

**Titel:**

**Widerruf von Zuweisungen auf dem Betriebsgelände**

**Normenketten:**

GO Art. 21

Markthallen-Satzung der Landeshauptstadt München § 5 Abs. 4 S. 1 Nr. 9 Buchst. a

**Schlagworte:**

Widerruf von Zuweisungen auf dem Betriebsgelände, Großmarkthalle, Widerruf wegen Begehung einer Straftat, Begehung einer strafbaren Handlung in einem schwerwiegenden Fall, Gewerbeuntersagung, Rechtsfolgenausspruch, Untersuchungshaft, Zwangsgeldandrohung

**Rechtsmittelinstanz:**

VGH München, Beschluss vom 30.05.2022 – 4 ZB 21.2660

**Tenor**

I. Die Klage wird abgewiesen.

II. Der Kläger hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Der Kläger darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht die Be-klagte vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

**Tatbestand**

**1**

Der Kläger wendet sich mit seiner Klage gegen den Widerruf der Zuweisung von Büroflächen sowie LKW-Stellplätzen auf dem Betriebsgelände Großmarkthalle der Beklagten.

**2**

Die Markthallen M. (im Folgenden: Markthallen), zu denen u.a. das Betriebsgelände Großmarkthalle zählt, sind eine öffentliche Einrichtung der Beklagten. Die den Markthallen zur Verfügung stehenden Flächen sind gewerblichen Nutzungen zuzuführen mit dem Ziel, zur Versorgung der Bevölkerung mit hochwertigen, gesunden und frischen Lebensmitteln und Blumen beizutragen und die Gewerbestandorte für Handel, Handwerk, Produktion und Gastronomiebedarf zu optimieren (vgl. § 1 der Satzung über die Benutzung der Markthallen München der Landeshauptstadt München vom 17. Dezember 2008 - Markthallen-Satzung).

**3**

Mit Bescheid vom 26. Oktober 2010 wurde dem Kläger, unter Abänderung der Zuweisung vom 12. Juli 2010, zum 1. November 2010 - aufgrund möglicher Auswirkungen durch die Überplanung und Generalsanierung des Geländes befristet bis 31. Oktober 2015 - das Büro ..., Kontorhaus ... durch die Markthallen neu zugewiesen. Als Tätigkeitszweck wurde die Abwicklung allgemeiner Verwaltungstätigkeiten der Firma festgesetzt. Mit Bescheid vom 12. Oktober 2015 wurde die Befristung bis zum 31. Dezember 2016 sowie nochmals mit Bescheid vom 21. Dezember 2016 bis zum 31. Dezember 2019 verlängert. In beiden Folgebescheiden wurde als Tätigkeit „Agentur für Obst und Gemüse“ festgesetzt.

**4**

Mit Bescheid der Markthallen vom 15. Dezember 2014 wurden dem Kläger zudem unter Abänderung der Zuweisung vom 16. August 2012, vier LKW-Stellplätze bis ... t an den Gleisen ... der UGM (Nrn .... bis ...) mit Wirkung vom 1. Januar 2015, befristet bis zum 31. Dezember 2018 zugewiesen. Die Befristung wurde mit Bescheid vom 30. Juli 2019 bis zum 31. März 2020 verlängert. Ob eine anschließende nochmalige Verlängerung in Betracht komme, orientiere sich an den Umständen des Einzelfalls und insbesondere dem zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Planungsstand.

**5**

Mit Urteil des Amtsgerichts ... vom ... Juni 2017 wurde der Kläger wegen Steuerhinterziehung in acht tatmehrheitlichen Fällen, davon in drei Fällen jeweils in Tateinheit mit zwei weiteren Fällen der Steuerhinterziehung und in zwei Fällen in Tateinheit mit einem weiteren Fall der Steuerhinterziehung zu einer Gesamtfreiheitsstrafe von drei Jahren verurteilt. Laut Urteilsbegründung habe der Kläger in den Jahren 2009 bis 2014 gewerbliche Einkünfte und Umsätze aus seinem Einzelunternehmen erzielt. Zudem habe er Pfandkisten gegen Erstattung des Pfandbetrags an die Fa .... GmbH (im Folgenden: Fa ....) geliefert. Die von der Fa .... vereinnahmten Zahlungen seien außerhalb der Buchführung auf ein privates Konto des Klägers erfolgt. Der Kläger sei der Verpflichtung, fristgerecht seine gewerblichen Umsätze und Gewinne in inhaltlich vollständigen und wahrheitsgemäßen Einkommensteuer-, Umsatzsteuer- und Gewerbesteuererklärungen gegenüber dem zuständigen Finanzamt anzugeben in den Jahren 2009 bis 2014 nicht nachgekommen. Er habe in seinen Erklärungen falsche Angaben gemacht, indem er in den Jahren 2009 bis 2012 die Zahlungen der Fa .... nicht angegeben habe. In den Jahren 2013 und 2014 habe der Kläger den Einnahmen aus Zahlungen der Fa .... zu Unrecht Kosten und Vorsteuern aus Scheinrechnungen gegenübergestellt. Auf die Berufung des Klägers hin wurde dieses Urteil mit seit 12. Dezember 2018 rechtskräftigem Urteil des Landgerichts München I vom ... September 2018 im Rechtsfolgenausspruch dahin abgeändert, dass der Kläger zu einer Gesamtfreiheitsstrafe von 1 Jahr und 11 Monaten und zu einer zusätzlichen Gesamtgeldstrafe von 250 Tagessätzen verurteilt wurde. Der Gesamtstrafenbildung wurden Einzelstrafen von 180 Tagessätzen, 11 Monaten, 10 Monaten, 1 Jahr 4 Monaten, 150 Tagessätzen, 1 Jahr 4 Monaten, 150 Tagessätzen und 120 Tagessätzen zugrunde gelegt. Die Vollstreckung der Gesamtfreiheitsstrafe wurde zur Bewährung ausgesetzt. Zudem wurde die Einziehung von Wertersatz i.H.v. 286.832,01 EUR angeordnet. Nachdem erstinstanzlich der Gesamtbetrag der vom Kläger verkürzten Steuern mit 787.964,- EUR beziffert worden war, hat der Kläger nach den Feststellungen des Berufungsgerichts unter Zugrundelegung eines Kistenpfandwerts von 2,70 EUR Steuern in Höhe von insgesamt 615.309,70 EUR verkürzt.

## 6

In einem weiteren strafgerichtlichen Verfahren (312 Ls 266 Js 123784/15) war der Kläger zudem wegen gewerbsmäßiger Hehlerei in 52 Fällen gemäß §§ 259 Abs. 1, 260 Abs. 1 Nr. 1, 52 StGB angeklagt. Aufgrund ihrer Ermittlungen legte die Staatsanwaltschaft dem Kläger folgenden Sachverhalt zur Last: Die Fa .... betreibe mit Obstmehrwegkisten ein Pfandsystem. Dabei würden die nicht individualisierten Kisten bei Auslieferung mit einem Pfandbetrag von 3,86 EUR je Kiste belegt, der bei Weiterverkauf der Ware vom Lieferanten dem jeweiligen Käufer berechnet werde. Der Einzelhändler, bei dem die Waren in den Verkauf gelangten, gebe die Obstmehrwegkisten gegen Rückzahlung des Pfandbetrags bei der Fa .... zurück. Der Kläger betreibe auf dem Münchner Großmarkt diverse Firmen. Spätestens seit Anfang Februar 2013 habe der Kläger von zwei anderweitig Verfolgten wöchentlich mindestens 400 Obstpfandkisten der Fa .... angenommen. Der Kläger habe an die anderweitig Verfolgten je Kiste einen Betrag von 3,50 EUR bezahlt. Die Kisten habe der Kläger in seinen normalen Geschäftsbetrieb aufgenommen und sie nach der Nutzung gegen Rückzahlung des Pfandbetrags an die Fa .... zurückgegeben. Die Obstkisten hätten die anderweitig Verfolgten sämtlich zuvor bei Einzelhandelsmärkten in Baden-Württemberg und Geretsried entwendet, was der Kläger zumindest billigend in Kauf genommen habe. Mit Beschluss vom 1. Dezember 2017 wurde das Verfahren gemäß § 154 Abs. 2 StPO eingestellt, da die in diesem Verfahren zu erwartende Ahndung neben der im Verfahren wegen Steuerhinterziehung zu erwartenden Verurteilung nicht beträchtlich ins Gewicht falle.

## 7

Mit Schreiben vom 2. Oktober 2019 wurde der Kläger zum beabsichtigten Widerruf seiner Zuweisungen angehört. Ein persönlicher Anhörungstermin fand auf dessen Wunsch mit dem Kläger sowie mit dem bereits im Verwaltungsverfahren Bevollmächtigten des Klägers am ... Oktober 2019 statt. Mit Schreiben an die Markthallen vom 13. November 2019 nahm der Bevollmächtigte des Klägers schriftlich zum beabsichtigten Widerruf Stellung. Am 16. Dezember 2019 wurde dem Kläger von den Markthallen auf wiederholte Bitte seines Bevollmächtigten hin nochmals Gelegenheit zur mündlichen Stellungnahme in einem persönlichen Termin gewährt. Im Nachgang hierzu nahm der Klägerbevollmächtigte mit E-Mail vom ... Dezember 2019 erneut Stellung.

## 8

Mit Bescheid vom 16. Dezember 2019 widerriefen die Markthallen die dem Kläger mit Verwaltungsakt vom 21. Dezember 2016 nach § 4 Markthallen-Satzung erteilte Zuweisung der Büroräume ..., ... im Kontorhaus

... auf dem Betriebsgelände Großmarkthalle (Nr. ...). Ebenfalls wurde die dem Kläger mit Verwaltungsakt vom 16. August 2012, zuletzt geändert durch Zuweisung vom 30. Juli 2019 nach § 4 Markthallen-Satzung erteilte Zuweisung der LKW-Stellplätze bis ... t Nrn. ..., ..., ... und ... der UGM ... auf dem Betriebsgelände Großmarkthalle widerrufen (Nr. 2). Es wurde dem Kläger aufgegeben, die unter Nrn. 1 und 2 des Bescheids genannten Objekte jeweils zu räumen und den Markthallen München in gereinigtem, benutzbarem und bestimmungsgemäßem Zustand zu übergeben (Nr. 3). Für den Fall, dass die unter Nr. 3 des Bescheids genannte Verpflichtung nicht innerhalb einer Frist von zwei Wochen ab Bestandskraft dieses Bescheids erfüllt werde, werde ein Zwangsgeld i.H.v. 2.700,- EUR zur Zahlung fällig (Nr. 4). Dem Kläger wurden die Kosten des Verfahrens auferlegt (Nr. 5). Für den Bescheid wurde eine Gebühr von 250,- EUR sowie Auslagen von 2,19 EUR festgesetzt (Nr. 6).

