



Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

OVG: 1 B 325/20

VG: 5 V 2211/20

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

der

– Antragstellerin und Beschwerdeführerin –

Prozessbevollmächtigte:

g e g e n

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

– Antragsgegnerin und Beschwerdegegnerin –

Prozessbevollmächtigte:

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 1. Senat - durch Richter Prof. Sperlich, Richterin Dr. Koch und Richter Dr. Kiesow am 22. Oktober 2020 beschlossen:

Die Beschwerde der Antragstellerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen – 5. Kammer – vom 16. Oktober 2020 wird zurückgewiesen.

Die Kosten des Beschwerdeverfahrens trägt die Antragstellerin.

Der Streitwert wird für das Beschwerdeverfahren ebenfalls auf 5.000,00 Euro festgesetzt.

Gründe

I. Die Antragstellerin wendet sich im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes gegen den Widerruf einer Erlaubnis zur Durchführung eines temporären Freizeitparks.

Mit Bescheid vom 23.09.2020 erteilte das Ordnungsamt Bremen der Antragstellerin „die jederzeit widerrufliche Zulassung“ 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. Die Zulassung erfolgte unter mehreren Auflagen, mit denen das Risiko von Infektionen mit dem Corona-Virus verringert werden sollte. Unter anderem müsse die Durchführung der Veranstaltung unter strikter Einhaltung des vom Gesundheitsamt abgenommenen Schutz- und Hygienekonzepts erfolgen, welches Bestandteil dieser Zulassung sei. Zudem behielt sich das Ordnungsamt in dem Bescheid ausdrücklich den Widerruf der Zulassung für den Fall vor, dass die Auflagen nicht wirksam umgesetzt würden oder sich das Infektionsgeschehen dahingehend entwickle, dass es einer Durchführung der Veranstaltung unter den gemäß § 2 Abs. 5 der Siebzehnten Coronaverordnung abweichend genehmigten Bedingungen entgegenstehe. Mit Bescheid vom 01.10.2020 änderte das Ordnungsamt den Bescheid zunächst dahingehend ab, dass nur noch die maximale Anzahl von 3.000 gleichzeitig auf dem Gelände anwesenden Besucherinnen und Besuchern gestattet werde. Die Infektionszahlen in der Stadt Bremen seien seit dem 25.09.2020 erheblich und im bundesweiten Vergleich überdurchschnittlich angestiegen. Die 7-Tage-Inzidenz habe erstmals seit Wochen die 2. Stufe (gelb) des Schwellenwertschemas erreicht und mit 35,8 den Schwellenwert aus der Ministerpräsidentenkonferenz überschritten. Vor diesem Hintergrund habe der Senat beschlossen, dass die Veranstaltung vorerst nur mit 3.000 gleichzeitig anwesenden Besuchern stattfinden könne.

Mit Bescheid vom 06.10.2020 widerrief das Ordnungsamt die Zulassung vollständig. Der Widerruf ergehe gem. § 49 Abs. 2 Nr. 1, 3 und 5 BremVwVfG vor dem Hintergrund drastisch steigender Infektionszahlen in der Stadtgemeinde Bremen und im gesamten Bundesgebiet. Die 7-Tage-Inzidenz habe die 3. Stufe (rot) des Schwellenwertschemas erreicht und mit 57 den Schwellenwert aus der Ministerpräsidentenkonferenz überschritten. Vor dem Hintergrund der dynamischen Verbreitung von Infektionen mit dem SARS-CoV-2-Virus und Erkrankungen an COVID-19 müssten wirksame Maßnahmen zur Verzögerung der Ausbreitungsdynamik und zur Unterbrechung von Infektionsketten ergriffen werden, um den Gesundheitsschutz und die dauerhafte Aufrechterhaltung des Gesundheitssystems in der Stadtgemeinde Bremen sicherzustellen. 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. Mit

