



## Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

**OVG: 2 LA 167/23**

**VG: 2 K 1855/22**

### **Beschluss**

In der Verwaltungsrechtssache

– Kläger und Zulassungsantragsteller –

Prozessbevollmächtigte:

**g e g e n**

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

– Beklagte und Zulassungsantragsgegnerin –

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 2. Senat - durch den Richter am Oberverwaltungsgericht Traub, die Richterin am Oberverwaltungsgericht Stybel und die Richterin am Verwaltungsgericht Buns am 1. August 2024 beschlossen:

**Der Antrag des Klägers, die Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen - 2. Kammer - vom 14. April 2023 zuzulassen, wird abgelehnt.**

**Der Kläger trägt die Kosten des Berufungszulassungsverfahrens.**

**Der Streitwert wird für das Zulassungsverfahren auf 5.000 Euro festgesetzt.**

## Gründe

### I.

Der Kläger wendet sich gegen die Ablehnung seines Antrags auf Durchführung eines Galopprenntages im Jahr 2022.

Der Kläger ist ein eingetragener Verein, der bis 2018 auf dem sogenannten Rennbahngelände in Bremen-Hemelingen regelmäßig Galopprennen durchführte. Nach Veräußerung des Rennbahngeländes vom Kläger an die Beklagte wurde durch einen Volksentscheid im Jahr 2019 ein Ortsgesetz über das städtebauliche Konzept zur Erhaltung des Rennbahngeländes im Bremer Osten als Grün-, Erholungs- und gemeinschaftlich genutzte Fläche beschlossen (Brem.GBl. 2019, S. 516), das eine Nutzung für Wohnungsbau und Industrieansiedlung ausdrücklich ausschloss. Die Regelung einer verbindlichen Bauleitplanung für das Gebiet ist bis heute nicht abgeschlossen; die zukünftige Entwicklung des Areals war bis in das Jahr 2023 Gegenstand eines Beteiligungsprozesses unter Federführung der damaligen Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau.

Bis zu einer Entscheidung über die künftige Nutzung wurde und wird das Grundstück von einer durch die Beklagte beauftragten GmbH für Zwischennutzungen an Dritte zur Verfügung gestellt. Auf dem Gelände wurden bereits verschiedene Veranstaltungen durchgeführt, die unter anderem auch dem Reitsport zuzurechnen sind. Auch dem Kläger wurde aufgrund einer einstweiligen Anordnung des Verwaltungsgerichts mit Beschluss vom 20.08.2021 (2 V 1576/21) das Gelände für die Durchführung eines Galopprenntages im November 2021 überlassen. Im März 2022 wurde dem Kläger mitgeteilt, dass das Rennbahngelände nach einem letzten Renntag im April aufgrund der Herstellung eines Verbindungsweges in Nord-Süd-Richtung nicht mehr für die Durchführung von Galopprennen zur Verfügung stehe.

Der Kläger führte vor dem Verwaltungsgericht erfolglos ein Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes gegen die Herstellung der Rad- und Fußwegeverbindung, mit der eine Wegebeziehung zwischen den Stadtteilen Vahr und Hemelingen über das Rennbahngelände hergestellt werden sollte. Die gegen die Ablehnung einer einstweiligen Anordnung erhobene Beschwerde wies das Oberverwaltungsgericht durch Beschluss vom 19.08.2022 – 1 B 134/22 – zurück. Seine Entscheidung hat es im Wesentlichen damit begründet, dass das Rennbahngelände durch die Beklagte für die Zeit der Zwischennutzung konkludent durch die Zurverfügungstellung des Geländes für unterschiedliche Veranstaltungen als eine öffentliche Einrichtung gewidmet worden sei., Dessen Nutzung könne der Kläger nur im Rahmen des Widmungszwecks beanspruchen.

