VGH München, Beschluss v. 30.05.2022 – 4 ZB 21.2661

Titel:

Erfolgloser Antrag auf Zulassung der Berufung in einem gewerberechtlichen Verfahren (Widerruf der Zuweisung von Marktständen)

Normenketten:

BayGO Art. 21
BayVwVfG Art. 49 Abs. 2 S. 1 Nr. 1

Leitsätze:

1. Kommunale Satzungen, die den Widerruf der des Rechts zur Benutzung einer kommunalen Einrichtung vorsehen, dürfen im Hinblick auf die Vielgestaltigkeit der denkbaren Sachverhalte den Widerrufstatbestand weit fassen und dabei unbestimmte Rechtsbegriffe verwenden. (Rn. 12) (redaktioneller Leitsatz)
2. Die für die gewerberechtliche Zuverlässigkeitsprüfung geltenden Anforderungen an den Widerruf einer von der Gemeinde selbst kraft ihres Selbstverwaltungsrechts verliehenen öffentlich-rechtlichen Rechtsposition nicht vollumfänglich übertragbar sein (Fortführung von BeckRS 2018, 5389). (Rn. 16) (redaktioneller Leitsatz)
3. Der Ausschluss von einer öffentlichen Einrichtung ist ein personenbezogenes Zutrittsverbot, das insbesondere dann der Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung dienen kann, wenn ein Fehlverhalten im Rahmen der Nutzung der Einrichtung aufgetreten ist; für die Unterbindung mit der unmittelbaren Nutzung nicht zusammenhängenden Verhaltens ist der die Maßnahme deshalb kein geeignetes Mittel. (Rn. 21) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

öffentliche Einrichtung, Widerruf von Zuweisungen für die Benutzung der Großmarkthalle, Steuerhinterziehung durch den Geschäftsführer und Alleingesellschafter des Zuweisungsempfängers als Widerrufsgrund, Ausschluss als untaugliches milderes Mittel, Großmarkthalle, Zuweisung von Marktständen, Widerruf, Steuerhinterziehung, Geschäftsführer, Widerrufstatbestand, unbestimmte Rechtsbegriffe, Nutzungsausschluss

Vorinstanz:

VG München, Urteil vom 05.05.2021 – 7 K 19.6512

Tenor

I. Der Antrag auf Zulassung der Berufung wird abgelehnt.

II. Die Klägerin trägt die Kosten des Zulassungsverfahrens.

III. Der Streitwert für das Zulassungsverfahren wird auf 5.000 Euro festgesetzt.

Gründe

I.

1
Die als GmbH verfasste Klägerin wendet sich gegen den Widerruf der Zuweisung von mehreren Marktständen und LKW-Stellplätzen, zwei Dieselstaplern sowie einem PKW-Stellplatz auf dem Betriebsgelände der Großmarkthalle in München. Die Großmarkthalle ist Teil der Markthallen München, die von der Beklagten als öffentliche Einrichtung betrieben werden.

2
Mit Urteil des Amtsgerichts München vom 13. Juni 2017 wurde der Geschäftsführer und Alleingesellschafter der Klägerin 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. Nach den strafgerichtlichen Feststellungen hat er in den Jahren 2009 bis 2014 in Einkommensteuer-, Umsatzsteuer-

und Gewerbesteuererklärungen zu gewerblichen Umsätzen und Gewinnen, die er im Rahmen seines Einzelunternehmens erzielt hat, inhaltlich unvollständige oder wahrheitswidrige Angaben gemacht. Dieses Urteil wurde auf die Berufung des Geschäftsführers der Klägerin mit Berufungsurteil des Landgerichts München I vom 4. September 2018 im Rechtsfolgenausspruch dahin abgeändert, dass eine Gesamtfreiheitsstrafe von einem Jahr und 11 Monaten und eine zusätzliche Gesamtgeldstrafe von 250 Tagessätzen ausgesprochen wurden. Die Vollstreckung der Gesamtfreiheitsstrafe wurde zur Bewährung ausgesetzt. Nach den Feststellungen im Berufungsurteil wurden Steuern in Höhe von insgesamt 615.309,70 Euro verkürzt.

3
In einem weiteren strafgerichtlichen Verfahren war der Geschäftsführer der Klägerin zudem wegen gewerbsmäßiger Hehlerei in 52 Fällen angeklagt. 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.

4
Mit Bescheid vom 16. Dezember 2019 widerrief die Beklagte die der Klägerin erteilte Zuweisung von drei näher bezeichneten Ständen, zwei Dieselstaplern und mehreren LKW-Stellplätzen (Nr. 1), für einen weiteren Stand (Nr. 2) sowie für einen PKW-Stellplatz (Nr. 3) jeweils auf dem Betriebsgelände Großmarkthalle. Die Klägerin wurde unter Androhung eines Zwangsgelds zur Räumung und Übergabe der genannten Objekte an die Beklagte aufgefordert (Nr. 4 und 5). Der Bescheid wurde auf § 5 Abs. 4 Satz 1 Nr. 9 Buchst. a i.V.m. Satz 2 der Markthallen-Satzung gestützt und im Wesentlichen mit den Sachverhalten begründet, die Gegenstand der vorgenannten strafgerichtlichen Verfahren waren.

