

Gericht: Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg 5. Senat

Entscheidungsdatum: 02.03.2009

Aktenzeichen: 5 S 3047/08

Dokumenttyp: Beschluss

Normen: Art 19 Abs 4 GG, § 35 S 2 VwVfG BW, § 41 Abs 3 S 1 VwVfG BW, § 43 Abs 1 S 1 VwVfG BW, § 39 Abs 2 StVO ... mehr

Leitsatz

Die (regelmäßig einjährige) Frist für die Anfechtung eines Verkehrszeichens beginnt für alle Verkehrsteilnehmer unabhängig von ihrer konkreten Betroffenheit bereits mit dessen ordnungsgemäßer Aufstellung als einer besonderen Form der öffentlichen Bekanntgabe.

Verfahrensgang

vorgehend VG Karlsruhe, 8. Oktober 2008, Az: 4 K 1514/08, Urteil

Tenor

Der Antrag des Klägers auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Karlsruhe vom 08. Oktober 2008 - 4 K 1514/08 - wird abgelehnt.

Der Kläger trägt die Kosten des Zulassungsverfahrens.

Der Streitwert des Zulassungsverfahrens wird auf 5.000,-- EUR festgesetzt.

Gründe

Der auf ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des angegriffenen Urteils (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO), besondere rechtliche Schwierigkeiten der Rechtssache (§ 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO) und Divergenz (§ 124 Abs. 2 Nr. 4 VwGO) gestützte Antrag auf Zulassung der Berufung hat aus den vom Kläger dargelegten, nach § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO indes allein maßgeblichen Gründen keinen Erfolg.

1. Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit einer Gerichtsentscheidung sind begründet, wenn ein einzelner tragender Rechtssatz oder eine erhebliche Tatsachenfeststellung mit schlüssigen Gegenargumenten derart in Frage gestellt werden (vgl. BVerfG, Beschl. v. 23.06.2000 - 1 BvR 830/00 -, VBIBW 2000, 392), dass ein Erfolg der angestrebten Berufung nach den Erkenntnismöglichkeiten des Zulassungsverfahrens möglich erscheint (vgl. BVerwG, Beschl. v. 15.12.2003 - 7 AV 2.03 -, Buchholz 310 § 124 VwGO Nr. 32). Entsprechende Zweifel an der Richtigkeit des angegriffenen Urteils, mit dem die Anfechtungsklage des Klägers gegen zwei im Jahre 1991 noch auf Anordnung des Landratsamts Karlsruhe im nunmehrigen Zuständigkeitsbereich der Beklagten aufgestellte Verkehrszeichen (Zeichen 241 und 254) und den Widerspruchsbescheid des Regierungspräsidiums Karlsruhe vom 17.04.2008 bereits als unzulässig abgewiesen wurde, lassen sich der Antragsbegründung nicht entnehmen.

Soweit der Kläger beanstandet, dass das Verwaltungsgericht seine Klage bereits wegen eines - aufgrund der nicht gewährten einjährigen (vgl. § 58 Abs. 2 VwGO) Widerspruchsfrist - nicht ordnungsgemäß durchgeführten Vorverfahrens als unzulässig abgewiesen habe, führen seine hierzu gemachten Ausführungen auf keine ernstlichen Zweifel.

