

Titel:

Zum Recht auf Anliefermöglichkeit für einen Gewerbebetrieb

Normenketten:

GG Art. 14 Abs. 1

VwGO § 123 Abs. 1 S. 1, § 146

BGB § 906, § 1004 entspr.

BayBO Art. 4 Abs. 1 Nr. 2, Art. 68 Abs. 1 S. 1

BayStrWG Art. 17

Leitsatz:

Einem auf die Anlieferung von Waren angewiesenen Gewerbebetrieb steht im innerstädtischen Bereich weder baurechtlich noch straßenrechtlich ein Anspruch auf die bestmögliche Anlieferungsmöglichkeit zu. (Rn. 50)

Schlagworte:

Beschwerdeverfahren, einstweilige Anordnung, öffentlich-rechtlicher Unterlassungsanspruch, Recht auf Anliefermöglichkeit für einen Gewerbebetrieb, Umfang der Feststellungswirkung der Baugenehmigung, Begriff der Erschließung, Anliegergebrauch, Begriffe der Zufahrt und des Zugangs

Vorinstanz:

VG München, Beschluss vom 13.07.2021 – 2 E 21.2255

Fundstellen:

NVwZ-RR 2022, 15

LSK 2021, 22468

Tenor

- I. Die Beschwerde wird zurückgewiesen.
- II. Die Antragstellerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.
- III. Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 3.750 Euro festgesetzt.

Gründe

I.

1

Die Antragstellerin begehrt im vorläufigen Rechtsschutzverfahren die Unterlassung der Beseitigung einer als Anlieferzone genutzten Haltebucht unmittelbar im Bereich vor ihrem Einzelhandelsbetrieb, hilfsweise die vorläufige Herstellung einer neuen Anlieferzone in diesem Bereich.

2

Die Antragstellerin betreibt im Zentrum von M. in unmittelbarer Nachbarschaft mehrerer Gewerbebetriebe auf dem Grundstück FINr. ... Gemarkung M. ... einen Lebensmittelmarkt. Das Gebäude grenzt unmittelbar an die als Ortsstraße gewidmete Z.-straße und trägt die Hausnummer ... Unmittelbar vor dem Gebäude sowie dem südlich benachbarten Gebäude Hausnummer 10 befindet sich entlang der Z.-straße jenseits eines Geh- und Radwegs eine Parkbucht für Kraftfahrzeuge, die unter anderem von der Antragstellerin als Anlieferzone für den Lebensmittelmarkt genutzt wird. Die Parkbucht war bis Mitte Mai 2019 mit dem Verkehrszeichen 286 StVO (eingeschränktes Halteverbot) versehen, das im Zeitraum werktags von 7 bis 18 Uhr jedermann ein Halten zum Be- und Entladen gestattete.

3

In der Sitzung vom 21. Februar 2018 beauftragte der Stadtrat der Antragsgegnerin im Zuge des "Konzeptes zur verkehrlichen Abwicklung und zur Oberflächengestaltung des T.-Rings unter Einschluss des I.-platzes"

die Stadtverwaltung, die Ladezone zwischen Anwesen Z.-straße ... und M.-straße zur Vergrößerung der Flächen für den Fuß- und Radverkehr aufzuheben und für den Lieferverkehr einen Ersatz durch Beschilderung in der von der Z.-straße nach Westen abzweigenden M.-straße in entsprechender Länge anzuordnen. Die Verwaltung wurde gebeten, die damit verbundenen baulichen Maßnahmen entsprechend umzusetzen (Blatt 144 der Gerichtsakte des Verwaltungsgerichts). In der Sitzungsvorlage der Verwaltung Nr. 14-20/V 07454 (Blatt 130 ff. der Gerichtsakte des Verwaltungsgerichts) ist ausgeführt, dass "für den Abschnitt zwischen der R.-straße und der M.-straße mit der Verlagerung der Lieferbucht südlich des Anwesens Z.-straße ... in die M.-straße und in Verbindung mit einer geänderten Radverkehrsführung ein Vorschlag zur Verbesserung der Situation für den Fuß- und Radverkehr unterbreitet werden (könne)". In der der Sitzungsvorlage beigefügten Anlage 9 heißt es hierzu wörtlich:

4

"Abschnitt zwischen der R.-straße und der M.-straße

5

Zur Verbesserung der Fuß- und Radverkehrssituation wird der Rückbau der Parkbucht (Ladezone) zwischen Anwesen Z.-straße ... und M.-straße zur Vergrößerung der Fläche für den Fuß- und Radverkehr vorgeschlagen. Für den Lieferverkehr kann durch Beschilderung in der M.-straße in entsprechender Länge Ersatz geschaffen werden. Die Entfernung zur Belieferung der dortigen Gastronomie und Geschäfte ist zumutbar. Die Verlegung der Ladezone und damit verbunden der Entfall von ca. drei Stellplätzen im Parklizenzgebiet "G.-platz" wurde vom Referat für Stadtplanung und Bauordnung aufgrund der bestehenden Konflikte im Seitenrand als vertretbar beurteilt..."

6

Mit bestandskräftigem Bescheid vom 23. August 2018 erteilte die Antragsgegnerin der Antragstellerin unter Auflagen die Baugenehmigung für die Änderung der Nutzung von einem Restaurant in einen Einzelhandel auf dem Grundstück. Wörtlich heißt es in dem Bescheid unter anderem:

7

"Folgende Auflagen sind zu beachten:

8

1. Betriebsbeschreibung:

9

Die eingereichte Betriebsbeschreibung vom 10.3.2108 und das Anlieferkonzept vom 22.6.2018 für die Einzelhandelsflächen sind Bestandteil der Baugenehmigung und entsprechend umzusetzen bzw. einzuhalten."

10

Weiter heißt es auf Seite 3 des Bescheids:

11

" Folgende Hinweise sind zu beachten:

...

12

c) Hinweis zur Anlieferung:

13

Wir weisen zusätzlich darauf hin, dass dieser Bereich der Z.-straße stark frequentiert und mit erheblichem Verkehr belastet ist. Ein reibungsloses Beliefern des geplanten Einzelhandels kann auch bei Einrichten einer 'Ladezone' auf öffentlichen Grund nicht garantiert werden. Mit Verkehrsbehinderungen während der Anliefervorgänge muss damit, zumindest ab und zu, gerechnet werden. Die notwendigen verkehrlichen Maßnahmen (z.B. Haltverbote in der Parkbucht) sollten beim Kreisverwaltungsreferat rechtzeitig, d.h. ca. 6 Monate vor Inbetriebnahme mit schriftlicher Begründung und einer Lageskizze vom Bauherrn oder Betreiber beantragt werden. ..."

14

In dem im Bescheid in Bezug genommenen Anlieferkonzept vom 22. Juni 2018 der Antragstellerin ist unter anderem Folgendes ausgeführt:

15

"Zeitlicher Ablauf

16

Die morgendliche Anlieferung ist für das Zeitfenster zwischen 6:00 und 7:00 Uhr geplant. Die weitere Anlieferung am Abend ist für das Zeitfenster zwischen 20:00 und 21:00 Uhr geplant. Bei größerem Warenbedarf kann eine dritte Anlieferung nötig werden. Diese würde dann für ein Zeitfenster von ca. 11.00 bis 13:00 Uhr geplant.

17

Ablauf der Belieferung

Das Lieferfahrzeug nutzt die Haltebucht vor dem Objekt (siehe Darstellung des Architekten). Dort wird die Ware mit der Hubbühne abgesetzt und dann mit einem Flurförderfahrzeug zum Eingang und in die Filiale verbracht.

18

Sowie die Ware aus dem Lieferfahrzeug herausgeräumt ist, werden aus der Filiale im umgekehrten Wege die zu recycelnden Wertstoffe (Plastik, Kartonagen, Glas) zum Lieferfahrzeug gebracht und in das Lieferfahrzeug geladen."

