

Titel:

Anordnung von Radwegbenutzungspflichten

Normenketten:

StVO § 1, § 2 Abs. 4 S. 2, § 41 Abs. 1, § 42, § 45 Abs. 1 S. 1, Abs. 9 S. 2

VwGO § 86 Abs. 1 S. 1, § 108 Abs. 2, § 124a Abs. 4 S. 4, Abs. 5 S. 2

BayVwVfG Art. 35 S. 2, Art. 43, Art. 44 Abs. 1, Abs. 2

StVO aF § 2 Abs. 4 S. 2, § 41 Abs. 1 Abs. 2 Nr. 5, § 49 Abs. 3 Nr. 4, § 53 Abs. 2 Nr. 1

StVG aF § 24 Abs. 1

Leitsätze:

1. 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, BeckRS 2011, 45444). Die Rechtsbehelfsfrist beginnt allerdings nicht erneut zu laufen, wenn sich derselbe Verkehrsteilnehmer demselben Verkehrszeichen ein weiteres Mal gegenüber sieht. (Rn. 24) (redaktioneller Leitsatz)
2. 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. Kehrseite des Nutzungsgebots nach § 2 Abs. 4 Satz 2 StVO 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, BeckRS 2011, 45444). (Rn. 28) (redaktioneller Leitsatz)
3. Unter der Geltung der allgemeinen Radwegbenutzungspflicht diene eine entsprechende Anordnung dazu, diese örtlich zu konkretisieren und dem einzelnen Verkehrsteilnehmer gegenüber, der sich bei Nichtbeachtung des sofort vollziehbaren 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. Solche gesetzeswiederholende Verwaltungsakte oder Verfügungen sind dann berechtigt, 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. (Rn. 29) (redaktioneller Leitsatz)
4. Die Anordnungen der Radwegbenutzungspflicht sind mangels einer entsprechenden gesetzlichen Übergangsbestimmung 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 allenfalls zur nachträglichen Rechtswidrigkeit der Verwaltungsakte. (Rn. 30) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Radwegbenutzungspflicht, unzulässige Klage wegen Ablaufs der Klagefrist, Verwaltungsaktcharakter einer die Regelung der Straßenverkehrsordnung, wiederholenden Anordnung, Anordnung, Fahrbahnbenutzungsverbote, Radfahrer, Verkehrszeichen, Verwaltungsakt, Scheinverwaltungsakte, Kennzeichnung, Divergenz, Verfahrensfehler, Zulassungsantrag, verkehrsrechtliche Anordnung

Vorinstanz:

VG Ansbach, Urteil vom 17.10.2017 – AN 10 K 17.1410

Fundstelle:

BeckRS 2020, 14567

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 10.000,- EUR festgesetzt.

Gründe

I.

1

Der Kläger wendet sich gegen die Anordnung von Radwegbenutzungspflichten in Nürnberg beidseitig entlang der M1. Straße, entlang der Ostseite der H1.straße sowie der Westseite der H1.straße zwischen der B1. Straße und dem Beginn der M1. Straße durch Zeichen 237, 240 und 241 der Anlage 2 zur StVO.

2

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 Fahrrichtungen 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.

3

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.

4

Mit verkehrsrechtlicher Anordnung Nr. 15/536 vom 26 August 2015 ersetzte die Beklagte auf der Westseite der H1.straße zwischen S1. Straße und H3. Straße den getrennten Geh- und Radweg (Zeichen 241) durch einen gemeinsamen Geh- und Radweg (Zeichen 240).

