



Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

5 V 2211/20

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

– Antragstellerin –

Prozessbevollmächtigte:

[REDACTED]
[REDACTED]

g e g e n

die Stadtgemeinde Bremen, vertreten durch den Senator für Inneres,
Contrescarpe 22 - 24, 28203 Bremen

– Antragsgegnerin –

Prozessbevollmächtigte:

[REDACTED]
[REDACTED]

hat das Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 5. Kammer - durch Richterinnen Dr. Jörgensen, Richter Dr. Sieweke und Richter Lange am 16. Oktober 2020 beschlossen:

Der Antrag wird abgelehnt.

Die Antragstellerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Der Streitwert wird auf 5.000 Euro festgesetzt.

Gründe

I. Die Antragstellerin wendet sich gegen den Widerruf der Zulassung des „Freipaaks“ in Bremen.

Die Antragstellerin ist eine Veranstaltungsgesellschaft, deren Gesellschafter Schaustellerunternehmen sind. Mit Bescheid des Ordnungsamtes der Antragsgegnerin vom 23.09.2020 wurde der Antragstellerin die jederzeit widerrufliche „Zulassung“ erteilt, in der Zeit vom 02.10.2020 bis zum 01.11.2020 auf der Bürgerweide in Bremen einen temporären Freizeitpark mit maximal 6.000 gleichzeitig auf dem Gelände anwesenden Besucherinnen und Besuchern durchzuführen. Bestandteil der Zulassung ist das von der Antragstellerin vorgelegte Schutz- und Hygienekonzept vom 21.09.2020 (Ziffer 3 des Bescheids). Die Zulassung erging darüber hinaus unter verschiedenen Sicherheits- und Hygieneauflagen zur Reduzierung des Infektionsrisikos durch das Coronavirus SARS-CoV-2. In Ziffer 10. des Bescheids behielt sich das Ordnungsamt den Widerruf der Zulassung für den Fall vor, dass die Auflagen nicht wirksam umgesetzt werden oder die Entwicklung des Infektionsgeschehens einer Durchführung der Veranstaltung unter den gemäß § 2 Absatz 5 der 17. Coronaverordnung abweichend genehmigten Bedingungen entgegensteht. Mit weiterem Bescheid vom 01.10.2020 wurde die Zulassung vom 23.09.2020 dahingehend widerrufen, dass nur noch die Anzahl von 3.000 gleichzeitig auf dem Gelände anwesenden Besucherinnen und Besuchern gestattet wird und die Anzahl von 3.000 Besucherinnen und Besuchern zu keiner Zeit überschritten werden darf.

Mit Bescheid vom 06.10.2020 widerrief das Ordnungsamt die am 23.09.2020 erteilte Zulassung und ordnete die sofortige Vollziehung des Widerrufs an. Der Widerruf ergehe gemäß § 49 Abs. 2 Nr. 1, 3 und 5 BremVwVfG vor dem Hintergrund drastisch steigender Infektionszahlen in der Stadtgemeinde Bremen und insgesamt im Bundesgebiet. Seit dem Zeitpunkt der Zulassung seien die Infektionszahlen in der Stadt Bremen im bundesweiten Vergleich überdurchschnittlich schnell angestiegen. Die 7-Tagesinzidenz überschreite mit 57 den Schwellenwert aus den Beschlüssen der Ministerpräsidentenkonferenz. Der Widerruf stelle im Kontext der übrigen Maßnahmen zur Kontaktreduzierung ein wirksames und angemessenes Vorgehen dar, um das Ziel einer Entschleunigung und Unterbrechung der Infektionsketten zu erreichen. Angesichts des bekanntermaßen variierenden Krankheitsverlaufs, welcher auch bei erkrankten und mit dem Coronavirus belasteten Personen nicht immer mit dem Auftreten von Krankheitssymptomen verbunden sei, steige die Gefahr, dass unerkannt erkrankte Personen an solchen großen Veranstaltungen teilnähmen und dort als sogenannte Superspreader das Virus an andere Personen weitergäben, diese das Virus in der Folge auch abseits der Teilnahme als Besucher des

„Freipaaks“ verbreiteten und somit als Multiplikatoren wirkten. Der Widerruf sei erforderlich, um den gestiegenen Infektionsgefahren wirksam zu begegnen. Er sei geeignet, da aufgrund der exponentiell wieder ansteigenden Fallzahlen eine Großveranstaltung mit bis zu 3.000 Teilnehmenden auf dem Veranstaltungsgelände derzeit nicht mehr zu verantworten sei. Ein milderer Mittel existiere nicht, eine bloße weitere Reduzierung der maximal zulässigen Teilnehmendenzahl reiche nicht aus, um einer weiteren Ausbreitung des Coronavirus auf dem Veranstaltungsgelände wirksam zu begegnen.

