



Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

5 K 2041/24

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

[REDACTED]
[REDACTED]

– Klägerin –

Prozessbevollmächtigter:

[REDACTED]
[REDACTED]

g e g e n

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

– Beklagte –

Prozessbevollmächtigter:

[REDACTED]
[REDACTED]

hat das Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 5. Kammer – durch die Präsidentin des Verwaltungsgerichts Dr. Jörgensen, den Richter am Verwaltungsgericht Kaysers und die Richterin am Verwaltungsgericht Hoffer sowie die ehrenamtlichen Richterinnen [REDACTED] aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 11. Juni 2026 für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens trägt die Klägerin.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin darf die Vollstreckung gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Tatbestand

Die Klägerin begehrt die Feststellung, dass die Ablehnung ihrer Bewerbung mit einem Süßwarengeschäft zum Bremer Freimarkt 2024 rechtswidrig war.

Die Klägerin ist Inhaberin des Süßwarengeschäfts [REDACTED], das seit den 1980er Jahre regelmäßig auf dem Freimarkt vertreten war. Erstmals wurde es im Jahr 2023 nicht zum Freimarkt zugelassen. Nach Renovierungsarbeiten an dem Süßwarengeschäft bewarb sich die Klägerin am 02.11.2023 erneut um einen Standplatz auf dem Bremer Freimarkt 2024. Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Bewerbung Bezug genommen. Vor Ende der Bewerbungsfrist am 30.11.2023 änderte die Beklagte zum 14.10.2023 die „Zulassungsrichtlinien für die Volksfeste und Marktveranstaltungen der Stadtgemeinde Bremen“ (im Folgenden Zulassungsrichtlinie).

Mit Bescheid vom 02.07.2024 lehnte die Beklagte die Bewerbung der Klägerin unter Hinweis auf einen Platzmangel nach § 70 Abs. 3 GewO ab. Aufgrund der Vielzahl an Bewerbungen sei anhand der in der Zulassungsrichtlinie festgeschriebenen Kriterien eine Auswahlentscheidung zu treffen gewesen, bei der vorrangig die Qualität der Geschäfte maßgeblich gewesen sei.

Die Klägerin war auf dem Freimarkt nicht mit ihrem Geschäft vertreten, nachdem die Kammer einen vorläufigen Rechtsschutzantrag der Klägerin mit Beschluss vom 17.09.2024 (Az.: 5 V 2006/24) abgelehnt hat und die dagegen gerichtete Beschwerde vom Oberverwaltungsgericht Bremen mit Beschluss vom 15.10.2024 (Az.: 1 B 331/24) zurückgewiesen wurde.

Gegen den Bescheid vom 02.07.2024 hat die Klägerin am 01.08.2024 Klage erhoben. Sie trägt vor, ihr Süßwarengeschäft sei im Hinblick auf Aussehen, Technik und Hygiene in einem einwandfreien Zustand und zusätzlich barrierefrei. Zudem habe es sich aufgrund der Zugehörigkeit zum Bremer Freimarkt seit den 1980er Jahren bewährt. Die für die Ablehnung entscheidenden Kriterien seien nicht im Ablehnungsbescheid niedergeschrieben worden. Eine Nachholung der Begründung im Rahmen des gerichtlichen Verfahrens sei verspätet und nicht mehr zu berücksichtigen. Sie sei auch nicht angehört worden. Die Beklagte habe ihre Auswahlkriterien weder transparent noch

nachvollziehbar angewandt. Dies verstoße gegen § 39 Abs. 1 VwVfG, den Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 GG sowie das Willkürverbot. Das bei einem Mitbewerber angewandte Kriterium „Bremer Bezug“ sei kein Bestandteil der Zulassungsrichtlinie. Zudem habe die Behörde nicht ausreichend berücksichtigt, dass sie in ihrem Warenangebot auch halal und vegane Produkte habe. Nicht jedes vegane Produkt sei halal, halal Produkte seien zertifiziert. Hinsichtlich anderer Mitbewerber:innen seien deren Bewerbungen teilweise unvollständig und unzutreffend. Erstens fehle es teilweise an erforderlichen Unterlagen, etwa die Beifügung von bemaßten Konstruktionszeichnungen und bildlichen Darstellungen. Zweitens habe ein anderer Teilnehmer zum Zeitpunkt der Bewerbung keine Haftpflichtversicherung gehabt. Drittens hätten vier Bewerber:innen zum Teil Falschangaben in ihrer Bewerbung gemacht. Auch sei ihr Recht auf rechtliches Gehör aus Art. 103 Abs. 1 GG verletzt worden, weil die Beklagte Stellungnahmen, bspw. der Schaustellerverbände, zu spät vorgelegt habe. Die erforderlichen Planungsunterlagen seien den Schaustellerverbänden entgegen der Zulassungsrichtlinie nicht in anonymisierter Form zur Verfügung gestellt worden. Schließlich habe die Beklagte während des laufenden Bewerbungsverfahrens nicht ihre Zulassungsrichtlinie ändern dürfen. Dies verstieße gegen den Grundsatz der Verfahrensgerechtigkeit.

Die Klägerin hat ihre ursprüngliche Verpflichtungsklage im Laufe des Verfahrens auf eine Fortsetzungsfeststellungsklage umgestellt. Sie beabsichtige, einen Amtshaftungsanspruch nach § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG geltend zu machen. Außerdem bestehe eine Wiederholungsgefahr. Auch habe sie ein Rehabilitationsinteresse, da sie erhebliche Reputationsschäden erlitten habe. Durch die Ablehnung ihrer Bewerbung sei der Eindruck entstanden, ihr Geschäft entspreche nicht den notwendigen Anforderungen oder sei minderwertig.

