

Titel:

Anordnung der Radwegbenutzungspflicht

Normenketten:

StVO § 2 Abs. 4 S. 2, § 41 Abs. 1

Anlage 2 zur StVO Nr. 16, Nr. 19, Nr. 20 (Zeichen 237, 240 u. 241)

BayVwVfG Art. 35 S. 2, Art. 37 Abs. 2 S. 1, Art. 39 Abs. 2 Nr. 5

Leitsätze:

1. Wenn eine Fahrtrichtung mit Zeichen 237, 240 oder 241 der Anlage 2 zur StVO gekennzeichnet ist, müssen Radfahrer nur die für sie bestimmten Sonderwege (Radwege) nutzen und dürfen auf den so gekennzeichneten Strecken nicht die Fahrbahn benutzen. Diese Zeichen entfalteten auch während der Geltung der früheren allgemeinen Radwegbenutzungspflicht eine auf eine unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtete Regelungswirkung und dienten als sog. gesetzeswiederholende Verwaltungsakte dazu, die Radwegbenutzungspflicht örtlich zu konkretisieren und dem einzelnen Verkehrsteilnehmer gegenüber zu verdeutlichen; es handelte sich deshalb nicht um bloße Scheinverwaltungsakte. (Rn. 29 – 31)

(redaktioneller Leitsatz)

2. Wenn derartige Verkehrszeichen nach Abschaffung der allgemeinen Radwegbenutzungspflicht inhaltlich überprüft und aufrechterhalten werden, ist darin der in anderer Weise und ohne Begründung mögliche Erlass einer erneuten verkehrsrechtlichen Allgemeinverfügung im Wege eines Zweitbescheids zu sehen.

(Rn. 32 und 33) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Radwegbenutzungspflicht, unzulässige Klage wegen Ablaufs der Klagefrist, Verwaltungsaktcharakter einer die Regelung der Straßenverkehrsordnung, wiederholenden Anordnung, verkehrsrechtliche Allgemeinverfügung, gesetzeswiederholender Verwaltungsakt, Scheinverwaltungsakt, Zweitbescheid

Vorinstanz:

VG Ansbach, Urteil vom 08.12.2017 – AN 10 K 17.2174

Fundstelle:

BeckRS 2020, 14566

Tenor

I. Der Antrag auf Zulassung der Berufung wird abgelehnt.

II. Der Kläger trägt die Kosten des Zulassungsverfahrens.

III. Der Streitwert für das Zulassungsverfahren wird auf 5.000,- EUR festgesetzt.

Gründe

I.

1

Der Kläger begehrt die Aufhebung der Radwegbenutzungspflicht auf einem ca. 50 m langen Abschnitt entlang der westlichen Fahrbahn der H1.straße (ab H2. Straße bis zum Bereich der Einfriedungsmauer gemäß Position 1 der verkehrsrechtlichen Anordnung Nr. 15/536 der Beklagten vom 26.8.2015), für den mit verkehrsrechtlicher Anordnung Nr. 83/1318 vom 30. November 1983 das Zeichen 241 (damals Zeichen 242) der Anlage 2 zur StVO (Getrennter Rad- und Gehweg) angeordnet wurde.

2

Diese Anordnung war Gegenstand einer Beratung der „Arbeitsgruppe Radverkehr“ am 18. Mai 1999, deren Teilnehmer sich aus Vertretern des Tiefbauamts und des Verkehrsplanungsamts der Beklagten, der Polizei und des Allgemeinen Deutschen Fahrrad-Club e.V. (ADFC) zusammensetzten und die der Überprüfung der Radverkehrsanlagen diente. In der Sitzungsniederschrift ist festgehalten, dass an der H1.straße dem

Vorschlag der Verwaltung folgend der Radweg belassen werden solle, kurzfristige Verbesserungen erfolgen sollten und eine Neuplanung erforderlich sei.

3

Am 18. August 2011 ließ der Kläger durch seinen vormaligen Prozessbevollmächtigten beim Verwaltungsgericht Ansbach Klage erheben und beantragen, die Radwegbenutzungspflichten und sonstigen Fahrbahnbenutzungsverbote für Radfahrer in Nürnberg im Verlauf der M1. Straße und der H1.straße zwischen dem Knotenpunkt T. Straße/Z. Straße und dem Knotenpunkt H2. Straße/ R. Straße auf beiden Seiten und in beiden Fahrtrichtungen aufzuheben, hilfsweise festzustellen, dass die Verkehrszeichen in Nürnberg im Verlauf der M1. Straße und der H1.straße zwischen dem Knotenpunkt T. Straße/Z. Straße und dem Knotenpunkt H2. Straße/R. Straße, soweit sie Radwegbenutzungspflichten und sonstige Fahrbahnbenutzungsverbote für Radfahrer anordnen, für jedermann unverbindliche Scheinverwaltungsakte sind, sowie die Beklagte zu verurteilen, die zur Bekanntgabe der Anordnung aufgestellten Verkehrszeichen zu entfernen.

4

Mit Urteil vom 18. Juni 2012 (AN 10 K 11.01571) wies das Verwaltungsgericht Ansbach die Klage als unbegründet ab. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof ließ die Berufung zu und verwies die Sache mit Beschluss vom 22. April 2013 (11 B 12.2671) unter Aufhebung des Urteils wegen eines Verfahrensfehlers gemäß § 130 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zur anderweitigen Entscheidung an das Verwaltungsgericht Ansbach zurück.

5

Mit verkehrsrechtlicher Anordnung Nr. 15/536 vom 26. August 2015 ersetzte die Beklagte auf der Westseite der H1.straße zwischen S. Straße und H3. Straße den getrennten Geh- und Radweg (Zeichen 241) durch einen gemeinsamen Geh- und Radweg (Zeichen 240).

6

Nachdem die Beklagte dies in der mündlichen Verhandlung am 17. Oktober 2017 mitgeteilt hatte, trennte das Verwaltungsgericht das Verfahren mit Beschluss vom selben Tag insoweit ab, als der streitgegenständliche Bereich der H1.straße stadtauswärts (Westseite) zwischen H2. Straße und B1. Straße betroffen ist und wies die restliche Klage (AN 10 K 17.01410) mit Urteil vom selben Tag als unzulässig ab. In der mündlichen Verhandlung vom 8. Dezember 2017 beantragte der Kläger, die Radwegbenutzungspflicht in Nürnberg im Bereich der H1.straße stadtauswärts (Westseite) zwischen H2. Straße und B1. Straße aufzuheben und die Beklagte zu verurteilen, die zur Bekanntgabe der Anordnungen aufgestellten Verkehrszeichen zu entfernen.