19

Mit E-Mail-Schreiben vom 15. Januar 2019 (Blatt 71 der Behördenakte) teilte die Antragstellerin der Straßenverkehrsbehörde mit, dass sie die Filiale am 25. Februar 2019 eröffne. Um die Anlieferung möglichst reibungslos abwickeln zu können, beantragte sie für die Parkbucht die Errichtung eines absoluten Halteverbots zur Anlieferungszeit von 6 bis 7 Uhr und von 20 bis 21 Uhr.

20

Mit verkehrsrechtlicher Anordnung nach § 45 StVO vom 7. März 2019 ordnete die Straßenverkehrsbehörde die Einrichtung einer Ladezone mit Beschilderung durch das Zeichen 286 StVO (eingeschränktes Haltverbot) mit den Zusätzen "auf dem Seitenstreifen" und "werktags 6-20 h" (Blatt 148 der Gerichtsakte des Verwaltungsgerichts) vor dem Anwesen Hausnummer 8 in der dortigen baulichen Parkbucht an. In der Begründung ist ausgeführt, dass im Anwesen Z.-straße ... eine Einzelhandelsfiliale eröffne, die werktags zwischen 6 und 20 Uhr beliefert werde. Die Anlieferung erfolge mittels Lkw und könne nicht auf Privatgrund abgewickelt werden. Die Einrichtung der Ladezone diene einer möglichst geordneten und behinderungsfreien Abwicklung des Lieferverkehrs sowie zur Vermeidung von Beeinträchtigungen des Verkehrs in der stark frequentierten Z.-straße. Das Verkehrsschild wurde am 16. Mai 2019 errichtet.

21

Mit Beschluss vom 18. Dezember 2019 (Blatt 92 ff. der Behördenakte) genehmigte der Stadtrat das Projekt "Anschlussbereiche westlich/östlich der Ludwigsbrücken zwischen "R.-/T.-straße und A.". In der Sitzungsvorlage der Verwaltung Nr. 14-20/17109 (Blatt 110/106 der Behördenakte) heißt es unter anderem:

22

"Die Lieferzone in der Z.-straße vor Hausnummer ... und ... wird gemäß Beschluss der Vollversammlung des Stadtrates vom 21.02.2018 (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 07454) in die M.-straße verlegt. Somit kann diese Fläche für einen breiteren Radweg neben der Fahrbahn genutzt werden."

23

Mit verkehrsrechtlicher Anordnung nach § 45 StVO vom 7. April 2021 (Blatt 221 der Behördenakte) ordnete die Straßenverkehrsbehörde die Einrichtung eines absoluten Halteverbots an der Westseite der M.-straße auf einer Länge von ca. 12 m mit Zeichen 283 StVO und den Zusätzen "werktags 6 bis 21 h" sowie "Lieferverkehr frei" an. Zur Begründung wurde unter anderem ausgeführt, dass es im Rahmen des Umbaus der Z.-straße erforderlich sei, für den entfallenden Lieferbereich an der Westseite der Z.-straße eine Alternative für den Lieferverkehr zu schaffen, die die Gewerbeeinheiten im Straßenabschnitt zwischen R.-straße und M.-straße versorge. Die Anordnung ist inzwischen umgesetzt.

24

Am 27. April 2021 hat die Antragstellerin beim Verwaltungsgericht München Klage erhoben mit dem Ziel, der Antragsgegnerin die Unterlassung der Beseitigung der Lieferzone, hilfsweise die Herstellung einer neuen Anlieferungszone vor den Gebäuden Z.-straße ... und ... aufzugeben. Zugleich hat sie den Erlass einer einstweiligen Anordnung beantragt.

25

Mit Beschluss vom 13. Juli 2021 hat das Verwaltungsgericht den Eilantrag abgelehnt. Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt: Der Antrag sei zulässig, jedoch im Haupt- und im Hilfsantrag unbegründet. Ein Anordnungsanspruch sei nicht glaubhaft gemacht worden. Die Voraussetzungen für einen öffentlich-rechtlichen Unterlassungsanspruch seien nicht erfüllt. Zwar drohe eine Beeinträchtigung der der Antragstellerin mit Bescheid vom 23. August 2018 eingeräumten Rechtsposition. Denn durch die vorbehaltlose Einbeziehung der Haltebucht als Lieferzone in die Baugenehmigung sei eine schutzwürdige Vertrauensposition dahingehend begründet worden, dass die Antragstellerin einen fortwährenden Anspruch auf Möglichkeiten der Nutzung und auf Erhalt der Haltebucht vor ihrem Objekt habe. Die Antragstellerin habe den Einzelhandel unter der Prämisse geplant und geöffnet, dass die Anlieferung vor dem Objekt erfolge. Diese Umstände seien der Antragsgegnerin bei Erlass des Bescheides bekannt gewesen bzw. hätten ihr bekannt sein müssen. Sie habe durch die Nebenbestimmung objektiv zu verstehen gegeben, dass die Antragstellerin längerfristig die Möglichkeit haben solle, die Haltebucht zu nutzen. Der Hinweis zur Anlieferung in der Baugenehmigung stehe dem nicht entgegen. Auch der Umstand, dass die verkehrsrechtliche Anordnung von März 2019 für die Einrichtung der Lieferzone zwei Jahre gegolten habe, sei nicht geeignet, einen Vertrauenstatbestand zu verneinen. Trotz der Bejahung eines drohenden Eingriffs in die durch die Baugenehmigung geschaffene Rechts- und Vertrauensposition sei ein Anordnungsanspruch aber abzulehnen, weil die Antragsgegnerin diese Rechtsposition im Rahmen eines Aufhebungsverfahrens bis zur Entscheidung in der Hauptsache nach Art. 48 f. BayVwVfG wieder entziehen könne und werde. Der Antragstellerin drohe auch keine Beeinträchtigung ihres Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb. Das Vorhandensein einer Parkbucht in unmittelbarer Nähe zum Betrieb und die Möglichkeit, diese zu nutzen, sei vom Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG nicht erfasst. Die Haltebucht begründe lediglich einen Lagevorteil und stelle die Zugänglichkeit zum öffentlichen Wegenetz nicht infrage. Aus dem Anliegergebrauch ergebe sich für die Antragstellerin ebenfalls kein Recht, dass die Anlieferungsmöglichkeit vor ihrem Betrieb erhalten bleibe. Das Rechtsinstitut gewährleiste keinen optimalen Zugang zum Grundstück, sondern nur einen Anspruch auf eine nach den jeweiligen Umständen zumutbare Erreichbarkeit. Erschwernisse des Zugangs zum Anliegergrundstück, die sich aus dessen Lage gerade an einer Straße in einem geschäftlichen innerstädtischen Raum ergäben, seien nicht geschützt. Der Antragstellerin drohe auch keine rechtswidrige Beeinträchtigung ihres Rechts auf fehlerfreie planungsrechtliche Abwägung. Von einem Abwägungsausfall sei nicht auszugehen. Zwar fänden sich in den Behördenakten kaum Ausführungen zur Abwägung. Im nichtförmlichen Planungsverfahren könne aber § 114 Satz 2 VwGO entsprechend herangezogen werden, sodass die im gerichtlichen Verfahren nachgeschobenen Erwägungen berücksichtigt werden könnten. Im Übrigen sei aufgrund der Stadtratsbeschlüsse, die die streitgegenständliche Haltebucht und die Ersatzbeschaffung in der M.-straße ausdrücklich thematisierten, davon auszugehen, dass eine Abwägung stattgefunden habe und lediglich nicht dokumentiert worden sei. Auch sonstige Abwägungsfehler seien nicht erkennbar. Die planerische Zielsetzung der Antragsgegnerin, dem Radverkehr gegenüber dem fließenden und dem ruhenden Kfz-Verkehr höheres Gewicht zukommen zu lassen, sei von der kommunalen Planungshoheit umfasst. Auch sei zu beachten, dass die gegenwärtigen Radverkehrsanlagen und Gehwege nicht im Einklang mit den RAST, EFA und ERA stünden. Die Antragsgegnerin habe das Interesse der ansässigen Gewerbebetriebe an einer praktikablen Anlieferungsmöglichkeit erkannt und diese Interessen durch die Schaffung der Haltezone in der M.-straße in angemessenen Ausgleich gebracht. Der Hilfsantrag auf Herstellung einer neuen Anlieferungszone vor dem Gebäude Z.-straße ... sei ebenfalls nicht glaubhaft gemacht. Für einen Ersatzanspruch nach Art. 17 Abs. 2 Satz 1 BayStrWG sei erforderlich, dass die Benutzung bestehender Zufahrten oder Zugänge erheblich erschwert werde. An der Anfahrts- und Zugangsmöglichkeit zum Einzelhandelsbetrieb der Antragstellerin werde aber nichts verändert. Das streitgegenständliche Grundstück liege so an der Straße, dass es in technisch-baulicher Hinsicht befahren werden könne. Die Haltebucht sei insoweit irrelevant. Sie betreffe lediglich die Frage einer Park- bzw. Haltemöglichkeit. Auf die Frage, ob der Zugang oder die Zufahrt erheblich erschwert werde, komme es daher nicht an.