## 9

Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, die Markthallen hätten mit Schreiben vom 28. März 2014 aufgrund der Verhaftung des Klägers auf dem Satzungsgebiet der Markthallen am ... März 2014 wegen Diebstahls von ...-Pfandkisten ein Marktausschlussverfahren gegen den Kläger eingeleitet. Dieses sei während des laufenden Ermittlungsverfahrens ausgesetzt worden. In einem persönlichen Anhörungstermin zum beabsichtigten Widerruf am 16. Dezember 2019 habe der Kläger u.a. ausgeführt, dass er früher aufgrund einer hohen Kundenzahl viele Kisten benötigt habe. Diese habe er für sein Geschäft benutzt und dann an die Fa. .... zurückgegeben. Auch die Steuerhinterziehung sei nicht vollständig nachweisbar gewesen. Daher sei mit dem Gericht eine Vereinbarung getroffen worden. Der Klägerbevollmächtigte habe im Rahmen der Anhörung im Wesentlichen vorgetragen, beim Kläger habe eine fehlerhafte Rechtsmeinung hinsichtlich der steuerrechtlichen Behandlung von Kistenpfandsachen vorgelegen. Auch wolle der Kläger aus gesundheitlichen Gründen derzeit - vorbehaltlich einer Genehmigung durch die Markthallen - eine Nachfolgeregelung hinsichtlich der ... GmbH prüfen. Zur Rechtslage wurde seitens der Beklagten ausgeführt, die Zuweisung könne nach § 5 Abs. 4 Nr. 9 Buchst. a Alt. 1 Markthallen-Satzung widerrufen werden, wenn der Zuweisungsnehmer im Satzungsgebiet eine strafbare Handlung begangen habe, die in das Führungszeugnis aufgenommen werde. Da der Kläger seinen Firmensitz auf dem Großmarkthallengelände habe, sei die nach § 32 Abs. 1 BZRG i.V.m. § 4 Nr. 1 BZRG in das Führungszeugnis einzutragende Steuerstraftat auch im Satzungsgebiet begangen worden. Die Zuweisung könne weiterhin nach § 5 Abs. 4 Nr. 9 Buchst. a Alt. 2 Markthallen-Satzung widerrufen werden, wenn der Zuweisungsnehmer in einem schwerwiegenden Fall inner- oder außerhalb der Markthallen eine strafbare Handlung begangen habe. Die Schwere der vorliegend begangenen Steuerstraftaten folge bereits aus der Anzahl der Taten mit acht tatmehrheitlichen Fällen sowie aus dem verhängten Strafmaß. Daneben sei die besondere Schwere der Tat auch durch andere, speziell mit dem Betriebsgelände Großmarkthalle verbundene Aspekte begründet. Der Kläger sei in der Gesamtschau seiner Tätigkeit selbst Händler, d.h. Anbieter auf dem Betriebsgelände und somit Teil der öffentlichen Einrichtung. Diese habe er gezielt über mehrere Jahre hinweg zur Verübung von Straftaten genutzt. Die Delikte seien gerade im Zusammenhang mit der hier gegenständlichen Tätigkeit des Obst- und Gemüsegroßhandels begangen worden. Derartigen Strukturen müsste zum Schutz des Markts und der anderen Marktteilnehmer entgegengewirkt werden. Aufgrund der in den Ermittlungen geschilderten kriminellen Energie des Klägers sei nicht auszuschließen, dass er sich in Zukunft neue „Geschäftsfelder“ erschließen würde. Dies führe zu dem weiteren Widerrufgrund aus § 5 Abs. 4 Halbs. 1 Markthallen-Satzung, wonach die Zuweisung jederzeit aus wichtigem Grund widerrufen werden könne. Ein solcher wichtiger Grund bestehe, da durch die gezielte, langjährige, missbräuchliche Nutzung von Flächen und Räumen in einer öffentlichen Einrichtung zur Begehung von Straftaten das Vertrauensverhältnis zwischen Zuweisungsnehmer und den Markthallen als Betreiber derart geschädigt sei, dass es irreversibel nicht mehr hergestellt werden könne und eine vertrauensvolle Zusammenarbeit für die Zukunft nicht mehr möglich sei. Der Widerruf entspreche auch pflichtgemäßer Ermessensausübung. Durch den Widerruf der Zuweisung sei der Kläger zur Räumung seiner ihm bisher überlassenen Objekte verpflichtet und könne diese in der Folge nicht mehr nutzen, auch nicht mehr für die Begehung von Straftaten. Daher sei der Widerruf der Zuweisung geeignet, um die Sicherheit und Ordnung auf dem Betriebsgelände wiederherzustellen, künftig einen ordnungsgemäßen Betrieb zu gewährleisten und die Rechtssicherheit aufrechtzuerhalten sowie auch eine Rufschädigung von den Markthallen und der Stadtverwaltung abzuhalten. Nach eingehender Prüfung und Abwägung habe sich gezeigt, dass kein anderes gleich wirksames, aber weniger einschneidendes Mittel verbleibe, um die Sicherheit und Ordnung auf dem Betriebsgelände aufrechtzuerhalten. Straftaten auf dem Gelände, die bei Ausübung des einschlägigen Gewerbes, unter Nutzung der zugewiesenen Objekte der öffentlichen

Einrichtung und unter Einbeziehung des Umfelds auf dem Großmarkt über mehrere Jahre begangen worden seien, müsse mit wirksamen Maßnahmen begegnet werden, um das Vertrauen in die Rechtssicherheit aufrechtzuerhalten und andere Marktteilnehmer von entsprechenden Straftaten abzuhalten. Eine wiederholte Begehung von Straftaten sei nicht auszuschließen. Auch aufgrund der irreversibel zerstörten Vertrauensgrundlage komme ein Marktausschluss für sich gesehen nicht in Betracht, da der Kläger ansonsten die ihm zugewiesenen Flächen und Räume nach einer gewissen befristeten Ausschlusszeit wieder uneingeschränkt nutzen könnte. Ein befristeter Marktausschluss sei somit nicht in gleicher Weise wie ein Widerruf geeignet, Sicherheit und Ordnung auf dem Betriebsgelände zu gewährleisten. Da bereits bei einem hinreichenden Verdacht einer Straftat ein Marktausschluss infrage stehe, kämen weitere mildere Mittel wie ein Bußgeld oder eine Abmahnung hier erst recht nicht infrage und würden der Tragweite des Falls in keinsten Weise gerecht. Aufgrund der Schwere des Falls könne sogar in Erwägung gezogen werden, neben dem Widerruf gleichzeitig einen Marktausschluss zu verhängen, sodass nicht nur die überlassenen Objekte geräumt werden müssten und künftig nicht mehr genutzt werden könnten. Es wäre dann gleichzeitig das Betreten des Markthallengeländes für eine gewisse Zeit generell, d.h. auch in anderer Funktion zum Beispiel als Mitarbeiter einer Firma, als Lieferant oder Kunde untersagt. Das Interesse der Markthallen an der Wiederherstellung bzw. Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung auf dem Betriebsgelände überwiege letztlich das wirtschaftliche Interesse des Klägers als Zuweisungsnehmer, die Flächen und Räume auf dem Markthallengelände weiterhin nutzen zu können. Zwar sei auf Seiten des Klägers zu berücksichtigen, dass er das Betriebsgelände Großmarkthalle und die ihm überlassenen Objekte für seine Erwerbstätigkeit nutze und dies seine Existenzgrundlage darstelle. Allerdings seien die Zuweisungen in der Markthallen-Satzung widerruflich ausgestaltet, sodass der Zuweisungsnehmer bei entsprechenden Verhaltensweisen mit der Widerrufsmöglichkeit rechnen müsse bzw. rechnen habe können. Der Widerruf einer Zuweisung entspreche der Kündigung von Gewerbeflächen und komme einer gewerberechtl. Untersagung nicht annähernd gleich. Gegenstand des Unternehmens bzw. Gewerbes sei der Großhandel mit Obst, Gemüse und Südfrüchten bzw. der Import solcher Produkte. Diesem Gewerbe könne jederzeit außerhalb des Betriebsgeländes Großmarkthalle nachgegangen werden, wie in der Praxis vielfach durch andere Händler praktiziert. Im Raum München gebe es diverse Großhändler für Obst und Gemüse mit eigenen bzw. angemieteten Gewerbehallen. Zumal, da sich das Geschäftsmodell der Großhändler im Obst- und Gemüsehandel über die Jahre und Jahrzehnte stark geändert habe und der eigentliche Sichthandel, wie in Teilen auf dem Betriebsgelände Großmarkthalle praktiziert, stark zurückgegangen sei. Der Schwerpunkt dürfte sich inzwischen auf Bestellungen per Telefon oder Internet mit anschließender Auslieferung verlagert haben. Die Verkaufsstände in der Großmarkthalle würden oft nur noch als „Schaufenster“ genutzt. Auch aus der Dauer der Nutzung des Betriebsgeländes Großmarkthalle über viele Jahre ergebe sich keine besondere Schutzbedürftigkeit, da im Grunde gerade diese langjährige bestehende Geschäftsbeziehung und die Stellung als Anbieter bzw. Händler am Großmarkt mit der Palette an überlassenen Objekten (Hallenstand, Lagerflächen, Büros, Stellplätze) und das dem Kläger entgegengebrachte Vertrauen für strafrechtliche Zwecke missbraucht worden seien. In den letzten Jahren sei es vielfach vorgekommen, dass Gebühren vom Kläger erst nach der ersten Mahnung gezahlt worden seien, in einigen Fällen auch erst nach der zweiten oder sogar dritten Mahnstufe. Auch sei der Kläger in den letzten Jahren mehrfach wegen Parkverstößen auf dem Betriebsgelände verwarnet worden. Insgesamt zeige sich daran, dass der Kläger auch seinen im Übrigen bestehenden Verpflichtungen oftmals nicht bzw. nicht ordnungsgemäß nachgekommen sei. Im vorliegenden Fall sei eine Dimension erreicht, die jegliche Vertrauensgrundlage unwiederbringlich zerstört habe und eine künftige Zusammenarbeit unzumutbar mache. Die Verpflichtung zur Räumung und Rückgabe folge aus § 6 Nr. 3 Markthallen-Satzung. Die Zwangsgeldandrohung in Nr. 4 des Bescheids stütze sich auf Art. 29, 30, 31 und 36 des Bayerischen Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetzes - VwZVG. Die Höhe des Zwangsgelds sei angemessen, da es sich an dem wirtschaftlichen Interesse zur weiteren Nutzung der Flächen und Räume orientiere. Die Kostenentscheidung beruhe auf den einschlägigen Vorschriften des Kostenrechts.

## 10

Gegen diesen Bescheid hat der Kläger, vertreten durch seinen Bevollmächtigten, am ... Dezember 2019 Klage erhoben.

## 11

Die Klage wurde mit Schriftsatz des Klägerbevollmächtigten vom .... Juni 2020 begründet und dabei im Wesentlichen vorgetragen, der Kläger vertreibe mit seiner Einzelfirma seit über 25 Jahren Gastronomieprodukte, d.h. er beliefere Hoteliers, Gastronomen etc. in und außerhalb Münchens mit Obst-

