

§§ 35, 41, 43 VwVfG; § 45 StVO; §§ 42, 58, 70, 74 VwGO

## Frist für die Anfechtung eines Verkehrszeichens

BVerwG, Urt. v. 23.09.2010 – BVerwG 3 C 37.09

### Fall

Die zuständige Landesbehörde hatte auf zwei Streckenabschnitten der im Land L verlaufenden Autobahn A 8 von jeweils rund 30 km Länge Lkw-Überholverbote angeordnet. Diese Streckenabschnitte weisen erhebliche Höhenunterschiede auf, die dazu führen, dass die erforderlichen Haltesichtweiten nicht erreicht werden. Außerdem verfügt die Autobahn in diesem Bereich über keinen Standstreifen. Hinzu kommen ein überdurchschnittliches Verkehrsaufkommen und eine überdurchschnittliche Unfallrate.

Die Überholverbote werden zum Teil durch eine Streckenbeeinflussungsanlage (SBA) und zum Teil durch starre Verkehrszeichen angezeigt. Die SBA war am 01.03.2000 zunächst probeweise in Betrieb genommen worden. Seit April 2000 wurden die Lkw-Überholverbote erst ab einem Aufkommen von 4.000 Pkw/h angezeigt; seit dem 06.10.2000 werden die Lkw-Überholverbote bereits dann angezeigt, wenn eine Verkehrsstärke von 2.700 Pkw/h und ein Lkw-Anteil von 15% erreicht werden. Die starren Verkehrszeichen sind seit dem Jahr 1996 aufgestellt; am 07.08.2001 wurde bei den starren Verkehrsschildern das Zusatzschild „nur für Lkw von über 7,5 t“ entfernt.

K führt mit einem Lkw mit einem Gesamtgewicht von unter 7,5 t Transporte u.a. über die genannten Streckenabschnitte durch. Gegen die Anordnung des Lkw-Überholverbotes durch die SBA und die starren Verkehrsschilder hat K am 21.08.2001 Widerspruch eingelegt, über den bislang nicht entschieden ist. Er ist der Ansicht, dass die Voraussetzungen für die Anordnung des Lkw-Überholverbotes nicht vorlägen und als milderer Mittel die Anordnung von Höchstgeschwindigkeiten für alle Verkehrsteilnehmer hätte gewählt werden müssen. Nach Einlegung des Widerspruchs wurden bestimmte starre Verbotsschilder durch sog. Prismenwender (Wechselverkehrszeichen) ersetzt.

Am 18.07.2003 hat K gegen die durch die SBA, die starren Verkehrsschilder und die Prismenwender angeordneten Überholverbote Klage vor dem VG erhoben. Die Behörde hält die Klage für unzulässig: Gegen die Anordnung des Lkw-Überholverbotes durch die Prismenwender fehle es an der Einlegung eines Widerspruchs; im Übrigen sei der Widerspruch verfristet. K ist der Ansicht, sein Widerspruch sei fristgerecht, auch wenn er die Verkehrsregelungen seit ihrer jeweiligen Anordnung kenne, weil die Rechtsbehelfsfrist gegen Verkehrszeichen jeweils erneut zu laufen beginne, wenn sich der Verkehrsteilnehmer demselben Verkehrszeichen ein weiteres Mal gegenüber sieht.

Ist die Klage zulässig?

**Hinweise:** Das Land L hat von den Ermächtigungen in § 61 Nr. 3, § 68 Abs. 1 S. 2 und § 78 Abs. 1 Nr. 2 VwGO keinen Gebrauch gemacht. Die Vorschriften des im Lande L geltenden LVwVfG entsprechen inhaltlich den Vorschriften des VwVfG des Bundes.

### Entscheidung

Die Klage vor dem VG ist zulässig, wenn die Sachentscheidungsvoraussetzungen gegeben sind.

### Leitsätze

1. Die Bekanntgabe von Verkehrsverboten und -geboten erfolgt nach den bundesrechtlichen (Spezial-)Vorschriften der StVO durch Aufstellen des Verkehrsschildes (vgl. insbesondere § 39 Abs. 1 und § 45 Abs. 4 StVO). (Bestätigung der Rspr.)
2. Mit Blick auf die Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 GG beginnt jedoch die (regelmäßig) einjährige Frist für die Anfechtung eines durch Verkehrszeichen bekannt gegebenen Verkehrsverbotes für einen Verkehrsteilnehmer erst dann zu laufen, wenn er zum ersten Mal auf das Verkehrszeichen trifft.
3. Andererseits wird die Frist für ihn nicht erneut ausgelöst, wenn er sich dem Verkehrszeichen später ein weiteres Mal gegenüber sieht.

