

1. Für eine Normenkontrolle gegen eine Satzung, durch die ein als öffentliche Einrichtung betriebener Großmarkt aufgelöst wird, kann sich ein Antragsbefugnis eines Markthändlers aus möglichen Folgewirkungen für den Fortbestand seiner Standplatzzuweisung ergeben, obwohl der Betrieb einer kommunalen öffentlichen Einrichtung in Nordrhein-Westfalen allein im öffentlichen Interesse an der Daseinsvorsorge und nicht zumindest auch im subjektiven Interesse Einzelner erfolgt.
2. Eine Pflicht, bestimmte öffentliche Einrichtungen zu schaffen und zu betreiben, folgt nicht aus der allgemeinen Vorgabe des § 8 Abs. 1 GO NRW, wonach die Gemeinden innerhalb der Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Betreuung ihrer Einwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen schaffen. Das gilt selbst dann, wenn sich hieraus eine über eine reine Aufgabenzuweisung hinausgehende objektiv-rechtliche gemeindliche Pflicht entnehmen ließe.
3. In der für die Auslegung des Landesrechts maßgeblichen obergerichtlichen Rechtsprechung ist geklärt, dass die Gemeinden nach dem Kommunalrecht des Landes bei der Entscheidung über die Einrichtung und den Fortbetrieb einer öffentlichen Einrichtung im Sinne des § 8 Abs. 1 GO NRW in Ausübung ihrer verfassungsrechtlich eingeräumten Selbstverwaltungsgarantie grundsätzlich frei sind, wenn es sich um eine freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe handelt. Sofern keine rechtlich schutzwürdigen Belange Dritter oder sonstigen relevanten öffentlichen Belange zu berücksichtigen sind, unterliegen sie insoweit lediglich dem Willkürverbot.
4. Zum Kernbereich des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts in seiner Ausprägung als Recht auf einen grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft umfassenden Aufgabenbereich gehört kein gegenständlich bestimmter oder nach feststehenden Merkmalen bestimmbarer Aufgabenkatalog. Zu ihm gehört aber die Befugnis, sich aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, die nicht durch Gesetz bereits anderen Trägern öffentlicher Verwaltung übertragen sind, ohne besonderen Kompetenztitel anzunehmen.
5. Nach vielfach und grundsätzlich umstrittener Auffassung des BVerwG sind die Gemeinden infolge der Selbstverwaltungsgarantie nicht nur vor Eingriffen durch den Bund und die Länder in den Kernbestand ihres Aufgabenbereichs geschützt, sondern ergibt sich aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG auch eine Bindung der Gemeinden hinsichtlich der Aufrechterhaltung dieses Kernbestands.
6. Wegen in Rechtsprechung und Literatur bestehender weitreichender entscheidungserheblicher Zweifelsfragen bedarf es zumindest der Klarstellung des BVerwG, ob der Senat – sofern an den im Urteil vom 27.5.2009 – 8 C 10.08 – neu entwickelten höchstrichterlichen Grundsätzen festgehalten werden soll – insoweit von einem bundesrechtlich zutreffenden Verständnis ausgegangen ist.

GG Art. 28 Abs. 2 Satz 1

GO NRW § 7

GO NRW § 8 Abs. 1

GO NRW § 107 Abs. 1 Satz 3

GO NRW § 107 Abs. 2
VwGO § 47 Abs. 2 Satz 1

OVG NRW, Urteil vom 14.6.2023 – 4 D 195/22.NE –.

Die Antragstellerin führte seit mehr als 30 Jahren auf der Grundlage einer ihr gegenüber erfolgten Standplatzzuweisung einen Obst- und Gemüsegroßhandel auf dem von der Antragsgegnerin, der Stadt Düsseldorf, gemäß § 1 der Großmarktsatzung als öffentliche Einrichtung geführten Großmarkt.

Der Rat der Antragsgegnerin beschloss am 1.7.2021 (AUS/051/2021), die öffentliche Einrichtung Großmarkt zum 31.12.2024 aufzulösen. Parallel hierzu beschloss er (AUS/052/2021) die folgende „Änderungssatzung: Aufhebung des § 1 der Großmarktsatzung (Satzung für den Großmarkt Düsseldorf der Landeshauptstadt Düsseldorf vom 17.12.1998)“:

„Artikel I

Die Satzung für den Großmarkt der Landeshauptstadt Düsseldorf (Großmarktsatzung) vom 17.12.1998 wird wie folgt geändert:

§ 1 wird folgender Satz 2 angefügt:

„Satz 1 wird mit Wirkung zum 31.12.2024 aufgehoben.“

Artikel II

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

Mit ihrem Normenkontrollantrag begehrte die Antragstellerin, die Änderungssatzung für unwirksam zu erklären. Die Auflösung des Großmarkts verstoße gegen die aus der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG) abgeleiteten Grundsätze, die das BVerwG in seinem sog. „Weihnachtsmarkturteil“ vom 27.5.2009 – 8 C 10.08 – aufgestellt habe. Der zulässige Antrag hatte keinen Erfolg. Das OVG hat die Revision zugelassen.

Aus den Gründen:

A. Der Normenkontrollantrag ist zulässig. Insbesondere ist der Antrag statthaft (dazu I.), ist die Antragstellerin antragsbefugt (dazu II.) und besteht ein Rechtsschutzbedürfnis der Antragstellerin (dazu III.).

I. Der Antrag ist gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO und §§ 109a, 133 Abs. 3 Satz 2 JustG NRW statthaft. Bei der angegriffenen Änderungssatzung handelt es sich um eine ab dem 1.1.2019 bekannt gemachte, im Rang unter dem Landesgesetz stehende andere Rechtsvorschrift, für deren Überprüfung das Oberverwaltungsgericht in einem Normenkontrollverfahren zuständig ist.