und Gemüseprodukten. Die der Zuweisung zugrundeliegenden Büroräume ... und ... würden nicht operativ, d.h. für den Obst- und Gemüsehandel genutzt, sondern dienen lediglich als Archiv für Firmenunterlagen. Die Einzelfirma des Klägers sei bis zum Jahr 2017 oder 2018 in der W. ... Straße ... in ... gemeldet gewesen. Der Sitz der Firma sei aktuell in der S. ... Straße ... in ... Der Kläger habe bis heute keine weiteren Verfehlungen begangen. Er sei lebensmittelrechtlich nicht negativ in Erscheinung getreten und habe seine Verpflichtungen aus den gegenständlichen Zuweisungen erfüllt. Darüber hinaus habe es keine steuerrechtlichen Auffälligkeiten, auch nicht bei Steuerprüfungen, gegeben. Die Beklagte erteile die Zuweisungen für die Markthallen gemäß der Markthallen-Satzung und verwalte diese. Sie übe damit auf dem Münchener Markt ein Monopol aus. Zutreffend sei, dass sich der Kläger wegen des Verdachts des Diebstahls und später der Hehlerei in Untersuchungshaft befunden habe. Zutreffend sei weiterhin, dass der Straftatbestand des Diebstahls objektiv und subjektiv nicht vorgelegen habe und ein Strafverfahren wegen Hehlerei eingestellt worden sei. Insofern seien Ausführungen zu möglichen oder vermuteten Verfehlungen des Klägers zur Begründung des gegenständlichen Bescheids der Beklagten unbehelflich und nicht sachverhaltsrelevant. Es gelte der allgemeine Grundsatz in dubio pro reo, wonach nicht ausermittelte Vermutungen oder Behauptungen zur Begründung eines verwaltungsrechtlichen Vorgehens nicht herangezogen werden dürften. Bereits vor dem mündlichen Anhörungstermin vom 16. Dezember 2019 sei die Entscheidung zum Erlass des streitgegenständlichen Bescheids durch die Beklagte gefallen gewesen. Der Termin sei inhaltslos verlaufen, die Argumente des Klägers seien nicht gehört worden. Eine ergänzende Stellungnahme habe aufgrund der Ausfertigung am gleichen Tage nicht erfolgen können. Der Eingang der Stellungnahme zur Anhörung und die Erstellung des streitgegenständlichen Bescheids fielen aufeinander. Im Bescheid vom 16. Dezember 2019 sei Sachverhalt nach dem Eingangsdatum der Stellungnahme des Klägers verarbeitet. Festzustellen sei auch, dass ein Kistenpreis in Höhe von 2,70 EUR anerkannt und steuerlich festgestellt worden sei. Der steuerliche Ansatz der Ausgaben habe zu einer erheblichen Reduktion der Steuerschuld geführt, die vollständig inklusive Säumniszuschlägen und Zinsen durch den Kläger bezahlt worden sei. Sämtliche ursprüngliche Forderungen seien beglichen worden. Die Beklagte verkenne, dass die Straftat der Steuerhinterziehung schon nicht im Satzungsgebiet erfolgt sei. Insofern würden schon die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 5 Abs. 4 Nr. 9 Buchst. a Alt. 1 Markthallen-Satzung nicht vorliegen. Wie in § 5 Abs. 4 Markthallen-Satzung ausgeführt werde, komme ein Widerruf nur dann in Betracht, sofern ein Ausschluss nach § 16 keine ausreichende Gewähr für die Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung der Markthalle bieten würde. Ebenso sei auf § 31 Nr. 6 Markthallen-Satzung hinzuweisen, wonach grundsätzlich auch Abmahnungen und Bußgelder als mildere Mittel in Betracht kämen, wenn trotz Mahnung und Hinweises auf die Folgen weiterhin ein marktschädigendes Verhalten erfolge, die öffentliche Sicherheit und Ordnung in den Markthallen gefährdet oder gestört werde, oder entsprechendes Verhalten von Beauftragten oder Bediensteten nicht unverzüglich und nachhaltig abgestellt werde. Dem Schreiben vom 7. Oktober 2019 sei nicht zu entnehmen, inwieweit die zuständige Behörde ihr Ermessen überhaupt ausgeübt habe und die Belange des Klägers in ihrer Entscheidung berücksichtigt habe. Alleine schon das Bestehen möglicher milderer Mittel und die Tatsache, dass diese nicht mit einem Wort ausgeführt worden seien, ließen eine den gesetzlichen Anforderungen entsprechende Abwägung vermissen. Insbesondere sei hier zu beachten, dass ein Widerruf der Marktzuweisung und eine damit verbundene Untersagung der weiteren Marktstätigkeit ein besonders schwerer Eingriff in die verfassungsrechtlich geschützte Berufsfreiheit des Klägers gemäß Art. 12 GG darstelle. Es sei zu bedenken, dass der Kläger in ... Jahren beruflichen Werdegangs nie in anderen Tätigkeitsbereichen oder anderer Funktion tätig gewesen sei. Ein Widerruf der Marktzuweisung käme für ihn faktisch einem Berufsverbot gleich. Aus diesem Grund verlange auch § 35 Abs. 1 Halbs. 2 Gewerbeordnung - GewO -, dass für eine Gewerbeuntersagung zwingend die weitergehende Schutzbedürftigkeit der Allgemeinheit oder der in einem Gewerbe Beschäftigten erforderlich sei. Die Gewerbeuntersagung wie auch der Widerruf der Marktzuweisung im Rahmen der Markthallen-Satzung müsse daher ultima ratio bleiben. Dabei spiele insbesondere auch der strafrechtliche Rehabilitationsgedanke eine Rolle. Würde das Existieren von Vorstrafen in jedem Fall mit dem Widerruf einer Marktzuweisung oder einer Gewerbeuntersagung nach § 35 GewO einhergehen, so wäre es praktisch nie möglich, einen Täter nach Verbüßen seiner Strafe gesellschaftlich wieder erfolgreich resozialisieren zu können. Wie das Bundesverwaltungsgericht in mehreren Entscheidungen ausgeführt habe, seien Steuervergehen nur dann geeignet, einen Gewerbetreibenden als unzuverlässig erscheinen zu lassen, wenn sie sowohl ihrer absoluten Höhe nach als auch im Verhältnis zur Gesamtbelastung des Gewerbetreibenden von Gewicht seien. Auch die Zeitdauer, während derer der Gewerbetreibende seinen steuerlichen Verpflichtungen nicht nachgekommen sei, sei von Bedeutung. Inwieweit länger zurückliegende Straftaten für eine positive Zukunftsprognose eine Rolle

spielen könnten, sei als Frage des Einzelfalls zu behandeln. Dabei spiele vor allem eine Rolle, inwieweit begangene Delikte und Ordnungswidrigkeiten gerade in Bezug auf das hier gegenständliche Gewerbe infrage stehen könnten. Würden zur behördlichen Entscheidung über den Widerruf Tatsachen herangezogen, die in der Vergangenheit eingetreten seien, so sei allein maßgebend, ob diese Umstände auf eine Unzuverlässigkeit des Gewerbetreibenden in der Zukunft schließen ließen, d.h. ob eine Beeinträchtigung eines ordentlichen und sicheren Marktbetriebs durch das Verhalten des Markttreibenden auch in Zukunft befürchtet werden könne bzw. müsse. Der Widerruf der Zuweisung werde in § 5 Abs. 4 Markthallen-Satzung („sofern“) zwangsläufig an die Erfolglosigkeit eines Ausschlusses geknüpft. Die Beklagte hätte vorrangig zunächst einen zeitlich begrenzten Ausschluss von den Markthallen gemäß § 16 Markthallen-Satzung verhängen müssen. Erst wenn ein solcher Ausschluss die Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung in den Markthallen nicht hätte herstellen können, wäre ein Widerruf zulässig gewesen. Die Beklagte stelle in ihrem Bescheid vom 16. Dezember 2019 hierzu keinerlei Erwägungen an und habe mithin ermessensfehlerhaft gehandelt. Die Beklagte habe im streitgegenständlichen Bescheid lediglich festgestellt, dass aufgrund der Schwere des Falls sogar neben dem Widerruf gleichzeitig ein Marktausschluss verhängt werden könne. Die Beklagte verkenne insofern, dass es sich bei dem Ausschluss um ein milderes Mittel handele. Die geschilderte Annahme der Beklagten könne nicht auf die geltende Systematik der Markthallen-Satzung gestützt werden und missachte den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Verwiesen werde auf den Beschluss des Verwaltungsgerichts München vom 7. Januar 2016 (M 7 S 15.5129), wonach dort eine strafrechtliche Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe von einem Jahr und vier Monaten auf Bewährung wegen erheblicher, auf dem Marktgelände begangener Straftaten (Insolvenzverschleppung, Verletzung von Buchführungspflichten, Bankrott, Beitragsvorenthaltung, Warenkreditbetrug) nur den Ausschluss von der Münchner Markthalle für sechs Monate gerechtfertigt habe. Das Gericht führe dort weiterhin aus, dass betreffend die Zuweisung bzw. deren zeitweise Beendigung die Beklagte eine Verwaltungspraxis pflege: Zunächst sei der Ausschluss für eine gewisse Zeit üblich. Warum im vorliegenden Fall von der sonst üblichen Praxis abgewichen werde, sei nicht ersichtlich und verstoße gegen den Grundsatz der Selbstbindung der Verwaltung. Eine Änderung der Verwaltungspraxis missachte den Vertrauensgrundsatz. Gemäß der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Drei-Stufen-Theorie als besondere Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes sei beachtlich, dass mit dem Widerruf der Zuweisung eine subjektive Berufswahlregelung getroffen werde, die allerdings faktisch einem Eingriff in die Berufswahlfreiheit gleichkomme. Solche Eingriffe seien nur zulässig zur Abwendung einer nachweislichen oder höchstwahrscheinlichen Gefahr für ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut. Auch hierzu treffe die Beklagte keine Feststellungen in dem streitgegenständlichen Bescheid. Die Tätigkeit in den Markthallen bilde für den Kläger dessen Existenzgrundlage. Dem Kläger werde es aufgrund seines Alters nicht möglich sein, eine andere Beschäftigung zu finden. Es stehe zudem nicht zu befürchten, dass nach Art und Schwere der vorliegenden Straftat der Kläger auch in Zukunft Straftaten im Erwerbs- und Wirtschaftsleben begehen werde. Vielmehr liege die streitgegenständliche strafbare Handlung bereits viele Jahre zurück und könne keine Bindungswirkung für die Zukunft entfalten. Die steuerrechtlichen Angelegenheiten des Klägers seien geordnet und es gebe keine Auffälligkeiten. Wiederholungsgefahr bestehe nicht. Die Verurteilung habe Abschreckungswirkung entfaltet. Es sei nicht ersichtlich, dass ein zeitlich beschränkter Ausschluss keine Gewähr für die Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung geboten hätte. Die Beklagte verweise lediglich pauschal auf ein kriminelles Vorgehen des Klägers und dessen kriminelle Energien. Sie stelle nicht überprüfbare Vermutungen an und diskreditiere den Kläger zudem mit der getroffenen Wortwahl. Die Beklagte stelle keinerlei konkrete Erwägungen an, welche weniger einschneidenden Mittel konkret verbleiben würden, um die Sicherheit und Ordnung aufrechtzuerhalten. Insbesondere falle in Vergleichen der Rechtsprechung auf, dass es in der Entscheidung über einen Widerruf oder einen zeitlichen Ausschluss vom Marktbetrieb eine erhebliche Rolle spiele, inwieweit der Marktbetreiber auch infolge früherer Vergehen und entsprechender Sanktionen weiterhin gegen Gesetze und die satzungsmäßige Ordnung verstoßen habe. Der Kläger habe sich keinerlei vorherige oder wiederholte Verstöße, etwa gegen lebensmittelrechtliche Vorschriften, Außenstände, Rauchverbote, etc. zuschulden kommen lassen. Ebenso habe er abseits der Vergehen, für welche er auch verurteilt worden sei, sich ansonsten durch keinerlei Verwirklichung weiterer Straftatbestände und Ordnungswidrigkeiten strafbar gemacht und sich in der bekannten Strafsache gegenüber der Staatsanwaltschaft stets einsichtig und kooperationswillig gezeigt. Es handele sich bei dem oben genannten Vergehen um einen einmaligen Verstoß. Ebenso sei zu berücksichtigen, dass der Kläger seinen öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen mittlerweile vollumfänglich und tadellos nachkomme. So habe auch das Oberverwaltungsgericht Niedersachsen befunden, dass späteres Rehabilitieren und Wohlwollen positiv zu berücksichtigen seien, wenn man darin einen

Reifeprozess des Gewerbetreibenden erkennen könne. Unter Beachtung des dargestellten, ansonsten tadellosen und kooperativen Verhaltens des Klägers, der Einmaligkeit seines Vorgehens und der vollständigen Erfüllung seiner öffentlich-rechtlichen wie auch privatrechtlichen Verpflichtungen und der Bedeutung der Marktstätigkeit für den Kläger selbst sei nicht ersichtlich, weshalb ein Widerruf der Marktzuweisung zwingend sei. Vielmehr könne, wenn überhaupt, ein milderer Mittel dem vorgetragenen Sachverhalt hinreichend Rechnung tragen.

## 12

Der Kläger beantragt,

I. Der Bescheid der Beklagten vom 16. Dezember 2019 hinsichtlich Widerruf der Zuweisung vom 21. Dezember 2016 gemäß § 5 Abs. 4 Nr. 9 Buchst. a Alt. 1 und 2 und § 5 Abs. 4 Halbs. 1 der Markthallen-Satzung Betriebsgelände Großmarkthalle, Kontorhaus, ..., ... sowie Widerruf der Zuweisung vom 16. August 2012 mit allen Änderungen gemäß § 5 Abs. 4 Nr. 9 Buchst. a Alt. 1 und 2 und § 5 Abs. 4 Halbs. 1 der Markthallen-Satzung Betriebsgelände Großmarkthalle, LKW-Stellplätze bis ... t Nrn ....., ..., ... und ... an den Gleisen ... der UGM ... wird aufgehoben.

