



Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

5 V 2489/26

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

[REDACTED]
[REDACTED]

– Antragstellerin –

Prozessbevollmächtigte:

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

g e g e n

die Stadtgemeinde Bremen, vertreten durch die Senatorin für Wirtschaft, Häfen und Transformation,
Zweite Schlachtpforte 3, 28195 Bremen,

– Antragsgegnerin –

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 Lentfer am 9. September 2026 beschlossen:

Die Antragsgegnerin wird im Wege der einstweiligen Anordnung verpflichtet, die Anträge der Antragstellerin auf Zulassung zum Freimarkt mit den Geschäften [REDACTED] und [REDACTED] Karussell“ erneut unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts bis zum 25.09.2026 zu bescheiden.

Die Kosten des Verfahrens trägt die Antragsgegnerin.

Der Streitwert wird auf 21.500 Euro festgesetzt.

Gründe

I.

Die Antragstellerin begehrt im Wege des vorläufigen Rechtsschutzes die Zulassung zum Freimarkt 2026 mit den Kinderkarussellen „[REDACTED]“ und „[REDACTED]-Karussell“.

Die Antragstellerin bewarb sich unter dem 28.11.2025 mit den Fahrgeschäften „[REDACTED]“ und „[REDACTED]-Karussell“ um eine Zulassung zum Bremer Freimarkt, der vom 16.10.2026 bis zum 01.11.2026 stattfindet. In den Bewerbungsunterlagen war jeweils unter „Angaben zur vertretungsberechtigten Person“ und „Ansprechperson vor Ort“ in der Position eines Inhabers Herr H. [REDACTED] angegeben.

In der Kategorie „sonstige Kinderkarusselle“, in die das „[REDACTED]-Karussell“ fällt, bewarben sich sechs und in der Kategorie „Kindersportkarusselle“, in die die „[REDACTED]“ fällt, neun weitere Personen um eine Zulassung. Ausweislich eines Auswahlvermerks vom 10.04.2026 zur Kategorie „sonstige Kinderkarusselle“ seien in dieser Kategorie vier Geschäfte vorgesehen. Ausgewählt worden seien Geschäfte, die sich in ihrer Aufmachung und Gestaltung sowie auch der Fahrweise deutlich voneinander unterschieden. Im Auswahlvermerk werden sodann die Besonderheiten der ausgewählten Geschäfte beschrieben. In einem Auswahlvermerk vom 10.04.2026 zur Kategorie „Kindersportkarusselle“ werden ebenfalls unter Beschreibung der Vorteile vier Geschäfte namentlich benannt, die ausgewählt worden seien. In zwei weiteren Auswahlvermerken vom 15.05.2026 zu den Geschäften „[REDACTED]“ und „[REDACTED]-Karussell“ heißt es, Herr [REDACTED] sei mit seinem Geschäft „[REDACTED]“ zum Freimarkt 2026 eingeplant. Eine „Mehrfachzulassung“ sei nach der Zulassungsrichtlinie ausgeschlossen. Zusätzlich finde Punkt 4 Abs. 3 der Zulassungsrichtlinie Anwendung.

Mit Bescheiden vom 09.07.2026 lehnte die Antragsgegnerin die Anträge ab. In der Begründung heißt es jeweils, das Geschäft könne wegen Platzmangels nicht zugelassen werden. Bei der Auswahl der insgesamt platzierten Geschäfte sei seitens der Behörde ein qualitativ ansprechendes, vielseitiges und ausgewogenes Marktbild angestrebt worden. Aufgrund der Vielzahl an Bewerbungen sei anhand der in der Zulassungsrichtlinie festgeschriebenen Kriterien eine Auswahlentscheidung zu treffen gewesen, in deren Folge andere Geschäfte innerhalb der Branche ausgewählt worden seien. Vorrangiges Auswahlkriterium sei dabei die Qualität eines Geschäfts gewesen.

Die Antragstellerin hat gegen die Bescheide am 07.08.2026 Klage erhoben (5 K 2300/26 und 5 K 2306/26) und am 25.08.2026 den vorliegenden Eilantrag gestellt, mit dem sie im Wege der einstweiligen Anordnung die Verpflichtung der Antragsgegnerin begehrt, ihre