II. Die Antragstellerin ist auch antragsbefugt. Das Normenkontrollverfahren setzt nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO eine Antragsbefugnis voraus. Den Antrag kann jede natürliche oder juristische Person stellen, die geltend macht, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden. An die Geltendmachung einer Rechtsverletzung nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO sind keine höheren Anforderungen zu stellen als an diejenigen nach § 42 Abs. 2 VwGO. Deshalb genügt es, wenn ein Antragsteller hinreichend substantiiert Tatsachen vorträgt, die es zumindest als möglich erscheinen lassen, dass er durch den zur Prüfung gestellten Rechtssatz in einem eigenen subjektiven Recht verletzt wird. Die Antragsbefugnis fehlt daher nur dann, wenn unter Zugrundelegung des Antragsvorbringens Rechte des Antragstellers offensichtlich und eindeutig nach keiner Betrachtungsweise verletzt sein können. Zwischen der angegriffenen Rechtsvorschrift und der behaupteten Rechtsverletzung muss ein Zurechnungszusammenhang bestehen („durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung“). Die geltend gemachte Rechtsverletzung muss also auf die angegriffene Rechtsvorschrift zurückgehen.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 18.3.2021 – 7 CN 1.20 –, BVerwGE 172, 37 = juris, Rn. 10, m. w. N.

Gemessen an diesen Maßstäben ist die Antragstellerin antragsbefugt. Die geltend gemachte Rechtsverletzung geht in dem vorbezeichneten Sinne auf die angegriffene Rechtsvorschrift zurück, weil es zumindest möglich erscheint, dass die Antragstellerin durch die Anwendung der Änderungssatzung in einem eigenen subjektiven Recht verletzt wird. Zwar erfolgt der Betrieb einer kommunalen öffentlichen Einrichtung in Nordrhein-Westfalen allein im öffentlichen Interesse an der Daseinsvorsorge und nicht zumindest auch im subjektiven Interesse Einzelner, die sich von der Allgemeinheit unterscheiden.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 7.2.2020 – 15 B 1533/19 –, juris, 9 f., m. w. N.

Ein subjektives Recht der Antragstellerin ergibt sich hier aber aus der Zuweisung von Standplätzen auf dem Großmarkt vom 6.4.2016, die die Antragstellerin gemäß § 6 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 Großmarktsatzung auch über ihre zunächst bis zum 31.5.2020 befristete Gültigkeitsdauer hinaus dazu berechtigt, Waren auf dem Großmarkt zu verkaufen. Diese unter Widerrufsvorbehalt gestellte Zuweisung könnte schon allein deshalb widerrufen werden können, weil die angegriffene Änderungssatzung einer weiteren Nutzung des zugewiesenen Standplatzes nach dem 1.1.2025 entgegensteht.

Vgl. zu einer Antragsbefugnis in einer derartigen Fallkonstellation: BVerwG, Urteil vom 17.1.2001 – 6 CN 4.00 –, juris, Rn. 14; weitergehend noch zum Nachteilerfordernis nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO a. F.: BVerwG, Beschluss vom 9.11.1979 – 4 N 1.78 u. a. –, BVerwGE 59, 87 = juris, Rn. 36.

Es erscheint zumindest möglich, die Auflösung des Großmarkts zum Ablauf des 31.12.2024, die durch die Änderungssatzung normativ verbindlich geworden ist, als sachlich gerechtfertigten Grund im Sinne des § 6 Abs. 4 Satz 1 Großmarktsatzung zu verstehen, für dessen Fall ein fristgemäßer Widerruf der Zuweisung zum Jahresende nach § 49 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG NRW vorbehalten war. Im Rahmen der Antragsbefugnis genügt dies, ohne dass es hier bereits darauf ankommt, ob die Änderungssatzung für die Entwidmung des Großmarkts tatsächlich erforderlich war oder ob hierfür der einfache Ratsbeschluss gereicht hätte. Jedenfalls wurde

die Änderungssatzung beschlossen, um die Auflösung des Großmarkts zum Ablauf des 31.12.2024 rechtssicher umzusetzen.

III. Schließlich besteht ein Rechtsschutzbedürfnis der Antragstellerin. Liegt die Antragsbefugnis vor, so ist regelmäßig auch das erforderliche Rechtsschutzinteresse gegeben. Mit dem Erfordernis des Vorliegens eines allgemeinen Rechtsschutzinteresses neben der Antragsbefugnis soll nur vermieden werden, dass die Gerichte in eine Normprüfung eintreten müssen, deren Ergebnis für den Antragsteller wertlos ist.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 23.4.2002 – 4 CN 3.01 –,
juris, Rn. 10, m. w. N.

Das ist hier nicht der Fall. Würde sich nur die Antragstellerin allein gegen den Widerruf ihrer Zuweisung richten, könnte sie hiermit zwar ggf. die gerichtliche Aufhebung des Widerrufs ihrer Zuweisung bewirken. Ohne ein paralleles Vorgehen gegen die Änderungssatzung im Wege eines Normenkontrollverfahrens würde aber die Unwirksamkeit der mit der Änderungssatzung bezweckten Auflösung des Großmarkts zum Ablauf des 31.12.2024 nicht gegenüber allen Markthändlern verbindlich festgestellt werden. Hierdurch könnte dem Fortbestand des Großmarkts und damit zugleich der sinnvollen Ausnutzung der Zuweisung der Antragstellerin für den dann im Übrigen als aufgelöst betrachteten Großmarkt die Grundlage entzogen werden.

Der Streitgegenstand der beiden Verfahren ist nicht derselbe: Nur im Normenkontrollverfahren ist Streitgegenstand die Gültigkeit der angegriffenen Norm selbst. Eine dem Antrag stattgebende Entscheidung des Normenkontrollgerichts stellt mit allgemeinverbindlicher Wirkung die Ungültigkeit der angegriffenen Norm fest (vgl. §§ 47 Abs. 5 Sätze 2 und 3, 183 VwGO); daran ist jedes Gericht in einem nachfolgenden Verfahren gebunden. Im Falle einer Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage ist die Frage der Gültigkeit der angegriffenen Norm nicht Streitgegenstand, sondern als eine nur inzident zu prüfende Frage bloßes Element der Begründung der gerichtlichen Entscheidung. In diesem Fall wird weder über die Ungültigkeit oder gar Gültigkeit der angegriffenen Norm allgemeinverbindlich entschieden noch

nimmt die Verneinung oder Bejahung der Gültigkeit der angegriffenen Norm an der Rechtskraft teil.

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 29.1.1992 – 4 NB
22.90 –, juris, Rn. 9.

