

Examinatorium im Öffentlichen Recht

„Offenbacher Weihnachtsmarkt“ revisited:

Abschaffung kommunaler öffentlicher Einrichtungen

BVerwG, Urt. v. 24.4.2024 – 8 CN 1/23, NVwZ 2024, 1572 m. Anm. *Oebbecke*; siehe auch OVG Münster GewArch 2023, 380; VG Düsseldorf GewArch 2022, 511; OVG Koblenz, Urt. v. 4.11.2020 – 10 C 11760/19 (juris).

Die kreisfreie rheinland-pfälzische Stadt L führt seit dem Jahr 1936 einen städtischen Großmarkt als öffentliche Einrichtung gemäß § 1 der Satzung für den Großmarkt der Stadt L. Auf dem Großmarkt bieten rund 50 Großmarkthändler vorwiegend Obst, Gemüse und Blumen an. Der Markt richtet sich nach § 2 der Satzung an gewerbliche Wiederverkäufer, gewerbliche Verbraucher und Großabnehmer (Gastronomie und Einzelhandel), Endkunden haben zu ihm keinen Zutritt. Gemäß § 6 Abs. 2 der Satzung erfolgt die Zulassung zum Großmarkt und die Zuweisung von Marktständen auf Antrag durch die Marktverwaltung der Stadt. Nach § 6 Abs. 4 der Satzung kann die Zulassung und Zuweisung von der Marktverwaltung widerrufen werden, wenn ein sachlich gerechtfertigter Grund vorliegt.

Seit dem Jahr 2018 wird im Stadtrat von L über das weitere Schicksal des Großmarktes diskutiert, der sich für die Stadt zu einem enormen Verlustbringer entwickelt hat. Ursächlich hierfür ist der Bedeutungsverlust von Großmärkten, da sich die Gastronomie vorrangig beim besser sortierten privaten Fachgroßhandel eindeckt und der Großmarkt seine ursprüngliche Versorgungsfunktion für die Bevölkerung verloren hat. Bundesweit gibt es deshalb nur noch drei städtische Großmärkte. Zudem sind Verluste in Höhe von 1,5 Mio EUR und ein Investitionsbedarf in Höhe von 15 Mio EUR aufgelaufen. Nachdem Gutachten eingeholt wurden und Gespräche mit der Großmarktsgilde der Händler über eine Privatisierung des Marktes ergebnislos blieben, beschließt der Stadtrat am 2. Februar 2024 die Auflösung des Großmarktes mit dem „Enddatum 31. Dezember 2027“. Am gleichen Tag wird auch die „Änderungssatzung zur Großmarktsetzung“ beschlossen. Diese lautet:

„Artikel I

Die Satzung für den Großmarkt der Stadt L wird wie folgt geändert:

§ 1 wird folgender Satz 2 angefügt:

„Satz 1 wird mit Wirkung zum 31.12.2027 aufgehoben“

Artikel II

Die Änderungssatzung tritt mit dem Tage ihrer Bekanntmachung in Kraft.“

Die Vorlagen für den Beschluss des Stadtrates und für die Änderungssatzung führen aus, wegen der Verluste des Großmarkts und der mangelnden Zukunftsfähigkeit des Marktmodells könne der Markt nicht weitergeführt werden, auch sei die Organisationsform der öffentlichen Einrichtung mit entsprechend hohem Personalbedarf nicht mehr zeitgemäß. Zugleich solle aber den verbliebenen Großhändlern eine auskömmliche Abwicklungsfrist gegeben werden.

Die Satzung wird am Donnerstag, 8. Februar 2024 vom Oberbürgermeister A ausfertigt. An demselben Tag wird sie auch in der Zeitung „Wochenblatt“ bekanntgemacht, das in der Hauptsatzung der Stadt L als Bekanntmachungsorgan festgelegt ist. Da das „Wochenblatt“ immer am jeweiligen Dienstag der Woche in Druck geht, war der Satzungstext schon am Montag, 5. Februar 2024 an die Redaktion geschickt worden.

Der Großhändler G ist seit 30 Jahren auf dem Großmarkt der Stadt L tätig und hat die Diskussion um die Zukunft des Großmarktes mit Argwohn verfolgt. Dieser wächst sich zur Empörung aus, als ihm im März 2024 ein Widerrufsbescheid zugeht, mit dem gestützt auf § 1 LVwVfG i.V.m. § 49 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG i.V.m. § 6 Abs. 4 der Satzung und einem im Zulassungsbescheid aufgenommenen entsprechenden Widerrufsvorbehalt die Zulassung und Zuweisung seines Marktstandes zum Ablauf des 31.12.2027 widerrufen wird. Nach einem erfolglosen Vorverfahren erhebt G Anfechtungsklage gegen den Widerruf, über die das Verwaltungsgericht noch nicht entschieden hat. Im August 2024 entschließt sich G, auch die Änderungssatzung der Stadt L anzugreifen, und stellt einen Antrag vor dem Oberverwaltungsgericht Koblenz. Die Satzung verstoße schon gegen den Grundsatz, dass ihrer Bekanntmachung die Ausfertigung vorausgehen habe. Die Stadt sei wegen der aus Art. 28 Abs. 2 GG folgenden Bindungen nicht berechtigt, den traditionellen Großmarkt aufzulösen. Zudem seien seine wirtschaftlichen Interessen als Großhändler nicht ausreichend berücksichtigt worden. Außerdem sei es bedenklich, dass mit der alleinigen Aufhebung von § 1 der Satzung ein Regelungstorso zurückbleibe. Und schließlich sei unklar, zu welchem Datum die Entwidmung wirksam werde.

Die Stadt L meint hingegen, der Antrag des G sei schon unzulässig, denn G sei weder antragsbefugt noch stehe ihm ein Rechtsschutzbedürfnis zur Seite. Zudem sei der Antrag auch unbegründet, denn die Auflösung des Großmarktes verstoße nicht gegen Art. 28 Abs. 2 GG. Den wirtschaftlichen Interessen der Marktbesicker sei mit der großzügigen Abwicklungsfrist ausreichend Rechnung getragen worden. Schließlich trage die Änderungssatzung auch dem Bestimmtheitsgrundsatz Rechnung.

Wie wird das OVG Koblenz entscheiden?