5
Am 31. Dezember 2019 erhob die Klägerin eine Klage zum Verwaltungsgericht mit dem Ziel der Aufhebung des Bescheides vom 16. Dezember 2019 und der Verpflichtung der Beklagten, ihr die betreffenden Objekte erneut zuzuweisen. Weiter beantragte sie sinngemäß, die Beklagte zu verpflichten, der Bestellung von zwei neuen Geschäftsführern anstelle des bisherigen Geschäftsführers gemäß § 4 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 der Markthallen-Satzung zuzustimmen.

6
Mit Urteil vom 5. Mai 2021 wurde die Klage abgewiesen. In den Entscheidungsgründen wird im Wesentlichen ausgeführt, der streitgegenständliche Bescheid vom 16. Dezember 2019 sei sowohl formell als auch materiell rechtmäßig und verletze die Klägerin nicht in ihren subjektiven Rechten. Der Widerruf der streitgegenständlichen Zuweisungsflächen (Nr. 1, 2 und 3 des Bescheids) sei auf der Grundlage von § 5 Abs. 4 Satz 1 Nr. 9 Buchst. a Alt. 2 i.V.m. Satz 2 der Markthallen-Satzung zurecht erfolgt. Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit der einschlägigen Satzungsbestimmungen seien weder vorgetragen noch ersichtlich. Der Geschäftsführer der Klägerin habe in einem schwerwiegenden Fall eine strafbare Handlung begangen, die Gegenstand des Urteils des Landgerichts München I vom 4. September 2018 gewesen sei. Der Widerrufstatbestand sei zudem auch in der Eigenschaft des Geschäftsführers der Klägerin als deren Alleingesellschafter - als Mitglied der juristischen Person - erfüllt. Im vorliegenden Einzelfall biete ein Ausschluss nach § 16 Abs. 2 der Markthallen-Satzung keine ausreichende Gewähr für die Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung in den Markthallen. Der Widerruf der Zuweisung an die Klägerin sei auch nicht ermessensfehlerhaft oder unverhältnismäßig. Der Klägerin stehe der geltend gemachte Anspruch auf Erteilung der Zustimmung zum angezeigten Geschäftsführerwechsel nicht zu, da sie infolge des rechtmäßigen Widerrufs nicht mehr über Zuweisungen in den Markthallen verfüge.

7
Gegen dieses Urteil wendet sich die Klägerin mit ihrem Antrag auf Zulassung der Berufung.

8
Die Beklagte tritt dem Zulassungsantrag entgegen.

9
Wegen weiterer Einzelheiten wird auf die Gerichts- und Behördenakten verwiesen.

II.

10
1. Der Antrag auf Zulassung der Berufung hat keinen Erfolg, da der geltend gemachte Zulassungsgrund der ernstlichen Zweifel (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) nicht vorliegt. Die Klägerin hat keinen einzelnen tragenden Rechtssatz und keine erhebliche Tatsachenfeststellung des Verwaltungsgerichts mit schlüssigen Gegenargumenten in Frage gestellt (zu diesem Maßstab vgl. BVerfG, B.v. 18.6.2019 - 1 BvR 587/17 - juris Rn. 32 m.w.N.).

11
a) Die Klägerin macht sinngemäß geltend, der Widerrufstatbestand des § 5 Abs. 4 Satz 1 Nr. 9 Buchst. a der Markthallen-Satzung sei zu weit gefasst und insoweit nicht mit höherrangigem Recht vereinbar. Insbesondere werde kein Bezug der betreffenden strafbaren Handlung zur ausgeübten gewerblichen Tätigkeit vorausgesetzt. Eine Gewerbeuntersagung nach § 35 Abs. 1 Satz 1 GewO erfordere dagegen einen Zusammenhang zwischen dem Unzuverlässigkeitsgrund und der Gewerbeausübung. Diese Rüge der Klägerin ist bereits nicht entscheidungserheblich. Sie wurde erstmals im Schriftsatz des Klägerbevollmächtigten vom 15. Februar 2022 und damit nicht fristgemäß erhoben (§ 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO).