B. Der Normenkontrollantrag ist jedoch unbegründet. Die angegriffene aktuelle Änderungssatzung ist wirksam und verstößt nicht gegen höherrangiges Recht. Sie ist formell (dazu 1.) und materiell rechtmäßig (dazu 2.).

1. Die Änderungssatzung ist zunächst formell rechtmäßig. Der Rat der Antragsgegnerin war gemäß § 41 Abs. 1 Buchst. f, m GO NRW zuständig für ihren Erlass. Sie wurde zudem nach § 7 Abs. 5 GO NRW i. V. m. § 2 Abs. 3 Bekanntmachungsverordnung ordnungsgemäß ausgefertigt und nach § 7 Abs. 4 und 5 GO NRW i. V. m. § 4 Abs. 1 Nr. 4, § 6 Bekanntmachungsverordnung durch Bereitstellung im Internet öffentlich bekanntgemacht.

2. Die Änderungssatzung ist auch materiell rechtmäßig. Die Antragsgegnerin hält sich mit ihr im Rahmen der durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG gewährleisteten gemeindlichen Befugnis, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Die satzungsrechtlich umgesetzte Auflösungsentscheidung steht insbesondere nicht im Widerspruch zu den rechtlichen Vorgaben aus den §§ 7, 8 Abs. 1 GO NRW [dazu a)] oder aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG [dazu b)]. Sie verstößt auch nicht gegen das rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot [dazu c)].

a) Die mit der Änderungssatzung umgesetzte Auflösungsentscheidung steht nicht im Widerspruch zu den rechtlichen Vorgaben aus den §§ 7, 8 Abs. 1 GO NRW. Zwar handelt es sich bei dem Großmarkt um eine zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zählende, von der Antragsgegnerin als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe geführte öffentliche Einrichtung im Sinne des § 8 Abs. 1 GO NRW. Insbesondere handelt es sich nicht um eine wirtschaftliche Betätigung der Antragsgegnerin im Sinne des § 107 Abs. 1 Satz 3 GO NRW, die den Grenzen für eine wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden nach § 107 GO NRW unterliegt.

Denn ein großstädtischer kommunaler Großmarkt ist als gemeindliche Einrichtung, die der Wirtschaftsförderung dient, nach § 107 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 GO NRW vollständig aus dem Anwendungsbereich der Regelungen über die wirtschaftliche Betätigung von Gemeinden ausgenommen. Seit jeher ist allgemein anerkannt, dass das Veranstellen insbesondere von traditionellen kommunalen Märkten und Messen grundsätzlich eine in den Schutzbereich von Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG fallende freiwillige Selbstverwaltungstätigkeit im Bereich der Daseinsvorsorge darstellt, die Gemeinden als öffentliche Einrichtung durchführen können, sofern ihnen dies nicht (ausnahmsweise) kommunalrechtlich versagt ist.

Vgl. OVG NRW, Beschlüsse vom 15.11.2022 – 4 B 441/22 –, juris, Rn. 24 ff., und vom 29.4.2022 – 4 B 996/21 –, juris, Rn. 56, jeweils m. w. N. und bezogen auf Wochenmärkte.

Eine Pflicht, bestimmte öffentliche Einrichtungen zu schaffen und zu betreiben, folgt allerdings nicht aus der allgemeinen Vorgabe des § 8 Abs. 1 GO NRW, wonach die Gemeinden innerhalb der Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Betreuung ihrer Einwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen schaffen. Das gilt selbst dann, wenn sich hieraus eine über eine reine Aufgabenzuweisung hinausgehende objektiv-rechtliche gemeindliche Pflicht entnehmen ließe.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 30.4.2004 – 15 A 1130/04 –, juris, Rn. 3 f., m. w. N.

Über die Frage, welche der für erforderlich gehaltenen gemeindlichen Einrichtungen, zu deren Betrieb Gemeinden nicht spezialgesetzlich verpflichtet sind (freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben), im Rahmen der jeweiligen gemeindlichen Leistungsfähigkeit letztlich realisiert werden sollen, entscheiden die Gemeinden mit Blick auf die Selbstverwaltungsgarantie jedenfalls in eigener Verantwortung.

Vgl. Wellmann, in: Rehn/Cronauge/von Lenep/Knirsch, GO NRW, Stand: Februar 2023, § 8 Rn. 2; Wansleben, in: Held/Winkel/Wansleben,

Kommunalverfassungsrecht NRW, Stand: Dezember 2022, GO NRW, § 8 Anm. 1; Venherm, in: Kleebaum/Palmen, GO NRW, 3. Aufl. 2018, § 8 Ziffer I. 1.

In der für die Auslegung des Landesrechts maßgeblichen obergerichtlichen Rechtsprechung ist daher geklärt, dass die Gemeinden nach dem Kommunalrecht des Landes bei der Entscheidung über die Schaffung und Beibehaltung einer öffentlichen Einrichtung im Sinne des § 8 Abs. 1 GO NRW in Ausübung ihrer verfassungsrechtlich eingeräumten Selbstverwaltungsgarantie grundsätzlich frei sind, wenn es sich – wie hier – um eine freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe handelt. Sofern keine rechtlich schutzwürdigen Belange Dritter oder sonstigen relevanten öffentlichen Belange zu berücksichtigen sind, unterliegen sie insoweit lediglich dem Willkürverbot.

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 16.9.1975 – 3 A 1279/75 –, NJW 1976, 820, 821, sowie Beschlüsse vom 27.6.2017 – 15 B 664/17 –, juris, Rn. 7 ff., m. w. N., und vom 18.12.1992 – 15 B 4474/92 –, juris, Rn. 4 ff., 6, m. w. N.; ähnlich auch BVerwG, Urteile vom 18.7.1969 – 7 C 56.68 –, BVerwGE 32, 333 = juris, Rn. 37, und vom 21.7.1964 – 1 C 60.61 –, juris, Rn. 63.