(Leitsätze des Bearbeiters)

### I. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs

Mangels aufdrängender Zuweisung richtet sich die Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs nach § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO. Eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit ist gegeben, weil die Anordnung der Verkehrsbeschränkungen auf der öffentlich-rechtlichen Vorschrift des § 45 StVO beruht. Die Streitigkeit ist nicht verfassungsrechtlicher Art und auch keinem anderen Gericht zugewiesen.

### II. Statthafte Klageart

K wendet sich gegen die durch Verkehrszeichen angeordneten Lkw-Überholverbote. Statthafte Klageart ist die **Anfechtungsklage** gemäß § 42 Abs. 1, 1. Fall VwGO, weil Verkehrszeichen, die Verkehrsverbote und -gebote anordnen, Verwaltungsakte in der Form einer Allgemeinverfügung i.S.d. § 35 S. 2, 3. Fall VwVfG sind.

### III. Besondere Sachentscheidungs Voraussetzungen

**1.** Die gemäß **§ 42 Abs. 2 VwGO** erforderliche Klagebefugnis ist gegeben, wenn die Möglichkeit besteht, dass K durch die angegriffenen Verwaltungsakte in seinen Rechten verletzt ist. Da K mit einem Lkw Transporte über die streitigen Streckenabschnitte der Autobahn durchführt, ist er Adressat der dort angeordneten Lkw-Überholverbote. Damit besteht zumindest die Möglichkeit einer Verletzung von Art. 2 Abs. 1 GG.

#### 2. Vorverfahren

**a)** Gemäß § 68 Abs. 1 S. 1 VwGO ist vor Erhebung der Anfechtungsklage – vorbehaltlich landesrechtlicher Ausnahmen gemäß § 68 Abs. 1 S. 2, 1. Halbs. VwGO – die **Durchführung** eines Vorverfahrens **erforderlich**. Gegen die Anordnung der Überholverbote durch die SBA und die starren Verkehrszeichen hat K Widerspruch erhoben. Fraglich ist, ob K auch nochmals gegen die spätere Anordnung der Überholverbote durch die Prismenwender hätte Widerspruch einlegen müssen.

*„[11] Die Annahme des Berufungsgerichts, die Klagen seien wegen fehlender Widerspruchseinlegung unzulässig, soweit sie sich gegen die durch Prismenwender bekannt gegebenen Überholverbote richteten, steht nicht im Einklang mit Bundesrecht. Das Berufungsgericht hat insoweit die Reichweite von § 68 Abs. 1 VwGO verkannt. [12] Zwar trifft es zu, dass der Kläger in seinem Widerspruch ... als Gegenstand seines Rechtsbehelfs nur die Anordnung von Überholverboten durch die Verkehrsbeeinflussungsanlage und starre Verkehrszeichen genannt hat. Doch wird aus seinem Vorbringen deutlich, dass er die in den genannten Streckenabschnitten geltenden Lkw-Überholverbote ungeachtet ihrer Bekanntmachungsform insgesamt beseitigt wissen will. Wurden nach der Einlegung des Widerspruchs starre Verkehrsschilder durch Prismenwender ersetzt, mit denen ebenfalls Lkw-Überholverbote bekannt gegeben wurden, war die erneute Einleitung eines Widerspruchsverfahrens entbehrlich, da der Streitstoff im Wesentlichen der Gleiche blieb (...). Andernfalls müsste der Widerspruchsführer die von ihm angegriffenen Verkehrszeichen und deren Bekanntmachungsform unter ständiger Kontrolle halten, um zu vermeiden, dass eventuelle Nachfolgeregelungen in Bestandskraft erwachsen. Das kann von ihm mit Blick auf den nach Art. 19 Abs. 4 GG gebotenen effektiven Rechtsschutz nicht erwartet werden.“*

**b)** Der mithin sämtliche Lkw-Überholverbote erfassende **Widerspruch** des K muss **ordnungsgemäß**, vor allem form- und fristgemäß eingelegt worden sein. Gemäß § 70 Abs. 1 S. 1 VwGO ist der Widerspruch innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe des VA zu erheben. (Entsprechendes gilt nach § 74 Abs. 1 S. 2 VwGO, wenn ein Vorverfahren nicht stattfindet).

Im Hinblick auf Art. 2 Abs. 1 GG kann jeder Verkehrsteilnehmer geltend machen, dass die gesetzlichen Voraussetzungen für die (auch ihn treffende) Verkehrsbeschränkung nicht gegeben seien. Eine Verletzung der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) scheidet dagegen von vornherein aus, weil die Lkw-Überholverbote keine berufsregelnde Tendenz aufweisen (BVerwG a.a.O. Rdnr. 48).



