlich die Besichtigung und Zeugniserteilung nach Anlage 1a, Teil 6, Kapitel 1 Nr. 4 zu §§ 6 und 6a SchSV im Sinne von Art. 1 Abs. 1 c) Notifizierungsrichtlinie vorgeschrieben.

Sollte die Vorschrift schon notifiziert gewesen sein, so handelt es sich dabei jedenfalls auch um eine wesentliche Änderung einer technischen Vorschrift im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Unterabsatz 3 Notifizierungsrichtlinie. Danach übermitteln die Mitgliedstaaten den Entwurf der technischen Vorschriften ein weiteres Mal an die Kommission, wenn sie an dem Entwurf einer technischen Vorschrift wesentliche Änderungen vornehmen, die den Anwendungsbereich ändern, den ursprünglichen Zeitpunkt für die Anwendung vorverlegen, Spezifikationen oder Vorschriften hinzufügen oder verschärfen. Indem die Definition des Begriffes Sportboot gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 1 SportbootVO durch die Verwaltungsänderung derart angepasst wurde, dass darunter nunmehr nur noch Boote fallen, die zu „Erholungs- und Sportzwecken“ und nicht mehr zu „Freizeit- und Sportzwecken“ verwendet werden, schafft sie für alle Boote, die zwar Freizeit-, nicht aber Sport- und Erholungszwecken dienen die oben beschriebenen erhöhten Sicherheitsanforderungen, weil diese Schiffe nach der neuen Verordnungslage ein Schiffssicherheitszertifikat benötigen. Die Änderung ist auch wesentlich, weil die Schiffe ohne massive Umbauten und zusätzliche Ausrüstung nicht mehr verwendet werden dürfen.

Eine Veränderung der Sicherheitsanforderungen kann nicht nur durch die Anpassung der Sicherheitsvorschriften selbst, sondern auch durch eine Anpassung des Anwendungsbereichs solcher Sicherheitsanforderungen erzielt werden. Es macht deshalb faktisch weder für die Marktteilnehmer noch für die Verwender von Schiffen einen Unterschied, ob der Anwendungsbereich privilegierter Boote verkleinert oder für einzelne Bootstypen erhöhte Sicherheitsanforderungen festgelegt werden.

Das grundsätzlich weite Verständnis dessen, was unter „technische Vorschrift“ fällt (vgl. z.B. EuGH, Urteil vom 19. Juli 2012 – C-213/11, C-214/11 und C-217/11 –, juris, Rn.40, wonach nationale Bestimmungen des Glücksspielgesetzes, welche die Durchführung von Automatenspielen mit niedrigen Gewinnen an anderen Orten als in Kasinos und Spielsalons beschränken, technische Vorschriften sind) lässt sich auch mit Blick auf den Zweck der Notifizierungsrichtlinie nachvollziehen. Nach ständiger Rechtsprechung soll diese den freien Wettbewerb, der zu den Grundlagen der Europäischen Union gehört, durch eine vorbeugende Kontrolle schützen, die insofern sinnvoll ist, als unter die Richtlinie fallende technische Vorschriften möglicherweise Behinderungen des Warenaustauschs zwischen Mitgliedstaaten darstellen, die nur zugelassen werden können, wenn sie notwendig sind, um zwingenden Erfordernissen zu genügen, die ein im allgemeinen Interesse liegendes Ziel verfolgen (vgl. EuGH, Urteil vom 19. Juli 2012 – C-213/11, C-214/11 und C-217/11 –, juris, Rn. 26; Urteile vom 30. April 1996 in der Rechtssache C-194/94, CIA Security International,

Slg. 1996, I-2201, Randnrn. 40 und 48, sowie vom 8. September 2005, Lidl Italia, C-303/04, Slg. 2005, I-7865, Randnr. 22).