Dagegen legte die Antragstellerin am 11.10.2020 Widerspruch ein. Der Widerruf sei unverhältnismäßig. Eine Anpassung des Hygienekonzepts komme als milderer Mittel in Betracht. In Parks, auf Spielplätzen, in Schulen, Einzelhandelsgeschäften und gastronomischen Einrichtungen befänden sich mehr Menschen auf kleinerem Raum. Der Widerruf verstoße auch gegen Art. 3 GG. Die Gastronomie, die die Nähe von Menschen zueinander besonders unter Alkoholkonsum durchaus fördere, dürfe weiterhin in großer Zahl Gäste bewirten und Alkohol bis 23.00 Uhr ausschenken, wobei die Gäste keinen Mund-Nasen-Schutz tragen müssten. Der Einzelhandel bleibe uneingeschränkt geöffnet, am 01.11.2020 solle sogar an dem verkaufsoffenen Sonntag festgehalten werden. Feiern seien weiterhin – bis 23.00 Uhr sogar mit Alkohol – möglich, ohne dass es Sicherheits- und Hygienekonzepte oder eine kontrollierbare Beschränkung der Teilnehmer gäbe. Sie verfüge hingegen über ein einzigartiges Hygienekonzept. Eine Kontaktnachverfolgung sei bisher nicht erforderlich geworden. Der „Freipaak“ finde unter freiem Himmel statt, was eine Infektion unwahrscheinlich mache. Angesichts der Größe der Fläche verteilten sich die Besucher sehr gut. Das Veranstaltungsverbot in der Coronaverordnung verstoße gegen Art. 80 Abs. 2 GG und den Gesetzesvorbehalt. Ihre Gesellschafter hätten aufgrund der Einschränkungen durch die Corona-Pandemie weitgehend keine Einnahmen.

Die Antragstellerin hat am 12.10.2020 beim Verwaltungsgericht um vorläufigen Rechtsschutz nachgesucht. Sie wiederholt ihr Vorbringen aus dem Widerspruchsverfahren. Das Infektionsrisiko bei dem Besuch des „Freipaaks“ sei minimal. Es stehe ausreichend Platz zur Einhaltung der Abstandsregeln zur Verfügung. Die Schaustellerbetriebe hätten seit Monaten kein Einkommen und nunmehr Kosten durch die Teilnahme am „Freipaak“. Im Umland gelegene Freizeitparks dürften öffnen. Ein milderer Mittel als der Widerruf, der allerdings auch gar nicht notwendig sei, sei nicht gesucht worden. Die hohen Infektionszahlen rührten von Großfeiern mit Alkohol her. Das Veranstaltungsverbot beruhe nicht auf einer verfassungsrechtlich tragbaren Grundlage und verstoße gegen das Wesentlichkeitsprinzip. Gerade auch die Festlegung eines Inzidenzwertes fehle im Ermächtigungsgesetz. Der Widerruf greife daher rechtswidrig in ihre Rechte aus Art. 12 und 14 GG ein. Ihr Gewerbebetrieb werde nicht nur beschränkt,

sondern stillgelegt. Zudem sei sie bereits keine Veranstaltung i.S.d. § 2 Achtzehnte Coronaverordnung, sondern ein Freizeitpark. Die Antragstellerin hat die Besucherzahlen bis zur Schließung des „Freipaaks“ vorgelegt.