Anträge auf Zulassung zum Freimarkt 2026 mit den Geschäften „[REDACTED]“ und „[REDACTED]-Karussell“ rechtzeitig vor Marktbeginn neu zu bescheiden. Die Anträge seien pauschal mit einem Textbaustein abgelehnt worden, der weder erkennen lasse, dass die Antragsgegnerin überhaupt eine Ermessensentscheidung vorgenommen habe, noch welche Gesichtspunkte den Schluss zuließen, ihre Geschäfte seien im Vergleich zu den Mitbewerbern von minderer Qualität. Aus der Akte gehe hervor, dass die Antragsgegnerin ihre Geschäfte aus anderen Gründen abgelehnt habe, als in den Ablehnungsbescheiden wiedergegeben. Tatsächlich seien die Geschäfte wegen des Verbots der Mehrfachzulassung nicht zugelassen worden, wobei die Antragsgegnerin auch auf Ziff. 4 Abs. 3 der Zulassungsrichtlinie verweise, wonach jede gesellschaftsrechtliche Beteiligung an einem anderen Geschäft (z.B. GbR, oHG und GmbH) als weitere Bewerbung gelte, wenn die geschäftsführende Betriebsverantwortung überwiegend oder zu gleichen Anteilen mit der Beteiligung verbunden sei. „Der hiesige Antragsteller“ sei die [REDACTED] GmbH. Ein Herr [REDACTED] sei weder Geschäftsführer noch Gesellschafter der [REDACTED] GmbH. Deren alleinige Gesellschafterin und Geschäftsführerin sei Frau [REDACTED]. Ein Verwandtschafts- oder Eheverhältnis zwischen ihr und Herrn H [REDACTED] bestehe nicht. Eine stille Beteiligung bestehe ebenfalls nicht. Frau [REDACTED] würde die Marktstände auf dem Freimarkt 2026 auch eigenverantwortlich führen. Die Antragsgegnerin habe auch nicht davon ausgehen müssen, dass Herr H [REDACTED] wirtschaftlich Berechtigter bei der GmbH sei. Sie habe sich beworben, die Bescheide seien an sie adressiert. Sie sei eine im Handelsregister eingetragene GmbH, über deren „Betreiber“ sich die Antragsgegnerin jederzeit informieren könne, insbesondere dann, wenn sie sich trotz Personenverschiedenheit einzelner Bewerber auf eine Mehrfachzulassung berufen möchte. Für die Beurteilung einer Mehrfachzulassung spiele es keine Rolle, welche Person als vertretungsberechtigt angegeben oder welche Anschrift oder E-Mail-Adresse mitgeteilt werde. Die Antragsgegnerin begründe auch bei ihren Konkurrenten keine Mehrfachzulassung damit, dass angeblich die Kontaktdaten oder die Anschrift mit anderen Bewerbern übereinstimme. Vielmehr lägen Mehrfachzulassungen für Herrn [REDACTED], Frau [REDACTED] und Frau [REDACTED] vor. Eine Anzeigepflicht nach Ziff. 2.2 der Zulassungsrichtlinie sei allenfalls bei zwischenzeitlichen Änderungen „nach Abgabe der Bewerbung“ gegeben. Ungeachtet dessen weiche die tatsächliche Begründung der Ablehnungen – angebliche Mehrfachzulassung – von den in den Ablehnungsbescheiden genannten Gründen – angebliche Attraktivitätsentscheidung – derart ab, dass zudem eine unzulässige Wesensänderung vorliege, sodass in jedem Fall ein Anspruch auf Neubescheidung bestehe.

Die Antragsgegnerin tritt dem Antrag entgegen. Hinsichtlich der kurz gehaltenen Begründungen in den Ablehnungsbescheiden vom 09.07.2026 sei zu beachten, dass sie

eine ausführliche und auf den Einzelfall bezogene Begründung stets erst auf Aufforderung des jeweiligen Bewerbers vornehme. Eine ausführliche Begründung sei bereits im Rahmen der Hauptsacheverfahren 5 K 2300/26 und 5 K 2306/26 mit Schriftsätzen vom 26.08.2026 erfolgt. Innerhalb der Branche der Antragstellerin seien andere Geschäfte ausgewählt worden. Vorrangiges Auswahlkriterium sei die Qualität der Geschäfte gewesen, die sich vor allem aus der Gestaltung nebst Beleuchtung, dem Warenangebot, der Fahrweise und Konstruktion sowie der Betriebsführung ergebe. Die Antragstellerin bzw. deren Geschäftsführer Herr H. [REDACTED] sei mit dem Geschäft „[REDACTED]“ für den Freimarkt 2026 zugelassen worden. Die zusätzliche Platzierung der Geschäfte „[REDACTED]“ und „[REDACTED]-Karussell“ würde damit eine Mehrfachzulassung i.S.d. Ziff. 4 der Zulassungsrichtlinie darstellen. Dies gelte nach Ziff. 4 Abs. 3 der Zulassungsrichtlinie, obwohl die Antragstellerin selbst keine Zulassung für den Freimarkt 2026 erhalten habe. Die Voraussetzungen der Ausnahmeregelung aus Ziff. 4 Abs. 1 Satz 2 der Zulassungsrichtlinie lägen nicht vor. Da Mehrfachzulassungen grundsätzlich ausgeschlossen seien, müsse für eine solche Mehrfachzulassung – im Verhältnis zur „einfachen“ Zulassung – gesteigerte Anforderungen an die Zulassung(en) gestellt werden. Eine Mehrfachzulassung solle demnach nur dann erfolgen, wenn sich die betreffenden Geschäfte in gewisser Weise von den übrigen Geschäften der jeweiligen Branchen „abheben“ würden. Dies sei hier nicht der Fall. Aus der Kategorie „sonstige Kinderkarusselle“ seien vier Geschäfte („[REDACTED]“, [REDACTED]) zugelassen worden, die sich aufgrund ihrer Fahrweise und/oder Aufmachung sehr deutlich voneinander unterschieden. So habe ein möglichst abwechslungsreiches und vielseitiges Erscheinungsbild des Marktes hergestellt werden sollen. Das „[REDACTED]-Karussell“ ähnele aufgrund der Aufmachung und Fahrweise dem Geschäft „[REDACTED]“, hebe sich von diesem zumindest nicht ab, zumal die (thematische) Gestaltung von „[REDACTED]“ (Sujet) moderner und zeitgemäßer wirke als die Gestaltung der Antragstellerin.