Die Klägerin beantragt,

festzustellen, dass der Ablehnungsbescheid vom 02.07.2024 und die ihr zugrundeliegende Auswahlentscheidung rechtswidrig waren.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Die Entscheidung sei ermessensfehlerfrei ergangen. Im Rahmen der Bewertung der Attraktivität der Geschäfte habe sie den Bezug zur Stadt Bremen positiv bewerten dürfen. Das Angebot von veganen Süßigkeiten oder internationalen Spezialitäten sei kein Alleinstellungsmerkmal der Klägerin. Das Kriterium „bekannt und bewährt“ sei nicht zur

Anwendung gekommen. Alle nach der Zulassungsrichtlinie erforderlichen Unterlagen für die Bewerbungen hätten zum Entscheidungszeitpunkt – teilweise nach Nachreichung entsprechender Dokumente – vorgelegen. Falschangaben hätten nicht zwingend eine Ablehnung der Bewerbung zur Folge. Sie sei zudem nicht verpflichtet, in jeder einzelnen Branche neue Bewerbungen zuzulassen.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakten und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge der Beklagten verwiesen.

Entscheidungsgründe

L

Die Klage ist als Fortsetzungsfeststellungsklage in entsprechender Anwendung von § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO statthaft, weil sich der Verpflichtungsantrag mit Beendigung des Freimarkts gemäß § 43 Abs. 2 VwVfG erledigt hat. Die Umstellung des Klageantrags ist keine Klageänderung i.S.v. § 91 VwGO, sondern eine gemäß § 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 264 Nr. 2 ZPO zulässige Einschränkung des Klageantrags (BVerwG, Urt. v. 04.12.2014 – 4 C 33.13 –, juris Rn. 11).

Die Klage ist zulässig. Die Klägerin verfügt über ein berechtigtes Interesse an der Feststellung, dass der Ablehnungsbescheid vom 02.07.2024 rechtswidrig ist. Dieses folgt aus ihrer Absicht, einen Amtshaftungsprozess anstrengen zu wollen. Soll eine Fortsetzungsfeststellungsklage der Vorbereitung eines Amtshaftungsverfahrens dienen, ist das Feststellungsinteresse nur zu bejahen, wenn ein solcher Prozess bereits anhängig, mit Sicherheit zu erwarten oder ernsthaft beabsichtigt ist, die begehrte Feststellung in diesem Verfahren erheblich und die Rechtsverfolgung nicht offensichtlich aussichtslos ist (OVG Bremen, Beschl. v. 12.11.2025 – 1 LA 398/24 –, juris Rn. 17). Die bloße Behauptung, einen Schadensersatzprozess führen zu wollen, genügt nicht. Der Vortrag zur Rechtfertigung des mit der Fortsetzung des Prozesses verbundenen Aufwands muss über die bloße Behauptung hinaus nachvollziehbar erkennen lassen, dass ein Amtshaftungs- oder Entschädigungsprozess tatsächlich angestrebt wird. Hierzu gehört eine zumindest annähernde Angabe der Schadenshöhe (OVG Bremen, a.a.O., juris Rn. 21).

Die Klägerin hat dargelegt, dass sie einen Amtshaftungsprozess gegen die Beklagte führen möchte. Sie hat nachvollziehbar unter Angabe der Gesamtumsätze und der Kostenstruktur vergangener Jahre vorgetragen, dass ihr ein Gewinn von [REDACTED] € entgangen sei. Ein solches Verfahren wäre auch nicht offensichtlich aussichtslos. Eine Ersatzpflicht ist nicht nach § 839 Abs. 3 BGB ausgeschlossen, denn die Klägerin hat durch die Stellung eines Eilantrags bei Gericht und die Einlegung einer Beschwerde nach dessen

Ablehnung alles unternommen, um den Schaden abzuwenden. Auch greift die Kollegialgerichtsregel, wonach einen Amtsträger in der Regel kein Verschulden trifft, wenn ein mit mehreren Berufsrichtern besetztes Kollegialgericht die Amtstätigkeit als objektiv rechtmäßig angesehen hat, bei Entscheidungen über die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes nicht ein (BVerwG, Beschl. v. 15.02.2016 – 6 PKH 1.16 –, juris Rn. 7).

II.

Die Klage ist unbegründet. Der Ablehnungsbescheid vom 02.07.2024 war formell und materiell rechtmäßig (§ 113 Abs. 5 VwGO).

1.

Die Ablehnungsentscheidung ist formell rechtmäßig ergangen. Eine Anhörung ist nach § 1 Abs. 1 BremVwVfG i.V.m. § 28 VwVfG vor Erlass eines Verwaltungsakts erforderlich, der in die Rechte eines Beteiligten eingreift. Dies ist bei der Versagung einer Begünstigung – wie hier – nicht der Fall (vgl. nur BVerwG, Urt. v. 14.10.1982 – 3 C 46.81 –, juris Rn. 35).

Der Ablehnungsbescheid entspricht den Anforderungen des § 1 Abs. 1 BremVwVfG i.V.m. § 39 Abs. 1 VwVfG. Danach ist u.a. ein schriftlicher Verwaltungsakt mit einer Begründung zu versehen, in der die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe mitzuteilen sind, die die Behörde zu ihrer Entscheidung bewogen haben. Die Begründung von Ermessensentscheidungen soll auch die Gesichtspunkte erkennen lassen, von denen die Behörde bei der Ausübung ihres Ermessens ausgegangen ist. Inhalt und Umfang der notwendigen Begründung eines Verwaltungsakts richten sich nach den Besonderheiten des jeweiligen Rechtsgebietes und nach den Umständen des einzelnen Falles (BVerwG, Beschl. v. 18.07.2022 – 3 B 37.21 –, juris Rn. 34).

