



## Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

2 V 1576/21

### Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]

– Antragsteller –

[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]

**g e g e n**

die Stadtgemeinde Bremen, vertreten durch die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa,  
Zweite Schlachtpforte 3, 28195 Bremen,

– Antragsgegnerin –

[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]

hat das Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen – 2. Kammer – durch den Richter am Verwaltungsgericht Dr. Kiesow, den Richter am Verwaltungsgericht Lange und die Richterin Siemers am 20. August 2021 beschlossen:

**Die Antragsgegnerin wird im Wege der einstweiligen Anordnung verpflichtet, dem Antragsteller am [REDACTED] 2021 das Gelände der Galopprennbahn in Bremen-Hemelingen zwischen Neue Vahr Süd, Hinter dem Rennplatz, Ludwig-Roselius-Allee und Vahrer Straße für ein Galopprennen zur Verfügung zu stellen.**

**Die Kosten des Verfahrens trägt die Antragsgegnerin.**

**Der Streitwert wird auf 5.000,00 Euro festgesetzt.**

## **Gründe**

### **I.**

Der Antragsteller begehrt die Zulassung zur Nutzung des Rennbahngeländes in Bremen am [REDACTED] 2021, um dort ein Galopprennen durchzuführen.

Er ist ein [REDACTED], welcher in Bremen zwischen [REDACTED] Galopprennen auf dem Rennbahngelände durchführte und bis vor ca. [REDACTED] Jahren auch dessen Eigentümer war. Mittlerweile ist das Eigentum auf die Antragsgegnerin übergegangen. Im Jahr 2019 wurde per Volksentscheid das Ortsgesetz über das städtebauliche Konzept zur Erhaltung des Rennbahngeländes im Bremer Osten als Grün-, Erholungs- und gemeinschaftlich genutzte Fläche vom 29.06.2019 (Brem.GBI. 2019, S. 516, im Folgenden: Ortsgesetz) beschlossen, welches die Nutzung des Rennbahngeländes bis zur endgültigen Planung regelt. Das Rennbahngelände wird durch die [REDACTED] GmbH (im Folgenden: [REDACTED]) bewirtschaftet, von welcher der Antragsteller das Gelände bis Ende des Jahres [REDACTED] zur Nutzung für die Durchführung von Galopprennen pachtete. Das Grundstück ist derzeit von der [REDACTED] über einen Zwischennutzungsvertrag an die [REDACTED] GmbH verpachtet. Diese GmbH wird von der [REDACTED]“ (im Folgenden: [REDACTED]) betrieben, welche durch die Antragsgegnerin zur Koordination und Durchführung der Zwischennutzungen Dritter auf dem Gelände beauftragt wurde. Hierzu schließt die [REDACTED] privatrechtliche Nutzungsverträge mit den jeweiligen Veranstaltern ab. Die Koordination wird zusätzlich durch eine Lenkungsgruppe unterstützt, welche aus Vertretern der Antragsgegnerin besteht. Zudem wurde in den Beiräten Hemelingen und Vahr der Regionalausschuss „Rennbahngelände“ eingerichtet, welcher Empfehlungen für die Nutzung durch Beschlüsse ausspricht.

Der Antragsteller beantragte am 20.07.2020 bei der [REDACTED], das Rennbahngelände für die Durchführung eines Galopprennens am [REDACTED] 2021 zu nutzen. Mit Schreiben vom 05.03.2021 lehnte die [REDACTED] diesen Antrag sowie den Abschluss eines entsprechenden Nutzungsvertrages ab. Der Regionalausschuss habe mit Beschluss vom 27.01.2021 entschieden, keine Galopprennen mehr auf dem Gelände zuzulassen. Entsprechend sei durch die Lenkungsgruppe am 01.03.2021 der Beschluss gefasst worden, die Durchführung des Renntages am [REDACTED] 2021 abzulehnen. Es ergäben sich keine zwingenden Argumente, die ein Übergehen der Empfehlung des Regionalausschusses rechtfertigen würden, insbesondere deshalb, als die Zustimmung des

Regionalausschusses ein Kriterium für die Zulassung einer Zwischennutzung darstelle. Die Lenkungsgruppe sei zudem nicht davon überzeugt, dass die beantragte Zwischennutzung allen Kriterien gerecht werde und beispielsweise nicht andere Zwischennutzungen durch den Umfang der beabsichtigten Nutzung eingeschränkt würden. Dies lasse sich aufgrund der durch den Antragsteller vorgelegten Informationen nicht abschließend beurteilen.

