

Titel:

Kein Anspruch auf Beibehaltung einer bestehenden Anliefermöglichkeit für Gewerbebetrieb

Normenketten:

VwGO § 123 Abs. 1 S. 1

BayStrWG Art. 14 Abs. 3, Art. 17 Abs. 1, Abs. 2 S. 1

GG Art. 14 Abs. 1

BayVwVfG Art. 36 Abs. 2 Nr. 4

Leitsätze:

1. Wegen der Bezogenheit des Eilantrags auf die Hauptsache darf eine Prognose über die voraussichtlichen Erfolgsaussichten auch über den jetzigen Zeitpunkt hinaus angestellt werden. Dabei ist schon im jetzigen Zeitpunkt zu berücksichtigen, dass die Behörde bis zur Entscheidung in der Hauptsache eine Rechtsposition im Rahmen eines Aufhebungsverfahrens bescheidsmäßig entziehen kann und wird. (Rn. 56) (redaktioneller Leitsatz)

2. Der Anliegergebrauch schützt die besondere Beziehung des Anliegers zur Straße nicht uneingeschränkt. So gewährleistet er keinen optimalen Zugang zum Grundstück, sondern nur einen Anspruch auf eine nach den jeweiligen Umständen zumutbare Erreichbarkeit. Vor Einschränkungen oder Erschwernissen bei den Zufahrtsmöglichkeiten etwa aufgrund der besonderen örtlichen Lage des Grundstücks vermag er deshalb keinen Schutz zu gewähren, solange die Straße als Verkehrsmittler erhalten bleibt. (Rn. 68) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Kein Anordnungsanspruch wegen fehlender Erfolgsaussichten in der Hauptsache, Beseitigung/Verlegung einer als Lieferzone genutzten Haltebucht, Reichweite des Bestandsschutzes einer Baugenehmigung, Anlieferkonzept als Bestandteil einer Baugenehmigung, Vertrauensschutz, Anliegergebrauch, Zufahrt, Gewerbebetrieb, Anliefermöglichkeit, Unterlassungsanspruch, Auflage, Baugenehmigung, Abwägung

Rechtsmittelinstanz:

VGH München, Beschluss vom 10.08.2021 – 8 CE 21.1989

Tenor

I. Der Antrag wird abgelehnt.

II. Die Kosten des Verfahrens trägt die Antragstellerin.

III. Der Streitwert wird auf 3.750 EUR festgesetzt.

Gründe

I.

1

Die Antragstellerin begehrt im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes die Unterlassung der Verlegung einer als Lieferzone genutzten Haltebucht bis zur rechtskräftigen Entscheidung in der Hauptsache, hilfsweise die vorläufige Herstellung einer neuen Anlieferungszone anstelle der bisher als Lieferzone genutzten Haltebucht.

2

Die Antragstellerin betreibt auf Basis einer Baugenehmigung vom 23. August 2018 einen Lebensmitteleinzelhandelsmarkt in der ...straße 8,, Fl.-Nr. ... der Gemarkung Die streitgegenständliche Haltebucht liegt vor den Gebäuden ...straße 8 und 10. Südöstlich des Gebäudes ...straße 10 mündet die ...straße in die ...straße. Die ...straße und die ...straße sind als Ortsstraßen gewidmet. Straßenbaulastträger ist die Antragsgegnerin.

3

Um die Situation für den Rad- und Fußverkehr in der ...straße zu verbessern, fanden ab 2017 in den zuständigen Referaten der Antragsgegnerin Abstimmungsgespräche und Untersuchungen statt. Nach Vorarbeiten der Verwaltung wurde das Kreisverwaltungsreferat mit Beschluss des Stadtrats der Antragsgegnerin am 21. Februar 2018 (Bl. 20 ff. BA) gebeten, die Ladezone zwischen dem Anwesen ...straße 6 und der ...straße zur Vergrößerung der Flächen für den Fuß- und Radverkehr aufzuheben und für den Lieferverkehr einen Ersatz durch Beschilderung in der ...straße in entsprechender Länge anzuordnen. Das Baureferat wurde gebeten, die damit verbundenen baulichen Maßnahmen entsprechend umzusetzen.

4

Am 29. März 2018 stellte die Antragstellerin einen Antrag auf Genehmigung der Nutzungsänderung des Gebäudes ...str. 8 von Restaurant zu Einzelhandel. Das für den Straßenverkehr zuständige Kreisverwaltungsreferat der Antragsgegnerin teilte auf Anfrage der Lokalbaukommission hierzu am 27. Juli 2018 (Bl. 51 f. BA) mit, dass für die Belieferung des geplanten Einzelhandels auf Privatgrund keine Anlieferzone vorhanden sei. Es werde gebeten, den Bauherrn darauf hinzuweisen, dass Halteverbote stets nur im Interesse der Sicherheit und Ordnung des öffentlichen Verkehrs verfügt würden. Außerdem wurde darauf hingewiesen, dass ein reibungsloses Beliefern auch bei Einrichten einer „Ladezone“ auf öffentlichem Grund nicht garantiert werden könne. Dem Bauvorhaben werde aus verkehrlicher Sicht gerade noch zugestimmt. Das Anlieferkonzept sei zu begrüßen. Das Lieferkonzept besagt zum zeitlichen Ablauf, dass die morgendliche Anlieferung für das Zeitfenster zwischen 6 und 7 Uhr geplant sei. Die weitere Anlieferung am Abend sei für das Zeitfenster zwischen 20 und 21 Uhr geplant. Bei größerem Warenbedarf könne eine dritte Anlieferung nötig werden. Diese würde dann für ein Zeitfenster von ca. 11 bis 13 Uhr geplant. Die Belieferung laufe laut Anlieferkonzept so ab, dass das Lieferfahrzeug die Haltebucht vor dem Objekt nutze. Dort werde die Ware mit der Hubbühne abgesetzt und dann mit einem Flurförderfahrzeug zum Eingang und in die Filiale verbracht. Sowie die Ware aus dem Lieferfahrzeug herausgeräumt sei, würden aus der Filiale im umgekehrten Wege die zu recycelnden Wertstoffe zum Lieferfahrzeug gebracht und in das Lieferfahrzeug geladen.

5

Mit bestandskräftigem Bescheid vom 23. August 2018 (Bl. 61 ff. BA) wurde der Antragstellerin die Baugenehmigung zur beantragten Nutzungsänderung in der ...straße 8 erteilt. Als Auflage wurde festgelegt, dass „das Anlieferkonzept vom 22. Juni 2018 für die Einzelhandelsflächen Bestandteil der Baugenehmigung und entsprechend umzusetzen bzw. einzuhalten“ sei. Der Bescheid enthält einen Hinweis zur Anlieferung, der besagt, dass der betreffende Bereich der ...straße stark frequentiert und mit erheblichem Verkehr belastet sei. Ein reibungsloses Beliefern des geplanten Einzelhandels könne auch bei Einrichten einer „Ladezone“ auf öffentlichem Grund nicht garantiert werden. Mit Verkehrsbehinderungen während der Anliefervorgänge müsse zumindest ab und zu gerechnet werden. Die notwendigen verkehrlichen Maßnahmen (z.B. Haltverbot in der Parkbucht) sollten rechtzeitig beantragt werden. Im genehmigten Plan ist die Haltebucht nicht dargestellt.

6

Mit verkehrsrechtlicher Anordnung vom 7. März 2019 (Bl. 82 f. BA) wurde die Erweiterung der möglichen Zeiten zum Be- und Entladen in der streitgegenständlichen Haltebucht auf einen Zeitraum von 6 - 20 Uhr veranlasst und am 16. Mai 2019 umgesetzt.

7

Mit Beschluss der Vollversammlung des Stadtrates der Antragsgegnerin vom 18. Dezember 2019 wurde das Projekt „Anschlussbereiche westlich/östlich der ...brücke zwischen ...- ...straße und Am ...“ genehmigt. In der entsprechenden Beschlussvorlage (Sitzungsvorlage Nr. ...) (Bl. 110 ff.) wurde auf den Beschluss der Vollversammlung des Stadtrates vom 21. Februar 2018 über die Verlegung der Lieferzone in der ...straße vor Hausnummer 8 und 10 verwiesen. In der Beschlussvorlage heißt es, dass somit diese Fläche für einen breiteren Radweg neben der Fahrbahn genutzt werden könne. Die Aufstellfläche der Fußgänger bei der signalisierten Querung und die Durchgangsbreiten für die Fußgänger erhöhten sich dementsprechend. Außerdem sei eine Verbreiterung der Trambahnhaltestelle ... angestrebt. Auf der stadtauswärts führenden Seite sei ein Haltesteg mit Wartehäuschen von 2,75 m Breite geplant.

8

Mit Schreiben vom 21. Oktober 2020 teilte die Antragstellerin der Antragsgegnerin mit, dass es ihr bei Umsetzung der Planung künftig unmöglich sein werde, die Anlieferung ihres Einzelhandels zu vollziehen. Die Planung stelle eine unzumutbare und abwägungsfehlerhafte Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange der Antragstellerin dar.

9

Am 17. November 2020 fand ein Gespräch mit dem Bevollmächtigten der Antragstellerin und Vertretern der Antragsgegnerin statt. Am 30. November 2020 fand ein internes Gespräch bei der Antragsgegnerin statt. Bei den Akten befindet sich ein Plan mit der Schleppkurve bzgl. Haltens auf der Gehbahn (Bl. 157 BA) vor dem Gebäude ...straße 8 sowie ein Plan mit einer verbreiterten Lieferzone in der ...straße (Bl. 156 BA), die als Grundlage für die Diskussion um alternative Möglichkeiten zur Schaffung einer Anliefermöglichkeit dienten.

10

Mit E-Mail vom 17. März 2021 (Bl. 224 f. BA) informierte die Antragsgegnerin die Antragstellerin über den Planungsstand. Die intensive Auseinandersetzung mit verschiedenen Varianten einer Liefermöglichkeit im Gehwegbereich vor der Ladenzeile an der ...straße habe zu keinem Ergebnis geführt. Die bauliche Herstellung einer Lieferzone im Gehwegbereich oder eine Ausnahmegenehmigung zum Be- und Entladen auf dem Radweg bzw. der Gehbahn führe zu einer regelmäßigen Behinderung und Gefährdung von Radfahrern und Fußgängern. Das Einfädeln zurück in den fließenden Verkehr würde außerdem immer eine erhebliche Behinderung sowohl des Verkehrs auf der Fahrbahn als auch auf dem Radweg mit sich bringen. Die allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrsordnung führe zu § 46 StVO aus, dass die Sicherheit des Verkehrs durch eine Ausnahmegenehmigung nicht beeinträchtigt werden dürfe. Auch Auflagen und Bedingungen würden hier die Verkehrssicherheit nicht ausreichend gewährleisten. Mit der Einrichtung des Lieferbereichs in der ...straße werde Ersatz geschaffen, um die Gewerbeeinheiten weiterhin gut erreichen zu können. Die Lage der Lieferzone an dieser Stelle sei geeignet, da von diesem Lieferbereich aus die Ladengeschäfte an der ...straße ohne Querung einer Straße direkt auf der Gehbahn erreichbar seien und die Wege als zumutbar eingestuft würden. Mit dem Umbau der ...straße sei vorgesehen, in der ...straße eine bauliche Parkbucht mit einer Breite von 2,65 m zu schaffen, womit dem Bedarf Folge geleistet werde, auch Anlieferungen mit größeren Lieferfahrzeugen zu ermöglichen, ohne dabei die Verkehrssicherheit aller bzw. einzelner Verkehrsteilnehmer zu gefährden. Die Regelung der Lieferzone erfolge mit einem absoluten Haltverbot und dem Zusatz „Lieferverkehr frei“ werktags von 6-21. Grundsätzlich würden Ladezonen im Stadtgebiet mit eingeschränktem Haltverbot beschildert. Hier werde aus Gründen der Verkehrssicherheit jedoch mit einem absoluten Haltverbot beschildert. Damit werde u.a. auf die Freihaltung der Lieferzone für den vorgesehenen Zweck hingewirkt. Die Lieferzone im Bereich ...straße 8 und 10 bleibe trotz erster Bauarbeiten ab April 2021 zwar zunächst bestehen, ab August 2021 müsse aber mit Einschränkungen im Bereich der bisherigen Lieferbucht gerechnet werden, sodass die Lieferungen ab diesem Zeitpunkt über die Zone in der ...straße erfolgen müssten.