Mit der Entscheidung für den Bau des Verbindungsweges sei eine nachträgliche Beschränkung des Widmungsumfangs für die Zwischennutzung des Rennbahngeländes vorgenommen worden, die die Durchführung weiterer Galopprennen auf dem Rennbahngelände ausschließe. Dazu habe es weder eines ausdrücklichen förmlichen Beschlusses des Senats noch der Stadtbürgerschaft bedurft; vielmehr sei der Wille der Gemeinde zur Beschränkung des Widmungsumfangs auf sonstige Weise hinreichend deutlich zum Ausdruck gekommen. So habe die Deputation für Mobilität, Bau und Stadtentwicklung in ihrer Sitzung vom 24.06.2021 der Planung und Finanzierung zur Herstellung einer Fuß- und Radwegeverbindung über das Rennbahngelände in der Variante 1 zugestimmt, die keine Berücksichtigung des Geläufs und damit den Ausschluss von zukünftigem Galopprennsport vorsehe und beschlossen, dass der Nutzungsbaustein Galopprennsport bei der Auslobung zum Ideenwettbewerb in der nächsten Phase des Werkstattverfahrens keine Berücksichtigung mehr finde. Die Stadtbürgerschaft und der Senat hätten ihren Willen zur Herstellung des Verbindungsweges über das Rennbahngelände und den sich daraus ergebenden Ausschluss des Galopprennsports aus den künftigen Nutzungen des Rennbahngeländes zusätzlich dadurch zum Ausdruck gebracht, dass die Stadtbürgerschaft mehrheitlich mit den Stimmen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und DIE LINKE einen Antrag der Fraktion der CDU abgelehnt habe, der darauf abziele, den Galopprennsport bei den zukünftigen Nutzungen des Geländes nicht auszuschließen und mit dem Bau der Wegeverbindung über das Rennbahngelände bis zum Abschluss des Werkstattverfahrens zu warten (vgl. Bremische Bürgerschaft, Drs. 20/631 S; Plenarprotokoll 33. Sitzung v. 25.01.2022, S. 1835 ff.). Die Widmungsbeschränkung verletze den Kläger auch nicht in seinen Rechten. Ein individueller Anspruch der Zugangsberechtigten auf einen unveränderten Weiterbetrieb einer bestimmten öffentlichen Einrichtung bestehe nicht und die Beschränkung der Widmung verstoße auch nicht gegen das Willkürverbot. Es seien keine sachfremden Erwägungen angestellt worden. Die Herstellung des Verbindungswegs verhindere daher keine Nutzungen, die nicht bereits durch eine Beschränkung der Widmung ausgeschlossen wären.

Am 25.08.2022 beantragte der Kläger die Zwischennutzung des Rennbahngeländes zur Durchführung eines weiteren Renntages am 29.10.2022 und alternativ die Durchführung einer Publikumsveranstaltung mit der Vorstellung von Pferden, einer Pferdeparade, einem optionalen Ponyrennen und einem Ausklang unter Nutzung von Teilflächen und einigen Gebäuden. Mit Bescheid vom 08.09.2022 lehnte die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa der Beklagten den Antrag hinsichtlich der Durchführung eines Renntages ab und ließ die beantragte Alternativveranstaltung unter Auflagen zu. Zur Begründung führte sie im Wesentlichen aus, aufgrund von Bauarbeiten auf dem Gelände zur Herstellung einer

Wegeverbindung stünde die Galopprennbahn in Gänze nicht mehr zur Verfügung. Auch nach Fertigstellung der Wegeverbindung könne das Gelände nicht mehr für die Durchführung eines Renntages genutzt werden. Denn mit der Entscheidung der Stadtgemeinde Bremen für den Bau der Wegeverbindung sei der Widmungszweck für die Zeit der Zwischennutzung nachträglich beschränkt worden und umfasse den Galopprennsport nicht mehr.

Gegen die Teilablehnung hat der Kläger am 07.10.2022 Klage erhoben, die er nach Verstreichen des beabsichtigten Renntages auf die Feststellung, dass die Ablehnung des Antrages auf Durchführung eines Galopprenntages am 29.10.2022 rechtswidrig war und er einen Anspruch auf Verschaffung des Rennbahngeländes an diesem Tag zur Durchführung eines Galopprennens hatte, umgestellt hat. Das Verwaltungsgericht hat die Fortsetzungsfeststellungsklage durch Urteil vom 14.04.2023 abgewiesen. Zur Begründung seiner Auffassung, dass ein Anspruch des Klägers auf Verschaffung des Rennbahngeländes zur Durchführung eines Renntages nicht bestand, hat es sich im Wesentlichen den Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes angeschlossen.

Gegen das am 31.05.2023 zugestellte Urteil richtet sich der Antrag des Klägers auf Zulassung der Berufung vom 22.06.2023, den er durch Schriftsatz vom 18.07.2023 begründet hat.

## II.

Der Antrag auf Zulassung der Berufung bleibt ohne Erfolg.

Der Kläger hat nicht innerhalb der Zulassungsbegründungsfrist den Anforderungen des § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO entsprechend dargelegt, dass die Berufung wegen ernstlicher Zweifel an der Richtigkeit des angegriffenen Urteils zuzulassen ist.