26

Zur Begründung der hiergegen eingelegten Beschwerde trägt die Antragstellerin im Wesentlichen vor:

Die erstinstanzliche Entscheidung sei bereits deshalb fehlerhaft, weil das Verwaltungsgericht eine hypothetische künftige Sachlage zugrunde gelegt habe, die nicht auf rechtmäßige Weise herbeigeführt werden könne und die nicht absehbar gewesen sei. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage sei der der Entscheidung des Gerichts. Der Antragstellerin stehe ein Anordnungsanspruch in Gestalt des öffentlich-rechtlichen Unterlassungsanspruchs zu. Auch ein Anordnungsgrund sei gegeben. Der Antragstellerin drohe aufgrund des Stadtratsbeschlusses vom 18. Dezember 2019 und der Anordnung der Ersatzlieferbucht in der M.-straße vom 7. April 2021 alsbald eine Beeinträchtigung ihres Rechts auf Beibehaltung der bestehenden Haltebucht. Die Möglichkeit, die Anlieferung ihres Betriebs über die streitgegenständliche Haltebucht durchzuführen, sei verfassungsrechtlich durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG geschützt, da sie vom formellen Bestandsschutz der Baugenehmigung umfasst sei. Die Baugenehmigung garantiere den öffentlich-rechtlichen Bestand der Anlage in dem genehmigten Umfang und der genehmigten Funktion. Von der Feststellungswirkung sowie dem Bestandsschutz seien auch die Voraussetzungen der §§ 29 ff. BauGB und Art. 4 Abs. 1 Nr. 2 BayBO erfasst, wozu auch die Herstellung einer gesicherten Erschließung gehöre. Diese erfordere, dass die Grundstücksgrenze mit einem Kfz erreicht werden könne. Insbesondere müsse die Möglichkeit einer unmittelbaren An- und Abfahrt von Versorgungsfahrzeugen gegeben sein. Mit der Einbindung des Anlieferungskonzepts in die Baugenehmigung sei mit bindender Weise festgestellt worden, dass auch die streitgegenständliche Haltebucht als Teil der gesicherten Erschließung des Baugrundstücks anzusehen sei. Die Innenstadtlage des Baugrundstücks und der benachbarten Grundstücke sowie deren funktionsgerechte Nutzbarkeit zu gewerblichen Zwecken machten die Herstellung und Beibehaltung der Haltebucht und die damit verbundene Möglichkeit einer unmittelbaren An- und Abfahrt erforderlich. Die Auflage zum Anlieferungskonzept in der Baugenehmigung sei nicht geeignet, den Bestandsschutz der Baugenehmigung zu beschränken. Vielmehr habe die Antragsgegnerin das Konzept vorbehaltlos zum Bestandteil der Baugenehmigung erklärt.

28

Durch die Beseitigung der Haltebucht werde auch in das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb der Antragstellerin eingegriffen. Die Auffassung des Verwaltungsgerichts, dass die Haltebucht nur einen Lagevorteil darstelle, sei unzutreffend. Ein Gewerbebetrieb werde durch Art. 14 Abs. 1 GG von einem völligen Abschneiden vom öffentlichen Verkehrsraum geschützt. Der Betrieb der Antragstellerin werde durch die Beseitigung der Haltebucht aber vollständig von der Z.-straße abgeschnitten, jedenfalls aber erheblichen Kontaktstörungen ausgesetzt. Die Gewährleistung des durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützten sog. "Kontakts nach außen" garantiere die Möglichkeit, mit potentiellen Kunden in Kontakt zu treten und diesen den Zutritt zu ermöglichen, aber auch die Möglichkeit, durch einen möglichst unmittelbaren Zugang zum öffentlichen Verkehrsraum die notwendige mehrfache tägliche Anlieferung von frischen Waren zu vollziehen. Letzteres werde durch die Beseitigung der Haltebucht faktisch vollständig aufgehoben.

29

Auch der Anliegergebrauch der Antragstellerin werde durch die Entfernung der Haltebucht verletzt. Der Straßenanlieger sei durch den Anliegergebrauch geschützt, soweit die angemessene Nutzung des Grundstücks eine Verbindung mit der Straße erfordere. Der Betrieb der Antragstellerin erfordere sowohl im Hinblick auf den gewerblichen Charakter der Grundstücksnutzung als auch hinsichtlich der bestandskräftigen Baugenehmigung eine unmittelbare Anlieferungsmöglichkeit über die streitgegenständliche Haltebucht. Die durch die tatsächlichen Gegebenheiten geprägte Situation rechtfertige keine abweichende Bewertung. Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs (U.v. 25.6.2010 - 8 B 10.298) erfordere die angemessene Erreichbarkeit eines gewerblich genutzten Grundstücks die Möglichkeit, über die öffentliche Verkehrsfläche an das Grundstück heranzufahren und das Kfz auf öffentlichem Grund zu parken. Die Auffassung des Verwaltungsgerichts, dass Schwierigkeiten, die aus der ungünstigen Lage vor Ort entstünden, straßenrechtlich zum unternehmerischen Risiko zählten, überzeuge nicht. Ursache für das mit dem Wegfall der Haltebucht verbundene Zufahrtserschweris sei nicht die besondere örtliche Lage oder eine situationsbedingte Vorbelastung. Vielmehr sei allein die Planung der Antragsgegnerin Ursache für den Wegfall der unmittelbaren Zufahrtsmöglichkeit. Die Verlegung der Anlieferzone in die M.-straße sei mit Blick auf die ca. 50 m lange Strecke, welche zur Anlieferung auf dem Geh- und Radweg in 5 bis 10 bzw. in bis zu 21 Einzelvorgängen zu passieren sei, sowohl für die Antragstellerin als auch für die Passanten unzumutbar. Die Anlieferung werde nicht mehr wie bisher innerhalb von 20 bis 40 Minuten vollzogen, sondern einen deutlich höheren Zeitaufwand in Anspruch

nehmen. Dies sei sowohl der längeren Strecke geschuldet als auch dem Umstand, dass das Anlieferfahrzeug künftig während der Anliefervorgänge mangels Sichtkontakt zum Fahrzeug verschlossen werden müsse.