II. Die Beklagte wird verpflichtet, dem Kläger die in Ziff. I genannten Zuweisungen zuzusprechen.

## 13

Die Beklagte beantragt,

Die Klage wird abgewiesen.

## 14

Zur Begründung wird in Ergänzung zu den Gründen des Bescheids im Wesentlichen ausgeführt, im vorliegenden Fall habe mit der Hehlerei eine strafbare Handlung vorgelegen. Diese sei auch wiederholt begangen worden. Bei der Einstellung nach § 154 Abs. 2 StPO handele sich nicht um eine Einstellung durch die Staatsanwaltschaft wegen unzureichenden Tatverdachts. Dass es letztlich zu einer Einstellung gekommen sei, habe rein prozessökonomische Gründe. Ohne die zusätzliche Steuerstraftat wäre eine Verurteilung erfolgt. Eine strafbare Handlung (mehrfach begangen) liege zweifelsohne im Hinblick auf die Hehlerei vor. Weitere strafbare Handlungen lägen mit der Steuerhinterziehung vor. Diesbezüglich sei schließlich die rechtskräftige Verurteilung erfolgt. In dubio pro reo sei ein Grundsatz des Strafrechts. Dort gelte die Unschuldsvermutung. Im öffentlichen Recht gehe es um die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, im vorliegenden Fall auf dem Gebiet einer öffentlichen Einrichtung. Der Kläger habe den Straftatbestand der Hehlerei in 52 Fällen erfüllt und dies über einen längeren Zeitraum hinweg und im Satzungsgebiet. Schon nach dem Wortlaut sei eine strafbare Handlung nicht dasselbe wie eine rechtskräftige Verurteilung. Die Hehlerei in 52 Fällen sei daher sehr wohl relevant für den Vollzug der Markthallen-Satzung. Es würden nicht bloß staatsanwaltschaftliche Ermittlungen herangezogen, sondern es werde auf eine strafbare Handlung abgestellt, die - würde keine weitere strafrechtlich relevante Handlung vorliegen - die Voraussetzungen für einen Widerruf erfüllen würde. Auch die Steuerstraftat, derentwegen der Kläger nach Durchführung eines Berufungsverfahrens schließlich rechtskräftig verurteilt worden sei, stelle eine Straftat dar, die ins Führungsregister eingetragen werde und auf dem Marktgelände verwirklicht worden sei. Das Geschäft, mit dem der Kläger die zu versteuernden Einnahmen erzielt habe, habe auf dem Gebiet der Großmarkthalle, also im Satzungsgebiet stattgefunden. Es sei unzutreffend, dass die Steuerstraftat keinen Bezug zum Satzungsgebiet habe. Neben den einzelnen aufgeführten Widerrufsgründen („insbesondere, wenn“) enthalte § 5 Abs. 4 Markthallen-Satzung die Möglichkeit, die Zuweisung jederzeit aus wichtigem Grund zu widerrufen. Auch ein solcher Widerrufsgrund liege in Form eines nachhaltig zerstörten Vertrauensverhältnisses vor und sei im Bescheid vom 16. Dezember 2019 ausführlich dargestellt. Die ergangene Entscheidung sei frei von Fehlern bei der Ermessensausübung. Es seien alle für die Entscheidung relevanten Gesichtspunkte, sowohl die Belange des Klägers, als auch die Belange der Markthallen sorgfältig nachvollziehbar gegeneinander abgewogen, richtig gewichtet worden und in die Entscheidung über den Widerruf eingeflossen. Ein Eingriff in die Berufsfreiheit liege nicht vor, da dem Kläger die Tätigkeit als Obst- und Gemüsegroßhändler weiter möglich sei. Die Tatsache, dass der Kläger bereits ... Jahre in der Großmarkthalle tätig sei, sei von den Markthallen bei der Entscheidung durchaus berücksichtigt worden, müsse aber letztlich hinter einer Entscheidung für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auf dem Großmarktgelände zurückstehen. Der vom Kläger gezogene Vergleich mit einer Gewerbeuntersagung sei dahingehend unzutreffend, dass im vorliegenden Fall die Tätigkeit als Obst- und Gemüsegroßhändler weiter möglich sei. Hingegen sei bei einer

Gewerbeuntersagung keine Tätigkeit mehr möglich. Auch der Gedanke der Täterresozialisierung sei nicht einschlägig, wenn es um eine Ermessensausübung entsprechend dem Zweck einer gesetzlichen Ermächtigung, nämlich Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, gehe. Ebenso sei unzutreffend, dass es im Hinblick auf die Steuerstrafat lediglich auf eine positive Zukunftsprognose ankomme. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung einer Gewerbeuntersagung nach § 35 GewO sei nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs der Zeitpunkt der letzten Verwaltungsentscheidung. Nicht herangezogen werden könne daher der in der Klagebegründung zitierte Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Niedersachsen, wo im Text auf eine Zukunftsprognose abgestellt werde. Es sei nicht ermessensfehlerhaft gewesen, die Zuweisung zu widerrufen, bevor ein Marktausschlussverfahren erfolglos durchgeführt worden sei. Ein zeitlich begrenzter Marktausschluss und ein Widerruf der Zuweisung seien zwei unterschiedliche Instrumente mit jeweils eigenen Voraussetzungen. Der Marktausschluss komme auch nicht als milderer Mittel in Betracht. In Anbetracht der Vielzahl von 52 Fällen der Hehlerei, des längeren Zeitraums, über den sich die Geschehnisse gezogen hätten, und das damit zerstörte Vertrauensverhältnis sei ein vorübergehender Marktausschluss nicht geeignet, die Ordnung auf dem Markthallengelände wiederherzustellen. Der Zuweisungswiderruf erscheine auch im Vergleich zu anderen Fällen verhältnismäßig. Im Falle einer Insolvenzverschleppung sei lediglich ein Marktausschluss ausgesprochen worden. Bei dieser Insolvenzverschleppung habe ein angeschlagener Händler, der die schlechte wirtschaftliche Situation seines Betriebs nicht wahrhaben wollen, mit rechtlich unzulässigen Mitteln versucht, seinen Betrieb zu retten und dabei Lieferanten geschädigt. Ziel sei nicht die Schädigung von Lieferanten gewesen. Sich vollständig unabhängig vom eigentlichen Betrieb ein zusätzliches kriminelles zweites Standbein zu verschaffen, zeuge von einer weitaus höheren kriminellen Energie, sodass eine Vergleichbarkeit der 52-fachen Hehlerei und Steuerhinterziehung mit der Insolvenzverschleppung nicht vorliege. In einem anderen Vergleichsfall habe das Verwaltungsgericht München den Widerruf der Zuweisung für rechtens erachtet. An einem Marktstand seien wiederholt und auch mit Strafbefehl geahndet Eier dergestalt verkauft worden, dass beim Verbraucher der Eindruck erweckt worden sei, es handele sich um Freiland Eier aus eigener Haltung, obwohl es tatsächlich fremde Eier aus Bodenhaltung gewesen seien. Der Marktstand sei die Existenz und alleinige Einnahmequelle der Händlerin gewesen. Zum Schutz des Rufs des Markts sei die Zuweisung nach Auffassung des Gerichts zurecht widerrufen worden. Auch das rechtliche Gehör sei in keiner Weise verletzt worden. Vielmehr hätten ausführliche Anhörungen stattgefunden, deren Inhalt im Bescheid vom 16. Dezember 2019 wiedergegeben und abgewogen worden sei. Nach der persönlichen Anhörung vom 24. Oktober 2019 habe eine ausführliche Anhörung mittels E-Mail des Klägerbevollmächtigten vom ... November 2019, eine mündliche Anhörung im Beisein des Klägers und des Klägerbevollmächtigten am ... Dezember 2019 und eine Stellungnahme des Klägerbevollmächtigten vom ... Dezember 2019 stattgefunden. Alle dort vorgetragenen Gesichtspunkte seien im Bescheid vom 16. Dezember 2019 berücksichtigt und abgewogen worden. Der Bescheid sei erst am 18. Dezember 2019 zur Unterschrift gebracht worden. Außerdem zitiere der Bescheid die E-Mail vom ... Dezember 2019 und setze sich damit auseinander. Nur weil schließlich der Argumentation des Klägers nicht habe gefolgt werden können und das Datum des Bescheidsentwurfs nicht mehr geändert worden sei, sei nicht schon das rechtliche Gehör verletzt.

## 15

Hierauf erwiderte der Klägerbevollmächtigte mit Schreiben vom ... November 2020 und führte im Wesentlichen aus, die Beklagte stelle bei ihrer Begründung weiterhin umfassend und quasi ausschließlich auf die vermeintliche Hehlerei des Klägers ab. Sie bringe damit zum Ausdruck, dass sie trotz Einstellung des Verfahrens ohne Zweifel davon ausgehe, dass der Kläger die vermeintlichen Hehlereien begangen habe. Dabei verkenne die Beklagte jedoch vollständig die Wertung des § 154 StPO und den Umstand, dass die Unschuldsvermutung gerade kein das Strafrecht allein betreffender Grundsatz sei, sondern vielmehr aus dem Rechtsstaatsprinzip resultiere, ein grundlegendes Verfassungsprinzip bilde und deshalb auch unmittelbar die Beklagte binde. Die Beklagte gehe damit ausweislich der eigenen Argumentation davon aus, allein aufgrund der vermeintlichen und gerade nie gerichtlich bewiesenen Straftaten zum Widerruf der Zuweisung berechtigt zu sein. Nicht ersichtlich sei, worauf sie ihre Annahme stütze, dass der Kläger diese Straftaten tatsächlich begangen habe. Gerade hier verstoße die Beklagte jedoch gegen die sie nach Art. 20 GG unmittelbar bindende Unschuldsvermutung. Denn weder staatsanwaltschaftliche Ermittlungen noch eine Einstellung nach § 154 StPO seien nach dem Grundgesetz ausreichend, um vom tatsächlichen Vorliegen einer Straftat auszugehen. Es sei nicht bewiesen, dass der Kläger eine Hehlerei begangen habe. § 154