Jedenfalls wenn die Einrichtung oder Auflösung einer öffentlichen Einrichtung der Gemeinde durch Satzungsrecht erfolgt – in Nordrhein-Westfalen auf der Grundlage von § 7 GO NRW –, müssen wie bei jeder Normgebung im Rahmen der rechtsstaatlichen Abwägung auch die von der Satzung betroffenen rechtlich schutzwürdigen privaten Interessen und sonstigen relevanten öffentlichen Belange im Ergebnis – nicht aber notwendig auch im Abwägungsvorgang – berücksichtigt sein.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 26.6.2014 – 4 C 3.13 –, BVerwGE 150, 114 = juris, Rn. 24 f., sowie Beschlüsse vom 3.5.1995 – 1 B 222.93 –, Rn. 5, und vom 9.11.1979 – 4 N 1.78 –, BVerwGE 59, 87 = juris, Rn. 38 f.; dazu auch Panzer, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Stand: 43. EL August 2022, § 47 VwGO, Rn. 97 ff., 100.

Es ist nicht ersichtlich, dass die Antragsgegnerin mit ihrer Auflösungsentscheidung diese einfachgesetzlich in den §§ 7, 8 Abs. 1 GO NRW ausgestalteten weiten Handlungsspielräume bei der Auswahl der für erforderlich gehaltenen freiwilligen öffentlichen Einrichtungen überschritten, in beachtlicher Weise berührte schutzwürdige private oder relevante öffentliche Interessen im Ergebnis fehlerhaft abgewogen oder gar willkürlich gehandelt hätte. Die Antragsgegnerin hat in ihrer Beschlussvorlage (AUS/051/2021) unter Berücksichtigung der eingeholten Stellungnahmen,

X. GmbH, Analyse „Großmarkt Düsseldorf – Struktur und Entwicklungspotenziale“, 2015;
Y. Project Management GmbH, „Machbarkeits- und Zustandsanalyse Großmarkt Düsseldorf“, 2015; Z. GmbH, Zwischenbericht zur Bestandsaufnahme und Marktanalyse, 2016,

unter anderem ausgeführt, die Organisationsform der öffentlichen Einrichtung erscheine für den Betrieb eines Großmarkts nicht mehr zeitgemäß und auch nicht mehr finanzierbar. Es bestehe ein enormer Investitionsbedarf in die bestehende Gebäudesubstanz. Der Betrieb des Großmarkts gehe in seiner jetzigen Form mit stetig größeren jährlichen Verlusten einher. Eine Fortführung des Großmarkts sei nur mit einer zukunftsfähigen Neuausrichtung sinnvoll. Aber trotz mehrjähriger Verhandlungen mit den betroffenen Händlern habe keine Einigung über eine solche Neuausrichtung erzielt werden können. Ein Weiterbetrieb als öffentliche Einrichtung sei für die Versorgung der Bürger auch nicht unabdingbar. Der Großmarkt sei für die Bürger nicht zugänglich. Den zum Einkauf auf dem Großmarkt berechtigten Kunden stünden zahlreiche andere Versorgungsmöglichkeiten mit frischem Obst und Gemüse zur Verfügung. Insgesamt sei das Modell eines öffentlich-rechtlich betriebenen Großmarkts in Deutschland nur noch wenig verbreitet. Deutschlandweit gebe es nur noch drei Großmärkte, die öffentlich-rechtlich betrieben seien (Düsseldorf, Köln und München). Die meisten Großmärkte seien privat organisiert. Im Rahmen der mehrjährigen, intensiven Verhandlungen mit den Händlern zum Zwecke der zunächst geplanten Neuausrichtung des Großmarkts sei zudem deutlich geworden, dass es bei einer großen Anzahl von ihnen kein Interesse an einer

Neuausrichtung des Großmarkts gebe, wenn diese mit Investitionen auf ihre Kosten oder höheren Entgelten verbunden sei, und keine einheitliche Zielvorstellung der Händler existiere. Da die Stadt unter diesen Rahmenbedingungen keine Möglichkeit mehr sehe, den Großmarkt zukunftsfähig aufzustellen, sei die Option des dauerhaften Weiterbetriebs nach Abwägung aller Interessen verworfen worden. Die Auflösung des Großmarkts sei mit einer auskömmlichen Frist von über drei Jahren (Enddatum 31.12.2024) verbunden worden, damit die noch auf dem Großmarkt verbliebenen Händler – auch angesichts des langjährigen Bestehens – genügend Vorlauf hätten, neue Betriebsflächen anzumieten, den Betrieb umzusiedeln sowie die hierzu erforderlichen Kosten aufzubringen. Zugleich sei berücksichtigt worden, dass sich die Gefahr von teuren Sanierungen sowie die finanzielle Belastung durch das jährliche Defizit mit jedem Jahr erhöhten. Auch solle das Gelände durch eine Neuausrichtung hin zu Büro- und Gewerbenutzung entwickelt werden und konkrete Planungen würden durch einen zu langen Weiterbetrieb der öffentlichen Einrichtung Großmarkt blockiert.

Diese Annahmen der Antragsgegnerin halten sich im Rahmen ihres grundsätzlich durch die Selbstverwaltungsgarantie eingeräumten und landesrechtlich respektierten Einschätzungsspielraums. Aufgrund anderweitiger Versorgungsmöglichkeiten und hierdurch gewandelter Verhältnisse sehen bundesweit nur noch sehr wenige Großstädte einen Bedarf für kommunale Großmärkte und die Antragsgegnerin hat auch für ihr Gebiet den nicht mehr zwingenden Bedarf sowie die zunehmend höheren öffentlichen Aufwendungen nach entsprechenden tatsächlichen Feststellungen nachvollziehbar zum Anlass für ihre Auflösungsentscheidung genommen. Mit ihrer angesichts der beschriebenen Rahmenbedingungen nach Abwägung aller relevanten Interessen getroffenen Entscheidung, dass der Fortbetrieb des Großmarkts als öffentliche Einrichtung in Düsseldorf nicht auskömmlich finanziert werden könne und mit entsprechend hohem Personalbedarf für die Verwaltung nicht mehr zeitgemäß sei, ist die Antragsgegnerin zudem gerade der einfach-gesetzlichen Vorgabe in § 8 Abs. 1 GO NRW nachgekommen, öffentliche Einrichtungen nur innerhalb der Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit zu schaffen bzw. denklogisch auch nur innerhalb solcher Grenzen fortzuführen. Bei Normgebung bekannte

rechtlich schutzwürdige Belange der auf dem Markt vertretenen Händler hat sie ohne Rechtsfehler bei der Normgebung pauschal berücksichtigt.