Für die Branche „Kindersportkarusselle“ seien vier ausgesprochen attraktive Geschäfte zugelassen worden, das Geschäft „[REDACTED]“ hebe sich von diesen Geschäften nicht ab. Die Geschäfte „[REDACTED]“ befänden sich in einem hochwertigen Zustand, seien ansprechend und stimmig thematisiert und böten viele Mitfahrgelegenheiten auf unterschiedlichen Fahrzeugen. Außerdem hätten die beiden erstgenannten Geschäfte ein rollstuhlgerechtes Fahrzeug. Das Geschäft „[REDACTED]“ beeindrucke vor allem mit der aufwendig und mit Liebe zum Detail gestaltete Dachfassade mit vielen Bildern aus der [REDACTED]welt. Unter Berücksichtigung der Gestaltung, der Anzahl der Mitfahrgelegenheiten und der rollstuhlgerechten Fahrzeuge sei – trotz ansprechender und stimmiger Gestaltung – nicht einmal zu erkennen, dass das

Geschäft „[REDACTED]“ gegenüber den ausgewählten Geschäften als attraktiver zu bewerten sei. Der für eine Mehrfachzulassung erforderliche „Attraktivitätsvorsprung“ liege jedenfalls nicht vor.

Hinsichtlich des Vortrags, dass die Bewerbungen nicht von Herrn H. [REDACTED] stammten, habe sie zum Zeitpunkt der Auswahlentscheidung aufgrund der Angaben in den Bewerbungen davon ausgehen müssen, dass dieser Betreiber der Geschäfte „[REDACTED]“ und „[REDACTED]-Karussell“ sei. Neben den Angaben unter „Angaben zur vertretungsberechtigten Person“ und „Ansprechperson vor Ort“ sei die von Herrn H. [REDACTED] bekannte Anschrift und E-Mail-Adresse angegeben sowie die Versicherungsbescheinigung von Herrn H. [REDACTED] beigelegt worden. Schließlich weise die Bewerbungsbroschüre „H. [REDACTED]“ als Betreiber aus. Zudem habe sich in den vergangenen Jahren vor allem Herr H. [REDACTED] mit den Geschäften „[REDACTED]“ und „[REDACTED]-Karussell“ beworben und eine Veräußerung sei nicht angezeigt worden. Sofern man annehmen sollte, dass sie bei den Ablehnungsentscheidungen von falschen Tatsachen bzw. einem unrichtigen Sachverhalt ausgegangen sei, so wäre dieser Irrtum durch das Verhalten bzw. die fehlerhaften Angaben der Antragstellerin herbeigeführt worden.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und der beigelegten Verwaltungsvorgänge der Antragsgegnerin verwiesen.

II.

Der zulässige und auch im Übrigen nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO statthafte Antrag hat Erfolg.

Gemäß § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO kann das Gericht eine einstweilige Anordnung zur Regelung eines vorläufigen Zustandes in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis treffen, wenn diese Regelung zur Abwendung wesentlicher Nachteile oder zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus anderen Gründen nötig erscheint. Das setzt gemäß § 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. §§ 920 Abs. 2, 294 ZPO voraus, dass die Antragstellerin einen Anordnungsanspruch, d.h. den zu sichernden oder regelnden materiell-rechtlichen Anspruch im Hauptsacheverfahren, als auch einen Anordnungsgrund, d.h. die besondere Dringlichkeit der Sache, glaubhaft macht. Ist der Antrag – wie hier – auf die Vorwegnahme der Hauptsache gerichtet, sind an Anordnungsanspruch und Anordnungsgrund erhöhte Anforderungen zu stellen. Der Erlass einer einstweiligen Anordnung kommt dann grundsätzlich nur in Betracht, wenn ein Obsiegen in der Hauptsache bei summarischer

Prüfung mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist und der Antragstellerin ohne Erlass einer einstweiligen Anordnung unzumutbare Nachteile entstünden, die auch bei einem späteren Erfolg in der Hauptsache nicht mehr beseitigt werden könnten (vgl. HmbOVG, Beschl. v. 06.07.2018 – 3 Bs 97/18 –, juris Rn. 35 m.w.N.).

Die Antragstellerin hat glaubhaft gemacht, dass ihr ein (Anordnungs-)Anspruch auf Neubescheidung ihrer Zulassungsanträge zusteht. Die Antragsgegnerin hat die Zulassung der Geschäfte „[REDACTED]“ und „[REDACTED]-Karussell“ zum Freimarkt ermessensfehlerhaft abgelehnt.