Vorliegend wurde ein etwaiger Begründungsmangel jedenfalls geheilt, indem die erforderliche Begründung gemäß § 45 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 VwVfG nachträglich gegeben worden ist. Die Vorschrift erlaubt die vollständige Nachholung wie auch die nachträgliche Ergänzung der (formellen) Begründung mit heilender Wirkung. Davon unberührt bleibt die Frage, ob die nachträglich vorgebrachten Ermessenserwägungen prozessrechtlich berücksichtigt werden dürfen und die getroffene Entscheidung materiell-rechtlich tragen. Die Beklagte hat im vorläufigen Rechtsschutzverfahren (Az.: 5 V 2006/24) mit Schriftsatz vom 08.08.2024 ihre Auswahlentscheidung ergänzt und die für sie maßgeblichen Gründe näher dargelegt. Diese Begründung genügt den Anforderungen des § 39 Abs. 1 Satz 2 und 3 VwVfG. Sie erfolgte vor Eintritt der Erledigung durch das Ende des Freimarktes am 03.11.2024 (vgl. dazu OVG Bremen, Urt. v. 10.12.2025 – 1 LC 397/24 –, juris Rn. 52).

Die Schaustellerverbände sind angehört worden. Ob das Schreiben der Behörde zur Aufforderung der Schaustellerverbände zur Abgabe einer Stellungnahme in der Behördenakte vorhanden ist, ist für die Rechtmäßigkeit der Auswahlentscheidung unerheblich.

Dies gilt auch, soweit die Klägerin geltend macht, ihr sei kein rechtliches Gehör zu den im gerichtlichen Eilverfahren vorgelegten Stellungnahmen der Schaustellerverbände gewährt worden. Zudem hat bereits das Oberverwaltungsgericht Bremen festgestellt, dass das rechtliche Gehör der Klägerin insoweit nicht verletzt worden ist (OVG, Beschl. v. 15.10.2024 – 1 B 331/24 –, juris Rn. 50 f.).

Ein Verfahrensmangel liegt auch nicht deshalb vor, weil die Beklagte den Schaustellerverbänden Unterlagen zu dem Auswahlverfahren, insbesondere die Bewerberliste, nicht in anonymisierter Form zur Verfügung gestellt hat. Allerdings steht dies nicht im Einklang mit dem unter Ziff. 2.3.1 der Zulassungsrichtlinie geregelten Verfahren. Die Fachverbände sollen sich zu der beabsichtigten Platzkonzeption, der branchenmäßigen Aufteilung der Flächen und der Attraktivität des Marktes insgesamt äußern können, um die Interessen ihrer Mitglieder zu vertreten. Einer Kenntnis, welcher Beschicker sich mit welchem Geschäft um eine Zulassung beworben hat, bedarf es hierfür nicht (OVG Bremen, Beschl. v. 28.11.2025 – 1 B 301/25 –, juris Rn. 16). Die Marktbehörde hat das Beteiligungsverfahren so auszugestaltet, dass einzelnen Schaustellerinnen und Schaustellern – auch wenn diese die Verbände vertreten – nicht die Möglichkeit der Einflussnahme auf einzelne Zulassungsentscheidungen eingeräumt wird (OVG Bremen, Urt. v. 10.12.2025 – 1 LC 397/24 –, juris Rn. 47).

Vorliegend ergibt sich jedoch nicht, dass dies die Auswahlentscheidung rechtswidrig macht. Ausweislich der von der Beklagten vorgelegten, mit dem Verband der Schausteller und Marktkaufleute Bremen e.V. abgestimmten Stellungnahme des Schaustellerverbandes des Landes Bremen e.V. vom 05.06.2024 haben sich die Schaustellerverbände zu der vorliegend betroffenen Branche „Zucker- und Süßwarengeschäfte mit einer Breite von 8 bis 10 Metern“ nicht geäußert. Insofern ist bereits nicht ersichtlich, dass die Schaustellerverbände in einer das Neutralitätsgebot gegenüber der Klägerin verletzenden Weise Einfluss auf die Auswahlentscheidung genommen haben (vgl. zu diesem Gesichtspunkt OVG Bremen, Beschl. v. 28.11.2025 – 1 B 301/25 –, juris Rn. 15). Auch die Klägerin trägt nicht vor, wie sich die Überlassung nicht anonymisierter Unterlagen an die Schaustellerverbände konkret zu ihren Ungunsten ausgewirkt haben könnte.

2.

Die Ablehnungsentscheidung war auch materiell rechtmäßig.

a.

Anspruchsgrundlage für die Zulassung zum Bremer Freimarkt ist § 70 Abs. 1 GewO. Danach ist jedermann, der – wie die Klägerin – dem Teilnehmerkreis der festgesetzten Veranstaltung angehört, nach Maßgabe der für alle Veranstaltungsteilnehmer geltenden Bestimmungen zur Teilnahme an der Veranstaltung berechtigt. Der nach § 70 Abs. 1 GewO zur Teilnahme an der Veranstaltung berechtigte Anspruch wird durch die Regelung des § 70 Abs. 3 GewO eingeschränkt. Danach darf der Veranstalter aus sachlich gerechtfertigten Gründen, insbesondere, wenn der zur Verfügung stehende Platz nicht ausreicht, einzelne Aussteller, Anbieter oder Besucher von der Teilnahme ausschließen. Der Zulassungsanspruch nach § 70 Abs. 1 GewO wandelt sich dann nach § 70 Abs. 3 GewO in einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung unter Berücksichtigung von sachlichen Gründen (vgl. BVerwG, Urt. v. 27.04.1984 – 1 C 24.194 –, juris).