7

Mit Urteil vom 8. Dezember 2017 hob das Verwaltungsgericht die Radwegbenutzungspflicht im Bereich der H1.straße stadtauswärts (Westseite) auf, soweit sie durch die verkehrsrechtliche Anordnung Nr. 15/536 vom 26. August 2015 angeordnet worden ist, und verurteilte die Beklagte, die nach dieser Anordnung aufgestellten Verkehrszeichen zu entfernen. Im Übrigen (Bereich der H1.straße stadtauswärts von der H2. Straße bis zum Bereich der Einfriedungsmauer gemäß Position 1 der verkehrsrechtlichen Anordnung Nr. 15/536 vom 26.8.2015) wies es die Klage unter Verweis auf die Gründe des Urteils vom 17. Oktober 2017 (AN 10 K 17.1410) als unzulässig ab.

8

Mit seinem Antrag auf Zulassung der Berufung gegen die Klageabweisung macht der Kläger ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils geltend. Die Klagefrist sei nicht abgelaufen. Das Verwaltungsgericht verweise ohne jede konkrete Benennung irgendwelcher Unterlagen auf ein Urteil der Kammer vom 17. Oktober 2017 (AN 10 K 17.01410). Dort werde ohne Benennung konkreter Unterlagen der Wahrheit zuwider behauptet, aus von der Beklagten vorgelegten Unterlagen ergebe sich, dass die streitgegenständlichen Verkehrszeichen aufgrund verkehrsrechtlicher Anordnungen zwischen dem 4. Januar 1961 und dem 4. Mai 2007 aufgestellt worden seien. Kein einziges der streitgegenständlichen Verkehrszeichen beruhe auf einem für den Kläger bestandskräftigen Verwaltungsakt. Dies sei schon im Verfahren AN 10 K 11.01571 streitig gewesen. Die Anfang März 2014 vorgelegten weiteren Behördenakten enthielten allein historisches Material, aber keinen Verwaltungsakt bezüglich des Streitgegenstands. Das Gericht übersehe, dass bis 28. Februar 1971 eine allgemeine Radwegbenutzungspflicht nach § 27 StVO a.F. gegolten habe. Daher habe es für eine örtliche Straßenverkehrsbehörde nichts zu regeln gegeben im Sinne des

Verwaltungsverfahrensgesetzes und damit auch keine „Verwaltungsakte“. Ab 1. März 1971 bis 31. Dezember 1975 habe eine Radwegbenutzungspflicht durch das damalige Verkehrszeichen 237 angeordnet werden können, was eine Anfechtungsfrist habe auslösen können. Vom 1. Januar 1976 bis 30. September 1998 habe nach § 24 StVO a.F. eine allgemeine Radwegbenutzungspflicht gegolten. Aus dieser Zeit stamme das vorliegend noch streitgegenständliche Verkehrszeichen. Es beruhe auf der Anordnung Nr. 83/1318 vom 30. November 1983 (Nummer 1), die keine Anfechtungsfrist auslösen könne. Ab 1. Oktober 1998 gebe es nur noch dann eine Radwegbenutzungspflicht, wenn ein Zeichen 237, 240 oder 241 angeordnet und bekannt gemacht worden sei. Bezüglich Anordnungen aus dieser Zeit sei zu prüfen, ob sie jemals umgesetzt worden seien bzw. noch existierten oder durch andere (nicht in der Behördenakte dokumentierte) Vorgänge ersetzt worden seien oder zumindest zwischenzeitlich abgeordnet und danach wieder angeordnet worden seien. Der Kläger habe mit Schriftsatz vom 17. November 2014 im Detail vorgetragen und nachgewiesen, dass auch in den neu beschafften Zetteln der Beklagten keine einzige Anordnung für ein streitgegenständliches Verkehrszeichen 237, 240 oder 241 enthalten sei, also auch keine für den jetzt hier noch vorliegenden abgetrennten Teilstreitgegenstand.

9

Das Gericht habe die von der Beklagten vorgelegten Zettel nicht auf ihre rechtliche Relevanz geprüft und die Vorgaben im Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs vom 22. April 2013 nicht eingehalten. Die angeblichen „Anordnungen“ bezögen sich danach an keiner Stelle auf heute existierende, eine Radwegbenutzungspflicht auslösende Verkehrszeichen. Sie stammten zum großen Teil aus Zeiten, in denen per Gesetz eine Radwegebenutzungspflicht gegolten habe, und seien somit diesbezüglich nicht von einem behördlichen Regelungswillen getragen gewesen, sondern rein deklaratorischer Natur. Dementsprechend sei auch keine Anfechtungsfrist abgelaufen. Das Gericht entziehe sich der zwingenden Logik, dass Scheinverwaltungsakte schon per definitionem keine Rechtspflicht und damit keinen Fristlauf für Rechtsschutz auslösen könnten mit der Behauptung, die Rechtswirksamkeit bereits angeordneter Verwaltungsakte werde nicht durchbrochen.

10

Auch die Überlegung, dass eine bezweckte Rechtswirkung unberührt bleibe, gehe fehl. In den Zeiten einer gesetzlich angeordneten allgemeinen Radwegbenutzungspflicht sei es nicht bezweckte Rechtswirkung des Gesetzgebers gewesen, die Radwegbenutzungspflicht auf ewig in die Zukunft festzuschreiben. Es sei nicht erkennbar, dass eine dem Gesetzgeber unterstellte Rechtswirkung des alten Rechts auf Ewigkeit angelegt gewesen sei und die alte Rechtslage die gezielte und gewollte StVO-Änderung von 1997 habe überleben können. Auch die untere Straßenverkehrsbehörde habe nur wollen können, was ihr im Rahmen der damaligen Gesetze zugestanden habe. Das sei eben nur eine deklaratorische Kennzeichnung von Wegen gewesen, für die qua Gesetz eine bestimmte Rechtswirkung bestanden habe. Selbst wenn die untere Straßenverkehrsbehörde mehr „bezweckte Rechtswirkung“ in die Welt habe setzen wollen, als ihr nach den damals geltenden Gesetzen zugestanden habe, habe sie insoweit rechtstechnisch keinen Verwaltungsakt erlassen können, weil es nichts zu regeln gegeben habe. Abwegig sei es, wenn das Gericht darauf abstelle, dass die Beklagte „in den Jahren nach der Radwegnovelle“ ihre Beschilderung „überprüft“ habe. Die im Prozess nie belegte und jedenfalls folgenlose Überprüfung, die das Gericht der Beklagten ohne Nachweis zugutehalte, könne keinen Fristbeginn für die Klage auslösen. Die gerichtliche Erwägung, dass die auf „diesen Rechtsgrundlagen basierenden Verwaltungsakte“ durch die Gesetzesänderung nicht zu Scheinverwaltungsakten geworden seien, gehe daran vorbei, dass die hier lediglich behaupteten „Verwaltungsakte“ nie vorgelegen hätten. Die „Anordnungen“ seien nie Verwaltungsakte gewesen und auch nicht später zu solchen geworden.