Sie beantragt,

die aufschiebende Wirkung ihres Widerspruchs vom 11.10.2020 gegen den zum Aktenzeichen 057-10-IFSG erlassenen Bescheid des Ordnungsamts vom 6.10.2020 zum Widerruf der Zulassung einer Veranstaltung zur Durchführung eines temporären Freizeitparks nach Schaustellerart („Freipaak“) wiederherzustellen.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Sie trägt ergänzend zu den Gründen des Widerrufs vor, die Coronaverordnung finde in § 32 Satz 1 und 2 i.V.m. § 28 Absatz 1 Satz 1 IfSG eine hinreichende gesetzliche Grundlage. Gemäß § 2 Abs. 5 der 18. Coronaverordnung könnten Veranstaltungen, soweit die Obergrenze für die Teilnahme von Personen nach Absatz 2 oder 3 überschritten werden solle, von den Ortspolizeibehörden unabhängig von der Anzahl der Teilnehmenden zugelassen werden, soweit die Veranstalterin oder der Veranstalter ein geeignetes Schutz- und Hygienekonzept vorlegten. Die Zulassung sei mit dem Vorbehalt des Widerrufs in Bezug auf die Entwicklung des Infektionsgeschehens zu versehen. Sowohl die Entscheidung über die Zulassung als auch über den Widerruf der Zulassung stehe im Ermessen des Ordnungsamtes der Antragsgegnerin. Der angegriffene Widerruf trage dem Umstand Rechnung, dass das Infektionsgeschehen in der Stadtgemeinde Bremen seit dem Tag der Zulassung des „Freipaaks“ eine drastische Entwicklung genommen habe. Die Neuinfektionen stiegen wieder exponentiell an, sodass die Anzahl der Neuinfektionen den Höchststand seit Anbeginn der Pandemie überschritten habe. Mit der Zulassung des „Freipaaks“ gehe unvermeidlich die Bildung größerer Menschenansammlungen einher. Insbesondere bestehe eine hohe Wahrscheinlichkeit dafür, dass es aufgrund der Anziehungskraft bestimmter Attraktionen, beispielsweise bei Kindern, und der überregionalen Attraktivität der Veranstaltung auch beim Einlass in den „Freipaak“ zu größeren Besucheransammlungen komme, die immer auch mit einer erhöhten Infektionsgefahr einhergingen. Dieser Infektionsgefahr könne angesichts der sehr hohen Infektionszahlen auch nicht durch das von der Antragstellerin vorgelegte Hygienekonzept begegnet werden. Dieses basiere auf der Voraussetzung, dass der 7-Tage-Inzidenzwert innerhalb der Stadtgemeinde Bremen stabil unter 50 liege. Bei einem Infektionsgeschehen, das eine geringe Zahl an Neuinfektionen aufweise, die zudem bestimmten Risikobereichen zugeordnet und schnell isoliert werden könnten und damit eher beherrschbar seien, dürften

geringere Anforderungen an ein Schutz- und Hygienekonzept gestellt werden als bei einem Infektionsgeschehen, das außer Kontrolle zu geraten drohe. In der Stadt Bremen herrsche aktuell eine schwerwiegende infektiologische Lage mit stetig steigenden Fallzahlen und einer 7-Tage-Inzidenz von 82,8 Fällen pro 100.000 Einwohner (Stand: 13.10.2020, 0:00, Quelle: Robert Koch-Institut). Menschenansammlungen jeglicher Art seien aktuell zu vermeiden. Für die Eindämmung der Pandemie sei die Beschränkung der Teilnehmerzahlen bei entsprechenden Veranstaltungen die aktuell letzte Möglichkeit, eine Verbreitung von SARS-CoV-2 und eine Überlastung des Gesundheitssystems zu vermeiden. Durch den Widerruf der Zulassung werde das Risiko von Ansteckungen und damit die weitere Verbreitung des Virus verhindert. Soweit die Antragstellerin auf die Öffnungen von Freizeitparks in anderen Bundesländern verweise, sei je nach Bundesland ein anderes Infektionsgeschehen zu beurteilen. Entgegen der 17. Coronaverordnung, auf deren Grundlage die seinerzeitige Ausnahme genehmigt worden sei, bestehe nunmehr eine Verpflichtung („soll“) der Ortspolizeibehörden, bei Überschreitung des Inzidenzwertes von 50 durch eine Allgemeinverfügung Veranstaltungen unter freiem Himmel mit mehr als 100 Personen zu untersagen.

II.

1. Der Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs vom 11.10.2020 gegen den Widerrufsbescheid vom 06.10.2020 wird dahingehend ausgelegt, dass es sich um einen Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs nach § 80 Abs. 5 Satz 1 Alt. 1 VwGO handelt. Der Widerruf der Zulassung des „Freipaaks“, die gemäß § 2 Abs. 5 Siebzehnte Coronaverordnung vom 15.09.2020 (BremGBI. S. 925) als Ausnahme von dem in § 2 Abs. 3 und Abs. 4 Siebzehnte Coronaverordnung normierten Verbot von Veranstaltungen und sonstigen Zusammenkünften unter freiem Himmel mit mehr als 400 gleichzeitig anwesenden Personen und dem Verbot von Großveranstaltungen bis zum 31.12.2020 genehmigt worden ist, unterfällt als „actus contrarius“ zur Zulassung ebenfalls dem gesetzlichen Ausschluss der aufschiebenden Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage nach § 28 Abs. 3 i.V.m. § 16 Abs. 8 IfSG. Mit dem Widerruf der Zulassung erlangen die Einschränkungen von Veranstaltungen nach § 2 Abs. 1 bis 4 Siebzehnte Coronaverordnung als Maßnahmen nach § 28 Abs. 1 Satz 2, Abs. 3 IfSG wieder ihre Geltung. Dass in dem Widerrufsbescheid (offensichtlich vorsorglich) der Sofortvollzug angeordnet worden ist, ist insoweit unschädlich.