Die Argumentation des Klägers, dass Verkehrszeichen – entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts - nicht in Bestandskraft erwachsen könnten, weil die jeweilige – einjährige - Widerspruchsfrist nicht vor einer individuellen Betroffenheit des jeweiligen Verkehrsteilnehmers zu laufen beginne, beruht auf der früheren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, welche ersichtlich noch von einer Einzelbekanntgabe von Verkehrszeichen ausgegangen war (vgl. BVerwG, Urt. v. 09.06.1967 - VII C 18.66 -, BVerwGE 27, 181 <184>, Urt. v. 13.12.1979 – 7 C 46.78 -, BVerwGE 59, 221 <226>; so auch noch VGH Bad.-Württ., Urt. v. 17.09.1990 – 1 S 2805/89 -, NJW 1991, 1698; weiterhin an einer solchen festhaltend offenbar nur Nieders. OVG, Urt. v. 18.07.2006 - 12 LC 270/04 -, NJW 2007, 1609 <1610>), berücksichtigt indes nicht hinreichend die neuere - von den Obergerichten ganz überwiegend übernommene - Rechtsprechung dieses Gerichts, wonach Verkehrszeichen bereits durch ihre Aufstellung (vgl. §§ 39 Abs. 2 u. 2a, 45 Abs. 4 StVO) als eine besondere Form der öffentlichen Bekanntgabe bekanntgegeben werden (vgl. BVerwG, Urt. v. 11.12.1996 – 11 C 15.95 -, BVerwGE 102, 316; ebenso HessVGH, Urt. v. 20.08.1996 - 11 UE 284/96 -, NJW 1997, 1023; ebenso Senat, Urt. v. 14.08.2002 – 5 S 1608/02 -, NVwZ-RR 2003, 311 <312>; OVG SH, Urt. v. 19.03.2002 - 4 L 118/01 -, NVwZ-RR 2003, 647; Hamburg. OVG, Urt. v. 04.11.2003 -3 Bf 23/03 -, NordÖR 2004, 399; bereits VGH Bad.-Württ., Urt. v. 05.09.1988 – 3 S 838/88 -, NVwZ-RR 1990, 59 <60>; OVG Koblenz, Urt. v. 17.09.1985 – 7 A 5/85 -, DÖV 1986, 37). Davon ausgehend stellt das angegriffene Urteil lediglich eine konsequente Anwendung dieser neueren Rechtsprechung dar (ebenso HessVGH, Urt. v. 21.03.1999 – 2 UE 2346/96 -, NZV 1999, 397). Denn Sinn und Zweck einer öffentlichen Bekanntgabe bestehen gerade darin, dass sie für und gegen jedermann wirkt und zwar auch in die Zukunft gegenüber erst später betroffenen Personen (vgl. Stelkens in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG 7. A. 2008, § 41 Rn. 136, § 35 Rn. 333). Zu diesem entscheidungserheblichen Gesichtspunkt, auf den das Verwaltungsgericht zutreffend hingewiesen hat (vgl. UA, S. 4), verhält sich die Antragsbegründung nicht. Diese erschöpft sich vielmehr in der Interpretation verschiedener, teilweise aus dem Zusammenhang gerissener Wendungen in den von ihr als Beleg für ihre Rechtsauffassung herangezogen Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts anstatt sich mit dem rechtlichen Ausgangspunkt der neueren Rechtsprechung - nämlich der Zulässigkeit einer öffentlichen Bekanntgabe von Verkehrszeichen - und den sich aus einer solchen allgemein ergebenden verwaltungsverfahrensrechtlichen Wirkungen auseinanderzusetzen. Auch der Vorschrift des § 43 Abs. 1 Satz 1 LVwVfG, auf den der Kläger der Sache nach abhebt, wonach ein Verwaltungsakt auch gegenüber demjenigen, der von ihm betroffen wird, (erst) in dem Zeitpunkt wirksam wird, in dem er ihm bekannt gegeben wird, lässt sich vor dem Hintergrund der nach § 41 Abs. 3 Satz 1 LVwVfG möglichen öffentlichen Bekanntgabe nicht entnehmen, dass es ungeachtet einer bereits erfolgten öffentlichen Bekanntgabe einer nochmaligen - individuellen - Bekanntgabe an solche Personen bedürfte, welche zunächst – etwa durch ihren anderweitigen Wohnsitz - noch nicht konkret betroffen waren (vgl. hierzu Stelkens, a.a.O., § 41 Rn. 136). Dass das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 11.12.1996 - zumindest bei Verkehrszeichen - von einer solchen, auf die bereits konkret Betroffenen beschränkten Wirkung einer öffentlichen Bekanntgabe ausgegangen wäre, zeigt der Kläger nicht auf und lässt sich dem Urteil auch nicht entnehmen. Vielmehr erhellt aus dem Hinweis auf die Wirkung vergleichbarer anderer öffentlicher Bekanntmachungen, dass sich das Bundesverwaltungsgericht durchaus der mit der Annahme einer öffentlichen Bekanntgabe - aufgrund deren, soweit ersichtlich, allgemein anerkannten Wirkungen - verbundenen Konsequenz für die Anfechtbarkeit bewusst gewesen war. Dass es dennoch weiterhin davon ausgegangen wäre, dass die Anfechtungsfrist erst mit der erstmaligen Betroffenheit eines Verkehrsteilnehmers zu laufen beginne (so aber Hamburg. OVG, Urt. v. 04.11.2002 – 3 Bf 23/02 -, NZV 2003, 351), mithin dann, „wenn dieser sich (erstmalig) der Regelung des Verkehrszeichens gegenüber sieht“ (vgl. Urt. v. 13.12.1979, a.a.O.), kann daher nicht angenommen werden. Letzteres war auch in dem zugrunde liegenden Sachverhalt, bei dem erst nach Abstellen eines Pkws mobile Halteverbotsschilder aufgestellt wurden, ungeachtet dessen, dass auch ein solcher Verkehrsteilnehmer Adressat der getroffenen Anordnung war, nicht der Fall. Den vom Kläger angeführten Passus im Urteil vom 13.12.1979, dass „damit für ihn die Anfechtungsfrist zu laufen beginnt“, hat das Bundesverwaltungsgericht dem entspre-