11

Das in Bezug genommene Urteil übersehe auch, dass die Jahresfrist nicht ein Jahr nach dem ersten Betroffensein ablaufe, sondern erst ein Jahr nach dem vom jeweiligen Kläger ausgewählten Betroffensein. Die Funktionsgleichheit von Verkehrszeichen und individuellen verkehrspolizeilichen Anordnungen, aus der die Verwaltungsaktsqualität der Verkehrszeichen abgeleitet werde, bewirke, dass mit jeder erneuten Annäherung eines Verkehrsteilnehmers an das Verkehrszeichen ein selbstständig anfechtbarer Verwaltungsakt erlassen werde. Es bestehe wegen der großen Zahl potentieller Anfechtungsberechtigter auch kein Bedürfnis für die Unanfechtbarkeit solcher Maßnahmen.

12

Die Klage habe auch nicht aus einem anderen Grund abgewiesen werden können. Die Bekanntgabe einer Radwegbenutzungspflicht am streitgegenständlichen Ort sei offenkundig rechtswidrig und verletze den Kläger in seinen Rechten.

13

Die Rechtssache weise auch besondere rechtliche und tatsächliche Schwierigkeiten auf. Das erstinstanzliche Urteil übersehe die Grundsätze des allgemeinen Verwaltungsrechts zur Existenz eines Verwaltungsakts und damit Art. 35 BayVwVfG, wenn es Scheinverwaltungsakte nach einer Gesetzesänderung für rechtswirksame Verwaltungsakte halte, ohne dass irgendeine Behörde eine Verfügung „zur Regelung“ oder Entscheidung getroffen habe. Weil die Straßenverkehrsbehörde nach der damals geltenden StVO keine unmittelbare Rechtswirkung nach außen habe setzen können, fehle es an einem unerlässlichen Tatbestandsmerkmal eines Verwaltungsakts. Schon deswegen sei die Bekanntgabe durch das streitgegenständliche Verkehrszeichen nur ein Scheinverwaltungsakt. Es fehle jede Rechtsprechung zu der vom erstinstanzlichen Gericht hier aufgeworfenen urteilstragenden These, ein Anscheinsverwaltungsakt werde entgegen Art. 35 BayVwVfG durch Gesetzesänderung, welche die Rechtswirkungen der fraglichen Art vom normativen Regelfall zum Ausnahmefall mache, zum rechtswirksamen Verwaltungsakt, ohne dass irgendeine Behörde eine Verfügung oder Entscheidung getroffen habe. Die Argumentation laufe letztlich auf eine Wiederherstellung der vor Inkrafttreten der Fahrradnovelle 1997 maßgeblichen Rechtslage, insbesondere eine Nichtanwendung des § 45 Abs. 9 Satz 2 und 3 StVO, hinaus und verkehre das Regel-Ausnahme-Verhältnis des § 2 Abs. 1 Satz 1 StVO zu § 2 Abs. 4 Satz 2 StVO ins Gegenteil.

14

Die Rechtssache habe auch grundsätzliche Bedeutung. Es stellten sich die obergerichtlich bisher nicht geklärten Fragen, ob eine Gesetzesänderung aus Scheinverwaltungsakten rechtswirksame Verwaltungsakte mache und ob eine Gesetzesänderung, die die in Rede stehende Rechtswirkung vom normativen Regelfall zum normativen Ausnahmefall gemacht habe, bewirken könne, das Scheinverwaltungsakte zu Verwaltungsakten würden, die die nunmehr für den Regelfall nicht mehr gewollte Rechtswirkung über die aufhebende Gesetzesänderung hinausreichten und damit den Erfolg der Gesetzesänderung für den Betroffenen vereitelten.

15

Ferner beruhe das erstinstanzliche Urteil auf der Abweichung von der Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 22. April 2013. Das Verwaltungsgericht habe Verkehrszeichen, für die es keine verkehrsrechtliche Anordnung gegeben habe, ohne Prüfung und unter Bezug auf ein anderes Urteil für wirksam gehalten und Scheinverwaltungsakte, die qua Gesetzesänderung zu Verwaltungsakten würden, für ausreichend gehalten. Auch habe das Gericht entgegen der obergerichtlichen Entscheidung nicht geprüft, ob die zugrunde liegenden verkehrsrechtlichen Anordnungen an formellen Fehlern litten.

16

Schließlich leide das Urteil an einem Verfahrensfehler, weil das Gericht mit seiner zentralen Behauptung von den „verkehrsrechtlichen Anordnungen“ „zwischen“ „1961“ und „2007“ auch an dem detaillierten Vortrag des Klägers zu genau dieser Frage im Schriftsatz vom 17. November 2014 mit der Anlage „Bericht 4“ (S. 6-58) vorbeigehe und wesentliche Teile des Klägervortrags unterschlage. Der Kläger habe bezüglich jedes einzelnen streitgegenständlichen Verkehrszeichens aufgezeigt, dass es keinen Verwaltungsakt dazu gebe. Das Urteil sei damit willkürlich und beruhe auf der Verweigerung rechtlichen Gehörs.

17

Die Beklagte erwidert, die streitige, noch verfahrensgegenständliche Radwegbenutzungspflicht sei durch verkehrsrechtliche Anordnung 83/1318 vom 30. November 1983 nach der damals geltenden StVO angeordnet worden. Das in dieser Anordnung unter 1. genannte Zeichen „Z 242“ entspreche dem heutigen Zeichen 241 (getrennter Rad- und Gehweg). Die Straßenverkehrsordnung habe bis Ende September 1997 in verschiedenen Fassungen eine Radwegbenutzungspflicht vorgesehen. Seither gelte diese nur noch, wenn sie durch Zeichen 237, 240 oder 241 angeordnet sei. Es treffe nicht zu, dass es unter Geltung der Radwegbenutzungspflicht kraft Verordnung „nichts zu regeln“ gegeben habe. Um eine Benutzungspflicht in diesem Sinne überhaupt auslösen zu können, habe die Straßenverkehrsbehörde einen Weg als Radweg ausweisen müssen, und zwar spätestens seit der StVO von 1956 mit dem „Bild 17“ (Anlage Buchst. C. I.), das dem heutigen Zeichen 237 entspreche. Mit der Anordnung vom 30. November 1983 habe das

Tiefbauamt das Aufstellen eines solchen Verkehrszeichens verfügt. Von einer rein deklaratorischen Kennzeichnung von Wegen könne keine Rede sein. Das Verkehrszeichen selbst sei der Verwaltungsakt. Die Ausführungen zu den angeblich vorliegenden Scheinverwaltungsakten lägen neben der Sache. Es sei davon auszugehen, dass das Verwaltungsgericht diese Anordnung geprüft, als verkehrsrechtliche Anordnung gewertet und seinem Urteil zugrunde gelegt habe. Zutreffend sei es davon ausgegangen, dass der Kläger jedenfalls mehr als ein Jahr vor Eingang seiner Klage im August 2011 auf das in Rede stehende Verkehrszeichen getroffen sei, was er auch nicht in Abrede stelle. Er begründe seinen Zulassungsantrag vielmehr damit, es lägen überhaupt keine Verwaltungsakte vor, die bestandskräftig hätten werden können. Seine Auffassung, für den Beginn der Klagefrist komme es auf das „vom jeweiligen Kläger ausgewählte Betroffensein“ an, stehe in Widerspruch zur höchstrichterlichen Rechtsprechung. Die Anfechtungsfrist beginne, wenn der Verkehrsteilnehmer zum ersten Mal auf das Verkehrszeichen treffe, und werde nicht erneut ausgelöst, wenn er sich dem Verkehrszeichen später ein weiteres Mal gegenübersehe.

