

**Titel:**

**Nichterteilung einer Zuweisung auf dem Betriebsgelände Großmarkthalle, Begehung einer Straftat durch den Vertreter, Begehung einer strafbaren Handlung in einem schwerwiegenden Fall, SARS-CoV-2**

**Normenketten:**

GO Art. 21

Markthallen-Satzung der Landeshauptstadt M. § 4 Abs. 3 S. 1

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

**Schlagworte:**

Nichterteilung einer Zuweisung auf dem Betriebsgelände Großmarkthalle, Begehung einer Straftat durch den Vertreter, Begehung einer strafbaren Handlung in einem schwerwiegenden Fall, SARS-CoV-2

**Rechtsmittelinstanz:**

VGH München, Beschluss vom 30.05.2022 – 4 ZB 21.2662

**Tenor**

I. Die Klage wird abgewiesen.

II. Die Klägerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht die Beklagte vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

**Tatbestand**

**1**

Die Klägerin wendet sich mit ihrer Klage gegen die Nichterteilung der Zuweisung für eine Freifläche zur Errichtung einer Lagerhalle als Ausgleichsfläche für ihr vormals zugewiesene Kellerflächen auf dem Betriebsgelände Großmarkthalle der Beklagten.

**2**

Die Markthallen München (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 24. Juli 2018 wurde die der Klägerin durch die Markthallen erstmals mit Bescheid vom 26. Juli 2010 erteilte Zuweisung der Keller Nr. ... und Nr. ... aufgrund einer akuten, hauptsächlich von der Elektroinstallation ausgehenden Gefährdungssituation im Bereich der Keller unter den Hallen 1 bis 6 widerrufen. Als Ersatz für die ehemaligen Kellerflächen wurde die Klägerin schließlich für eine Freifläche auf dem Betriebsgelände Großmarkthalle westlich des Gebäudes der Fa. ... ausgewählt. Es wurde ihr die Möglichkeit gegeben, eine Entwurfsplanung für eine auf dieser Fläche zu errichtende Lagerhalle bei den Markthallen einzureichen.

**4**

Mit Urteil des Amtsgerichts München vom 13. Juni 2017 wurde der Sohn der Klägerin, selbst langjähriger Zuweisungsnehmer im Bereich des Obst- und Gemüsehandels auf dem Betriebsgelände Großmarkthalle, 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 Sohn der Klägerin 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. ... (im Folgenden: Fa. ...) geliefert. Die von der Fa. ... vereinnahmten Zahlungen seien außerhalb der Buchführung auf ein privates Konto des Sohns der Klägerin erfolgt. Dieser 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 Sohn der Klägerin den Einnahmen aus Zahlungen der Fa. ... zu Unrecht Kosten und Vorsteuern aus Scheinrechnungen gegenübergestellt. Auf die Berufung des Sohns der Klägerin hin wurde dieses Urteil mit seit 12. Dezember 2018 rechtskräftigem Urteil des Landgerichts München I vom 4. September 2018 im Rechtsfolgenausspruch dahin abgeändert, dass dieser 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 Sohn der Klägerin verkürzten Steuern mit 787.964,- EUR beziffert worden war, hat dieser nach den Feststellungen des Berufungsgerichts unter Zugrundelegung eines Kistenpfandwerts von 2,70 EUR Steuern in Höhe von insgesamt 615.309,70 EUR verkürzt.

## 5

In einem weiteren strafgerichtlichen Verfahren (...) war der Sohn der Klägerin 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 diesem 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 Sohn der Klägerin betreibe auf dem Münchner Großmarkt diverse Firmen. Spätestens seit Anfang Februar 2013 habe er von zwei anderweitig Verfolgten wöchentlich mindestens 400 Obstpfandkisten der Fa. ... angenommen. Der Sohn der Klägerin habe an die anderweitig Verfolgten je Kiste einen Betrag von 3,50 EUR bezahlt. Die Kisten habe er 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 Sohn der Klägerin 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.

## 6

Mit Schreiben vom 10. Oktober 2019 teilten die Markthallen der Klägerin mit, dass man beabsichtige, die Auswahlentscheidung zu widerrufen, ihr die Fläche nicht mehr zur Nutzung zur Verfügung zu stellen und ihr keine Zuweisung zu erteilen. Der Klägerin wurde Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben.

## 7

Mit Bescheid vom 11. Februar 2020 stellte die Beklagte fest, dass der Klägerin eine Zuweisung für die Freifläche westlich des Gebäudes der Fa. ... auf dem Betriebsgelände der Großmarkthalle zur Errichtung einer Lagerhalle nicht erteilt werde. Die genaue Lage und der Umgriff der Fläche ergebe sich aus dem als Anlage beigefügten Lageplan, der Bestandteil dieses Bescheids sei. Hilfsweise werde eine Zuweisung für diese Fläche widerrufen (Nr. 1). Der Klägerin wurden die Kosten des Verfahrens auferlegt (Nr. 2). Für den Bescheid wurde eine Gebühr von 285,45 EUR sowie Auslagen von 2,19 EUR festgesetzt (Nr. 3).

## 8

Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sei im Juli 2018 ein Großteil der Räumlichkeiten im Kellergeschoss unter den Hallen 1-6 auf dem