12
Unabhängig davon ist der genannte Widerrufstatbestand nicht derart schwer eingrenzbar, wie die Klägerin meint. Aus § 5 Abs. 4 Satz 1 der Markthallen-Satzung ergibt sich, dass ein Zuweisungswiderruf die Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung in den Markthallen bezweckt. Je nach den Umständen des Einzelfalls kann ein Widerruf diesem Zweck auch dann dienen, wenn der Zuwendungsnehmer eine strafbare Handlung außerhalb der Markthallen und nicht im unmittelbaren Zusammenhang mit dem dort ausgeübten Gewerbe begangen hat. Im Hinblick auf die Vielgestaltigkeit der denkbaren Sachverhalte ist es rechtlich nicht zu beanstanden, dass der Widerrufstatbestand weit gefasst ist und unbestimmte Rechtsbegriffe enthält. Anderes ergibt sich auch nicht aus dem Hinweis der Klägerin auf das andere gesetzliche Regelungskonzept zur Gewerbeuntersagung (§ 35 Abs. 1 GewO). Widerrufsgründe, die in den Benutzungsbedingungen für eine kommunale Einrichtung geregelt sind, können nicht ohne weiteres mit den Voraussetzungen einer sicherheitsrechtlichen Gewerbeuntersagung verglichen werden. Im Übrigen übersieht die Klägerin, dass sich ein Gewerbetreibender unter Umständen wegen einer strafbaren Handlung, die er nicht im Rahmen der Gewerbeausübung begangen hat, als gewerberechtlich unzuverlässig erweisen kann; dies kann z.B. in Fällen der Steuerhinterziehung in Betracht kommen. Ferner kann grundsätzlich eine Gewerbeuntersagung auf aktuell nicht ausgeübte Gewerbe oder bestimmte Tätigkeiten erstreckt werden, wenn die beim Gewerbetreibenden festgestellten Unzuverlässigkeitsgründe auch diese Gewerbe oder Tätigkeiten betreffen (vgl. § 35 Abs. 1 Satz 2 GewO). Eine solche „gewerbeübergreifende Unzuverlässigkeit“ ist z.B. bei steuerlichen Pflichtverletzungen gegeben (vgl. BVerwG, U.v. 15.4.2015 - 8 C 6.14 - BVerwGE 152, 39 Rn. 17).

13
b) Die Klägerin trägt vor, das strafrechtlich relevante Verhalten ihres Geschäftsführers habe vollständig außerhalb ihrer geschäftlichen „Sphären“ stattgefunden; die Geschäftstätigkeit der Klägerin sei nie von den Verfehlungen ihres Geschäftsführers betroffen gewesen. Die Straftaten könnten der Klägerin nicht nach §§ 164 ff. BGB zugerechnet werden. Die Tatsache, dass das strafrechtlich relevante Handeln des Geschäftsführers „zufällig“ in derselben Branche stattgefunden habe, reiche nicht als Zurechnungskriterium aus.

14
Diese Argumentation überzeugt nicht. Werden die in § 5 Abs. 4 Satz 1 Nr. 9 Buchstaben a bis g der Markthallen-Satzung genannten Verstöße von dem vertretungsberechtigten Organ oder dem „Mitglied“ einer juristischen Person oder Personengesellschaft persönlich begangen, so kann die Zuweisung gemäß § 5 Abs. 4 Satz 2 der Markthallen-Satzung gegenüber der juristischen Person oder Personengesellschaft widerrufen werden. Mit dem Begriff „Mitglied“ sind insbesondere Gesellschafter gemeint, wie auch das Verwaltungsgericht angenommen hat (vgl. Urteil Rn. 36). Dem Wortlaut dieser Bestimmung nach ist nicht erforderlich, dass das betreffende vertretungsberechtigte Organ oder „Mitglied“ die jeweiligen Verstöße in Ausübung dieser Funktion begangen hat und das pflichtwidrige Handeln der juristischen Person oder Personengesellschaft zurechenbar ist. Auch der offensichtliche Sinn und Zweck der Vorschrift spricht dagegen, deren Anwendungsbereich mithilfe eines Zurechnungserfordernisses als ungeschriebener Tatbestandsvoraussetzung einzuschränken. Der Zuweisungswiderruf dient der Aufrechterhaltung der

Sicherheit und Ordnung in den Markthallen. Ist ein Geschäftsführer oder Gesellschafter unzuverlässig, weil in seiner Person wegen eines pflichtwidrigen Verhaltens ein Widerrufsgrund verwirklicht ist, so besteht grundsätzlich eine Gefahr für die Sicherheit und Ordnung. Das gilt regelmäßig auch dann, wenn er die Pflichtverstöße in der Vergangenheit nicht in Ausübung seiner Funktion als Geschäftsführer oder Gesellschafter begangen hat; es muss damit gerechnet werden, dass er sich künftig auch in Ausübung dieser Funktion pflichtwidrig verhalten könnte. Der Geschäftsführer und Alleingesellschafter der Klägerin ist mit der Erfüllung steuerlicher Pflichten der Klägerin befasst oder hat jedenfalls die Möglichkeit, hierauf Einfluss zu nehmen. Wegen der Verletzung solcher Pflichten in der Vergangenheit, welche seine Umsätze und Einkünfte aus dem Einzelunternehmen betrafen, besteht die Gefahr künftiger steuerlicher Pflichtverletzungen gleichermaßen im Rahmen der Tätigkeit als Geschäftsführer oder Alleingesellschafter.