Der Antragsteller stellte zusätzlich am 20.07.2021 einen gleichlautenden Antrag bei der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa, welche die Zulassung der beabsichtigten Nutzung mit Schreiben vom 04.08.2021 ebenfalls ablehnte. Bei dem Gelände handele es sich um keine öffentliche Anstalt oder öffentliche Einrichtung, sondern um fiskalisches Grundstückseigentum. Das Gelände sei weder für den öffentlichen Gebrauch gewidmet noch unterliege es derzeit einer solchen Zweckbestimmung. Es werde daher auch nicht allgemein und ständig für den öffentlichen Gebrauch zugänglich gemacht und auch nicht mit einer solchen Zweckbestimmung unterhalten. Es bestünden auch keine im öffentlichen Recht verankerten Nutzungsbestimmungen. Es könnten Zwischennutzungsverträge mit der ■ als von ihr beauftragte Vermittlerin abgeschlossen werden; diese Verträge würden ausschließlich auf privatrechtlicher Grundlage geschlossen. Auf den Abschluss eines solchen Nutzungsvertrages bestehe kein Rechtsanspruch. Auch aus den Richtlinien zur Vermietung, Verpachtung und Zwischennutzung von Immobilien des Landes und der Stadtgemeinde Bremen an Dritte ergebe sich kein Rechtsanspruch auf Abschluss eines solchen Zwischennutzungsvertrages. Diese Richtlinie entfalte aufgrund des Rechtscharakters einer Verwaltungsvorschrift keine rechtliche Außenwirkung. Auch eine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG scheidet bei der Anwendung dieser Richtlinie aus, da der Antragsteller gegenüber der ■ das Vorhaben anmelden könne und diese Anmeldung sodann bearbeitet und bewertet würde. Eine Ungleichbehandlung sei hierbei nicht zu erkennen.

Am 04.08.2021 hat der Antragsteller um Eilrechtsschutz ersucht. Er ist der Ansicht, dass die Stadtgemeinde Bremen als Eigentümerin des Rennbahngeländes zuständig für die Nutzungszulassung sei. Der Zugang zu dem Gelände sei öffentlich-rechtlicher Natur, da das Gelände eine öffentlich-rechtliche Einrichtung darstelle, was durch Widmung aufgrund der tatsächlichen Öffnung des Geländes für die Allgemeinheit erfolgt sei. Auch aus dem Volksentscheid, welcher mit dem Ortsgesetz festlege, dass das Gelände für Erholung, Freizeit, Sport und Kultur der Menschen genutzt werde, gehe die Eigenschaft des Geländes als öffentlich-rechtliche Einrichtung hervor.

Für die Entscheidung über stadtteilbezogene Zwischennutzungen innerhalb der Stadtgemeinde Bremen sei sodann der jeweilige Beirat gemäß § 10 Abs. 1 Nr. 7 des

Ortsgesetzes über Beiräte und Ortsämter (BremOBG) zuständig. Die ■ sei als Hauptmieterin des Geländes lediglich befugt, über die Ausgestaltung der Nutzungsverhältnisse zu entscheiden, indem sie privatrechtliche Verträge mit den Nutzern abschließe und eine Vermittlungs- sowie Beratungsfunktion besitze. Mangels hoheitlicher Befugnisse sei sie jedoch nicht befugt, die Zulassung einer Nutzung zu versagen. Auch etwaige Beschlüsse des Regionalausschusses hätten keine rechtsverbindliche Wirkung, da keine Übertragung von Beschlussfassungsbefugnissen gemäß § 23 Abs. 2 BremOBG durch den Beirat Hemelingen stattgefunden habe. In § 12 der Geschäftsordnung des Beirates für die Amtszeit 2019-2023 sei zwar die Übertragung von Aufgaben an Ausschüsse ermöglicht, der Regionalausschuss sei hierin jedoch nicht erwähnt. Aus § 11 der Geschäftsordnung könne keine allgemeine Einräumung von Beschlussfassungsbefugnissen an die Ausschüsse abgeleitet werden.