Betriebsgelände Großmarkthalle geräumt worden. In dem Zuge sei auch die Zuweisung für die Kellerräume der Klägerin widerrufen worden. Die von der Kellerräumung betroffenen Händler hätten bei den Markthallen ihren Bedarf an Ersatzflächen anmelden können. Dabei sei die Klägerin mit einer Ersatzfläche in der Halle UGM I zum Zug gekommen. Aufgrund der Befristung dieses Überlassungsverhältnisses sei für die Klägerin ihr Sohn an die Markthallen herangetreten und habe Interesse an einer Freifläche auf dem Betriebsgelände Großmarkthalle zur Errichtung einer Hallen- bzw. Zeltkonstruktion zum Lagern und gegebenenfalls Kommissionieren bekundet. Der Klägerin sei schließlich die streitgegenständliche Freifläche angeboten worden. Dieses Vorhaben sei dem sog. Bauabschnitt II zugeordnet worden. Die Händler des Bauabschnitts II erhielten erst nach Erteilung der Baugenehmigung eine Zuweisung für die jeweiligen Freiflächen. Mit der Lokalbaukommission sei vereinbart worden, dass die Markthallen für die genehmigungspflichtigen Aufbauten auf den entsprechenden Freiflächen des Betriebsgeländes Großmarkthalle einen zentralen Bauantrag auf Grundlage der eingereichten Planungsunterlagen der jeweiligen Händler stellen würden. Daher sei den Händlern aufgegeben worden, entsprechende Unterlagen bei den Markthallen einzureichen. Mit Schreiben vom 31. Mai 2019 hätte die Klägerin eine Entwurfsplanung für eine Leichtbauhalle bei den Markthallen eingereicht. Für eine Weitergabe an die Lokalbaukommission hätten allerdings noch weitere Unterlagen bzw. Informationen gefehlt. Die Markthallen hätten dies angemahnt, mit dem Hinweis, dass bei Nichteinhaltung der Fristen, der Bauantrag für die Aufbauten eigenverantwortlich und auf eigenen Kosten bei der Lokalbaukommission eingereicht werden müsse. In Angelegenheiten der Klägerin trete gegenüber den Markthallen deren Sohn auf. Die Markthallen hätten mit Schreiben vom 28. März 2014 aufgrund der Verhaftung des Sohns der Klägerin auf dem Satzungsgebiet der Markthallen am 19. März 2014 wegen Diebstahls von ...-Pfandkisten ein Marktausschlussverfahren gegen den Sohn der Klägerin eingeleitet. Dieses sei während des laufenden Ermittlungsverfahrens ausgesetzt worden. In einem persönlichen Anhörungstermin am 16. Dezember 2019 habe der Sohn der Klägerin 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 Sohn der Klägerin habe eine fehlerhafte Rechtsmeinung hinsichtlich der steuerrechtlichen Behandlung von Kistenpfandsachen vorgelegen. Auch wolle der Sohn der Klägerin aus gesundheitlichen Gründen derzeit - vorbehaltlich einer Genehmigung durch die Markthallen - eine Nachfolgeregelung hinsichtlich der GmbH prüfen. Konkret auf die Nichterteilung einer Zuweisung für die streitgegenständliche Freifläche bezogene Aspekte seien nicht geäußert worden. Zur Rechtslage wurde seitens der Beklagten ausgeführt, wer im Satzungsgebiet auf dem Betriebsgelände Großmarkthalle Räume oder Grundstücksflächen zum Zwecke des Lebensmittelhandels benutzen wolle, bedürfe gemäß § 4 Abs. 1 Markthallen-Satzung einer Zuweisung durch die Markthallen. Der Klägerin sei Gelegenheit gegeben worden, eine Entwurfsplanung für Aufbauten auf der begehrten Freifläche einzureichen. Eine Weitergabe der Entwurfsplanung an die Lokalbaukommission werde jedoch von Seiten der Markthallen nicht weiterverfolgt, da bei Erteilung einer Zuweisung mehrere Widerrufsgründe einschlägig seien. Es werde daher gemäß § 4 Abs. 1 und 3 Markthallen-Satzung mangels Eignung von der Erteilung einer Zuweisung abgesehen. Die Zuweisung könne nach § 5 Abs. 4 Nr. 9 Buchst. a Alt. 1 Markthallen-Satzung widerrufen werden, wenn der Vertreter oder Beauftragte des Zuweisungsnehmers im Satzungsgebiet eine strafbare Handlung begangen habe, die in das Führungszeugnis aufgenommen werde. Für die Klägerin trete gegenüber den Markthallen deren Sohn auf. Die Markthallen hätten daher vom Sohn der Klägerin einen Nachweis gefordert, dass er berechtigt sei, für die Klägerin zu handeln. Der Sohn der Klägerin habe daraufhin ein Schreiben vom 8. Mai 2019 vorgelegt, wonach er von der Klägerin zur Erledigung sämtlicher Geschäftsvorfälle für deren Firma bevollmächtigt worden sei. Die Markthallen hätten in der Folge mit Schreiben vom 27. Mai 2019 die Vorlage eines Führungszeugnisses vom Sohn der Klägerin angefordert. Dieses sei nicht vorgelegt worden. Stattdessen habe der Sohn der Klägerin Anfang Juni 2019 persönlich mitgeteilt, dass er bzw. die Klägerin die Vollmacht zurücknehmen würden. Die Markthallen hätten daraufhin um eine schriftliche Bestätigung gebeten. Die Klägerin habe mit E-Mail vom 1. Juli 2019 die Rücknahme der Vollmacht erklärt. In der Folgezeit sei jedoch der Sohn der Klägerin gegenüber den Markthallen wieder bzw. weiterhin für die Klägerin in der Angelegenheit der Entwurfsplanung für die Freifläche aufgetreten und sei hierfür Ansprechperson gewesen. Außer dem Sohn der Klägerin seien für die Klägerin keine weiteren Personen, auch nicht diese persönlich, an die Markthallen herangetreten. Der Sohn der Klägerin sei daher als Vertreter der Klägerin einzuordnen. Da der Sohn der Klägerin den 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. Da der Sohn der

Klägerin zugleich Vertreter der Zuweisungsnehmerin sei, lägen die Voraussetzungen für den Widerrufsgrund nach § 5 Abs. 4 Nr. 9 Buchst. a Alt. 1 Markthallen-Satzung vor. Die Zuweisung könne weiterhin nach § 5 Abs. 4 Nr. 9 Buchst. a Alt. 2 Markthallen-Satzung widerrufen werden, wenn der Vertreter oder Beauftragte des Zuweisungsnehmers in einem schwerwiegenden Fall inner- oder außerhalb der Markthallen eine strafbare Handlung begangen habe. Die Schwere der vorliegend begangenen Steuerstraftaten folge u.a. 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 Sohn der Klägerin habe die öffentliche Einrichtung der Markthallen gezielt über mehrere Jahre hinweg zur Verübung von Straftaten genutzt. Insgesamt ergebe sich daraus ein direkter Zusammenhang der Straftaten mit dem Betriebsgelände Großmarkthalle und den vom Sohn der Klägerin für die gewerbliche Tätigkeit genutzten Flächen und Räumen. Es könne daraus eine negative Beeinflussung des Markts und anderer Marktteilnehmer abgeleitet werden. Dies beeinträchtige den Ruf der öffentlichen Einrichtung und damit der Beklagten. Dies führe zu dem weiteren Widerrufsgrund 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 Zuweisungsnehmerin 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. Von Seiten der Markthallen sei es nicht vorstellbar, die Klägerin mit ihrem Sohn als alleinigem Vertreter im Geschäftsverkehr vor dem Hintergrund der Vorkommnisse weiterhin als Zuweisungsnehmerin Flächen und Räume auf dem Betriebsgelände nutzen zu lassen. Der Widerruf entspreche auch pflichtgemäßer Ermessensausübung. Durch den Widerruf der Zuweisung wäre die Klägerin zur Räumung der ihr bisher überlassenen Objekte verpflichtet und könne diese in der Folge nicht mehr nutzen, auch nicht mehr ihr Sohn als Vertreter für die Begehung von Straftaten. Daher wäre 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. Es verbleibe kein anderes gleich wirksames, aber weniger einschneidendes Mittel, 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 die Klägerin ansonsten die ihr zugewiesenen Flächen und Räume nach einer gewissen befristeten Ausschlusszeit wieder uneingeschränkt durch ihren Sohn und Vertreter nutzen könnte. Ein befristeter Marktausschluss gegenüber dem Sohn 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 werden. Aufgrund der Schwere des Falls könne sogar in Erwägung gezogen werden, neben dem Widerruf gleichzeitig ein Marktausschluss zu verhängen, sodass nicht nur die überlassenen Objekte geräumt werden müssten und künftig nicht mehr genutzt werden könnten. Es wäre dann gleichzeitig dem Sohn der Klägerin 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 der Klägerin als Zuweisungsnehmerin, Objekte auf dem Markthallengelände weiterhin nutzen zu können. Die Zuweisungen seien in der Markthallen-Satzung widerruflich ausgestaltet, sodass bei entsprechenden Verhaltensweisen des Vertreters mit der Widerrufsmöglichkeit zu rechnen sei. Der Widerruf einer Zuweisung entspreche der Kündigung von Gewerbeflächen und komme einer gewerberechtlichen 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