5

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 Bereich der H1.straße stadtauswärts (Westseite) zwischen H2. Straße und B1. Straße betroffen ist, und führte den abgetrennten Verfahrensteil unter dem Aktenzeichen AN 10 K 17.2174 fort. Die streitgegenständliche Klage wies es mit Urteil vom selben Tag als unzulässig ab. Die Klagefrist sei bei Klageerhebung im August 2011 bereits abgelaufen gewesen. Alle in diesem Verfahren noch streitgegenständlichen Verkehrszeichen seien zwischen dem 4. Januar 1961 (M. Straße ab T. Straße) und dem 4. Mai 2007 (neue Regelung Rad-/Gehweg S2.allee) verkehrsrechtlich angeordnet und in unmittelbarem zeitlichem Zusammenhang aufgestellt worden. Der Kläger habe mehrfach mitgeteilt, er befahre den streitgegenständlichen Bereich der M1. Straße und der H1.straße seit vielen Jahren beidseitig, teilweise mehrmals täglich. Die Klagefrist von einem Jahr (§ 58 Abs. 2 VwGO) beginne, wenn ein Verkehrsteilnehmer erstmals von einem durch ein Verkehrsschild angezeigten Verwaltungsakt betroffen sei bzw. sich erstmals der Regelung des Verkehrszeichens gegenübersehe, was spätestens im Laufe des Jahres 2007 bezüglich aller angefochtenen Verwaltungsakte der Fall gewesen sei. Der Einwand, die vor dem Jahr 1997 aufgestellten Verkehrszeichen seien „Scheinverwaltungsakte“, da die damalige Novellierung der Straßenverkehrsordnung eine Neuordnung der Radwegschilder erforderlich gemacht habe, ändere daran nichts. Die Neuregelung durchbreche nicht die Rechtswirksamkeit bestehender verkehrsrechtlicher Anordnungen. Zwar habe sich die Motivation und Zweckrichtung der Beschilderung geändert, doch bleibe die spätestens seit 1997 bezweckte Rechtswirkung, eine Radwegbenutzungspflicht anzuordnen, unberührt. Auch habe die Beklagte mehrfach darauf hingewiesen, dass sie in den Jahren nach der Radwegnovelle ihre Beschilderung im Stadtgebiet überprüft und erforderlichenfalls geändert habe, an den streitgegenständlichen Stellen aber mangels Bedarfs von einer Änderung der Beschilderung abgesehen habe. Die Gesetzesänderung habe allenfalls dazu führen können, dass die Verwaltungsakte rechtswidrig geworden seien. Lediglich ergänzend

und nicht entscheidungstragend bleibe nach dem durchgeführten Augenschein festzustellen, dass die Anordnung einer durchgehenden Radwegbenutzungspflicht beidseits der M1. Straße aufgrund des abstrakten wie auch konkreten Gefahrenpotenzials die strengen Voraussetzungen des § 45 Abs. 9 StVO erfülle.

6

Mit seinem Antrag auf Zulassung der Berufung macht der Kläger zunächst ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils geltend. Die Klagefrist sei nicht abgelaufen. Die Annahme des Verwaltungsgerichts, die Beklagte habe die streitgegenständlichen Verkehrszeichen aufgrund zwischen dem 4. Januar 1961 und 4. Mai 2007 getroffener verkehrsrechtlicher Anordnungen aufgestellt, treffe nicht zu. Kein einziges dieser Verkehrszeichen beruhe auf einem für ihn bestandskräftigen Verwaltungsakt. Die Anfang März 2014 vorgelegten weiteren Behördenakten enthielten allein historisches Material, aber keinen Verwaltungsakt. 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“. Von 1. März 1971 bis 31. Dezember 1975 habe eine Radwegbenutzungspflicht durch das damalige Verkehrszeichen 237 angeordnet werden können, was eine Anfechtungsfrist habe auslösen können. Die von der Beklagten vorgelegte Anordnung „71/240“ sei zeitlich überholt und nicht streitgegenständlich. Die damals angeordneten Verkehrszeichen seien teilweise nicht mehr vorhanden und schlossen im Übrigen Radverkehr aus. Eine zur Zeit des Rechtsmittels oder gar heute noch vorhandene verkehrsrechtlich angeordnete Radwegbenutzungspflicht liege daher nicht in dieser Anordnung. Schilder in der Gestaltung nach der bis Juli 1992 geltenden Fassung der StVO (Fahrrad-Piktogramm mit Lampe und Pedalen) seien zudem seit der StVO-Änderung vom Januar 2009 außer Kraft getreten (wegen der Streichung der bis dahin geltenden Übergangsvorschrift § 53 Abs. 9 StVO a.F.). Vom 1. Januar 1976 bis 30. September 1998 habe eine allgemeine Radwegbenutzungspflicht gegolten, so dass es nichts zu regeln und damit keine Verwaltungsakte zum Aufstellen von Radwegschildern gegeben habe. Ab 1. Oktober 1998 gebe es nur dann noch eine Radwegbenutzungspflicht, wenn ein Zeichen 237, 240 oder 241 angeordnet und bekannt gemacht worden sei.

