

Titel:

Beschlusskompetenz des Stadtrats bei grundlegender Neukonzeption kommunaler Wochenmärkte und Anforderungen an Widerruf der Marktzulassung

Normenketten:

BayVwVfG Art. 44, Art. 45 Abs. 1 Nr. 4, Art. 49 Abs. 2 S. 1 Nr. 1

GO Art. 15 Abs. 1 S. 1, Art. 21 Abs. 1 S. 1, Art. 29, Art. 37 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, Art. 39 Abs. 2

BV Art. 118 Abs. 1

VwGO § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 4, § 80 Abs. 5, § 88, § 113, § 122, § 154

GG Art. 3 Abs. 1

WochMaS § 7 Abs. 2 S. 1

Leitsätze:

1. Das Teilnahmerecht an einer als öffentlicher Einrichtung betriebenen Marktveranstaltung wird bei Kapazitätsengpässen zu einem Anspruch auf fehlerfreie und sachgerecht. (Rn. 31) (redaktioneller Leitsatz)
2. Die grundlegende Neukonzeption eines kommunalen Wochenmarkts, die mit einer dauerhaften Verlegung und einer inhaltlichen Schwerpunktsetzung auf bestimmte Warengruppen einhergeht, bedarf als wesentliche Entscheidung der Beschlussfassung durch den Stadtrat oder einen beschließenden Ausschuss. (Rn. 34 – 35) (redaktioneller Leitsatz)
3. Fehlt bei einer solchen Neukonzeption die erforderliche Mitwirkung des zuständigen Beschlussorgans, ist ein darauf gestützter Widerruf einer Marktzulassung ermessensfehlerhaft und rechtswidrig. (Rn. 36 – 39) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Widerruf der Marktzulassung, Auswahlermessen, Stadtratskompetenz, Verfahrensfehler, Marktkonzeption, Interessenabwägung, Vorläufiger Rechtsschutz, Widerruf einer Dauerzulassung zu einem Wochenmarkt sowie einer Zuweisung eines Verkaufsplatzes, Neukonzeptionierung eines als öffentliche Einrichtung betriebenen Wochenmarkts, Mehrjährige örtliche Verlegung der Marktfläche und daraus resultierende Kapazitätsengpässe, Ermessensfehlerhafte Widerrufsentscheidung wegen unterbliebener Beschlussfassung des Stadtrats oder eines beschließenden Ausschusses über die dem Widerruf zugrundeliegende Neukonzeptionierung des Wochenmarkts, Beschlusskompetenz des Stadtrats, grundlegende Neukonzeption, kommunale Wochenmärkte, Teilnahmerecht, öffentliche Einrichtung, Marktveranstaltung, Kapazitätsengpässe, Neukonzeption, Widerruf einer Marktzulassung

Fundstelle:

GewA 2026, 426

Tenor

1. Die aufschiebende Wirkung der am 14. August 2026 erhobenen Klage (AN 4 K 26.2669) gegen die Ziffern 1 und 2 des Bescheids der Stadt ... vom 11. August 2026 ... wird wiederhergestellt.
2. Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens.
3. Der Streitwert wird auf 2.500,00 EUR festgesetzt.

Gründe

I.

1

Die Beteiligten streiten um den Widerruf der Zulassung des Antragstellers zum Wochenmarkt.

2

Die Antragsgegnerin betreibt in ihrem Stadtgebiet Wochenmärkte als öffentliche Einrichtung, darunter den Wochenmarkt ... Sie erließ hierzu die Wochenmarktsatzung der Stadt ... (WochMaS) vom 27. Februar 1997, zuletzt geändert durch Satzung vom 19. Dezember 2017.

3

Der Antragsteller ist seit dem Jahr 2017 mit dem Warenkreis „Kleinhandel mit arabischen Spezialitäten gemäß vorgelegter Speisekarte“ als Marktbeschicker auf dem Wochenmarkt ... vertreten. Nachdem dem Antragsteller zunächst mehrere befristete Zulassungen erhalten hatte, erteilte ihm die Antragsgegnerin durch Bescheid vom 29. Dezember 2020 eine Dauerzulassung für den Wochenmarkt ... Mit weiterem Bescheid vom 4. Mai 2026 verlegte die Antragsgegnerin den Verkaufsort des Antragstellers während darin näher bezeichneter Zeiträume gemäß stets widerruflicher Einzelzuweisung durch Mitarbeiter im Marktaufsichtsdienst auf eine Ausweichfläche am ...brunnen im Bereich der Fußgängerzone in der ... Aufgrund der Umgestaltung des ... und der damit verbundenen mehrjährigen Bauarbeiten auch auf Teilbereichen des ... beabsichtigt die Antragsgegnerin ab Mitte September 2026 eine langfristige Verlegung des Wochenmarkts in die Fußgängerzone im Bereich der ... zwischen der ... und der ... Damit einhergehen soll eine „grundlegende konzeptionelle Neuausrichtung“ des Wochenmarkts.