2. Der so ausgelegte Antrag ist zulässig, hat aber in der Sache keinen Erfolg. Die im Rahmen des Antrags nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO vorzunehmende Interessenabwägung fällt zulasten der Antragstellerin aus. Das öffentliche

Vollzugsinteresse überwiegt das private Interesse der Antragstellerin, vorläufig den „Freipaak“ weiterbetreiben zu dürfen. Der angegriffene Widerrufsbescheid vom 06.10.2020 erweist sich bei der im vorliegenden Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes allein möglichen und gebotenen summarischen Prüfung als voraussichtlich rechtmäßig.

Der Widerruf findet seine Rechtsgrundlage in § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BremVwVfG i.V.m. § 2 Abs. 5 Satz 3 Siebzehnte Coronaverordnung und dem in dem Zulassungsbescheid vom 23.09.2020 enthaltenen Widerrufsvorbehalt. Nach § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BremVwVfG darf ein rechtmäßiger begünstigender Verwaltungsakt, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, ganz oder teilweise mit Wirkung für die Zukunft nur widerrufen werden, wenn der Widerruf durch Rechtsvorschrift zugelassen oder im Verwaltungsakt vorbehalten ist. „Rechtsvorschriften“ i.S.d. § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BremVwVfG können auch Rechtsverordnungen sein (Stelkens/Bonk/Sachs/Sachs, 9. Aufl. 2018, VwVfG § 49 Rn. 43a). Die Coronaverordnung einschließlich ihrer Regelungen über die Zulassung von Veranstaltungen findet in §§ 32 Satz 1 und 2, 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG eine hinreichende gesetzliche Grundlage. Die Verordnungsermächtigung ist mit höherrangigem Recht vereinbar, sie beachtet insbesondere die Vorgaben von Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG und des Parlamentsvorbehalts (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 31.07.2020 – 1 B 200/20 –; HmbOVG, Beschl. v. 20.08.2020 – 5 Bs 114/20 –, juris Rn. 8).

Die Zulassung des „Freipaaks“ vom 23.09.2020 war entsprechend der Regelung in § 2 Abs. 5 Satz 3 Siebzehnte Coronaverordnung mit einem Widerrufsvorbehalt versehen. § 2 Abs. 5 Satz 3 Siebzehnte Coronaverordnung bestimmt, dass eine Zulassung nach Satz 1 (Zulassung abweichend von den Obergrenzen für Teilnehmerzahlen und unabhängig von der Anzahl der Teilnehmenden bei Vorlage eines geeigneten Schutz- und Hygienekonzepts) mit dem Vorbehalt des Widerrufs in Bezug auf die Entwicklung des Infektionsgeschehens versehen werden muss. Auch wenn einem Verwaltungsakt ein wirksamer Widerrufsvorbehalt beigelegt ist, kann er nicht ohne Weiteres und frei widerrufen werden. Vielmehr muss der Widerrufsvorbehalt durch zulässige gesetzgeberische Ziele gerechtfertigt sein. Er muss sich im Rahmen der Zwecke der gesetzlichen Ermächtigung halten und von einem sachlichen Grund getragen sein (Kopp/Ramsauer, VwVfG, 15. Aufl., § 49 Rn. 34; VG Hannover, Beschl. v. 08.04.2019 – 5 B 7642/18 –, juris Rn. 18). Enthält der Widerrufsvorbehalt keine besonderen Voraussetzungen, ist sein Inhalt durch Auslegung zu ermitteln (NK-VwVfG/Joachim Suerbaum, VwVfG, 2. Aufl. 2019, § 49 Rn. 78; Stelkens/Bonk/Sachs/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 49 Rn. 42).