15
c) Die Klägerin rügt, der Widerruf der ihr erteilten Zuweisungen sei nicht erforderlich, um Gefahren für die Sicherheit und Ordnung abzuwenden. Die „marktübliche Interaktion“ der Klägerin mit anderen Marktteilnehmern sei seit Jahren nachweislich einwandfrei. Die Behauptung möglicher weiterer Straftaten ihres bisherigen Geschäftsführers sei rein spekulativ. Dieser habe zudem Einsicht und tätige Reue gezeigt. So sei er bemüht, einen Geschäftsführerwechsel bei der Klägerin herbeizuführen, mit Wirkungen über die Bewährungszeit hinaus. Zwischen dem strafrechtlich relevanten Fehlverhalten des bisherigen Geschäftsführers und der Einleitung des Widerrufsverfahrens sei viel Zeit verstrichen. Im Übrigen gebe es keine Anhaltspunkte dafür, dass drohenden Regelverstößen anderer Marktteilnehmer mit einer generalpräventiven Wirkung des Widerrufs entgegengewirkt werden müsse. Neben der präventiven Wirkung der strafrechtlichen Verurteilung des Geschäftsführers in Verbindung mit Bewährungsauflagen komme dem Zuweisungswiderruf keine relevante zusätzliche abschreckende Wirkung zu.

16
Dieses Vorbringen ist nicht geeignet, ernstliche Zweifel an der Richtigkeit der erstinstanzlichen Entscheidung darzutun. Wie der Senat in seinem Urteil vom 10. April 2018 (4 CS 17.2083 - BayVBl 2018, 820 Rn. 22) ausgeführt hat, dürften die für die gewerberechtliche Zuverlässigkeitsprüfung geltenden Anforderungen auf den Widerruf einer von der Beklagten selbst kraft ihres Selbstverwaltungsrechts verliehenen öffentlich-rechtlichen Rechtsposition nicht vollumfänglich übertragbar sein, ungeachtet der sachlichen Nähe der Regelungsgegenstände. Es bedarf keiner Entscheidung, ob oder anhand welcher Maßstäbe die Beklagte eine Prognoseentscheidung zu treffen hat, wie sie die Beurteilung der gewerberechtlichen Zuverlässigkeit bei Anwendung des § 35 Abs. 1 GewO erfordern würde. Jedenfalls ist die Bewertung im angefochtenen Urteil (Rn. 35 in Verbindung mit in Bezug genommenen Gründen des Urteils im Verfahren M 7 K 19.6510, dort Rn. 28 ff.) nicht zu beanstanden, wonach die der Verurteilung vom 4. September 2018 zugrundeliegenden Straftaten als strafbare Handlungen in einem schwerwiegenden Fall i.S.d. § 5 Abs. 4 Satz 1 Nr. 9 Buchst. a Alt. 2 Markthallen-Satzung zu werten sind und dadurch die öffentliche Sicherheit und Ordnung auf dem Lebensmittelmarkt nicht nur unerheblich beeinträchtigt wird. Das Verwaltungsgericht hat auch zutreffend festgestellt (Rn. 40), es sei nicht mit der erforderlichen Sicherheit davon auszugehen, dass der bisherige Geschäftsführer der Klägerin sein marktschädigendes Verhalten nicht auch in der Zukunft fortsetzen würde. Aufgrund der in den Jahren 2009 bis einschließlich 2014 erfolgten Steuerhinterziehungen besteht die erhebliche Gefahr, dass dieser erneut derartige Straftaten begehen könnte. Für diese Prognose sprechen insbesondere der lange Zeitraum der wiederholten Tagbegehung, das planvolle Vorgehen des Täters und die dabei aufgewandte kriminelle Energie. Dies lässt auf eine - jedenfalls damals - zugrundeliegende Einstellung schließen. Ob insoweit ein Einstellungswandel eingetreten ist, kann in der Regel erst nach Ablauf eines gewissen Zeitraums, in der keine einschlägigen Pflichtverletzungen mehr aufgetreten sind, beurteilt werden. Ein Unterlassen derartiger Taten während noch laufender Straf- oder Widerrufsverfahren oder einer noch offenen Bewährungsfrist ist grundsätzlich nicht ausreichend. Zum maßgeblichen Zeitpunkt des Erlasses des Widerrufsbescheides am 16. Dezember 2019 konnte übrigens auch nicht von einer „nur noch kurze Zeit“ laufenden Bewährungsfrist gesprochen werden (vgl. Antragsschrift vom 24.11.2021, S. 6); diese Frist dauerte noch bis zum 11. Dezember 2021 an. Erst recht genügt der bloße Umstand, dass zwischen der letzten Tatbegehung im Jahr 2014 und dem Widerruf im Jahr 2019 rund fünf Jahre vergangen sind, nicht für die Annahme eines Einstellungswandels.

17
Die Frage, ob in diesem Zusammenhang auch ein angestrebter Geschäftsführerwechsel zu berücksichtigen sein könnte, ist schon deshalb nicht entscheidungserheblich, weil dieser Wechsel erst in die Wege geleitet

wurde, nachdem der streitgegenständliche Widerruf ausgesprochen wurde; für die Rechtmäßigkeit des Widerrufs kommt es aber maßgeblich auf den Zeitpunkt des Bescheidserlasses am 16. Dezember 2019 an. Das Verwaltungsgericht hat im angefochtenen Urteil (Rn. 41) ausgeführt, der Beklagten sei im maßgeblichen Zeitpunkt der behördlichen Entscheidung lediglich mitgeteilt worden, dass ein Geschäftsführerwechsel angedacht, jedoch nicht kurzfristig durchführbar sei. Im Übrigen erweckt es Zweifel an einem konsequenten Handeln des bisherigen Geschäftsführers, dass er offensichtlich bis auf weiteres Alleingesellschafter geblieben ist.