dem gestiegenen Risiko einer Ansteckung mit dem Coronavirus steige auch die Gefahr, dass unerkannt erkrankte Personen an einer solchen großen Veranstaltung teilnehmen würden und dort als sogenannte Superspreeder das Virus an andere Personen weitergeben könnten, die dann wiederum als Multiplikatoren wirkten. Der Widerruf sei erforderlich, um den gestiegenen Infektionsgefahren wirksam begegnen zu können. Er sei geeignet, da eine solche Großveranstaltung mit bis zu 3000 Teilnehmenden auf dem Veranstaltungsgelände derzeit nicht mehr zu verantworten sei. Eine bloße weitere Reduzierung der Teilnehmerzahl als milderer Mittel reiche nicht aus, um einer weiteren Ausbreitung des Coronavirus wirksam begegnen zu können. Sollte sich das Infektionsgeschehen vor dem Ende des ursprünglichen Zulassungszeitraumes nachhaltig entspannen, erfolge eine erneute Prüfung der Wiederzulassung.

Hiergegen legte die Antragstellerin am 11.10.2020 Widerspruch ein und hat am 12.10.2020 beim Verwaltungsgericht um vorläufigen Rechtsschutz nachgesucht.

Mit Beschluss vom 16.10.2020 hat das Verwaltungsgericht den Eilantrag abgelehnt. Der Widerruf des mit einem entsprechenden Vorbehalt versehenen Zulassungsbescheides halte sich im Rahmen der Zwecke der gesetzlichen Ermächtigung und sei von einem sachlichen Grund getragen. Der Widerrufsvorbehalt diene dem von der Coronaverordnung gedeckten Zweck, die ausnahmsweise Zulassung von Veranstaltungen, die abweichend von den Obergrenzen der Teilnehmerzahl zugelassen worden seien, im Falle einer Verschlechterung des Infektionsgeschehens, zu widerrufen. Die Antragsgegnerin habe das ihr zustehende Widerrufsermessen fehlerfrei ausgeübt. Indem sie auf die stetig gestiegenen Fallzahlen und den 7-Tage-Inzidenzwert abgestellt habe, habe sie dem Schutz von Leib und Leben einer Vielzahl möglicher Betroffener und der Erhaltung der Leistungsfähigkeit des Gesundheitssystems Deutschlands einen hohen Stellenwert eingeräumt. Dabei habe sie zulässiger Weise berücksichtigt, dass die Zulassung als Ausnahmegenehmigung erteilt und mit einem Widerrufsvorbehalt versehen gewesen sei. Die Ermessensausübung führe hier auch nicht zu einer ungerechtfertigten Benachteiligung der Antragstellerin gegenüber Einzelhandelsgeschäften und gastronomischen Einrichtungen. Die Antragsgegnerin verfolge mit den anlässlich der Überschreitung des Inzidenzwertes ergriffenen Maßnahmen das nicht zu beanstandende Konzept, zunächst Veranstaltungen zu schließen, die durch die Zusammenkunft einer Vielzahl von Personen geprägt seien. Der Widerruf sei auch nicht unverhältnismäßig.

Gegen diese Entscheidung richtet sich die Antragstellerin mit der vorliegenden Beschwerde.

II. Die zulässige Beschwerde ist unbegründet. Aus den mit ihr dargelegten Gründen, auf deren Prüfung das Oberverwaltungsgericht beschränkt ist (§ 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO), ergibt sich nicht, dass das Verwaltungsgericht den Eilantrag der Antragstellerin zu Unrecht abgelehnt hat.

Das Verwaltungsgericht ist zutreffend davon ausgegangen, dass sich der Widerruf der erteilten Erlaubnis zur Durchführung eines temporären Freizeitparks voraussichtlich als rechtmäßig erweisen wird und die aufschiebende Wirkung des dagegen gerichteten Widerspruchs der Antragstellerin daher nicht anzuordnen ist.