Der Zulassungsgrund der ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit der Entscheidung des Verwaltungsgerichts ist gegeben, wenn mit dem Zulassungsantrag ein tragender Rechtssatz oder eine erhebliche Tatsachenfeststellung des Verwaltungsgerichts mit schlüssigen Gegenargumenten in Frage gestellt wird (BVerfG, Beschl. v. 16.01.2017 - 2 BvR 2615/14, juris Rn. 19 sowie Beschl. v. 09.06.2016 - 1 BvR 2453/12, juris Rn. 16 m.w.N.; OVG Bremen, Beschl. v. 30.03.2021 - 1 LA 180/18, juris Rn. 12). Die Richtigkeitszweifel müssen sich auch auf das Ergebnis der Entscheidung beziehen. Es muss also mit hinreichender Wahrscheinlichkeit anzunehmen sein, dass die Berufung zur Änderung der angefochtenen Entscheidung führt (OVG Bremen, Beschl. v. 03.06.2021 - 1

LA 212/20, juris Rn. 14; NdsOVG, Beschl. v. 04.07.2018 - 13 LA 247/17, juris Rn. 4 m.w.N.). Um dem Darlegungserfordernis (§ 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO) zu genügen, ist insoweit eine substantiierte Auseinandersetzung mit der angegriffenen Entscheidung erforderlich (vgl. VGH BW, Beschl. v. 29.03.2019 - 10 S 2788/17, juris Rn. 3; OVG Bremen, Beschl. v. 06.07.2023 - 2 LA 318/22, juris Rn. 10). Dem genügt das Zulassungsvorbringen nicht.

Das Verwaltungsgericht hat sich zur Begründung seiner Entscheidung den Ausführungen des 1. Senats des Oberverwaltungsgerichts im Beschluss vom 19.08.2022 dazu, dass dem Kläger kein einstweiliger Rechtsschutz gegen die Herstellung des Verbindungsweges über das Rennbahngelände zu gewähren ist, angeschlossen. Das Oberverwaltungsgericht hat dort ausführlich begründet, dass die Beklagte eine nachträgliche Beschränkung des Widmungsumfangs für die Zwischennutzung des Rennbahngeländes vorgenommen hat, die die Durchführung weiterer Galopprennen vor Ort ausschließt und durch die Rechte des Klägers nicht verletzt werden. Der erkennende Senat schließt sich dieser Begründung, auf die verwiesen wird, an. Das Zulassungsvorbringen – mit dem allein die Annahme einer relevanten Widmungsänderung angegriffen wird – gebietet keine abweichende rechtliche Bewertung.

1. Die Rüge, für die Entwidmung öffentlicher Einrichtungen sei nicht „die städtische Deputation für Mobilität, Bau und Stadtentwicklung und mit ihr die zuständige Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau“, sondern „der Senator für Wirtschaft“ zuständig, stellt das Ergebnis der erstinstanzlichen Entscheidung nicht schlüssig in Frage.

Die Schaffung und Erhaltung öffentlicher Einrichtungen fußt auf dem aus der Selbstverwaltungsgarantie folgenden Recht auf eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung. Die Widmung einer öffentlichen Einrichtung stellt – ebenso wie nachträgliche Veränderungen der Widmung – einen rechtlich nicht formalisierten Rechtsakt dar, der auch konkludent oder stillschweigend erfolgen kann. Erforderlich aber auch ausreichend ist, dass der Wille der Gemeinde, dass eine Sache einem bestimmten Zweck dienen soll, nach außen erkennbar und damit objektiv nachweisbar ist (OVG Bremen, Beschl. v. 20.04.2007 - 1 B 130/07, juris Rn. 4; Beschl. v. 07.09.2022 - 1 B 227/22, juris Rn. 6).

Soweit – wie vorliegend – keine gesetzlichen Vorgaben für die innergemeindliche Organkompetenz zur Willensbildung bestehen, richtet sie sich nach der allgemeinen Kompetenzverteilung zwischen den Gemeindeorganen (vgl. Bay. VGH., Urt. v.