18
Inwieweit von dem Widerruf eine präventive Wirkung auf die Klägerin und ihren bisherigen Geschäftsführer ausgeht, ist nicht entscheidungserheblich. Ihnen gegenüber bezweckt der Widerruf nicht, dass sie im Rahmen einer künftigen Gewerbeausübung in den Markthallen der Beklagten keine Regelverstöße begehen; vielmehr wird diese Benutzung der Markthallen beendet. Hinsichtlich anderer Zuweisungsnehmer ist durchaus davon auszugehen, dass der streitgegenständliche Widerruf dazu beitragen kann, sie von gewerbebezogenen Pflichtverletzungen im Zusammenhang mit der Benutzung der Markthallen abzuhalten. Dadurch wird den Zuweisungsnehmern signalisiert, dass die Vornahme strafbarer Handlungen nicht nur strafrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen, sondern auch die weitere Benutzung der Markthallen in Frage stellen kann. Die präventive Wirkung einer strafrechtlichen Ahndung einerseits und die satzungsrechtliche Reaktion der Beklagten andererseits ergänzen sich insoweit.

19
Im angefochtenen Urteil (Rn. 37 in Verbindung mit den in Bezug genommenen Gründen des Urteils im Verfahren M 7 K 19.6510, dort Rn. 36) wird ausgeführt, es sei nicht zu erwarten, dass ein (bloßer) Marktausschluss im vorliegenden Einzelfall angesichts der Höhe der verhängten Gesamtfreiheits- bzw. -geldstrafe eine weitere ins Gewicht fallende Abschreckungswirkung entfalten würde. Die Klägerin bezieht diese Aussage unzutreffend auf jegliche „in Betracht kommenden Konsequenzen“ (vgl. Antragsschrift vom 24.11.2021, S. 9). Es ist nachvollziehbar, dass das Verwaltungsgericht einem Zuweisungswiderruf als schwerwiegenderer Maßnahme eine größere präventive Wirkung zugesprochen hat (Urteil Rn. 41).

20
d) Die Klägerin meint, ein Ausschluss mit Verlängerungsoption nach § 16 der Markthallen-Satzung und Auflagen hätte ein milderes Mittel gegenüber einem Zuweisungswiderruf dargestellt. In einem Bezugsfall mit einer vergleichbaren strafrechtlichen Verurteilung eines Zuweisungsnehmers habe die Beklagte nur einen Ausschluss für 6 Monate ausgesprochen, was auf eine dahingehende Verwaltungspraxis hindeute. Ein Ausschluss müsse auch im Falle einer Tatbegehung außerhalb des Satzungsgebiets möglich sein.

21
Dem ist nicht zu folgen. Im angefochtenen Urteil (Rn. 37) wird zutreffend ein Stufenverhältnis zwischen dem Widerruf einerseits und dem Marktausschluss andererseits dergestalt, dass zunächst immer erst ein zeitweiser Ausschluss erfolgen müsste, bevor die Zuweisung widerrufen werden kann, abgelehnt. Ein derartiges Stufenverhältnis wäre weder mit dem Wortlaut des § 5 Abs. 4 der Markthallen-Satzung noch mit dem Sinn und Zweck dieser Regelung vereinbar. Ist im jeweiligen Einzelfall der Ausschluss nach § 16 der Markthallen-Satzung keine geeignete Maßnahme, um die Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung in den Markthalten zu gewährleisten, kommt (nur) ein Widerruf in Betracht. Das Verwaltungsgericht (Urteil Rn. 37 in Verbindung mit in Bezug genommenen Gründen des Urteils im Verfahren M 7 K 19.6510, dort Rn. 36, und Rn. 41) hat zu Recht angenommen, dass ein Ausschluss nach § 16 der Markthallen-Satzung im vorliegenden Fall keine geeignete Maßnahme gewesen wäre und deshalb nicht als milderes Mittel in Betracht kam. Der Ausschluss beinhaltet ein personenbezogenes Zutrittsverbot. Diese Maßnahme kann insbesondere dann der Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung in den Markthallen dienen, wenn ein Fehlverhalten im Rahmen des Marktgeschehens aufgetreten ist. Die Abgabe inhaltlich unrichtiger Steuererklärungen dagegen, wie sie der bisherige Geschäftsführer der Klägerin in den Jahren 2009 bis 2014 vorgenommen hat, setzt das Betreten der Markthallen nicht voraus und kann umgekehrt nicht durch ein Betretungsverbot effektiv verhindert werden. Es ist nicht entscheidungserheblich, ob sich die Beklagte in einem anderen Fall eines strafbaren Verhaltens eines Zuweisungsnehmers auf einen Ausschluss beschränkt hat. In dem von der Klägerin genannten Verfahren vor dem Verwaltungsgericht München wurde ausweislich des Beschlusses vom 7. Januar 2016 (Az. M 7 S 15.5129, M 7 K 15.5128 - juris) nicht thematisiert, ob anstelle des oder zusätzlich zum streitgegenständlichen Ausschluss aus der Großmarkthalle ein Zuweisungswiderruf denkbar gewesen wäre. In diesem Beschluss wird auch nicht