4

Vor diesem Hintergrund fand am 12. Mai 2026 ein persönlicher Besprechungstermin zwischen Bediensteten des Marktamts und dem Antragsteller statt. Ausweislich der hierüber gefertigten Besprechungsniederschrift wurde dem Antragsteller hierbei mitgeteilt, dass künftig in der Fußgängerzone nur reduzierte Flächen zur Verfügung stünden und deshalb im Bereich der Imbissstände, die traditionell gesehen auf dem Wochenmarkt ein eher nachrangiges Produkt darstellten, Änderungen vorgenommen werden müssten. Da es einen länger auf dem Wochenmarkt vertretenen Falafel-Anbieter gebe, werde der Zulassungswiderruf den Antragsteller treffen.

5

In der Folgezeit kam es zu weiterem Schriftverkehr zwischen dem Antragsteller und der Antragsgegnerin, im Rahmen dessen der Antragsteller aus seiner Sicht in Betracht kommende Anpassungen seines Warensortiments darlegte. Hierauf erwiderte die Antragsgegnerin zuletzt mit E-Mail vom 11. Juni 2026, dass ein weiterer Austausch in der Sache aus ihrer Sicht nicht zielführend sei, und kündigte an, wegen des Widerrufs der Marktzulassung gesondert auf den Antragsteller zuzukommen.

6

Mit Schreiben vom 25. Juni 2026 hörte die Antragsgegnerin den Antragsteller zum beabsichtigten Widerruf der Zulassung und Zuweisung des Verkaufsortes auf dem Wochenmarkt ... und der Verlegungsfläche an und gab ihm Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme innerhalb von zwei Wochen. Hierbei führte sie unter anderem aus, dass im Rahmen der Neukonzeptionierung des Wochenmarkts eine Konzentrierung des Angebots auf typische Wochenmarktprodukte wie frisches Obst und Gemüse, Fleisch- und Wurstwaren, Bäckereiprodukte, Fisch und Feinkost erfolgen solle. Darüber hinaus überschneide sich das vom Antragsteller angebotene Warensortiment in wesentlichen Teilen mit dem Angebot anderer, zum Teil langjähriger und deshalb vorrangig zu berücksichtigender Anbieter. Der Antragsteller nahm hierzu mit Schreiben seiner Prozessbevollmächtigten vom 10. Juli 2026 Stellung.

7

Mit Widerrufsbescheid vom 11. August 2026 widerrief die Antragsgegnerin die dem Antragsteller zuletzt mit Bescheid vom 29. Dezember 2020 erteilte Zulassung zur Ausübung des Kleinhandels auf dem Wochenmarkt ... mit arabischen Spezialitäten gemäß vorgelegter Speisekarte (Ziffer 1) sowie den Verlegungsbescheid vom 4. Mai 2026 (Ziffer 2). Der Widerruf soll mit Ablauf des 13. September 2026 in Kraft treten (Ziffer 3). Die sofortige Vollziehung der Ziffern 1 und 2 des Bescheids wurde angeordnet (Ziffer 4).

8

Der Widerruf der Zulassung zum Wochenmarkt und der Zuweisung des Verkaufsortes erfolge gemäß § 7 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. § 9 Abs. 7 WochMaS aus sachlich gerechtfertigten Gründen im Rahmen der konzeptionellen Neuausrichtung der Marktorganisation. Die langfristige Verlegung des Wochenmarkts mache eine Neuordnung der Marktflächen erforderlich, weil insgesamt weniger Fläche zur Verfügung stehe, ein Ausgleich mit den Interessen der ortsansässigen Gewerbetreibenden geschaffen werden müsse sowie historische Gebäude und Bauwerke sichtbar bleiben sollten. Ziel der Neuordnung sei es, trotz der

reduzierten Flächen ein möglichst breites und abwechslungsreiches Warenangebot sicherzustellen. Vorrang bei der Flächenzuteilung hätten klassische Warengruppen eines Wochenmarkts wie Obst, Gemüse, Fleisch-, Fisch- oder Feinkostprodukte. Ergänzende gastronomische Angebote blieben weiterhin Bestandteil des Marktes, könnten aber nur mehr in reduziertem Umfang berücksichtigt werden. Im vom Antragsteller vertriebenen Warensortiment der gastronomischen Imbissangebote bestehe ein vergleichbares Angebot eines bereits seit dem Jahr 2013 vertretenen Marktbeschickers. Eine weitere Belegung mit einem vergleichbaren Sortiment trage weder zur Erweiterung der Produktvielfalt noch zu einer ausgewogenen Angebotsstruktur bei. Der bisherige Standplatz des Antragstellers am ...brunnen werde künftig nicht mehr besetzt, um im öffentlichen Interesse die Sichtachse auf dieses historische Bauwerk zu wahren. Im Rahmen der somit zu treffenden Auswahlentscheidung seien die bisherige Teilnahmedauer, die Erfahrungen aus der bisherigen Teilnahme sowie die Zielsetzungen der neuen Marktkonzeption berücksichtigt worden. Dabei wiege die längere Marktzugehörigkeit des anderen Marktteilnehmers zu dessen Gunsten. Darüber hinaus sei es im Verlauf der bisherigen Teilnahmen des Antragstellers am Wochenmarkt zu – beanstandeten und aktenmäßig dokumentierten – Verstößen gegen die Wochenmarktsatzung gekommen, unter anderem durch die Nichteinhaltung der festgelegten Öffnungszeiten, die Einleitung fetthaltiger Flüssigkeiten in die öffentliche Kanalisation, die Lagerung von Abfällen hinter dem Verkaufsstand sowie die Nichtbeachtung der geltenden Gestaltungsrichtlinien. Dies sei im Rahmen der Auswahlentscheidung als negatives Kriterium zu berücksichtigen gewesen. Nach alledem überwiege das öffentliche Interesse an einer Neustrukturierung des Wochenmarkts das Interesse des Antragstellers an einem Fortbestand der bisherigen Zulassung und Standplatzzuweisung. Auch die Zuweisung eines anderen Standplatzes komme aufgrund der reduzierten Flächen nicht in Betracht.