30

Schließlich werde die Antragstellerin durch die Beseitigung der Haltebuch in ihrem Recht auf fehlerfreie planungsrechtliche Abwägung beeinträchtigt. Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts sei maßgeblicher Zeitpunkt für die Frage, ob eine Planungsentscheidung dem Abwägungsgebot genüge, der Zeitpunkt der Planungsentscheidung und nicht der der gerichtlichen Entscheidung. Deshalb könne § 114 Satz 2 VwGO keine analoge Anwendung finden. Ein Abwägungsmangel liege vor. Die Antragsgegnerin habe in Bezug auf die Haltebuch überhaupt keine Abwägungsüberlegungen angestellt. Entsprechende Erwägungen ließen sich weder den Behördenakten noch den Beschlüssen des Stadtrats entnehmen. Auch habe die Antragsgegnerin die abwägungsrelevanten Belange nur unzureichend ermittelt und nicht in angemessenen Ausgleich gebracht. Sie habe schon die in Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG begründeten Belange der Antragstellerin und der anderer ortsansässiger Gewerbetreibender verkannt. Auch habe sie die Belange der Anwohner der Westseite der Z.-straße nicht berücksichtigt, die erheblichen Lärmemissionen durch die Verlegung der Anwohnerzone in die M.-straße ausgesetzt würden, zumal die Anliefervorgänge nicht mehr in einem Zeitraum zwischen 30 Minuten und 1 Stunde, sondern in einem Zeitraum zwischen 2 und 3 Stunden abgewickelt werden könnten. Bei der Suche nach geeigneten Alternativstandorten habe sich die Antragsgegnerin auf den Anlieferungsbereich in der M.-straße beschränkt. Auch seien die als vorrangig einzustufenden Belange des Schutzes des Lebens und der Gesundheit der Verkehrsteilnehmer des Fuß- und Radverkehrs unberücksichtigt geblieben, die den Behinderungen auf dem Geh- und Radweg durch die Anlieferung sämtlicher Betriebe im näheren Umgriff ausgesetzt seien. Ebenso sei nicht berücksichtigt worden, dass es im Bereich der künftigen Lieferzone anders als in der zweispurigen Z.-straße unmöglich sei, bei gleichzeitiger Belieferung mehrerer Gewerbebetriebe die Lieferfahrzeuge kurzzeitig auf der Fahrbahn in zweiter Reihe abzustellen. Soweit die Antragsgegnerin meine, künftige Nachteile würden überwiegend auf der mangelhaften Organisation der Antragstellerin beruhen, fehle es an betrieblichem Verständnis. Schließlich könne die Antragsgegnerin bei Verlegung der Anlieferungszone den mit der Planung verfolgtem Ziel der Erhöhung der Verkehrssicherheit für Fußgänger und Radfahrer nicht gerecht werden. Der Eingriff in die Rechtsposition der Antragstellerin sei auch rechtswidrig.

31

Der Hilfsantrag sei ebenfalls begründet. Die Auffassung des Verwaltungsgerichts, dass sich an der vorhandenen Anfahrts- und Zugangsmöglichkeit zum Betrieb der Antragstellerin nichts verändere, sei unzutreffend. Die Voraussetzungen des Art. 17 Abs. 2 Satz 1 BayStrWG seien erfüllt. Für die Bestimmung des Bestehens einer ausreichenden Verbindung zum öffentlichen Wegenetz seien die zum Anliegergebrauch entwickelten Grundsätze heranzuziehen. Das Verwaltungsgericht verkenne, dass jedenfalls aufgrund des in der Baugenehmigung geschaffenen Vertrauenstatbestands die Haltebuch eine vom Anliegergebrauch umfasste Zufahrt bzw. einen hiervon erfassten Zugang darstelle. Im Fall der Beseitigung der bestehenden Haltebuch würde die Zufahrt zum Betrieb der Antragstellerin unterbrochen. Jedenfalls aber werde der Zugang erheblich beeinträchtigt, weil die Anlieferung nicht mehr unmittelbar im Bereich des Betriebs nur unter Querung des vorhandenen Geh- und Radwegs, sondern auf einer Länge von ca. 50 m erfolge. Die Erheblichkeit der Zugangerschwernisse sei offenkundig. Durch die Verlängerung des Anlieferwegs würden der Antragstellerin Mehrkosten von mindestens 1000 € pro Woche entstehen. Hinzu käme das Risiko witterungsbedingter Warenschäden durch Regen und Schnee infolge durchnässter Kartons und umgekippter Paletten oder durch eine Unterbrechung der Kühlkette von bis zu 63.000 €.

32

Die Antragstellerin beantragt (sinngemäß),

33

unter Aufhebung des Beschlusses des Verwaltungsgerichts vom 13. Juli 2021 der Antragsgegnerin aufzugeben, die Beseitigung der als Lieferzone genutzten Haltebuch vor den Gebäuden Z.-straße ... und ... in M. vorläufig bis zur rechtskräftigen Entscheidung in der Hauptsache zu unterlassen,

34

hilfsweise der Antragsgegnerin aufzugeben, vor dem Gebäude Z.-straße ... in M. anstelle der bisher als Lieferzone genutzten Haltebucht vorläufig bis zur rechtskräftigen Entscheidung in der Hauptsache eine neue Anlieferzone herzustellen.

35

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Antragstellerin wird auf die Gerichtsakten und die vorgelegten Behördenakten Bezug genommen.

II.

36

Die nach § 146 Abs. 1 und 4, § 147 VwGO zulässige Beschwerde hat weder im Hauptantrag (s. dazu unten A.) noch im Hilfsantrag (s. dazu unten B.) Erfolg.

37

Das Verwaltungsgericht hat im Ergebnis zur Recht festgestellt, dass nach der im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes nach § 123 VwGO gebotenen summarischen Prüfung eine überwiegende Wahrscheinlichkeit dafür besteht, dass der Antragstellerin für die begehrte einstweilige Anordnung kein Anordnungsanspruch zusteht (§ 123 Abs. 3 VwGO, § 920 Abs. 2 ZPO; vgl. zum Prüfungsmaßstab Kopp/Schenke, VwGO, 27. Aufl. 2021, § 123 Rn. 24 ff.; Puttler in Sodan/Ziekow, Verwaltungsgerichtsordnung, 5. Aufl. 2019, § 123 Rn. 94, 99 jeweils m.w.N.).

38

A. Die Antragstellerin hat aller Voraussicht nach keinen Anordnungsanspruch auf Unterlassung der Beseitigung der derzeit als Lieferzone genutzten Haltebucht.

39

Der Beschwerde ist zwar zuzugeben, dass einem durch einen bestandskräftigen Baugenehmigungsbescheid infolge Vertrauensschutzes begründeten Recht im gerichtlichen Verfahren nicht entgegengehalten werden kann, dieses könne und werde durch Widerruf oder Rücknahme wieder beseitigt, ohne dass die Behörde die Absicht des Erlasses eines entsprechenden Aufhebungsbescheids hat erkennen lassen und ohne dass die engen Voraussetzungen der Art. 48, 49 BayVwVfG im Einzelnen geprüft worden sind. Dies kann der Beschwerde jedoch nicht zum Erfolg verhelfen, weil nach Auffassung des Senats im vorliegenden Fall aus der Baugenehmigung hinsichtlich des Fortbestands der Haltebucht schon gar kein Vertrauensschutz erwachsen ist (s. dazu unten 1. b), sodass es hierauf nicht ankommt.

40

Anspruchsgrundlage für das Begehren der Antragstellerin ist der öffentlich-rechtliche Unterlassungsanspruch. Dessen Herleitung aus den Grundrechten, dem Rechtsstaatsprinzip (Folgenbeseitigung) oder einer analogen Anwendung der §§ 906, 1004 BGB ist zwar umstritten, seine Voraussetzungen sind in der Rechtsprechung ungeachtet dieser umstrittenen Herleitung jedoch seit langem geklärt (vgl. BVerwG, U.v. 29.4.1988 - 7 C 33.87 - BVerwGE 79, 254 = juris Rn. 12). Der Anspruch richtet sich gegen hoheitliche Maßnahmen und setzt die begründete Besorgnis voraus, der Hoheitsträger werde künftig durch sein hoheitliches Handeln rechtswidrig in die geschützte Rechts- und Freiheitssphäre des betroffenen Bürgers eingreifen (vgl. BVerwG, U.v. 23.5.1989 - 7 C 2.87 - BVerwGE 82, 76 = juris Rn. 48 ff.; U.v. 22.10.2014 - 6 C 7.13 - NVwZ 2015, 906 = juris Rn. 20 f.; BayVGH, B.v. 25.11.2010 - 8 ZB 10.192 - BayVBl 2011, 476 = juris Rn. 5; B.v. 26.6.2018 - 8 CE 18.1059 - juris Rn. 21). Diese Voraussetzungen sind vorliegend nicht erfüllt, weil die Antragsgegnerin durch die Beseitigung der Haltebucht aller Wahrscheinlichkeit nach nicht rechtswidrig in subjektive Rechtspositionen der Antragstellerin eingreift.