Der Beklagten steht als Veranstalterin des Bremer Freimarktes ein weites, gerichtlich nicht voll überprüfbares Gestaltungsermessen zu, das sich auch auf die Platzkonzeption und die räumliche und branchenmäßige Aufteilung des verfügbaren Raumes und im Fall eines Überhangs an Bewerberinnen und Bewerber auf die Kriterien des Auswahlverfahrens bezieht. Das gebietet es, sowohl die Kriterien, von denen sie sich leiten lässt, als auch das konkrete Auswahlverfahren und die Auswahlentscheidung selbst für alle Bewerberinnen und Bewerber transparent und nachvollziehbar auszugestalten. Bestehen für das Auswahlverfahren ermessensbindende Richtlinien, so ist die Verwaltung daran gebunden, soweit die Vorgaben der Richtlinie ihrer tatsächlichen Verwaltungspraxis entsprechen. Der unterlegene Bewerber kann sich gegenüber der Zulassung seines Konkurrenten auf die Nichteinhaltung der Zulassungsrichtlinien berufen. Er hat ein subjektives Recht auf Teilnahme an der Veranstaltung nach Maßgabe der für alle Veranstaltungsteilnehmer geltenden Bestimmungen. Insoweit besteht ein subjektives Recht des Teilnehmers auf Gleichbehandlung (Art. 3 Abs. 1 GG). Es ist der Beklagten als Veranstalterin verwehrt, willkürlich von dem zuvor festgelegten Verfahren und den Auswahlkriterien abzuweichen. Die Beurteilung der Attraktivität der einzelnen Betriebe enthält subjektive Elemente und ist letztlich das Ergebnis höchstpersönlicher Wertungen. Das Gericht könnte nur seine eigenen – nicht notwendig richtigeren – Einschätzungen an die Stelle derjenigen des Veranstalters setzen. Dem Veranstalter steht deshalb insoweit ein Freiraum zu, der gerichtlich nur darauf überprüft werden kann, ob die Beurteilung aufgrund zutreffender Tatsachen erfolgt ist, ob nicht gegen Denkgesetze oder allgemein gültige Wertmaßstäbe verstoßen worden ist, ob keine sachwidrigen Erwägungen angestellt worden sind und ob

keine Verfahrensfehler gemacht wurden. Die dem Veranstalter eröffnete Einschätzungsprärogative schließt – innerhalb der erwähnten Grenzen – auch die Befugnis ein, zwischen mehreren für die Attraktivität bedeutsamen Merkmalen – mögen die Unterschiede auch geringfügig sein – zu gewichten (OVG Bremen, Beschl. v. 15.10.2024 – 1 B 331/24 –, juris Rn. 13 m.w.N.).

b.

Ausgehend von diesen Maßstäben ist die Auswahlentscheidung der Beklagten nicht zu beanstanden. Ermessensfehler zu Lasten der Klägerin sind nicht ersichtlich.

aa.

Die Beklagte durfte innerhalb der am 30.11.2023 endenden Bewerbungsfrist die Zulassungsrichtlinie für die Volksfeste und Marktveranstaltungen der Stadtgemeinde Bremen ändern. Grundsätzlich ist eine Änderung der Auswahlkriterien für die Zulassungsentscheidung und des Verfahrens für die Bewerbung vom Veranstaltungsermessens gedeckt. Der Veranstalter kann seinen Gestaltungswillen auch noch während des laufenden Auswahlverfahrens konkretisieren und zur Geltung bringen (BayVGH, Beschl. v. 13.09.2016 – 4 ZB 14.2209 –, juris Rn. 8). Grenzen ergeben sich aus dem Willkürverbot, dem Gebot einer transparenten und einheitlichen an Art. 3 Abs. 1 GG orientierten Verfahrensgestaltung und Vertrauensschutzgesichtspunkten (VGH BW, Beschl. v. 22.11.2016 – 6 S 2207/16 –, juris Rn. 7; VG München, Beschl. v. 28.03.2023 – M 7 E 23.117 –, juris Rn. 31). Zu einer transparenten Verfahrensgestaltung gehört auch, dass behördliche Vergaberichtlinien den Bewerbern so rechtzeitig bekanntgegeben werden, dass sie sich darauf einstellen und ihre Bewerbung auf sie ausrichten können (NdsOVG, Beschl. v. 17.11.2009 – 7 ME 116/09 –, juris Rn. 7; VG Karlsruhe, Beschl. v. 08.11.2016 – 3 K 5859/16 –, juris Rn. 17).

Gegen diese Grundsätze hat die Beklagte nicht verstoßen. Die Zulassungsrichtlinie ist am 14.10.2023 und damit sechs Wochen vor dem Ende der Bewerbungsfrist in Kraft getreten. Ihre Änderung war zuvor Gegenstand der öffentlichen Sitzung der Städtischen Deputation für Wirtschaft und Häfen am 22.09.2023 (Vorlage VL 21/131). Im Rahmen des Änderungsverfahrens der Zulassungsrichtlinie wurden dem Verein der Schausteller und Marktkaufleute Bremen e.V. und dem Schaustellerverband des Landes Bremen e.V. Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Gerade diese Interessenvertretungen dienen regelmäßig als Kommunikationsschnittstelle zwischen den Schaustellern und den Behörden. Die Klägerin hat in der mündlichen Verhandlung mitgeteilt, dass sie Mitglied im Schaustellerverband sei. Von einer individuellen Mitteilung der Änderung der Zulassungsrichtlinie durch die Beklagte an die Bewerber:innen, die sich zum Zeitpunkt des

Inkrafttretens der Änderungsrichtlinie bereits beworben hatten, hätte die Klägerin nicht profitiert, da sie sich erst am 02.11.2023 nach dem Inkrafttreten der Zulassungsrichtlinie am 14.10.2023 beworben hatte.