7

Das Verwaltungsgericht habe - entgegen der Forderung des Senats im Beschluss vom 22. April 2013 - die von der Beklagten hierzu vorgelegten Zettel nicht auf ihre rechtliche Relevanz hin geprüft und nicht festgestellt, ob überhaupt verkehrsrechtliche Anordnungen vorhanden seien oder ob diese an einem formellen Fehler litten. Mit Schriftsatz vom 17. November 2014 habe der Kläger im Detail vorgetragen und nachgewiesen, dass die Unterlagen der Beklagten keine einzige Anordnung für ein Verkehrszeichen 237, 240 oder 241 enthielten und sich die angeblichen „Anordnungen“ an keiner Stelle auf heute existierende, eine Radwegbenutzungspflicht auslösende Verkehrszeichen bezögen. Sie seien folglich nicht von einem behördlichen Regelungswillen getragen, sondern rein deklaratorischer Natur. Ein Fristablauf habe an keiner Stelle stattgefunden. 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.

8

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. Der unteren Straßenverkehrsbehörde habe im Rahmen der damaligen Gesetze nur zugestanden, Wege, für die gesetzlich eine bestimmte Rechtswirkung bestanden habe, deklaratorisch zu kennzeichnen. Rechtstechnisch habe sie keinen Verwaltungsakt erlassen können, weil es nichts zu regeln gegeben habe. Abwegig sei es, wenn das Verwaltungsgericht der Beklagten ohne Nachweis zugutehalte, dass sie in den Jahren nach der Radwegnovelle ihre Beschilderung überprüft habe. Dies sei nie belegt worden und die Überprüfung jedenfalls folgenlos gewesen. Diese könne daher keinen Fristbeginn auslösen. Außerdem übersehe das Gericht, dass die Jahresfrist nicht nach dem ersten Betroffensein, sondern dem vom jeweiligen Kläger ausgewählten Betroffensein ablaufe.

9

Soweit in dem das Urteil nicht tragenden obiter dictum unterstellt werde, dass eine qualifizierte Gefahr im Sinne von § 45 Abs. 9 StVO vorliege, ohne dies im Tatbestand auch nur zu beschreiben, entbehre diese Wertung jeder tatsächlichen Grundlage. Straßen wie die vom Gericht beschriebenen würden nach den Ergebnissen der Verkehrsunfallforschung und etlichen Studien keine besonderen örtlichen, weit überdurchschnittlichen Gefahren bergen, die durch eine Radwegbenutzungspflicht gemindert werden könnten. Die im Urteil genannten Verkehrsbelastungen seien als solche keine Gefahr im Sinne von § 45 Abs. 9 StVO. Eine qualifizierte Gefahrenlage bedürfe einer sorgfältigen Prüfung der entsprechenden Verkehrssituation, wobei die Gründe im Einzelnen darzulegen und ggf. anhand von Tatsachenmaterial zu dokumentieren seien. Das Urteil sei daher im Kern willkürlich.

10

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.