Gewerbeflächen. In den letzten Jahren sei es vielfach vorgekommen, dass Gebühren vom Sohn der Klägerin im Rahmen seiner Einzelfirma erst nach der ersten Mahnung gezahlt worden seien, in einigen Fällen auch erst nach der zweiten oder sogar dritten Mahnstufe. Auch sei der Sohn der Klägerin in den letzten Jahren mehrfach wegen Parkverstößen auf dem Betriebsgelände verwahrt worden. Insgesamt zeige sich daran, dass der Sohn der Klägerin 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 Nichterteilung der Zuweisung entspreche daher pflichtgemäßer Ermessensausübung, da bei Erteilung einer Zuweisung ein Widerruf der Zuweisung ermessensgerecht wäre und daher eine Eignung nicht gegeben sei. Gleiches gelte für den hilfsweise erklärten Widerruf bei Annahme des Bestehens einer Zuweisung. Die Kostenentscheidung beruhe auf den einschlägigen Vorschriften des Kostenrechts.

9

Gegen diesen Bescheid hat die Klägerin, vertreten durch ihren Bevollmächtigten, am 23. März 2020 Klage erhoben.

10

Die Klage wurde mit Schriftsatz des Klägerbevollmächtigten vom 5. Juni 2020 begründet und dabei im Wesentlichen vorgetragen, die Klägerin habe ihren Betriebssitz in der S.-str. 4 in München. Ihre Einzelfirma existiere seit dem Jahr 1955, also seit etwa 65 Jahren. Die Klägerin führe diese bis heute, aufgrund ihres Alters gemeinsam mit ihrem Sohn. Dieser sei teilweise für operative Tätigkeiten vertretungsberechtigt. Die Klägerin beschäftige 17 Vollzeitangestellte bei einem Umsatzvolumen von ca. 3,5 Millionen Euro pro Jahr. Sie beliebere ausschließlich Gastronomiebetriebe. Die hier in Rede stehende Zuweisung sei nach dem Verständnis der Klägerin bereits mündlich erteilt worden als Ersatz für die Kellerlagerflächen, die aufgrund baulicher Mängel an die Beklagte hätten zurückgegeben werden müssen. Die Flächen würden operativ noch nicht genutzt, aber Baupläne und Baugenehmigungen seitens der Beklagten lägen vor. Die Kosten der Statik sowie der Vorplanung habe die Klägerin bereits bezahlt. Der Genehmigungsvorgang sei abgeschlossen gewesen und die Zuteilung erfolgt, wovon die Beklagte in ihrem Hilfsantrag selbst ausgehe. Die Klägerin habe bis heute keine Verfehlungen begangen, sei lebensmittelrechtlich nicht negativ in Erscheinung getreten und habe ihre Verpflichtungen aus der gegenständlichen Zuweisung erfüllt. Zudem sei die Klägerin steuerrechtlich nicht negativ in Erscheinung getreten. Die Beklagte erteile die Zuweisungen für die Markthallen gemäß der MarkthallenSatzung und verwaltet diese. Sie übe damit auf dem Münchener Markt ein Monopol aus. Die Beklagte stütze die Nichterteilung bzw. den Widerruf der Zuweisung im Wesentlichen auf ein strafrechtlich relevantes Fehlverhalten des Sohns der Klägerin. Zutreffend sei, dass sich der Sohn der Klägerin 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 Sohns der Klägerin 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. Festzustellen sei, dass die Klägerin direkt in diese strafrechtlichen Vorwürfe, aber insbesondere auch hinsichtlich der Steuerhinterziehung, nicht involviert und von diesen nicht betroffen gewesen sei. Die neben der Klägerin anderweitig betroffenen Einzelfirmen seien auf dem Gebiet der Großmarkthalle nicht ansässig. Innerhalb des Gebiets der Markthallen sei eine strafbare Handlung (Steuerhinterziehung) nicht begangen worden. Die Klägerin selbst habe keine Steuerhinterziehung begangen. Die Beklagte differenziere nicht zwischen dem Sohn der Klägerin, handelnd für seine Einzelfirma und der hiesigen Klägerin. Wider besseren Wissens vermische die Beklagte auch die Verantwortlichkeit einer dritten Firma, deren Inhaber der Sohn der Klägerin sei. Die festgestellte steuerrechtliche Verfehlung betreffe ausschließlich die Einzelfirma des Sohns der Klägerin. Die Beklagte versuche durch ihre Darstellung einen Bezug zur Klägerin zu schaffen. Bereits vor dem für den 24. Oktober 2019 angesetzten mündlichen Anhörungstermin sei die Entscheidung zum Erlass des streitgegenständlichen Bescheids durch die Beklagte gefallen gewesen. Der Termin sei inhaltslos verlaufen, die Argumente der Klägerin seien nicht gehört worden. Eine ergänzende Stellungnahme des Klägerbevollmächtigten sei am 13. November 2019 erfolgt. Der Klägerin sei ein Anhörungstermin im Beisein der anwaltlichen Vertretung nicht gewährt worden. 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 Sohn der Klägerin bezahlt worden sei. Wer im Satzungsgebiet der Markthallen Objekte zum Zwecke des Lebensmittelhandels benutzen wolle, würde gemäß § 4 Abs. 1 Markthallen-Satzung einer Zuweisung durch die Markthallen bedürfen. Die Klägerin begehre eine solche Zuweisung. Gemäß § 4 Abs. 3 Markthallen-Satzung werde die Zuweisung dem geeignetsten Bewerber erteilt. Die Beklagte führe nicht aus, warum die Klägerin persönlich keine geeignete Bewerberin wäre. Vielmehr stelle die Beklagte auf ein Fehlverhalten des Sohns der Klägerin ab. Die Beklagte vermische die Eignung der Klägerin als Bewerberin und eine etwaige Eignung des Sohns der Klägerin und stelle somit falsche Erwägungen an. § 4 Abs. 3 Markthallen-Satzung sei zudem auch nicht als Ermessensvorschrift ausgestaltet, im Zuge dessen eine Bewertung des Sachverhalts betreffend den Sohn der Klägerin hätte berücksichtigt werden können. Die Klägerin habe einen Anspruch auf Erteilung der Zuweisung gemäß § 4 Abs. 1 und 3 Markthallen-Satzung. Der Widerruf einer Zuweisung sei zwangsläufig nur bei vormaligem Bestehen einer Zuweisung möglich. Dies sei gerade nicht der Fall, da eine Zuweisung bislang nicht erfolgt sei. Die Beklagte habe das Vorliegen der Voraussetzungen für die Erteilung einer Zuweisung an die Klägerin gemäß § 4 Markthallen-Satzung schon gar nicht geprüft. Es sei zu betonen, dass ein etwaiger Widerrufsgrund in der Person der Klägerin vorzuliegen habe. Dies sei gerade nicht der Fall, da die Klägerin kein Fehlverhalten an den Tag gelegt habe. Etwaiges strafrechtliches Verhalten ihres Sohns könne der Klägerin nicht zugerechnet werden. Hilfsweise werde betreffend das Vorliegen von Widerrufsgründen ausgeführt, dass 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 Sohns der Klägerin 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 Markttätigkeit ein besonders schwerer Eingriff in die verfassungsrechtlich geschützte Berufsfreiheit des Sohns der Klägerin gemäß Art. 12 GG darstelle. Es sei zu bedenken, dass der Sohn der Klägerin in 40 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 der 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 MarkthallenSatzung („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. Die Beklagte verkenne, dass es sich bei dem Ausschluss um ein milderes Mittel handele. Ein zusätzlicher Ausschluss sei bei bereits erfolgtem Widerruf sinnwidrig. Die Beklagte missachte den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Der Widerruf der Zuweisung bedeute einen schwerwiegenden Eingriff in die Berufsfreiheit. 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 Sohn der Klägerin dessen Existenzgrundlage. Ihm 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 Sohn der Klägerin 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 Sohns der Klägerin 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. Insbesondere falle in Vergleichen der Rechtsprechung auf, dass es in der Entscheidung über ein 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 Sohn der Klägerin 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 Sohn der Klägerin seinen öffentlichrechtlichen Verpflichtungen mittlerweile vollumfänglich und tadellos nachkomme. So habe auch das Obergerverwaltungsgericht 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 Sohns der Klägerin, der Einmaligkeit seines Vergehens und der vollständigen Erfüllung seiner öffentlichrechtlichen wie auch privatrechtlichen Verpflichtungen und der Bedeutung der Markttätigkeit sowohl für den Sohn der Klägerin selbst als auch für die Mitarbeiter der Klägerin sei nicht ersichtlich, weshalb ein Widerruf der Marktzuweisung zwingend sei. Vielmehr könne, wenn überhaupt, ein milderes Mittel dem vorgetragenen Sachverhalt hinreichend Rechnung tragen.