chend in seinem Urteil vom 11.12.1996 auch nicht aufgegriffen. Dass es sich hierbei nicht ausdrücklich zur Anfechtbarkeit verhielt, lässt sich ohne Weiteres damit erklären, dass keine Veranlassung bestand, sich zu der vom vormals zuständigen 7. Senat vertretenen Auffassung ausdrücklich in Widerspruch zu setzen. Auch aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 21.08.2003 – 3 C 15.03 – (Buchholz 310 § 42 Abs. 2 VwGO Nr. 19) kann der Kläger für sich nichts herleiten. In diesem hat sich der nunmehr zuständige 3. Senat, worauf bereits das Verwaltungsgericht zutreffend hingewiesen hat, lediglich zur Widerspruchs- bzw. Klagebefugnis (§ 42 Abs. 2 VwGO) eines Verkehrsteilnehmers verhalten. Lediglich in diesem Zusammenhang hat das Bundesverwaltungsgericht ausgeführt, dass der dortige Kläger durch ein einmaliges bzw. mehrmaliges Befahren der Straße mit einem Fahrrad zum Adressaten des Verkehrszeichens geworden und damit in rechtlich beachtlicher Weise belastet worden sei.

Ist aber von einer durch ordnungsgemäße Aufstellung der Verkehrszeichen bereits erfolgten wirksamen (öffentlichen) Bekanntgabe auszugehen, hatte auch die nach §§ 70 Abs. 2, 58 Abs. 2 VwGO einjährige Widerspruchsfrist des § 70 Abs. 1 Satz 1 VwGO zu laufen begonnen (zutreffend HessVGH, Beschl. v. 05.03.1999 – 2 TZ 4591-98 -, NJW 1999, 1651 <1652>). Diese beginnt mit der Bekanntgabe eines Verwaltungsakts und nicht mit dem Zeitpunkt einer etwa erst späteren, erstmaligen (konkreten) Betroffenheit. Anderes lässt sich - wie ausgeführt - auch dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 11.12.1996 nicht entnehmen.

Inwiefern diese vom Verwaltungsgericht gezogene - letztlich zwingende - Konsequenz mit der Garantie effektiven Rechtsschutzes (vgl. Art. 19 Abs. 4 GG) unvereinbar wäre, vermag der Senat nicht zu erkennen. Solches kann auch nicht den vom Kläger angeführten Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts entnommen werden. Zwar trifft es zu, dass eine rechtzeitige Anfechtung von Verkehrszeichen für noch nicht konkret, sondern nur potentiell betroffene Verkehrsteilnehmer an der erforderlichen Klagebefugnis (§ 42 Abs. 2 VwGO) scheiterte, jedoch ist ein effektiver Rechtsschutz auch nach Ablauf der einjährigen Widerspruchsfrist möglich. Ob dies bereits aus der – allerdings im Hinblick auf die damit entwerteten Funktionen der öffentlichen Bekanntgabe zweifelhaften (vgl. Stelkens, a.a.O., § 41 Rn. 141) - Anwendung der Vorschriften über die Wiedereinsetzung in den vorigen Stand folgt (vgl. insbes. § 60 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1, 3 u. 4 und Abs. 3 VwGO; hierzu etwa Rinze, NZV 1999, 399), kann hier dahinstehen. Jedenfalls stünden den erst später Betroffenen Ansprüche auf ein Wiederaufgreifen des Verfahrens nach pflichtgemäßem Ermessen zu (vgl. §§ 51 Abs. 5, 48, 49 LVwVfG). Solche hatte auch der Kläger der Sache nach zunächst hilfsweise geltend gemacht, allerdings nicht mehr weiter verfolgt.

Dass der Hessische Verwaltungsgerichtshof mit seinem Urteil vom 31.03.1999 (a.a.O.) „in Wirklichkeit ganz anders“ entschieden hätte, trifft ersichtlich nicht zu. Die vom Kläger aus dem Zusammenhang gerissenen Wendungen betrafen allein den vom Gerichtshof zugelassenen – hier jedoch nicht einschlägigen - „Ausnahmefall, dass eine Verkehrsregelung ohne Änderung des sie verkörpernden Verkehrszeichens inhaltlich geändert wird“. Insofern ist der vom Kläger für seine gegenteilige Ansicht angeführte Beschluss desselben Gerichtshofs vom 29.10.2007 – 2 ZU 1864/06 - (NZV 2008, 423), der seine eigene neuere (und zutreffende) Rechtsprechung (Urt. v. 05.03.1999 – 2 TZ 4591-98 und Urt. v. 31.03.1999, a.a.O.) ignoriert, nicht verständlich.