18

Die Anordnung einer Radwegbenutzungspflicht beinhalte auch ein Verkehrsverbot. Zwar begründeten die Verkehrszeichen 237, 240 oder 241 kein Verbot, die Straße zu benutzen, zu der auch Radwege zählten, wohl aber einen Ausschluss der Radfahrer von der Benutzung der Fahrbahn und damit eine Beschränkung in Bezug auf die allgemeine Verkehrsregel, dass Fahrzeuge einschließlich Fahrräder die Fahrbahn zu benutzen hätten.

19

Bei der Beklagten habe man sich nach Inkrafttreten der 24. Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften sehr wohl Gedanken über das Weiterbestehen der Radwegbenutzungspflicht auf den einzelnen mit Zeichen 237, 240 oder 241 gekennzeichneten Radwegen gemacht. Es sei eine „Arbeitsgruppe Radverkehr“ eingerichtet worden, die mehrmals (mindestens am 18.5.1999 und 22.6.1999) getagt habe. Eine Vorschlagsliste des ADFC Nürnberg vom 16. Juni 1998 sei nahezu vollständig geprüft und mit Empfehlungen der Verwaltung versehen worden. Die abgearbeitete Liste enthalte ausdrücklich die H1.straße. Die Änderung der StVO von 1997 lasse die bestehenden verkehrsrechtliche Anordnungen in ihrer Wirksamkeit unberührt. Zum einen sei der StVO nicht zu entnehmen (gewesen), dass vor 1997 erlassene Anordnungen automatisch mit Inkrafttreten der Änderung ihre Wirksamkeit verlören. Zum anderen sei in der Überprüfung der verkehrsrechtlichen Anordnungen nach Inkrafttreten der Änderung der StVO und Aufrechterhaltung der Anordnung der Erlass eines Zweitbescheids zu sehen. Dieser unterscheide sich von einer wiederholenden Verfügung dadurch, dass die Sach- und Rechtslage erneut geprüft und nicht lediglich eine bereits bestehende Anordnung wiederholt werde. Eine wiederholende Verfügung berge insbesondere das Risiko, dass eine ggf. vorhandene Rechtswidrigkeit der bisherigen Verfügung fortgeführt werde, während ein Zweitbescheid zur Existenz einer „neuen“ Verfügung führe. Nach Art. 37 Abs. 2 BayVwVfG könne ein Verwaltungsakt auch konkludent erlassen werden, wenn sich der Inhalt unmissverständlich aus einem sonstigen Verhalten der Erlassbehörde ergebe. Als nach außen erkennbares Verhalten sei insoweit der Umstand anzusehen, dass das jeweilige Verkehrszeichen gerade nicht entfernt worden sei. Andernfalls hätte die Verpflichtung bestanden, es zu entfernen.

20

Die Verwaltungsstreitsache weise auch keine besonderen rechtlichen oder tatsächlichen Schwierigkeiten auf. Das „Problem“ der Scheinverwaltungsakte bestehe nicht. Vielmehr habe die zuständige Behörde einen zumindest gegenüber dem Kläger bestandskräftigen Dauerverwaltungsakt zum Aufstellen des Verkehrszeichens erlassen. Im Übrigen werde ein Verwaltungsakt nicht bereits dadurch rechtswidrig, dass die frühere Rechtsgrundlage entfalle, sondern nur und erst dann, wenn es überhaupt keine Rechtsgrundlage für den Erlass mehr gebe.

21

Aus denselben Gründen habe die Rechtssache auch keine grundsätzliche Bedeutung. Das erstinstanzliche Urteil weiche auch nicht von einer Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs ab, insbesondere nicht von dem Beschluss vom 22. April 2013. Die Aussage in Randnummer 24 besage nicht, dass es vorliegend keine verkehrsrechtlichen Anordnungen gebe. Vielmehr werde das Wort „wenn“ im Sinne von „für den Fall, dass“ verwendet. Das Verwaltungsgericht habe in seinem Urteil festgestellt, dass solche verkehrsrechtlichen Anordnungen vorlägen. Auch lägen die behaupteten Verfahrensfehler nicht vor. Das Gericht habe nicht „wesentliche Teile des Klägervortrags“ unterschlagen. Es sei nicht dazu verpflichtet gewesen, sich mit jedem einzelnen vorgetragenen Argument dezidiert im Urteil auseinanderzusetzen.

22

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakten beider Instanzen und auf die vorgelegten Behördenakten Bezug genommen.

II.

23

Der Antrag auf Zulassung der Berufung hat keinen Erfolg.

24

Die geltend gemachten Zulassungsgründe, auf deren Prüfung der Senat beschränkt ist (§ 124a Abs. 5 Satz 2 VwGO), sind nicht hinreichend dargelegt (§ 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO) bzw. liegen nicht vor (§ 124a Abs. 5 Satz 2 VwGO).

25

1. Aus dem Vorbringen des Klägers ergeben sich keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit der erstinstanzlichen Entscheidung (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO), soweit die Klage abgewiesen wurde, da er weder einen tragenden Rechtssatz der angefochtenen Entscheidung noch eine erhebliche Tatsachenfeststellung mit schlüssigen Gegenargumenten in Frage gestellt hat (vgl. BVerfG, B.v. 21.12.2009 - 1 BvR 812/09 - NJW 2010, 1062/1063; B.v. 16.7.2013 - 1 BvR 3057/11 - BVerfGE 134, 106/118).

26

Unabhängig davon, ob man auf die verkehrsrechtliche Anordnung Nr. 83/1318 vom 30. November 1983 abstellt oder auf die Entscheidung der Beklagten in der bzw. im Anschluss an die Arbeitsgruppe vom 18. Mai 1999, ist die Klage, soweit der Kläger sein Begehren mit dem Zulassungsantrag weiterverfolgt, unzulässig, weil die mangels Rechtsbehelfsbelehrung: ein Jahr betragende Klagefrist (§ 74 Abs. 1 Satz 2, § 58 Abs. 2 VwGO) bei Klageerhebung im August 2011 bereits abgelaufen war.