StPO mache hierzu keine Aussage. Er biete nur die Möglichkeit, trotz eines Tatverdachts einzustellen. Ob dieser Tatverdacht tatsächlich begründet sei, werde aufgrund der Einstellung gerade nicht ermittelt. Da die Beklagte ausweislich des eigenen Vortrags jedoch von einer Tatsache ausgehe, basiere der Verwaltungsakt nicht nur auf falschen Tatsachen, sondern auch auf einer rechtlich fehlerhaften Bewertung des Art. 20 GG sowie dessen Auswirkung auf Art. 12 GG und die vorliegende Angelegenheit, insbesondere die unmittelbare Wirkung bei der Auslegung der streitgegenständlichen Satzung und der Ermessensausübung. Die Beklagte verkenne ihre Relevanz im Rahmen der örtlichen Verkaufsmöglichkeiten. Die Großmarkthalle biete für das vom Kläger betriebene Geschäftsmodell die einzige Möglichkeit. Insbesondere könne auch ein Vergleich mit dem Onlinehandel nicht gezogen werden, da es sich hierbei gerade um ein anderes, mit dem Geschäftsmodell des Klägers nicht vergleichbares Konzept handle. Das Geschäftsmodell des Klägers basiere auf Kundschaft, welche allein in der Großmarkthalle anzutreffen sei, weil es gerade die Modalitäten der Halle für ausschlaggebend halte. Die persönliche Auswahl und Besichtigung sei hier maßgeblich im Gegensatz zur Anonymität und fehlenden Sichtbarkeit per Telefon oder Internet. Die Beklagte stütze den Widerruf grundlegend auf die vermeintliche Hehlerei und nehme nur am Rande Bezug auf die Steuerstrafat des Klägers. Auch hier verkenne sie jedoch die Relevanz und maßgebliche Bewertungskriterien. Es fehle insbesondere an einem hinreichenden Bezug (Satzungsgebiet und Zusammenhang mit der Großmarkthalle). Im Übrigen verkenne die Beklagte weiterhin, dass es bei der Steuerstrafat gerade auf die Zukunftsprognose ankomme. Dies sei auch nicht ausgeschlossen, weil Beurteilungszeitpunkt die Verwaltungsentscheidung sei. Denn auch zu diesem Zeitpunkt könne eine Zukunftsprognose erfolgen. Die Beklagte verkenne insoweit den Sinn und Inhalt der von ihr zitierten Rechtsprechung, die lediglich die Bewertung von Veränderungen während des gerichtlichen Verfahrens ausschliesse, nicht jedoch, dass die Verwaltungsbehörde eine Prognose hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung treffe. Ausweislich des eigenen Vortrags habe die Beklagte eine solche Prognose vollständig unterlassen. Dies wiege vorliegend besonders schwer, weil die Straftaten zum Entscheidungszeitpunkt bereits mehrere Jahre zurückgelegen hätten und deshalb die Zukunftsprognose aufgrund des jahrelangen, straflosen Verhaltens des Klägers positiv ausfallen müssen. Demnach habe die Beklagte auch insoweit eine ermessensfehlerhafte Entscheidung getroffen, da eine Einbeziehung der maßgeblichen, künftigen Entwicklung gänzlich nicht erfolgt sei. Auch fehle es an einem unbenannten wichtigen Grund im Sinne von § 5 Abs. 4 Markthallen-Satzung. Ein solcher müsse ausweislich der Auflistung in § 5 Abs. 4 und dem Zweck der Markthallen-Satzung auf einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung beruhen. An einer solchen Gefahr fehle es jedoch vorliegend vollständig. Die größtenteils nicht bewiesenen Straftaten des Klägers lägen jahrelang zurück. Hinweise auf sonstige Verfehlungen bestünden nicht. Insbesondere fehle es an für die Zwecke der Beklagten besonders problematischen Verfehlungen im Hinblick auf lebensmittelrechtliche Bestimmungen. Nicht ersichtlich sei, inwiefern die Schädigung zur Abwendung der Insolvenz gegenüber dem vorliegenden Fall abweiche, aber der vorliegende Fall mit dem zitierten Fall (M 7 S 00.6168) vergleichbar sein solle. In diesem Fall seien dem Widerruf eine Vielzahl von Hinweisen und Warnungen vorausgegangen, weshalb das Gericht die Annahme zugelassen habe, dass eine weitere Warnung, auch in Form des befristeten Ausschlusses keine hinreichende Wirkung zeigen würde. Vorliegend fehle es jedoch gänzlich an derartig vorangegangenen Warnungen oder Hinweisen, sodass jedenfalls nicht ersichtlich sei, dass ein solcher Warnschuss keine Wirkung zeigen würde. Damit stelle der Marktausschluss ein gleich geeignetes, milderer Mittel dar, welches auch nach der zuletzt genannten Entscheidung vorrangig hätte gewählt werden müssen. Der Widerruf sei im Übrigen nicht angemessen. Insbesondere trage die Beklagte selbst vor, dass bereits seit dem Jahr 2014 allgemeine Kenntnis über mögliche Straftaten im Zusammenhang mit Obstkisten bestanden hätte. Die Beklagte habe es jedoch bis zum Jahr 2020 unterlassen, Konsequenzen zu ziehen bzw. dem nachzugehen. Noch dazu habe sie im Jahr 2015 sogar eine neue Zuweisung an den Kläger erteilt. Etwaige Probleme nach diesen Taten und insbesondere nach Neuweisung im Jahr 2015 seien nicht ersichtlich und von der Beklagten in keiner Weise vorgetragen. Dies zeige auf, dass über fünf Jahre nach den potentiellen Straftaten eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht mehr bestehe und der Widerruf bereits deshalb nicht angemessen und unverhältnismäßig sei. Neben diesem langen Zeitraum, der eine zum Widerrufszeitpunkt bestehende Gefahr vermissen lasse, sei die Maßnahme auch aufgrund des Zusammenspiels der von der Beklagten getätigten Maßnahmen unverhältnismäßig. Die Beklagte habe nicht nur den vorliegenden Bescheid erlassen, sondern sei auch gegen sämtliche andere, mit dem Kläger zusammenhängende Gesellschaften und Genehmigungen vorgegangen. Die Beklagte arbeite darüber hinaus mit weiteren Abteilungen zusammen, sodass parallel Gewerbeuntersagungen für die entsprechenden Personen und Gesellschaften ergangen seien. Die Beklagte habe nach jahrelanger Untätigkeit und Jahre nach den größtenteils nur behaupteten Straftaten eine umfassende

Untersagungswelle gegen den Kläger gestartet, welche ihm gerade nicht nur die hier streitgegenständlichen Zuweisungen entziehe, sondern auch jegliche anderen Betätigungsmöglichkeiten im Stadtgebiet. Dieses Zusammentreffen der Bescheide der Beklagten dürfe nicht unberücksichtigt bleiben, da eine Betrachtung der einzelnen Maßnahmen gestützt auf jeweils den gleichen Sachverhalt ohne Hinzuziehung der milderer Maßnahmen dazu führen könne, dass selbst Maßnahmen - welche anders als die vorliegende - gerade noch verhältnismäßig seien, durch Zusammenspiel mit weiteren einem Berufsverbot und damit der Existenzvernichtung des Klägers gleichkomme. Ein solches Vorgehen allein aufgrund der Trennung der Bescheide und Aufteilung auf andere Abteilungen der gleichen Behörde verstoße gegen die Berufsfreiheit des Klägers aus Art. 12 GG und gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip. Jedenfalls die von der Beklagten ohne weiteres angenommene Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung müsse damit abgelehnt werden. Es fehle an fortbestehenden Auswirkungen der zurückliegenden Ereignisse unter jeglichen Hinweisen für weitere rechtswidrige Handlungen des Klägers.

#### **16**

Hierzu erwiderte die Beklagte mit Schreiben vom 16. Dezember 2020 und führte im Wesentlichen aus, dass die Berufsfreiheit nicht das Festhalten an einem ganz bestimmten Geschäftsmodell schütze. Vielmehr könne der Kläger bei verändertem Geschäftsmodell seinen Beruf weiterhin ausüben. Naheliegender sei der Schluss, dass sich der Kläger mehrere Jahre lang nichts zu Schulden habe kommen lassen, weil ein Strafverfahren noch anhängig gewesen sei. Auch verstoße es weder gegen die Berufsfreiheit noch sei es unverhältnismäßig, wenn verschiedene Abteilungen der Beklagten gleichzeitig Bescheide erließen. Löse ein bestimmtes Verhalten einer Person aufgrund verschiedener Rechtsgrundlagen und verschiedener Zuständigkeiten ein Tätigwerden verschiedener Aufgabenträger aus, so müssten auch gleichzeitig Bescheide erlassen werden. Eine Trennung der Bescheide und Aufteilung auf andere Abteilungen der gleichen Behörde habe aufgrund des Geschäftsverteilungsplans der Beklagten zu erfolgen, der gerade unabhängig vom Einzelfall sei.

#### **17**

Mit Schriftsatz des Klägerbevollmächtigten vom ... Mai 2021 wurde ergänzend vorgetragen, dass die Geschäftstätigkeit des Klägers seit 2014 ruhe, der Kläger jedoch beabsichtige seine Geschäfte wieder aufzunehmen. Die streitgegenständlichen Büroräume würden für Verwaltungsangelegenheiten und Aktenlagerung genutzt. Die streitgegenständlichen Stellplätze würden von dem Kläger nicht genutzt, da diese von der Beklagten gekündigt worden seien.

#### **18**

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakten sowie die vorgelegten Behördenakten in diesem Verfahren sowie in den Verfahren M 7 K 19.6512, M 7 K 20.941 und M 7 K 20.1259 sowie auf die Niederschrift über die mündliche Verhandlung Bezug genommen.

### **Entscheidungsgründe**

#### **19**

Die Klage ist sowohl im Anfechtungsantrag als auch im Verpflichtungsantrag zulässig, hat in der Sache aber jeweils keinen Erfolg.

#### **20**

Soweit die Klage auf Aufhebung des streitgegenständlichen Bescheids gerichtet ist, ist sie als Anfechtungsklage zulässig. Insbesondere ist vorliegend durch den Ablauf der Befristung der streitgegenständlichen Zuweisungen am 31. Dezember 2019 bzw. am 31. März 2020 keine Erledigung eingetreten, denn die vom angefochtenen Widerrufsbescheid ausgehende Beschwer ist dadurch nicht entfallen. Bei Auslaufen von - wie vorliegend - wegen der Überplanung des Geländes der Markthallen befristeten Zuweisungen entscheiden die Markthallen in Ausübung pflichtgemäßen Ermessens darüber, ob die erteilte Zuweisung verlängert oder neu erteilt wird. Dabei erfolgt über die Erfordernisse des aktuellen Projektstands hinaus auch eine Einzelfallbetrachtung der individuellen Nutzungsverhältnisse. Dies setzt aber voraus, dass bei Ablauf der Befristung ein wirksames Zuweisungsverhältnis noch besteht. Das auf Aufhebung des Widerrufsbescheids gerichtete Klagebegehren ist mithin durch Ablauf der Befristung nicht sinnlos geworden. Denn im Falle der Aufhebung der Widerrufsentscheidung hätte vorliegend bei Ablauf der Befristungen ein wirksames Zuweisungsverhältnis bestanden, sodass seitens der Beklagten über die Verlängerung der streitgegenständlichen Zuweisungen neu zu entscheiden wäre. Im Übrigen geht die Klage auch nicht ins Leere, soweit der Kläger geltend macht, die streitgegenständlichen Stellplätze seien von ihm

auf Veranlassung der Markthallen bereits vor Erlass des Widerrufsbescheids nicht mehr genutzt worden. Denn ungeachtet der tatsächlichen Nutzung der streitgegenständlichen Stellplätze durch den Kläger bildet deren formelle Zuweisung jedenfalls den rechtlichen Anknüpfungspunkt für den - im hiesigen Verfahren verfolgten - Anspruch des Klägers auf Wiedereinräumung des Nutzungsrechts für diese (oder ggf. auch andere ersatzweise zur Verfügung zu stellende) Stellplatzflächen. Die insoweit durch die Zuweisung vermittelte Rechtsposition wurde hier unabhängig von einer etwaigen früheren Nutzungsaufgabe erst durch den mit streitgegenständlichem Bescheid ausgesprochenen Widerruf formell entzogen.

## **21**

Der Anfechtungsantrag ist jedoch unbegründet.

## **22**

Der streitgegenständliche Bescheid vom 16. Dezember 2019 ist sowohl formell als auch materiell rechtmäßig und verletzt den Kläger nicht in seinen subjektiven Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage ist dabei maßgeblich auf den Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung, hier des Bescheidserlasses, abzustellen.