9

Der Sofortvollzug werde gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO angeordnet, weil ein dringendes öffentliches Interesse an einer unverzüglichen Umsetzung der Neustrukturierung bestehe. Die wegen der Verlegung notwendige neue Standplatzverteilung müsse vor Aufnahme des Marktbetriebs verbindlich umgesetzt sein. Würde die Vollziehung bis zum Abschluss eines Rechtsbehelfsverfahrens ausgesetzt, könnte die beschlossene Marktkonzeption nicht umgesetzt werden, und die Neuverteilung der begrenzten Stellplatzkapazitäten würde erheblich beeinträchtigt und verzögert.

10

Gegen diesen Bescheid hat der anwaltlich vertretene Antragsteller am 14. August 2026 Klage erhoben (AN 4 K 26.2669) und gleichzeitig um einstweiligen Rechtsschutz nachgesucht.

11

Er erhebt verschiedene Einwände gegen die Rechtmäßigkeit des angegriffenen Widerrufsbescheids. So ist er der Ansicht, die Sofortvollzugsanordnung sei formell rechtswidrig. Auch fehle es an einer tauglichen Rechtsgrundlage für den Widerruf der ihm erteilten Dauerzulassung. Der Zulassungswiderruf sei ferner formell rechtswidrig, da er nicht zu allen entscheidungserheblichen Tatsachen ordnungsgemäß angehört worden und der Bescheid nicht nachvollziehbar transparent begründet worden sei. Darüber hinaus sei der Widerruf der Dauerzulassung materiell rechtswidrig. Die von der Antragsgegnerin vorgenommene willkürliche Verknappung der Verkaufsflächen stelle keinen sachlich gerechtfertigten Widerrufsgrund im Sinne des § 7 Abs. 2 Satz 1 WochMaS dar. Ein entsprechendes Flächenkonzept sei ebenso wenig erarbeitet worden wie im Fall der Kapazitätserschöpfung heranzuziehende Kriterien, welche eine nachvollziehbare, transparente, willkürfreie und mit der Marktfreiheit vereinbare Auswahlentscheidung ermöglichen würden. Die von der Antragsgegnerin ins Feld geführte Fokussierung auf klassische Warengruppen eines Wochenmarkts, die Gewährleistung von Produktdiversität sowie abstrakte städtebauliche Interessen seien nicht geeignet, seinen Ausschluss vom Wochenmarkt zu rechtfertigen. Die Widerrufsentscheidung leide ferner an Ermessensfehlern, weil es die Antragsgegnerin versäumt habe, seine während der vergangenen Jahre im Vertrauen auf den Fortbestand der Dauerzulassung getätigten Investitionen zu berücksichtigen. Ebenso habe die Antragsgegnerin seine wirtschaftliche Abhängigkeit vom Marktstand verkannt. Sein wirtschaftliches Überleben und Vertrauen in den Fortbestand der Zulassung wögen verfassungsrechtlich deutlich schwerer als die rein organisatorischen Interessen der Antragsgegnerin.

12

Zuletzt weist er darauf hin, dass keine Beschlussfassung des Stadtrats oder eines beschließenden Ausschusses über die Neukonzeptionierung des Wochenmarkts vorliege. Ein Zulassungswiderruf könne

indes nicht auf einen reinen Bericht der Verwaltung gestützt werden, wie dieser am 1. Juli 2026 dem Ausschuss für Recht, Wirtschaft, Arbeit und Wissenschaft erstattet worden sei. Die Neukonzeption des Wochenmarkts stelle keine laufende Angelegenheit der Verwaltung dar. Da diese grundlegend in die gewachsene Marktstruktur eingreife, indem eine Veränderung der Grundausrichtung hinsichtlich Standort, Zulassungskriterien sowie Sortimentssteuerung vorgenommen werde, bedürfe es hierfür eines Stadtratsbeschlusses.

13

Der Antragsteller beantragt,

Die aufschiebende Wirkung der Anfechtungsklage nach § 80 Abs. 1 Satz 1 VwGO gegen den Bescheid der Antragsgegnerin (Az.: ...) vom 11. August 2026 wird wiederhergestellt.