1. Soweit die Antragstellerin geltend macht, der streitgegenständliche Widerruf sei aus heiterem Himmel erfolgt, womit ihr die Möglichkeit zu Anpassungen genommen worden sei, vermag dies ihrer Beschwerde nicht zum Erfolg zu verhelfen. Es kann offen bleiben, ob in dem Vorgehen der Antragsgegnerin ein Verstoß gegen § 28 Abs. 1 BremVwVfG liegt. Nach dieser Regelung ist einem Beteiligten die Gelegenheit zu geben, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern, bevor ein in seine Rechte eingreifender Verwaltungsakt erlassen wird. Dem beigezogenen Behördenvorgang lässt sich jedoch nicht entnehmen, dass der Antragstellerin vor der am 07.10.2020 gegen 14:30 Uhr zunächst telefonisch bekannt gegebenen Widerrufsentscheidung oder der späteren Übersendung des schriftlichen Widerrufsbescheides die Möglichkeit zur Stellungnahme hierzu eingeräumt worden ist. Eine Anhörung zu dem Widerruf war hier auch nicht ausnahmsweise wegen Gefahr im Verzug gem. § 28 Abs. 2 Nr. 1 BremVwVfG entbehrlich, da diese Vorschrift unter Berücksichtigung des Übermaßverbots gebietet, dass ohne eine Anhörung getroffene Regelungen zunächst auf keine Verzögerung erlaubende unerlässliche Mindestmaßnahmen, gegebenenfalls vorläufiger Art, zu beschränken sind und eine endgültige Regelung erst nach der Anhörung getroffen wird (vgl. BVerwG, NJW 2012, 2823 (2824), Rn. 16; Stelkens/Bonk/Sachs/Kallerhoff/Mayen, 9. Aufl. 2018, § 28 VwVfG Rn. 51). Ein solcher Anhörungsmangel wäre hier jedoch gem. § 45 Abs. 1 Nr. 3 BremVwVfG durch den Vortrag der Antragsgegnerin in den gerichtlichen Verfahren vor dem Verwaltungsgericht und Oberverwaltungsgericht geheilt worden. Hierfür ist es erforderlich, dass die Behörde ein etwaiges Vorbringen des Betroffenen zur Kenntnis nimmt und bei ihrer Entscheidung in Erwägung zieht (vgl. BVerwG, Urt. v. 17.08.1982 – 1 C 22/81, juris Rn. 18). Dies ist hier erfolgt. Die Antragsgegnerin hat sich in ihren Schriftsätzen vom 13.10.2020 und 20.10.2020 dazu geäußert, dass sie auch im Lichte der von der Antragstellerin geäußerten Einwände, insbesondere im Hinblick auf die Durchführung ähnlicher Veranstaltungen in anderen Bundesländern und etwaige vorgeschlagene Anpassungen des Hygienekonzeptes, an der Widerrufsentscheidung festhalten wolle. Selbst wenn dies noch nicht als Hei-

lung angesehen würde, ist zu berücksichtigen, dass es sich bei der unterbliebenen Anhörung um einen nach § 45 Abs. 1 und 2 BremVwVfG bis zum Abschluss der letzten Tatsachenentscheidung heilbaren Verfahrensfehler handelt und mit hinreichender Sicherheit angenommen werden kann, dass die absehbare Heilung nicht zu einer Änderung des Verwaltungsaktes führen wird (vgl. Külpmann, in: Finkelnburg/Domberg/Külpmann, Vorläufiger Rechtsschutz im Verwaltungsstreitverfahren, 7. Auflage 2017, Rn. 956).

2. Ebenfalls ohne Erfolg macht die Antragstellerin geltend, dass sich die vom Verwaltungsgericht zugrunde gelegte Interessenabwägung als fehlerhaft erweise, weil dabei von der Berechtigung zum Widerruf als ultima ratio ausgegangen werde, ohne sich mit der Möglichkeit auseinanderzusetzen, den Widerruf durch Anpassungen des Hygienekonzeptes zu vermeiden.