11

Die Klägerin beantragt,

I. Der Bescheid der Beklagten vom 11. Februar 2020 hinsichtlich Nichterteilung bzw. hilfsweise Widerruf der Zuweisung für die Freifläche westlich des Gebäudes der Fa. ... auf dem Betriebsgelände Großmarkthalle zur Errichtung einer Lagerhalle wird aufgehoben.

II. Die Beklagte wird verpflichtet, der Klägerin die in Ziff. I genannte Zuweisung zu erteilen bzw. zuzusprechen.

12

Die Beklagte beantragt,

Die Klage wird abgewiesen.

13

Zur Begründung wird in Ergänzung zu den Gründen des Bescheids im Wesentlichen ausgeführt, eine Zuweisung der streitgegenständlichen Fläche habe erst nach Erteilung der Baugenehmigung erfolgen sollen. Zum Einreichen der Antragsunterlagen bei der Lokalbaukommission sei es nicht gekommen. Eine förmliche Zuweisung sei nicht erfolgt. Hilfsweise sei die Zuweisung widerrufen worden. Rechtsgrundlage für die Erteilung einer Zuweisung sei § 4 Abs. 1 und 3 Markthallen-Satzung. Die Klägerin habe keinen Anspruch auf Erteilung der streitgegenständlichen Zuweisung. Gemäß § 4 Abs. 3 Markthallen-Satzung werde die Zuweisung dem geeignetsten Bewerber erteilt. Die Norm räume den Markthallen einen Beurteilungsspielraum ein. Bei der Eignung darauf abzustellen, dass bei Vorliegen einer Zuweisung diese wegen des Vorliegens von Widerrufsgründen widerrufen werde, sei sachgerecht. In der Person des bevollmächtigten Sohns der Klägerin lägen Gründe vor, die den Widerruf einer Zuweisung rechtfertigen würden. Das Verhalten des Sohns sei der Klägerin zuzurechnen. Nach eigener Einlassung der Klägerin führe diese die Einzelhandelsfirma aufgrund ihres Alters zusammen mit ihrem Sohn. Gegenüber den Markthallen sei die Klägerin persönlich aktuell nicht in Erscheinung getreten. Einer Entscheidung über eine Zuweisung stehe auch entgegen, dass eine Genehmigung der geplanten Bebauung durch die Lokalbaukommission nicht vorliege. Die bauordnungsrechtliche Zulässigkeit der geplanten Nutzung sei Voraussetzung für eine Entscheidungsreife. Die Markthallen hätten sachgerecht entschieden. Einerseits sei zugunsten der Klägerin gewertet worden, dass sie Ersatz für die weggefallenen Kellerräume benötigte. Andererseits sei das strafrechtlich relevante Verhalten des für die Firma handelnden Sohns berücksichtigt und letztlich als überwiegend bewertet worden. Die der Verurteilung zugrundeliegende Steuerhinterziehung stelle eine strafbare Handlung i.S.d. § 5 Abs. 4 Nr. 9 Buchst. a Alt. 1 Markthallen-Satzung dar. Sie sei auch im Satzungsgebiet begangen worden, weil die später nicht versteuerten Umsätze maßgeblich auf dem Gebiet der Großmarkthalle erzielt worden seien. Ohne die Nutzung des Satzungsgebiets hätten diese Einnahmen nicht erzielt werden können. Auch liege ein schwerwiegender Fall i.S.d. § 5 Abs. 4 Nr. 9 Buchst. a Alt. 2 Markthallen-Satzung vor. Auch mit der Hehlerei habe eine strafbare Handlung i.S.v. § 5 Abs. 4 Nr. 9 Buchst. a Alt. 3 Markthallen-Satzung 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 Sohn der Klägerin 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. 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 der Klägerin, 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 Sohn der Klägerin die Tätigkeit als Obstund Gemüsegroßhändler weiter möglich sei. Die Tatsache, dass dieser bereits 40 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 von der Klägerin 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 Steuerstraftat 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 Obergerichtes 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. Im Rahmen der Verhältnismäßigkeit sei davon abgesehen worden, den Marktausschluss zusätzlich zum Zuweisungswiderruf auszusprechen. 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 rechtmäßig erachtet. An einem Marktstand seien wiederholt und auch mit Strafbefehl geahndet Eier dergestalt verkauft worden, dass beim Verbraucher der Eindruck erweckt worden sei, es handle 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.