11

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, dass Scheinverwaltungsakte zu Verwaltungsakten würden, die die nunmehr für den Regelfall nicht mehr gewollte Rechtswirkung über die aufhebende Gesetzesänderung hinausreteten und damit den Erfolg der Gesetzesänderung für den Betroffenen vereitelten. Die Rechtssache werfe ferner die Rechtsfragen auf, ob das geltende Recht der VwV-StVO allein deshalb ignoriert werden dürfe, weil das entscheidende Gericht entgegen den gesicherten Erkenntnissen der jahrzehntelangen Unfallforschung an frei erfundene Tatsachenbehauptungen glaube und sich obendrein für schlauer halte als den Gesetzgeber, ob es einem Gericht zustehe, eine Behörde von (sämtlichen) für sie geltenden gesetzlichen Regeln zu befreien und ob ein Gericht sämtliche die Behörden bindenden, gesetzlichen Normen als unbeachtlich verwerfen dürfe, nur weil es eine der Sachlage zuwiderlaufende, irrige Vorstellung von Gefahren auf der allgemeinen Fahrbahn habe.

12

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.

13

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.

14

Die Beklagte erwiderte darauf, sie habe in den Klageverfahren AN 10 K 11.01571 und AN 10 K 13.01214 insgesamt 67 verkehrsrechtliche Anordnungen aus der Zeit vom 4. Januar 1961 bis 4. Mai 2007 betreffend die Radwege an der M1. Straße und der H1.straße vorgelegt. Es liege auf der Hand, dass eine verkehrsrechtliche Anordnung im Jahr 1961 anders ausgesehen habe und auch anders begründet worden sei als im Jahr 2018. Schließlich habe sich nicht nur die StVO weiterentwickelt, sondern auch die Rechtsprechung hierzu. In der Zwischenzeit sei auch das Verwaltungsverfahrensgesetz in Kraft getreten. Es treffe nicht zu, dass es zu der Zeit, als die Radwegbenutzungspflicht kraft Verordnung bestanden habe, nichts zu regeln gegeben habe. Die Straßenverkehrsbehörde habe, um eine Benutzungspflicht in diesem

Sinne überhaupt auszulösen, einen Weg als Radweg ausgewiesen, und zwar spätestens seit der StVO aus dem Jahr 1956 mit dem „Bild 17“ (Anlage Buchst. C.I), das dem heutigen Zeichen 237 entspreche. Das Aufstellen eines solchen Verkehrszeichens sei mit der Anordnung des Hauptamtes für Tiefbauwesen vom 4. Januar 1961 verfügt worden. Von einer rein „deklaratorischen Kennzeichnung von Wegen“ könne keine Rede sein. Die Ausführungen zu den angeblich vorliegenden Scheinverwaltungsakten lägen neben der Sache. Die letzte vom Verwaltungsgericht erwähnte, für den verfahrensgegenständlichen Bereich relevante verkehrsrechtliche Anordnung vom 4. Mai 2007 sei die mit der Nummer 07/729, mit der der Radverkehr an der S2.allee in Höhe der Meistersingerhalle neu geregelt worden sei. Die Behauptung, Schilder in der Gestaltung nach der bis Juli 1992 geltenden Fassung der StVO seien seit der StVO-Änderung aus dem Jahr 2009 wegen Streichung der bis dahin geltenden Übergangsvorschrift des § 53 Abs. 9 StVO a.F. außer Kraft getreten, sei ebenfalls falsch. § 53 Abs. 2 Nr. 1 StVO vom 6. März 2013 (BGBl I, 367), zuletzt geändert durch Art. 1 der Verordnung vom 6. Oktober 2017 (BGBl I, 3549), regle ausdrücklich, dass Verkehrszeichen in der Gestaltung nach der bis zum 1. Juli 1992 geltenden Fassung weiterhin ihre Gültigkeit behielten. Auch solche „alten Verkehrszeichen“ seien also weiterhin als Verwaltungsakte mit Dauerwirkung gültig und zu beachten. Es sei davon auszugehen, dass das Verwaltungsgericht diese Anordnungen geprüft, als verkehrsrechtliche Anordnungen gewertet und seinem Urteil zugrunde gelegt habe. Es sei nicht verpflichtet gewesen, sich detailliert mit jeder einzelnen Anordnung auseinanderzusetzen.