11

Am 7. April 2021 wurde die Einrichtung der Lieferbucht in der ...straße angeordnet (Bl. 221 BA).

12

Am 27. April 2021 hat die Antragstellerin Klage erhoben und beantragt, die Antragsgegnerin zu verurteilen, die Beseitigung der als Lieferzone genutzten Haltebucht an der Westseite der ...straße vor den Gebäuden ...straße 8 und 10,, zu unterlassen, bzw. hilfsweise die Beklagte zu verurteilen, an der Westseite der ...straße vor dem Gebäude ...straße 8,, anstelle der bisher als Lieferzone genutzten Haltebucht vor den Gebäuden ...straße 8 und 10,, eine neue Anlieferungszone herzustellen. Gleichzeitig beantragt sie im Wege des vorläufigen Rechtsschutzes:

I.

13

Der Antragsgegnerin wird im Wege der einstweiligen Anordnung nach § 123 Abs. 1 S. 1 VwGO aufgegeben, die Beseitigung der als Lieferzone genutzten Haltebucht an der Westseite der ...straße vor den Gebäuden ...straße 8 und 10,, vorläufig, bis zur rechtskräftigen Entscheidung in der Hauptsache, zu unterlassen.

II.

14

Hilfsweise, für den Fall, dass der Antrag Ziff. I keine Aussicht auf Erfolg hat:

15

Der Antragsgegnerin wird im Wege der einstweiligen Anordnung nach § 123 Abs. 1 S. 1 VwGO aufgegeben, an der Westseite der ...straße vor dem Gebäude ...straße 8,, anstelle der bisher als Lieferzone genutzten Haltebucht vor den Gebäuden ...straße 8 und 10,, vorläufig, bis zur rechtskräftigen Entscheidung in der Hauptsache, eine neue Anlieferungszone herzustellen.

16

Zur Begründung wurde ausgeführt, die Antragstellerin sei auf Grundlage des öffentlich-rechtlichen Unterlassungsanspruchs berechtigt, von der Antragsgegnerin die Unterlassung der Beseitigung der als Lieferzone genutzten Haltebucht zu verlangen. Die Möglichkeit der Antragstellerin, die Anlieferung ihres Einzelhandelsbetriebes über die streitgegenständliche Haltebucht vornehmen zu können, sei bereits deshalb schutzwürdig und verfassungsrechtlich über Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG geschützt, weil sie vom Genehmigungsumfang der Baugenehmigung umfasst sei. Zu den Wirkungen, die eine bestandskräftige Baugenehmigung vermittele, zähle insbesondere der Bestand der genehmigten Nutzung. Der Bauherr dürfe darauf vertrauen, dass der Durchführung des Vorhabens entsprechend der Baugenehmigung keine öffentlich-rechtlichen Hindernisse entgegenstünden. Da eine Zufahrt Teil der verkehrsmäßigen Erschließung sei, gehe mit der Erteilung einer Baugenehmigung im Einzelfall auch ein schutzwürdiges Vertrauen in die Möglichkeit der Inanspruchnahme der in den Bauvorlagen zugewiesenen Zufahrt einher. Das Anlieferungskonzept sei ausdrücklich zum Bestandteil der Baugenehmigung erklärt worden.

17

Außerdem drohe ein Eingriff in das Recht der Antragstellerin am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb. Zwar werde ein Betrieb grundsätzlich nur vor einem völligen Abschneiden vom öffentlichen Verkehrsraum sowie in gewissem Grade vor anderen Kontaktstörungen geschützt. Ein darüber hinaus gehender Schutz vor Veränderung örtlicher Gegebenheiten insgesamt bestehe jedoch dann, wenn der Gewerbetreibende darauf vertrauen dürfe, dass diese auf Dauer oder zumindest für einen gewissen Zeitraum erhalten blieben und er durch vertrauensstiftende Maßnahmen der öffentlichen Gewalt zu bestimmten Investitionen oder sonstigen beträchtlichen Aufwendungen veranlasst worden sei. Die Verlegung der Lieferzone in die ...straße stelle eine ins Gewicht fallende, erhebliche Kontaktstörung dar. Die angelieferte Ware werde dadurch über eine Distanz von ca. 50 m über den Fuß- bzw. Radweg transportiert werden müssen. Aufgrund des fehlenden Sichtkontakts zum Lieferfahrzeug werde dieses im Übrigen während der einzelnen Liefervorgänge verschlossen werden müssen, was mit zusätzlichem Zeitaufwand verbunden sei. Durch die in der Baugenehmigung gewährte Möglichkeit der unmittelbaren Anlieferung habe die Antragsgegnerin auch einen Vertrauenstatbestand geschaffen.

18

Auch der sog. Anliegergebrauch stelle vorliegend eine Rechtsposition dar, welche bei der Entfernung der Haltebucht beeinträchtigt würde. Zwar vermittele der Anliegergebrauch lediglich einen Anspruch auf eine nach den jeweiligen Umständen zumutbare Erreichbarkeit. Es zähle grundsätzlich zu den Erfordernissen einer angemessenen Grundstücksnutzung, ein geschäftlich genutztes Grundstück mit Kraftfahrzeugen zu erreichen. Insofern sei ein - auch gewerblich genutztes - Grundstück durch die Lage an einer Straße und die Möglichkeit, über diese an das Grundstück heranzufahren und das Kfz davor auf öffentlichem Grund zu parken, im Hinblick auf den Anliegergebrauch als hinreichend erschlossen anzusehen. Im Hinblick auf den gewerblichen Charakter der Grundstücksnutzung sowie auf die Genehmigung durch die bestandskräftige Baugenehmigung erfordere die angemessene Nutzung des Einzelhandels vorliegend eine unmittelbare Anlieferungsmöglichkeit. Ursache für die drohende Zufahrtserschwerung sei nicht die besondere örtliche Lage bzw. eine situationsbedingte Vorbelastung, sondern allein die nunmehr erfolgte Planung.

19

Schließlich würde die Antragstellerin durch die Verlegung der Haltebucht auch in ihrem subjektiv-öffentlichen Recht auf fehlerfreie planungsrechtliche Abwägung durch die Antragsgegnerin beeinträchtigt. Auch bei bloß intern getroffenen Planungsentscheidungen treffe einen hoheitlichen Planungsträger die Pflicht, die von der Planung berührten öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen. Mit dem Abwägungsgebot korrespondiere ein subjektiv-öffentliches Recht des durch die Planung Betroffenen auf fehlerfreie Abwägung seiner Belange. Es sei schon fraglich, ob die

Rechtsstellung der Antragstellerin überhaupt in die Abwägungsentscheidung einbezogen worden sei. Konkrete Ausführungen hierzu seien weder im Beschluss der Vollversammlung des Stadtrates der Antragsgegnerin vom 18. Dezember 2019 noch in den Planungsunterlagen zu finden und auch der E-Mail der Antragsgegnerin vom 17. März 2021 nicht zu entnehmen. Jedenfalls sei das Recht auf fehlerhafte Abwägung der Interessen der Antragstellerin betroffen. Der Ausgleich der erheblichen Beeinträchtigung der Antragstellerin durch Schaffung einer Haltezone, von der aus der Einzelhandel der Antragstellerin mit einem Flurförderfahrzeug ca. 50 m über die Gehwege beliefert werden solle, sei ungenügend und unverhältnismäßig. Eine solche Alternative stelle aufgrund des zu erwartenden Personenverkehrs auf den Gehwegen, deren Oberflächengestaltung sowie der genehmigten Anlieferung mit Flurförderfahrzeugen faktisch eine Aufhebung der praxistauglichen Anlieferung und damit der genehmigten Nutzung dar. Erschwerend komme hinzu, dass es bei gleichzeitiger Belieferung unterschiedlicher Gewerbebetriebe unmöglich sein werde, das Lieferfahrzeug kurzzeitig auf der Fahrbahn abzustellen. Auch lasse der Umstand, dass für die Lieferzone in der ...straße lediglich werktags von 6 bis 21 Uhr ein absolutes Halteverbot verfügt werden solle, eine Blockade der künftigen Lieferzone befürchten. Im Übrigen könne die Planung selbst den von der Antragsgegnerin verfolgten öffentlichen Belangen, nämlich durch die Verbreiterung von Geh- und Radwegen eine größere Verkehrssicherheit für Fußgänger und Radfahrer zu schaffen, nicht gerecht werden.

20

Auch der in Ziff. II gestellte Hilfsantrag sei begründet. Die Antragstellerin sei auf Grundlage des Art. 17 Abs. 2 Satz 1 Var. 1, Satz 3 BayStrWG berechtigt, von der Antragsgegnerin die Schaffung eines angemessenen Ersatzes für die geplante Beseitigung der streitgegenständlichen Haltebuch zu verlangen.

21

Mit Schriftsatz vom 12. Mai 2021 beantragt die Antragsgegnerin:

22

Die Anträge werden abgelehnt.

23

Die Anträge seien unbegründet. Die Antragsgegnerin sei durch die Verkehrsplanungsmaßnahmen nicht in ihrer mit der Baugenehmigung eingeräumten Rechtsposition beeinträchtigt, da sich der Bestandsschutz der Baugenehmigung nicht auf das Anlieferkonzept der Klägerin erstrecke. Eine Baugenehmigung enthalte keine dahingehende Aussage, dass ein Gewerbebetrieb als solcher an der genehmigten Stelle in seinem rechtlichen und wirtschaftlichen Bestand garantiert werde. Die für Lieferzonen für Gewerbebetriebe erforderlichen straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen nach § 45 StVO seien trotz Erteilung einer Baugenehmigung gesondert bei der Beklagten zu beantragen und von der Straßenverkehrsbehörde losgelöst von der Baugenehmigung anhand der Voraussetzungen der Rechtsgrundlage zu prüfen. Auf diese Rechtslage sei die Antragstellerin auch in ihrer Baugenehmigung hingewiesen worden.

24

Der Antragstellerin drohe auch keine Beeinträchtigung in ihrem Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb. Dieses Recht schütze vor einem völligen Abschneiden des Betriebs vom öffentlichen Verkehrsraum. Nicht geschützt seien die Veränderungen der tatsächlichen Gegebenheiten, z.B. der Verlust eines bestimmten Lagevorteils. Dies gelte auch in Bezug auf den Anliegergebrauch. Der Anlieger sei mit dem Schicksal der Straße verbunden und müsse auch die Folgen von Verkehrsregelungen oder von -verlagerungen hinnehmen, solange die Straße als solche und als Verkehrsmittel zum öffentlichen Wegenetz erhalten bliebe. Auch das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb sei der Gemeinschaftsaufgabe der Straße, die durch übergreifende Verkehrsinteressen der Allgemeinheit geprägt und durch das Straßenverkehrsrecht ausgestaltet werde, unterworfen. Erwerbsmöglichkeiten, Gewinnaussichten, Hoffnungen oder Chancen fielen nicht unter den objektiv rechtlichen Schutz des Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb. Dies gelte auch für vorteilhafte direkte Straßenanbindungen. Ein Vertrauen des Unternehmers auf den Fortbestand von außen herangetragenem Vorteile für seinen Betrieb sei rechtlich nicht schutzwürdig. Ausnahmen hiervon kämen nur auf der Grundlage von bestimmten Vereinbarungen, Zusagen oder sonstigen besonderen vertrauensstiftenden Verhaltensweisen der öffentlichen Gewalt in Betracht. Im vorliegenden Fall würden die neuen Verkehrsplanungsmaßnahmen den Gewerbebetrieb der Antragstellerin nicht von seinem Kontakt zur Straße abschneiden. Lediglich der Weg für die Anlieferung werde sich von ca. 4 m auf ca. 50 m verlängern. Die

Antragsgegnerin habe durch keine Verhaltensweise einen entsprechenden Vertrauenstatbestand begründet. Zudem würden Lieferzonen niemals einem Gewerbebetrieb zugeordnet.