14

Die Antragsgegnerin beantragt,

Der Antrag wird abgelehnt.

15

Zur Neukonzeption des Wochenmarkts trägt sie vor, sie habe sich vor dem Hintergrund der voraussichtlich bis zum Ende des Jahres 2029 andauernden Baumaßnahmen im Bereich des ... und des östlichen ... im Interesse des Fortbestands des Marktes für eine Verstetigung der Verlegung in die Fußgängerzone entschieden. Diese Entscheidung habe eine grundlegende konzeptionelle Neuausrichtung des Wochenmarkts erforderlich gemacht. Denn anders als bei den bisherigen, lediglich vorübergehenden Verlegungen liege künftig eine mehrjährige, tägliche Nutzung der Ausweichflächen vor, so dass die räumlichen und verkehrsrechtlichen Gegebenheiten der Fußgängerzone, die Belange der dortigen Gewerbetreibenden sowie städtebauliche und denkmalrechtliche Anforderungen dauerhaft in die Marktorganisation einzubeziehen gewesen seien. In der Vergangenheit seien wiederholt Beschwerden vorgebracht worden, wonach Marktstände Schaufenster, Geschäftseingänge und historische Fassaden beeinträchtigten. Entsprechende Verkaufsflächen würden daher künftig freigehalten. Die Neukonzeptionierung verfolge daneben das Ziel, den Charakter des Wochenmarkts als traditionellen „grünen Markt“ mit dem Schwerpunkt auf der Nahversorgung durch Obst-, Gemüse- und sonstige Frischeanbieter zu stärken. Zugleich sollten Imbissangebote auf ein angemessenes Maß beschränkt und vermieden werden, dass das Erscheinungsbild des Wochenmarkts auf der Verlegungsfläche maßgeblich von gastronomischen Angeboten geprägt werde. Sie sei deshalb zu der Einschätzung gelangt, dass ein Imbissstand pro Sortimentsgruppe ausreichend sei.

16

Den Beanstandungen der Antragsbegründung tritt sie im Einzelnen entgegen. Insbesondere vertritt sie die Auffassung, dass es einer Beschlussfassung des Stadtrats oder eines beschließenden Ausschusses über die konzeptionelle Neuausrichtung des Wochenmarkts nicht bedurft habe. Die betreffenden Überlegungen hätten keine eigenständige inhaltliche Neuausrichtung des Wochenmarkts zum Gegenstand. Vielmehr handele es sich um Erwägungen, die im Zusammenhang mit der aufgrund der Flächenreduzierung notwendig gewordenen Auswahlentscheidung angestellt worden seien. Die hierbei herangezogenen Kriterien seien im Wesentlichen dieselben, die nach § 5 WochMaS für die Zulassungsentscheidung maßgeblich seien. Weiter sei zu berücksichtigen, dass in ihrem Stadtgebiet insgesamt elf Wochenmärkte sowie zahlreiche Spezial- und Saisonmärkte stattfänden, deren Organisation einschließlich der Entscheidungen über Zulassungen, Standortzuweisungen und ggf. Widerrufe grundsätzlich zur laufenden Verwaltung gehöre. Bei der inmitten stehenden Neukonzeption handele es sich tatsächlich um eine widmungskonkretisierende Regelung, die weder das Erscheinungsbild noch den Charakter des Wochenmarkts wesentlich verändere. Dieser diene weiterhin vorrangig seiner Funktion als Versorgungs- und Frischemarkt, wobei auch Imbissstände weiterhin Bestandteil des Marktangebots blieben. Sie sei weiterhin bestrebt, dem Antragsteller alternative Möglichkeiten zur Fortführung seines Imbisswagens anzubieten. Ein konkreter Alternativstandort innerhalb des Wochenmarkts stehe indes nicht zur Verfügung. Für den Fall des ernsthaften Interesses des Antragstellers an einem Alternativstandort stelle sie in Aussicht, für die Dauer der Vergleichsverhandlungen vorübergehend von der Vollziehung des Widerrufs abzusehen beziehungsweise den Sofortvollzug bis Ende Oktober auszusetzen.

17

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird ergänzend auf die Gerichtsakten sowie die beigezogene Behördenakte Bezug genommen.

II.

18

Der entsprechend ausgelegte (§ 122 Abs. 1, § 88 VwGO), zulässige Antrag, die aufschiebende Wirkung der Klage (AN 4 K 26.2669) gegen die für sofort vollziehbar erklärten Ziffern 1 und 2 des Widerrufsbescheids der Antragsgegnerin vom 11. August 2026 wiederherzustellen, hat auch in der Sache Erfolg.

19

1. Der Antrag ist zulässig.

20

Er ist statthaft nach § 80 Abs. 5 Satz 1 Alt. 2 VwGO als Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Anfechtungsklage gegen die Ziffern 1 und 2 des Widerrufsbescheids vom 11. August 2026. Die dieser Klage im Ausgangspunkt kraft Gesetzes zukommende aufschiebende Wirkung (§ 80 Abs. 1 Satz 1 VwGO) ist vorliegend ausgeschlossen, da die Antragsgegnerin in Ziffer 4 dieses Bescheids die sofortige Vollziehung von dessen Ziffern 1 und 2 angeordnet hat (§ 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO).