41

1. Die Beseitigung der Haltebucht dürfte nicht rechtswidrig in die der Antragstellerin durch die bestandskräftige Baugenehmigung eingeräumte Rechtsposition eingreifen.

42

a) Der Antragstellerin steht aus der Baugenehmigung kein Anspruch auf Beibehaltung der bestehenden Haltebucht aus dem Anlieferungskonzept vom 22. Juni 2018 zu.

43

Zwar ist dieses Konzept im Bescheid vom 23. August 2018 ausdrücklich zum Bestandteil der Baugenehmigung erklärt worden. Dass dies von der Antragsgegnerin im Rahmen der im Bescheid

festgelegten "Auflagen" geschehen ist, ist unerheblich. Insoweit dürfte es sich bei zutreffender Auslegung der Regelung nicht nur um eine Einschränkung der Baugenehmigung in dem Sinn handeln, dass die Antragstellerin verpflichtet wäre, das Anlieferungskonzept umzusetzen und keine anderen (rechtlich zulässigen) Anliefermöglichkeiten nutzen darf, wie das Verwaltungsgericht offenbar meint (vgl. Beschlussabdruck Rn. 48). Eine solche Auslegung hätte etwa zur Folge, dass die Antragstellerin die inzwischen durch verkehrsrechtliche Anordnung vom 7. April 2021 angelegte Lieferzone an der M.-straße nicht nutzen dürfte, solange die "Auflage" in der Baugenehmigung nicht aufgehoben ist. Auch sieht dieses Konzept die Nutzung der bestehenden Haltebucht unmittelbar vor dem Lebensmittelmarkt ("Objekt") vor. Hieraus lässt sich jedoch kein Anspruch der Antragstellerin auf Beibehaltung der Haltebucht ableiten. Denn eine Baugenehmigung gemäß Art. 68 Abs. 1 Satz 1 BayBO hat nach ihrer Rechtsnatur - neben der Baufreigabe (Art. 68 Abs. 6 BayBO) - lediglich die Wirkung, dass verbindlich festgestellt wird, dass das Bauvorhaben den öffentlich-rechtlichen Vorschriften entspricht, die im jeweils einschlägigen Genehmigungsverfahren Maßstab für die Zulässigkeitsprüfung sind (sog. Feststellungswirkung). Sie stellt - gleichsam in der Form einer "Unbedenklichkeitsbescheinigung" - lediglich deklaratorisch fest, dass dem Bauvorhaben nach dem zur Zeit der Entscheidung geltenden und geprüften öffentlichen Recht keine Hindernisse entgegenstehen (vgl. Lechner in Busse/Kraus, BayBO, Stand März 2021, Art. 68 Rn. 35). Nur in diesem Umfang genießt eine entsprechend der Baugenehmigung errichtete Anlage Bestandsschutz (vgl. Schwarzer/König, BayBO, 4. Aufl. 2012, Art. 68 Rn. 5; König, Baurecht Bayern, 5. Aufl. 2015, Rn. 840). Die Baugenehmigung gewährt jedoch kein Recht auf Nutzung von Grundstücksflächen und Beibehaltung der dafür erforderlichen baulichen Gegebenheiten außerhalb des Baugrundstücks, insbesondere auch nicht auf die Nutzung angrenzender öffentlich gewidmeter Straßenflächen, die dem Regelungsregime des Bayerischen Straßen- und Wegegesetzes (BayStrWG) bzw. des Fernstraßengesetzes (FStrG) und/oder des Straßenverkehrsgesetzes (StVG) und der Straßenverkehrsordnung (StVO) unterliegen (vgl. BayVGh, B.v. 1.12.2009 - 8 B 09.1980 - BayVBl 2010/2012 = juris Rn. 31; zur fehlenden Konzentrationswirkung vgl. Schwarzer/König, a.a.O., Art. 68 Rn. 12).

44

Anderes könnte nur dann gelten, wenn zugunsten des Bauherrn im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens gemäß Art. 18, 21 BayStrWG eine Sondernutzungserlaubnis oder eine straßenverkehrsrechtliche Ausnahmegenehmigung erteilt worden ist. Dies ist im vorliegenden Fall jedoch nicht geschehen. Vielmehr hat die Antragsgegnerin auf den Antrag der Antragstellerin die durch das eingeschränkte Halteverbot angeordnete Nutzung der streitgegenständlichen Haltebucht für den Lieferverkehr erst nach Erlass der Baugenehmigung durch die verkehrsrechtliche Anordnung vom 7. März 2019 zugelassen. Dementsprechend bewirkt auch die mit der ausdrücklichen Einbeziehung des Anlieferkonzepts in die Baugenehmigung erfolgte (Mit-)Genehmigung des Konzepts lediglich die Feststellung, dass die Nutzung der Haltebucht durch die Antragstellerin für den Lieferverkehr mit öffentlich-rechtlichen Vorschriften in Einklang steht. Hierdurch wird aber weder baurechtlich noch straßenrechtlich ein Recht auf Beibehaltung der Haltebucht und der verkehrsrechtlichen Anordnung begründet.

45

b) Etwas anderes ergibt sich vorliegend nicht aus Gründen des Vertrauensschutzes. Die Auffassung des Verwaltungsgerichts, die Antragsgegnerin habe mit der Auflage zur Anlieferung im Baugenehmigungsbescheid eine Rechtsposition der Antragstellerin hinsichtlich des (Fort-)Bestands der Haltebucht eingeräumt, teilt der Senat nicht.

46

Zwar kann nach dem auch im Verwaltungsrecht geltenden Grundsatz von Treu und Glauben entsprechend § 242 BGB das Verhalten einer Behörde einen Vertrauenstatbestand begründen, wenn der andere Teil im Hinblick hierauf Dispositionen getroffen hat (vgl. BayVGh, U.v. 15.2.2021 - 8 B 20.2352 - juris Rn. 42; U.v. 30.6.2021 - 8 B 20.1833 - juris Rn. 31). Richtig ist auch, dass für die Antragsgegnerin aufgrund der Vorlage des Anlieferungskonzepts im Baugenehmigungsverfahren erkennbar war, dass die Antragstellerin den Lebensmittelmarkt unter der Prämisse geplant hat, dass Waren angeliefert werden können, zumal ein Lebensmittelmarkt sonst nicht betrieben werden könnte. Dementsprechend sieht die Rechtsordnung für solche Gewerbebetriebe auf der Grundlage des Anliegergebrauchs auch einen Anspruch auf Einräumung einer Anliefermöglichkeit vor (siehe dazu unten 3.). Es ist aber aus den von den Beteiligten vorgelegten Unterlagen in keiner Weise ersichtlich, auch nicht aus den Anlieferkonzept selbst, dass die Antragstellerin den Lebensmittelmarkt ausschließlich nur dann errichten wollte, wenn die Anlieferzone unmittelbar vor dem

Markt (und nicht auch an anderer zumutbarer Stelle) geschaffen würde. Eine derartige Einschränkung ihrer Planung hat die Antragstellerin nach Aktenlage nicht erkennen lassen. Vielmehr hat sie sogar erst nach Erlass der Baugenehmigung mit E-Mail-Schreiben vom 15. Januar 2019 (Blatt 71 der Behördenakte) die Schaffung der Anlieferzone entsprechend ihrem Anlieferkonzept durch Anordnung eines absoluten Halteverbots beantragt. Deshalb ist auch nicht ersichtlich, dass das Verhalten der Antragsgegnerin, insbesondere die Einbeziehung des Anlieferungskonzepts in die Baugenehmigung - über die genannte Feststellungswirkung hinaus - für die Antragstellerin ein Recht auf Beibehaltung der Anlieferzone unmittelbar vor dem Lebensmittelmarkt begründen könnte.