31.03.2003 - 4 B 00.2823, juris Rn. 28 ff.; Urt. v. 15.03.2004 - 22 B 03.1362, juris Rn. 31 f.; VGH BW, Urt. v. 01.10.2009 - 6 S 99/09, juris Rn. 22; Hettich, NVwZ 2023, 1689 (1690 f.). Änderungen des Widmungszwecks dahin, dass entgegen der bisherigen Praxis bestimmte Nutzungen nicht mehr zulässig sein sollen, obliegen demnach gemäß Art. 145 Abs. 1, 148 Abs. 1 BremLV entweder der Stadtbürgerschaft oder dem Senat, der analog Art. 118 Abs. 1 Satz 1 BremLV „die Verwaltung führt“ und damit die grundsätzlich zuständige Verwaltungsbehörde der Stadtgemeinde Bremen ist, sofern diese Befugnisse nicht auf andere Stellen übertragen worden sind.

Das Verwaltungsgericht hat in Übereinstimmung mit den Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes angenommen, dass sowohl der Senat als auch die Stadtbürgerschaft ihren Willen zur Herstellung des Verbindungsweges über das Rennbahngelände und den sich daraus ergebenden Ausschluss des Galopprennsports aus den künftigen Nutzungen hinreichend deutlich zum Ausdruck gebracht haben. Die gegen diese Annahme im Zulassungsverfahren vorgebrachten Einwände überzeugen jeweils nicht, so dass eine abschließende Bewertung, welches der beiden Gemeindeorgane berufen war, Änderungen der Zwischennutzung des Rennbahngeländes zu beschließen, nicht zu erfolgen braucht.

Dass der Senat seine Befugnisse insoweit nach Art. 148, Abs. 1 Satz 1, 118 Abs. 1 BremLV gemäß Art. 118 Abs. 3 BremLV nicht auf die damalige Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Europa, die von der städtischen Deputation für Mobilität, Bau und Stadtentwicklung beauftragt worden war, eine Nutzungsperspektive für das Rennbahngelände zu entwickeln, sondern stattdessen auf den „Senator für Wirtschaft“ übertragen habe, wird durch den Kläger zwar behauptet. Für seine Auffassung, nur der „Senator für Wirtschaft“ könne im Rahmen seiner Zuständigkeit das Rennbahngelände für bestimmte Veranstaltungsformen entwidmen, liefert er indes keine Begründung. Damit verfehlt das Zulassungsvorbringen ersichtlich die Darlegungsanforderungen (§ 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO), weil es eine substantiierte Auseinandersetzung mit den tragenden Gründen der erstinstanzlichen Entscheidung vermissen lässt. Die Deputationsvorlage, auf deren Grundlage die Städtische Deputation für Mobilität, Bau und Stadtentwicklung am 24.06.2022 über die Herstellung einer Fuß- und Radwegeverbindung über das Rennbahngelände unter Ausschluss des Galoppports als Nutzungsart beschlossen hat, ist zudem mit der damaligen Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa abgestimmt worden. Das Verwaltungsgericht hat seine Überzeugung, die damalige Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau habe für den Senat den Willen zur Einschränkung des Widmungszwecks des Rennbahngeländes in Übereinstimmung mit dem Beschluss der Deputation zum Ausdruck gebracht hat, unter

Hinweis auf das Plenarprotokoll zur 33. Sitzung der Stadtbürgerschaft zu dem Antrag der Fraktion der CDU, die Zwischennutzungsmöglichkeit für den Galopprennsport nicht auszuschließen, ausführlich begründet. Dagegen bringt der Zulassungsantrag konkret nichts vor.

Nicht überzeugend ist weiter die Argumentation, auch die Stadtbürgerschaft habe ihren Willen zum Ausschluss des Galopprennsports auf dem Rennbahngelände nicht hinreichend konkret und eindeutig kundgetan. Das Verwaltungsgericht hat darauf abgestellt, dass die Stadtbürgerschaft in der Sitzung vom 25.01.2022 in Kenntnis des Deputationsbeschlusses vom 24.06.2021 den Antrag der CDU-Fraktion abgelehnt hat, den Senat aufzufordern, bei der weiteren Entwicklung des Rennbahngeländes allen beteiligten Akteuren zukünftig die Nutzung des Geländes zu ermöglichen, was auch den Renn- und den Golfsport einschließe und mit dem Bau der Wegeverbindung über das Rennbahngelände bis zum Abschluss des Werkstattverfahrens zuzuwarten. Die Auffassung des Verwaltungsgerichts, daraus folge, dass auch die Stadtbürgerschaft künftig Galoppsportveranstaltungen von der Zwischennutzung ausschließen wollte, überzeugt. Der Antrag der CDU-Fraktion nahm ausdrücklich darauf Bezug, dass die Regierungskoalition „trotz des noch stattfindenden Werkstattverfahrens [...] bereits zukünftige Nutzungen ausgeschlossen (Galoppsport, Golfsport und Pferdesport)“ habe. Er bezweckte nach seiner Begründung gerade die Offenhaltung des Rennbahngeländes für weitere Veranstaltungen des Pferdesports mindestens bis zum Abschluss der zweiten Phase des Planungsverfahren, dem Werkstattverfahren. Es liegt daher auf der Hand, dass die Ablehnung dieses Antrags durch die Stadtbürgerschaft den Ausschluss weiterer Galopprennen von der Zwischennutzung bestätigt hat.