## **23**

Der streitgegenständliche Bescheid ist formell rechtmäßig. Insbesondere wurde das Anhörungserfordernis nach Art. 28 Abs. 1 BayVwVfG entgegen den Ausführungen des Klägerbevollmächtigten nicht verletzt. Dem Kläger wurde zunächst mit Schreiben vom 2. Oktober 2019, zugestellt am 14. Oktober 2019, die Möglichkeit gegeben, zum beabsichtigten Widerruf der streitgegenständlichen Zuweisungen Stellung zu nehmen. Weiter wurde dem Kläger in der Folge Gelegenheit zur mündlichen Stellungnahme bei einem auf Wunsch des Klägers anberaumten persönlichen Termin mit den Markthallen am ... Oktober 2019 gegeben, an dem auch der zwischenzeitlich mandatierte Klägerbevollmächtigte teilnahm. Mit Schreiben an die Beklagte vom 13. November 2019 gab der Klägerbevollmächtigte in der Folge eine schriftliche Stellungnahme für den Kläger zum beabsichtigen Widerruf ab. Am 16. Dezember 2019 wurde dem Kläger auf wiederholte Bitte seines Bevollmächtigten hin nochmals die Möglichkeit zur mündlichen Stellungnahme in einem persönlichen Termin eingeräumt. Dabei wurde dem Klägerbevollmächtigten auch nochmals kurzfristige Gelegenheit zur abschließenden schriftlichen Stellungnahme gegeben, wovon dieser mit E-Mail vom ... Dezember 2019 Gebrauch machte. Dem Kläger wurde mithin zweifellos mehrfach Gelegenheit gegeben, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern. Soweit der Klägerbevollmächtigte rügt, dass bereits vor dem mündlichen Anhörungstermin vom ... Dezember 2019 die Entscheidung zum Erlass des streitgegenständlichen Bescheids durch die Beklagte gefallen gewesen sei, der Termin inhaltslos verlaufen sei und die Argumente des Klägers nicht gehört worden seien, vermag dies die Annahme einer ordnungsgemäßen Anhörung schon nicht in Zweifel zu ziehen. Denn die Markthallen haben ausweislich der Bescheidsgründe auch das Vorbringen des Klägers im persönlichen Termin am ... Dezember 2019 sowie die am Folgetag eingegangene ergänzende Stellungnahme des Klägerbevollmächtigten für ihre Entscheidung berücksichtigt, deren beider Inhalt explizit in den streitgegenständlichen Bescheid Eingang gefunden hat (vgl. Ausführungen auf S. 5, 6, 13 des Bescheids). Im Hinblick darauf, dass der auf den 16. Dezember 2019 datierte Bescheid noch am Folgetag eingegangenes Vorbringen berücksichtigt, hat die Beklagte unter Verweis auf Bl. 16 der Behördenakte glaubhaft dargelegt, dass der auf den 16. Dezember 2019 vordatierte Bescheidsentwurf erst am 18. Dezember 2019 zur Unterschrift gebracht wurde.

## **24**

Der streitgegenständliche Bescheid ist auch in materiellrechtlicher Hinsicht nicht zu beanstanden. Der Widerruf der streitgegenständlichen Zuweisungsflächen (Nrn. 1 und 2 des Bescheids) ist auf der Grundlage von § 5 Abs. 4 Satz 1 Nr. 9 Buchst. a Alt. 2 Markthallen-Satzung vorliegend zurecht erfolgt. Ermessensfehler sind im Rahmen des gerichtlichen Überprüfungsrahmens (§ 114 Satz 1 VwGO) nicht gegeben.

## **25**

Nach § 1 Abs. 1 Markthallen-Satzung betreibt die Beklagte die Markthallen, zu denen unter anderem das Betriebsgelände Großmarkthalle gehört, als öffentliche Einrichtung im Sinne des Art. 21 GO. Gemäß Art. 21 Abs. 1 GO bemisst sich das Recht zur Benutzung der öffentlichen Einrichtung „nach den bestehenden allgemeinen Vorschriften“, hier insbesondere nach den in der Markthallen-Satzung festgelegten Zulassungs- und Benutzungsregelungen. Im Satzungswege kann auch der Kreis der zur Benutzung der öffentlichen Einrichtung Anspruchsberechtigten festgelegt werden. Eine solche Festlegung hat die Beklagte

getroffen, indem sie in § 3 Markthallen-Satzung nicht nur die Kunden, sondern auch die Gewerbetreibenden - etwa Zuweisungsnehmer im Sinne von § 3 Nr. 1 Markthallen-Satzung - als Benutzer der öffentlichen Einrichtung „Markthallen“ definiert hat. § 5 Markthallen-Satzung regelt die Möglichkeiten der Beendigung einer einmal erteilten Zuweisung unter anderem in Form von zwingenden und fakultativen Widerrufsgründen. Flankierend hierzu sieht § 6 Nr. 3 Markthallen-Satzung die Pflicht zur Räumung und Übergabe der zugewiesenen Objekte nach erfolgtem Widerruf der Zuweisung vor. Gemäß § 5 Abs. 4 Markthallen-Satzung, der durch verschiedene Regelbeispiele ausgeformt und konkretisiert wird, kann die Zuweisung jederzeit aus wichtigem Grund widerrufen werden, sofern der vorübergehende Ausschluss nach § 16 Markthallen-Satzung keine ausreichende Gewähr für die Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung in den Markthallen bietet (vgl. BayVGh, B.v. 10.4.2018 - 4 CS 17.2083 - juris Rn. 14 f.).

## **26**

Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit dieser Satzungsbestimmung, die eine Berufsausübungsregelung im Sinn des Art. 12 GG darstellt, sind weder vorgetragen noch ersichtlich. Als Ausfluss der verfassungsrechtlich verbürgerten Selbstverwaltungsgarantie sind die Gemeinden grundsätzlich dazu befugt, den Zugang zu ihren öffentlichen Einrichtungen im Wege von Benutzungsbedingungen auszugestalten und den Benutzungsanspruch beispielsweise durch zeitliche Befristungen, Kapazitätsbegrenzungen oder inhaltliche Vorgaben zu beschränken. Hierzu gehört auch das Recht, in der Benutzungssatzung Beendigungstatbestände für die Benutzung der öffentlichen Einrichtung vorzusehen, etwa - wie hier - bestimmte Widerrufsgründe für die Standplatzzuweisung bei Unzuverlässigkeit, bei Nichteinhaltung der Benutzungsbedingungen oder bei einrichtungsbezogenen Verstößen von einem gewissen Gewicht zu normieren. Damit wird zugleich den Vorgaben des Art. 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BayVwVfG Rechnung getragen, der den Widerruf rechtmäßiger begünstigender Verwaltungsakte vorsieht, wenn der Widerruf durch Rechtsvorschrift zugelassen oder im Verwaltungsakt vorbehalten ist. Als Rechtsvorschriften in diesem Sinn sind auch satzungsrechtliche Regelungen anzusehen (vgl. BayVGh, B.v. 10.4.2018 - 4 CS 17.2083 - juris Rn. 16 m.w.N.).

## **27**

Nach § 5 Abs. 4 Satz 1 Nr. 9 Buchst. a Markthallen-Satzung, kann die Zuweisung jederzeit aus wichtigem Grund widerrufen werden, insbesondere wenn der Zuweisungsnehmer, dessen Vertreter oder Beauftragter im Satzungsgebiet eine strafbare Handlung begangen hat, die in das Führungszeugnis aufgenommen wurde, oder in einem schwerwiegenden Fall oder wiederholt inner- oder außerhalb der Markthallen eine strafbare Handlung begangen hat, sofern der Ausschluss nach § 16 keine ausreichende Gewähr für die Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung in den Markthallen bietet. Nach § 16 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Markthallen-Satzung kann von den Markthallen vom Satzungsgebiet der Markthallen insbesondere ausgeschlossen werden, wer im Satzungsgebiet eine strafbare Handlung begangen hat oder in den hinreichenden Verdacht gerät, dort eine strafbare Handlung begangen zu haben. Nach § 16 Abs. 2 Markthallen-Satzung kann so auch verfahren werden, wenn der Betroffene in einem schwerwiegenden Fall oder wiederholt außerhalb der Markthallen eine strafbare Handlung begangen hat oder diesbezüglich in den hinreichenden Verdacht gerät.

## **28**

Die Tatbestandsvoraussetzungen der Widerrufsregelung aus wichtigem Grund sind erfüllt. Der Kläger hat vorliegend in einem schwerwiegenden Fall eine strafbare Handlung begangen. Mit seit 12. Dezember 2018 rechtskräftigem Urteil des Landgerichts München I vom ... September 2018 wurde der Kläger wegen Steuerhinterziehung in acht tatmehrheitlichen Fällen, davon in drei Fällen jeweils in Tateinheit mit zwei weiteren Fällen der Steuerhinterziehung und in zwei Fällen in Tateinheit mit einem weiteren Fall der Steuerhinterziehung verurteilt. Zutreffend hat die Beklagte angenommen, dass die dieser Verurteilung zugrundeliegenden Straftaten als strafbare Handlung(en) in einem schwerwiegenden Fall i.S.d. § 5 Abs. 4 Satz 1 Nr. 9 Buchst. a Alt. 2 Markthallen-Satzung zu werten sind.

## **29**

Ein schwerwiegender Fall im Sinne dieser Vorschrift ist dann anzunehmen, wenn es sich nicht nur um eine geringfügige Straftat handelt und dadurch die öffentliche Sicherheit und Ordnung auf dem Lebensmittelmarkt nicht nur unerheblich beeinträchtigt wird (vgl. VG München, B.v. 9.1.2001 - M 7 S 00.6168 - juris Rn. 17 zur früheren Vorschrift § 4 Abs. 4 Nr. 3 Buchst. a der Satzung über die Benützung der Lebensmittelmärkte der Landeshauptstadt München).

### 30

Dass es sich bei den abgeurteilten Straftaten des Klägers - sowohl für sich genommen als auch in der Gesamtschau - nicht um einen nur geringfügigen Verstoß handelt, zeigt bereits das ausgeurteilte Strafmaß. Die zuständige Strafkammer des Landgerichts München I hat unter Abwägung sämtlicher Strafzumessungspunkte für die vom Kläger tatmehrheitlich begangenen Straftaten Einzelstrafen von 180 Tagessätzen, 11 Monaten, 10 Monaten, 1 Jahr 4 Monaten, 150 Tagessätzen, 1 Jahr 4 Monaten, 150 Tagessätzen und 120 Tagessätzen für tat- und schuldangemessen befunden. Dabei liegt ersichtlich keine der ausgeurteilten Einzelstrafen im Bereich der Bagatelldeliktbarkeit. Auch die ausgeurteilte Gesamtfreiheitsstrafe von 1 Jahr und 11 Monaten nebst Gesamtgeldstrafe von 250 Tagessätzen ist derart hoch bemessen, dass eine Einstufung des damit abgeurteilten strafrechtlichen Unrechts als geringfügig von vorneherein ausscheidet. Es kann vorliegend mithin dahinstehen, ob sich der schwerwiegende Charakter der begangenen strafbaren Handlung aus nur einer verwirklichten Straftat ergeben muss oder ob insoweit auch auf alle in die Gesamtstrafenbildung einbezogenen Straftaten insgesamt abgestellt werden kann. Denn vorliegend stellt angesichts des ausgeurteilten Strafmaßes bereits jede Einzelstraftat für sich genommen keinen nur geringfügigen Verstoß da. An dieser Bewertung vermag auch die Tatsache nichts zu ändern, dass der Verurteilung des Klägers eine Verfahrensabsprache zugrunde lag. Das Geständnis des Klägers wurde explizit zugunsten des Klägers im Rahmen der Strafzumessung berücksichtigt (vgl. Urteil des Landgerichts München I, S. 16). Gleichwohl hat die Strafkammer entsprechend hohe Einzelstrafen für tat- und schuldangemessen befunden. Hinzu kommt, dass der Kläger - auch nach Reduzierung durch das Berufungsgericht infolge einer Korrektur der Berechnungsgrundlage - insgesamt Steuern i.H.v. 615.309,70 EUR verkürzt hat. Auch dem durch die Straftaten des Klägers verursachten Schaden nach, handelt es sich mithin vorliegend nicht um einen geringfügigen Verstoß.

### 31

Durch die vom Kläger begangenen Straftaten ist die öffentliche Sicherheit und Ordnung auf dem Lebensmittelmarkt nicht nur unerheblich beeinträchtigt worden.