47

Das Urteil des Senats vom 1. Dezember 2009 (Az. 8 B 09.1980 - BayVBI 2010/2012 = juris) besagt insoweit nichts anderes. Danach kann eine Baugenehmigung für ein innerörtliches Grundstück im Einzelfall ausnahmsweise einen Anspruch auf Einräumung einer in den genehmigten Plänen konkret vorgesehenen Zufahrt begründen, wenn die Gemeinde an der Erteilung der Baugenehmigung mitgewirkt (§ 36 BauGB) und durch zustimmendes Verhalten die Erwartung begründet hat, die geplante Zufahrt straßenrechtlich nicht zu untersagen. Denn dieses Urteil verhält sich nur zum Anspruch auf Zufahrt zu einem Baugrundstück, nicht aber auf Schaffung einer Anlieferzone. Im Übrigen wird in dem Urteil ausdrücklich klargestellt, dass aus der Erteilung einer Baugenehmigung im Zufahrtsrecht kein weitergehender Vertrauensschutz erwachsen kann, als ihn die Rechtsprechung für die Frage der Erschließungspflicht bei Vorliegen einer Baugenehmigung anerkannt hat (vgl. juris Rn. 32). Aus den in Bezug genommenen Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts ergibt sich aber eindeutig, dass dies nur bei - mangels bebauungsrechtlich erforderlicher Erschließungssicherung - rechtswidrig erteilten Baugenehmigungen in Betracht kommt (vgl. BVerwG, U.v. 11.11.1987 - 8 C 4.86 - BVerwGE 78, 266 = juris Leitsatz 4 und Rn. 19; U.v. 3.5.1991 - 8 C 77.89 - BVerwGE 88, 166/171 = juris Leitsatz 1 und Rn. 23). Abgesehen davon, dass diese Rechtsprechung bei bereits bebauten Grundstücken nicht anwendbar ist (vgl. Ernst/Grziwotz in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand Februar 2021, § 123 Rn. 29h), sind diese Voraussetzungen bei dem Grundstück, auf dem sich der Lebensmittelmarkt der Antragstellerin befindet, nicht erfüllt. Das Grundstück ist nach §§ 30 ff. BauGB hinreichend erschlossen, zumal es unmittelbar an der Z.-straße liegt und mit Kraftfahrzeugen, insbesondere der Polizei, der Feuerwehr, des Rettungsdienstes und der Ver- und Entsorgung, erreichbar ist, d.h. bis zur Höhe des Grundstücks herangefahren und dieses von da aus ohne Weiteres betreten werden kann (vgl. BVerwG, U.v. 1.3.1991 - 8 C 59.89 - BVerwGE 88, 70/76 = juris Rn. 22; U.v. 27.9.2006 - 9 C 4.05 - BVerwGE 126, 378 = juris Leitsatz und Rn. 21; BayVGh, B.v. 8.4.2019 - 1 CS 19.261 - KommJur 2019, 303 = juris Rn. 16 ff. m.w.N.). Dass die Fahrbahn von dem Grundstück durch einen Geh- und Radweg getrennt ist, steht dem nicht entgegen (vgl. BVerwG, U.v. 1.3.1991, a.a.O., Leitsatz und Rn. 19 ff.). Für die bauordnungsrechtliche straßenmäßige Erschließung nach Art. 4 Abs. 1 Nr. 2 in Verbindung mit Art. 60 Satz 1 Nr. 2 BayBO gilt nichts anderes.

48

2. Durch die Beseitigung der Haltebucht wird aller Wahrscheinlichkeit nach nicht gegen Anliegerrechte der Antragstellerin nach Art. 17 BayStrWG verstoßen.

49

Eigentümer oder sonstige (auch gewerbliche) Nutzungsberechtigte eines Grundstücks, das an eine Straße grenzt und ausschließlich durch diese erschlossen wird, können sich auf das von der Rechtsprechung und Literatur allgemein anerkannte Rechtsinstitut des Anliegergebrauchs berufen, weil sie nur so Verbindung mit dem Straßennetz haben (vgl. BVerfG, B.v. 10.6.2009 - 1 BvR 198/08 - NVwZ 2009, 1426 = juris Rn. 24; BVerwG, B.v. 11.5.1999 - 4 VR 7.99 - NVwZ 1999, 1341 = juris Rn. 5 ff.; BayVGh, U.v. 31.5.2011 - 8 B 10.1653 - juris Rn. 15 m.w.N.). Dieses Rechtsinstitut, das nicht aus Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG, sondern aus dem einfachen Recht herzuleiten ist (vgl. BVerwG, B.v. 11.5.1999 - 4 VR 7.99 - NVwZ 1999, 1341 = juris Rn. 5), vermittelt dem Anlieger einer öffentlichen Straße über die Regelungen der Art. 14 Abs. 1, Art. 17 BayStrWG hinaus eine besondere Stellung und namentlich dem Grunde nach einen Anspruch auf Zugang zu dieser Straße. Abwehrrechte gegen eine Änderung der Straße stehen dem Anlieger aber nur so weit zu, wie die angemessene Nutzung des Grundeigentums die Verbindung mit der Straße erfordert. Angemessen ist nicht schon jede Nutzung, zu der das Grundeigentum Gelegenheit bietet. Maßgebend ist, was aus dem Grundstück unter Berücksichtigung der Rechtslage und der tatsächlichen Gegebenheiten als anerkennenswertes Bedürfnis hervorgeht. Der gegenüber dem schlichten Gemeindegebrauch gesteigerte Anliegergebrauch reicht nur so weit, wie eine angemessene Nutzung des Grundeigentums die Benutzung

der Straße erfordert und der Anlieger auf deren Vorhandensein in spezifischer Weise angewiesen ist. Er garantiert keine optimale, sondern nur eine nach den jeweiligen Umständen zumutbare Erreichbarkeit des Grundstücks. Aus ihm lässt sich insbesondere kein Anspruch auf den Fortbestand einer Verkehrsverbindung herleiten, die für eine bestimmte Grundstücksnutzung von besonderem Vorteil ist. Er bietet auch keine Gewähr dafür, dass ein Grundstück ohne jegliche Einschränkung angefahren werden kann (ständige Rechtsprechung, vgl. BayVGh, B.v. 18.6.2018 - 8 ZB 18.734 - NVwZ-RR 2018, 758 = juris Rn. 9; B.v. 7.12.2020 - 8 CS 20.1973 - ZfB 2021, 34 = juris Rn. 15; B.v. 27.5.2021 - 8 CE 21.1289 - juris Rn. 12 m.w.N.; BVerwG, B.v. 11.5.1999 - 4 VR 7.99 - NVwZ 1999, 1341 = juris Rn. 7 m.w.N. zu § 8 a FStrG; Edhofer/Willmitzer, BayStrWG, 17. Aufl. 2020, Art. 17 Anm. 1.2). Dies gilt auch für Gewerbebetriebe.