Die Antragsgegnerin hat den Widerruf auf sachliche, sich aus dem Zweck der Coronaverordnung ergebende Gründe gestützt. Der in § 2 Abs. 5 Satz 3 Siebzehnte Coronaverordnung zwingend vorgesehene Widerrufsvorbehalt („muss“) dient dazu, die ausnahmsweise Zulassung von Veranstaltungen abweichend von den Obergrenzen für Teilnehmerzahlen von 250, 400 bzw. 1000 Teilnehmenden dann rückgängig zu machen, wenn sich das Infektionsgeschehen im Vergleich zu dem Zeitpunkt der Zulassung verändert bzw. verschlechtert. Damit wird der Antragsgegnerin ermöglicht, unverzüglich und ohne Zeitverlust auf Änderungen des Infektionsgeschehens zu reagieren. Dies hängt nicht davon ab, ob dem Hygienekonzept der Antragstellerin ein 7-Tages-Inzidenzwert von unter 50 immanent war oder nicht. Eine diesbezügliche Einschränkung lässt sich dem Widerrufsvorbehalt nicht entnehmen. Die genannten Grenzen der Widerrufsermächtigung hat die Antragsgegnerin bei der Ausübung ihres Ermessens berücksichtigt. Sie hat auf die in der Stadtgemeinde Bremen exponentiell wachsenden Infektionszahlen und die inzwischen erfolgte Überschreitung des durch den Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz festgelegten Schwellenwerts der 7-Tages-Inzidenz von 50 verwiesen, der weitere Maßnahmen zur Kontaktreduzierung und damit zur Entschleunigung und Unterbrechung der Infektionsketten erfordere. Die Differenz zwischen der 7-Tages-Inzidenz zum Zeitpunkt der Zulassung am 23.09.2020 und zum Zeitpunkt des Widerrufs ist signifikant. Der 7-Tages-Inzidenzwert ist seitdem weiter gestiegen.

Die Antragstellerin kann sich nunmehr auch nicht darauf berufen, dass der „Freizeitpaak“ gar keine „Veranstaltung“ sei. Die Coronaverordnung enthält keine Definition des Begriffs der Veranstaltung. Nach dem allgemeinen Begriffsverständnis handelt es sich bei einer Veranstaltung um das Organisieren eines zeitlich begrenzten Ereignisses, an welchem eine Gruppe von Personen teilnimmt (VG Aachen, Beschl. v. 08.06.2020 – 7 L 366/20 –, juris Rn. 25). In der obergerichtlichen Rechtsprechung wird als Veranstaltung ein zeitlich begrenztes und geplantes Ereignis mit einem definierten Zweck und einem Programm in der abgegrenzten Verantwortung einer Person oder Institution, an dem eine Gruppe von Menschen teilnimmt, verstanden (BayVGH, Beschl. v. 08.06.2020 – 20 NE 20.1316 –, juris Rn. 24). Dass die Coronaverordnung im infektionsschutzrechtlichen Sinne von einem weiten Veranstaltungsbegriff ausgeht, ergibt sich daraus, dass sie neben Veranstaltungen auch „sonstige Zusammenkünfte“ benennt. Danach handelt es sich bei dem von vorneherein befristeten „Freipaak“ um eine Veranstaltung oder sonstige Zusammenkunft i.S.d. § 2 der Siebzehnten bzw. Achtzehnten Coronaverordnung. Als solche ist er auch ausnahmsweise nach § 2 Abs. 5 Siebzehnte Coronaverordnung genehmigt worden.

Die Antragsgegnerin hat auch im Übrigen das ihr zustehende Widerrufsermessen fehlerfrei ausgeübt. Die gerichtliche Kontrolle einer behördlichen Ermessensentscheidung beschränkt sich gemäß § 114 Satz 1 VwGO darauf, anhand derjenigen Erwägungen, die die Behörde tatsächlich angestellt hat, zu prüfen, ob die Verwaltung den ihr eingeräumten Ermessensspielraum ausgeschöpft hat, ob sie die gesetzlichen Grenzen der Ermessensbetätigung überschritten hat und ob sie die nach dem Zweck der Ermessensermächtigung für die Entscheidung relevanten Gesichtspunkte bei ihrer Entscheidung berücksichtigt hat. Zu den Erwägungen der Behörde zählen auch in Einklang mit § 114 Satz 2 VwGO nachgeschobene Gründe (BVerwG, Urt. v. 11.05.2016 – 10 C 8/15 –, juris Rn. 13). Die Ermessenserwägungen der Antragsgegnerin tragen den angegriffenen Widerruf.