#### 14

Hierauf erwiderte der Klägerbevollmächtigte mit Schreiben vom 19. November 2020 und führte im Wesentlichen aus, die Klägerin sei in jeglicher Hinsicht handlungsfähig und in der Lage ihre Firma alleine zu führen. Es erfolge lediglich eine Unterstützung durch ihren Sohn, insbesondere im Hinblick auf eine mögliche spätere Übernahme. Die Firma baue jedoch maßgeblich auf den Entscheidungen und dem Management der Klägerin auf. Diese sei tonangebend bei allen wichtigen Entscheidungen. Allein das Jahre zurückliegende und nicht einmal im Zusammenhang mit dem Geschäft der Klägerin stehende Verhalten ihres Sohns könne daher nicht ausschlaggebend sein für eine Entziehung der für das Geschäftsmodell der Klägerin essenziellen Zuweisung. Die Beklagte stelle bei ihrer Begründung weiterhin umfassend und quasi ausschließlich auf die vermeintliche Hehlerei des Sohns der Klägerin ab. Sie bringe damit zum Ausdruck, dass sie trotz Einstellung des Verfahrens ohne Zweifel davon ausgehe, dass der Sohn der Klägerin 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 Sohn der Klägerin 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 Sohn der Klägerin 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 von der Klägerin betriebene Geschäftsmodell die elementare Umsetzung. Insbesondere könne auch ein Vergleich mit dem Onlinehandel nicht gezogen werden, da es sich hierbei gerade um ein anderes, mit dem Geschäftsmodell der Klägerin nicht vergleichbares Konzept handle. Das Geschäftsmodell der Klägerin 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 Steuerstraftat des Sohns der Klägerin. 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 Steuerstraftat 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, der 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 der Klägerin positiv habe 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 Sohns der Klägerin 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 Sohn der Klägerin erteilt. Etwaige Probleme nach diesen Taten und insbesondere nach Neu Zuweisung 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 Sohn der Klägerin 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 Sohn der Klägerin 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 der Klägerin gleichkomme. Ein solches Vorgehen allein aufgrund der Trennung der Bescheide und Aufteilung auf andere Abteilungen der gleichen Behörde verstoße gegen die Berufsfreiheit der Klägerin 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 der Klägerin bzw. ihres Sohnes. Die Beklagte habe hierzu auch gerade nichts vorgetragen.

#### 15

Hierzu erwiderte die Beklagte mit Schreiben vom 16. Dezember 2020 und führte aus, dass, soweit der Klägerbevollmächtigte vortrage, die Klägerin sei nach wie vor in jeder Hinsicht handlungsfähig und in der Lage ihre Einzelfirma zu führen, decke sich dies nicht mit der Wahrnehmung der Beklagten. Gegenüber der Beklagten habe der Sohn der Klägerin für diese gehandelt. Ein Abstellen auf seine Person sei nicht undifferenziert. Im Übrigen sei darauf hinzuweisen, dass die Berufsfreiheit nicht das Festhalten an einem ganz bestimmten Geschäftsmodell schütze. Vielmehr könne die Klägerin bei verändertem Geschäftsmodell ihren Beruf weiterhin ausüben. Naheliegender sei der Schluss, dass sich der Sohn der Klägerin 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.

#### 16

Mit Schriftsatz vom 3. Mai 2021 führte der Klägerbevollmächtigte noch ergänzend aus, dass die Klägerin auf dem Gelände der Markthallen ein Lager über 400m<sup>2</sup> betreibe und dort zu verkaufende Waren zwischenlagere. Das Lager unterliege keinem Publikumsverkehr, d.h. dort befänden sich keine Einkäufer, denn die Klägerin verkaufe ausschließlich über E-Mail- oder Telefon-Bestellungen. Die Lagerwirtschaft sei notwendig in den Markthallen, weil dort die logistische Abwicklung standfinde, d.h. LKW würden dort be- und entladen zusammen mit anderen Waren. Dieses Lager sei nicht Gegenstand des Verfahrens. Die Lagerhaltung in den Markthallen sei deswegen zwingend notwendig, weil von dort aus gebündelt die bestellten Waren bspw. an die Gastronomie, an den Großhandel oder an den Lieferservice ausgeliefert würden. Regelmäßig ergänze die Klägerin dort ihre Einkäufe und stelle die einzelnen Warenkontingente für die Kunden zusammen. Extern sei dies aufgrund der justintime-Lieferung für die Kunden nicht möglich. Wäre die Lagerfläche z.B. mehrere Kilometer außerhalb der Markthalle, so wäre die Lieferfähigkeit nicht mehr gegeben und das Geschäft käme zum Erliegen. Die Klägerin führe ihre Geschäfte noch immer selbst, delegiere aber einen Großteil auf ihren Mitarbeiter, Herrn W., der auch gegenüber der Beklagten regelmäßig auftrete. Herr W. verfüge über Einzelvollmachten und sei als Rechtsnachfolger der Klägerin im Gespräch. Die Verhandlungen verzögerten sich aufgrund der Corona-Pandemie. Die Klägerin habe beantragt, auf der Freifläche ein Lager errichten zu dürfen. Diese Genehmigung sei mündlich erteilt worden. Kosten für die Bauvorhabenplanung, welche in Koordination mit den Markthallen abgearbeitet werde, seien bereits entstanden. Die Klägerin habe derzeit die oben beschriebene Lagerhalle bei einem Dritten angemietet als Übergang bis zur Umsetzung der Baugenehmigung der gegenständlichen Freifläche.

#### 17

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakten sowie die vorgelegten Behördenakten in diesem Verfahren sowie in den Verfahren M 7 K 19.6510, M 7 K 19.6512 und M 7 K 20.941 sowie auf die Niederschrift über die mündliche Verhandlung Bezug genommen.

### Entscheidungsgründe

**18**

Die Klage ist zulässig, aber unbegründet.