50

Nach diesem Maßstab kann sich die Antragstellerin als Straßenanliegerin im Sinn des Art. 17 Abs. 1 BayStrWG (vgl. Sauthoff, Öffentliche Straßen, 3. Aufl. 2020, § 7 Rn. 363) zwar auf den Anliegergebrauch berufen. Als solche steht ihr aber nur ein Anspruch auf angemessene Nutzung der Straße zu. Insbesondere muss die tägliche Anlieferung von Waren gewährleistet sein, ohne die der Betrieb eines Lebensmittelmarkts nicht möglich ist. Dies bedeutet aber nicht, dass ihr die Anlieferung unmittelbar vor dem Markt ermöglicht werden muss, auch wenn dies bisher der Fall war. Namentlich im innerstädtischen Bereich steht einem auf die Anlieferung von Waren angewiesenen Gewerbebetrieb kein Anspruch auf die optimale Anlieferungsmöglichkeit zu. Durch den Anliegergebrauch wird keine bestmögliche, sondern nur eine zumutbare Erreichbarkeit des Marktes für den Lieferverkehr gewährleistet. Es ist aber nicht erkennbar, warum hierfür der von der Antragsgegnerin geschaffene Ersatz am Beginn der M.-straße nicht ausreichen sollte. Insbesondere ist nicht ersichtlich, dass eine Anlieferung über den Gehweg auf einer Länge von ca. 50 m anstatt wie bisher 4 m für die Antragstellerin unzumutbar sein sollte, zumal die Anlieferung nach ihrem Anlieferkonzept vorwiegend am Morgen und am Abend außerhalb der üblichen Geschäfts- und Bürozeiten und damit bei geringem Fußgängerverkehr erfolgen soll. Eine Verlängerung des Lieferwegs um ca. 46 m fußläufig für die Warenanlieferung zu einem Lebensmittelmarkt ist gerade in stark frequentierten Innenstadtlagen angesichts der technischen Hilfsmittel (z.B. elektrische Flurfördergeräte) ohne Weiteres hinzunehmen, auch wenn sich dadurch eine Verschlechterung gegenüber den bestehenden Verhältnissen ergibt. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf den zusätzlichen Zeitaufwand, auf zusätzliche organisatorische Maßnahmen zum Schutz vor witterungsbedingten Beeinträchtigungen der Waren auf dem Weg zum Lebensmittelmarkt und die Notwendigkeit des Absperrens des Lieferfahrzeugs zwischen den Liefervorgängen.

51

Das Urteil des Senats vom 25. Juni 2010 (Az. 8 B 10.298 - juris Rn. 18), auf das sich die Beschwerdebegründung bezieht, besagt insoweit nichts Gegenteiliges. Dass der Senat das Grundstück des dortigen Klägers durch seine Lage an einer öffentlichen Straße und durch die Möglichkeit, über diese an das Grundstück heranzufahren und Kraftfahrzeuge davor auf öffentlichem Grund zu parken, mit Blick auf den Anliegergebrauch ausreichend erschlossen angesehen hat, bedeutet keinesfalls, dass der Anliegergebrauch dem Berechtigten generell ein Recht zum Parken vor seinem Grundstück einräumt. Vielmehr hat der Senat in diesem Fall nur die dortigen Verhältnisse beschrieben und als nicht gegen den Anliegergebrauch verstoßend eingestuft.

52

3. Die Beseitigung der Haltebucht verletzt voraussichtlich nicht das durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützte Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb der Antragstellerin.

53

Soweit sich die Beschwerdebegründung auf die besondere Lage des Lebensmittelmarkts an der Z.-straße und dessen "Kontakt nach außen" beruft, kann dies eine geschützte Rechtsposition der Antragstellerin auf Beibehaltung der Haltebucht nicht begründen. Zwar gehört zu dem durch Art. 14 GG geschützten Bestand eines eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs auch die besondere Lage an der Straße, die dem Betrieb den Zugang zur Straße sowie die Zugänglichkeit von der Straße her gewährt und dem Inhaber die Einwirkung durch Werbung auf den fließenden Verkehr und damit das Gewinnen von Laufkundschaft ermöglicht (sog. Kontakt nach außen, vgl. BVerwG, U.v. 10.7.2012 - 7 A 11.11 - BVerwGE 143, 249 Rn. 35; Papier/Shirvani in Maunz/Dürig, GG, Stand Januar 2021, Art. 14 Rn. 201). Der Zugang zu dem Lebensmittelmarkt und insbesondere die Zugänglichkeit von der Straße her für den vorbeifließenden Rad- und Kraftfahrzeugverkehr und die Laufkundschaft wird aber durch die Beseitigung der Haltebucht vor dem

Geschäft nicht beeinträchtigt, zumal nach den vorgelegten Plänen die Z.-straße selbst einschließlich eines verbreiterten Geh- und Radwegs erhalten bleiben sollen. Die Möglichkeit der Anlieferung von einer Position unmittelbar vor dem Ladengeschäft aus ist entgegen der Auffassung der Antragstellerin insoweit nicht geschützt. Zuliefermöglichkeiten für Gewerbebetriebe werden lediglich durch den Anliegergebrauch gewährleistet, der jedoch keine aus Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG ableitbare Rechtsposition vermittelt, sondern einfachgesetzlich begründet ist (vgl. BVerwG, B.v. 11.5.1999 - 4 VR 7.99 - NVwZ 1999, 1341 = juris Rn. 7; Wiget in Zeitler, BayStrWG, Art. 17 Rn. 4 b unter Bezugnahme auf die ständige Rechtsprechung des Senats). Selbst wenn man den Anliegergebrauch aber als von Art. 14 Abs. 1 GG geschützt ansehen würde, beträfe dies nur den Kernbereich der Erschließungsinteressen, der nicht über den einfachgesetzlichen Schutz hinausgeht (vgl. BVerfG, B.v. 11.9.1990 - 1 BvR 988/90 - NVwZ 1991, 358 = juris Rn. 5; B.v. 10.6.2009 - 1 BvR 198/08 - NVwZ 2009, 1426 = juris Rn. 24).

54

4. Schließlich ist die Antragstellerin durch die Beseitigung der Haltebucht wahrscheinlich auch nicht in ihrem Recht auf gerechte Abwägung ihrer Belange verletzt.

55

Es kann offenbleiben, ob das Verwaltungsgericht zutreffend angenommen hat, dass Mängel der Abwägung im nichtförmlichen Planungsverfahren entsprechend § 114 Satz 2 VwGO im gerichtlichen Verfahren geheilt werden können (vgl. zum Streitstand BayVG, U.v. 27.11.2012 - 22 A 09.40034 - juris Rn. 40 m.w.N.; VG Braunschweig, U.v. 30.3.2011 - 6 A 95/09 - juris Rn. 43; VG Hamburg, B.v. 16.5.2019 - 15 E 1775/19 - juris Rn. 50; Storost, Rechtsschutz der Natur in der gerichtlichen Kontrolle von Planfeststellungsbeschlüssen, UPR 2018, 52/57). Dagegen dürfte im vorliegenden Fall allerdings bereits sprechen, dass eine erneute Abwägung zur Behebung bestehender Abwägungsfehler vom Stadtrat und nicht von der Stadtverwaltung vorgenommen werden müsste. Hierauf kommt es aber letztlich nicht an, weil nach Auffassung des Senats ein Abwägungsmangel nicht gegeben ist.

56

In der Rechtsprechung ist geklärt, dass auch örtliche Straßenplanungen, die keines förmlichen Planungsverfahrens bedürfen (vgl. Art. 35 ff. BayStrWG), dem im Rechtsstaatsgebot begründeten Abwägungsgebot unterliegen (vgl. BVerwG, U.v. 7.7.1978 - IV C 79.76 - BVerwGE 56, 110 = juris Rn. 59; BVerfG, B.v. 11.11.2002 - 1 BvR 218/99 - NVwZ 2003, 197 = juris Rn. 19; HessVG, B.v. 26.2.2021 - 2 B 2698/20 - VerkMitt 2021, Nr. 33 = juris Rn. 11; BayVG, B.v. 27.5.2021 - 8 CE 21.1289 - juris Rn. 11). Das Abwägungsgebot verlangt, dass eine Abwägung überhaupt stattfindet, dass in die Abwägung an Belangen eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muss, und dass weder die Bedeutung der öffentlichen und privaten Belange verkannt noch der Ausgleich zwischen ihnen in einer Weise vorgenommen wird, die zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht. Innerhalb des so gezogenen Rahmens wird das Abwägungsgebot nicht verletzt, wenn sich die zur Planung ermächtigte Stelle in der Kollision zwischen verschiedenen Belangen für die Bevorzugung des einen und damit notwendig für die Zurückstellung eines anderen entscheidet (vgl. BVerwG, U.v. 12.11.2020 - 4 A 13.18 - juris Rn. 64 m.w.N.).