Die Antragsgegnerin hat ausgeführt, dass das Infektionsgeschehen in der Stadtgemeinde Bremen seit dem Tag der Zulassungsentscheidung eine drastische Entwicklung genommen habe und die Neuinfektionen wieder exponentiell anstiegen. Die 7-Tagesinzidenz überschreite mit 57 den Schwellenwert aus den Beschlüssen der Ministerpräsidentenkonferenz. Es bestehe eine hohe Wahrscheinlichkeit dafür, dass es zu größeren Besucheransammlungen kommen könne. Eine Gefahr gehe insbesondere von unerkannt erkrankten Personen aus. Der Widerruf stelle im Kontext der übrigen Maßnahmen zur Kontaktreduzierung ein wirksames und angemessenes Vorgehen dar, um das Ziel einer Entschleunigung und Unterbrechung der Infektionsketten zu erreichen. Es seien weitreichende effektive Maßnahmen notwendig, um im Interesse der Bevölkerung und des Gesundheitsschutzes die dauerhafte Aufrechterhaltung des Gesundheitssystems in der Stadtgemeinde Bremen sicherzustellen. In der Antragserwiderung hat die Antragsgegnerin darauf hingewiesen, dass die schwerwiegende infektiologische Lage mit stetig steigenden Fallzahlen und einer 7-Tage-Inzidenz von 82,8 Fällen pro 100.000 Einwohner anhalte, sodass Menschenansammlungen jeglicher Art aktuell zu vermeiden seien. Die Antragsgegnerin hat damit dem Schutz von Leib und Leben einer Vielzahl möglicher Betroffener und der Erhaltung der Leistungsfähigkeit des Gesundheitssystems Deutschlands einen hohen Stellenwert eingeräumt. Dabei hat sie berücksichtigt, dass die Zulassung als Ausnahmegenehmigung erteilt worden und mit einem Widerrufsvorbehalt versehen war. Damit hat sie dem Umstand Rechnung getragen, dass ein Widerrufsvorbehalt nach § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BremVwVfG schon das Entstehen von Vertrauen auf Seiten des Adressaten des Verwaltungsakts verhindert (BVerwG, Urt. v. 12.09.2019 – 8 C 7/18 –, juris Rn. 18).

Die Ermessensausübung der Antragsgegnerin führt auch nicht zu einer nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlung der Antragstellerin, insbesondere gegenüber

Einzelhandelsgeschäften und gastronomischen Einrichtungen. Unabhängig davon, dass sich die Situation der Antragstellerin bereits dadurch von Einzelhandelsgeschäften und gastronomischen Einrichtungen unterscheidet, dass sie die Zulassung zum „Freipaak“ nur unter einem das Entstehen von Vertrauen hindernden oder jedenfalls einschränkenden Widerrufsvorbehalt erhalten hat, ist eine Ungleichbehandlung auch grundsätzlich nicht zu erkennen. Angesichts der steigenden Infektionszahlen und eines inzwischen weit über den Schwellenwert liegenden Inzidenzwertes hat sich die Antragsgegnerin zu weitreichenden Maßnahmen entschieden. Es ist angesichts der immensen wirtschaftlichen Bedeutung des stationären Einzelhandels sachlich gerechtfertigt, wenn die Antragsgegnerin vor einer erneuten (flächendeckenden) Schließung von Einzelhandelsgeschäften zunächst Veranstaltungen, die durch die Zusammenkunft einer Vielzahl von Personen geprägt sind, in den Blick nimmt und beobachtet, ob die ergriffenen Maßnahmen Wirksamkeit entfalten und ein weiterer Anstieg der Infektionszahlen gestoppt wird. Es ist nicht zu beanstanden, wenn sie weiterhin bzw. erneut situationsabhängig ein abgestuftes Vorgehen wählt und den Einkaufs- und Versorgungsbedürfnissen der Bevölkerung gegenüber deren Freizeitbedürfnissen ein höheres Gewicht beimisst. Zu berücksichtigen sind ferner ggf. politisch in Betracht zu ziehende wirtschaftliche Unterstützungsprogramme, die gegenüber einem begrenzten Kreis Betroffener leichter zu realisieren sein dürften.

Hinsichtlich der Gastronomie liegt eine Ungleichbehandlung bereits deshalb nicht vor, weil sich in der Regel nicht zeitgleich über 100 Gäste gleichzeitig im Restaurant aufhalten (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 10.10.2020 – 1 B 315/20 -) und sich im Falle des Bekanntwerdens einer Infektion allein aufgrund der geringeren Gästezahl Infektionsketten ungleich einfacher nachvollziehen lassen. Sollte hingegen nach dem Besuch des „Freipaaks“ ein Infektionsfall bekannt werden, beträfe die Kontaktnachverfolgung eine sehr hohe Zahl an Personen und wegen Überschneidungen von gleichzeitigen Anwesenheitszeiten ggf. auch über 3000 Personen. Nicht zuletzt sind auch gegenüber gastronomischen Betrieben drastische einschränkende Maßnahmen ergriffen worden, die im Zusammenwirken mit den anderen Maßnahmen zur Unterbrechung der Infektionsketten beitragen sollen.