25

Eine drohende Beeinträchtigung in der Rechtsstellung der Antragstellerin als Anliegerin ergebe sich ebenfalls nicht. Der Anliegergebrauch schütze insbesondere nicht vor denjenigen Erschwernissen für den Zugang des Anliegergrundstücks, die sich aus der Lage gerade an einer Straße in einem geschäftlichen und verkehrlichen innerstädtischen Ballungsräum ergäben. Damit gewährleiste der Anliegergebrauch keinen Anspruch auf Aufrechterhaltung bestimmter vorteilhafter Verkehrsverbindungen und auch keinen Anspruch auf Parkmöglichkeiten in angemessener Nähe und angemessenem Umfang auf öffentlichem Grund. Die Benutzung einer uneingeschränkt zum Straßenverkehr gewidmeten Straße zum Zwecke des Parkens falle zwar dort, wo das Parken nicht ausgeschlossen sei, unter den Gemeingebrauch, auf die Aufrechterhaltung des Gemeingebrauchs bestehe aber kein Rechtsanspruch, Art. 14 Abs. 3 Bay-StrWG.

26

Der Antragstellerin drohe auch keine Beeinträchtigung in ihrem Recht auf fehlerfreie planungsrechtliche Abwägung. Da es keines förmlichen Verkehrsplanungsverfahrens bedürfe, unterlägen die streitgegenständlichen Planungsmaßnahmen der auf der kommunalen Planungshoheit beruhenden Gestaltungsfreiheit. Die Antragstellerin habe das subjektiv-öffentliche Recht, dass alle ihre mehr als geringfügig schutzwürdigen Interessen von der Antragsgegnerin in deren planungsrechtlicher Abwägung berücksichtigt und ermessensfehlerfrei gegen die anderen in dieser Abwägung zu berücksichtigenden Belange abgewogen würden. Die grundsätzliche planerische Zielsetzung der Antragsgegnerin, dem Radverkehr gegenüber dem Kfz-Verkehr bei ihren Planungsmaßnahmen ein höheres Gewicht einzuräumen, sei von der kommunalen Planungshoheit gedeckt. Die Antragsgegnerin habe bereits zu Beginn der Planungen im Jahr 2017 die Belange der ansässigen Gewerbetreibenden genauso wie die Interessen aller Verkehrsteilnehmer und das öffentliche Interesse an der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs vor Ort berücksichtigt. Es hätten hierzu umfangreiche Abstimmungsgespräche und Untersuchungen stattgefunden. In der ...straße herrsche ein hohes Verkehrsaufkommen. Das Leben und die körperliche Unversehrtheit der Verkehrsteilnehmer sei durch Art. 2 Abs. 2 GG geschützt. Damit habe auch das öffentliche Interesse an der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs vor Ort eine hohe Bedeutung. Des Weiteren müsse sich die Antragsgegnerin an die geltenden Vorschriften in den VwV-StVO, in den Richtlinien für die Anlage von Stadtstraßen, in den Empfehlungen für Fußgängerverkehrsanlagen (EFA) und in den Empfehlungen für Radverkehrsanlagen (ERA) halten. Die ansässigen Gewerbetreibenden würden demgegenüber durch die Verlagerung der Lieferzone nicht in grundrechtlich geschützten Belangen beeinträchtigt. Ihr Interesse müsse bei einer ermessensgerechten Abwägung aller betroffenen Belange hinter den genannten öffentlichen Interessen zurücktreten. Die Belange der ansässigen Gewerbetreibenden seien durch die Wahl des Ersatzstandorts für die Lieferzone in der ...straße vor dem Hintergrund der örtlichen Gegebenheiten bestmöglich berücksichtigt worden. Der Ersatzstandort sei die nächstgelegene Möglichkeit für die Einrichtung einer Lieferzone. Die Benutzung sei zumutbar, da die Paletten lediglich über die Gehwegplatten geschoben werden müssten. Selbst wenn man annehmen würde, dass die Belange der Gewerbetreibenden grundrechtlich betroffen seien, würde dies am Abwägungsergebnis nichts ändern. Im Rahmen der Gespräche zwischen Antragstellerin und Antragsgegnerin seien anhand von Plandarstellungen mit Schleppkurven für ein Lieferfahrzeug der Antragstellerin die Möglichkeit der Anlieferung über den Seitenraum in der ...straße sowie die Möglichkeit einer Ausnahmegenehmigung zur Abstellung der Lieferfahrzeuge auf dem Geh- und Radweg geprüft worden. Dies habe ermessensfehlerfrei zu keinem anderen Ergebnis geführt. Ergänzend sei im späteren Verlauf sogar die Frage der temporären Umleitung des Radverkehrs für den Zeitraum der Anlieferung diskutiert worden. Auch sei geprüft worden, ob sich am Abwägungsergebnis etwas ändere, wenn die Antragstellerin kleinere Lieferfahrzeuge verwenden würde. Die Antragsgegnerin habe aber die Interessen der ansässigen Gewerbetreibenden, insbesondere der Antragstellerin, noch dadurch gestärkt, dass weitere absolute Haltverbote in der ...straße gegenüber der neu geplanten Lieferzone erlassen worden seien. Für die Lieferzone sei ein absolutes Haltverbot mit dem Zusatz „Lieververkehr frei“ angeordnet worden, obwohl Lieferzonen üblicherweise lediglich mit einem eingeschränkten Haltverbot abgesichert würden. Zudem sei die Kommunale Verkehrsüberwachung gebeten worden, ab Einrichtung der neuen Lieferzone vor Ort verstärkt Kontrollen vorzunehmen. Die Lieferzeiten in der neuen Lieferzone seien auch um eine Stunde verlängert worden. Soweit sich die Antragstellerin auf fehlende Parkmöglichkeiten in zweiter Reihe im Bereich der ...straße berufe, werde darauf hingewiesen, dass Parken in zweiter Reihe straßenverkehrsrechtlich nicht zulässig sei.

27

Der Hilfsantrag sei ebenfalls unbegründet. Die geltend gemachte Anspruchsgrundlage Art. 17 Abs. 2 Satz 1 BayStrWG sei nicht einschlägig. Die Benutzung von Zufahrten oder Zugängen zum an der Straße gelegenen Grundstück, würden im Vergleich zum gegenwärtigen Bestand nicht erschwert. Die derzeit vor dem Betrieb der Antragstellerin vorhandene Haltebucht stelle keine Zufahrt i.S.v. Art. 17 Abs. 2 S. 1 BayStrWG dar. Es sei bislang nicht glaubhaft gemacht worden, dass der Betrieb der Antragstellerin durch die Verlegung der Lieferzone so beeinträchtigt werde, dass eine dauerhafte Minderung des wirtschaftlichen Werts des Grundstücks eintrete.

28

Mit Schriftsatz vom 9. Juni 2021 replizierten die Bevollmächtigten der Antragstellerin hierauf im Wesentlichen wie folgt. Richtiger Bezugspunkt des Bestandsschutzes sei die Möglichkeit, die bestehende Haltebucht zur Anlieferung nutzen zu können. Die Nutzung der Haltebucht betreffe die Frage der Zugänglichkeit, die wiederum eine Frage der Erschließung eines Grundstücks sowie dessen Nutzung sei. Die Erschließung sei als bauplanungsrechtliches Zulässigkeitskriterium im Baugenehmigungsverfahren zu prüfen und damit von der Feststellungswirkung und dem Umfang des Bestandsschutzes einer Baugenehmigung umfasst.

29

Der Hinweis in der Baugenehmigung beziehe sich lediglich auf die beschränkte Möglichkeit, durch straßenverkehrsrechtliche Anordnungen den tatsächlichen Schwierigkeiten zu begegnen, die bei der Nutzung der Haltebucht entstehen könnten. Das „Ob“ des Fortbestands der Haltebucht werde durch den Hinweis nicht in Frage gestellt, sondern vielmehr vorausgesetzt. Gerade im Hinblick darauf, dass die Antragsgegnerin bereits mit verwaltungsinternem Beschluss vom 21. Februar 2018 die Entscheidung zur Beseitigung der Haltebucht getroffen habe, wäre die Verfügung eines expliziten Hinweises auf den künftigen Wegfall der Haltebucht möglich und erforderlich gewesen.

30

Außerdem hätten die Belange der verschiedenen Verkehrsteilnehmer bereits abstrakt mit einer falschen Gewichtung Eingang in die Abwägungsentscheidung gefunden. Des Weiteren sei die Frage, inwieweit die von der Antragsgegnerin fehlerhaft als vorrangig eingestuften Belange des Schutzes des Lebens und der Gesundheit von Verkehrsteilnehmenden bzw. das öffentliche Interesse an der Erhöhung der Verkehrssicherheit zu der einen oder zu der anderen Uhrzeit stärkeren bzw. schwächeren Schutz erforderten und damit - zeitweise - den Interessen der ansässigen Gewerbetreibenden der Vorrang gebühre, jedenfalls unberücksichtigt geblieben. Schließlich habe die Antragsgegnerin in ihrer Abwägungsentscheidung nicht berücksichtigt, dass der Anlieferungs Bereich in der ...straße keine Möglichkeit biete, bei gleichzeitiger Belieferung unterschiedlicher Gewerbebetriebe die Lieferfahrzeuge kurzzeitig in zweiter Reihe abzustellen. Während hinsichtlich der in der ...straße geplanten Beschilderung auch der Umstand einer „unrechtmäßigen Verparkung“ in die Abwägungsentscheidung einbezogen worden sei, wolle die Antragsgegnerin dem Umstand, dass Lieferfahrzeuge ggf. kurzzeitig auch in zweiter Reihe halten, keine Bedeutung zumessen. Dieser Umstand werde im Übrigen dem öffentlichen Interesse der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs künftig entgegenstehen.

31

Die Voraussetzungen des hilfsweise gelten gemachten Anspruchs nach Art. 17 Abs. 2 S. 1 Var. 1, Satz 3 BayStrWG lägen vor. Bereits ein befestigter Randstreifen werde als Zufahrt i.S.d. Art. 17 Abs. 2 Satz 1 BayStrWG angesehen. Im Übrigen sei der Tatbestand des Art. 17 Abs. 2 Satz 1 BayStrWG nicht allein auf die technische Anlage einer Zufahrt bzw. eines Zugangs zu beziehen, sondern die Zugänglichkeit i.S.d. Vorschrift könne auch dann betroffen sein, wenn sich nur der tatsächlich und/oder rechtliche Status einer Straße ändere und dies unmittelbar die Erreichbarkeit des Grundstücks betreffe. Die Erheblichkeit der Erschwerung der Zugänglichkeit könne auch nicht dadurch in Frage gestellt werden, dass ausschließlich an eine dauerhafte Minderung des wirtschaftlichen Werts des Grundstücks angeknüpft werde. Ungeachtet dessen sei eine Wertminderung sowohl des Gewerbebetriebs als auch des genutzten Grundstücks Fl.-Nr. ... der Gemarkung ... bei Umsetzung der Planungsabsichten der Antragsgegnerin hinreichend glaubhaft gemacht.

32

Mit Schriftsatz vom 1. Juli 2021 ergänzte die Antragsgegnerin ihre bisherigen Ausführungen. Die Existenz der Haltebucht sichere nicht die Erschließung des betreffenden Grundstücks, da sie erst in Verbindung mit verkehrsrechtlichen Anordnungen die Anlieferung ermögliche und sie nicht diesem Grundstück zugeordnet sei. Ein schutzwürdiges Vertrauen sei nicht entstanden. Insbesondere könne man aus der Akzeptanz des Anlieferkonzepts nicht ableiten, die Antragsgegnerin werde den Straßenverlauf niemals mehr überplanen. Des Weiteren sei die Antragsgegnerin nicht verpflichtet, auf interne Planungsaufträge in einzelnen Genehmigungsbescheiden explizit hinzuweisen. Die Antragstellerin habe das derzeitige Anlieferkonzept über fast drei Jahre und damit einen beachtlichen Zeitraum umsetzen können.