Zudem enthält die Zulassungsrichtlinie keine grundlegenden Änderungen der Auswahlkriterien für die Zulassungsentscheidung. Vorrangiges Auswahlkriterium ist weiterhin die Qualität des Geschäfts. Auch die Kriterien, die diese Qualität bestimmen, sind unverändert geblieben. Anders als von der Klägerin vorgetragen, liegt keine wesentliche Änderung maßgeblicher Auswahlkriterien vor. Die Klägerin zeigt bereits nicht auf, dass sich die Änderung der Zulassungsrichtlinie konkret auf ihre Bewerbung ausgewirkt und Vertrauensschutzgesichtspunkte oder das Gebot einer transparenten und einheitlichen Verfahrensgestaltung verletzt hat.

bb.

Die Beklagte hat keine nicht zulassungsfähigen Geschäfte in der Branche „Zucker- und Süßwarengeschäfte mit einer Breite von 8 bis 10 Metern“ zum Freimarkt 2024 zugelassen.

(1) Die Klägerin macht geltend, dass den Bewerbungen einiger Konkurrent:innen nicht die erforderlichen Bilder beigefügt waren.

Nach Ziff. 2.2 Abs. 2 Satz 3 der Zulassungsrichtlinie ist der Bewerbung eine bemaßte Konstruktionszeichnung, bildliche und sonstige geeignete Unterlagen zur Darstellung der Art und Qualität des Geschäftes beizufügen. Es lässt sich aber weder der Zulassungsrichtlinie noch der tatsächlichen Verwaltungspraxis der Beklagten entnehmen, dass lediglich Originalfotos, nicht aber Fotomontagen eingereicht werden dürfen. Dies ergibt sich bereits aus der Formulierung „bildliche [...] Unterlagen“. Aus der Zulassungsrichtlinie ergibt sich, dass Bewerbungen außer bei erheblichen Mängeln der Gestaltung oder Funktionsfähigkeit des Geschäftes (Ziff. 6.2 Nr. 1 der Zulassungsrichtlinie) nur dann nicht zu berücksichtigen und daher abzulehnen sind, wenn „die Bewerbung“ verspätet eingeht und kein unverschuldetes Fristversäumnis nach Ziff. 2.1 glaubhaft gemacht worden ist und keine Ausnahme nach Ziff. 2.1 vorliegt (Ziff. 6.2 Nr. 2 i.V.m. Ziff. 2.1 Abs. 2 der Zulassungsrichtlinie). Bewerbung in diesem Sinne ist das elektronisch oder postalisch geäußerte Gesuch eines Schaustellers, zu einer bestimmten Veranstaltung oder einem Markt mit dem von ihm betriebenen Geschäft zugelassen zu werden. Zwar muss die Bewerbung die Branche, die Betriebsverantwortung und die Art und Größe des zur Zulassung beantragten Geschäftes eindeutig erkennen lassen (Ziff. 2.2 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 1 der Zulassungsrichtlinie). Das Vorliegen einer Bewerbung im Sinne der Ziff. 6.2 Nr. 2 i.V.m. Ziff. 2.1 Abs. 2 der Zulassungsrichtlinie setzt aber nicht voraus, dass die nach

Ziff. 2.2 Abs. 2 der Zulassungsrichtlinie beizufügenden Unterlagen und Zusicherungen oder die in dem Bewerbungsformular aufgeführten Anlagen mit dem Gesuch um Zulassung vorgelegt werden. Dass Bewerbungen, denen u.a. keine Fotos zur Tag- und Nachtzeit beigefügt waren, danach zwingend auszuschließen waren, ist demnach nicht ersichtlich. Für eine Ermessenspraxis der Beklagten, Geschäfte nur dann zuzulassen, wenn diese Bilder des Geschäfts sowohl am Tag als auch bei Nacht vorlegen, ist ebenfalls nichts ersichtlich (OVG Bremen, Beschl. v. 15.10.2024 – 1 B 331/24 –, juris Rn. 24).

Die Verpflichtung der Behörde nach § 25 Abs. 1 VwVfG, auf eine Vervollständigung von Anträgen hinzuwirken, führt zu keiner anderen Beurteilung. Diese gegenüber den Beteiligten des Verfahrens bestehende Beratungspflicht der Behörde trifft keine Aussage zu einem zwingenden Ausschluss von (konkurrierenden) Bewerbungen.

(2) Auch die Einreichung eines Flyers für die Osterwiese 2025 durch [REDACTED] führt nicht zu einem Ausschluss dieser Bewerbung. Die Beklagte hat im vorläufigen Rechtsschutzverfahren zu der Rüge der Klägerin, es fehle an Unterlagen zur Bemaßung des Geschäftes vorgetragen, dass sich die Maße des Geschäftes von [REDACTED] aus dem Antragsformular ergäben. Dies trifft zu. Darüber hinaus hat sie darauf hingewiesen, dass [REDACTED] am 16.05.2024 einen Flyer für das Geschäft vorgelegt hat, der eine bemaßte Zeichnung enthält. Die Klägerin zeigt bereits nicht auf, dass sich die Vorlage des Flyers, der den handschriftlichen Zusatz Osterwiese 2025 enthält, auf die Auswahlentscheidung ausgewirkt haben könnte. Der Flyer enthält keine von dem Antragsformular für den Freimarkt 2024 abweichende Maße.