27

Amtliche Verkehrszeichen im Sinne der §§ 41, 42 StVO sind anfechtbare Verwaltungsakte in Form der Allgemeinverfügung (Art. 35 Satz 2 BayVwVfG). Sie verkörpern die ihnen zugrunde liegenden Anordnungen und werden gemäß Art. 43 BayVwVfG gegenüber demjenigen, für den sie bestimmt sind oder der von ihnen betroffen wird, in dem Zeitpunkt wirksam, in dem sie ihm bekannt gegeben werden. Die Bekanntgabe erfolgt nach den bundesrechtlichen (Spezial-)Vorschriften der Straßenverkehrsordnung durch Aufstellen des Verkehrsschildes (vgl. insbesondere § 39 Abs. 1, § 45 Abs. 4 StVO). Sind Verkehrszeichen so aufgestellt oder angebracht, dass sie ein durchschnittlicher Kraftfahrer bei Einhaltung der nach § 1 StVO erforderlichen Sorgfalt schon „mit einem raschen und beiläufigen Blick“ erfassen kann, äußern sie ihre Rechtswirkung gegenüber jedem von der Regelung betroffenen Verkehrsteilnehmer, gleichgültig, ob er das Verkehrszeichen tatsächlich wahrnimmt oder nicht (BVerwG, U.v. 23.9.2010 - 3 C 37.09 - BVerwGE 138, 21 = juris Rn. 15 m.w.N.). Die Rechtsbehelfsfrist beginnt allerdings nicht erneut zu laufen, wenn sich derselbe Verkehrsteilnehmer demselben Verkehrszeichen ein weiteres Mal gegenüber sieht. Das Verkehrsge- oder -verbot, das dem Verkehrsteilnehmer bei seinem ersten Herannahen bekannt gemacht wurde, gilt ihm gegenüber fort, solange dessen Anordnung und Bekanntgabe aufrechterhalten bleiben (BVerwG, a.a.O. Rn. 18).

28

Streitgegenstand ist die durch Zeichen 241 (früher Zeichen 242) der Anlage 2 zur StVO (Getrennter Rad- und Gehweg) angeordnete Radwegbenutzungspflicht entlang der Westseite der H1.straße in dem Bereich zwischen der H2. Straße und der Position 1 der verkehrsrechtlichen Anordnung Nr. 15/536 vom 26. August 2015. Sie beruhte ursprünglich auf Nr. 1 der verkehrsrechtlichen Anordnung Nr. 83/1318 vom 30. November 1983 und wurde von der Beklagten mit ihrer Entscheidung im Jahr 1999, die Regelung aufrechtzuhalten, im Wege eines Zweitbescheids bestätigt.

29

Es ist nicht ersichtlich, dass die in den Akten befindliche, vom Tiefbauamt der Beklagten (Verkehrs- und Straßenaufsicht) herrührende Anordnung aus dem Jahr 1983, die keiner bestimmten Form genügen muss und als Allgemeinverfügung gemäß Art. 39 Abs. 2 Nr. 5 BayVwVfG keiner Begründung bedarf (BayVG, B.v. 22.4.2013 - 11 B 12.2671 - juris Rn. 24), an einem formellen Fehler leidet. Dies hat auch der Kläger nicht substantiiert vorgetragen, sondern insoweit lediglich die fehlende Prüfung durch das Verwaltungsgericht beanstandet. Entgegen seiner Auffassung handelt es sich trotz der nach § 2 Abs. 4 Satz

2 StVO a.F. zu diesem Zeitpunkt geltenden allgemeinen Radwegbenutzungspflicht bei der Anordnung auch um einen Verwaltungsakt im Sinne von Art. 35 Satz 2 BayVwVfG, der durch Aufstellung des Verkehrszeichens in dem streitgegenständlichen Straßenabschnitt bekannt gemacht worden ist.

30

Die Radwegbenutzungspflicht ist eine Beschränkung des fließenden Verkehrs im Sinne von § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO und eine Beschränkung der Benutzung der Straße im Sinne von § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO. Die Zeichen 237, 240 oder 241 bedeuten nach § 41 Abs. 1 StVO i.V.m. Anlage 2 lfd. Nummern 16, 19 und 20, dass Radfahrer die für sie bestimmten Sonderwege nutzen müssen und nicht zugelassene Verkehrsteilnehmer von der Nutzung ausgeschlossen sind. Nach § 2 Abs. 4 Satz 2 StVO müssen Radfahrer Radwege benutzen, wenn die jeweilige Fahrtrichtung mit Zeichen 237, 240 oder 241 gekennzeichnet ist. Kehrseite dieses Nutzungsgebots ist das Verbot für Radfahrer, auf den so gekennzeichneten Strecken die Fahrbahn zu benutzen (BVerwG, U.v. 18.11.2010 - 3 C 42.09 - BVerwGE 138, 159 = juris Rn. 18). Wie die Beklagte zu Recht geltend gemacht hat, entfalteten die Zeichen 237, 240 oder 241 auch während der Geltung der allgemeinen Radwegbenutzungspflicht nach § 2 Abs. 4 Satz 2 StVO a.F. vom 1. Januar 1976 bis 30. September 1998 eine auf eine unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtete Regelungswirkung im Sinne des Art. 35 BayVwVfG. Auch wenn die Anordnung der Radwegbenutzung bei baulich zweifelsfrei als solchen erkennbaren, rechts verlaufenden Radwegen rechtlich nicht erforderlich war (vgl. Jagusch/Hentschel, Straßenverkehrsrecht, 33. Aufl. 1995, § 2 StVO Rn. 67 ff.), war damit nicht ihr Regelungscharakter ausgeschlossen. Für das Vorliegen einer Regelung ist unerheblich, ob die Rechtslage konstitutiv oder deklaratorisch festgelegt wird (Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 35 Rn. 142). Im letzteren Fall ist der Verwaltungsakt das rechtstechnische Mittel, um eine kraft Gesetzes bestehende Pflicht oder ein entsprechendes Recht durchzusetzen oder klarstellend festzustellen (Stelkens, a.a.O. Rn. 33).