15

Das Gericht sei anhand der vorgelegten Akten und des Sachvortrags der Beteiligten zu der Überzeugung gelangt, dass die Klage verfristet sei. Die Begründung sei zwar knapp gehalten, aber ausreichend. Der Kläger stelle nicht in Abrede, dass er jedenfalls mehr als ein Jahr vor Eingang seiner Klage auf die betreffenden Verkehrszeichen getroffen sei. Seine Auffassung, für den Beginn des Fristlaufs komme es auf das von ihm ausgewählte Betroffensein an, stehe in Widerspruch zur höchstrichterlichen Rechtsprechung. In der Anordnung einer Radwegbenutzungspflicht liege auch ein Verkehrsverbot im Sinne dieser Rechtsprechung. Die Verkehrszeichen 237, 240 oder 241 begründeten zwar kein Verbot der Straßenbenutzung, zu der auch Radwege zählten, wohl aber einen Ausschluss der Fahrradfahrer von der Benutzung der Fahrbahn und damit eine Beschränkung in Bezug auf die allgemeine Verkehrsregel, dass Fahrzeuge einschließlich Fahrräder die Fahrbahn benutzten.

16

Bei der Beklagten habe man sich nach Inkrafttreten der 24. Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften durchaus Gedanken über das Weiterbestehen der Radwegbenutzungspflicht gemacht. Es sei eine „Arbeitsgruppe Radverkehr“ eingerichtet worden, die mehrmals getagt habe, mindestens am 18. Mai und 22. Juni 1999. An ihr hätten neben Vertretern des Tiefbauamts, Wirtschaftsreferats und Verkehrsplanungsamts auch Vertreter der Polizeidirektion Nürnberg und des ADFC teilgenommen. Es sei auch eine Vorschlagsliste des ADFC vom 16. Juni 1998, in der auch die H1.straße enthalten sei, nahezu vollständig geprüft und mit Empfehlungen der Verwaltung versehen worden. Zwar sei in der Anlage die M1. Straße als Ein- bzw. A. Straße nicht ausdrücklich als zu überprüfen erwähnt worden. Bei Straßen mit einem Verkehrsaufkommen von 30.000 bis 40.000 Kraftfahrzeugen in 16 Stunden und einer zulässigen Höchstgeschwindigkeit von mehr als 60 km/h (zumindest bis zur Meistersingerhalle) habe man damals solche Radwege stets als benutzungspflichtig bewertet und deshalb keine Veränderung am jeweiligen Status quo vorgenommen.

17

Die Änderung der StVO aus dem Jahre 1997 habe die bestehenden verkehrsrechtlichen Anordnungen in ihrer Wirksamkeit nicht berührt. Der StVO sei nicht zu entnehmen, dass vor 1997 erlassene Anordnungen automatisch mit Inkrafttreten der Änderung ihre Wirksamkeit verlören. Zudem sei in der Überprüfung der verkehrsrechtlichen Anordnungen nach Inkrafttreten der Änderung der StVO und Aufrechterhaltung der Anordnung der Erlass eines Zweitbescheids zu sehen, der sich von einer wiederholenden Verfügung dadurch unterscheidet, dass die Sach- und Rechtslage erneut geprüft und nicht lediglich eine bereits bestehende Anordnung wiederholt werde. Insbesondere bestünde bei einer wiederholenden Verfügung das Risiko, dass eine ggf. vorhandene Rechtswidrigkeit der bisherigen Verfügung fortgeführt werde, während ein Zweitbescheid zur Existenz einer „neuen“ Verfügung führe. Bedenken gegen den Erlass eines konkludenten Verwaltungsakts bestünden insoweit nicht. Diese Möglichkeit sehe Art. 37 Abs. 2 BayVwVfG vor. Dem Auffangtatbestand „in anderer Weise“ unterfielen insbesondere konkludent erlassene Verwaltungsakte, deren Inhalt sich 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, nachdem andernfalls die Verpflichtung bestanden hätte, es zu entfernen. Die umfangreichen Ausführungen des Klägers zur materiellen Rechtslage bzw. zu der Hilfsbegründung des Gerichts seien bei einem Prozessurteil fehl am Platz und gehörten allenfalls in eine Berufungsbegründung.