(3) Die Rechtsfolgen eines Verstoßes gegen die Notifizierungspflicht sind in der Notifizierungsrichtlinie nicht geregelt. Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH führt die Missachtung dieser Pflicht zur Unanwendbarkeit der betreffenden technischen Vorschrift; der Einzelne kann dies vor nationalen Gerichten auch geltend machen, und zwar nicht nur gegenüber dem Staat, sondern sogar im Verhältnis zu anderen Privaten (Siehe etwa EuGH, Urt. v. 4.02.2016, Rs. C-336/14 (Ince), Rn. 67 f.; Urt. v. 10.07.2014, Rs. C-307/13 (Ivansson), Rn. 48; Urt. v. 26.09.2000, Rs. C-443/98 (Unilever), Rn. 49 ff.). Der Verstoß gegen eine unionsrechtliche Notifizierungspflicht führt zwar nicht zur formellen Verfassungswidrigkeit der Norm (vgl. BVerfG, Beschluss vom 4. November 2015 - 2 BvR 282/13 -, Rn. 23), die technische Vorschrift bleibt aber unanwendbar.

Somit kann sich die Antraggegnerin vorliegend auf die notifizierungspflichtige, aber nicht notifizierte Vorschrift gegenüber dem Antragsteller nicht berufen.

b. Damit ist die Verordnungsänderung durch Art. 3 Nr. 1 19. SchSAnpV nicht anwendbar mit der Folge, dass das von der Antragsgegnerin für die XX geforderte Schiffssicherheitszeugnis nicht erforderlich ist.

2. Auch die Festhalteverfügung gegenüber dem Antragsteller für das Schiff XY ist bei der allein gebotenen summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage rechtswidrig, weil sie unter Anwendung der geänderten Fassung der Anlage 1a Teil 6 Kapitel 1 Nr. 1.2.5. SchSV erlassen wurde, die gegen Europarecht verstößt. Die durch Art. 2 Nr. 8 Buchst. e) bb) 19. SchSAnpV geänderte Vorschrift ist in dieser Fassung nicht anwendbar, weil sie – obwohl erforderlich – nicht gemäß Art. 6 Abs. 1 Notifizierungsrichtlinie notifiziert worden ist (dazu unter a.). Das hat zur Folge, dass die XY unter der geltenden Rechtslage kein Schiffssicherheitszeugnis benötigt (dazu unter b.)

a. Im Hinblick auf die Anwendbarkeit der Richtlinie gelten für die Festhalteverfügung gegenüber der XY keine anderen Grundsätze als für die XX; insoweit kann auf die Ausführungen unter 1.a. verwiesen werden.

Auch bei der Änderung der Vorschriften für Kleinfahrzeuge handelt es sich um technische Vorschriften im Sinne einer technischen Spezifikation gemäß Art. 1 Abs. 1 Buchst. f) und c) Notifizierungsrichtlinie. Vergleichbar mit der Änderung von § 2 Abs. 1 Nr. 1 SportbootVO

wird durch die Änderung der Anlage 1a Teil 6 Kapitel 1 Nr. 1.2.5. SchSV der Anwendungsbereich der strengeren Sicherheitsvorkehrungen auf Kleinfahrzeuge erweitert. Aus diesem Grund und unter Bezugnahme auf die oben angestellten Erwägungen handelt es sich bei Art. 2 Nr. 8 Buchst. e) bb) 19. SchSAnpV um eine technische Vorschrift im Sinne von Art. 1 Abs. 1 Buchst. f) Notifizierungsrichtlinie.

b. Auch im Hinblick auf die Festhalteverfügung gegenüber der XY kann sich die Antragsgegnerin nicht auf die Geltung der durch Art. 2 Nr. 8 Buchst. e) bb) 19. SchSAnpV geänderte Fassung der Verordnung berufen. Damit ist auch hier das geforderte Schiffssicherheitszeugnis für die XY nicht erforderlich.

3. Es kann deshalb dahingestellt bleiben, ob die Verwaltungsänderung darüber hinaus gegen Art. 6 Abs. 1 und Art. 5 der Sportbootrichtlinie verstößt.

III.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Festsetzung des Streitwerts folgt aus §§ 53 Abs. 2 Nr. 2, 52 Abs. 1 GKG. Von einer Halbierung des Streitwertes im vorläufigen Rechtsschutz wird abgesehen, weil mit dem Verfahren die Vorwegnahme der Hauptsache angestrebt wird.