1. Allerdings sind die Ablehnungsentscheidungen formell rechtmäßig ergangen. Die Ablehnungsbescheide entsprechen 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. Ein formeller Begründungsfehler liegt vor, wenn eine Begründung vollständig fehlt oder angegebene Gründe nicht mit den subjektiv wahren Gründen übereinstimmen sowie wenn die Begründung unvollständig ist, also nicht alle „wesentlichen tatsächlichen oder rechtlichen Gründe“ bzw. Ermessenserwägungen erkennen lässt (Schneider, in Schoch/Schneider, VwVfG, 7. EL Mai 2025, § 45 Rn. 79).

Es lag zunächst ein formeller Begründungsmangel vor. Die angefochtenen Bescheide enthalten eine Begründung, die auf eine Auswahl anhand des vorrangigen Kriteriums der Qualität eines Geschäfts abstellt. Die Antragsgegnerin hat jedoch in den Hauptsacheverfahren 5 K 2300/26 und 5 K 2306/26 mit Schriftsätzen vom 26.08.2026 die tatsächlichen Erwägungen, die für die Ablehnungsentscheidungen maßgeblich waren (Verbot der Mehrfachzulassung), nachträglich bekannt gegeben. Damit wurde der Begründungsmangel geheilt. Soweit ein formeller Begründungsfehler vorliegt, kann er gemäß § 45 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 VwVfG bis zum Abschluss der letzten Tatsacheninstanz eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens durch eine nachträgliche Angabe der Gründe, die Ergänzung unvollständiger Gründe oder den Austausch der „vorgeschobenen“ durch die „subjektiv wahren“ Gründe geheilt werden (Schneider, in: Schoch/Schneider, VwVfG, 7. EL Mai 2025, § 45 Rn. 82). Die nunmehr gegebene Begründung genügt den Anforderungen des § 39 Abs. 1 Satz 2 und 3 VwVfG. Die nachträglich angegebenen Gründe lagen auch schon bei Erlass der Verwaltungsakte vor, wie sich aus den

Auswahlvermerken vom 15.05.2026 ergibt (vgl. dazu Emmenegger, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 3. Aufl. 2025 § 45 Rn. 99).

Davon unberührt bleibt die Frage, ob die nachträglich vorgebrachten Ermessenserwägungen prozessrechtlich berücksichtigt werden dürfen und die getroffene Entscheidung materiell-rechtlich tragen (vgl. OVG Bremen, Urt. v. 10.12.2025 – 1 LC 397/24 –, juris Rn. 52).

2. Die Ablehnungsentscheidungen sind jedoch materiell rechtswidrig.

Anspruchsgrundlage für die Zulassung zum Bremer Freimarkt ist § 70 Abs. 1 GewO. Danach ist jedermann, der – wie die Antragstellerin – 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). Die gerichtliche Überprüfung der Auswahlentscheidung beschränkt sich nach § 114 Satz 1 VwGO nur darauf, ob die gesetzlichen Grenzen überschritten worden sind oder von dem Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung nicht entsprechenden Weise gebraucht gemacht wurde.

Was sachlich gerechtfertigt ist, bestimmt sich nach dem allgemeinen Gleichheitssatz unter Berücksichtigung des Lebenssachverhalts, in dessen Rahmen das Ermessen ausgeübt wird. Danach ist ein Auswahlverfahren nicht zu beanstanden, das jedem Bewerber die gleiche Zulassungschance einräumt (BVerwG, Beschl. v. 04.10.2005 – 6 B 63/05 –, juris Rn. 5). Ein Rechtsgrundsatz, dass nur oder vorrangig nach den Auswahlkriterien der Attraktivität, Neuartigkeit und Vielseitigkeit gleichartiger Fahrgeschäfte ausgewählt werden dürfe, besteht nicht, auch wenn derartige Kriterien ebenfalls Gesichtspunkte für eine sachgerechte Auswahlentscheidung darstellen können, wenn dies dem Veranstaltungszweck entspricht (BVerwG, a.a.O., juris Rn. 6).

a. Danach begegnet das Verbot der Mehrfachzulassung keinen rechtlichen Bedenken (so auch: Ennuschat, in: Wank/Winkler/Ennuschat, GewO, 9. Aufl. 2020, § 70 Rn. 51; Braun,

Zulassung auf Märkten, NVwZ 2009, 747; für *Mehrfachbewerbungen* nur unter bestimmten Einschränkungen VG Hannover, Beschl. v. 04.08.2008 – 11 B 2780/08 –, juris Rn. 17). Die Antragsgegnerin verfolgt damit, wie sie in dem Verfahren 5 V 2429/26, an dem dieselben Prozessbevollmächtigten beteiligt sind, ausgeführt hat, vorrangig den Zweck, möglichst vielen Schaustellern die Möglichkeit zu geben, an ihren Veranstaltungen teilzunehmen und von diesen zu profitieren. Die knappe Anzahl an Plätzen solle demnach auf möglichst viele verschiedene Bewerber verteilt und dadurch die Berufsfreiheit aller Bewerber in Ausgleich gebracht werden. Dieser Gesichtspunkt hält sich innerhalb der sich aus dem Grundsatz der Marktfreiheit ergebenden Ermessensgrenzen, denn damit wird die Freiheit des Marktzugangs für eine möglichst große Anzahl an Bewerbern verwirklicht. Das Gericht geht zudem davon aus, dass diese Vorgehensweise geeignet ist, gerade auch das Recht kleinerer Betriebe auf Chancengleichheit im Wettbewerb zu sichern.