18

Im Übrigen weise die Rechtssache weder besondere rechtliche noch tatsächliche Schwierigkeiten auf. Sie habe auch keine grundsätzliche Bedeutung und es liege keine Divergenz vor. Das erstinstanzliche Urteil weiche insbesondere nicht von dem Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 22. April 2013 (11 B 12.2671) ab. 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 keine wesentlichen Teile des Klägervortrags unterschlagen. Es sei nicht verpflichtet gewesen, sich mit jedem einzelnen vorgetragenen Argument dezidiert im Urteil auseinanderzusetzen.

19

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

II.

20

Der Antrag auf Zulassung der Berufung hat keinen Erfolg.

21

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).

22

1. Aus dem Vorbringen des Klägers ergeben sich keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit der erstinstanzlichen Entscheidung (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO), 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).

23

Das Verwaltungsgericht ist zu Recht davon ausgegangen, dass die gemäß § 58 Abs. 2 VwGO einjährige Rechtsbehelfsfrist bei Klageerhebung abgelaufen und die Klage somit unzulässig war.

24

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).

25

Streitgegenstand ist die angeordnete Radwegbenutzungspflicht entlang der Ostseite der H1.straße ab der R. Straße bis zum Beginn der M1. Straße sowie entlang der Westseite der H1.straße ab der B1. Straße bis zum Beginn der M1. Straße und beidseits entlang der M1. Straße bis zum südlichen Knotenpunkt T. Straße/Z. Straße. Den aufgestellten Zeichen 237, 240 und 241 der Anlage 2 zur StVO liegen verkehrsrechtliche Anordnungen aus der Zeit vom 4. Januar 1961 bis 4. Mai 2007 zugrunde, die in den vorgelegten Behördenakten dokumentiert sind.

26

Auch soweit sie unter der Geltung einer allgemeinen Radwegbenutzungspflicht, d.h. vor dem 28. Februar 1971 nach § 27 StVO a.F. und vom 1. Januar 1976 bis 30. September 1998 nach § 2 Abs. 4 Satz 2 StVO a.F. getroffen worden sind, was für die große Mehrzahl der Anordnungen gilt, handelt es sich entgegen der Auffassung des Klägers hierbei um Verwaltungsakte im Sinne von Art. 35 Satz 2 BayVwVfG, die durch Aufstellung des jeweiligen Verkehrszeichens in dem streitgegenständlichen Straßenabschnitt bekannt gemacht worden sind.

27

Die verkehrsrechtlichen Anordnungen aus der Zeit vom 1. März 1971 bis 31. Dezember 1975 und nach dem 1. Oktober 1998, in der keine allgemeine Radwegbenutzungspflicht galt, hat der Kläger teils wegen fehlenden Bezugs zum Streitgegenstand oder fehlender Umsetzung für nicht relevant, teils aus materiellrechtlichen Gründen für nicht pflichtbegründend erachtet bzw. ihnen keine Radwegbenutzungspflicht entnommen. Schlüssige Gegenargumente, mit denen diesen Anordnungen - ungeachtet ihrer Rechtmäßigkeit - ihr Verwaltungsaktcharakter abgesprochen wird, ergeben sich weder aus dem Zulassungsantrag noch dem in Bezug genommenen „Bericht 4“ zum Schriftsatz vom 17. November 2014. Insoweit fehlt es an einer hinreichenden Darlegung im Sinne von § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO.

28

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).

29

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 Verwaltungsaktscharakter 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 sein Rechtsakt zugerechnet werden kann (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.

30

Die Anordnungen der Radwegbenutzungspflicht sind 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 der Verwaltungsakte (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.