Die „Abwicklungsfrist“ von über drei Jahren zur Auflösung des Großmarkts ist trotz seines langjährigen Bestehens und der auf dem Marktgelände von Markthändlern vorgenommenen Investitionen für die verbliebenen Händler ausreichend, um neue Betriebsflächen anzumieten, den Betrieb umzusiedeln sowie die hierzu erforderlichen Kosten aufzubringen oder gegebenenfalls ein neues Geschäftsmodell zu entwickeln, zumal mit jedem weiteren Betriebsjahr für die Gemeinde zusätzliche Verluste drohen und das Risiko zur Wahrung der Verkehrssicherheit erforderlich werdender dringlicher Sanierungsmaßnahmen weiter steigt. Dies gilt vor allem auch, weil es spätestens seit Ende 2014 Diskussionen über die Zukunft des Großmarkts in seiner jetzigen Form, den Abriss und Betrieb eines Neubaus durch eine private Gesellschaft gab, deren Umsetzung gleichfalls zum Abriss des Bestands geführt hätte. Schon danach durften die betroffenen Händler nicht mehr grundsätzlich darauf vertrauen, dass der Großmarkt dauerhaft in seiner jetzigen Form fortbestehen wird. Auch mussten die Händler aufgrund von § 6 Abs. 4 Satz 1 Großmarktsatzung stets mit einem Widerruf der Zulassung und Zuweisung aus einem sachlich gerechtfertigten Grund rechnen. Schließlich war in den nach übereinstimmenden Angaben der Beteiligten im Wesentlichen inhaltsgleichen Standplatzzuweisungen bei Beendigung der Nutzungsverhältnisse eine Entschädigung für Einbauten oder sonstige Wertverbesserungen ausdrücklich ausgeschlossen worden.

Eine rechtliche Notwendigkeit, Belange der Großmarkthändler in weitergehendem Umfang zu berücksichtigen, ist nicht ersichtlich. Grundsätzlich gewährleiten weder Art. 14 Abs. 1 GG noch Art. 12 Abs. 1 GG oder der allgemeine verfassungsrechtliche Vertrauensgrundsatz nach Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 20 Abs. 3 GG einen Bestandsschutz im Hinblick auf den unveränderten Fortbestand der geltenden Rechtslage für die Zukunft und den sich hieraus ergebenden Kundenstamm, Geschäftsumfang oder den sich hieraus ergebenden Erwerbchancen bzw. -möglichkeiten. Besondere Umstände, die ausnahmsweise eine andere Beurteilung rechtfertigten, sind angesichts des bereits aufgeführten fehlenden

Vertrauens in den dauerhaften Erhalt der durch Investitionen entstandenen Einbauten nicht ersichtlich. Das Geschäftsmodell der Großmarkthändler einschließlich der Antragstellerin beruhte auf den von der Antragsgegnerin mit dem Betrieb des Großmarkts als öffentliche Einrichtung geschaffenen besonderen Rahmenbedingungen. Seine Fortführung war damit, nachdem im Einzelfall zur Ausnutzung von Investitionen vertraglich eingeräumte Mindestnutzungszeiten verstrichen waren, von der Weitergeltung der widerruflichen Standplatzzuweisungen sowie letztlich auch von dem rechtlich nicht dauerhaft gesicherten Fortbestand dieser öffentlichen Einrichtung abhängig.

Vgl. ausführlich zum grundrechtlich nicht geschützten Wegfall der rechtlichen Rahmenbedingungen für ein bestimmtes Geschäftsmodell unter Verneinung bereits der Antragsbefugnis: BVerwG, Urteil vom 18.3.2021 – 7 CN 1.20 –, BVerwGE 172, 37 = juris, Rn. 20 ff.

b) Gegen die in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG normierte kommunale Selbstverwaltungsgarantie [hierzu aa)] verstößt die mit der Änderungssatzung umgesetzte Auflösungsentscheidung nicht [hierzu bb)].

aa) Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie gewährleistet den Gemeinden das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Die Gewährleistung kommunaler Selbstverwaltung sichert den Gemeinden einen grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft umfassenden Aufgabenbereich sowie die Befugnis zu eigenverantwortlicher Führung der Geschäfte in diesem Bereich.

Vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 19.11.2002 – 2 BvR 329/97 –, BVerfGE 107, 1 = juris, Rn. 42, m. w. N., und vom 23.11.1988 – 2 BvR 1619/83 u. a. –, BVerfGE 79, 127 = juris, Rn. 41, m. w. N.; BVerwG, Urteile vom 27.5.2009 – 8 C 10.08 –, juris, Rn. 25, m. w. N., und vom 6.4.2005 – 8 CN 1.03 –, juris, Rn. 18, m. w. N.; zu Art. 78 Abs. 2 LV NRW: VerfGH NRW, Urteil vom 23.3.2010 – VerfGH 19/08 –, juris, Rn. 60.

Beide Garantieelemente des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts unterliegen dem Gesetzesvorbehalt des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG. Aufgabenkreis und Organisationsbefugnisse, die den Gemeinden zustehen, werden durch die Vorgaben des Gesetzgebers bestimmt, dem allerdings seinerseits Grenzen gesetzt sind.

Vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 19.11.2002 – 2 BvR 329/97 –, BVerfGE 107, 1 = juris, Rn. 44, m. w. N., und vom 23.11.1988 – 2 BvR 1619/83 u. a. –, BVerfGE 79, 127 = juris, Rn. 40 f.; BVerwG, Urteile vom 23.11.2005 – 8 C 14.04 –, juris, Rn. 17, m. w. N., und vom 6.4.2005 – 8 CN 1.03 –, juris, Rn. 18, m. w. N.; zu Art. 78 Abs. 2 LV NRW: VerFGH NRW, Urteil vom 23.3.2010 – VerFGH 19/08 –, juris, Rn. 61 f.