Er habe auch einen Anspruch auf Nutzung des Rennbahngeländes. Dieser ergebe sich aus § 2.3 der Richtlinie zur Vermietung, Verpachtung und Zwischennutzung von Immobilien des Landes und der Stadtgemeinde Bremen. Durch die Nutzung als Rennbahn an einem Wochenende würden nachbarschaftliche, stadtplanerische und städtebauliche Interessen nicht tangiert; vor und nach dem Renntag sei die Rennbahn für andere Nutzungen uneingeschränkt nutzbar. Der Renntag sei überdies in Bremen lokal eingebettet. Seit ■ würden Galopprennen auf der Rennbahn veranstaltet, es handle sich um eine traditionelle Veranstaltung mit hohem kulturellem Wert. Diese würde voraussichtlich viele tausende bis zehntausende Besucher anziehen; pferdeaffine Menschen aus aller Welt und aller Altersgruppen würden erwartet. Das Event sei insbesondere aufgrund der Möglichkeit als Wochenendausflug für Familien mit Kindern ein attraktives Besuchsziel. Die finanziellen Mittel stünden bereits zur Verfügung. Wenngleich ein politischer Bewertungsspielraum der Antragsgegnerin bestünde, dürfe dies nicht zu einer willkürlichen Entscheidung führen. Dies sei insbesondere angezeigt, da weiterhin Reitturniere auf dem Gelände zugelassen würden. So habe zum einen am ■ 2020 eine Trainingsgalopp-Veranstaltung, eine Kutschenveranstaltung sowie ein Pony-Reiten auf dem Gelände stattgefunden, als auch vom ■ 2021 ein Springreiten sowie Dressur-Elemente mit anschließender Preisverleihung. Hieraus ergebe sich ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Galopprennen und Reitturniere seien evident Gleiches, sodass eine Ungleichbehandlung nicht zu rechtfertigen sei. Die Eilbedürftigkeit ergebe sich letztlich daraus, dass der Termin des Renntages in weniger als ■ Wochen anstehe. Eine möglichst kurzfristige Erreichung von Planungssicherheit sei wichtig, da der Renntag mit erheblichem organisatorischen, personellen und finanziellem Aufwand verbunden sei.

Der Antragsteller beantragt im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes,

die Antragsgegnerin zu verpflichten, ihm am [REDACTED] 2021 das Gelände der Galopprennbahn in Bremen-Hemelingen zwischen Neue Vahr Süd, Hinter dem Rennplatz, Ludwig-Roselius-Allee und Vahrer Straße für ein Galopprennen zur Verfügung zu stellen.