21

Der Antragsteller verfügt ferner über das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis. Dieses entfällt insbesondere nicht aufgrund der Ankündigung der Antragsgegnerin, „bei ernsthaftem Interesse des Antragstellers an einem Alternativstandort für die Dauer etwaiger Vergleichsverhandlungen vorübergehend von der Vollziehung des Widerrufs abzusehen beziehungsweise den Sofortvollzug bis Ende Oktober auszusetzen“. Denn es handelt sich hierbei um eine bloße Absichtserklärung der Antragsgegnerin, welche noch dazu unter der Bedingung eines durch den Antragsteller bekundeten Interesses an einem möglichen Alternativstandort außerhalb des Wochenmarkts besteht. Eine – selbst nur vorübergehende – Aussetzung des in Ziffer 4 des Bescheids vom 11. August 2026 angeordneten Sofortvollzugs ist hierdurch gerade (noch) nicht erfolgt.

22

2. Der Antrag ist auch in der Sache begründet.

23

Im einstweiligen Rechtsschutzverfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO nimmt das Gericht eine eigene Abwägung der widerstreitenden Interessen der Beteiligten vor. Dem Charakter des Eilverfahrens entsprechend kann das Gericht seine vorläufige Entscheidung im Regelfall nur auf der Grundlage einer summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage als wesentlichem Element der Interessenabwägung für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit des angeordneten Sofortvollzugs treffen. Kann – wegen der besonderen Dringlichkeit oder der Komplexität der Rechtsfragen – keine Abschätzung über die Erfolgsaussichten der Hauptsacheklage getroffen werden, sind allein die einander gegenüberstehenden Interessen zu gewichten (BVerwG, B.v. 22.3.2010 – 7 VR 1.10 – juris Rn. 13).

24

Nach diesen Maßstäben überwiegt vorliegend das Suspensivinteresse des Antragstellers das Vollzugsinteresse der Antragsgegnerin. Der angefochtene Bescheid vom 11. August 2026 erweist sich bei summarischer Prüfung sowohl hinsichtlich des darin ausgesprochenen Widerrufs der dem Antragsteller durch Bescheid vom 29. Dezember 2020 erteilten Dauerzulassung zur Ausübung des Kleinhandels auf dem Wochenmarkt ... mit arabischen Spezialitäten gemäß vorgelegter Speisekarte (Ziffer 1) als auch mit Blick auf den daran anknüpfenden Widerruf des Verlegungsbescheids vom 4. Mai 2026 (Ziffer 2) als rechtswidrig und verletzt den Antragsteller in seinen Rechten, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

25

Dies ergibt sich jedenfalls daraus, dass die Antragsgegnerin die Entscheidung über den Widerruf der dem Antragsteller erteilten Dauerzulassung und der Zuweisung des Verkaufsstandorts am ...brunnen ohne die im Vorfeld, d.h. namentlich hinsichtlich der Neukonzeption des Marktes, erforderliche Mitwirkung ihres Stadtrats oder eines beschließenden Ausschusses erlassen und hierdurch das subjektive Recht des Antragstellers auf fehlerfreie Ausübung des ihr durch Art. 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BayVwVfG i.V.m. § 7 Abs. 2 Satz 1 und § 9 Abs. 7 WochMaS eingeräumten Ermessens verletzt hat.

26

a) Die Antragsgegnerin hatte über den Widerruf der Dauerzulassung und der Standplatzzuweisung nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden.

27

Nach Art. 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 Alt. 1 BayVwVfG darf ein rechtmäßiger Verwaltungsakt, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, ganz oder teilweise mit Wirkung für die Zukunft widerrufen werden, wenn der Widerruf durch Rechtsvorschrift zugelassen ist. Rechtsvorschrift in diesem Sinne ist auch eine kommunale Satzung (BayVG, B.v. 31.8.1999 – 7 ZS 99.2168 – juris Rn. 19).

28

§ 7 Abs. 2 Satz 1 WochMaS bestimmt wiederum, dass die Zulassung (als Anbieter zu einem Wochenmarkt der Antragsgegnerin) widerrufen werden kann, wenn ein sachlich gerechtfertigter Grund vorliegt. Eine – nicht abschließende (vgl. dazu BVerwG, U.v. 24.4.2024 – 8 C 9.23 – juris Rn. 13) – Aufzählung solcher Gründe findet sich in § 7 Abs. 2 Satz 2 WochMaS. Den Widerruf von Standplatzzuweisungen regelt § 9 Abs. 7 WochMaS. Nach dessen Satz 1 kann die Zuweisung eines Standplatzes aus sachlich gerechtfertigtem Grund jederzeit widerrufen werden. Ein solcher Grund liegt nach Satz 2 der Bestimmung insbesondere vor, wenn der Platz des Wochenmarkts ganz oder teilweise für bauliche Änderungen oder andere öffentliche bzw. marktbetriebliche Zwecke benötigt wird, eine Änderung im Interesse des Marktverkehrs geboten ist.