Zunächst setzt der Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie dem Gesetzgeber eine Grenze; hiernach darf der Wesensgehalt der gemeindlichen Selbstverwaltung nicht ausgehöhlt, die identitätsbestimmenden Merkmale gemeindlicher Selbstverwaltung dürfen weder faktisch noch rechtlich beseitigt werden. Zum Kernbereich des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts in seiner Ausprägung als Recht auf einen grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft umfassenden Aufgabenbereich gehört kein gegenständlich bestimmter oder nach feststehenden Merkmalen bestimmbarer Aufgabenkatalog. Zu ihm gehört aber die Befugnis, sich aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, die nicht durch Gesetz bereits anderen Trägern öffentlicher Verwaltung übertragen sind, ohne besonderen Kompetenztitel anzunehmen („Universalität“ des gemeindlichen Wirkungskreises). Das Recht zur eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte im gegebenen Aufgabenbereich bedeutet allgemein die Freiheit vor staatlicher Reglementierung hinsichtlich der Art und Weise der Aufgabenerledigung. Die Gemeinden sind befugt, für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben Abläufe und Entscheidungszuständigkeiten im Einzelnen festzulegen. Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG verbietet daher Regelungen, die eine eigenständige organisatorische Gestaltungsfähigkeit der Kommunen im Ergebnis ersticken würden.

Vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 19.11.2002 – 2 BvR 329/97 –, BVerfGE 107, 1 = juris, Rn. 45 f., m. w. N., und vom 23.11.1988 – 2 BvR 1619/83 u.

a. –, BVerfGE 79, 127 = juris, Rn. 47 ff. m. w. N.; BVerwG, Urteile vom 27.5.2009 – 8 C 10.08 –, juris, Rn. 27, Halbs. 1, vom 23.11.2005 – 8 C 14.04 –, juris, Rn. 17, m. w. N., und vom 6.4.2005 – 8 CN 1.03 –, juris, Rn. 19, m. w. N.; VerfGH NRW, Urteil vom 23.3.2010 – VerfGH 19/08 –, juris, Rn. 62.

Zum Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden sind vor allem zwei Rechtspositionen zu rechnen: Einmal steht den Gemeinden das Recht zu, hinsichtlich aller Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft, die nicht einem anderen Rechts-träger übertragen worden sind und deren Übernahme nicht durch Gesetz ausgeschlossen ist, in eigener Verantwortung zu entscheiden, „ob“ sie diese Aufgaben als freie (freiwillige) Selbstverwaltungsaufgaben wahrnehmen oder nicht wahrnehmen wollen. Im Falle der Übernahme solcher Aufgaben steht der Gemeinde das Recht zu, in eigener Verantwortung zu entscheiden, „wie“ sie die Aufgaben erfüllen will. Hinsichtlich der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben können der Gemeinde weder hinsichtlich des „Ob“ noch hinsichtlich des „Wie“ Weisungen erteilt werden.

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 2.8.1984 – 3 C 40.81 –, juris, Rn. 98 f.

Außerhalb des Kernbereichs der Selbstverwaltungsgarantie enthält Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG ein verfassungsrechtliches Aufgabenverteilungsprinzip hinsichtlich der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zugunsten der Gemeinden, das der zuständigkeitsverteilende Gesetzgeber zu berücksichtigen hat. Auf diese Weise sichert Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG den Gemeinden einen Aufgabenbereich, der grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft umfasst.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 23.11.1988 – 2 BvR 1619/83 –, BVerfGE 79, 127 = juris, Rn. 56; VerfGH NRW, Urteil vom 23.3.2010 – VerfGH 19/08 –, juris, Rn. 62.

Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaften sind diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifi-

schen Bezug haben, die also den Gemeindeeinwohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der (politischen) Gemeinde betreffen; auf die Verwaltungskraft der Gemeinde kommt es hierfür nicht an. Hat eine Aufgabe keinen oder keinen relevanten örtlichen Charakter, ist der Gesetzgeber in seiner Zuordnung frei und die Aufgabe fällt aus dem Gewährleistungsbereich heraus.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 23.11.1988 – 2 BvR 1619/83 u. a. –, BVerfGE 79, 127 = juris, Rn. 59 und 61; BVerwG, Urteile vom 27.5.2009 – 8 C 10.08 –, juris, Rn. 26, vom 23.11.2005 – 8 C 14.04 –, juris, Rn. 17, m. w. N., und vom 11.11.2004 – 3 C 36.03 –, BVerwGE 122, 157 = juris, Rn. 24, sowie Beschluss vom 24.4.1996 – 7 NB 2.95 –, BVerwGE 101, 99 = juris, Rn. 8.

Nach vielfach und grundsätzlich umstrittener,

vgl. unter anderem: Dietlein, in: Dietlein/Heusch, BeckOK Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen, Stand: 1.3.2023, Systematische Einführung zum Kommunalrecht Deutschlands, Rn. 92, m. w. N.; Ehlers, DVBl. 2009, 1456; Schoch DVBl. 2009, 1533; ders., NVwZ 2016, 257, 260 f.; Winkler JZ 2009, 1169, 1170; Donhauser, NVwZ 2010, 931, 933 f.; Kahl/Weißenberger, LKRZ 2010, 81,

Auffassung des BVerwG sind die Gemeinden infolge der Selbstverwaltungsgarantie nicht nur vor Eingriffen durch den Bund und die Länder in den Kernbestand ihres Aufgabenbereichs geschützt, sondern ergibt sich aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG auch eine Bindung der Gemeinden hinsichtlich der Aufrechterhaltung dieses Kernbestands. Hiernach stehe es nicht im freien Ermessen einer Gemeinde, freiwillige Selbstverwaltungsangelegenheiten zu übernehmen oder sich auch jederzeit wieder dieser Aufgaben zu entledigen, sofern sie sich hierdurch ihrer gemeinwohlorientierten Handlungsspielräume begeben und so den Inhalt der kommunalen Selbstverwaltung durch Abstoßen oder Nichtwahrnehmung ihrer ureigenen Aufgaben aushöhlen würde.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 27.5.2009 – 8 C 10.08 –,
juris, Rn. 27, 29.

bb) Gemessen an diesen Grundsätzen stellt sich die mit der Änderungssatzung umgesetzte Auflösung des Großmarkts zum Ablauf des 31.12.2024 nicht als Verstoß gegen Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG dar. Selbst wenn man der den Gemeinden als Befugnis, sich grundsätzlich aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft ohne besonderen Kompetenztitel anzunehmen, verfassungsrechtlich gewährleisteten Selbstverwaltungsgarantie überhaupt eine nicht gesetzlich ausgeformte gemeindliche Pflicht entnehmen können sollte, wäre die Auflösung des Großmarkts als öffentliche Einrichtung der Antragsgegnerin verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Hierdurch wird weder der Kernbereich der gemeindlichen Selbstverwaltung ausgehöhlt, noch werden identitätsbestimmende Merkmale gemeindlicher Selbstverwaltung oder hierfür erforderliche gemeinwohlorientierte Handlungsspielräume faktisch oder rechtlich beseitigt.