31

Unter der Geltung der allgemeinen Radwegbenutzungspflicht diente eine entsprechende Anordnung dazu, diese örtlich zu konkretisieren und dem einzelnen Verkehrsteilnehmer gegenüber, der sich bei Nichtbeachtung des sofort vollziehbaren (vgl. BVerwG, U.v. 21.8.2003 - 3 C 15.03 - NJW 2004, 698 Rn. 19) Ge- und Verbots aus § 24 Abs. 1 StVG a.F. i.V.m. § 49 Abs. 3 Nr. 4, § 41 Abs. 1 Abs. 2 Nr. 5 StVO a.F. ordnungswidrig verhalten hätte, zu verdeutlichen. Die Rechtsprechung hat den Verwaltungsaktcharakter sog. gesetzeswiederholender Verwaltungsakte oder Verfügungen ausdrücklich anerkannt. Berechtigt sind sie dann, wenn im Einzelfall Anlass besteht, besonders auf die Pflicht zur Beachtung einer gesetzlichen Bestimmung hinzuweisen, und ein konkreter Bezug zu einem bestimmten Lebenssachverhalt hergestellt wird (OLG Düsseldorf, B.v. 26.10.2016 - VI-Kart 5/15 (V) - juris Rn. 40; VGH BW, U.v. 2.8.2012 - 1 S 618/12 - VBIBW 2012, 473 = juris Rn. 46; BayVGH, B.v. 12.3.2010 - 10 CS 09.1734 - ZfWG 2010, 175 = juris Rn. 17; B.v. 18.1.2008 - 11 ZB 06.3228 - juris Rn. 3; B.v. 18.12.1998 - 7 ZS 98.1660, 7 ZS 98.2969 - BayVBI 1999, 761 = juris Rn. 46; OVG RhPf, B.v. 13.1.1999 - 8 B 12627/98 - DÖV 1999, 432 = juris Rn. 15; NdsOVG, B.v. 17.8.1995 - 8 M 2926/95 - GewArch 1996, 75 = juris Rn. 7; BVerwG, U.v. 23.2.1979 - VII C 31.76 - VRS 57, 76 = juris Rn. 6). Die Wiederholung von generell in der Straßenverkehrsordnung geregelten Verkehrsverboten oder Verkehrsbeschränkungen durch konkrete Anordnung hat das Bundesverwaltungsgericht jedenfalls dann für rechtmäßig gehalten, wenn ihre Voraussetzungen oder ihr Geltungsbereich den Verkehrsteilnehmern nicht ohne weiteres erkennbar ist (vgl. BVerwG, U.v. 22.1.1971 - VII C 48.69 - BVerwGE 37, 112 = juris Rn. 17) und die Frage im Übrigen offen gelassen. Die Frage kann auch vorliegend offen bleiben. Denn unabhängig davon, ob die konkrete Anordnung der Radwegbenutzungspflicht während der Geltung einer allgemeinen Radwegbenutzungspflicht jeweils berechtigt und damit materiell rechtmäßig war, handelte es sich jedenfalls nicht - wie der Kläger meint - um einen Scheinverwaltungsakt, d.h. einen Nicht(verwaltungs) akt, der unter keinem Gesichtspunkt einem Hoheitsträger als seine Rechtsakte zugerechnet werden können (Sachs in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 44 Rn. 5). So hatte in dem Fall, der der vom Kläger zitierten Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 16. Dezember 2009 (1 S 3263/08 - VD 2010, 113) zugrunde lag, - anders als hier - keine (zuständige) Behörde, sondern ein Umzugsunternehmer über die Aufstellung der Verkehrszeichen entschieden. Bei einer etwa unberechtigten Wiederholung eines in der Straßenverkehrsordnung geregelten Verkehrsverbots oder einer Verkehrsbeschränkung würde es sich auch nicht um eine nichtige Anordnung handeln, die an einem offenkundig besonders schwerwiegenden Fehler im Sinne von Art. 44 Abs. 1 BayVwVfG leidet. Letzteres kann etwa beim Verstoß gegen ausnahmslos geltende zwingende gesetzliche Verbote oder Gebote oder bei Verkehrsschildern angenommen werden, die einen amtlichen Charakter nicht

hinreichend erkennen lassen, bzw. bei einer deutlich widersprüchlichen Verkehrsregelung oder einem Phantasiezeichen (vgl. Ramsauer in Kopp/Ramsauer, VwVfG, 20. Aufl. 2019, § 44 Rn. 10; König in Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 45. Aufl. 2019, § 41 Rn. 247). Ein derartiger Fall lag hier jedoch ebenso wenig vor wie ein Regelbeispiel des Art. 44 Abs. 2 BayVwVfG. Der vom Kläger angeführte Aufhebungsbeschluss vom 22. April 2013 (11 B 12.2671), in dem der Senat gefordert hat zu prüfen, ob den aufgestellten Verkehrszeichen überhaupt eine verkehrsrechtliche Anordnung zugrunde liegt (juris Rn. 23), da die Bekanntmachung durch Aufstellung des Verkehrszeichens andernfalls ins Leere ginge, gibt insoweit nichts her.

32

Die Anordnung der Radwegbenutzungspflicht ist mangels einer entsprechenden gesetzlichen Übergangsbestimmung (vgl. § 53 StVO in der vom 1.10.1998 bis 30.12.2000 geltenden Fassung) auch nicht durch die Änderung der Straßenverkehrsordnung zum 1. Oktober 1998, mit der die allgemeine Radwegbenutzungspflicht abgeschafft worden ist, unwirksam geworden. Eine Änderung der Rechtslage führt, wie die Beklagte zutreffend geltend gemacht hat, allenfalls zur nachträglichen Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts (vgl. Sachs in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 44 Rn. 16 ff., 24, 26). Im Übrigen haben auch Verkehrszeichen in der Gestaltung nach der bis zum 1. Juli 1992 geltenden Fassung nach § 53 Abs. 2 Nr. 1 StVO ihre Gültigkeit weiterhin behalten.

33

Es besteht entgegen der Auffassung des Klägers auch kein Zweifel daran, dass die Beklagte nach Änderung der Rechtslage eine erneute Anordnung im Wege eines Zweitbescheids getroffen hat. Nach der Niederschrift der Arbeitsgruppe Radverkehr vom 18. Mai 1999 sind bestehende Radwege gemäß dem Auftrag einer vorhergehenden Arbeitsgruppensitzung vom 17. Juni 1998 hinsichtlich ihrer Nutzungspflicht kritisch überprüft und ergänzend Querschnittszählungen und Unfallstatistiken ausgewertet worden. Es hat eine Beratung auf der Grundlage der ebenfalls vorgelegten Vorschläge des ADFC und der Empfehlungsliste der Verwaltung stattgefunden, die auch die wesentlichen Überlegungen zur Beibehaltung der Radwegbenutzungspflicht oder ihrer Änderung erkennen lässt. Die Niederschrift hält u.a. das Ergebnis der Beratung über das streitgegenständliche Verkehrszeichen an der H1.straße fest. Ferner ergibt sich aus dem Akteninhalt, inwieweit die Ergebnisse der Arbeitsgruppe anschließend umgesetzt worden sind, wenn - anders als hinsichtlich des streitgegenständlichen Verkehrszeichens - eine Änderung der geltenden Regelungen beschlossen worden war. Hieraus ist klar ersichtlich, dass die Beklagte die streitgegenständliche Regelung inhaltlich überprüft und aufrechterhalten hat, ohne sich lediglich auf ihre Bestandskraft zu berufen (vgl. BVerwG, U.v. 18.11.2010 a.a.O. Rn. 13). Damit aber ist der in anderer Weise und ohne Begründung mögliche Erlass einer erneuten verkehrsrechtlichen Allgemeinverfügung (Art. 37 Abs. 2, Art. 39 Abs. 2 Nr. 5 BayVwVfG; vgl. auch Stelkens, a.a.O. § 37 Rn. 79; § 35 Rn. 330 ff.) hinreichend in den Akten dokumentiert.