33

Im Rahmen der Frage, ob die Antragstellerin in ihrem Recht auf fehlerfreie planungsrechtliche Abwägung beeinträchtigt sei, sei zu berücksichtigen, dass die Beseitigung der Haltebucht die örtliche Raumaufteilung betreffe und keinen zeitlichen Aspekt beinhalte. Die Frage der Genehmigungsfähigkeit einer Ausnahmegenehmigung nach § 46 StVO sei davon abzugrenzen. Im Falle eines entsprechenden Antrags würde dieser ergebnisoffen geprüft werden.

34

Außerdem sei bei der Abwägungsentscheidung zu berücksichtigen, dass die durch die Verlagerung der Haltebucht entstehenden Nachteile überwiegend auf der von der Antragstellerin selbst geschaffenen Organisation des Lieferverkehrs und der baulichen Einrichtung ihres Betriebsgrundstücks beruhten. Eine andere Bewertung wäre nur dann angezeigt, wenn die Organisation auf rechtlich fundierten Erwartungen beruhen würde, die hier nicht vorlägen.

35

Mit Schriftsatz vom 12. Juli 2021, auf den im Übrigen Bezug genommen wird, wies die Antragstellerin insbesondere darauf hin, dass dem Entstehen des schutzwürdigen Vertrauens nur durch einen ausdrücklichen Hinweis auf den zum Zeitpunkt der Genehmigungserteilung bereits gefassten Beschluss zum Wegfall der Haltebucht hätte entgegengewirkt werden können. Im Übrigen sei das Fortbestehen der Haltebucht deshalb vom Prüfungsumfang im Baugenehmigungsverfahren und damit vom Bestandsschutz der Baugenehmigung umfasst, weil sie im Rahmen des Art. 4 Abs. 1 Nr. 2 BayBO Bedeutung erlange. Außerdem habe sich die Erschließungsaufgabe der Antragsgegnerin durch die Erteilung der Baugenehmigung dergestalt verdichtet, dass von der heutigen Ausgestaltung der ...straße als Erschließungsanlage nicht mehr ermessensfehlerfrei abgewichen werden könne. Die Abwägungsentscheidung sei fehlerhaft, weil nicht berücksichtigt worden sei, dass es aufgrund der längeren Dauer der Anliefervorgänge zu längeren Lärmimmissionen gerade in den frühen Morgenstunden kommen würde sowie dass die Anliefervorgänge dann bis ca. 8 Uhr oder 9 Uhr dauern würden. Des Weiteren wies die Antragstellerin auf die einzelnen - insbesondere witterungsbedingten - Schwierigkeiten und damit verbundenen wirtschaftlichen Gefahren hin, die ihr durch den verlängerten Anlieferweg über den Gehweg entstehen.

36

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichts- und die vorgelegten Behördenakten Bezug genommen.

II.

37

Der Antrag hat sowohl im Haupt- als auch im Hilfsantrag keinen Erfolg, da er zwar zulässig, aber unbegründet ist.

38

Nach § 123 Abs. 1 Satz 1 VwGO ist eine einstweilige Anordnung zulässig, wenn die Gefahr besteht, dass durch eine Veränderung des bestehenden Zustands die Verwirklichung eines Rechts des Antragstellers vereitelt oder wesentlich erschwert werden könnte. Eine einstweilige Anordnung ergeht, wenn das Vorliegen eines Anordnungsanspruchs, d.h. des in der Hauptsache verfolgten materiellen Anspruchs, sowie eines Anordnungsgrundes, d.h. der Dringlichkeit der einstweiligen Anordnung, glaubhaft (§ 123 Abs. 3 VwGO i. V. m. § 920 Abs. 2 ZPO) gemacht wurde. Das Vorliegen des Anordnungsanspruchs mit der erforderlichen Wahrscheinlichkeit entspricht dabei den Erfolgsaussichten in der Hauptsache (vgl. Puttler in Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 123 Rn. 95), die Glaubhaftmachung der reduzierten Prüfungsdichte im sog.

summarischen Aussetzungsverfahren nach § 80 VwGO. Letztere bezieht sich auf die tatsächlichen Voraussetzungen des Anordnungsanspruchs und des Anordnungsgrundes - ergänzt durch die auch bei § 123 VwGO geltende Amtsermittlungspflicht (Schoch in Schoch/Schneider, VwGO, Stand Juli 2020, § 123 Rn. 62 ff.).

39

1. Der Hauptantrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 123 Abs. 1 Satz 1 VwGO ist zulässig.

40

Es fehlt nicht etwa aus dem Grund am Rechtsschutzbedürfnis, dass das befürchtete künftige Verwaltungshandeln nach seinem Inhalt und seinen tatsächlichen wie rechtlichen Voraussetzungen nicht so weit bestimmt wäre, dass eine Rechtmäßigkeitsprüfung zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich wäre (vgl. BVerwG, U.v. 19.3.1974 - 1 C 7.73 - BVerwGE 45, 99, 105; BVerwG, U.v. 13.12.2017 - 6 A 7/17 - juris Rn. 12). Die Planung der Antragsgegnerin über die Straßengestaltung war spätestens mit Beginn der ersten Baumaßnahmen im Umgriff der streitgegenständlichen Haltebuch im April 2021 in der Bestimmtheit abgeschlossen, dass eine Rechtmäßigkeitsprüfung möglich ist.

41

Außerdem liegt insbesondere das für den im Hinblick auf die bevorstehende Beseitigung der Haltebuch, die von der Antragstellerin als Lieferzone benutzt wird, statthaften vorbeugenden Rechtsschutz nach § 123 VwGO qualifizierte Rechtsschutzbedürfnis vor. Dieses ist grundsätzlich zu bejahen, wenn der Antragsteller nicht in zumutbarer Weise auf den im Regelfall nachträglichen vorläufigen Rechtsschutz verwiesen werden kann. Vorbeugender vorläufiger Rechtsschutz wird zulässigerweise beantragt, wenn der Rechtsschutz über § 80 VwGO nicht möglich ist oder aber nicht ausreicht, um wesentliche Nachteile abzuwenden (BayVG, B.v. 28.4.1992 - 21 CE 92.949 - juris Rn. 5; OVG SH, B.v. 14.12.1993 - 4 M 133/93 - juris Rn. 8). Vorliegend geht es um die Umsetzung einer konkreten Planung der Antragsgegnerin, die nicht mit einer anfechtbaren Verfügung verbunden ist und damit nicht mit einem Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO angegriffen werden kann. Dass die Antragsgegnerin nach den folgenden Ausführungen möglicherweise bis zur Entscheidung über die Klage einen anfechtbaren Verwaltungsakt erlassen wird, ändert hieran nichts. Ein Zuwarten auf nachträglichen Rechtsschutz - in Gestalt einer Klage auf Wiederherstellung - ist der Antragstellerin nicht zumutbar.

42

2. Der Antrag ist aber unbegründet. Ein Anordnungsanspruch ist nicht glaubhaft gemacht. Das Gericht kann nicht mit der erforderlichen Wahrscheinlichkeit annehmen, dass die Antragstellerin in der Hauptsache Erfolg haben wird, was jedoch unter Zugrundelegung des gestellten Antrags, der eine vorläufige Sicherung etwaiger Ansprüche bis zur Entscheidung in der Hauptsache bezweckt, erforderlich wäre.

43

a) Als Anspruchsgrundlage für das Begehren der Antragstellerin im Hauptantrag kommt grundsätzlich der öffentlich-rechtliche Unterlassungsanspruch in Betracht, der neben einer Beeinträchtigung von Rechten des Bürgers durch Realakt der Verwaltung insbesondere die Rechtswidrigkeit der Beeinträchtigung voraussetzt (vgl. BayVG, B.v. 25.11.2010 - 8 ZB 10.192 - juris Rn. 5 m. w. N.).

44

Da es hier um die Geltendmachung eines vorbeugenden Unterlassungsanspruchs geht, sind ein Drohen der Rechtsbeeinträchtigung und dafür wiederum konkrete Anhaltspunkte erforderlich, dass eine Realisierung dieser angenommenen Gefahr der Rechtsbeeinträchtigung ernsthaft besteht (vgl. Jeromin/Kirchberg in Johlen/Oerder, Münchener Anwaltshandbuch Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2017, § 18 Rn. 231).

45

b) Zwar kann eine drohende Beeinträchtigung der der Antragstellerin mit Bescheid vom 23. August 2018 eingeräumten Rechtsposition angenommen werden. Dennoch kann ein Anordnungsanspruch nicht glaubhaft gemacht werden, da die Rechtsposition der Antragstellerin bis zur Entscheidung in der Hauptsache aller Wahrscheinlichkeit nach entzogen werden kann.

46

aa) Die drohende Beeinträchtigung ergibt sich nicht aus dem formellen Bestandsschutz durch die Baugenehmigung in dem Sinn, in dem ihn eine Baugenehmigung regelmäßig bewirkt. Wie auch die Beteiligten übereinstimmend meinen, vermittelt eine Baugenehmigung in gewissem Umfang

Bestandsschutz, d.h. der öffentlich-rechtliche Bestand der baulichen Anlage wird garantiert und der Bauherr darf darauf vertrauen, dass der Durchführung des Vorhabens entsprechend der Baugenehmigung keine öffentlich-rechtlichen Hindernisse entgegenstehen. Der Umfang des Bestandsschutzes richtet sich nach der Feststellungswirkung der Baugenehmigung und diese wiederum nach dem materiellen Prüfungsumfang der Baugenehmigung (Lechner in Busse/Kraus, BayBO, Stand März 2021, Art. 68 Rn. 70). Im vorliegenden Fall wurde ein Baugenehmigungsverfahren nach Art. 60 Satz 1 BayBO durchgeführt, sodass zum Prüfprogramm und damit zur Feststellungswirkung und zum Bestandsschutz die Voraussetzungen der §§ 29 ff. BauGB, die Vorschriften der BayBO sowie öffentlich-rechtliche Anforderungen, soweit wegen der Baugenehmigung eine Entscheidung nach anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften entfällt, ersetzt oder ausgeschlossen wird, gehören. Eine Konzentrationswirkung hat die Baugenehmigung grundsätzlich nicht. Nach anderen Vorschriften bestehende Genehmigungserfordernisse u.ä. bestehen neben ihr unverändert fort (vgl. BayVGH, B.v. 18.3.1993 - 1 B 90.3063 - NVwZ 1994, 304,305). Insbesondere ein straßenverkehrsrechtliches Verfahren ist daher unabhängig von einer im gleichen Zusammenhang erlassenen Baugenehmigung. Der Bestandsschutz bezieht sich auf die betreffende bauliche Anlage selbst. Die Baugenehmigung für einen Gewerbebetrieb kann daher grundsätzlich nicht den Standort für ein Gewerbeunternehmen garantieren. Sie kann lediglich den öffentlich-rechtlichen Bestand der genehmigten baulichen Anlagen im genehmigten Umfang und in der genehmigten Funktion sichern. Nicht vom Bestandsschutz erfasst ist grundsätzlich die betriebliche oder wirtschaftliche Existenz eines Unternehmens, dem die bauliche Anlage dient (Lechner in Busse/Kraus, BayBO, Stand März 2021, Art. 68 Rn. 71 mit Hinweis auf NdsOVG, U.v. 22.11.1971 - VI OVG A 7/71 - DVBl 1972, 228, 230).

47

Im vorliegenden Fall wurde das Anlieferkonzept der Antragstellerin vom 22. Juni 2018 per Auflage in den Bescheid aufgenommen. Die Auflage besagt u.a., dass das Anlieferkonzept umzusetzen bzw. einzuhalten ist. Die Antragstellerin trägt vor, als Bezugspunkt des Bestandsschutzes sei nicht der Gewerbebetrieb und auch nicht das Anlieferkonzept als solches anzusehen, sondern die Möglichkeit, die bestehende Haltebuch zur Anlieferung nutzen zu können. Dies betreffe die Frage der Zugänglichkeit der genehmigten Bebauung und damit die Frage der Erschließung, die im Baugenehmigungsverfahren gemäß Art. 60 S. 1 Nr. 1 BayBO zu prüfen und somit vom Bestandsschutz umfasst sei. Die Antragsgegnerin wendet ein, dass die Existenz der Haltebuch schon deshalb keine Frage der Erschließung sei, weil eine Haltebuch nie einem einzelnen Grundstück zugeordnet sei und die Bedeutung für das Objekt der Antragstellerin erst durch straßenverkehrsrechtliche Anordnungen entstehe.