### 32

Die öffentliche Sicherheit umfasst i.S.d. allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts die Unverletzlichkeit und den Schutz zentraler Rechtsgüter wie Leben, Gesundheit, Freiheit, Eigentum, Vermögen und Ehre des Einzelnen sowie die Unversehrtheit der Rechtsordnung und den Bestand der staatlichen Einrichtungen (vgl. Dürig-Friedl in Dürig-Friedl/Enders, VersammlG, 1. Aufl. 2016, § 15 Rn. 40). Die öffentliche Ordnung wiederum wird definiert als die Summe der ungeschriebenen Regeln, deren Befolgung nach den jeweils herrschenden, mit den Werten des Grundgesetzes zu vereinbarenden sozialen und ethischen Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten menschlichen Zusammenlebens innerhalb eines bestimmten Gebiets betrachtet wird (vgl. Dürig-Friedl in Dürig-Friedl/Enders, VersammlG, 1. Aufl. 2016, § 15 Rn. 48). Die öffentliche Sicherheit und Ordnung auf einem Lebensmittelmarkt ist demnach immer dann verletzt, wenn ein dort tätiger Händler bei Ausübung seines Gewerbes oder jedenfalls in Zusammenhang mit seiner dortigen Marktaktivität Straftaten begeht. Denn eine Störung der öffentlichen Sicherheit ist insbesondere beim Verstoß gegen Straftatbestimmungen zu bejahen (vgl. Deppenheuer in Maunz/Dürig, GG, Stand: Januar 2021, Art. 8 Rn. 165). Ein örtlicher Bezug zum jeweiligen Lebensmittelmarkt kann sich dabei einerseits daraus ergeben, dass eine Straftat auf dem Gebiet des Lebensmittelmarkts begangen wird. Zudem kann ein solcher Bezug auch daraus entstehen, dass sich die Auswirkungen einer Straftat - unabhängig von ihrem Begehungsort - (auch) auf den Lebensmittelmarkt erstrecken. Dies ist insbesondere dann anzunehmen, wenn die Straftatbegehung derart eng mit der Marktaktivität eines Händlers im Zusammenhang steht, dass die Straftat unabhängig vom Ort ihrer Begehung der Sphäre seiner gewerblichen Marktaktivität zuzuordnen ist. Denn ist eine Straftat in der öffentlichen Wahrnehmung unmittelbar mit der Eigenschaft als Markthändler verknüpft, kann sich das aus der Straftat ergebende gesamtgesellschaftliche Unwerturteil unmittelbar negativ auf Ruf und Ansehen des Lebensmittelmarkts und der weiteren dort ansässigen Händler auswirken.

### 33

Danach stellen die vom Kläger begangenen Straftaten in ihrem Gesamtzusammenhang mit seiner Marktaktivität vorliegend eine erhebliche Beeinträchtigung der Sicherheit und Ordnung auf dem Betriebsgelände Großmarkthalle dar, wo der Kläger als Einzelkaufmann unter eigenem Namen firmierend, als Geschäftsführer der Firma ... GmbH sowie als für die Firma seiner Mutter auftretender Vertreter seit vielen Jahren aktiv ist. Aus der Hinterziehung von Steuern wie insbesondere Gewerbe- und Umsatzsteuer,

die gerade in Bezug auf die gewerbliche, auf dem Betriebsgelände Großmarkthalle ausgeübte Tätigkeit des Klägers als Obst- und Gemüsegroßhändler angefallen sind, ergibt sich ein direkter Zusammenhang mit der Markttätigkeit des Klägers. Nichts anderes gilt auch in Bezug auf die hinterzogene Einkommensteuer, die maßgeblich auf den als Händler im Rahmen der ausgeübten Markttätigkeit erwirtschafteten Einkünften basiert. Das mit den vom Kläger begangenen Straftaten verbundene Unwerturteil trifft den Kläger daher unmittelbar in der Sphäre seiner gewerblichen Markttätigkeit und gerade nicht nur als vom Marktgeschehen losgelöste Privatperson. Hinzu kommt, dass die vom Kläger nicht bzw. fehlerhaft angegebenen steuererheblichen Tatsachen maßgeblich im Zusammenhang mit der Verwendung von Pfandkisten der Fa ... in seinem Geschäftsbetrieb auf dem Betriebsgelände Großmarkthalle stehen. Die Markthallen haben daher zutreffend angenommen, dass sich aus den vom Kläger begangenen Straftaten im Gesamtzusammenhang seiner Markttätigkeit eine negative Beeinflussung des Markts und anderer Marktteilnehmer sowie eine Beeinträchtigung des Rufs der öffentlichen Einrichtung der Markthallen und damit der Beklagten selbst ergibt.

### **34**

Der Annahme eines schweren Falls steht es insbesondere auch nicht entgegen, dass es sich nach dem Vortrag des Klägerbevollmächtigten um eine einmalige Verfehlung des Klägers gehandelt hat. Denn die Annahme eines schwerwiegenden Falls setzt ausweislich des Wortlauts von § 5 Abs. 4 Satz 1 Nr. 9 Buchst. a Markthallen-Satzung („in einem schwerwiegenden Fall oder wiederholt“) nicht voraus, dass ein wiederholtes Fehlverhalten des Zuweisungsnehmers feststellbar ist. Im Übrigen vermag das Gericht angesichts der Vielzahl der Taten (acht tatmehrheitliche Fälle der Steuerhinterziehung) über einen Zeitraum von mehreren Jahren (2009 bis 2014) hinweg schon keine Einmaligkeit der Verfehlung zu erkennen. Vielmehr handelt es sich um wiederholte vorsätzliche Verstöße gegen steuerrechtliche Erklärungspflichten, der vor dem Hintergrund der Geschäftsgewandtheit eines Großhändlers mit ...-jähriger einschlägiger Berufserfahrung beträchtlich ins Gewicht fallen.

### **35**

Damit lagen die tatbestandlichen Voraussetzungen für einen Widerruf nach § 5 Abs. 4 Satz 1 Nr. 9 Buchst. a Alt. 2 Markthallen-Satzung im maßgeblichen Zeitpunkt der Behördenentscheidung vor. Inwieweit für die Begründung eines schwerwiegenden Falls zusätzlich auch auf den Verdacht der Hehlerei abgestellt werden kann, kann daher vorliegend dahinstehen.

### **36**

Zutreffend haben die Markthallen zudem auch angenommen, dass im vorliegenden Einzelfall ein Ausschluss nach § 16 Abs. 2 Markthallen-Satzung keine ausreichende Gewähr für die Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung in den Markthallen bietet (vgl. § 5 Abs. 4 Satz 1 Markthallen-Satzung a.E.). Dabei besteht zwischen dem Widerruf einerseits und dem Marktausschluss andererseits kein Stufenverhältnis dergestalt, dass zunächst immer erst ein zeitweiser Ausschluss erfolgen müsste, bevor die Zuweisung widerrufen werden kann. Auch ist eine derartige Verwaltungspraxis nicht erkennbar. Vielmehr stellen der Zuweisungswiderruf aus wichtigem Grund und der Marktausschluss zwei verschiedene Instrumente dar, die grundsätzlich selbständig nebeneinanderstehen und deren Anwendbarkeit sich allein nach den jeweiligen Umständen des Einzelfalls richtet. Ein befristeter Ausschluss desjenigen, der eine Straftat begangen hat, ist nach § 5 Abs. 4 Satz 1 Markthallen-Satzung a.E. unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten nur dann vorrangig vor einem Widerruf auszusprechen, wenn dieser ebenfalls ausreichend geeignet ist, die Sicherheit und Ordnung auf dem Lebensmittelmarkt aufrechtzuerhalten. Dies ist jedoch nur dann der Fall, wenn im konkreten Einzelfall auch ein Ausschluss auf Zeit in ausreichender Weise sicherstellen kann, dass es - wenigstens für die Zeit des Ausschlusses - nicht erneut zu einer vergleichbaren strafbaren Handlung auf dem Satzungsgebiet bzw. mit Auswirkungen auf das Satzungsgebiet kommt. Im Fall des Klägers kann sein zeitweiser Ausschluss vom Satzungsgebiet dies aber gerade nicht ausreichend sicherstellen. Die vorsätzlich unterbliebene bzw. fehlerhafte Verbuchung der pfandkistenbezogenen Umsätze erfolgte nach eigenen Angaben des Klägers nicht innerhalb des Satzungsgebiets. Die persönliche Anwesenheit des Klägers im Satzungsgebiet war mithin nicht Voraussetzung für die Begehung der Steuerstraftaten. Allein durch den Ausschluss vom Satzungsgebiet kann folglich die Begehung vergleichbarer Straftaten durch den Kläger bzw. deren Auswirkung auf die Markthallen in Zukunft nicht sicher verhindert werden. Einzig in Betracht käme eine von den Einschränkungen infolge eines zeitweisen Ausschlusses ausgehende Abschreckungswirkung. Es wäre jedoch schon nicht zu erwarten, dass ein Marktausschluss im vorliegenden Einzelfall angesichts der Höhe

der verhängten Gesamtfreiheits- bzw. -geldstrafe von 1 Jahr und 11 Monaten bzw. 250 Tagessätzen überhaupt eine weitere ins Gewicht fallende Abschreckungswirkung entfalten würde. Daher kann nicht davon ausgegangen werden, dass ein Marktausschluss des Klägers vorliegend ausreichend Gewähr für die Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung in den Markthallen bietet.

### 37

Bei Vorliegen der tatbestandsmäßigen Voraussetzungen liegt die Entscheidung über den Widerruf („kann“) im pflichtgemäßen Ermessen der Markthallen. Hinsichtlich dieser Ermessensentscheidung legt § 114 Satz 1 VwGO den gerichtlichen Prüfungsumfang fest. Das Gericht hat danach nur zu prüfen, ob die Verwaltung den ihr eingeräumten Ermessensspielraum ausgeschöpft hat, ob sie die gesetzlichen Grenzen der Ermessensbetätigung überschritten hat und ob sie die nach dem Zweck der Ermessensermächtigung für die Entscheidung relevanten Gesichtspunkte bei ihrer Entscheidung berücksichtigt hat. Es darf die getroffene Entscheidung nur anhand derjenigen Erwägungen überprüfen, die die Behörde tatsächlich angestellt hat, wozu auch in Einklang mit § 114 Satz 2 VwGO nachgeschobene Erwägungen zählen (vgl. BVerwG, U.v. 11.5.2016 - 10 C 8/15 - juris Rn. 13).

### 38

Danach stellt sich der Widerruf der Zuweisung vorliegend nicht als ermessensfehlerhaft oder unverhältnismäßig dar. Die Markthallen haben insbesondere erkannt, dass ihnen hinsichtlich des Widerrufs Ermessen zukommt und dieses durch entsprechende Erwägungen ausgefüllt. Die Markthallen haben das ihnen eingeräumte Ermessen auch rechtsfehlerfrei ausgeübt. Sie haben die Tatsache, dass es sich - jedenfalls in Zusammenschau mit den weiteren Zulassungen, die im Zusammenhang mit der Markttätigkeit des Klägers stehen - um einen erheblichen Eingriff in die Existenzgrundlage des Klägers handelt, der langjährig - mit seiner Einzelfirma seit über ... Jahren - auf dem Betriebsgelände Großmarkthalle tätig war, mit dem Interesse der Allgemeinheit daran, dem Ruf des Markts und damit den Interessen anderer Händler auf dem Markt sowie der Markthallen bzw. der Stadtverwaltung als Marktbetreiber abgewogen und festgestellt, dass vorliegend das Interesse an einem möglichst ungestörten Ablauf des Marktbetriebs - insbesondere auch das Vertrauen in die Rechtssicherheit auf dem Markt - höher zu bewerten sei als das persönliche, wirtschaftliche Interesse des Klägers an der weiteren Nutzung der Einrichtung zum Einkommenserwerb. Dabei wurde zutreffend zu Grunde gelegt, dass der Kläger seinem Gewerbe des Obst- und Gemüsegroßhandels auch außerhalb des Betriebsgeländes Großmarkthalle nachgehen kann. Das Gericht verkennt nicht, dass das Betriebsgelände Großmarkthalle eine herausgehobene Stellung innerhalb des Münchener Obst- und Gemüsegroßhandels einnimmt. Gleichwohl kommt der Widerruf der Zuweisung vorliegend nicht - wie der Klägerbevollmächtigte meint - einer Gewerbeuntersagung oder einem faktischen Berufsverbot annähernd gleich. Es liegen keine hinreichenden Anhaltspunkte dafür vor, dass der Kläger die erforderlichen Gewerbeflächen - samt LKW-Stellplätzen - für seinen Obst- und Gemüsegroßhandel nicht auch andernorts im Stadtgebiet mit zumutbarem Aufwand finden und anmieten könnte. Insbesondere wurde dem Vortrag der Beklagten, wonach in der Praxis vielfach andere Händler - auch ehemalige Großmarkthallenhändler - für Obst und Gemüse mit eigenen bzw. angemieteten Gewerbehallen im Großraum München vertreten seien, klägerseits nicht substantiiert entgegengetreten. Soweit klägerseits die besondere Bedeutung des Sichthandels für das klägerische Geschäftsmodell hervorgehoben wird, ist schon nicht erkennbar, inwieweit eine persönliche Auswahl und Besichtigung der Waren vor Ort nicht auch an anderer Verkaufsstelle möglich sein sollte. Soweit der Kläger darauf verweist, dass die für ihn maßgebliche Kundschaft allein in der Großmarkthalle anzutreffen sei, liegen ebenfalls keine hinreichenden Anhaltspunkte dafür vor, dass die Kunden des Klägers, wovon - insbesondere in der von ihm belieferten Hotellerie- und Gastronomiebranche - viele zu seinem in ...-jähriger Tätigkeit erworbenem festen Kundenstamm zählen dürften, den Marktstand des Klägers zur Besichtigung und persönlichen Auswahl der Waren - ggf. nach Einleitung entsprechender Marketingmaßnahmen - nicht auch an einer neuen Ausstellungslokalität aufsuchen würden. Zu berücksichtigen ist vorliegend zudem, dass in Bezug auf die Einzelfirma des Klägers neben vier LKW-Stellplätzen allein die Zuweisung von Büroflächen streitgegenständlich ist. Die Büroräume ... und ... werden nach Angabe des Klägers nicht operativ für den Obst- und Gemüsehandel genutzt, sondern lediglich als Archivräume für Firmenunterlagen. Überdies ruht das operative Geschäft seiner Einzelfirma nach eigenen Angaben seit 2014. Danach ist bereits fraglich, inwieweit der Widerruf der Zuweisung für die Büroflächen überhaupt einen schwerwiegenden Eingriff in den - derzeit nicht - ausgeübten Gewerbebetrieb der Einzelfirma des Klägers darstellt oder inwieweit die Einzelfirma des Klägers zu seiner Existenzgrundlage beiträgt. Insbesondere ist nichts dahingehend ersichtlich oder vorgetragen, dass dem Kläger das Anmieten von Flächen für Archivierungszwecke außerhalb des