Die Auflösung des von der Antragsgegnerin als freiwillige öffentliche Einrichtung betriebenen Großmarkts zum Ablauf des 31.12.2024 führt nicht dazu, dass sich die Antragsgegnerin ihrer gemeinwohlorientierten Handlungsspielräume begibt und so den Inhalt der kommunalen Selbstverwaltung durch Abstoßen oder Nichtwahrnehmung ihrer ureigenen Aufgaben aushöhlt. Die Auflösung der konkreten öffentlichen Einrichtung des Großmarkts betrifft schon keine identitätsbestimmenden Merkmale gemeindlicher Selbstverwaltung oder hierfür erforderliche gemeinwohlorientierte Handlungsspielräume, also die grundsätzliche Freiheit, sich aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, die nicht durch Gesetz bereits anderen Trägern öffentlicher Verwaltung übertragen sind, ohne besonderen Kompetenztitel anzunehmen. Nicht einmal der gemeindliche Handlungsspielraum, einen Großmarkt als öffentliche Einrichtung zu betreiben, ist eingeschränkt. Denn bei der Auflösung des Großmarkts als öffentliche Einrichtung in Gänze bleibt es der Antragsgegnerin bei einem entsprechenden politischen Willen gerade unbenommen, in Ausübung ihres Selbstverwaltungsrechts in der Zukunft – gegebenenfalls an anderer Stelle – selbst wieder einen Großmarkt als öffentliche Einrichtung neu zu schaffen und zu betreiben. Bei der hier erfolgten gänzlichen Auflösung ist die Antragsgegnerin insbesondere keinerlei Verpflichtungen gegenüber einem Privaten

unterworfen, die sie von der Wiedererrichtung des Großmarkts als öffentliche Einrichtung abhalten könnte.

Vgl. VG Augsburg, Urteil vom 26.9.2011 – Au 7 K 10.1951 –, juris, Rn. 75, bestätigt durch Bay. VGH, Beschluss vom 21.12.2012 – 4 ZB 11.2496 –, juris, Rn. 8 ff.

Der Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie wird mit der freiwilligen Beendigung des Betriebs des kommunalen Großmarkts durch die hierfür in erster Linie zuständige Antragsgegnerin ebenso wenig ausgehöhlt wie es dem Landesgesetzgeber als Hauptadressaten der Selbstverwaltungsgarantie verwehrt wäre, die rechtlichen Rahmenbedingungen in § 107 GO NRW dahingehend zu ändern, dass der Antragsgegnerin die wirtschaftliche Betätigung in Form des Fortbetriebs des Großmarkts bei einer besseren und wirtschaftlicheren Aufgabenerfüllung durch private Dritte nicht einmal mehr gestattet wäre.

Vgl. zur Vereinbarkeit des Landesrechts in Sachsen-Anhalt, das eine § 107 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 GO NRW entsprechende Vorschrift nicht enthält, mit Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG in Bezug auf Wochenmärkte: BVerwG, Beschluss vom 2.1.2006 – 6 B 55.05 –, juris, Rn. 8 ff., 10.

Dadurch, dass die Antragsgegnerin eine zur Unwirtschaftlichkeit führende Änderung der dem ursprünglichen Entschluss zur Errichtung des Großmarkts zugrunde liegenden Verhältnisse zum Anlass genommen hat, diesen aufzulösen, um die hierdurch frei werdenden öffentlichen Sach- und Finanzmittel zur Erfüllung anderer Aufgaben einzusetzen, trägt sie schließlich gerade dem Umstand Rechnung, dass der den Gemeinden zur eigenverantwortlichen Erfüllung überantwortete Aufgabenbereich nicht gegenständlich bestimmt oder nach feststehenden Merkmalen bestimmbar, sondern wandelbar ist, und, dass es zur Verwirklichung der Selbstverwaltungsgarantie entsprechender finanzieller Handlungsspielräume bedarf.

c) Sonstige Verstöße der mit der Änderungssatzung umgesetzten Auflösungsentscheidung gegen höherrangiges Recht sind nicht ersichtlich und von der Antragstellerin auch nicht vorgetragen. Die weiteren Einwände der Antragstellerin, durch das Anfügen eines Satzes 2 in § 1 der Großmarktsatzung statt der vollständigen Aufhebung der Großmarktsatzung verbleibe ein „Regelungstorso“, der die eigentlich zentrale Frage, ob der Großmarkt – in welcher Form auch immer – über den 31.12.2024 hinaus fortbestehen werde, letztlich unbeantwortet lasse, und aus der Formulierung der Änderungssatzung, wonach „Satz 1 (...) mit Wirkung zum 31.12.2024“ aufgehoben werde, lasse sich nicht entnehmen, ob die Widmung des Großmarkts mit Beginn des 31.12.2024 (0:00 Uhr) oder mit Beginn des 1.1.2025 (0:00 Uhr) aufgehoben werde, greifen nicht durch. Hieraus resultiert insbesondere kein Verstoß der Änderungssatzung gegen das rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot.