**2.** Der Kläger stellt das Urteil des Verwaltungsgerichts schließlich nicht durch den Vortrag schlüssig in Frage, auch nach dem Bau der Fuß- und Radwegeverbindung seien Galopprennen auf dem Rennbahngelände weiterhin möglich, so dass die Beklagte bei ihrer Entscheidung von falschen Vorzeichen ausgegangen sei.

Der Kläger übersieht dabei, dass das von ihm vorgelegte Schreiben des „Deutscher Galopp e.V.“ vom 11.02.2021, aus dem sich die Möglichkeit des Überquerens von Verbindungswegen bei Galopprennveranstaltungen mittels eines „Überbaus“ bei Beachtung bestimmter Vorgaben ergibt, bereits Gegenstand der Beschlussvorlage der Städtischen Deputation für Mobilität, Bau und Stadtentwicklung zur geplanten Rad- und Fußwegeverbindung über das Rennbahngelände war. In der Beschlussvorlage wird auf S. 4 ausgeführt, zentraler Diskussionspunkt der Machbarkeitsuntersuchung zur Ausgestaltung der Wegeverbindung sei die Berücksichtigung von zukünftigen

Galopprennen auf dem Rennbahngelände gewesen. Nach Rücksprache mit dem „Deutschen Galopp e.V.“ als Dachverband für den deutschen Galoppsport sei eine Querung des Geläufs mit einer öffentlichen Wegeverbindung möglich, sofern bestimmte Kriterien erfüllt würden. Dazu gehörten u.a. eine Absenkung des Weges im Bereich des Geläufs um ca. 15 bis 20 cm sowie eine rechtwinklige Querung. In der weiteren Entwurfsplanung sei die Wegeverbindung daher in zwei Varianten, einmal mit und einmal ohne Berücksichtigung des Galoppsports erarbeitet worden (vgl. Bl. 12 der beigezogenen Gerichtsakte zum Az. 5 V 527/22). Daraus folgt, dass die zur Entscheidung gestellte Entscheidungsalternative („Variante 2“) gerade eine bauliche Ausgestaltung vorsah, die den weiteren Galoppsport nach der Expertise des „Deutscher Galopp e.V.“ ermöglicht hätte. Mit Ablehnung dieser Variante hat sich die Deputation daher zugleich bewusst gegen die weitere Nutzung des Rennbahngeländes zu Zwecken des Galoppsports entschieden. Der Ausschluss dieser Nutzung war also nicht – wie der Kläger sinngemäß meint – lediglich unbeabsichtigte, aber in Kauf genommene Folge der baulichen Ausgestaltung einer Nord-Süd-Wegeverbindung über das Rennbahngelände, sondern Ergebnis eines Abwägungsprozesses unter Berücksichtigung möglicher zukünftiger Nutzungskonflikte. Darauf, ob Pferderennen auf dem Rennbahngelände „mit einigem Aufwand“ auch heute noch möglich wären, kommt es daher nicht an. Unabhängig hiervon hat der Kläger seine Behauptung, auch nach der derzeitigen baulichen Lage seien Pferderennen durch eine vorübergehende Aufhöhung des Rennbahngeländes durchführbar, nicht weiter substantiiert. Die Beklagte hat darauf hingewiesen, dass die Oberkante der Wegeverbindung ca. 10 bis 15 cm über der Oberkante des Geläufs liege. Nach der Stellungnahme des „Deutscher Galopp e.V.“ vom 11.02.2021 ist Voraussetzung für den Rennbahnbetrieb, dass das Niveau des Überweges ca. 20 bis 30 cm unter dem Niveau des Geläufs liegt. Es erscheint äußerst fraglich, ob und mit welchen Mitteln bei dieser Ausgangslage die sichere Überquerung des Verbindungsweges durch die Pferde sichergestellt werden kann.

**3.** Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 1, 3, § 52 Abs. 1 GKG.