a) Diesbezüglich hat das Verwaltungsgericht ausgeführt, dass die Ermessensentscheidung der Antragsgegnerin, die ursprünglich erteilte Erlaubnis zu widerrufen, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahre. Die mit der Schließung des „Freipaaks“ bewirkte Unterbindung physischer Kontakte zwischen Menschen sei im Zusammenwirken mit den weiteren Schutzmaßnahmen der Antragsgegnerin geeignet, die von der Antragsgegnerin bezweckte Entschleunigung und Unterbrechung von Infektionsketten zu fördern. Der Widerruf sei erforderlich, weil sich eine Anpassung des Hygienekonzeptes aller Wahrscheinlichkeit nach nicht als ebenso effektiv dargestellt hätte, wie die komplette Schließung des „Freipaaks“. Schließlich stehe der Widerruf auch in einem angemessenen Verhältnis zu dem mit ihm verursachten Eingriff in die Berufsfreiheit. Zwar wiege der Eingriff für die Antragstellerin und die einzelnen Schaustellerunternehmen außerordentlich schwer. Unter Berücksichtigung der zunehmenden Dynamik des Infektionsgeschehens, der nicht eindeutigen Zuordnung einer bedeutenden Anzahl von Infektionen auf bestimmte Ausbruchssituationen und der Notwendigkeit eines schnellen Einschreitens, erweise er sich jedoch gegenwärtig als verhältnismäßig.

b) Der Senat schließt sich dieser Bewertung an. Auf der mit dem Beschwerdevorbringen angegriffenen Stufe der Erforderlichkeit ist dabei insbesondere zu berücksichtigen, dass die Anzahl der an einer Veranstaltung teilnehmenden Personen ein für Maßnahmen des Infektionsschutzes zentraler Faktor ist. Deshalb sind die von der Antragstellerin vorgeschlagenen qualitativen Anpassungen des Hygienekonzeptes auch nicht als im Hinblick auf die bezweckte Entschleunigung und Unterbrechung des Infektionsgeschehens gleichermaßen erfolgversprechende Mittel anzusehen. Die im Zusammenhang mit Großveranstaltungen – bei zulässiger pauschalierender Betrachtung – typischerweise zu erwartenden Ansammlungen von Menschen bergen ein erhebliches Risiko der Weiterverbreitung

von SARS-CoV-2. Diese Einschätzung hat bereits der Gesetzgeber vorgezeichnet, der die Beschränkung von Ansammlungen in § 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG beispielhaft als geeignete Schutzmaßnahme herausgehoben hat (vgl. Bayerischer VGH, Beschl. v. 13.08.2020 – 20 CS 20.1821, juris Rn. 29 m.w.N.). Dementsprechend wird diese Bewertung auch in den Regelungen der Coronaverordnung nachvollzogen, welche sich vielfach auf eine Begrenzung von Personenzahlen beziehen. Der Antragstellerin wurde für ihre Veranstaltung die Erlaubnis erteilt, von der in § 2 Abs. 3 Satz 1 der Siebzehnten Coronaverordnung vorgesehenen Höchstzahl von 400 gleichzeitig anwesenden Personen abzuweichen. Der streitgegenständliche Widerruf dieser Erlaubnis erfolgte im Kontext der mit der Überschreitung des 7-Tage-Inzidenzwertes verbundenen Absenkung dieser Höchstteilnehmerzahl für Veranstaltungen von 400 auf 100 Personen. Diese Risikobewertung entspricht auch der tatsächlichen Erkenntnislage, nach der Großveranstaltungen dazu beitragen können, SARS-CoV-2 schneller zu verbreiten (vgl. Empfehlungen des Robert Koch Instituts (RKI) zur Bewertung von Großveranstaltungen, abrufbar unter: <https://www.bmi.bund.de/Shared-Docs/artikel/handlungsempfehlungen-corona-rki.html>; zu sogenannten „superspreading events“: SARS-CoV-2 Steckbrief zur Coronavirus-Krankheit-2019, Stand: 16.10.2020, https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Steckbrief.html). Weil die Anzahl der an einer Veranstaltung teilnehmenden Personen demnach als ein für die Risikobewertung bedeutender Faktor erkannt wurde, kann die hier bezweckte Entschleunigung und Unterbrechung des Infektionsgeschehens nicht gleichermaßen erfolgsversprechend durch die von der Antragstellerin vorgeschlagenen qualitativen Anpassungen ihres Hygienekonzeptes erreicht werden. Denn auch mit den vorgeschlagenen Maßnahmen einer Erhöhung der Anzahl der Frankfurter Gitter zur Kontaktvermeidung, einem erhöhten Einsatz von Sicherheitspersonal und/oder einer Maskenpflicht für das gesamte Gelände würde zwar die Gefahr einzelner Infektionen weiter gesenkt werden. Mit einer unveränderten Teilnehmerzahl bliebe jedoch der für das drohende Ausmaß eines Infektionsgeschehens maßgebliche Faktor unverändert. Zudem blieben weiterhin Besucherströme in Höhe von auch nach dem Vortrag der Antragstellerin bis zu 12.000 Personen täglich zu erwarten. Viele der Besucher nutzen für An- und Abreise den ÖPNV. Auch dies sorgt für ein erhöhtes Ausbreitungsrisiko, das durch die vorgeschlagenen qualitativen Anpassungen des Hygienekonzeptes nicht verringert würde. Im Unterschied zu den genannten Anpassungen des Hygienekonzeptes hat die Antragstellerin eine weitere Absenkung der maximalen Besucherzahl im gerichtlichen Verfahren nicht angeregt.