Durch das Bestimmtheitsgebot ist der Normgeber gehalten, seine Regelungen so bestimmt zu fassen, wie dies nach der Eigenart des zu ordnenden Lebenssachverhalts mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist. Welche Anforderungen an die Bestimmtheit von Rechtsnormen zu stellen sind, richtet sich auch nach der Intensität der durch die Regelung oder auf Grund der Regelung erfolgenden Grundrechtseingriffe. Es reicht aus, wenn sich im Wege der Auslegung der einschlägigen Bestimmung mit Hilfe der anerkannten Auslegungsregeln – Wortlaut, Historie, Sinn und Zweck der Norm sowie ihr systematischer Zusammenhang –,

vgl. BVerwG, Urteile vom 24.1.2019 – 3 C 7.17 –, BVerwGE 164, 253 = juris, Rn. 16, und vom 21.6.2017 – 6 C 3.16 –, BVerwGE 159, 148 = juris, Rn. 24,

feststellen lässt, ob die tatsächlichen Voraussetzungen für die in der Rechtsnorm ausgesprochene Rechtsfolge vorliegen.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 7.3.2017 – 1 BvR 1314/12 –, BVerfGE 145, 20 = juris, Rn. 125, m. w. N.

Nach diesen Maßstäben lässt sich angesichts der aufeinanderfolgenden Beschlüsse zur Auflösung des Großmarkts (AUS/051/2021) und zur Änderungssatzung (AUS/052/2021) in der Ratssitzung am 1.7.2021 sowie der jeweiligen Beschlussvorlagen ohne Weiteres durch Auslegung ermitteln, dass der Großmarkt ersatzlos aufgelöst werden und die öffentliche Einrichtung hierfür entwidmet werden sollte, der Großmarkt danach also weder als öffentliche Einrichtung noch anderweitig fortbestehen soll. Eine vollständige Aufhebung der Großmarktsatzung zu einem späteren Zeitpunkt zur Beseitigung eines rechtlich dann gar nicht mehr relevanten „Regelungstorsos“ kann die Antragstellerin noch vornehmen.

Ebenso lässt sich nach diesen Maßstäben – auch ohne Rückgriff auf die Formulierung in dem an die Antragstellerin gerichteten Widerrufsbescheid „zum Ablauf des 31.12.2024“ – ohne Weiteres ermitteln, dass der Großmarkt zum Ablauf des 31.12.2024 aufgelöst werden soll. Denn in der Beschlussvorlage zur Auflösung des Großmarkts (AUS/051/2021) heißt es zur Bemessung der Frist, die zweite Option zur Auflösung des Großmarkts solle mit einer auskömmlichen Frist von über drei Jahren „(Enddatum 31.12.2024)“ verbunden werden, wodurch der Großmarkt am 31.12.2024 selbst, dem Enddatum, noch als öffentliche Einrichtung fortbestehen soll. Hierfür spricht auch – wie die Antragstellerin selbst einräumt –, dass hierdurch die Auflösung mit dem Jahres-, Quartals- bzw. Monatsende zusammenfällt, was insbesondere bei längeren Fristen der gängigen Praxis bei der Beendigung von Nutzungsverhältnissen im Geschäftsverkehr entspricht. Angesichts der von der Antragsgegnerin im Juli 2021, also mit mehr als drei Jahren Vorlaufzeit, angestellten Überlegungen zur Bemessung der Abwicklungsfrist würde es zudem schlicht keinen Sinn machen, den Großmarkt exakt einen Tag vor einem solchen im Geschäftsverkehr im Übrigen üblichen Beendigungszeitpunkt aufzulösen. Auch die Antragsgegnerin hat die Regelung in diesem Sinne verstanden, als sie hierauf beruhende Widerrufsentscheidungen, unter anderem an die Antragstellerin, abgefasst hat. Selbst wenn man im Hinblick auf den Normtext, der für sich genommen eine um einen Tag frühere Auflösung des Markts nahelegen könnte, gleichwohl von einer verbleibenden Unklarheit oder gar Widersprüchlichkeit ausginge, wäre im Wege der Auslegung von einer Aufhebung erst zum Ablauf des 31.12.2024 auszugehen. In dieser Auslegung ist die Bestimmung trotz etwaiger Unklarhei-

ten jedenfalls vom Regelungswillen des Normgebers und auch vom Normtext noch gedeckt. Dabei bleibt zum einen der Bezug zu dem in der Vorschrift genannten Auflösungsdatum erhalten. Zum anderen ist hinsichtlich der Frage, ob Beginn oder Ende dieses Tages gemeint sein sollte, nach dem erkennbaren Regelungswillen von einer ungenauen Formulierung oder allenfalls von einem bloßen Redaktionsversehen auszugehen, indem versäumt worden ist, ausdrücklich und unmissverständlich auf das Ende des Tages abzustellen. Durch die danach naheliegende geltungserhaltende Auslegung wird eine – allenfalls auf einem Redaktionsversehen beruhende – etwaige Nichtigkeitsfolge vermieden und der Wille des Normgebers der Sache nach zweifelsfrei verwirklicht.

Die Revision ist wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache zuzulassen (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO). Auch wenn der Inhalt der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG in der Rechtsprechung des BVerfG und des BVerwG grundsätzlich geklärt ist, zeigt der Verlauf dieses sowie des beigezogenen Verfahrens 4 A 2078/22 anschaulich, dass das Urteil des BVerwG vom 27.5.2009 – 8 C 10.08 – weitreichende entscheidungserhebliche Zweifelsfragen dazu aufgeworfen hat, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang sich aus der Selbstverwaltungsgarantie eine Pflicht der Gemeinden zur Fortführung bestimmter freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben ergibt. Es bedarf zumindest der Klarstellung des BVerwG, ob der Senat – sofern an den im Jahr 2009 neu entwickelten höchstrichterlichen Grundsätzen festgehalten werden soll – insoweit von einem bundesrechtlich zutreffenden Verständnis ausgegangen ist. Nach Einschätzung des Senats ist zur Bestimmung höchstrichterlich geklärter Grundsätze nicht entscheidend, ob diese Grundsätze im Einzelfall zutreffend angewendet worden sind. Demgegenüber sind in der Literatur und in Teilen der Rechtsprechung der Entscheidung – insbesondere auf der Grundlage einzelfallbezogener Ausführungen – weithin deutlich weiterreichende allgemeingültige Maßgaben entnommen worden als der Senat dies mit Blick auf die Rechtsprechungstradition für richtig hält, in der sich die allgemeinen Ausführungen des BVerwG halten.