29

Sowohl Art. 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BayVwVfG (BVerwG, U.v. 24.4.2024 – 8 C 9.23 – juris Rn. 24) als auch § 7 Abs. 2 und § 9 Abs. 7 WochMaS („kann“) stellen den Widerruf der Zulassungsentscheidung wie auch denjenigen der Verkaufsplatzzuweisung in das Ermessen der Antragsgegnerin.

30

b) Die Ausübung dieses Ermessens unterliegt in der vorliegenden Fallkonstellation besonderen Anforderungen.

31

So ist insoweit zu berücksichtigen, dass die Antragsgegnerin den Wochenmarkt ... gemäß § 1 Abs. 1 WochMaS als öffentliche Einrichtungen betreibt. Im Hinblick auf derartige öffentliche Einrichtungen statuiert Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GO zugunsten von Gemeindeangehörigen im Sinne des Art. 15 Abs. 1 Satz 1 GO ein grundsätzliches Recht auf Benutzung. Ein derartiger Zulassungsanspruch ergibt sich darüber hinaus aus der Widmung der Einrichtung im Zusammenwirken mit dem Gleichbehandlungsanspruch aus Art. 3 Abs. 1 GG und Art. 118 Abs. 1 BV (BayVG, U.v. 31.3.2003 – 4 B 00.2823 – juris Rn. 21). Indem § 1 Abs. 2 WochMaS nach Maßgabe dieser Satzung jedermann zur Teilnahme als Benutzer an den Wochenmärkten berechtigt, erweitert er diesen Zulassungsanspruch auf nicht im Gemeindegebiet der Antragsgegnerin wohnhafte Bewerber. Dieser Zulassungsanspruch wirkt – wenngleich in modifizierter Form – auch im Fall von Kapazitätsengpässen fort, wie sich diese aus der von der Antragsgegnerin geplanten Neukonzeptionierung des Wochenmarkts ergeben, in deren Folge nicht mehr allen bislang zugelassenen Marktbesuchern ein Verkaufsplatz zur Verfügung gestellt werden kann. In einem solchen Fall schwächt sich der im Ausgangspunkt bestehende Zulassungsanspruch zu einem Recht auf sachgerechte und fehlerfreie Ausübung des Auswahlermessens ab (BayVG, U.v. 31.3.2003 – 4 B 00.2823 – juris Rn. 21).

32

Die hiernach auch im Rahmen von Widerrufsentscheidungen anzustellenden Ermessenserwägungen werden – inhaltlich gestuft – durch Vorentscheidungen auf verschiedenen Ebenen beeinflusst (vgl. dazu BayVG, U.v. 31.3.2003 – 4 B 00.2823 – juris Rn. 23 ff.). Die auf der ersten Stufe zu erfolgende Widmung setzt hinsichtlich der Zweckbestimmung der Wochenmärkte als kommunaler öffentlicher Einrichtungen einen grundlegenden Rahmen. Sie fixiert zumeist ungefähr Ort und Zeit des Marktes (vgl. § 2 WochMaS), Verkaufsgegenstände (vgl. § 3 WochMaS) sowie den zugelassenen Anbieter- und Besucherkreis (vgl. § 1 Abs. 2 sowie § 5 WochMaS). Damit werden Charakter, Gestalt und Prägung des Wochenmarkts im Kern umrissen. Die mehr oder weniger ausfüllungsbedürftigen Vorgaben aus der Widmung münden in ein Konzept, mit dem der Marktablauf näher ausgestaltet wird. Die vorhandenen Flächenkontingente werden den verschiedenen Anbietergruppen zugeordnet. Neben sicherheitsrechtlichen Belangen wird die räumliche Verteilung der Anbietergruppen auf dem Marktgelände durch Aspekte gegenseitiger Verträglichkeit und optimaler Raumausnutzung gesteuert. Planungen für die Anschlüsse der Marktstände an Infrastruktureinrichtungen (Elektrizität, ggf. Frisch- und Abwasser) sowie organisatorische Abläufe runden

den die Konkretisierung der Widmung betreffenden Teil des Konzepts ab. In diese Stufe gehört auch die Formulierung abstrakter Auswahlkriterien, nach denen die konkrete Vergabe der neu zu verteilenden Marktflächen an die bislang zugelassenen Marktbesucher und etwaige Neubewerber erfolgt. Auf einer dritten Stufe münden die Vorgaben aus der Widmung und dem Veranstaltungskonzept in eine konkrete Auswahlentscheidung, d.h. je nach Fallkonstellation Widerrufs-, Zulassungs- oder Ablehnungsentscheidung, und werden auf dieser Stufe für den Einzelfall konkretisiert.