Diese Bewertung stellt auch der Vortrag der Antragstellerin, dass es während des bisherigen Verlaufs der Veranstaltung zu Ansammlungen nicht gekommen sei und die Abstandsregeln wegen der großen Fläche stets problemlos eingehalten werden könnten, nicht durchgreifend in Frage. Hierzu hat der Senat bereits entschieden, dass der Nachweis eines

von der konkreten Veranstaltung ausgehenden signifikanten Ausbreitungsrisikos nicht erforderlich ist (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 10.10.2020 – 1 B 315/20). Insoweit genügt es, dass die derzeit bundesweit zunehmende Dynamik des Ausbruchsgeschehens nach aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen auch im Zusammenhang mit Gruppenveranstaltungen steht und bei einer Unterschreitung des Mindestabstandes von 1,5 m ohne Mund-Nasen-Bedeckung, z. B. wenn Gruppen von Personen an einem Tisch sitzen oder bei größeren Menschenansammlungen, auch im Freien ein erhöhtes Übertragungsrisiko besteht (vgl. Risikobewertung zu COVID-19, https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risikobewertung.html). Hierzu hat bereits das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt, dass bei der vorliegenden Veranstaltung mit 3000 Teilnehmern - bei zulässiger pauschalierender Betrachtung - eine Einhaltung der Abstandsregelungen nicht durchgängig angenommen werden kann.

c) Entgegen dem Beschwerdevorbringen begründet es keinen Ermessensfehler, dass die Antragsgegnerin sich in dem Widerrufsbescheid nicht mit Anpassungsmöglichkeiten des Hygienekonzeptes auseinandergesetzt hat. Als nach § 114 Satz 1 VwGO beachtlicher Ermessensfehler käme insoweit allein die Fallgruppe eines Ermessensdefizits in Betracht. Ein solches setzt voraus, dass die Behörde bei ihrer Entscheidung einen mit Blick auf den Zweck des Gesetzes wesentlichen Belang außer Betracht gelassen hat (Wolff, in: SoDan/Ziekow, 5. Aufl. 2018, § 114 VwGO Rn. 178, 180 m.w.N.). Dies ist hier nicht der Fall. Etwaige Anpassungsmöglichkeiten des Hygienekonzeptes der Antragstellerin stellen keinen solchen wesentlichen Belang für die hier getroffene Widerrufsentscheidung dar. Die Erteilung einer von den Höchstteilnehmerzahlen abweichenden Ausnahmegenehmigung kann gem. § 2 Abs. 5 Satz 1 Siebzehnte Coronaverordnung nur erfolgen, soweit die Veranstalterin oder der Veranstalter ein geeignetes Schutz- und Hygienekonzept nach § 7 Abs. 2 vorlegt. Daraus folgt, dass die Darlegung der Genehmigungsfähigkeit der Veranstaltung der Antragstellerin obliegt. Dazu gehört auch die Frage, ob die Durchführung der konkreten Veranstaltung unter Einhaltung eines Hygienekonzeptes auch unter den durch das veränderte Infektionsgeschehen gesteigerten Anforderungen weiterhin ausnahmsweise möglich ist. Hier hat die Antragsgegnerin aus dem gesteigerten Infektionsgeschehen und der damit verbundenen Überschreitung des 7-Tage-Inzidentswertes zu Recht geschlossen, dass die genehmigte Abweichung von den Höchstteilnehmerzahlen der Siebzehnten Coronaverordnung durch das vorliegende Hygienekonzept nicht mehr gerechtfertigt ist und die Ausnahmegenehmigung folgerichtig auf der Grundlage des § 49 BremVwVfG widerrufen. Nach der Regelung des § 2 Abs. 5 Siebzehnte Coronaverordnung obliegt es in dieser Situation nicht der Antragsgegnerin, vor einem Widerruf etwaige Anpassungen des Hygienekonzeptes zu erwägen, sondern der Antragstellerin, ein die Ausnahmegenehmigung weiterhin rechtfertigendes Hygienekonzept vorzulegen. Zudem