(3) Hinsichtlich der Bewerbung von [REDACTED] kann dahingestellt bleiben, ob diese ihre Bewerbung persönlich unterschrieben hat. Denn die Zulassungsrichtlinie enthält im Gegensatz zu einer früheren Fassung nicht mehr das Erfordernis, dass die Bewerbung von dem Inhaber / der Inhaberin persönlich unterschrieben wird (OVG Bremen, Beschl. v. 15.10.2024 – 1 B 331/24 –, juris Rn. 32).

(4) Soweit die Klägerin rügt, für die Bewerbung der [REDACTED] fehle der Nachweis einer Haftpflichtversicherung, hat der Bewerber eine Bestätigung über die Versicherung nachgereicht. Unschädlich ist, dass die ergänzende Bestätigung noch nicht im Zeitpunkt der Zulassungsentscheidung vorlag. Die Versicherungsbestätigung datiert vom 29.08.2024, enthält aber dieselbe Versicherungsnummer wie die ursprünglich vorgelegte Versicherung. Dies bestätigt den Vortrag der Beklagten, dass in der ursprünglichen Versicherung lediglich versäumt worden sei, das mitversicherte Mandelgeschäft in der Versicherung aufzuführen. Es ist weiterhin nichts dafür ersichtlich, dass eine

Haftpflichtversicherung für das Mandelgeschäft erst im Nachhinein abgeschlossen worden wäre (vgl. dazu OVG Bremen, Beschl. v. 15.10.2024 – 1 B 331/24 –, juris Rn. 25). Woraus die Klägerin ableitet, die Haftpflichtversicherung sei für eine andere Veranstaltung abgeschlossen worden, erschließt sich nicht.

(5) Die Bewerbungen der [REDACTED] und [REDACTED] waren auch nicht wegen Falschangaben von einer Auswahl auszuschließen. Nach Ziff. 6.1 Nr. 4 können außer wegen Platzmangels Bewerbungen abgelehnt werden, wenn die Bewerbung unzutreffende Angaben enthält, insbesondere, wenn das Geschäft dem Bewerber / der Bewerberin nicht gehört oder es durch diesen nicht in alleiniger Betriebsverantwortung geführt wird. Etwaige Falschangaben führen danach nicht zwingend zur Ablehnung der Bewerbung (OVG Bremen, Beschl. v. 15.10.2024 – 1 B 331/24 –, juris Rn. 30).

Jedoch können Falschangaben, insbesondere solche, die die Attraktivität des Geschäftes betreffen, dazu führen, dass die Behörde ihrer Auswahlentscheidung einen unzutreffenden Sachverhalt zugrunde legt. Dies gilt vor allem vor dem Hintergrund, dass auch geringfügige Unterschiede den Ausschlag für einen zugesprochenen Attraktivitätsvorteil geben können (s.o.). Zu berücksichtigen ist dabei, dass maßgeblich für die Entscheidung, welcher Bewerbung gemessen an den bei der Ermessensentscheidung zu berücksichtigenden Kriterien der Vorzug zu geben ist, grundsätzlich das Erkenntnismaterial ist, das der Behörde im Zeitpunkt ihrer Auswahlentscheidung vorliegt. Denn maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Auswahlentscheidung im Falle einer Konkurrenzsituation ist die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der behördlichen Entscheidung (OVG Bremen, Beschl. v. 15.10.2024 – 1 B 331/24 –, juris Rn. 22). Nachträglich eingetretene Tatsachen machen die Auswahlentscheidung deshalb nicht rechtswidrig. Sollten Bewerber:innen bei der Durchführung der Marktveranstaltung von ihrem Bewerbungsangebot und insbesondere den Kriterien, die die Behörde als ausschlaggebend für deren Auswahl bewertet hat, abgewichen sein, kann dies jedoch ein Umstand sein, den die Behörde bei zukünftigen Auswahlentscheidungen berücksichtigen kann.

Insoweit hat die Klägerin nicht dargelegt, dass der Blumenschmuck des Geschäftes von [REDACTED] und ein Hinweis auf das Angebot von individuell gestalteten Geschenkplatten mit Schokofrüchten bei [REDACTED] bereits bei einer früheren Marktveranstaltung gefehlt haben oder das Fehlen der Behörde aus anderen Gründen hätte bekannt sein müssen. Dies gilt auch für die [REDACTED] des Geschäftes von [REDACTED] sowie die Verwendung von Bio-Obst durch diesen. Die Klägerin behauptet lediglich, dass die [REDACTED] bereits 2023 defekt gewesen sei.

Hinsichtlich des Angebots von individuell gestalteten Geschenkplatten fehlt es auch an einem Nachweis, dass dieses Angebot den Kund:innen tatsächlich auf dem Freimarkt 2024 nicht unterbreitet worden ist.

cc.

Die zwischen den – danach grundsätzlich berücksichtigungsfähigen Geschäften – vorgenommene Auswahl nach Attraktivitätsgesichtspunkten lässt Ermessensfehler nicht erkennen.