Es ist auch nicht ersichtlich, dass die Antragsgegnerin die Argumente nur vorschiebt, da sie – wie im Verfahren 5 V 2429/26 vorgetragen wird – im Falle gleicher Attraktivität den bereits in der Vergangenheit zugelassenen Bewerber einem Neubewerber vorziehe und damit die Vielfalt der Bewerber beschränke. Es handelt sich bei der Frage, wie viele verschiedene Bewerber zugelassen werden, und der Frage, ob Bewerber im Folgejahr wiederholt zugelassen werden, um unterschiedliche Gesichtspunkte. Denn dass der Bewerberkreis zusätzlich verengt würde, wenn bspw. die Antragstellerin nicht nur mit einem Geschäft, sondern zugleich mit mehreren Geschäften wiederholt zugelassen würde, liegt auf der Hand. Es liegen auch keine Anhaltspunkte dafür vor, dass die Antragsgegnerin entgegen ihren Ausführungen zum Zweck des Mehrfachzulassungsverbots dieses allein an der Betriebsführung ausrichtet, denn sie hat in dem Verfahren 5 V 2429/26 zu bestimmten – von dem dortigen Antragsteller vorgetragenen Mehrfachzulassungen – sowohl zur (wirtschaftlichen) Inhaberschaft als auch zur Betriebsführung vorgetragen.

Die Antragsgegnerin durfte auch von einer Mehrfachzulassung ausgehen. Zwar liegt eine solche tatsächlich nicht vor, denn die Antragstellerin wurde nicht mit dem Geschäft ■■■■■, dessen Zulassung Grund für die Ablehnung war, auf dem Bremer Freimarkt 2026 zugelassen. Inhaber der ■■■■■ ist Herr H ■■■■■, der an der Antragstellerin nicht beteiligt ist. Nach Ziff. 4 der Zulassungsrichtlinie gilt jede gesellschaftsrechtliche Beteiligung an einem anderen Geschäft (z. B. GbR, oHG und GmbH) als weitere Bewerbung, wenn die geschäftsführende Betriebsverantwortung überwiegend oder zu gleichen Anteilen mit der Beteiligung verbunden ist. Die Antragstellerin ist in der privatrechtlichen Form einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung organisiert. Der von der Antragstellerin vorgelegte Handelsregisterauszug belegt, dass sowohl die alleinige Gesellschafterin der GmbH als auch deren Geschäftsführerin ausschließlich Frau ■■■■■

■■■■■ ist. Eine gesellschaftsrechtliche Verbindung von Herrn H■■■■■ besteht nicht.

Die Kammer hat jedoch bereits mehrfach entschieden, dass es in der Verantwortung der Bewerberinnen und Bewerber liegt, wahrhafte, vollständige und aussagekräftige Unterlagen einzureichen, die der Antragsgegnerin eine sachgerechte Entscheidung zwischen konkurrierenden Bewerbungen ermöglicht (vgl. nur VG Bremen, Urt. v. 10.10.2024 – 5 K 431/23 –, juris Rn. 38). Macht die Antragstellerin unzutreffende oder zumindest missverständliche Angaben, geht dies zu ihren Lasten. Es ist nicht Aufgabe der Antragsgegnerin, bei der Vielzahl der gestellten Zulassungsanträge die Richtigkeit der Angaben der Antragstellerin zu hinterfragen (OVG Bremen, Beschl. v. 02.10.2023 – 1 B 270/23 –, juris Rn. 12). Dies gilt nicht nur hinsichtlich der Angaben zu der Größe oder Ausstattung eines Geschäfts, sondern für alle Angaben. Aus der Perspektive eines objektiven Empfängers durfte die Antragsgegnerin davon ausgehen, dass Inhaber der Geschäfte „■■■■■“ und „■■■■■-Karussell“ Herr H■■■■■ ist. Die GmbH trägt lediglich mit dem Zusatz „GmbH“ ausschließlich den Namen von Herrn H■■■■■. Dieser hatte sich in der Vergangenheit mit diesen Geschäften zu verschiedenen Märkten der Antragsgegnerin beworben. Er wurde in den Bewerbungsunterlagen unter „Angaben zur vertretungsberechtigten Person“ unter dem Unterpunkt „Ihre Position“ jeweils als Inhaber des Geschäfts angegeben. Auch unter „Ansprechperson vor Ort“ wird er unter dem Unterpunkt „Ihre Position“ erneut als Inhaber bezeichnet. Zudem lag den Bewerbungen die auf Herrn H■■■■■ lautende Haftpflichtversicherung bei und die Bewerbungsprospekte der Geschäfte weisen ebenfalls ihn als Inhaber aus. Hinzukommt die Angabe der E-Mail-Adresse und Telefonnummer von Herrn H■■■■■, die er bisher bei seinen Bewerbungen mit den Geschäften benutzt hat. Letzteres allein reicht zwar nicht für die Annahme einer Inhaberschaft von Herrn H■■■■■ aus, in einer Gesamtschau musste sich für die Antragsgegnerin aber nicht – in einer zur weiteren Aufklärung zwingenden Weise – aufdrängen, dass keine gesellschaftsrechtliche Beteiligung besteht und das Geschäft in Eigenverantwortung von Frau ■■■■■ betrieben wird. Die Vorlage der Reisegewerbekarte von Frau ■■■■■ ändert daran angesichts der Angaben zur Inhaberschaft und Ansprechperson vor Ort nichts.