wäre ein etwaiger Ermessensfehler der Antragsgegnerin mittlerweile geheilt, denn die Antragsgegnerin hat in der Beschwerdeerwiderung vom 20.10.2020 mitgeteilt, dass sie die erwähnten Anpassungen des Hygienekonzeptes als nicht ausreichend ansehe, um Ansammlungen und damit Übertragungswege wirksam zu unterbinden.

3. Soweit die Antragsgegnerin mit der Beschwerde beanstandet, dass der für den Widerruf herangezogene Inzidenzwert von 50 Neuinfektionen pro 100.000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen wahllos gegriffen sei, verhilft auch dies der Beschwerde nicht zum Erfolg. Der Verordnungsgeber darf im Umgang mit dem sich verändernden Infektionsgeschehen auch pauschalierende Betrachtungen und Risikobewertungen vornehmen. Der Senat hat bereits entschieden, dass er die auf der Grundlage einer Überschreitung des sogenannten 7-Tage-Inzidenzwerts von 50 erfolgte weitere Beschränkung der maximalen Teilnehmerzahl bei Veranstaltungen von vormals 400 (vgl. § 2 Abs. 3 Satz 1 Siebzehnte Coronaverordnung) auf nunmehr 100 durch die Allgemeinverfügungen des Ordnungsamtes bei summarischer Prüfung als rechtmäßig ansieht (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 10.10.2020 – 1 B 315/20). Die von der Antragsgegnerin widerrufenen Erlaubnis bezieht sich mit 3.000 Personen auf eine hiervon ganz erheblich abweichende Personenzahl. Es ist daher nicht zu beanstanden, wenn die Antragsgegnerin im Zusammenhang mit den weiteren von ihr ergriffenen Maßnahmen, die sämtlich an den 7-Tage-Inzidenzwert anknüpfen, auch die der Antragstellerin erteilte Genehmigung widerruft, die von den derzeit geltenden Höchstgrenzen erheblich abweicht.

4. Der Widerruf führt hier auch nicht zu einer nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlung der Antragstellerin gegenüber Einzelhandelsgeschäften und Gastronomiebetrieben.

a) Der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG gebietet dem Normgeber, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln (vgl. BVerfG, Beschl. v. 07.02.2012 - 1 BvL 14/07, juris Rn. 40; Beschl. v. 15.07.1998 – 1 BvR 1554/89 u.a., juris Rn. 63). Es sind nicht jegliche Differenzierungen verwehrt, allerdings bedürfen sie der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind. Je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen reichen die Grenzen für die Normsetzung vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse. Insoweit gilt ein stufenloser, am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab, dessen Inhalt und Grenzen sich nicht abstrakt, sondern nur nach den jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereichen bestimmen lassen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 18.07.2012 - 1 BvL 16/11, juris Rn. 30; Beschl. v. 21.06.2011 - 1 B BvR 2035/07, juris Rn. 65; Beschl. v. 21.07.2010 - 1 BvR 611/07 u.a., juris Rn. 79).