31

Es ist daher nicht entscheidungserheblich, ob die Beklagte sämtliche verkehrsrechtlichen Anordnungen nach Inkrafttreten der sog. Fahrradnovelle zum 1. Oktober 1998 durch konkludenten Zweitbescheid erneuert hat, auch soweit sich dafür kein unmittelbarer Beleg in den vorgelegten Behördenakten finden lässt. Es besteht allerdings entgegen der Auffassung des Klägers kein Zweifel daran, dass die Beklagte nach Änderung der Rechtslage zahlreiche Anordnungen im Stadtgebiet geprüft und im Wege eines Zweitbescheids neu getroffen hat. Nach den Niederschriften der Arbeitsgruppe Radverkehr vom 18. Mai und 22. Juni 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 Allgemeinen Deutschen Fahrrad-Clubs e.V. (ADFC) und einer Empfehlungsliste der Verwaltung stattgefunden, die auch die wesentlichen Überlegungen zur Beibehaltung der Radwegbenutzungspflicht oder ihrer Änderung erkennen lässt. Die Niederschrift vom 18. Mai 1999 hält u.a. das Ergebnis der Beratung über die Aufrechterhaltung der Radwegbenutzungspflicht an der H1.straße fest. Ferner ergibt sich aus dem Akteninhalt, inwieweit die Ergebnisse der Arbeitsgruppe anschließend umgesetzt worden sind, wenn - anders als hinsichtlich der streitgegenständlichen Verkehrszeichen - eine Änderung der geltenden Regelungen beschlossen worden war. Hieraus ist klar ersichtlich, dass die Beklagte zumindest Teile der streitgegenständlichen Regelungen 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). Für diese Anordnungen ist damit aber 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.

32

Auch die Annahme des Verwaltungsgerichts, der Kläger sei mehr als ein Jahr vor Klageerhebung am 26. August 2011 den 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 die an den streitgegenständlichen Radstrecken aufgestellten 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 anderweitigen Angaben gemacht.

33

Da es, anders als der Kläger meint, für den Beginn der Klagefrist darauf ankommt, wann er sich zum ersten Mal den streitbefangenen Verkehrszeichen, die hier bis ins Jahr 2007 aufgestellt worden sind, 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 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, U.v. 23.9.2010 a.a.O. Rn. 18).

34

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).

35

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 verkehrsrechtlichen Anordnungen unter Geltung der allgemeinen Radwegbenutzungspflicht bloße Scheinverwaltungsakte oder wegen materieller Rechtswidrigkeit unwirksam und (zum Teil) wirksame Zweitbescheide nicht erlassen worden seien bzw. nicht hätten erlassen werden können. Die weiteren, ihrer Natur nach rhetorischen Fragen sind einer fallübergreifenden Klärung nicht zugänglich und ohne weiteres zu verneinen, ohne dass damit die in ihnen inzident enthaltenen Behauptungen zu bejahen wären.

36

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 ein Zurückverweisungsbeschluss überhaupt eine 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 entscheidungstragender Rechtssatz liegt nicht vor, 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 schon 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. Das Verwaltungsgericht war nicht anderer Auffassung als der Senat, sondern ist zu dem rechtlichen Schluss gelangt, dass es sich bei den streitgegenständlichen verkehrsrechtlichen Anordnungen um Verwaltungsakte handelte und der Kläger die entsprechenden Verkehrszeichen mehr als ein Jahr vor Klageerhebung wahrgenommen hat.

37

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.).

38

Das Verwaltungsgericht ist der klägerischen Auffassung von den sog. Scheinverwaltungsakten nicht gefolgt und hat Rechtsänderungen insbesondere im Hinblick darauf, dass die Beklagte die Radwegbenutzungspflicht nach der Radwegnovelle überprüft hat, hinsichtlich der Wirksamkeit der verkehrsrechtlichen Anordnungen für unerheblich gehalten. Vielmehr ist es 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. Aus „Bericht 4“ ist erkennbar, dass er verkehrsrechtliche Anordnungen aus der Zeit vor dem 28. Februar 1971 und vom 1. Januar 1976 bis 30. September 1998 bezüglich der Befristung für belanglos gehalten und auf

Untersuchungen und „Einstufungen“ daher verzichtet hat (vgl. Anmerkung 6.3 auf Seite 57). 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.

39

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 für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013 und folgt der Festsetzung durch das Verwaltungsgericht, gegen die der Kläger keine Einwendungen erhoben hat.

40

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).