ausgeführt, dass bei einer derartigen Sachlage die Beschränkung auf einen Ausschluss üblich sei, wie die Klägerin nahelegt; es ist lediglich davon die Rede (a.a.O., Rn. 6), dass im dortigen Fall der „übliche Ausschluss für zwölf Monate auf die Hälfte der Zeit reduziert worden“ sei.

22
Selbst wenn die Tatbestandsvoraussetzungen für einen Widerruf gemäß § 5 Abs. 4 der Markthallen-Satzung im vorgenannten anderen Fall vorgelegen haben sollten, hätte der Beklagten bei einer etwaigen Widerrufsentscheidung ein Ermessensspielraum zugestanden. Die Beklagte hat in der Antragserwiderung vom 22. Dezember 2021 dargelegt, weshalb sie im genannten früheren Fall von einem Widerruf abgesehen habe und inwieweit sich dieser vom vorliegenden Sachverhalt unterscheide. Die Klägerin hat nicht aufgezeigt und es ist auch sonst nicht ersichtlich, inwieweit diese Erwägungen rechtsfehlerhaft sein sollten.

23
Nicht schlüssig ist die Argumentation der Klägerin, in der Konsequenz der angefochtenen Entscheidung würden sachwidrigerweise außerhalb des Satzungsgebiets begangene Straftaten stets zu einem Widerruf führen. Es ist nicht ersichtlich, weshalb keine Fälle denkbar sein sollten, in denen auf die Begehung strafbarer Handlungen außerhalb des Satzungsgebiets zweckmäßigerweise mit einem Ausschluss reagiert werden könnte (z.B. unter Umständen bei Diebstählen auf Märkten außerhalb des Satzungsgebiets). Ferner ist auch nicht nachvollziehbar, weshalb allein der Umstand, dass Straftaten außerhalb des Satzungsgebiets begangen werden, ein Indiz für eine geringere Gefährdung der Sicherheit und Ordnung im Sinne von § 5 Abs. 4 der Markthallen-Ordnung sein sollte.

24
Auch war aus Gründen der Verhältnismäßigkeit nicht geboten, dass die Beklagte anstelle oder in Verbindung mit einem Ausschluss nach § 16 der Markthallen-Satzung gegenüber der Klägerin Auflagen verfügt. Die Klägerin hat nicht aufgezeigt und es ist auch sonst nicht ersichtlich, welche von der Beklagten anzuordnenden Auflagen geeignet sein könnten, die Klägerin und deren bisherigen Geschäftsführer zur Einhaltung steuerlicher Pflichten anzuhalten. Die Überwachung der Erfüllung steuerlicher Pflichten obliegt auch nicht der Beklagten, sondern den Steuerbehörden. Im Übrigen wäre die Beklagte nicht ohne weiteres befugt, anstelle eines Zuweisungswiderrufs lediglich Auflagen zu verfügen, wenn die Widerrufsvoraussetzungen gemäß der Markthallen-Satzung vorliegen und Auflagen nicht geeignet sind, die künftige Begehung von Pflichtverstößen eines Zuweisungsnehmers ebenso zuverlässig zu verhindern. Bei dieser Sachlage könnte es dem Sinn und Zweck des § 5 der Markthallen-Satzung widersprechen, von der effektiven Maßnahme des Widerrufs abzusehen.

25
e) Die Klägerin gibt zu bedenken, durch den angestrebten Wechsel des Geschäftsführers und eine Änderung der Mehrheitsverhältnisse in der GmbH solle der bisherige Geschäftsführer seine „Rechtsmacht“ verlieren. Im Hinblick darauf gebe es keinen Grund mehr, an der zukünftigen Integrität der Klägerin und der Wahrung der „Marktinteressen“ zu zweifeln. Nach Maßgabe des § 4 Abs. 5 der Markthallen-Satzung sei die Umsetzung von der Mitwirkung der Beklagten abhängig.

26
Im angefochtenen Urteil (Rn. 41) wird ausgeführt, im maßgeblichen Zeitpunkt der behördlichen Entscheidung sei der Behörde klägerseits lediglich mitgeteilt worden, dass ein Geschäftsführerwechsel angedacht, jedoch nicht kurzfristig durchführbar sei. Vor dem Hintergrund der schwerwiegenden Verfehlungen des Geschäftsführers der Klägerin und dem damit einhergehenden massiven Vertrauensverlust sei der Beklagten ein Zuwarten bis zur Bestellung eines anderen Geschäftsführers in nicht weiter bestimmter Zukunft auch nicht zumutbar gewesen. Hinzu komme, dass auch der angestrebte Geschäftsführerwechsel keinen Einfluss auf die Funktion des derzeitigen Geschäftsführers als Alleingesellschafter der Klägerin habe, sodass der Widerrufstatbestand in dessen Person weiter erfüllt sei. Vor diesem Hintergrund teile das Gericht die Einschätzung der Beklagten, wonach der derzeitige Geschäftsführer der Klägerin in dieser Funktion und als Alleingesellschafter die Geschicke der Klägerin als juristischer Person ganz maßgeblich und ausschließlich bestimme.