34

Auch die Annahme des Verwaltungsgerichts, der Kläger sei mehr als ein Jahr vor Klageerhebung am 26. August 2011 dem streitgegenständlichen Verkehrszeichen erstmals begegnet, ist nicht zu beanstanden. Er hat wiederholt vorgetragen, den streitgegenständlichen Bereich der M1. Straße und der H1.straße - teilweise mehrmals - täglich beidseitig zu befahren. So gab er in seiner Klagebegründung vom 16. Februar 2012 an, er habe die fraglichen Strecken (auch) weniger als ein Jahr vor Klageerhebung mit dem Rad befahren. In der mündlichen Verhandlung vom 18. Juni 2012 erklärte er, er wohne bereits seit 1953 in Nürnberg und habe schon immer die M1. Straße bzw. die dort vorhandenen Radwege benutzt, soweit eine Radwegbenutzungspflicht angeordnet worden sei. Damit ist davon auszugehen, dass er auch das an der streitgegenständlichen Radstrecke aufgestellte Verkehrszeichen hätte wahrnehmen können (vgl. BVerwG, U.v. 23.9.2010 - 3 C 37.09 - BVerwGE 138, 21 = juris Rn. 15). Obwohl die Frage der Versäumung der Klagefrist zwischen den Beteiligten mehrmals streitig erörtert worden ist, das Gericht den Kläger mit Schreiben vom 6. August 2014 aufgefordert hat, seine Angaben zu präzisieren und mitzuteilen, inwieweit er die Klage aufrechterhalte, und es um allein in seinem Wissen stehende Umstände ging, hat er seine diesbezüglichen Angaben weder zurückgenommen noch weiter substantiiert, sondern lediglich den Standpunkt vertreten, weiterer Vortrag sei mangels wirksamer verkehrsrechtlicher Anordnungen nicht erforderlich. Vor diesem Hintergrund durfte ihn das Verwaltungsgericht an seiner pauschalen Angabe festhalten, er habe die streitgegenständlichen Strecken auch mehr als ein Jahr vor Klageerhebung befahren. Nach § 86 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2 VwGO sind die Beteiligten auch in dem vom

Untersuchungsgrundsatz beherrschten Verwaltungsprozess verpflichtet, an der Erforschung des Sachverhalts mitzuwirken. Dies hat der Kläger hier hinsichtlich des Zeitpunkts der erstmaligen Wahrnehmung der Verkehrszeichen nicht hinreichend getan, was im Rahmen der freien Beweiswürdigung zu seinem Nachteil berücksichtigt werden kann (vgl. BVerwG, U.v. 3.7.1987 - 8 C 39.85 - juris Rn. 7; U.v. 29.6.1999 - 9 C 36.98 - BVerwGE 109, 174 = juris Rn. 9). In der Begründung seines Zulassungsantrags hat er dem nichts entgegengesetzt und auch hier keine anderweitige Angabe gemacht.

35

Da es, anders als der Kläger meint, für den Beginn der Klagefrist darauf ankommt, wann er sich zum ersten Mal dem streitbefangenen Verkehrszeichen, das hier im Jahr 1983 aufgestellt worden ist, gegenübergesehen hat (stRspr, vgl. BVerwG, U.v. 23.9.2010 a.a.O. Rn. 16; Stelkens, a.a.O. § 35 Rn. 333a), war die Frist von einem Jahr (§ 58 Abs. 2 VwGO) bei Klageerhebung im August 2011 bereits abgelaufen. Diese Frist beginnt nicht erneut zu laufen, wenn sich derselbe Verkehrsteilnehmer demselben Verkehrszeichen ein weiteres Mal gegenüberieht. Das Verkehrsge- oder -verbot, das dem Verkehrsteilnehmer bei seinem ersten Herannahen bekannt gemacht wurde, gilt ihm gegenüber fort, solange dessen Anordnung und Bekanntgabe aufrechterhalten bleiben (BVerwG, U.v. 23.9.2010 a.a.O. Rn. 18).

36

2. Die Berufung ist auch nicht wegen besonderer rechtlicher oder tatsächlicher Schwierigkeiten (§ 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO) zuzulassen. In rechtlicher Hinsicht, worauf der Kläger mit seinem Zulassungsantrag abgehoben hat, ist die Regelungswirkung eines gesetzeswiederholenden Verwaltungsakts im Allgemeinen und einer Wiederholung generell in der Straßenverkehrsordnung geregelter Verkehrsverbote oder -beschränkungen im Besonderen, wie unter 1. dargelegt, in der obergerichtlichen Rechtsprechung anerkannt und sind die Voraussetzungen, unter denen von einem Schein- bzw. Nicht(verwaltungs) akt sowie einem nichtigen Verwaltungsakt ausgegangen werden kann, geklärt. Die damit zusammenhängenden Fragen lassen sich ohne weiteres auf der Grundlage des Gesetzes und der dazu ergangenen Rechtsprechung lösen (vgl. Happ in Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 124 Rn. 32). Worin etwaige tatsächliche Schwierigkeiten der Rechtssache liegen sollen, hat der Kläger nicht dargelegt (§ 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO).

37

3. Aus denselben Gründen kommt der Rechtssache auch keine grundsätzliche Bedeutung (§ 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO) zu. Ferner stellen sich die vom Kläger aufgeworfenen Fragen nicht, weil sie auf den unzutreffenden Grundannahmen beruhen, dass die verkehrsrechtliche Anordnung aus dem Jahr 1983 ein bloßer Scheinverwaltungsakt sei und ein wirksamer Zweitbescheid im Jahr 1999 nicht erlassen worden sei bzw. nicht habe erlassen werden können.