Hiernach sind die Anforderungen an die Gleichbehandlung angesichts des dynamischen Pandemiegeschehens selbst bei Annahme einer Vergleichbarkeit weniger streng. Auch kann die strikte Beachtung des Gebots innerer Folgerichtigkeit nicht eingefordert werden (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 15.06.2020 – 1 B 176/20, juris Rn. 45 ff. m.w.N.).

Die Antragsgegnerin hat nachvollziehbar dargelegt, dass von der genehmigten Veranstaltung in Bezug auf ihre hohe Teilnehmerzahl ein besonderes Infektionsrisiko ausgeht. Selbst wenn sich dieses Risiko nicht erheblich von einem Besuch der Einzelhandelsgeschäfte in der Innenstadt unterscheidet, begründet dies keinen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Diese Situationen sind schon deshalb nicht miteinander vergleichbar, weil die Antragstellerin für die Durchführung ihrer Veranstaltung nach den Anforderungen der Siebzehnten Coronaverordnung einer Ausnahmegenehmigung bedurfte, was für den Betrieb eines Einzelhandelsgeschäftes in der Innenstadt nicht erforderlich ist. Selbst wenn eine Vergleichbarkeit angenommen würde, wäre die sachliche Rechtfertigung einer solchen nicht allein anhand des infektionsschutzrechtlichen Gefahrengrades der betroffenen Tätigkeit zu beurteilen. Vielmehr sind auch alle sonstigen relevanten Belange zu berücksichtigen, etwa die Auswirkungen der Ge- und Verbote für die betroffenen Unternehmen und Dritte und auch öffentliche Interessen an der uneingeschränkten Aufrechterhaltung bestimmter unternehmerischer Tätigkeiten (vgl. OVG Lüneburg, Beschl. vom 24.08.2020 – 13 MN 297/20, juris Rn. 47). Insoweit hat das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt, dass sich die Antragsgegnerin angesichts der steigenden Infektionszahlen und der Überschreitung des 7-Tage-Inzidenzwertes zu weitreichenden Maßnahmen entschlossen hat und es angesichts der immensen wirtschaftlichen Bedeutung des stationären Einzelhandels sachlich gerechtfertigt sei, 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. Es sei nicht zu beanstanden, wenn weiterhin bzw. erneut situationsabhängig ein abgestuftes Vorgehen gewählt wird, welches den Einkaufs- und Versorgungsbedürfnissen der Bevölkerung gegenüber deren Freizeitbedürfnissen ein höheres Gewicht beimisst.

Dem schließt sich der Senat an. Zwar ist der Antragstellerin darin zuzustimmen, dass auch die Durchführung des Surrogats eines für die Region traditionellen Volksfestes bedeutenden sozialen und kulturellen Zwecken dient und im Gegensatz dazu nicht jedes Einzelhandelsgeschäft in der Innenstadt notwendige Versorgungsbedürfnisse der Bevölkerung erfüllt. Hierdurch werden jedoch nicht die der Antragsgegnerin zuzugestehenden Grenzen

gewisser Pauschalierungen überschritten. Dabei ist auch anzuerkennen, dass insbesondere in Phasen sehr dynamischer Veränderungen des Infektionsgeschehens, in denen sich die Antragsgegnerin zu weitreichenden Maßnahmen entschließt, eine strenge Anwendung des Gleichheitsgrundsatzes nicht geboten erscheint.