48

Letztlich kann es offenbleiben, zur Sicherstellung welcher Anforderung die Auflage in die Baugenehmigung aufgenommen wurde. In jedem Fall ist Sinn, Zweck und Folge einer Nebenbestimmung bei einer Baugenehmigung als gebundener Entscheidung grundsätzlich, dass die Baugenehmigung überhaupt rechtmäßig erteilt werden kann, Art. 36 Abs. 1 Var. 2 BayVwVfG, und nicht, dass alle baulichen Aspekte des Lieferkonzepts dem baurechtlichen Bestandsschutz unterfallen. Nebenbestimmungen in einer Baugenehmigung dienen dazu, die Entscheidung über das Bauvorhaben den tatsächlichen und rechtlichen Anforderungen des konkreten Einzelfalles möglichst anzupassen (Lechner in Busse/Kraus, BayBO, Stand März 2021, Art. 68 Rn. 269). Durch eine Auflage wird dem Begünstigten ein Tun, Dulden oder Unterlassen vorgeschrieben (Art. 36 Abs. 2 Nr. 4 BayVwVfG). Da „Begünstigter“ der Bauherr ist, kann Gegenstand der Auflage nur etwas sein, was der Bauherr (alleine, nicht zusammen mit einem Dritten) erfüllen kann (Lechner in Busse/Kraus, BayBO, Stand März 2021, Art. 68 Rn. 271). Wie durch alle Nebenbestimmungen, werden auch durch die Auflage Inhalt und Umfang der Baugenehmigung eingeschränkt (Lechner in Busse/Kraus, BayBO, Stand März 2021, Art. 68 Rn. 269). Dem entspricht auch der Wortlaut der Auflage in der Baugenehmigung vom 23. August 2018, in dem es heißt, das Anlieferkonzept sei umzusetzen und einzuhalten, sodass dem Bauherrn also ein Verhalten aufgegeben wird. Hiervon geht eine Einschränkung der Baugenehmigung in dem Sinne aus, dass die Antragstellerin das angegebene Lieferkonzept umsetzen muss und keine andere Anliefermöglichkeit - sollte eine solche bestehen - nutzen darf. Der Bestandsschutz der Baugenehmigung reicht bezogen auf die streitgegenständliche Auflage nach richtigem Verständnis soweit, dass die vom Prüfungsumfang umfassten Vorschriften der Baugenehmigung nicht entgegenstehen, wenn und soweit das Anlieferkonzept eingehalten wird. Er besagt dagegen auch bei Aufnahme einer Auflage, die sich auf ein Lieferkonzept bezieht, grundsätzlich nicht, dass die äußeren Umstände des Lieferkonzeptes, das in die Baugenehmigung aufgenommen wurde, damit sie überhaupt rechtmäßig erlassen werden konnte, rechtlich oder tatsächlich Bestand haben.

bb) Im vorliegenden Fall wurde jedoch im Bescheid vom 23. August 2018 durch die vorbehaltlose Einbeziehung der streitgegenständlichen Haltebucht als Lieferzone eine Rechtsposition der Antragstellerin - und infolgedessen ein schutzwürdiger Vertrauensstatbestand - dahingehend begründet, dass sie einen - vorbehaltlich eines bescheidmäßigen Entzugs - fortwährenden Anspruch auf Möglichkeit der Nutzung und damit auch auf Erhalt der streitgegenständlichen Haltebucht hat.

50

(1) Die Antragstellerin weist zur Frage, inwieweit eine Baugenehmigung Vertrauensschutz begründen kann, auf die Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 1.12.2009 - 8 B 09.1980 - juris Rn. 32 hin. Dieser Fall ist aber mit dem hier vorliegenden nicht entscheidend vergleichbar, da es dort um eine in den genehmigten Plänen konkret vorgesehene Zufahrt und eine Frage der Erschließung i.e.S. ging. Bei der Frage, ob vor dem Objekt der Antragstellerin eine Haltebucht vorhanden bleibt, die zur Anlieferung genutzt werden kann, handelt es sich nicht in erster Linie um eine Zufahrt im Sinne einer Erschließung. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof weist in der Entscheidung auch darauf hin, dass aus der Erteilung einer Baugenehmigung jedenfalls im Zufahrtsrecht kein weitergehender Vertrauensschutz erwachsen könne, als ihn die Rechtsprechung für die Frage der Erschließungspflicht bei Vorliegen einer Baugenehmigung anerkannt habe. Selbst wenn man die Anliefermöglichkeit im Falle der Antragstellerin als Erschließung des als Einzelhandelsbetrieb genutzten Grundstücks sehen würde, könnte man aber keine Erschließungspflicht hierfür herleiten, sodass auch nach der genannten Entscheidung der Vertrauensschutz nicht so weit reichen könnte.

51

Dennoch lässt sich aus der genannten Entscheidung der Grundsatz herauslesen, dass in der Erteilung einer Baugenehmigung bzw. zusammen mit der Baugenehmigung im Einzelfall ein schutzwürdiges Vertrauen in örtliche Gegebenheiten geweckt werden kann.

52

(2) Die Auflage zur Anlieferung im Bescheid vom 23. August 2018 schafft die Grundlage für eine Rechtsposition der Antragstellerin hinsichtlich des (Fort-) Bestands der als Anlieferzone genutzten Haltebucht vor ihrem Objekt. Während in vergleichbaren Fällen ein Lieferkonzept typischerweise aus dem Grund zum Bestandteil der Baugenehmigung gemacht wird, um den Bauherrn anzuhalten, ebendiese Art der Anlieferung zu praktizieren, war hier - zumindest zum Zeitpunkt des Erlasses der Baugenehmigung - gar keine andere Anliefermöglichkeit denkbar bzw. ist sogar derzeit aus Sicht der Antragstellerin nach ihrem Vortrag keine andere Anliefermöglichkeit praktikabel. Die Antragstellerin trägt nachvollziehbar vor, dass sie nur unter der Prämisse, dass die Anlieferung vor dem Objekt erfolgt, den Einzelhandel geplant und eröffnet und ihre diesbezüglichen Investitionen getätigt hat. Diese Umstände waren der Antragsgegnerin bei Erlass des Bescheids bekannt bzw. müssen ihr bekannt gewesen sein. Schon nach ihrem eigenen Vortrag handelt es sich bei der Lage des streitgegenständlichen Einzelhandelsbetriebs um eine Innenstadtlage an einer stark befahrenen Straße mit wenigen Parkmöglichkeiten und hohem Radfahrer- und Fußgängeraufkommen, was im Baugenehmigungsverfahren zwingend die Frage nach einer geeigneten Anliefermöglichkeit aufwirft. Wohl aus diesem Grund hat die Antragsgegnerin auch die Auflage in die Baugenehmigung aufgenommen, um die Anlieferung geregelt zu wissen. Gleichzeitig hat sie durch die Nebenbestimmung objektiv zu verstehen gegeben, dass die Antragstellerin längerfristig die Möglichkeit haben soll, die Haltebucht zu nutzen. Anderenfalls wäre die Baugenehmigung abzulehnen oder eine Formulierung zu erwarten gewesen, die zum Ausdruck bringt, dass die Antragstellerin die Haltebucht eben nur solange nutzen kann, wie diese existent ist bzw. dass die Antragsgegnerin sich vorbehält, im Rahmen neuer Straßenverkehrsplanung die Haltebucht zu beseitigen oder zu verlegen. Dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund, dass die Planungen zur neuen Gestaltung der ...straße und zur Verlegung der Haltebucht zum Zeitpunkt des Bauantrags und der Erteilung der Baugenehmigung bereits stattfanden. Weshalb im Baugenehmigungsverfahren kein Hinweis auf diese Planungen erfolgt ist, erschließt sich nicht. Die Antragsgegnerin trägt hierzu vor, der zum Zeitpunkt des Erlasses des Bescheids vom 23. August 2018 bereits vorliegende Stadtratsbeschluss habe nur einen Planungsauftrag enthalten und es gebe keine Verpflichtung, in einzelnen Genehmigungsbescheiden auf interne Planungsaufträge, für die kein konkreter Umsetzungszeitpunkt bekannt sei, hinzuweisen. Auf Planungsaufträge muss die Antragsgegnerin nicht hinweisen, aber dann auch mit der Planung nicht vereinbare Nebenbestimmungen gegen sich gelten lassen.

Ein anderes Verständnis der Nebenbestimmung ist auch nicht deshalb geboten, weil die Antragstellerin theoretisch Kenntnis von den Planungen vor Erteilung der Genehmigung hätte haben können oder müssen. Es kann einem Bauherrn nicht zugemutet werden, die planerischen Überlegungen der Gemeinde ständig und umfassend daraufhin im Blick zu haben, ob sich an den Straßen in der Umgebung des Bauobjekts Änderungen ergeben, zumal es für die Antragsgegnerin umso leichter gewesen wäre, auf die Planungssituation hinzuweisen, noch dazu vor dem Erlass einer Baugenehmigung, die ausdrücklich die betroffene Haltebucht einbezieht.

54

cc) Der Annahme einer durch eine Nebenbestimmung geschaffenen Rechtsposition der Antragstellerin steht nicht - wie die Antragsgegnerin meint - der Hinweis zur Anlieferung auf S. 3 der Baugenehmigung vom 23. August 2018 entgegen. Dort wurde darauf hingewiesen, dass der betreffende Bereich der ...straße stark frequentiert und mit erheblichem Verkehr belastet sei. Ein reibungsloses Beliefern des geplanten Einzelhandels könne auch bei Einrichten einer Ladezone auf öffentlichem Grund nicht garantiert werden. Mit Verkehrsbehinderungen müsse damit, zumindest ab und zu, gerechnet werden. Die notwendigen verkehrlichen Maßnahmen (z.B. Haltverbote in der Parkbucht) sollten rechtzeitig beantragt werden. Dieser Hinweis ist nicht geeignet, die Annahme einer Rechtsposition und das damit verbundene Vertrauen in die Möglichkeit der Nutzung der streitgegenständlichen Haltebucht zu erschüttern; vielmehr stärkt er dieses Vertrauen, da er sich vollumfänglich auf die Zustände bei der tatsächlichen Nutzung gerade dieser Haltebucht bezieht und auf die tatsächlichen Schwierigkeiten hinweist. Dass des Weiteren auf die Rechtslage, dass straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen, insbesondere die Halteverbote bzw. Lieferzeiten, rechtzeitig gesondert zu beantragen sind, hingewiesen wurde und die Antragstellerin dies in der Folge auch getan hat, steht dieser Sichtweise nicht entgegen. Dies zeigt zwar, dass die Baugenehmigung das Halten zur Anlieferung selbst nicht genehmigt, aber wirkt nicht der aufgrund der o.g. Umstände berechtigten Annahme der Antragstellerin als Adressatin, dass die Haltebucht als solche existent und im noch zu genehmigenden verkehrsrechtlichen Umfang auch, zumindest für einen gewissen, nicht unerheblichen Zeitraum, verfügbar bleibt, entgegen.

55

Auch die Umstände, dass die auf den Antrag der Antragstellerin hin erlassene verkehrsrechtliche Anordnung der Antragsgegnerin vom 17. März 2019 für die Einrichtung der Lieferzone nur für zwei Jahre galt, dass Verkehrszeichen generell bei einer Veränderung der Sach- und/oder Rechtslage durch Erlass neuer verkehrsrechtlicher Anordnungen an die aktuellen Gegebenheiten angepasst werden und Lieferzonen stets allen Anliegern für Be- und Entladevorgänge zur Verfügung stehen und nicht einem bestimmten Gewerbebetrieb zugeordnet werden, sind nicht geeignet, der Nebenbestimmung einen anderen Inhalt zu geben und einen grundsätzlichen Vertrauenstatbestand abzulehnen.