Dass die Antragsgegnerin durch Einsicht in das Handelsregister oder durch Ergänzung des von ihr bereit gestellten Bewerbungsformulars – entweder um Angaben zur gesellschaftsrechtlichen Beteiligung an Geschäften oder um Angaben zur Mehrfachbewerbungen (bspw. Zusicherung, dass keine Mehrfachbewerbung vorliegt oder Angabe weiterer Bewerbungen) – sich über die Betreiber informieren kann, entbindet die

Bewerber nicht von ihrer Pflicht zu wahrhaften Angaben und insbesondere zu Angaben, die einen Irrtum nicht nahezu provozieren.

b. Die Antragsgegnerin hat durch die im gerichtlichen Verfahren angegebenen Gründe ihre Ermessenserwägungen aber nicht gemäß § 114 Satz 2 VwGO ergänzen können. § 114 Satz 2 VwGO ermöglicht kein uneingeschränktes Nachschieben von Ermessenserwägungen. Für das Nachschieben von Ermessenserwägungen werden drei kumulativ erforderliche Voraussetzungen mit heilender (Rück-)Wirkung benannt. Die nachgeschobenen Erwägungen dürfen (1.) nur Umstände berücksichtigen, die bereits bei Bescheiderlass vorlagen und (2.) den Verwaltungsakt nicht in seinem Wesen verändern. Zudem darf die Berücksichtigung der nachgeschobenen Ermessenserwägungen im Prozess den Betroffenen (3.) nicht in seiner Rechtsverteidigung beeinträchtigen (OVG Bremen, Beschl. v. 19.05.2026 – 1 B 82/26 –, juris Rn. 24; BVerwG, Urt. v. 20.06.2013 – 8 C 46.12 –, juris Rn. 31 f.). Wird die Änderung erst in einem laufenden Verwaltungsprozess erklärt, so muss die Behörde unmissverständlich deutlich machen, dass es sich nicht nur um prozessuales Verteidigungsvorbringen handelt, sondern um eine Änderung des Verwaltungsakts selbst. Außerdem muss deutlich werden, welche der bisherigen Erwägungen weiterhin aufrechterhalten und welche durch die neuen Erwägungen gegenstandslos werden. Andernfalls wäre dem Betroffenen keine sachgemäße Rechtsverteidigung möglich (BVerwG, Urt. v. 20.06.2013 – 8 C 46.12 –, juris Rn. 35).

aa. Diesen Anforderungen genügen die im Klageverfahren 5 K 2300/26 und 5 K 2306/26 dargelegten und vorliegend in Bezug genommenen Erwägungen der Antragsgegnerin nicht. Zwar hat die Antragsgegnerin deutlich gemacht, welche Erwägungen sie aufrechterhält und welche sie neu vorträgt. Auch lagen die Erwägungen zur Mehrfachzulassung ausweislich der Auswahlvermerke vom 15.05.2026 auch schon vor Erlass der Ablehnungsbescheide vor. Zudem hat die Antragsgegnerin in den Schriftsätzen vom 26.08.2026 ausdrücklich darauf hingewiesen, dass es sich bei ihren Ausführungen nicht um ein reines Verteidigungsvorbringen handelt.

Die genannten Erwägungen sind jedoch nicht mehr als eine im Sinne des § 114 Satz 2 VwGO zulässige Ergänzung anzusehen, weil sie eine Wesensänderung der Verwaltungsakte darstellen. Eine Wesensänderung liegt bei Ermessensentscheidungen vor, wenn maßgebliche oder tragende Erwägungen der Ausgangsentscheidung ausgewechselt und damit wesentliche Teile des Streitstoffs geändert werden, die bisherigen Gründe also im Kern ausgewechselt werden. Der Regelungsausspruch darf sich – über eine Klarstellung oder Präzisierung hinausgehend – nicht (substanziell)

verändern (OVG Bremen, Beschl. v. 19.05.2026 – 1 B 82/26 –, juris Rn. 27 sowie Beschl. v. 15.10.2024 – 1 B 250/24 –, juris Rn. 23). So liegt es aber hier.