27
Die Klägerin hat keine substantiierten Einwände gegen diese verwaltungsgerichtliche Bewertung erhoben. Insbesondere hat sie der Feststellung, dass ein Geschäftsführerwechsel zum maßgeblichen Zeitpunkt der Behördenentscheidung noch nicht absehbar war, nicht widersprochen. Im Übrigen hat das

Verwaltungsgericht auch nachvollziehbar begründet, inwieweit bereits der Verbleib des bisherigen Geschäftsführers als Alleingesellschafter den Widerruf der Zuweisung an die Klägerin rechtfertigen würde.

28
f) Die Klägerin macht geltend, bei der Widerrufsentscheidung sei nicht ausreichend berücksichtigt worden, dass vom Fortbestand ihres Betriebes eine beachtliche Vielzahl von Arbeitsplätzen und Existenzen abhänge. Falls überhaupt ein anderer Standort gefunden werden könne, sei damit zu rechnen, dass dieser von vielen Kunden nicht zusätzlich aufgesucht würde, wenn er nicht über dieselbe Reputation wie die Großmarkthalle verfüge. Gerade beim Angebot von Bioprodukten, für das die Klägerin bekannt sei, sei der unmittelbare Vergleich bei einer Vielzahl von Händlern wichtig. Die Beklagte habe sich widersprüchlich verhalten, weil sie teilweise positive Signale hinsichtlich der angestrebten Personalwechsel bei der Beklagten gegeben habe. In anderen Fällen strafrechtlicher Verurteilungen von Zuweisungsempfängern habe die Beklagte keine Konsequenzen gezogen, was für eine Selbstbindung der Verwaltung spreche.

29
Die Rüge, die Beklagte habe die Tragweite eines Zuweisungswiderrufs nicht erkannt, ist nicht nachvollziehbar. In den Gründen des Bescheids vom 30. Januar 2019 (dort S. 12) wird u.a. ausgeführt, es sei zu berücksichtigen, dass die Klägerin das Betriebsgelände der Großmarkthalle und die ihr überlassenen Objekte zur Erwerbstätigkeit nutze und dies ihre Existenzgrundlage, auch für ca. zehn Mitarbeiter, darstelle.

30
Auch im angefochtenen Urteil (Rn. 39) wurde ausdrücklich davon ausgegangen, dass die streitgegenständliche Entscheidung der Beklagten einen erheblichen Eingriff in die Existenzgrundlage der Klägerin - und damit auch ihrer Mitarbeiter - darstelle, die seit über 40 Jahren in den Markthallen tätig gewesen sei. Weiter hat das Verwaltungsgericht die Ermessenserwägung der Beklagten, das Interesse an einem möglichst ungestörten Ablauf des Marktbetriebs - insbesondere auch das Vertrauen in die Rechtssicherheit auf dem Markt - höher zu bewerten als das persönliche, wirtschaftliche Interesse der Klägerin an der weiteren Nutzung der Markthalleneinrichtung zum Einkommenserwerb, zutreffend als rechtsfehlerfrei angesehen. Das Verwaltungsgericht hat dabei die Annahme der Beklagten zugrunde gelegt, dass die Klägerin ihrem Gewerbe des Obst- und Gemüsegroßhandels auch außerhalb des Betriebsgeländes der Großmarkthalle nachgehen könne; in der Praxis seien vielfach andere Händler - auch ehemalige Großmarkthallenhändler - für Obst und Gemüse mit eigenen oder angemieteten Gewerbehallen im Großraum München vertreten. Das Verwaltungsgericht hat dabei nicht die Behauptung aufgestellt, dass ein Alternativstandort voraussichtlich gleichwertig sein würde. Es hat vielmehr betont, dass das Betriebsgelände Großmarkthalle eine herausgehobene Stellung innerhalb des Münchener Obst- und Gemüsegroßhandels einnehme. Es liegt in der Natur der von der Beklagten vorgenommenen Abwägung, dass die Klägerin etwaige geschäftliche Nachteile infolge des Zuweisungswiderrufs hinzunehmen hat, weil den vorgenannten gegenläufigen Interessen rechtsfehlerfrei der Vorrang eingeräumt wurde.