2. Die Rechtssache weist auch keine besonderen rechtlichen Schwierigkeiten i. S. des § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO) auf. Soweit der Kläger solche damit zu begründen versucht, dass die Betroffenheit des Bürgers als notwendige Voraussetzung für einen Fristbeginn offenbar nicht einfach von der (lediglich) entbehrlichen Kenntnisnahme zu unterscheiden sei, unterstellt er, dass es ungeachtet einer bereits erfolgten öffentlichen Bekanntgabe noch auf den Zeitpunkt einer etwa erst späteren - konkreten - Betroffenheit ankäme. Insoweit sind jedoch keine durchgreifenden Zulassungsgründe dargetan. Allein der Umstand, dass die Interpretation der vom Kläger angeführten Urteile des Bundesverwaltungsgerichts offenbar Mühe zu machen

scheint (vgl. etwa die Fehlzitate bei Hentschel/König/Dauer, StVR, 40. A. 2009, § 41 Rn. 247; Jagow/Burmann/Heß, StVR, 20. A. 2008, § 39 Rn. 9a), vermag noch auf keine besonderen rechtlichen Schwierigkeiten der vorliegenden Rechtssache zu führen.

3. Auch die erhobene Divergenzrüge (§ 124 Abs. 2 Nr. 4 VwGO) rechtfertigt eine Zulassung der Berufung nicht. Eine zur Zulassung der Berufung führende Divergenz ist nur dann hinreichend dargelegt, wenn der Antragsteller einen inhaltlich bestimmten, die angefochtene Entscheidung tragenden abstrakten Rechtssatz oder eine grundsätzliche, der Verallgemeinerung fähige entscheidungserhebliche Tatsachenfeststellung des Verwaltungsgerichts benennt und aufzeigt, dass das Verwaltungsgericht damit einem in der Rechtsprechung eines der erwähnten Gerichte in Anwendung derselben Rechtsvorschrift aufgestellten Rechtssatz bzw. einem getroffenen verallgemeinerungsfähigen Tatsachensatz widersprochen hat (vgl. BVerwG, Urt. v. 19.08.1997 - 7 B 261.97 -, Buchholz 310 § 133 (n.F.) VwGO Nr. 26).

0Der Kläger bezeichnet zwar sinngemäß den von ihm letztlich beanstandeten Rechtssatz des Verwaltungsgerichts, nämlich dass die Rechtsmittelfrist gegen ein Verkehrszeichen allgemein mit dessen (ordnungsgemäßer) Aufstellung zu laufen beginne und nach Ablauf eines Jahres ende (UA, S. 5), doch die ihm gegenüber gestellten Rechtssätze sind vom Bundesverwaltungsgericht in seinen neueren, indes allein maßgeblichen Entscheidungen so bzw. in dem Zusammenhang, in welchen sie der Kläger stellt, tatsächlich nicht aufgestellt worden. Soweit der Kläger auf den noch im Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 13.12.1979 aufgestellten Rechtssatz verweist, wonach die Anfechtungsfrist für einen Verkehrsteilnehmer erst zu laufen beginne, „wenn er sich (erstmalig) der Regelung des Verkehrszeichens gegenüber sieht“, war dieser nicht tragend gewesen; die Jahresfrist wäre ersichtlich auch dann eingehalten gewesen, wenn diese bereits mit Aufstellung des Verkehrszeichens zu laufen begonnen hätte. Eine Zulassung käme aber auch deswegen nicht in Betracht, weil diesem Rechtssatz noch die Annahme zugrunde lag, Verkehrszeichen würden im Wege der Einzelbekanntgabe bekannt gegeben. Diese Auffassung wurde jedoch vom 11. Senat inzwischen aufgegeben; dessen Annahme einer öffentlichen Bekanntgabe wird, wie die ausdrückliche Bezugnahme auf diese Rechtsprechung im Urteil vom 21.08.2003 erhellt, auch vom nunmehr für Verkehrsrecht zuständigen 3. Senat geteilt. Insofern wäre die geltend gemachte Divergenz zu dem seinerzeit vom 7. Senat aufgestellten Rechtssatz durch die zwischenzeitlich ergangenen Urteile überholt (vgl. hierzu auch BVerwG, Urt. v. 05.06.1986 – 3 C 14.85 -, BVerwGE 74, 251).

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO, die Festsetzung des Streitwerts auf §§ 47 Abs. 1 und 3, 52 Abs. 2 GKG.

Der Beschluss ist unanfechtbar.