**19**

Die Klage ist als Verpflichtungsklage zulässig. Das im Hinblick auf § 88 VwGO maßgebliche klägerische Begehren ist darauf gerichtet, die Beklagte entgegen dem Versagungsbescheid vom 11. Februar 2020 zu verpflichten, der Klägerin die begehrte Zuweisung für die Freifläche westlich des Gebäudes der Fa. ... auf dem Betriebsgelände Großmarkthalle zur Errichtung einer Lagerhalle zu erteilen. Hierfür ist die Verpflichtungsklage in Form der Versagungsgegenklage statthafte Klageart. Insbesondere kann die Klägerin ihr Klageziel auch nicht im Wege einer Anfechtungsklage verfolgen. Denn der in Nr. 1 des Bescheids vom 11. Februar 2020 hilfsweise erklärte Widerruf kommt vorliegend nicht zum Tragen, da eine Zuweisung der streitgegenständlichen Freifläche an die Klägerin tatsächlich noch nicht erfolgt ist. Das von der Klägerin für die Freifläche geplante Vorhaben wurde nach unwidersprochenen Angaben der Markthallen dem Bauabschnitt II zugeordnet. Händler dieses Bauabschnitts erhalten erst nach Erteilung der Baugenehmigung für ihr Vorhaben durch die Lokalbaukommission eine Zuweisung für die jeweilige Freifläche. Dass im Fall der Klägerin von dieser Praxis abgewichen wurde, ist nicht substantiiert geltend gemacht. Allein die vorbereitende Einholung der Baugenehmigung für die Bebauung der Ausgleichsflächen und die damit verbundene Anforderung der entsprechenden Antragsunterlagen bei den für eine spätere Zuweisung vorgesehenen Bewerbern begründet noch kein Zuweisungsverhältnis. Insbesondere hat die Klägerin insoweit auch die entsprechenden genehmigungsfähigen Unterlagen noch nicht vollständig eingereicht. Zudem ist der klägerische Vortrag, wonach die Zuweisung der Klägerin ihrem Verständnis nach bereits mündlich erteilt worden sei, dahingehend inkonsistent, dass die Klagebegründung zugleich darauf abstellt, dass eine Zuweisung bislang (unberechtigterweise) noch nicht erfolgt sei (vgl. S. 5 der Klagebegründung vom 5. Juni 2020).

**20**

Die Klage ist unbegründet.

**21**

Die Klägerin hat keinen Anspruch auf Zuweisung der streitgegenständlichen Freifläche (vgl. § 113 Abs. 5 VwGO).

**22**

In formeller Hinsicht begegnet die Versagung der Zuweisung keinen Bedenken. Insbesondere wurde die Klägerin hierzu auch mit Schreiben vom 10. Oktober 2019 ordnungsgemäß angehört, Art. 28 Abs. 1 BayVwVfG. Soweit der Klägerbevollmächtigte rügt, dass bereits vor dem für den 24. Oktober 2019 angesetzten mündlichen Anhörungstermin die Entscheidung zum Erlass des streitgegenständlichen Bescheids gefallen gewesen sei, der Termin inhaltslos verlaufen sei und die Argumente der Klägerin nicht gehört worden seien, der ein Anhörungstermin im Beisein der anwaltlichen Vertretung nicht gewährt worden sei - eine ergänzende Stellungnahme sei am 13. November 2019 erfolgt - vermag dies die Annahme einer ordnungsgemäßen Anhörung schon nicht in Zweifel zu ziehen. Denn im Hinblick auf Art. 28 Abs. 1 BayVwVfG ist es ausreichend, wenn dem Betroffenen die Gelegenheit gegeben wird, sich schriftlich zu äußern. Ein Anspruch darauf, eine mündliche Anhörung durchzuführen, besteht grundsätzlich nicht (vgl. Hermann in BeckOK, VwVfG, Stand: 1.7.2021, § 28 Rn. 17). Zugleich ist auch nichts dafür ersichtlich, dass in der Angelegenheit der Klägerin ein mündlicher Anhörungstermin beantragt worden oder eine Stellungnahme bei den Markthallen eingegangen wäre. Aus der Behördenakte (Bl. 327) ergibt sich lediglich, dass der Klägerbevollmächtigte mit Schreiben an die Markthallen vom 28. Oktober 2019 beantragt hatte, die im Anhörungsschreiben gesetzte Frist zu verlängern, was in der Folge auch gewährt wurde. Eine Stellungnahme für die Klägerin erfolgte jedoch nicht. Insbesondere bezog sich die am 13. November 2019 abgegebene Stellungnahme des Klägerbevollmächtigten ausweislich des Betreffs und der Anträge nur auf die Einzelfirma sowie die GmbH des Sohns der Klägerin.

**23**

Auch in materieller Hinsicht ist die Versagung der streitgegenständlichen Zuweisung nicht zu beanstanden.

**24**

Nach § 1 Abs. 1 Markthallen-Satzung betreibt die Beklagte die Markthallen, zu denen unter anderem die ständigen Lebensmittelmärkte wie der Viktualienmarkt gehören, 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 (vgl. BayVGh, B.v. 10.4.2018 - 4 CS 17.2083 - juris Rn. 14 m.w.N.). § 4 Markthallen-Satzung regelt die Erteilung der Zuweisung. Nach § 4 Abs. 3 Satz 1 Markthallen-Satzung wird die Zuweisung dem geeignetsten Bewerber erteilt. § 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.).

## 25

Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit dieser Satzungsbestimmung, die eine Berufsausübungsregelung im Sinne 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 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.).

## 26

Nach § 4 Abs. 3 Satz 1 Markthallen-Satzung wird die Zuweisung - wie ausgeführt - dem geeignetsten Bewerber erteilt. Dabei besteht im Hinblick auf Art. 21 Abs. 1 GO ein Anspruch auf Zulassung jedoch nur im Rahmen der Zweckbestimmung der öffentlichen Einrichtung und in den Grenzen der vorhandenen Kapazität, während ein Anspruch auf Kapazitätserweiterung nicht besteht (vgl. BayVGh, U.v. 14.5.1997 - 4 B 96.1451 - juris Rn. 21; OVG NW, B.v. 18.12.1992 - 15 B 4474/92 - juris Rn. 12 ff). Bei einer Erschöpfung der Kapazität der öffentlichen Einrichtung hat der Bewerber um eine zu vergebende Fläche ein subjektivöffentliches Recht auf fehlerfreie Ausübung des Auswahlermessens, d.h. darauf, dass die Beklagte die Auswahlentscheidung nach sachlichen Kriterien (vgl. BayVGh, B.v. 11.2.2019 - 4 ZB 18.378 - juris Rn. 16 unter Verweis auf BVerwG, B.v. 24.6.2011 - 8 B 31/11 - juris Rn. 5) und unter Berücksichtigung des Gleichheitssatzes zu treffen hat. Entsprechend haben die Markthallen die Auswahl des geeignetsten Bewerbers um eine Zuweisungsfläche grundsätzlich nach pflichtgemäßem Ermessen zu treffen. Im vorliegenden Fall besteht jedoch die Besonderheit, dass - anders als im Fall einer Neubewerbung um ausgeschriebene Zuweisungsflächen - die Auswahl der Händlerinnen und Händler für diverse Ersatzflächen allein aufgrund der Räumung von wegen Baugefährdung widerrufenen Kellerflächen veranlasst war. Ausweislich der Bescheidgründe des Widerrufsbescheids an die Klägerin vom 24. Juli 2018 haben die Markthallen in der Folge die Anstrengungen verstärkt, im Rahmen der Kapazitäten Ersatzflächen zur Verfügung zu stellen (vgl. S. 6 des Bescheids vom 24. Juli 2018, Bl. 35 der Behördenakte). Die Vergabe der Zuweisungsflächen erfolgt mithin vorliegend nicht an den geeignetsten Bewerber aus dem innerhalb eines Ausschreibungsverfahrens gebildeten Bewerberpool. Rechtlicher Anknüpfungspunkt für die begehrte Zuweisung einer Ersatzfläche ist vielmehr das bestehende Zuweisungsverhältnis im Zeitpunkt der Kellerschließung und der in der Folge von einem (ehemaligen) Zuweisungsnehmer angemeldete Bedarf für eine Ersatzfläche. Da in diesem Fall der Inhaber der - ohne sein Verschulden - widerrufenen Zuweisung bereits zu einem früheren Zeitpunkt als geeignetster Bewerber für eine Zuweisungsfläche in den