**aa)** Die **Bekanntgabe** von Verkehrsverboten und -gebieten erfolgt nach den bundesrechtlichen (Spezial-)Vorschriften der StVO **durch Aufstellen des Verkehrsschildes** (vgl. § 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, sind sie wirksam (§ 43 VwVfG) und äußern ihre Rechtswirkung gegenüber jedem von der Regelung betroffenen Verkehrsteilnehmer, gleichgültig, ob er das Verkehrszeichen tatsächlich wahrnimmt oder nicht (grundlegend BVerwGE 102, 316, 318).

**bb)** Im Regelfall ist die Bekanntgabe nicht nur Auslöser für die Wirksamkeit des VA (§ 43 VwVfG), sondern auch Auslöser der **Rechtsbehelfsfristen** nach §§ 70 Abs. 1 S. 1, 74 Abs. 1 S. 2 VwGO. Das hätte zur Folge, dass die Frist für die Anfechtung eines Verkehrszeichens für alle Verkehrsteilnehmer (mangels ordnungsgemäßer Rechtsbehelfsbelehrung gemäß § 58 Abs. 2 VwGO regelmäßig) ein Jahr nach Aufstellung des Verkehrszeichens endet. Verkehrsteilnehmer, die von einer Verkehrsregelung (etwa infolge eines Umzugs) erst später konkret betroffen werden, hätten keine Anfechtungsmöglichkeit mehr (vgl. VGH BW JZ 2009, 738 f. und dazu kritisch BVerfG RÜ 2009, 807).

**cc)** Allerdings könnte es mit Blick auf die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG erforderlich sein, die Frist für die Anfechtung von Verkehrsregelungen abweichend von der (die Wirksamkeit des VA begründenden) Bekanntgabe durch Aufstellung zu bestimmen.

„[16] [Mit der Wirksamkeit des Verkehrszeichens gegenüber allen Verkehrsteilnehmern] ist nicht gesagt, dass auch die Anfechtungsfrist gegenüber jedermann bereits mit dem Aufstellen des Verkehrszeichens in Gang gesetzt wird. Diese Frist wird vielmehr erst dann ausgelöst, wenn sich der betreffende Verkehrsteilnehmer erstmals der Regelung des Verkehrszeichens gegenüber sieht. Jedes andere Verständnis geriete in Konflikt mit der Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 GG, die es verbietet, den Rechtsschutz in unzumutbarer, durch Sachgründe nicht mehr zu rechtfertigender Weise zu erschweren. Liefere die Anfechtungsfrist für jedermann schon mit dem Aufstellen des Verkehrsschildes, könnte ein Verkehrsteilnehmer, der erstmals mehr als ein Jahr später mit dem Verkehrszeichen konfrontiert wird, keinen Rechtsschutz erlangen; denn bis zu diesem Zeitpunkt war er an der Einlegung eines Rechtsbehelfs mangels individueller Betroffenheit (§ 42 Abs. 2 VwGO) gehindert, danach würde ihm der Ablauf der einjährigen Anfechtungsfrist entgegengehalten. Dieses Rechtsschutzdefizit wird auch durch die Möglichkeit, ein Wiederaufgreifen des Verfahrens zu beantragen, nicht in der verfassungsrechtlich gebotenen Weise ausgeglichen, dies schon wegen der besonderen Voraussetzungen, die § 51 VwVfG an einen solchen Rechtsbehelf stellt.

[17] ... Dass in dem Urteil aus dem Jahre 1996 [BVerwGE 102, 316] die Bekanntgabe nach den Vorschriften der Straßenverkehrs-Ordnung als eine besondere Form der öffentlichen Bekanntmachung bezeichnet wird, zwingt ebenso wenig zu dem Schluss, dass auch die Anfechtungsfrist für jedermann mit dem Aufstellen des Verkehrszeichens zu laufen beginnt; denn es handelt sich – wie dort zutreffend ausgeführt wird – um eine ‚besondere‘ Form der öffentlichen Bekanntmachung, die von der Wirkung anderer Formen öffentlicher Bekanntmachung durchaus abweichen kann.“

**dd)** Art. 19 Abs. 4 GG zwingt indessen **nicht** auch zu der Annahme, dass die Rechtsbehelfsfrist **immer neu zu laufen beginnt**, wenn sich der Verkehrsteilnehmer demselben Verkehrszeichen wieder gegenüber sieht.

„[18] Entgegen der Auffassung des Klägers beginnt die gemäß § 58 Abs. 2 VwGO einjährige Rechtsbehelfsfrist allerdings nicht erneut zu laufen, wenn sich derselbe Verkehrsteilnehmer demselben Verkehrszeichen ein weiteres Mal gegenüber sieht.

Zu den unterschiedlichen Anforderungen des „Sichtbarkeitsgrundsatzes“ bei Regelungen des fließenden und des ruhenden Verkehrs vgl. RÜ 2010, 262.