Entgegen der Auffassung der Antragstellerin sind auch Feiern nicht unbegrenzt möglich und (derzeit) in öffentlichen und angemieteten Räumen nur mit höchstens 25 teilnehmenden Personen erlaubt (vgl. Ziffer 1. der Allgemeinverfügung zur Beschränkung privater Feierlichkeiten und sonstiger Veranstaltungen vom 08.10.2020).

Der Widerruf ist auch nicht unverhältnismäßig. Wie jede andere Einschränkung der Berufsfreiheit darf er nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und das

Übermaßverbot verstoßen (BVerwG, Urt. v. 16.09.1975 – I C 44.74 –, BVerwGE 49, 160-169, juris Rn. 22).

Die Schließung des „Freipaaks“ und die dadurch bewirkte Unterbindung der physischen Kontakte zwischen Menschen ist im Zusammenwirken mit den weiteren Schutzmaßnahmen der Antragsgegnerin geeignet, die Entschleunigung und Unterbrechung von Infektionsketten zu fördern. Soweit die Antragstellerin vorträgt, das Infektionsrisiko bei dem Besuch des „Freipaaks“ sei minimal, stellt das die Geeignetheit des Widerrufs nicht in Frage. Richtig ist, dass es bundesweit zu Ausbruchsgeschehen kommt, die nach der Einschätzung des Robert Koch Instituts insbesondere im Zusammenhang mit Feiern im Familien- und Freundeskreis und bei Gruppenveranstaltungen stehen und auch vermehrt wieder in Alten- und Pflegeheimen vorkommen. Jedoch lassen sich die Infektionszahlen nicht in ihrer Gesamtheit auf bestimmte Ausbruchssituationen zurückführen, es bleibt ein bedeutender Teil nicht eindeutig zuordnungsbarer Infektionen. Bei größeren Menschenansammlungen besteht auch im Freien ein erhöhtes Übertragungsrisiko, wenn der Mindestabstand von 1,5 m ohne Mund-Nasen-Bedeckung unterschritten wird (https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risi-kobewertung.html).

Die Nichteinhaltung der Abstandsregeln kann angesichts Besucherzahlen von bis zu 3000 gleichzeitig anwesenden Personen auf dem Gelände nicht ausgeschlossen werden. Auch ist nicht wahrscheinlich, dass eine Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung durchgängig durchgesetzt werden kann. Der „Freipaak“ richtet sich insbesondere auch an Familien mit Kindern. Gerade diesen fehlen häufig die von der Antragstellerin angesprochenen Tugenden der Besonnenheit und Mäßigung. Dabei ist zu berücksichtigen, dass mit Covid-19 infizierte Kinder nicht selten ohne Krankheitssymptome sind. Ebenso wenig kann ausgeschlossen werden, dass bei einer Beschränkung des Zutritts von Personengruppen auf bis zu höchstens 5 Personen, Gruppen gleichzeitig den „Freipaak“ aufsuchen, die sich untereinander kennen und sich später auf dem Freipaak unbemerkt durchmischen. Darüber hinaus zieht der „Freipaak“ nicht unerhebliche Besucherströme aus den umliegenden Gemeinden an, die zum Teil von noch weit höheren Infektionszahlen als die Stadtgemeinde Bremen betroffen sind. Auch das Ausbleiben dieser Besucherströme trägt zur Eindämmung des Infektionsgeschehens bei.

Der Widerruf ist auch erforderlich. Ein gleich wirksames, die Antragstellerin nicht oder weniger stark einschränkendes Mittel ist nicht erkennbar. Eine Ersetzung des Widerrufs durch eine Anpassung des Hygienekonzepts stellt sich aller Wahrscheinlichkeit nach nicht als ebenso effektiv dar wie die komplette Schließung des „Freipaaks“.