56

dd) Trotz der nach den obigen Erwägungen im hiesigen Entscheidungszeitpunkt grundsätzlichen Bejahung eines drohenden rechtswidrigen Eingriffs in die mit Bescheid vom 23. August 2018 geschaffene Rechts- und Vertrauensposition der Antragstellerin ist nicht vom Vorliegen eines mit einer Anordnung nach § 123 VwGO regelungsbedürftigen Anordnungsanspruchs auszugehen. Zwar ist der maßgebliche Entscheidungszeitpunkt für den vorliegenden Antrag der Zeitpunkt des Beschlusses; wegen der Bezogenheit des Eilantrags auf die Hauptsache bedeutet dies jedoch nicht, dass keine Prognose über die voraussichtlichen Erfolgsaussichten auch über den jetzigen Zeitpunkt hinaus angestellt werden darf. Schon im jetzigen Zeitpunkt ist zu berücksichtigen, dass die Antragsgegnerin bis zur Entscheidung in der Hauptsache die mittels Nebenbestimmung geschaffene Rechtsposition im Rahmen eines Aufhebungsverfahrens bescheidsmäßig entziehen kann und wird. Es spricht viel dafür, dass es der Antragsgegnerin möglich sein wird, die einschlägige Nebenbestimmung des Bescheids vom 23. August 2018 nach Maßgabe der Art. 48 f. BayVwVfG aufzuheben. Vor diesem Hintergrund sind die Erfolgsaussichten in der Hauptsache eher zugunsten der Antragsgegnerin zu bewerten.

57

Dass die Antragsgegnerin bislang noch nicht zu erkennen gegeben hat, einen derartigen Bescheid zu erlassen, ist der Tatsache geschuldet, dass sie - entgegen der oben erläuterten Auffassung des Gerichts - offenbar nicht davon ausgeht, dass der Baugenehmigungsbescheid neben der Genehmigung des Bauvorhabens eine weitere Rechtsposition und damit einen weiteren Vertrauenstatbestand geschaffen hat,

der in einem förmlichen Verwaltungsverfahren zu beseitigen ist. Stattdessen hat sie nur ein umfassendes internes Planungsverfahren betrieben.

58

Allerdings hat sie in der Sache die in einem Verwaltungsverfahren nach Art. 48 f. BayVwVfG gebotenen Überlegungen auf Tatbestands- und v.a. auf Ermessensseite weitgehend bereits angestellt und dokumentiert, indem sie u.a. die Belange der anliegenden Gewerbetreibenden bewertet und abgewogen hat (vgl. insbesondere die E-Mail der Antragsgegnerin an den Bevollmächtigten der Antragstellerin vom 17. März 2021).

59

Bei ihren Überlegungen ging sie erkennbar davon aus, dass insbesondere die Antragstellerin in ihrem Vertrauen auf die Haltebucht betroffen und ihr ein zumutbarer Ersatz zu liefern ist. Schon in den Stadtratsbeschlüssen wurde von vornherein die Notwendigkeit eines Ersatzes beachtet, es war nie die Rede davon, die Haltebucht ersatzlos zu entfernen. Im weiteren Verlauf - insbesondere nach der Mitteilung der Antragstellerin vom 21. Oktober 2020, dass es ihr bei Umsetzung der Planung künftig unmöglich sein werde, die Anlieferung ihres Einzelhandels zu vollziehen - fand ein Gespräch mit dem Bevollmächtigten der Antragstellerin statt und wurde intern eingehend darüber diskutiert, wie der Antragstellerin eine neue praktikable Anliefermöglichkeit gegeben werden kann. Aus dieser Diskussion wird deutlich, dass die Antragsgegnerin die Interessen der Antragstellerin ermittelt und bewertet hat.

60

Der Umstand, dass die praktische Umsetzung der gebotenen und durchgeführten Prüfungen und Abwägungen lediglich nicht die Gestalt eines Bescheides fand, erlaubt es dem Gericht, im vorliegenden Einzelfall schon im hier maßgeblichen Zeitpunkt des Beschlusses die Entziehbarkeit des Vertrauenstatbestands zugrunde zu legen und infolgedessen einen Anordnungsanspruch zu verneinen.

61

c) Auch eine drohende Beeinträchtigung der Antragstellerin in ihrem Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb ist zu verneinen und kann daher keinen Anordnungsanspruch begründen.

62

Das Bundesverfassungsgericht hat die Frage des Eigentumsschutzes bezüglich des Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb zwar offengelassen (vgl. z.B. BVerfG, B.v. 26.6.2002 - 1 BvR 558/91 u.a. - BVerfGE 105, 252, 278; B.v. 10.6.2009 - 1 BvR 198/08 - NVwZ 2009, 1426, 1428; B.v. 8.9.2010 - 1 BvR 1890/08 - NJW 2010, 3501, 3502), nach allgemeiner Ansicht ist der eingerichtete und ausgeübte Gewerbebetrieb und zwar „alles das, was in seiner Gesamtheit den wirtschaftlichen Wert des konkreten Betriebes ausmacht“ (BGH, U.v. 28.1.1957 - III ZR 141/55 - juris Rn. 15; vgl. BVerfG, U.v. 29.11.1961 - 1 BvR 148/57 - NJW 1962, 100, 101; BVerfG, B.v. 11.1.1983 - 8 B 91/82 - NJW 1983, 1810 f.; BayVerfGH, U.v. 17.5.1982 - NJW 1983, 325, 327) aber durch Art. 14 GG geschützt.

63

Faktische Gegebenheiten, die sich irgendwie wertsteigernd, -begründend oder -erhaltend auswirken und damit von wesentlicher Bedeutung für den Gewerbebetrieb sein können, sind jedoch ebenso wenig von Art. 14 GG erfasst wie bloße Erwerbsmöglichkeiten, Gewinnaussichten u.ä. (BVerfG, B.v. 26.6.2002 - 1 BvR 558/91 - NJW 2002, 2621, 2625; B.v. 4.2.2004 - 1 BvR 1103/03 - NZS 2005, 479, 480), da sie losgelöst vom Eigentumsobjekt entstehen. Es kommt auf vorhandene konkrete Werte, also ins Werk gesetzte Gewerbe- und Unternehmenstätigkeiten, die auf einer vorhandenen Organisation sachlicher, persönlicher und sonstiger Mittel gründen, an (Papier/Shirvani in: Maunz/Dürig, GG, Stand Oktober 2020, Art. 14 Rn. 205). Die rechtlichen, politischen, ökonomischen und örtlichen Gegebenheiten, die der Gewerbebetrieb nutzt, können damit nicht als zum Gewerbebetrieb gehörig angesehen werden. Der Unternehmer kann sich auf ihren Bestand nicht verlassen, sondern die Gefahr der Änderung dieser Bedingungen stellt gerade sein außerhalb von Art. 14 GG stehendes Unternehmerrisiko dar (Papier/Shirvani in Maunz/Dürig, GG, Stand Oktober 2020, Art. 14 Rn. 206). Die Erwartung, dass ein Unternehmen auch in Zukunft rentabel betrieben werden kann, soll dementsprechend nicht dem Schutzbereich des Art. 14 GG unterfallen (BVerfG, B.v. 25.7.2007 - 1 BvR 1031/07 - NVwZ 2007, 1168 f.). Auch das Vorhandensein einer Parkbucht in unmittelbarer Nähe zum Gewerbebetrieb und die Möglichkeit, diese zu nutzen, sind grundsätzlich zu diesen äußeren Bedingungen der gewerblichen Tätigkeit zu zählen, die - auch wenn sie aktuell vom Unternehmer in seine Organisation eingebunden sind - nicht von vornherein vom Schutz des Art. 14 GG erfasst sind. Der

Wegfall der bevorzugten Liefermöglichkeit der Antragstellerin gehört somit zu ihrem unternehmerischen Risiko, das sie vollumfänglich selbst zu tragen hat.

64

Anliegerrechte werden vom Bundesverwaltungsgericht zwar nicht mehr unmittelbar aus Art. 14 GG abgeleitet (BVerwG, B.v. 11.5.1999 - NVwZ 1999, 1341 f.), allerdings wird vertreten, dass sich der Eigentumsschutz weiterhin auf den Kernbereich des Anliegergebrauchs erstreckt, d.h. auf die Nutzung der Straße, soweit der Eigentümer darauf angewiesen ist, wobei dieser Kernbereich sehr eng zu fassen ist (Axe in Epping/Hillgruber, Beck OK GG, Stand 15.2.2021, Art. 14 GG Rn 45 m.w.N.). So könnten bei an öffentlichen Straßen gelegenen Gewerbebetrieben die Kontaktmöglichkeiten nach außen sowie Zugang und Zufahrt als Bestandteil des Grundeigentums und des Rechts am Gewerbebetrieb der Anlieger als vom Eigentumsschutz umfasst angesehen werden, soweit die angemessene Nutzung des Grundeigentums eine Benutzung der Straße erfordert. Art. 14 GG erfasst lediglich einen gesteigerten Gemeingebrauch der öffentlichen Straßen insoweit, als dieser für eine angemessene Nutzung des Anliegergrundstücks oder Anliegergewerbebetriebs erforderlich ist und sich im Rahmen des Ortsüblichen und der Gemeinverträglichkeit hält (Papier/Shirvani in Maunz/Dürig, GG, Art. 14 Rn. 202). Ein völliges Abschneiden vom öffentlichen Verkehrsraum ist demnach nicht zulässig und auch andere „Kontakt-Störungen“, wie etwa die Aufhebung des Zugangs zur und die Zugänglichkeit von der öffentlichen Straße, dürfen nicht erfolgen (Papier/Shirvani in: Maunz/Dürig, GG, Stand Oktober 2020, Art. 14 Rn. 201 m.w.N.). Die Vorteile aus einer bestimmten Lage sind jedoch auch dann wiederum äußere Gegebenheiten und damit nicht vom Schutzbereich umfasst. Auch teilt der Anlieger grundsätzlich das Schicksal der Straße und ist den Folgen von Verkehrsregelungen und Verlagerungen des Verkehrs ausgeliefert, solange die Straße als solche und als Verkehrsmittel zum öffentlichen Wegenetz erhalten bleibt. Dies geht so weit, dass selbst dann, wenn der Verlust der Lagevorteile die Existenz des Gewerbebetriebs vernichtet, ein Eigentumseingriff zu verneinen ist (Papier/Shirvani in Maunz/Dürig, GG, Art. 14 Rn. 209). Die vorliegende Haltebucht stellt vor diesen Grundsätzen nur einen Lagevorteil dar. Sie stellt nicht die Zugänglichkeit zum öffentlichen Wegenetz in Frage.

65

Ausnahmen vom Ausschluss des Schutzes äußerer Gegebenheiten gelten nur, wenn besondere Umstände einen schutzwürdigen Vertrauenstatbestand beim Unternehmer geschaffen haben, z.B. durch besondere Vereinbarung, Zusage o.ä. (Papier/Shirvani in Maunz/Dürig, GG, Stand Oktober 2020, Art. 14 Rn 207). Wie oben im Zusammenhang mit der Baugenehmigung erörtert, hat die Antragsgegnerin hier einen besonderen Vertrauenstatbestand geschaffen. Vor diesem Hintergrund stellt die bevorstehende Beseitigung und nicht unerhebliche Verlegung der Haltebucht einen Eingriff in das durch Art. 14 GG geschützte Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb dar.

66

Entsprechend zu den obigen Ausführungen kann der Eingriff bis zur Hauptsacheentscheidung aller Wahrscheinlichkeit nach gerechtfertigt werden, indem der Antragstellerin der Vertrauenstatbestand auch noch bescheidmäßig entzogen wird.

67

d) Auch droht der Antragstellerin keine rechtswidrige Beeinträchtigung ihrer Rechtsstellung als Anliegerin.