31
In der Antragsbegründung ist die Klägerin diesen Erwägungen nicht substantiiert entgegengetreten. So hat sie keine nachprüfbaren Anhaltspunkte für ihre Behauptung genannt, dass es zweifelhaft sein könnte, ob und wann ein alternativer Betriebsstandort gefunden werden könnte. Der Vortrag der Klägerin zur besonderen Bedeutung des Warenvergleichs bei Bioprodukten vor Ort ist gleichfalls nicht überzeugend. In der Klagebegründung vom 5. Juni 2020 hat ihr Bevollmächtigter ausgeführt, die Klägerin betreibe seit 2015 den einzigen Biostand für Obst und Gemüse in der Großmarkthalle und sei damit überhaupt einer der wenigen Lieferanten für Bioprodukte. Ein solches Alleinstellungsmerkmal würde die Vergleichbarkeit mit anderen Angeboten eher einschränken.

32
Die Klägerin hat nur behauptet, aufgrund von Bezugsfällen könne sie sich auf eine Selbstbindung der Beklagten berufen, ohne hierfür substantiiert Anhaltspunkte zu nennen. Auf den einzigen von ihr genannten Fall, welcher der Entscheidung des Verwaltungsgerichts München vom 7. Januar 2016 (Az. M 7 S 15.5129, M 7 K 15.5128) zugrunde lag, kann sie sich aus den oben genannten Gründen nicht zur Begründung eines Anspruchs auf Gleichbehandlung berufen. Auch hat die Klägerin nicht substantiiert dargelegt, aufgrund welcher Erklärungen oder Verhaltensweisen sie darauf hätte vertrauen dürfen, dass die Beklagte trotz Kenntnis von den begangenen Straftaten und aller entscheidungserheblichen Umstände von einem

Widerruf absehen würde. Insbesondere konnte die Klägerin nicht annehmen, dass die Beklagte insoweit eine Entscheidung treffen würde, bevor die Strafverfahren abgeschlossen waren.

33
g) Die Klägerin führt aus, aufgrund der aufschiebenden Wirkung der Anfechtungsklage gegen den Zuweisungswiderruf gelte sie jedenfalls bis zum Eintritt der Bestandskraft als Zuweisungsnehmerin; deshalb stehe ihr weiterhin ein Anspruch auf Zustimmung zum Geschäftsführerwechsel zu. Die seinerzeit erteilten Zuweisungen seien mit Bescheid sogar bis 31. Dezember 2021 verlängert worden. Die Klägerin besitze über die gesamte Zeit des Rechtsstreits eine zumindest faktische Zuweisung und habe diese auch wahrgenommen. Solange diese tatsächlichen Umstände zumindest faktisch oder vorläufig bestünden, sei es auch im Sinne der Markthallen-Satzung, die Klägerin weiterhin als vom Anwendungsbereich der Satzungsnormen erfasst anzusehen.

34
Für die Beurteilung der Begründetheit der Verpflichtungsklage betreffend die Zustimmung der Beklagten zum Geschäftsführerwechsel kommt es auf den jeweiligen Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung an. Da das Verwaltungsgericht die Anfechtungsklage abgewiesen hat endete deren aufschiebende Wirkung gegen den Widerrufsbescheid vom 16. Dezember 2019 gemäß § 80b Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 VwGO drei Monate nach Ablauf der zweimonatigen Begründungsfrist für den Antrag auf Zulassung der Berufung (vgl. § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO). Zum Zeitpunkt der Entscheidung über den Zulassungsantrag kann schon deshalb der Hinweis der Klägerin auf die (frühere) aufschiebende Wirkung der Anfechtungsklage keine Zweifel an der Richtigkeit der angefochtenen Entscheidung wecken. Im Übrigen ist es folgerichtig, dass das Verwaltungsgericht in Einklang mit seiner Würdigung im Rahmen der Anfechtungsklage auch bei seiner Entscheidung über die Verpflichtungsklage davon ausgegangen ist, dass der Zuweisungswiderruf Bestand haben würde.

35
Anzumerken ist ferner, dass nicht zu beanstanden ist, dass die Beklagte nach dem Erlass des Widerrufsbescheids von einer Entscheidung nach § 4 Abs. 5 der Markthallen-Satzung vorläufig abgesehen hat. Im Hinblick auf das noch anhängige Klageverfahren stand noch nicht fest, ob noch ein Zustimmungserfordernis nach dieser Vorschrift bestand. Die insoweit noch ausstehende Klärung dürfte einen zureichenden Grund im Sinne von § 75 Satz 1 VwGO darstellen, um über den Antrag der Klägerin noch nicht zu entscheiden. Insoweit kommt es auch nicht darauf an, unter welchen Bedingungen die Nutzung der Großmarkthalle durch die Klägerin vor Eintritt der Bestandskraft erfolgte. Der angefochtene Bescheid sieht jedenfalls vor, dass die Rückgabepflicht betreffend die vom Widerruf erfassten Objekte spätestens innerhalb einer Frist von vier Wochen ab dessen Bestandskraft zu erfüllen war.

36
2. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 3, § 52 Abs. 2 GKG.

37
Diese Entscheidung ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO). Mit der Ablehnung des Antrags wird die Entscheidung des Verwaltungsgerichts rechtskräftig (§ 124a Abs. 5 Satz 4 VwGO).