Dabei dürfen die im gerichtlichen Eilverfahren 5 V 2006/24 nachgeschobenen Ermessenserwägungen der Beklagten berücksichtigt werden. Das Nachschieben von Ermessenserwägungen ist zulässig, wenn die Gründe schon bei Erlass des Verwaltungsakts vorlagen, dieser nicht in seinem Wesen verändert und der Betroffene in seiner Rechtsverteidigung nicht beeinträchtigt wird (OVG Bremen, Urt. v. 10.12.2025 – 1 LC 397/24 –, juris Rn. 61 mit einer Vielzahl von weiteren Nachweisen). Diese Voraussetzungen liegen hier vor. Aus dem formularmäßig begründeten Ablehnungsbescheid vom 02.07.2024 geht zunächst hinreichend deutlich hervor, dass die Beklagte ihr Ermessen erkannt und ausgeübt hat. Die später nachgeschobenen Erwägungen hatte sie im Zeitpunkt der Auswahlentscheidung auch bereits angestellt. Dies ergibt sich aus dem Auswahlvermerk vom 26.06.2024, in dem sie zwar nicht ausdrücklich ausführt, warum das Geschäft der Klägerin hinsichtlich der Gestaltung oder des Angebots hinter den anderen Geschäften zurückbleibt, in dem sie jedoch die qualitativen Vorzüge der ausgewählten Geschäfte jeweils benennt. Diese Erwägungen hat sie ergänzt und vertieft. Die Rechtsverteidigung der Klägerin wird durch die Berücksichtigung der nachgeschobenen Erwägungen nicht beeinträchtigt. Sie hatte Gelegenheit, hierzu umfassend Stellung zu nehmen. Den Umstand, dass die Klägerin die Erfolgsaussichten ihrer Klage zunächst nicht hinreichend einschätzen konnte, kann das Gericht dadurch berücksichtigen, dass es die Verfahrenskosten bei einer infolge der nachgeschobenen Gründe erfolgten Klagerücknahme gemäß § 155 Abs. 4 VwGO der Beklagten auferlegt (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 26.09.2025 - 1 LA 400/24, juris Rn. 24 m.w.N.). Entsprechendes gilt, wenn das Gericht nach einer übereinstimmenden Erledigungserklärung eine Kostenentscheidung nach § 161 Abs. 2 VwGO zu treffen hat (OVG Bremen, Urt. v. 10.12.2025 – 1 LC 397/24 –, juris Rn. 62).

(1) Ein Ermessensfehler ist nicht darin zu sehen, dass die Beklagte zugunsten verschiedener Geschäfte bei der Bewertung der optischen Gestaltung zu deren Gunsten berücksichtigt hat, dass diese einen besonderen Bezug zu Bremen aufweisen. Die Berücksichtigung eines Bremer Bezuges widerspricht nicht dem Gebot, sich lediglich von

den zuvor festgelegten Auswahlkriterien leiten zu lassen und diese für alle Bewerberinnen und Bewerber transparent und nachvollziehbar auszugestalten. Die Beklagte hat einen Bezug der Geschäfte zu Bremen nicht als eigenständiges Auswahlkriterium berücksichtigt, sondern als besonderes Gestaltungselement einzelner Geschäfte hervorgehoben. Die von ihr positiv bewerteten Bezüge zu Bremen beziehen sich gerade nicht auf den Inhaber des Geschäftes, sondern auf die optische Gestaltung des Geschäftes. Welche Aspekte die Beklagte im Rahmen der Bewertung der optischen Gestaltung berücksichtigt, unterfällt dem ihr zustehenden weiten Ermessensspielraum. Es ist nicht sachwidrig, bei einer traditionsreichen bremischen Marktveranstaltung wie dem Bremer Freimarkt Bezüge zum Ort der Veranstaltung als besonderes Gestaltungselement zu berücksichtigen (OVG Bremen, Beschl. v. 15.10.2024 – 1 B 331/24 –, juris Rn. 37 f.).

(2) Der Klägerin war nicht deshalb ein Attraktivitätsvorsprung zuzuerkennen, weil nur sie halal Süßwaren angeboten hat. Die Beurteilung der Attraktivität der einzelnen Betriebe und damit auch des Warenangebotes enthält subjektive Elemente und ist letztlich das Ergebnis höchstpersönlicher Wertungen der für die Auswahlentscheidung zuständigen Beschäftigten der Beklagten. Der ihnen insoweit zustehende Freiraum ist daher – wie ausgeführt – gerichtlich nur darauf zu überprüfen, ob diese Beurteilung aufgrund unzutreffender Tatsachen erfolgt ist, gegen Denkgesetze oder allgemein gültige Wertmaßstäbe verstößt, sachwidrige Erwägungen enthält oder Verfahrensfehler gemacht wurden. Es ist nicht ermessensfehlerhaft, dass die Beklagte sich von dem Gedanken hat lenken lassen, dass Personen, die sich halal ernähren, in ausreichend großem Umfang von dem veganen Süßwarenangebot der zugelassenen Geschäfte angesprochen werden. Dies gilt auch, wenn mit Blick auf eine etwaige Verarbeitung von Alkohol in Süßwaren und der Möglichkeit sogenannter Kreuzkontaminationen vegane Süßwaren nicht in jedem Fall für Personen, die sich halal ernähren, geeignet sind (OVG Bremen, Beschl. v. 15.10.2024 – 1 B 331/24 –, juris Rn. 41).