38

4. Die Berufung ist auch nicht gemäß § 124 Abs. 2 Nr. 4 VwGO wegen einer Divergenz zu dem an das erstinstanzliche Gericht zurückverweisenden Aufhebungsbeschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 22. April 2013 zuzulassen. Ungeachtet der streitigen Frage, ob Zurückverweisungsbeschluss überhaupt divergenzrelevante Entscheidung sein kann (verneinend BVerwG, B.v. 21.8.1997 - 8 B 151.97 - NJW 1997, 3456 = juris Rn. 2; B.v. 17.3.1994 - 3 B 24.93 - Buchholz 310 § 144 VwGO Nr. 57 = juris Rn. 2 m.w.N.; Buchheister in Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Stand Juli 2019, § 132 Rn. 65; a.A. Seibert in Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 124 Rn. 169), setzt eine Divergenz im Sinne von § 124 Abs. 2 Nr. 4 VwGO voraus, dass zwischen den Gerichten ein prinzipieller Auffassungsunterschied über den Bedeutungsgehalt einer bestimmten Rechtsvorschrift oder eines entscheidungstragenden Rechtsgrundsatzes besteht (vgl. BVerwG, B.v. 27.10.2014 - 2 B 52.14 - juris Rn. 5; B.v. 20.7.2016 - 6 B 35.16 - juris Rn. 12 m.w.N.). Ein Rechtssatz ist jedoch nicht entscheidungstragend, wenn die relevanten Ausführungen - wie hier - im Rahmen der Hinweise für die Behandlung der Rechtssache nach Zurückverweisung enthalten sind (vgl. BVerwG, B.v. 20.8.2009 - 1 B 13.09 - NVwZ 2009, 1557 = juris Rn. 7; OVG NW, B.v. 15.5.2000 - 21 A 3523/99.A - NVwZ 2000, 1430 = juris Rn. 7 ff. m.w.N.; Seibert a.a.O. § 124 Rn. 173). Ferner genügt es insoweit nicht, wenn in der angegriffenen Entscheidung ein in der Rechtsprechung der übergeordneten Gerichte aufgestellter Grundsatz lediglich übersehen, übergangen oder in sonstiger Weise nicht richtig angewandt worden ist (BVerwG, B.v. 20.7.2016 a.a.O.; Happ a.a.O. § 124a Rn. 73; Rudisile in Schoch/Schneider/Bier, VwGO, § 124 Rn. 42). Im Übrigen hat der Senat nicht festgestellt, dass der Aufstellung des streitgegenständlichen Verkehrszeichens keine

verkehrsrechtlichen Anordnungen zugrunde lagen, sondern lediglich die Prüfung dieser Frage angemahnt und als Rechtsfolge des etwaigen Fehlens einer Anordnung die Unwirksamkeit des Verkehrszeichens benannt. Ferner war das Verwaltungsgericht nicht anderer Auffassung als der Senat, sondern ist zu dem rechtlichen Schluss gelangt, dass es sich bei der verkehrsrechtlichen Anordnung aus dem Jahr 1983 um einen Verwaltungsakt handelte und der Kläger das streitgegenständliche Verkehrszeichen mehr als ein Jahr vor Klageerhebung wahrgenommen hat.

39

5. Schließlich hat der Kläger auch nicht dargelegt, dass das Verwaltungsgericht seinen Anspruch auf Gewährung rechtlichen Gehörs verletzt hat (§ 124 Abs. 2 Nr. 5, § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO). Die Verfahrensgarantie gemäß Art. 103 Abs. 1 GG, § 108 Abs. 2 VwGO besteht nach obergerichtlicher Rechtsprechung darin, jedem Verfahrensbeteiligten die Gelegenheit zu geben, sich zu dem gesamten, nach der Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichts entscheidungserheblichen Stoff des gerichtlichen Verfahrens in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht zu äußern, was nicht die Verpflichtung einschließt, dem Vortrag des Beteiligten in der Sache zu folgen (BVerwG, B.v. 7.6.2017 - 5 C 5.17 D u.a. - juris Rn. 8 m.w.N.). Ob das Verwaltungsgericht verfahrensfehlerhaft vorgegangen ist, ist von seinem materiell-rechtlichen Standpunkt aus zu beurteilen, selbst wenn dieser verfehlt sein sollte (stRspr, vgl. BVerwG, B.v. 30.12.2016 - 9 BN 3.16 - NVwZ-RR 2017, 1037 = juris Rn. 4 m.w.N.). Das Verwaltungsgericht ist der klägerischen Auffassung von den sog. Scheinverwaltungsakten nicht gefolgt und hat Rechtsänderungen, auch im Hinblick darauf, dass die Beklagte die Radwegbenutzungspflicht nach der Radwegnovelle überprüft hat, hinsichtlich der Wirksamkeit der verkehrsrechtlichen Anordnungen für unerheblich gehalten. Es ist vielmehr davon ausgegangen, dass die Radwegnovelle allenfalls zur Rechtswidrigkeit der angeordneten Radwegbenutzungspflicht geführt hat, was einem Ablauf der Klagefrist nicht entgegenstand. Daher waren die Feststellungen in dem in der Zulassungsbegründung in Bezug genommenen Schriftsatz vom 17. November 2014 mit Anlage „Bericht 4“ (Seite 6 bis 58), einer Ausarbeitung des Klägers, für das Gericht nicht entscheidungserheblich. Im Übrigen ist aus „Bericht 4“ nicht erkennbar, dass der Kläger sich dort zu der streitgegenständlichen Anordnung Nr. 83/1318 geäußert hat. Aus Anmerkung 6.3 auf Seite 57 des Berichts 4 geht hervor, dass er verkehrsrechtliche Anordnungen aus dem Zeitraum vom 1. Januar 1976 bis 30. September 1998 bezüglich der Befristung für belanglos gehalten und auf Untersuchungen und „Einstufungen“ daher verzichtet hat. Ansonsten hat er die Anordnungen teils wegen fehlenden Bezugs zum Streitgegenstand oder fehlender Umsetzung für nicht relevant, teils aus materiell-rechtlichen Gründen für nicht pflichtbegründend erachtet bzw. ihnen keine Radwegbenutzungspflicht entnommen, ohne dass klar ist, weshalb dies der Annahme eines Verwaltungsakts entgegenstehen soll. Aus den nicht entscheidungstragenden Gründen (Seite 7 des Urteils) ergibt sich, dass das Gericht diesen Vortrag durchaus zur Kenntnis genommen hat, ihm aber nicht gefolgt ist.

40

Soweit der Kläger die Bezugnahme auf das ebenfalls ihm gegenüber ergangene Urteil vom 17. Oktober 2017 (AN 10 K 17.01410) zur Abweisung des im Zulassungsverfahren anhängigen Streitgegenstands als unzulässig bemängelt, liegt darin auch kein Verstoß gegen § 108 Abs. 1 Satz 2 VwGO. Denn die für die gerichtliche Überzeugung leitend gewesenen Gründe können auch durch eine in den Entscheidungsgründen ausgesprochene Bezugnahme auf tatsächliche Feststellungen und rechtliche Erwägungen in einer genau bezeichneten anderen Entscheidung angegeben werden (BVerwG, B.v. 27.5.1988 - 9 CB 19.88 - BayVBl 1988, 570 = juris Rn. 9; B.v. 3.1.2006 - 10 B 17.05 - juris Rn. 3). Die in einem Urteil oder Beschluss enthaltene Bezugnahme auf tatsächliche Feststellungen und rechtliche Erwägungen in einem anderen Schriftstück stellt eine Form der Angabe dieser Feststellungen und Erwägungen im Urteil oder Beschluss dar und beeinträchtigt die Funktion der schriftlichen Entscheidungsgründe nicht (BVerwG, jeweils a.a.O.).

41

6. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 3, § 52 Abs. 1, 2 GKG i.V.m. der Empfehlung in Nr. 46.15 des Streitwertkatalogs 2013.

42

7. Dieser Beschluss, mit dem die Entscheidung des Verwaltungsgerichts rechtskräftig wird (§ 124a Abs. 5 Satz 4 VwGO), ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5, § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).