Markthallen ermittelt wurde, ist es nicht zu beanstanden, wenn sich die Auswahlentscheidung betreffend die Zuweisung einer Ersatzfläche in ständiger Verwaltungspraxis darauf beschränkt, im Wege pflichtgemäßer Ermessensausübung - unter Berücksichtigung der bestehenden Kapazitäten - zu prüfen, ob diese Einschätzung auch hinsichtlich der Ersatzfläche unverändert Bestand hat. Dabei ist auch die von den Markthallen bei dieser Prüfung zugrunde gelegte Annahme nicht zu beanstanden, dass es an der (fortgesetzten) Eignung des (vormaligen) Zuweisungsnehmers i.S.d. § 4 Abs. 3 Satz 1 Markthallen-Satzung insbesondere dann fehlt, wenn in Bezug auf diesen ein Widerrufstatbestand einschlägig ist. Dies ergibt sich ohne weiteres für die obligatorischen Widerrufsgründe nach § 5 Abs. 3 Markthallen-Satzung. Denn die Behörde kann allein schon im Hinblick auf den Vorwurf widersprüchlichen Handelns nicht hinsichtlich ein- und desselben Sachverhalts verpflichtet sein, einerseits die Eignung i.S.d. § 4 Abs. 3 Markthallen-Satzung zu bejahen und andererseits eine danach erteilte Zuweisung unmittelbar wieder im Wege des Widerrufs zu entziehen. Vielmehr darf und muss sie die Erfüllung etwaiger Widerrufstatbestände durch den Bewerber bereits im Rahmen ihrer Entscheidung über dessen Eignung i.S.d. § 4 Abs. 3 Satz 1 Markthallen-Satzung entsprechend berücksichtigen. Nichts anderes kann insoweit auch hinsichtlich der fakultativen Widerrufsgründe nach § 5 Abs. 4 Markthallen-Satzung gelten.

## 27

Danach hat die Klägerin mangels Eignung keinen Anspruch auf Zuweisung der streitgegenständlichen Ersatzfläche. Denn in Bezug auf die Klägerin ist vorliegend der Widerrufstatbestand des § 5 Abs. 4 Satz 1 Nr. 9 Buchst. a Alt. 2 Markthallen-Satzung erfüllt, da ihr Vertreter eine strafbare Handlung in einem schwerwiegenden Fall begangen hat. Insoweit wird auf die Urteilsgründe der in der Verwaltungsstreitsache M 7 K 19.6510 mit Urteil ebenfalls vom 5. Mai 2021 ergangenen Entscheidung (dort Rn. 28 ff.) Bezug genommen. Insbesondere steht für das Gericht auch fest, dass der Sohn der Klägerin nach wie vor als deren Vertreter i.S.d. § 5 Abs. 4 Satz 1 Nr. 9 Markthallen-Satzung im Geschäftsverkehr auftritt. Denn ungeachtet des Widerrufs der erst kurz zuvor gegenüber den Markthallen erteilten schriftlichen Generalvollmacht für den Sohn mit E-Mail der Klägerin vom 1. Juli 2019, ist dieser betreffend die Planung für die Aufbauten auf der Freifläche auch in der Folgezeit - wie zuvor schon über viele Jahre hinweg (vgl. etwa statt vieler Bl. 178 der Behördenakte: „Herr ... beschwerte sich mündlich beim Unterzeichner dieser Vormerkung, dass die Baufirma während der Baumaßnahme zur statischen Sanierung den Strom von dem ihm zugewiesenen Keller ... abgezapft habe“ sowie Bl. 238, 243, 252, 257, 286 der Behördenakte für Fälle, in denen der Sohn der Klägerin im Auftrag oder in eigenem Namen für die Einzelfirma der Klägerin unterschrieben hat) - weiterhin gegenüber den Markthallen als Ansprechpartner aufgetreten (vgl. Bl. 140 bis 143 der Behördenakte). Insbesondere ist die Vertreterstellung dabei auch nicht an eine schriftliche Vollmachtserteilung gebunden. Denn die Erteilung der Vollmacht ist im Hinblick auf § 167 Abs. 2 BGB grundsätzlich formfrei (vgl. Schäfer in BeckOK, BGB, Stand: 1.8.2021, § 167 Rn. 8). Die Annahme der fortgesetzten Vertreterstellung deckt sich auch mit dem Vortrag des Klägerbevollmächtigten mit Schriftsatz vom 5. Juni 2020, wonach die Klägerin ihre Einzelfirma bis heute - aufgrund ihres Alters gemeinsam mit ihrem Sohn - führe. Der Sohn sei teilweise für operative Tätigkeiten vertretungsberechtigt. Nichts anderes ergibt sich auch aus dem klägerischen Vortrag mit Schriftsatz vom 3. Mai 2021, wonach die Klägerin ihre Geschäfte noch immer selbst führe, aber einen Großteil auf ihren Mitarbeiter, Herrn W., delegiere, der als ihr Rechtsnachfolger im Gespräch sei. Insbesondere setzt die Vertreterstellung i.S.d. § 5 Abs. 4 Satz 1 Nr. 9 Markthallen-Satzung weder voraus, dass ausschließlich der Vertreter im Geschäftsverkehr für den Zuweisungsnehmer auftritt, noch, dass es sich um den einzigen oder einen generalbevollmächtigten Vertreter des Zuweisungsnehmers handelt. Vielmehr begründet allein die Tatsache, dass der Zuweisungsnehmer einer anderen Person im Hinblick auf die eigene Markttätigkeit - wenn auch nur in einem bestimmten Teilbereich - das Recht einräumt, eigenverantwortliche Entscheidungen an seiner Stelle zu treffen, den einen Widerruf rechtfertigenden besonderen Zurechnungszusammenhang zwischen der Markttätigkeit des Zuweisungsnehmers und den Handlungen der vertretungsberechtigten Person.