33

Die den Gemeinden hierbei zukommende Gestaltungsbefugnis, die in ihrem Recht, Einrichtungen zum Wohl ihrer Einwohner zu schaffen und zu unterhalten, als Ausfluss der Selbstverwaltungsgarantie wurzelt, reicht inhaltlich sehr weit; hinsichtlich personenbezogener Kriterien ist sie nur dem aus Art. 3 Abs. 1 GG und Art. 118 Abs. 1 BV zu entnehmenden Gebot sachgerechter Differenzierung unterworfen. Die inhaltliche Reichweite der Ausgestaltungsbefugnis als Kehrseite geringer gesetzlicher Determination einer Entscheidung ist aber bei Einrichtungen von gewissem Gewicht auch für die innergemeindliche Organkompetenz zur Willensbildung von Bedeutung: Je dünner die Dichte materiellrechtlicher Vorgaben des Gesetzgebers sind, desto größer ist der Anteil an Gestaltungs- und Bewertungselementen, der eine Beteiligung eines Beschlussorgans erfordert (BayVGH, U.v. 31.3.2003 – 4 B 00.2823 – juris Rn. 27 f.).

34

Daher ist die Widmung (bzw. ihre Änderung) als wesentliche Grundentscheidung zur Ausgestaltung von größeren Veranstaltungen in Form der öffentlichen Einrichtung dem Gemeinderat vorbehalten. Für die verschiedenen Elemente des Veranstaltungskonzepts lässt sich die Kompetenzfrage dagegen nicht einheitlich beantworten: Im Bereich widmungskonkretisierender Regelungen kommt es entscheidend darauf an, ob Erscheinungsbild und Charakter der Veranstaltung tangiert werden können oder ob es sich um untergeordnete Fragestellungen handelt. Nur die für eine Einrichtung wesentlichen Entscheidungen bedürfen der Billigung durch das Beschlussorgan. Nicht mehr unter die laufenden Angelegenheiten im Sinne des Art. 37 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GO fällt indes die abstrakte Auswahl und Fixierung der im Einzelfall heranzuziehenden Zulassungskriterien bei größeren Veranstaltungen als wesentliche Determinante für die Auswahlentscheidung (BayVGH, U.v. 31.3.2003 – 4 B 00.2823 – juris Rn. 29 ff.).

35

Bei Anlegung dieser Maßstäbe kann die durch die Antragsgegnerin beschlossene Neukonzeptionierung des Wochenmarkts ... nicht mehr als – vom Oberbürgermeister der Antragsgegnerin in eigener Zuständigkeit zu erledigende und gemäß Art. 39 Abs. 2 GO an Gemeindebedienstete delegierbare – laufende Angelegenheit im Sinne des Art. 37 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GO angesehen werden. Vielmehr hätte es insoweit nach Art. 29 GO der Beschlussfassung durch den Stadtrat der Antragsgegnerin oder – im Fall einer entsprechenden Aufgabenübertragung – durch einen beschließenden Ausschuss bedurft (vgl. Art. 32 Abs. 3 GO). Unter laufenden Angelegenheiten im Sinne des Art. 37 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GO sind nur solche Geschäfte zu verstehen, welche bei der Verwaltung der Gemeinde in mehr oder minder regelmäßiger Wiederkehr anfallen und zur ungestörten und ununterbrochenen Fortführung der Verwaltung notwendig sind (BayObLG, B.v. 21.10.1974 – BReg 2 Z 24/74 – juris Rn. 12). Es muss sich also für die konkrete Gemeinde um eine häufiger vorkommende, d.h. routinemäßig anfallende, Angelegenheit handeln (Widtmann/Grasser/Glaser, GO, 35. EL Mai 2025, Art. 37 Rn. 6). Als derartige Routineangelegenheit kann die langfristige Verlegung des Wochenmarkts vom ... in die Fußgängerzone in der ..., welche gemäß den Planungen der Antragsgegnerin mindestens bis zum voraussichtlichen Abschluss der Bauarbeiten im Umfeld des bisherigen Standorts zum Ende des Jahres 2029 andauern soll, nicht angesehen werden. Wie die Antragsgegnerin selbst hervorhebt, erfordert eine derartige Verstetigung der Marktflächenverlegung die dauerhafte Einbeziehung verschiedener öffentlicher und privater Belange, so namentlich der räumlichen und verkehrsrechtlichen Gegebenheiten der Fußgängerzone, der Interessen der dort ansässigen Gewerbetreibenden sowie städtebaulicher und denkmalrechtlicher Anforderungen, in die Marktorganisation. Gerade auch nach Auffassung der Antragsgegnerin unterscheidet sie sich hierdurch zugleich von früheren, kurzzeitigen Verlegungen des Wochenmarkts vom ... in die Fußgängerzone. Indem die anhand der vorstehenden Maßgaben ausgerichtete Marktorganisation zugleich mit einer Verknappung der zur Verfügung stehenden Verkaufsflächen einhergeht, berührt sie das durch Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GO bzw. § 1 Abs. 2 WochMaS i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG und Art. 118 Abs. 1 BV gewährleistete Teilnahmerecht der Marktbesucher. Derartige Auswirkungen ergeben sich daraus, dass aufgrund der nunmehr eingeschränkten Kapazitäten entweder – wie im Fall des Antragstellers – bestehende (Dauer-)Zulassungen