Die Antragsgegnerin hat in den Ablehnungsbescheiden auf einen Attraktivitätsvorsprung anderer Geschäfte abgestellt. Sie führt darin wörtlich aus: „Aufgrund der Vielzahl an Bewerbungen war anhand der in der Zulassungsrichtlinie für die Volksfeste und Marktveranstaltungen der Stadtgemeinde Bremen festgeschriebenen Kriterien eine Auswahlentscheidung zu treffen, in deren Folge andere Geschäfte innerhalb Ihrer Branche ausgewählt wurden. Vorrangiges Auswahlkriterium ist dabei die Qualität eines Geschäfts. Die Qualität eines Geschäfts ergibt sich insbesondere aus seiner Gestaltung nebst Beleuchtung, dem Warenangebot, der Fahrweise und Konstruktion des Geschäftes, sowie seiner Betriebsführung.“ Zwar formuliert die Antragsgegnerin nicht mehr wie in früheren Bescheiden „<war> eine Auswahlentscheidung zu treffen, in deren Folge andere Geschäfte innerhalb Ihrer Branche als attraktiver bewertet wurden.“, sondern allgemein gehaltener „<war> eine Auswahlentscheidung zu treffen, in deren Folge andere Geschäfte innerhalb Ihrer Branche ausgewählt wurden.“. Durch den unmittelbar anschließenden Hinweis auf das vorrangige Kriterium der Qualität und den sich anschließenden Satz „Aus diesem Grund ist eine Berücksichtigung Ihres Geschäftes nicht möglich“), war die Ablehnung aus Sicht eines objektiven Empfängers aber auf einen behaupteten individualisierten Qualitätsvergleich mit konkurrierenden Geschäften gestützt.

Damit liegt ein offener Widerspruch zwischen der Begründung der Bescheide und den tatsächlich entscheidungserheblichen Ermessenserwägungen vor. Denn ausweislich der Erwägungen, die die Antragsgegnerin in den Auswahlvermerken vom 15.05.2026 zu den streitgegenständlichen Geschäften niedergelegt hat und die sie mit ihren im gerichtlichen Verfahren nachgeschobenen Gründen benennt, war der Grund für die Ablehnungen das Verbot der Mehrfachzulassung.

Wird der entscheidungstragende Ermessensaspekt nicht wenigstens im Ansatz benannt, kann dies dazu führen, dass ein unterliegender Bewerber von der Inanspruchnahme gerichtlichen Rechtsschutzes abgehalten wird, weil er bspw. seine Erfolgsaussichten im Falle eines Attraktivitätsvergleichs als gering einstuft, hingegen für den Fall, dass ihm das Verbot einer Mehrfachzulassung entgegengehalten wird, diese womöglich als hoch einstuft (vgl. bereits auch VG Bremen, Beschl. v. 07.11.2025 – 5 V 3667/25 –, juris Rn. 22 ff.).

Nichts anderes ergibt sich daraus, dass die Antragsgegnerin mit Schriftsätzen vom 26.08.2026 in den Klageverfahren 5 K 2300/26 und 5 K 2306/26 vorgetragen hat, es seien bei der Auswahlentscheidung andere Geschäfte innerhalb der Branche der Antragstellerin

ausgewählt worden und die Ablehnungsbescheide führten *zutreffend* aus, dass vorrangiges Auswahlkriterium die Qualität der Geschäfte gewesen sei. Es ergibt sich aus den vorliegenden Behördenakten nicht und ist auch sonst nicht ersichtlich, dass die Antragsgegnerin einen Qualitätsvergleich mit den anderen Geschäften aus den jeweiligen Branchen vorgenommen hat. Zwar geht der Ablehnung wegen des Verbots der Mehrfachzulassung grundsätzlich gedanklich voraus, dass sich mindestens zwei Geschäfte desselben Bewerbers nach einem Qualitätsvergleich für eine Zulassung durchgesetzt haben. Zwingend ist dies für den Ablehnungsgrund aber nicht, denn der Antragsgegnerin steht es frei, wie sie vorgeht. Scheidet sie ein (Doppelbewerbungs-)Geschäft aufgrund seiner geringeren Qualität aus, stellt sich die Frage der Mehrfachzulassung nicht mehr, kann aber dennoch ergänzend, wenn sie zusätzlich zum Tragen käme, oder ggf. als alleiniger Ablehnungsgrund herangezogen werden. Die Antragsgegnerin kann ein Geschäft aber auch ohne einen Qualitätsvergleich allein aufgrund des Verbots der Mehrfachzulassung ausscheiden, wenn zum Zeitpunkt der Auswahlentscheidung für dieses Geschäft feststeht, dass sie ein anderes Geschäft desselben Bewerbers zulassen wird. Welches Vorgehen die Antragsgegnerin gewählt hat, ist aus den Auswahlunterlagen nicht erkennbar. In den Auswahlvermerken vom 10.04.2026 wird ausgeführt, dass im Einzelnen benannte Geschäfte für eine Platzierung vorgesehen seien. Sodann werden jeweils die Vorteile dieser Geschäfte beschrieben. Die Auswahlvermerke datieren zwar vor dem Auswahlvermerk vom 15.05.2026, der auf das Verbot der Mehrfachzulassung abstellt, allein daraus ergibt sich aber nicht, dass die Geschäfte der Antragstellerin in den Qualitätsvergleich einbezogen wurden oder sie deshalb nicht einbezogen wurden, weil bereits zu diesem Zeitpunkt entschieden war, dass die [REDACTED] des Herrn H [REDACTED] zugelassen wird. Zwischen welchen Geschäften die Auswahl vorgenommen wurde, bleibt in den Auswahlvermerken letztlich unklar.