Der Widerruf steht auch in einem angemessenen Verhältnis zu dem mit ihm verursachten Eingriff in die Berufsfreiheit. Dabei verkennt die Kammer nicht, dass der Eingriff für die Antragstellerin und die in ihr vereinigten Schaustellerunternehmen außerordentlich schwer wiegt. Die Schaustellerunternehmen sind seit Beginn der Corona-Pandemie aufgrund von Verbandsverboten in ihren wirtschaftlichen Betätigungsmöglichkeiten hochgradig beschränkt. Gegenüber dem Zweck, einen weiteren Anstieg der Infektionszahlen schnellstmöglich zu verhindern und den Inzidenzwert wieder auf einen Wert unterhalb des Schwellenwerts zurückzuführen, stehen die mit dem Widerruf einhergehenden Belastungen jedoch nicht außer Verhältnis. Dabei misst die Kammer angesichts des exponentiellen Anstiegs der Neuinfektionen in der Stadtgemeinde Bremen und des Anstiegs der mit Covid-19 erkrankten Personen, die stationär behandelt werden müssen, den von der Antragsgegnerin verfolgten Eingriffszwecken ein sehr hohes Gewicht bei. Das Robert Koch-Institut schätzt die Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland weiterhin als hoch, für Risikogruppen als sehr hoch ein. Seit Ende August würden vermehrt Übertragungen in Deutschland beobachtet. Aktuell sei ein kontinuierlicher Anstieg der Übertragungen in der Bevölkerung in Deutschland zu beobachten. Die Dynamik nehme in fast allen Regionen zu (https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risi-kobewertung.html). Im Hinblick auf die nicht eindeutige Zuordnung einer bedeutenden Anzahl von Infektionen auf bestimmte Ausbruchssituationen und der Notwendigkeit eines schnellen Einschreitens erweist sich der Widerruf gegenwärtig als verhältnismäßig. Angesichts der drastisch gestiegenen Infektionszahlen reicht es aus, wenn durch die Schließung des „Freipaaks“ ein Beitrag zur Eindämmung des Infektionsgeschehens geleistet wird. Dabei ist die Schließung im Zusammenhang mit den weiteren von der Antragsgegnerin ergriffenen Maßnahmen zu sehen. Dem steht nicht entgegen, dass nicht exakt bestimmt werden kann, in welchem Umfang die Schließung des „Freipaaks“ zur Eindämmung der Infektionszahlen beiträgt.

Es kommt auch nicht darauf an, ob, wie die Antragsgegnerin vorträgt, das grundsätzlich eröffnete Ermessen in Bezug auf eine Ausnahmegenehmigung im Hinblick auf die Neuregelungen in der Allgemeinverfügung und der Coronaverordnung auf null reduziert ist. Es ist jedenfalls nicht überwiegend wahrscheinlich, dass die Antragstellerin trotz des grundsätzlichen Fortbestehens der Möglichkeit einer Ausnahmegenehmigung angesichts des tagesaktuellen Infektionsgeschehens einen „ermessensreduzierten“ Anspruch auf eine solche Ausnahmegenehmigung hat und bereits deshalb der Widerruf entsprechend dem Rechtsgedanken des § 49 Abs. 1 BremVwVfG, nachdem ein Widerruf unzulässig ist, wenn ein Verwaltungsakt gleichen Inhalts erneut erlassen werden müsste, rechtswidrig ist.

Ob der Widerruf rechtlich zutreffend auch auf § 49 Abs. 2 Nr. 3 oder Nr. 5 BremVwVfG gestützt werden kann, bedarf keiner Entscheidung.

3. Die Kostenentscheidung resultiert aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Festsetzung des Streitwertes beruht auf §§ 53 Abs. 2, 52 Abs. 1 GKG. Von einer Halbierung des Streitwertes nach Ziffer 1.5 Satz 1 des Streitwertkataloges für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013 war vorliegend aufgrund der mit der Entscheidung verbundenen Vorwegnahme der Hauptsache abzusehen, Ziffer 1.5 Satz 2 des Streitwertkataloges 2013.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Beschluss ist - abgesehen von der Streitwertfestsetzung - die Beschwerde an das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen statthaft. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe dieses Beschlusses bei dem

Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen,
(Tag-/Nachtbrieffkasten Justizzentrum Am Wall im Eingangsbereich)

einzulegen und innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe des Beschlusses zu begründen. Die Beschwerde muss von einem Rechtsanwalt oder einem sonst nach § 67 Abs. 4 VwGO zur Vertretung berechtigten Bevollmächtigten eingelegt werden.

Die Begründung ist, sofern sie nicht bereits mit der Beschwerde vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen, einzureichen. Die Beschwerde muss einen bestimmten Antrag enthalten, die Gründe darlegen, aus denen die Entscheidung abzuändern oder aufzuheben ist, und sich mit der angefochtenen Entscheidung auseinandersetzen.

Gegen die Streitwertfestsetzung ist die Beschwerde an das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen statthaft, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,00 Euro übersteigt oder das Verwaltungsgericht die Beschwerde zugelassen hat. Die Beschwerde ist spätestens innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt hat oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, bei dem

Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen,
(Tag-/Nachtbrieffkasten Justizzentrum Am Wall im Eingangsbereich)

einzulegen.

Dr. Jörgensen

Dr. Sieweke

Lange