(3) Die Klägerin dringt auch nicht mit ihrem Einwand durch, einige Geschäfte dürften lediglich gebrannte Mandeln und keine anderen Süßwaren anbieten. Das ergäbe sich aus deren Reisegewerbekarten, die lediglich das Feilbieten von gebrannten Mandeln umfassten. Zwar wird die Erteilung einer Reisegewerbekarte für eine konkret beabsichtigte reisegewerbliche Betätigung geprüft. So muss etwa die Unzuverlässigkeit für den Warenverkauf nicht unbedingt die Versagung der Reisegewerbekarte für einen Schaustellerbetrieb zur Folge haben (Schönleiter, in: Landmann/Rohmer, Gewerbeordnung, Werkstand: 92. EL Dezember 2023, § 57 Rn. 9). Sinn und Zweck der Reisegewerbekarte erfordern jedoch keine detailgenaue Aufschlüsselung einzelner angebotener Waren, solange es sich um ein einheitliches – hinsichtlich der

Erlaubnisvoraussetzungen nicht unterschiedlich zu beurteilendes – Waresegment handelt (VG Bremen, Beschl. v. 17.09.2024 – 5 V 2006/24 –, juris Rn. 23). Aus dem Umstand, dass eine Reisegewerbekarte lediglich das Feilbieten von gebrannten Mandeln auflistet, folgt mithin nicht, dass andere Süßwaren nicht verkauft werden dürfen.

(4) Das nach Auffassung der Klägerin falsch angewandte Auswahlkriterium „bekannt und bewährt“ kam nicht zur Anwendung (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 15.10.2024 – 1 B 331/24 –, juris Rn. 43). Zwar enthält der Auswahlvermerk vom 26.06.2024 Formulierungen, die auf dieses Kriterium hindeuten, wie „gehörte jahrelang zum festen Bestandteil des Bremer Freimarkts“, „erfreute ... seit Jahren zuverlässig die Bremer Kundschaft“, „ist bei den Kunden allseits sehr beliebt“ und ist „seit Jahren auf dem Bremer Freimarkt etabliert“. Nach Ziff. 3.1. Absatz 2 der Zulassungsrichtlinie soll, wenn mehrere Geschäfte gleicher Art und Qualität zur Wahl stehen, der Bewerber / die Bewerberin bevorzugt werden, dessen Geschäft barrierefrei ist und sodann der Bewerber / die Bewerberin, der/die wiederholt an den von der Stadtgemeinde Bremen veranstalteten Volksfesten oder Märkten teilgenommen und sich bewährt hat. Die Behörde hat bereits keinen Qualitätsgleichstand des Geschäftes der Klägerin mit den anderen Geschäften angenommen, sondern die ausgewählten Geschäfte als attraktiver bewertet. Dabei hat sie bei neun Geschäften deren höherwertige optische Gestaltung hervorgehoben und bei drei Geschäften deren spezielles Warenangebot. Die obigen Formulierungen beschreiben mithin nur die tatsächliche Ausgangslage, d.h. dass die Geschäfte bereits früher auf Marktveranstaltungen der Stadt Bremen vertreten waren und über ein attraktives Angebot verfügten.

(5) Die Klägerin hätte auch nicht als Neubewerbung berücksichtigt werden müssen. Nach Ziff. 3.3 der Zulassungsrichtlinie soll im Zulassungsverfahren ein angemessener Anteil von Bewerbern/Bewerberinnen zugelassen werden, die zumindest auf der jeweils vorangegangenen Veranstaltung nicht zugelassen waren, sofern die Gestaltung und Qualität der Veranstaltung gewahrt bleiben. Der Anteil der Neuzulassungen ist im Rahmen des Zulassungsverfahrens auszuweisen.

Das Merkmal der Neuzulassung hat nicht die Bedeutung eines vorrangig zu berücksichtigenden Auswahlkriteriums. Die Zulassungsrichtlinie gibt auch nicht vor, dass in jeder Branche oder gar in jeder Kategorie Neubewerbungen zugelassen werden sollen (OVG Bremen, Beschl. v. 15.10.2024 – 1 B 331/24 –, juris Rn. 49). Die in einer vorausgehenden Zulassungsrichtlinie geregelte *branchenbezogene* Neuzulassungspraxis hat die Beklagte aufgegeben, um Auswahlentscheidungen flexibler treffen zu können (OVG Bremen, Urf. v. 10.12.2025 – 1 LC 397/24 –, juris Rn. 66). Im Übrigen hat die Beklagte in der Branche der Klägerin mit dem Geschäft [REDACTED] der [REDACTED]

■■■■■■■■■■ eine Neuzulassung vorgenommen. Neu zugelassen wurde zudem, auch wenn die Behörde dies zunächst nicht als Neuzulassung erkannt hat, weil sie von einer nicht vorliegenden Erbfolge ausging, das Geschäft von ■■■■■■■■■■.

dd.

Soweit die Klägerin sich allgemein auf ihren Vortrag im einstweiligen Rechtsschutzverfahren beruft, verweist das Gericht – soweit nicht bereits aufgegriffen – auf die Gründe der Beschlüsse des Verwaltungsgerichts und des Oberverwaltungsgerichts vom 17.09.2024 und 15.10.2024.

III.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711, 709 Satz 2 ZPO.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann die Zulassung der Berufung beantragt werden.

Der Antrag ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils beim

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

einzulegen. In dem Antrag ist das angefochtene Urteil zu bezeichnen.

Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils sind die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist. Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen, einzureichen.

Vor dem Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten durch einen Rechtsanwalt oder eine sonst nach § 67 Abs. 2 Satz 1, Abs. 4 Sätze 4 und 7 VwGO zur Vertretung berechnigte Person oder Organisation vertreten lassen. Dies gilt auch für den Antrag, durch den ein Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht eingeleitet wird.

Dr. Jörgensen

Kaysers

Hoffer