Betriebsgeländes Großmarkthalle nicht möglich oder zumutbar wäre oder sich in irgendeiner Weise nachteilig auf seinen Gewerbebetrieb auswirken könnte.

### 39

Der Zuweisungswiderruf erweist sich auch nicht deshalb als unverhältnismäßig, weil eine fortdauernde Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in den Markthallen durch ein Verhalten des Klägers nicht zu befürchten wäre. Denn es ist nicht mit der erforderlichen Sicherheit davon auszugehen, dass der Kläger sein marktschädigendes Verhalten nicht auch in der Zukunft fortsetzt. Hieran vermag auch das vom Klägerbevollmächtigten geschilderte nachträgliche Wohlverhalten des Klägers nichts zu ändern. Soweit etwa vorgetragen ist, dass der Kläger seinen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Verpflichtungen mittlerweile vollumfänglich und tadellos nachkomme, stellt dies in erster Linie eine Selbstverständlichkeit dar. Hinzu kommt, dass einer - unter dem Druck des laufenden Verfahrens stehenden - Wohlverhaltensperiode keine maßgebliche Bedeutung beigemessen werden kann (vgl. BayVGh, B.v. 10.4.2018 - 4 CS 17.2083 - juris Rn. 22). Das Strafverfahren hat vorliegend am 12. Dezember 2018 seinen rechtskräftigen Abschluss gefunden. Die sich daran anschließende dreijährige Bewährungszeit, in der die Vollstreckung der Gesamtfreiheitsstrafe zur Bewährung ausgesetzt ist, dauert noch bis zum 11. Dezember 2021 an (vgl. Bl. 198 der Behördenakte). Das klägerische Wohlverhalten stand bzw. steht daher maßgeblich unter dem Eindruck eines laufenden Strafverfahrens bzw. eines drohenden Bewährungswiderrufs, sodass sich eine positive Zukunftsprognose hierauf nicht maßgeblich stützen lässt. Vor diesem Hintergrund ist es nicht zu beanstanden, dass die Markthallen aus den erheblichen steuerstrafrechtlichen Verstößen des Klägers, die - wie ausgeführt - im unmittelbaren Zusammenhang mit seiner Marktstätigkeit stehen, auf die Gefahr zukünftiger gleichartiger Verstöße geschlossen hat und angesichts des Schweregrads der Verfehlung und des nachhaltig zerstörten Vertrauensverhältnisses nicht von einer dauerhaft anhaltenden Verbesserung der Situation ausgeht.

### 40

Dem steht insbesondere nicht die vom Klägerbevollmächtigten zitierte Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts entgegen, wonach Steuerrückstände nur dann geeignet seien, einen Gewerbetreibenden als unzuverlässig zu erweisen, wenn sie sowohl ihrer absoluten Höhe nach als auch im Verhältnis zur steuerlichen Gesamtbelastung des Gewerbetreibenden von Gewicht sind; auch die Zeitdauer, während der der Gewerbetreibende seinen steuerlichen Verpflichtungen nicht nachgekommen ist, sei von Bedeutung (vgl. BVerwG, B.v. 29.1.1988 - 1 B 164/87 - juris Leitsatz). Denn im Fall des Klägers geht es nicht schon gar nicht um die Frage der Auswirkung mangelnder Leistungsfähigkeit eines Gewerbetreibenden für die Zukunft angesichts bestehender Steuerschulden, sondern um die Frage der Bewertung schwerwiegender Steuerstraftaten. Stützt sich aber - wie hier - der Unzuverlässigkeitsvorwurf auf eine rechtskräftige strafgerichtliche Entscheidung, kommt ihr in einem Gewerbeuntersagungsverfahren indizielle Wirkung zu (vgl. Brüning in BeckOK, GewO, Stand: 1.3.2021, § 35 Rn. 23e unter Verweis auf BayVGh, B.v. 29.3.2017 - 22 ZB 17.244 - juris Rn. 22). Hinzu kommt, dass die für die gewerberechtliche Zuverlässigkeitsprüfung geltenden Anforderungen ungeachtet der sachlichen Nähe der Regelungsgegenstände ohnehin nicht vollumfänglich übertragbar sein dürften, da es um den Widerruf einer von der Gemeinde selbst kraft ihres Selbstverwaltungsrechts verliehenen öffentlich-rechtlichen Rechtsposition geht (vgl. BayVGh, B.v. 10.4.2018 - 4 CS 17.2083 - juris Rn. 22).

### 41

Schließlich vermag auch der klägerseits mehrfach hervorgehobene lange Zeitraum zwischen Straftatbegehung und Zuweisungswiderruf keine andere Entscheidung zu begründen. Denn es ist nicht zu beanstanden, dass vor einer eigenen endgültigen Entscheidung der Markthallen zunächst in Würdigung der Unschuldsvermutung die laufenden Ermittlungen und die rechtskräftige Verurteilung des Klägers abgewartet wurden. Zudem ergibt sich aus den Akten, dass die den Widerruf tragenden Steuerstraftaten des Klägers den Markthallen überhaupt erst mit Übersendung der diesbezüglichen Urteilskopie mit Schreiben der Staatsanwaltschaft vom 5. August 2019 (Bl. 226 der Behördenakte) bekannt geworden sind (vgl. auch Schreiben der Markthallen an die Staatsanwaltschaft München I vom 25. Juli 2019, Bl. 245 der Behördenakte sowie Aktenvermerk vom 3. Juli 2019, Bl. 249 der Behördenakte). Insofern liegt - anders als möglicherweise in Bezug auf das 2014 wegen des Verdachts der Hehlerei eingeleitete Ermittlungsverfahren - bereits kein langer Zeitraum zwischen Kenntniserlangung und Einleitung des Widerrufsverfahrens vor.

### 42

Zutreffend haben die Markthallen schließlich auch angenommen, dass vorliegend kein gegenüber dem Widerruf der streitgegenständlichen Zuweisungen milderes, gleich geeignetes Mittel zur Verfügung stand. Insbesondere stellt ein zeitweiser Marktausschluss des Klägers nach § 16 Abs. 2 Markthallen-Satzung im vorliegenden Einzelfall kein solches milderes Mittel dar, da ein Ausschluss - wie ausgeführt - bereits keine ausreichende Gewähr dafür bietet, die Sicherheit und Ordnung in den Markthallen aufrecht zu erhalten. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass im Interesse des guten Rufs des Betriebsgeländes Großmarkthalle, wegen der - wie auch die Markthallen im Bescheid ausgeführt haben - damit verbundenen Abschreckungswirkung gerade der Widerruf der Zuweisung dazu geeignet ist, andere Händler von entsprechenden schwerwiegenden Straftaten abzuhalten. Eine entsprechende drastische Wirkung hat ein befristeter Ausschluss nicht. Im Falle des Klägers ist ein Ausschluss daher nicht ein gleichgeeignetes Mittel, das anstelle eines Widerrufs nach § 5 Abs. 4 Markthallen-Satzung in Betracht kommt. Die Markthallen haben insoweit zu Recht angenommen, dass bei dem vom Kläger begangenen Verstoß eine andere Sanktion keine ausreichende Gewähr für die Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung in den Markthallen bietet. Vor diesem Hintergrund ist auch die Feststellung im streitgegenständlichen Bescheid, dass weitere mildere Mittel wie ein Bußgeld oder eine Abmahnung in diesem Fall erst recht nicht in Frage kämen, nicht zu beanstanden. Der Einwand des Klägerbevollmächtigten, die Behörde hätte sich mit möglichen milderen Mitteln überhaupt nicht auseinandergesetzt, geht hier fehl.

#### **43**

Da sich der Widerruf der Zuweisungen demnach bereits nach § 5 Abs. 4 Satz 1 Nr. 9 Buchst. a Alt. 2 Markthallen-Satzung als rechtmäßig erweist, kommt es auf die Ausführungen der Parteien zu § 5 Abs. 4 Satz 1 Nr. 9 Buchst. a Alt. 1 Markthallen-Satzung (Widerruf wegen im Satzungsgebiet begangener strafbarer Handlung) und § 5 Abs. 4 Satz 1 Halbs. 1 Markthallen-Satzung (Widerruf aus sonstigem wichtigem Grund) nicht mehr entscheidungserheblich an.

#### **44**

Auch gegen die mit dem Widerruf der Zuweisungen verbundene notwendige Anordnung in Nr. 3 des Bescheids (Verpflichtung zur Räumung und Rückgabe der Objekte) bestehen keine rechtlichen Bedenken. Die Folgeentscheidung dient der Umsetzung des Widerrufs der Zuweisung. Sie stellt die tatsächliche Umsetzung des Entzugs der Nutzungsberechtigung durch Rückgabe des zuweisungsgegenständlichen Objekts sicher und folgt für den Fall des Widerrufs der Zuweisung nach § 5 Abs. 4 Markthallen-Satzung nach Unanfechtbarkeit des Widerrufsbescheids unmittelbar aus § 6 Nr. 3 Markthallen-Satzung. Ebenso sind hinsichtlich der Zwangsgeldandrohung (Nr. 4), der Kostenentscheidung (Nr. 5) sowie der Kostenfestsetzung (Nr. 6) rechtliche Bedenken weder vorgetragen noch ersichtlich.

#### **45**

Auch soweit die Klage darauf gerichtet ist, die Beklagte zu verpflichten dem Kläger die streitgegenständlichen Zuweisungen zuzusprechen, ist sie zulässig, aber unbegründet. Dem Kläger steht ein Anspruch auf Wiedererteilung der widerrufenen Zuweisungen nicht zu, da der Widerruf - wie ausgeführt - rechtmäßig erfolgte. Sonstige Gründe, die eine Wiederzulassung des Klägers im Hinblick auf § 4 Abs. 3 Satz 1 Markthallen-Satzung (Erteilung der Zuweisung an den geeignetsten Bewerber) rechtfertigen würden, sind weder vorgetragen noch ersichtlich.

#### **46**

Die Klage war daher mit der Kostenfolge des § 154 Abs. 1 VwGO abzuweisen.

Die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.