widerrufen oder etwaige Neubewerber grundsätzlich nicht mehr zur Teilnahme zugelassen werden (können). Überdies werden mit der im Rahmen der Neukonzeption erfolgten Verlagerung des thematischen Schwerpunkts des Wochenmarkts auf einen sogenannten „grünen Markt“, auf dem vorrangig Obst, Gemüse und sonstige Frischprodukte angeboten werden, während gastronomische Angebote auf ein aus Sicht der Antragsgegnerin angemessenes Maß verringert werden sollen, zugleich neue abstrakte Kriterien für die Zulassung von Marktbesuchern festgelegt. Entgegen dem Vorbringen der Antragsgegnerin ist diese Fokussierung auf einen „grünen Markt“ nicht bereits in der Wochenmarktsatzung angelegt. Im Gegenteil benennt § 3 Abs. 1 WochMaS den Verkauf von Lebensmitteln – zu denen auch das Imbissangebote wie das des Antragstellers zählen –, von Produkten des Obst- und Gartenbaus, der Land- und Forstwirtschaft und der Fischerei als grundsätzlich gleichwertige „Gegenstände des Wochenmarktverkehrs“. Nicht zuletzt spricht daher die erhebliche Grundrechtsrelevanz der durch die Antragsgegnerin geplanten Neukonzeption des Wochenmarkts für die betroffenen Marktbesucher für die Notwendigkeit der Beteiligung eines Beschlussorgans (darauf ebenfalls abstellend: BayVGh, U.v. 31.3.2003 – 4 B 00.2823 – juris Rn. 32).

36

c) Mangels Vorgaben eines Beschlussorgans hinsichtlich der Neukonzeption des Wochenmarkts war die verfahrensgegenständliche Widerrufsentscheidung gegenüber dem Antragsteller nicht von Art. 37 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GO gedeckt.

37

Die Zuständigkeitsabgrenzung zwischen den gemeindlichen Organen hat rechtliche Bedeutung auch nach außen, d.h. ein Außenstehender, dem gegenüber der Oberbürgermeister gehandelt hat, kann sich darauf berufen, dass es an der Tätigkeit oder Mitwirkung des Stadtrats fehle und daher das gemeindliche Handeln ihm gegenüber fehlerhaft sei. Es handelt sich hierbei um einen Verfahrensmangel im Sinne des Art. 45 Abs. 1 Nr. 4 BayVwVfG. Die fehlende Beschlussfassung des Stadtrats bzw. eines beschließenden Ausschusses lässt die Außenvertretungsmacht des Oberbürgermeisters bzw. – im Fall der Delegation – der Verwaltung als Wirksamkeitsvoraussetzung für den dennoch erlassenen Verwaltungsakt unberührt. Sie missachtet aber beim Zustandekommen des Verwaltungsakts die Notwendigkeit einer Beteiligung des Beschlussorgans im Rahmen der innergemeindlichen Willensbildung. Die Erheblichkeit dieses Verfahrensfehlers bestimmt sich nach Art. 46 BayVwVfG (BayVGh, U.v. 31.3.2003 – 4 B 00.2823 – juris Rn. 34 f.). Hiernach kann die Aufhebung eines Verwaltungsakts, der nicht nach Art. 44 BayVwVfG nichtig ist, nicht allein deshalb beansprucht werden, weil er unter Verletzung von Vorschriften über das Verfahren zustande gekommen ist, wenn offensichtlich ist, dass die Verletzung die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat.

38

Vorliegend kann die Entscheidungserheblichkeit der rechtsfehlerhaft unterbliebenen Beteiligung des Stadtrats oder eines beschließenden Ausschusses schon angesichts der inhaltlich sehr weitreichenden Gestaltungsbefugnis, die der Antragsgegnerin bei der Neukonzeptionierung des als öffentliche Einrichtung betriebenen Wochenmarkts ... zukommt, nicht ausgeschlossen werden. Insbesondere steht angesichts der Zusammensetzung des Stadtrats der Antragsgegnerin, in welchem zwölf Fraktionen unterschiedlicher politischer Couleur vertreten sind, keineswegs fest, dass sich dort eine Mehrheit für eine räumliche Verlagerung des Wochenmarkts vom ... in die Fußgängerzone im Bereich der ... – und damit in einen Bereich, welcher nicht mehr genügend Raum für alle bislang zugelassenen Marktbesucher bietet – gefunden hätte. Auch ist es keineswegs gewiss, dass sich der Stadtrat oder ein beschließender Ausschuss mehrheitlich für die von der Verwaltung der Antragsgegnerin beschlossene Schwerpunktsetzung auf einen sogenannten „grünen Markt“ ausgesprochen hätte.

39

Durch den relevanten Verfahrensfehler wird der Antragsteller in seinem subjektivöffentlichen Recht auf fehlerfreie Ermessensausübung verletzt.

40

3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

41

4. Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf § 52 Abs. 2 GKG i.V.m. Nr. 1.5 Satz 1 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2025.