## 28

Damit liegen die tatbestandlichen Voraussetzungen für einen Widerruf nach § 5 Abs. 4 Satz 1 Nr. 9 Buchst. a Alt. 2 Markthallen-Satzung vor. Zutreffend haben die Markthallen zudem auch angenommen, dass im vorliegenden Einzelfall ein Ausschluss des Sohns der Klägerin 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.). Auch insoweit wird auf die Urteilsgründe der in der Verwaltungsstreitsache M 7 K 19.6510 mit Urteil ebenfalls vom 5. Mai 2021 ergangenen Entscheidung (dort Rn. 36) Bezug genommen.

Die Versagung der Zuweisungserteilung stellt sich vorliegend auch nicht als ermessensfehlerhaft oder unverhältnismäßig dar. 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).

Vorliegend sind Ermessensfehler nicht ersichtlich. Die Markthallen haben insbesondere erkannt, dass ihnen hinsichtlich der Entscheidung über Erteilung einer Zuweisung von Ersatzflächen Ermessen zukommt und dieses durch entsprechende Erwägungen ausgefüllt. Sie haben das ihnen eingeräumte Ermessen auch rechtsfehlerfrei ausgeübt. Die Markthallen haben das Interesse der Klägerin als langjährige Zuweisungsnehmerin an der fortgesetzten Nutzung der öffentlichen Einrichtung zum Einkommenserwerb, 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. Dabei wurde zutreffend zu Grunde gelegt, dass die Klägerin ihrem 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 die Versagung der Zuweisungserteilung vorliegend nicht - wie der Klägerbevollmächtigte meint - einer Gewerbeuntersagung oder einem faktischen Berufsverbot, sei es für die Klägerin oder ihren Sohn - annähernd gleich. Es liegen keine hinreichenden Anhaltspunkte dafür vor, dass die Klägerin die erforderlichen Lagerflächen für ihren 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 darauf verwiesen wird, dass die für die Klägerin maßgebliche Kundschaft allein in der Großmarkthalle anzutreffen sei, liegen ebenfalls keine hinreichenden Anhaltspunkte dafür vor, dass die Kunden der Klägerin deren Lager zur Besichtigung und persönlichen Auswahl der Waren - ggf. nach Einleitung entsprechender Marketingmaßnahmen - nicht auch an einer neuen Ausstellungslokalität aufsuchen würden. Insoweit erscheint insbesondere auch die nach klägerischem Vortrag notwendige Bündelung und Ergänzung der Warensortimente, die anschließend ausgeliefert werden, ohne Publikumsverkehr andernorts möglich. Hinzu kommt, dass der Widerruf der Kellerflächen bereits im Jahr 2018 erfolgte und die Klägerin seitdem ihr Gewerbe auch ohne die Möglichkeit der Nutzung der - hier allein streitgegenständlichen - in Aussicht gestellten Ersatzfläche betreiben konnte. So hat die Klägerin nach eigenen Angaben auch derzeit eine entsprechende Lagerfläche bei einem Dritten angemietet und nutzt dieses erfolgreich für die logistische Abwicklung ihrer Geschäfte.

Die Versagung der Zuweisungserteilung erweist sich auch nicht deshalb als unverhältnismäßig, weil eine fortdauernde Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in den Markthallen durch ein Verhalten des Sohns der Klägerin nicht zu befürchten wäre. Denn es ist nicht mit der erforderlichen Sicherheit davon auszugehen, dass dieser sein marktschädigendes Verhalten nicht auch in der Zukunft fortsetzt. Insoweit wird auf die Urteilsgründe der in der Verwaltungsstreitsache M 7 K 19.6510 mit Urteil ebenfalls vom 5. Mai 2021 ergangenen Entscheidung (dort Rn. 39 ff.) Bezug genommen. Wie bereits ausgeführt, liegen auch keine hinreichenden Anhaltspunkte vor, die ein Vertrauen dahingehend begründen, dass der Sohn der Klägerin künftig nicht mehr als ihr Vertreter gegenüber den Markthallen agieren wird.

Zutreffend haben die Markthallen schließlich auch angenommen, dass vorliegend kein milderes, gleich geeignetes Mittel zur Verfügung stand. Insbesondere stellt ein zeitweiser Marktausschluss des Sohns der Klägerin 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 damit verbundenen Abschreckungswirkung gerade die endgültige Beendigung des Zuweisungsverhältnisses dazu geeignet ist, andere Händler von entsprechenden schwerwiegenden Straftaten abzuhalten. Eine entsprechende drastische Wirkung hat ein befristeter Ausschluss nicht. Im Falle der Klägerin kommt ein Ausschluss ihres Sohns daher nicht als gleich geeignetes Mittel in Betracht. Die Markthallen haben insoweit zu Recht angenommen, dass bei dem vom Sohn der Klägerin 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.

### **33**

Auch erscheint die Versagung der Zuweisungserteilung nicht im Hinblick darauf unverhältnismäßig, dass die Klägerin selbst nicht die strafbaren Handlungen begangen hat. Denn die Zurechnung der Handlungen ihres Sohns erscheint gerade in der vorliegenden Konstellation, in der der Sohn der Klägerin regelmäßig nach außen als ihr Vertreter in Unternehmensangelegenheiten auftritt, nicht unbillig. Hieran ändert auch die Tatsache nichts, dass sich die steuerstrafrechtlichen Verfehlungen formal lediglich auf die Einzelfirma des Sohns der Klägerin bezogen haben. Denn das mit den vom Sohn der Klägerin begangenen Straftaten verbundene Unwerturteil trifft diesen - wie ausgeführt - unmittelbar in der Sphäre seiner gewerblichen Markttätigkeit und gerade nicht nur als vom Marktgeschehen losgelöste Privatperson. Da die gewerbliche Markttätigkeit des Sohns der Klägerin in den Markthallen neben seiner Tätigkeit als Einzelkaufmann unter eigenem Namen firmierend sowie im Rahmen der ... GmbH als geschäftsführender Alleingesellschafter gerade auch die Tätigkeit für die Firma der Klägerin umfasst, schlägt dieses Unwerturteil vorliegend auch auf die Einzelfirma der Klägerin durch.

### **34**

Sonstige Gründe, die eine Neuzuweisung im Hinblick auf § 4 Abs. 3 Satz 1 Markthallen-Satzung (Erteilung der Zuweisung an den geeignetsten Bewerber) rechtfertigen würden, sind weder vorgetragen noch ersichtlich. Insbesondere hat die Klägerin sich vorliegend auch nicht auf eine ausgeschriebene Zuweisungsfläche neu beworben.

### **35**

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

### **36**

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