Verkehrsteilnehmer, die von einer Verkehrsregelung erst später konkret betroffen werden, sind damit nicht rechtsschutzlos gestellt. Auch nach Ablauf der Anfechtungsfrist hat jeder von dem Verkehrszeichen nachteilig Betroffene einen Anspruch auf Wiederaufgreifen des Verfahrens nach § 51 Abs. 1 Nr. 1 VwVfG, wenn sich seit Aufstellung des Verkehrsschildes die Sach- und Rechtslage (etwa bei Änderung der Verkehrssituation) derart ändert, dass es jetzt nicht mehr hätte aufgestellt werden dürfen. Könnte das Verkehrsschild auf Grund nachträglicher Änderung der Sach- oder Rechtslage heute nicht mehr aufgestellt werden, besteht nach § 49 Abs. 1 VwVfG zudem zumindest ein Anspruch des Betroffenen auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über die Aufhebung (vgl. Stelkens NJW 2010, 1148).

*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. Kommt der Verkehrsteilnehmer erneut an diese Stelle, hat das Verkehrszeichen für ihn nur eine erinnernde Funktion. Daraus, dass Verkehrszeichen gleichsam an die Stelle von Polizeivollzugsbeamten treten ... , kann der Kläger nichts anderes herleiten. Trotz der Funktionsgleichheit und wechselseitigen Vertauschbarkeit einer Verkehrsregelung durch Verkehrszeichen einerseits und durch Polizeibeamte andererseits unterscheiden sie sich dadurch, dass Verkehrszeichen die örtliche Verkehrssituation regelmäßig dauerhaft regeln ... .“*

**ee)** Fraglich ist, ob der **Widerspruch** des K vom 21.08.2001 gemessen an diesen Grundsätzen **fristgerecht** war.

**(1)** Bei den durch die SBA angeordneten Lkw-Überholverböten ist nicht auf den Probetrieb ab 01.03.2000 und die erste Regelung ab April 2000, sondern auf die geänderte Regelung seit dem 06.10.2000 abzustellen.

*„[19] Dagegen begann mit der Änderung der Ein- und Ausschaltwerte an der Streckenbeeinflussungsanlage zum 6. Oktober 2000 ... die einjährige Rechtsmittelfrist neu zu laufen. Denn von da an ging die Anzeige des Zeichens 277 auf eine wesentliche Änderung der dem Lkw-Überholverbot zugrunde liegenden verkehrrechtlichen Anordnung zurück, was nach außen zur Bekanntgabe eines neuen Verwaltungsaktes führt.“*

**(2)** Auch bei den starren Verkehrsschildern ist nicht auf den Zeitpunkt 1996, sondern auf die Änderung der Beschilderung am 07.08.2001 abzustellen.

*„[19] ... Auch soweit nach den Feststellungen des Berufungsgerichts am 7. August 2001 an starr angebrachten Verkehrszeichen 277 die Zusatzschilder entfernt wurden, mit denen das Lkw-Überholverbot auf Fahrzeuge mit einem Gesamtgewicht von mehr als 7,5 t beschränkt worden war, liegt darin eine Neuregelung, für die der Lauf der Rechtsmittelfrist neu zu bestimmen ist.“*

Damit war der Widerspruch des K fristgerecht.

**c)** Auf den **Erllass des Widerspruchsbescheides** musste K nicht warten, weil die Behörde den Widerspruch ohne sachlichen Grund nicht innerhalb von drei Monaten beschieden hat (§ 75 VwGO).

**3.** Im Fall des § 75 VwGO gilt keine **Frist**, innerhalb derer die Klage spätestens erhoben sein müsste. In Betracht kommt allenfalls eine Verwirkung des Klagerrechts, für deren Voraussetzungen hier nichts ersichtlich ist.

**4. Richtiger Klagegegner** ist gemäß **§ 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO** das Land L.

**IV.** K ist gemäß § 61 Nr. 1, 1. Fall VwGO, das Land L als juristische Person des öffentlichen Rechts gemäß § 61 Nr. 1, 2. Fall VwGO **beteiligtenfähig**. K ist gemäß § 62 Abs. 1 Nr. 1 VwGO prozessfähig, die **Prozessfähigkeit** des Landes L richtet sich nach § 62 Abs. 3 VwGO.

**Ergebnis:** Die Klage ist zulässig.

---

Im Ergebnis waren die Verkehrsbeschränkungen nach § 45 Abs. 9 S. 2 StVO aufgrund der besonderen örtlichen Verhältnisse und der überdurchschnittlichen Unfallrate zu Recht angeordnet worden. Die von K als milderes Mittel vorgeschlagene allgemeine Geschwindigkeitsbeschränkung hat das BVerwG wegen der damit verbundenen erheblichen Einschränkung für einen weitaus größeren Adressatenkreis verworfen.

**Robert Gründer**