68

Schon Art. 17 Abs. 1 BayStrWG besagt, dass den Straßenanliegern kein Anspruch darauf zusteht, dass die Straße nicht geändert wird, aber auch aus dem Rechtsinstitut des Anliegergebrauchs ergibt sich kein Recht der Antragstellerin, dass die Anliefermöglichkeit vor ihrem Objekt erhalten bleibt. Das aus dem einfachen Recht herzuleitende Rechtsinstitut des Anliegergebrauchs vermittelt dem Anlieger einer öffentlichen Straße über die Regelungen des Art. 14 Abs. 1 und Art. 17 BayStrWG hinaus eine besondere Stellung und namentlich dem Grunde nach einen Anspruch auf Zugang zu dieser Straße (vgl. BayVGh, U.v. 31.5.2011 - 8 B 10.1653 - juris Rn. 15). Der Anliegergebrauch schützt die besondere Beziehung des Anliegers zur Straße jedoch nicht uneingeschränkt. So gewährleistet er keinen optimalen Zugang zum Grundstück, sondern nur einen Anspruch auf eine nach den jeweiligen Umständen zumutbare Erreichbarkeit (BayVGh, U.v. 25.6.2010 - 8 B 10.298 - juris Rn. 17; B.v. 1.12.2009 - 8 B 09.1980 - juris Rn. 19 m.w.N.; B.v. 9.10.2019 - 8 ZB 17.2519 - juris Rn. 9). Vor Einschränkungen oder Erschwernissen bei den Zufahrtsmöglichkeiten etwa auf Grund der besonderen örtlichen Lage des Grundstücks vermag er deshalb keinen Schutz zu

gewähren, solange die Straße als Verkehrsmittler erhalten bleibt. Danach kann mithin aus dem Rechtsinstitut des Anliegergebrauchs auch kein Anspruch auf die Bequemlichkeit oder Leichtigkeit des Zugangs zu einem solchen Grundstück hergeleitet werden (BayVGH, U.v. 15.3.2006 - 8 B 05.1356 - juris Rn. 38 m.w.N.). Bloße Unbequemlichkeiten sind insofern rechtlich ohne Belang (VG Bayreuth, U.v. 18.9.2001 - B 1 K 00.1235 - juris Rn. 17 m.w.N.). Gewährleistet wird grundsätzlich nur die Verbindung mit dem öffentlichen Straßennetz überhaupt, nicht dagegen notwendig auch die Erreichbarkeit des eigenen Grundstücks mit Kraftfahrzeugen des Eigentümers oder gar jeder Anliegerverkehr (BVerwG, U.v. 8.9.1993 - 11 C 38.92 - BVerwGE 94, 136 - juris Rn. 12; vgl. zum Ganzen auch Wiget in Zeitler, BayStrWG, Stand März 2020, Art. 17 Rn. 32).

69

Der Anliegergebrauch gewährt im Allgemeinen keinen Anspruch auf Aufrechterhaltung bestimmter vorteilhafter Verkehrsverbindungen (vgl. BVerwG, U.v. 11.11.1983 - 4 C 82/80 - juris Rn. 16). Nach Art. 14 Abs. 3 BayStrWG besteht kein Anspruch auf Aufrechterhaltung von Gemeingebrauch. Es besteht noch nicht einmal ein Anspruch darauf, dass Parkmöglichkeiten auf öffentlichen Straßen oder Plätzen in angemessener Nähe errichtet werden oder erhalten bleiben (BVerwG, U.v. 6.8.1982 - 4 C 58/80 - NJW 1983, 770 - juris Rn. 12 ff.; VG München, B.v. 22.1.2009 - M 13 S. 08.3853 - juris Rn. 30; VG Augsburg, U.v. 14.9.2010 - Au 3 K 09.1843 - juris Rn. 29).

70

Der Anliegergebrauch korreliert zwar mit der angemessenen Nutzung des Grundeigentums. Angemessen ist eine Nutzung, die sowohl aus dem Grundstück als auch seiner nach der Rechtslage und den tatsächlichen Gegebenheiten entsprechenden Benutzung als Bedürfnis hervorgeht (Wiget in Zeitler, BayStrWG, Stand März 2020, Art. 14 Rn. 66). Dementsprechend argumentiert die Antragstellerin, dass für die genehmigte Nutzung als Einzelhandelsgewerbe die Erreichbarkeit mit Kfz und die Anliefermöglichkeit sehr wohl angemessen sei (vgl. BVerwG, U.v. 15.11.1974 - IV C 12.72 - juris Rn. 19). Den Umstand, dass die das Grundstück prägende Situation und seine Umgebung dabei zu beachten sind (Wiget in Zeitler, BayStrWG, Stand März 2020, Art. 14 Rn. 66), versucht die Antragsgegnerin zu entkräften, indem sie argumentiert, Ursache für die nunmehr drohende Zufahrtserschwernis sei nicht die besondere örtliche Lage bzw. eine situationsbedingte Vorbelastung, in der sich der Einzelhandelsbetrieb befinde, sondern vielmehr allein die nunmehr erfolgte Planung der Antragsgegnerin. Die Betrachtung der örtlichen Gegebenheiten hat aber vor der Planung anzusetzen, die Planung ist selbst gerade der Streitgegenstand. Stattdessen ist die Lage an einer vielbefahrenen Innenstadtstraße mit wenigen Parkmöglichkeiten und hohem Fußgänger- und Radfahreraufkommen richtigerweise der Ausgangspunkt für die Betrachtung. Diese Umstände, die auch das betreffende Grundstück prägen, sind zu berücksichtigen und führen zu dem Ergebnis, dass das möglicherweise sogar als angemessen zu bewertende Bedürfnis nach einer Haltebucht zur Nutzung als Anlieferzone jedenfalls nicht mit der das Grundstück prägenden Situation und seiner Umgebung verträglich ist. Die Lage ist aus Sicht des Gerichts ungeeignet für einen Einzelhandelsbetrieb, der mit großen Lieferfahrzeugen mehrmals täglich beliefert werden muss. Auch die Berücksichtigung des Umstands, dass sich derzeit die Haltebucht vor dem Objekt der Antragstellerin befindet - der ebenfalls die Situation und die Umgebung des Grundstücks prägt -, wirkt sich in diesem Zusammenhang nicht entscheidend aus. Aus den bei den Behördenakten befindlichen Lichtbildern ist ersichtlich, dass sogar die streitgegenständliche Haltebucht keine unproblematische Anlieferung ermöglicht. Sie scheint sehr schmal für die Lieferfahrzeuge der Antragstellerin und es kam wohl in der Vergangenheit auch zu Situationen, in denen das Lieferfahrzeug teilweise auf dem Radweg abgestellt wurde. Siedelt sich ein Unternehmer in einer derartigen Lage an, gehört die Beurteilung und Tragung der Ungewissheiten und Schwierigkeiten, die aus dieser ungünstigen Lage entstehen, straßenrechtlich zu seinem unternehmerischen Risiko. Das straßenrechtliche Institut des Anliegergebrauchs zielt nicht darauf ab, ihm ein derartiges Risiko abzunehmen, indem es ein Recht auf unmittelbare und möglichst störungsfreie Anliefermöglichkeit gewährt. Der Anliegergebrauch schützt nicht vor Erschwernissen des Zugangs zum Anliegergrundstück, die sich aus dessen Lage gerade an einer Straße in einem geschäftlichen oder verkehrlichen innerstädtischen Ballungsraum ergeben (BVerwG, U.v. 6.8.1982 - 4 C 58/80 - juris Rn. 13).

71

Ob man im Gleichlauf mit dem Umfang des Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb womöglich einen Eingriff in den Anliegergebrauch unter Vertrauensschutzgesichtspunkten begründen

könnte, kann dahinstehen, da auch dann der Anordnungsanspruch aufgrund der wahrscheinlichen Legalisierungsmöglichkeit zu verneinen wäre.

72

e) Schließlich droht der Antragstellerin keine rechtswidrige Beeinträchtigung ihres Rechts auf fehlerfreie planungsrechtliche Abwägung.

73

aa) Die Antragsgegnerin plant rechtmäßigerweise (vgl. Art. 35 ff. BayStrWG), die in Streit stehenden baulichen Maßnahmen ohne vorangegangenes förmliches Planungsverfahren durchzuführen, sondern lediglich aufgrund einer nichtförmlichen internen Entscheidung. Die Maßnahme unterliegt der planerischen Gestaltungsfreiheit der Antragsgegnerin, die auf der aus der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie abgeleiteten Planungshoheit beruht. Trotzdem hat die Antragsgegnerin hier unstreitig die Schranken des materiellen Planungsrechts zu beachten (HessVGH, B.v. 23.11.1987 - 2 TG 3079/87 - juris Rn. 10). Für den Planungscharakter einer Entscheidung kann es keinen Unterschied machen, ob sie verwaltungsintern getroffen wird oder im Rahmen eines vorgeschriebenen Verwaltungsverfahrens oder Verwaltungsakts. Durch Anordnung eines Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsverfahrens hat der Gesetzgeber in bestimmten Verfahren zum Ausdruck gebracht, dass er davon ausgeht, dass dort ein typischerweise gegebener Interessenkonflikt durch eben dieses bestimmte Verfahren zu bearbeiten ist. Er hat dadurch aber nicht bestimmt, dass in anderen Fallkonstellationen mit Planungscharakter die inhaltlichen Grundsätze für eine rechtmäßige Planung nicht zur Anwendung kommen (Sauthoff, NVwZ 1995, 119, 121).

74

Wie im Rahmen des förmlichen Verfahrens auch, verlangt das Abwägungsgebot, dass eine Abwägung überhaupt stattfindet, in die Abwägung alle Belange eingestellt werden, die nach der Lage der Dinge zu berücksichtigen sind, die Bedeutung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange nicht verkannt werden und der Ausgleich in einer Weise vorgenommen wird, die zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange nicht außer Verhältnis steht (vgl. Hösch in Zeitler, BayStrWG, Stand März 2020, Art. 38 Rn. 135). Die Behörde verhält sich rechtmäßig, wenn sie sich innerhalb dieses Rahmens im Konflikt zwischen verschiedenen Belangen für die Bevorzugung des einen und damit notwendigerweise für die Zurückstellung eines anderen entscheidet. Dies ist gerade das wesentliche Element des Planungsermessens (st. Rspr., vgl. BVerwG, U.v. 21.3.1996 - 4 C 19.94 - juris Rn. 141) und führt dazu, dass die verwaltungsgerichtliche Kontrolle insoweit beschränkt ist (ebd. Rn. 213a ff.).

75

Auf eine gegebene Verletzung des Abwägungsgebots kann ein Anspruch auf Unterlassung gestützt werden, da das an die Verwaltung gerichtete Abwägungsgebot ein subjektiv-öffentliches Recht des durch die Planung Betroffenen auf fehlerfreie Abwägung seiner Belange liefert (vgl. BVerwG, U.v. 18.3.1983 - 4 C 80/79 - NJW 1983, 2459; HessVGH, B.v. 23.11.1987 - 2 TG 3079/87 - juris Rn. 10).

76

bb) Von einem Abwägungsausfall ist entgegen dem Vortrag der Antragstellerin nicht auszugehen. Tatsächlich finden sich in den Akten der Antragsgegnerin kaum Ausführungen zur Abwägung und die Antragsgegnerin argumentiert in diesem Zusammenhang selbst hauptsächlich mit ihren Ausführungen in der E-Mail an die Antragstellerin vom 17. März 2021 und mit Gesichtspunkten, die weder in den Beschlüssen der Vollversammlung des Stadtrats der Antragsgegnerin noch in den dazugehörigen Planungsunterlagen zu finden sind. Die Antragsgegnerin durfte aber, wie schon erwähnt, im vorliegenden Fall die Planung ohne förmliches Verfahren intern durchführen, sodass die Fristen und Formalien gerade nicht gelten. Vor diesem Hintergrund wendet das Gericht im vorliegenden Eilverfahren mit dem Gegenstand einer nicht-förmlichen Straßenplanung § 114 Satz 2 VwGO analog an, sodass anders als in förmlichen Planfeststellungsverfahren als maßgeblicher Zeitpunkt für die nicht-förmliche Abwägungsentscheidung der Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung maßgeblich ist und die im gerichtlichen Verfahren vorgetragenen bzw. „nachgeschobenen“ Erwägungen zu berücksichtigen sind (so auch VG Hamburg, B.v. 16.5.2019 - 15 E 1775/19 - juris Rn. 50). Im Übrigen ist angesichts der Beschlüsse, die die streitgegenständliche Haltebucht und die Ersatzschaffung in der ...straße ausdrücklich thematisieren, davon auszugehen, dass eine Abwägung tatsächlich stattgefunden hat und lediglich nicht nachvollziehbar dokumentiert wurde, was wohl dem wenig formalen Ablauf eines internen Planungsverfahrens geschuldet ist. Ein Abwägungsausfall lässt sich jedenfalls nicht bejahen.

cc) Auch sonstige Abwägungsfehler lassen sich nicht erkennen. Nach dem eben Gesagten sind hier auch die im gerichtlichen Verfahren vorgetragenen Ausführungen der Antragsgegnerin zu beachten.