b) Auch eine Art. 3 Abs. 1 GG verletzende Ungleichbehandlung gegenüber Betrieben der Gastronomie liegt nicht vor. Gastronomische Betriebe unterscheiden sich hinsichtlich des Ausbreitungsrisikos – jedenfalls bei zulässiger pauschalierender Betrachtung – von Veranstaltungen der hier in Rede stehenden Größenordnung. In Restaurants halten sich grundsätzlich nicht viele Menschen über einen längeren Zeitraum in einem Raum zusammen auf. Restaurants haben regelmäßig nicht zeitgleich über 100 Gäste (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 10.10.2020 - 1 B 315/20). Zwar findet die Veranstaltung der Antragstellerin im Unterschied zu einem typischen Restaurantbesuch unter freiem Himmel statt und es wird auch kein Alkohol ausgeschenkt. Dennoch rechtfertigt die hohe Besucherzahl und das mit dieser verbundene erhebliche Ausbreitungsrisiko hier eine unterschiedliche Behandlung.

5. Soweit die Antragstellerin geltend macht, derzeit würden in anderen Bundesländern, teilweise trotz Übersteigens des 7-Tage-Inzidenzwertes von 50, vergleichbare Marktveranstaltungen durchgeführt, verhilf auch dies der Beschwerde nicht zum Erfolg.

Eine Verletzung des Gleichheitssatzes kann die Antragstellerin in dieser Hinsicht schon deshalb nicht geltend machen, weil der Anspruch auf Gleichbehandlung nur gegenüber dem jeweils handelnden Hoheitsträger besteht (OVG Bremen, Beschl. v. 31.07.2020 – 1 B 200/20, juris Rn. 27). Es kann auch nicht verlangt werden, dass sich die Antragsgegnerin der Risikobewertung anderer Behörden anschließt. Schließlich weisen die von der Antragstellerin angeführten Veranstaltungen erhebliche Unterschiede zu derjenigen der Antragstellerin auf. So wurde die maximale Besucheranzahl für den auf einer Veranstaltungsfläche von 7000 m² stattfindenden Freizeitpark in Barmen von ursprünglich 1000 auf 500 Personen reduziert (vgl. https://www.wz.de/nrw/wuppertal/freizeitpark-in-barmen-wuppertaler-freizeitpark-findet-trotz-corona-statt_aid-53941289). Auch die in München stattfindende Auer Duld ist auf eine Teilnehmerzahl von 500 Personen begrenzt (<https://www.muenchen.de/veranstaltungen/event/6538.html>). Soweit die Antragstellerin auf das derzeit stattfindende Oktoberfest in Hannover verweist, ist festzustellen, dass der dortige 7-Tage-Inzidenzwert derzeit (Stand: 22.10.2020) 45,2 beträgt, während derjenige in der Stadtgemeinde Bremen bei 99,9 liegt (Stand: 21.10.2020).

6. Auch der Einwand, dass die Vorschriften der Coronaverordnung nicht auf einer verfassungsgemäßen Ermächtigungsgrundlage beruhen würden, begründet keinen Erfolg der Beschwerde.

Der Senat hat bereits mehrfach ausgeführt, dass er die Verordnungsermächtigung nach § 32 Sätze 1, 2 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG n.F. für mit höherrangigem Recht und insbesondere mit dem Bestimmtheitsgebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG für vereinbar hält (vgl. grundlegend OVG Bremen, Beschl. v. 09.04.2020 – 1 B 97/20, juris Rn. 24 ff.). Diese Rechtsprechung bezog sich bereits auf den besonders eingriffsintensiven Bereich von Betriebsschließungen. Zuletzt wurde diese Auffassung auch in Bezug auf die hier nicht unmittelbar streitgegenständliche Festlegung des Inzidenzwertes in § 22a Abs. 3 der Achtzehnten Coronaverordnung bestätigt (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 10.10.2020 - 1 B 315/20). Dass die Antragstellerin eine andere Rechtsauffassung vertritt und hierfür auf die gegenwärtige Diskussion verweist, vermag hieran keine durchgreifenden Zweifel zu begründen.

III. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Die Festsetzung des Streitwerts ergibt sich aus § 47, § 53 Abs. 2 Nr. 1, 2, § 52 Abs. 2 GKG.

Hinweis:

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5 i.V.m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez. Prof. Sperlich

gez. Dr. Koch

gez. Dr. Kiesow