57

Nach diesem Maßstab ist das Abwägungsgebot nicht verletzt. Entgegen der Auffassung der Antragstellerin sind ihre Belange ausreichend abgewogen. Die Antragsgegnerin hat sich mit der Frage des Anlieferverkehrs zur bestehenden Haltebucht befasst und die Interessen der anliegenden Gewerbebetriebe mit denen des öffentlichen Radverkehrs abgewogen, wie sich aus der Sitzungsvorlage der Verwaltung Nr. 14-20/V 07454 (Blatt 116 ff., insbesondere Blatt 130 f. und 141 der Gerichtsakte des Verwaltungsgerichts) ergibt, die Grundlage des Beschlusses der Vollversammlung des Stadtrats am 21. Februar 2018 über die Verlegung der Ladezone gewesen ist. Dass sie dabei den Belangen der Sicherheit und Leichtigkeit des Radverkehrs, die dem Wohl der Allgemeinheit dienen, den Vorzug gegenüber den Interessen der Gewerbebetriebe eingeräumt hat, ist rechtlich nicht zu beanstanden und von der durch Art. 28 Abs. 2 GG geschützten Planungshoheit der Antragsgegnerin gedeckt, zumal (vgl. BVerwG, B.v. 11.5.1999 - 4 VR 7.99 - NVwZ 1999, 1341 = juris Rn. 8 f. zu § 8 a FStrG) die Antragsgegnerin zugunsten der Gewerbebetriebe einen angemessenen Ersatz geschaffen hat (siehe oben A. 2.).

58

Mit der Abwägung der Interessen der anliegenden Gewerbebetriebe sind auch die Belange der Antragstellerin berücksichtigt. Dass ihr Lebensmittelmarkt erst ein Jahr nach dem Stadtratsbeschluss eröffnet wurde und daher in der Abwägung nicht speziell auf diesen Gewerbebetrieb eingegangen wurde, ist unerheblich, zumal die Ladezone nicht nur für die Antragstellerin, sondern allgemein für alle Gewerbebetriebe zwischen der Z.-straße ... und der M.-straße eingerichtet wurde und zudem im Zeitpunkt der Abwägung an der Stelle des Lebensmittelmarkts ebenfalls ein Gewerbe (Gastronomie) betrieben wurde. Ein Abwägungsfehler ist auch nicht darin begründet, dass die Ersatzzone am Beginn der M.-straße für die Antragstellerin eine Verlängerung des Lieferwegs um ca. 46 m zur Folge hat. Ein Lieferweg von ca. 50 m fußläufig ist - wie oben ausgeführt - in der dortigen Innenstadtlage für die Warenanlieferung zu dem Lebensmittelmarkt zumutbar. Ebenfalls hinzunehmen sind die zusätzlichen allgemeinen Rücksichtnahmepflichten gegenüber Fußgängern (§ 1 Abs. 1 StVO), die durch die Verlängerung des Anlieferwegs bei der Anlieferung im Gehwegbereich entstehen.

59

Soweit die Antragstellerin Kritik an der Alternativenprüfung der Antragsgegnerin vornimmt, kann sie damit schon deshalb nicht durchdringen, weil sie nicht aufgezeigt hat, dass sich beim Auswahlverfahren für die Anlieferzone unter Berücksichtigung aller abwägungserheblichen Belange eine andere Variante eindeutig als die bessere, weil öffentliche und private Belange insgesamt schonendere, aufgedrängt hätte oder der Antragsgegnerin bei der Auswahl infolge einer fehlerhaften Ermittlung, Bewertung oder Gewichtung einzelner Belange ein rechtserheblicher Fehler unterlaufen ist (vgl. BVerwG, U.v. 30.11.2020 - 9 A 5.20 - NVwZ 2021, 487 = juris Rn. 39; BayVGh, U.v. 28.10.2020 - 8 A 18.40046 - juris Rn. 44 m.w.N.). Soweit sie geltend macht, dass die Lieferzone in der M.-straße allen Gewerbebetrieben im näheren Umgriff dienen solle, wodurch es zu Konflikten bei gleichzeitiger Anlieferung mehrerer Gewerbebetriebe komme, ist darauf hinzuweisen, dass sich derartige Konflikte durch eine Absprache unter den Gewerbebetrieben über die Lieferzeiten weitgehend vermeiden lassen. Im Übrigen steht auch die streitgegenständliche Haltebuch mit dem durch Verkehrszeichen angeordneten eingeschränkten Halteverbot in der Zeit werktags von 6 bis 20 Uhr der Antragstellerin nicht allein, sondern auch anderen Gewerbebetrieben und Verkehrsteilnehmern zur Verfügung. Soweit sie sich darauf beruft, dass in der Z.-straße ein "Halten in zweiter Reihe" besser möglich sei als in der M.-straße, ist dieses Interesse nicht schutzwürdig, weil es straßenverkehrsrechtlich unzulässig und damit rechtswidrig ist. Schließlich kann die Antragstellerin mit dem Vorbringen nicht durchdringen, die Antragsgegnerin habe bei der Abwägung die Belange weiterer Betroffener, insbesondere der Anwohner der Westseite der Z.-straße, nicht berücksichtigt, die durch die Verlegung der Anlieferzone höheren Lärmbelastungen ausgesetzt würden. Auf eine vermeintlich unzureichende Berücksichtigung fremder Belange bei der Abwägung kann sich die Antragstellerin nicht berufen, weil ihr schon mangels enteignungsrechtlicher Vorwirkung der Planung (vgl. Art. 40 Abs. 2 BayStrWG) kein Vollüberprüfungsanspruch zusteht (vgl. dazu BVerwG, U.v. 24.2.2021 - 9 A 8.20 - juris Rn. 15).

60

B. Der Antragstellerin steht aller Wahrscheinlichkeit nach auch nicht der hilfsweise geltend gemachte Anspruch auf Herstellung einer neuen Anlieferzone an der Stelle der bisher als Lieferzone genutzten Haltebuch zu.

61

Dieser auf Art. 17 Abs. 2 Satz 1 BayStrWG beruhende Anspruch setzt voraus, dass auf Dauer Zufahrten oder Zugänge durch die Änderung oder die Einziehung von Straßen unterbrochen oder ihre Benutzung erheblich erschwert werden. Das ist hier nicht der Fall. Durch die Verlegung der Anlieferzone von der Z.-straße in die M.-straße wird weder die Zufahrt noch der Zugang zum Lebensmittelmarkt beeinträchtigt. Die Begriffe Zufahrt und Zugang sind entgegen der Auffassung der Antragstellerin nicht mit Ansprüchen aus dem Anliegergebrauch identisch. Unter Zufahrt ist jede zum Fahren, unter Zugang jede für Fußgänger geeignete und bestimmte Verbindung eines der Straße benachbarten Grundstücks oder eines Privatwegs mit der Straße zu verstehen (vgl. Wiget in Zeitler, BayStrWG, Art. 19 Rn. 10 ff.; vgl. auch Art. 19 Abs. 1 BayStrWG in der Fassung des Gesetzes vom 24.4.1968 GVBl. S. 57/58 sowie Nr. 1 und 2 der außer Kraft getretenen Zufahrtenrichtlinien des Bundesministeriums für Verkehr in der Fassung vom 1. Januar 1990, VktBl. 1990, 87). Unter Straße in diesem Sinn sind nicht allein die Fahrbahnen, sondern alle Bestandteile der Straße im Sinn von Art. 2 BayStrWG zu verstehen, somit auch der Gehweg. Da nach den vorgelegten Plänen von der Z.-straße aus eine befahrbare Verbindung zum Grundstück FINr. ... und zum Lebensmittelmarkt der Antragstellerin bislang nicht vorhanden ist, existiert keine Zufahrt im Sinn des Art. 17

Abs. 2 BayStrWG, die durch die Beseitigung der Haltebucht beeinträchtigt werden könnte. Die bisher bestehende Verbindung für Fußgänger und damit der Zugang zum Lebensmittelmarkt wird durch die Beseitigung der Anlieferzone nicht verändert.

62

C. Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 1 Satz 1, § 53 Abs. 2 Nr. 1 und § 52 Abs. 1 GKG und orientiert sich an Nr. 1.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013).