Die grundsätzliche planerische Zielsetzung der Antragsgegnerin, dem Radverkehr gegenüber dem fließenden und dem ruhenden Kfz-Verkehr höheres Gewicht zukommen zu lassen, ist von der kommunalen Planungshoheit umfasst. Diese ist geschützt durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG. An der konkreten Örtlichkeit in der ...straße treten als öffentliche Interessen die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs hervor sowie der Schutz der Fußgänger und Radfahrer, die sich dort bislang auf engen Verkehrsanlagen bewegen, wobei auch berücksichtigt werden muss, dass es sich für viele Fußgänger um einen Schulweg handelt sowie dass eine Trambahnstrecke und eine Busstrecke dort verlaufen. In diesem Zusammenhang ist von der Antragsgegnerin auch zu beachten, dass die gegenwärtigen Radverkehrsanlagen und Gehwege nicht im Einklang mit den RAST, EFA und ERA stehen. Demgegenüber hat die Antragsgegnerin das Interesse der ansässigen Gewerbetreibenden an einer praktikablen Anliefermöglichkeit erkannt und bewertet - insbesondere das Interesse der Antragstellerin an einer Anlieferstelle, die möglichst nah an ihrem Objekt liegt. Dass sie diesem Interesse zunächst nicht den verfassungsmäßigen Schutz aus Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG zugemessen hat, stellt keinen Abwägungsfehler dar. Sie hat - aus ihrer Sicht - hypothetisch auch den Fall in die Abwägung einbezogen, dass Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG eröffnet ist.

Die Antragsgegnerin hat diese Interessen in einen angemessenen Ausgleich gebracht. Die Schaffung der Haltezone in der ...straße kann als angemessener und zumutbarer Ausgleich angesehen werden. Diese hat die Antragsgegnerin vorgesehen und bereits umgesetzt. Dass dieser Ersatz für die Antragsgegnerin mit den Nachteilen eines um ca. 46 m längeren und vom Geschäft aus nicht vollständig einsehbaren Wegs über den Gehweg der ...- und ...straße verbunden ist, hat die Antragsgegnerin ebenfalls erkannt. Sie hat dies vor dem Hintergrund der soeben dargestellten Bewertung der beteiligten Interessen als angemessen bewertet, was aus Sicht des Gerichts nicht zu beanstanden ist. Es steht das über Vertrauensschutzgesichtspunkte unter Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG zu fassende Interesse der Antragstellerin den grundrechtlich geschützten Interessen einer Vielzahl von Verkehrsteilnehmern sowie dem öffentlichen Interesse an Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs und an der Rechtmäßigkeit der Verkehrsanlagen gegenüber. Die Antragsgegnerin hat vorgetragen, dass sich die anderen ansässigen Gewerbetreibenden nicht gegen die Maßnahmen gewandt hätten. In der Zusammenschau aller Gesichtspunkte stellt die Haltezone in der ...straße einen angemessenen Ausgleich dar. Einen exakt gleichwertigen Ausgleich kann die Antragstellerin nicht verlangen. Da die geplanten Änderungen der Verkehrsgestaltung die gesamte ...straße betreffen, stellt sie die nächste Gelegenheit zur Einrichtung einer Haltebucht dar. Die Antragstellerin muss die Lieferungen nur über den Gehweg bewegen, nicht über eine Straße. Die Antragsgegnerin hat die Haltebucht in der ...straße - anders als andere Lieferzonen - mit einem absoluten Haltverbot mit gegenüber den in der streitgegenständlichen Haltebucht um eine Stunde längere Lieferzeiten ausgestattet und verstärkte Kontrollen der Verkehrsüberwachung angeregt. Die anderen denkbaren Alternativen hat die Antragsgegnerin aus vertretbaren Gründen verworfen. Insbesondere die Ausnahmegenehmigung zur Abstellung der Lieferfahrzeuge auf dem Geh- und Radweg vor dem Betrieb der Antragstellerin und die temporäre Umleitung des Radverkehrs für den Zeitraum der Anliefervorgänge stellen - selbst bei ebenfalls in Betracht gezogenen kleineren Lieferfahrzeugen - gerade im Hinblick auf die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs keine gangbaren Alternativen dar. Dass die Antragsgegnerin nicht ausdrücklich berücksichtigt haben soll, dass die als vorrangig eingestuften Belange zu der einen oder zu der anderen Uhrzeit stärkeren bzw. schwächeren Schutz erforderten, sodass zumindest zeitweise den Interessen der ansässigen Gewerbetreibenden der Vorrang gebühre, wie die Antragstellerin in der Replik vorträgt, lässt sich nach Ansicht des Gerichts nicht vertreten. Die Antragstellerin hat die Alternativen umfassend geprüft. Es erscheint nachvollziehbar, dass auch eine nur zeitweise Unterbrechung oder Umleitung des Rad- und Fußgängerverkehrs zu einer unübersichtlichen und gefährlichen Situation führen würde. Im Übrigen hat die Antragsgegnerin mitgeteilt, dass ein entsprechender Antrag auf eine Ausnahmegenehmigung nach § 46 StVO ggf. ergebnisoffen geprüft würde. Auch mit dem Argument, dass die Antragsgegnerin nicht berücksichtigt habe, dass ein „Anliefern in zweiter Reihe“ bei gleichzeitiger Belieferung mehrerer Gewerbebetriebe bei der Lieferzone in der ...straße nicht möglich sein wird, kann die Antragstellerin nicht durchdringen. Schon bislang war nur eine Haltebucht gegeben und ein Parken in zweiter Reihe unzulässig. Es ist zumutbar, dass die Gewerbetreibenden ihre Lieferzeiten absprechen, auf das Freiwerden der

Lieferzone warten oder alternative Parkgelegenheiten aufsuchen, wenn die Lieferzone besetzt ist. Auch das Argument der Antragstellerin, dass die Antragsgegnerin ihr Ziel der Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs durch die Lieferzone in der ...straße nicht erreichen bzw. die Problematik sogar verschärfen oder erst schaffen werde, muss nicht zu einem anderen Ergebnis in der Abwägungsentscheidung führen. Die Antragsgegnerin hat die Gefahren durch das erhebliche Verkehrsaufkommen gerade der Radfahrer und Fußgänger seit 2017 untersucht und insbesondere Rotlichtverstöße in der näheren Umgebung und erhöhte Geschwindigkeiten der Radfahrer aufgrund eines Gefälles festgestellt. Es erscheint zwar richtig, dass die Anlieferung über 50 m über den Gehweg andere Behinderungen und Gefahren birgt, die Abwägung der Antragsgegnerin dahingehend, dass die Verlagerung der Lieferzone, die zur Verbreiterung von Geh- und Radwegen führt, größeres Potential bietet, künftig Konflikte der Verkehrsteilnehmer zu bewältigen oder zu vermeiden, erscheint aber dennoch nachvollziehbar. Es liegt auch nicht etwa deshalb ein Abwägungsfehler vor, weil die Antragstellerin womöglich mit - v.a. witterungsbedingten - Schwierigkeiten bei dem verlängerten Anlieferungsweg zu kämpfen haben wird. Es ist davon auszugehen, dass die geschilderten erschwerenden Umstände durch zumutbare Organisationsmaßnahmen der Antragstellerin bewerkstelligen lassen.

80

dd) Im Ergebnis liegt somit keine drohende Beeinträchtigung der Antragstellerin in ihrem subjektiv-öffentlichen Recht auf fehlerfreie planungsrechtliche Abwägung vor.

81

f) Alldem zufolge hat die Antragstellerin im Hauptantrag keinen regelungsbedürftigen Anordnungsanspruch glaubhaft gemacht, sodass der Hauptantrag unbegründet ist.

82

3. Auch der Hilfsantrag, der auf die vorläufige Herstellung einer neuen Anlieferungszone an der Westseite der ...straße vor dem Gebäude ...straße 8,, anstelle der bisher als Lieferzone genutzten Haltebucht gerichtet ist, ist unbegründet, da ein zu regelnder materiell-rechtlicher Anspruch der Antragstellerin nicht glaubhaft gemacht wurde.

83

Das Vorliegen der Voraussetzungen der einzig in Betracht kommenden Anspruchsgrundlage Art. 17 Abs. 2 Satz 1 BayStrWG ist nicht glaubhaft gemacht. Nach dieser Vorschrift kann ein Straßenanlieger vom Träger der Straßenbaulast verlangen, einen angemessenen Ersatz zu schaffen oder, soweit dies nicht zumutbar ist, nach den Vorschriften des Bayerischen Gesetzes über die entschädigungspflichtige Enteignung Entschädigung in Geld zu leisten, wenn Zufahrten oder Zugänge auf Dauer durch die Änderung oder die Einziehung von Straßen unterbrochen oder ihre Benutzung erheblich erschwert wird.

84

Erforderlich ist zunächst, dass die Benutzung bestehender Zufahrten und Zugänge erheblich erschwert wird, also solcher Zufahrten oder Zugänge, die schon vorhanden sind. An den vorhandenen Anfahrts- und Zugangsmöglichkeiten zum Einzelhandelsbetrieb der Antragstellerin über das öffentliche Straßen-, Rad- und Gehwegnetz wird aber nichts verändert. Nur die Haltebucht, die zur Anlieferung genutzt wird, wird verändert. Diese zählt aber nicht zu den vom Anliegergebrauch umfassten Zufahrten oder Zugängen, vgl. oben. Die Antragstellerin beruft sich auf die Definition des Begriffs „Zufahrt“ in der straßenrechtlichen Kommentierung zu Art. 19 und Art. 17 BayStrWG, wo erläutert wird, dass Zufahrt die zum Fahren bestimmte und geeignete Verbindung eines der Straße benachbarten Grundstücks oder eines Privatwegs mit der Straße zu verstehen ist; abzustellen ist auf die technisch-bauliche Anlage, die so an die Verkehrsfläche der öffentlichen Straße anschließt, dass der Fahrzeugverkehr überwechseln kann, wobei Art und Ausgestaltung nicht relevant sind, sodass z.B. auch ein befestigter Randstreifen ausreichend ist (Wiget in Zeitler, BayStrWG, Stand März 2020, Art. 19 Rn. 10). Auch vor diesem Hintergrund bleibt die Zufahrt zum Objekt der Antragstellerin durch die veränderte Straßengestaltung unverändert. Das betreffende Grundstück liegt so an die Straße an, dass es in technisch-baulicher Sicht befahren werden kann. Ob zwischen Fahrbahn und Grundstück eine zum öffentlichen Verkehr gehörende Haltebucht, ein Radweg und ein Gehweg oder nur ein Radweg und ein Gehweg liegt, ist irrelevant und betrifft lediglich die Frage einer Park- bzw. Haltemöglichkeit, die für die straßenrechtliche Zugänglichkeit des Grundstücks keine Bedeutung hat.

85

Auf die Frage, ob der Zugang bzw. die Zufahrt erheblich erschwert wird, was sich danach bestimmt, ob die bestimmungsgemäße Nutzung des Grundstücks so beeinträchtigt wird, dass eine dauernde Minderung auch des wirtschaftlichen Wertes eintritt (Wiget in Zeitler, BayStrWG, Stand März 2020, Art. 17 Rn. 39 m.w.N.), kommt es somit nicht an. Die von den Beteiligten aufgeworfene Frage, ob es dabei auch auf den wirtschaftlichen Wert des auf dem betreffenden Grundstück gelegenen Gewerbebetrieb ankommt, kann offen bleiben.

86

4. Nachdem auch der Hilfsantrag keinen Erfolg hat, ist der Antrag insgesamt mit der Kostenfolge des § 154 Abs. 1 VwGO abzulehnen. Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 53 Abs. 2 Nr. 1, 52 Abs. 1 GKG i. V. m. Ziffer 1.5 des Streitwertkatalogs.