bb. Dies führt zu einem Anspruch der Antragstellerin auf Neubescheidung. Diesem steht nicht entgegen, dass ein Fall der Ermessensreduzierung auf Null hin zu einer zwingenden Ablehnung der Zulassung vorliegen könnte. Das Ermessen der Antragsgegnerin ist nicht deswegen auf Null reduziert, weil maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Auswahlentscheidung im Falle einer Konkurrenzsituation die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der behördlichen Entscheidung ist (OVG Bremen, Beschl. v. 15.10.2024 – 1 B 331/24 –, juris Rn. 22) und die Antragsgegnerin – wie ausgeführt – zu diesem Zeitpunkt von einer Mehrfachzulassung ausgehen durfte. Bei der Neubescheidung bestimmt sich das Bestehen eines Anspruchs nach der Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der erneuten Auswahlentscheidung. Bei dieser wird die Antragsgegnerin berücksichtigen müssen, dass keine Mehrfachzulassung vorliegt. Es ergibt sich weder aus gesetzlichen Vorschriften, noch aus der Herausbildung einer Verwaltungspraxis oder aus prozessualen

Gründen, dass die Antragstellerin mit ihrem Vortrag, es liege keine Mehrfachzulassung vor, ausgeschlossen wäre. Dies wäre nur dann der Fall, wenn die Antragsgegnerin die Ablehnungen von vorneherein auf den Grund des Verbots der Mehrfachzulassung gestützt hätte. Dies war zwar der gemeinte Grund, der jedoch in den Ablehnungsbescheiden nicht verobjektiviert wurde. Der Neubeschcheidungsanspruch beruht vorliegend darauf, dass die Ablehnungsbescheide auf einen Attraktivitätsvergleich abstellen, der nicht Grund für die Ablehnungen war. Zwischen diesem Ermessensfehler und der Frage, ob die Antragsgegnerin zum Zeitpunkt der ersten Auswahlentscheidung von einer Mehrfachzulassung ausgehen durfte, besteht keine Konnexität. Der Antragstellerin kann insoweit auch kein rechtsmissbräuchliches Verhalten vorgehalten werden, denn ihr Verhalten hat zu dem Ermessensfehler der Antragsgegnerin nicht beigetragen.

3. Der für den Antrag nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO erforderliche Anordnungsgrund liegt vor. Für das Vorliegen des Anordnungsgrundes ist grundsätzlich Voraussetzung, dass der Antragstellerin unter Berücksichtigung ihrer Interessen, aber auch der öffentlichen Interessen und der Interessen anderer Personen nicht zumutbar ist, die Entscheidung in der Hauptsache abzuwarten. Gegen die Ablehnung der Zulassung zu dem am 16.10.2026 beginnenden Freimarkt kann effektiver Rechtsschutz nur im Wege einer einstweiligen Anordnung erreicht werden, da sich das Begehren der Antragstellerin andernfalls durch Zeitablauf erledigen würde. Eine gerichtliche Hauptsacheentscheidung ist bis zum Ende der Veranstaltung nicht zu erwarten.

4. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 53 Abs. 2, 52 Abs. 1 GKG. Pro Veranstaltungstag der insgesamt 17 Veranstaltungstage hat die Kammer für jedes Geschäft 1.250 Euro angesetzt (2 x 21.250 Euro). Dieser Betrag ist wegen der Beantragung lediglich der Bescheidung um die Hälfte zu reduzieren (Ziff. 1.4 des Streitwertkatalogs). Eine weitere Reduzierung findet wegen der Vorwegnahme der Hauptsache (vgl. Ziffern 1.5 Satz 2 des Streitwertkatalogs) nicht statt.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Beschluss ist - abgesehen von der Streitwertfestsetzung - die Beschwerde an das Obergerverwaltungsgericht 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)

einzu legen und innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe des Beschlusses zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht bereits mit der Beschwerde vorgelegt worden ist, bei dem Obergerverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen, einzureichen. Sie muss einen bestimmten Antrag enthalten, die Gründe

darlegen, aus denen die Entscheidung abzuändern oder aufzuheben ist, und sich mit der angefochtenen Entscheidung auseinandersetzen.

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.

Gegen die Streitwertfestsetzung ist die Beschwerde an das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen statthaft. 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-/Nachtbriefkasten Justizzentrum Am Wall im Eingangsbereich)

einulegen.

Hinweis

Die Beschwerde gegen eine Streitwertfestsetzung ist nur statthaft, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 300,00 Euro übersteigt oder das Verwaltungsgericht die Beschwerde zugelassen hat. In Rechtsstreitigkeiten, die vor dem 1. Januar 2026 anhängig geworden sind, ist die Beschwerde gegen eine Streitwertfestsetzung nur statthaft, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,00 Euro übersteigt oder das Verwaltungsgericht die Beschwerde zugelassen hat.

Dr. Jörgensen

Kaysers

Lentfer