Die Antragsgegnerin ist dem Eilantrag entgegengetreten. Der Antrag sei bereits unzulässig, da es sich um keine öffentlich-rechtliche Streitigkeit handle. Es bestehe kein öffentlich-rechtlicher Anspruch auf Zulassung zur Nutzung einer öffentlichen Einrichtung der Stadtgemeinde Bremen, da das streitgegenständliche Gelände keine solche Einrichtung darstelle. Es fehle hierzu bereits an einer öffentlich-rechtlichen Widmung des Grundstücks. Das Ortsgesetz beinhalte keine Regelungen für die streitgegenständliche Zwischennutzung, sondern weise in § 2 allgemein auf die Erhaltung und Weiterentwicklung des Geländes als grüne Ausgleichsfläche für Erholung, Freizeit, Sport und Kultur hin. Damit seien jedoch lediglich die mittel- bis langfristigen Entwicklungsziele in Abgrenzung zu der gemäß § 1 des Ortsgesetzes nicht vorzunehmenden vollständigen Wohnbebauung des Geländes beschrieben; eine aktuell geltende Widmung gehe hieraus nicht hervor. Der dem Ortsgesetz zugrundeliegende Volksentscheid sehe lediglich vor, dass in einem Bebauungsplan Wohn- und Industriebau ausgeschlossen werden soll. Es sei jedoch nicht der Erhalt des Grundstücks für eine Nutzung als Rennbahn festgelegt worden. Zwar sei im Rahmen des Volksentscheides ein Plan eingereicht worden, in welchem die Rennbahn noch eingezeichnet gewesen sei, in der Begründung sei jedoch u.a. auf deren Schließung Bezug genommen worden. Das Grundstück liege aktuell im Bereich des stadtbremischen sonstigen Sondervermögens Gewerbe und unterfalle damit den Regelungen des Ortsgesetzes über die Errichtung eines „sonstigen Sondervermögens Gewerbeflächen“ der Stadtgemeinde Bremen vom 11.11.2019 in der Fassung vom 20.10.2020 (Brem.GBl. 2020, S. 1172). Der Zweck der in diesem Sondervermögen erfassten Grundstücke bestehe gemäß § 1 dieses Gesetzes darin, die dortigen Grundstücke und Flächen sowie darauf befindliche Gebäude und bauliche Anlagen nach kaufmännischen Grundsätzen zu bewirtschaften, zu erhalten, zu entwickeln und zu verwerten. Auch aus den Richtlinien zur Vermietung, Verpachtung und Zwischennutzung von Immobilien des Landes und der Stadtgemeinde Bremen an Dritte vom 07.11.2018 ergebe sich keine ausdrückliche öffentliche Widmung des Grundstücks. Diese Richtlinien resultierten aus der BremLHO und wiesen den Charakter einer Verwaltungsvorschrift ohne rechtliche Außenwirkung auf. Zudem lasse sich aus den genannten Richtlinien auch keine entsprechend vergleichbare inhaltliche Festlegung bei der Zwischennutzung des Grundstücks erkennen. Gemäß Ziff. 2.3 S. 1 der Richtlinie habe die Stadtgemeinde ein



Lenkungsgruppe, bestehend aus Vertretern der Stadtgemeinde Bremen, flankiert. Die ■ sei Geschäftsführerin dieser Lenkungsgruppe, mit der ein Informationsaustausch und eine Abstimmung über Zwischennutzungen erfolge. Der ■ seien jedoch von der Stadtgemeinde Bremen keinerlei hoheitliche Befugnisse übertragen worden. Aufgrund der stadtteilbezogenen Entwicklung von Flächen oder Objekten durch Zwischennutzungen würden die Beiräte nach dem BremOBG respektive deren Ausschüsse in der Form eingebunden, dass die beabsichtigten Zwischennutzungen mit diesen Institutionen kommuniziert und rückgekoppelt und deren Positionen in die Entscheidung über einen Vertragsabschluss für eine konkrete Zwischennutzung einbezogen werden. Für das Gelände der Rennbahn hätten die Beiräte für die Stadtteile Hemelingen und Vahr einen Regionalausschuss gebildet, der sich mit Beschluss vom 27.01.2021 gegen Galopprennsport auf diesem Grundstück – auch in Form einer Zwischennutzung – ausgesprochen habe. Der Fachausschuss „Stadtteilentwicklung und Wirtschaft“ des Beirates Hemelingen, in dessen Bereich das Grundstück belegen sei, habe sich mit Beschluss vom 21.06.2021 den Beschluss des Regionalausschusses zu eigen gemacht. Gemäß § 12 Abs. 1 S. 3 der GO des Beirates Hemelingen würden Beschlüsse der Fachausschüsse als Beschlüsse des Beirates gelten, sofern dem Fachausschuss gemäß § 23 Abs. 2 des BremOBG entsprechende Entscheidungsbefugnisse übertragen worden seien. Dies sei hinsichtlich des Fachausschusses „Stadtteilentwicklung und Wirtschaft“ gemäß § 12 Abs. 2 der GO des Beirates Hemelingen erfolgt. Die ■ habe das Angebot des Antragstellers auf Abschluss eines Zwischennutzungsvertrages für die Durchführung eines Galopprennens am ■■■■■ 2021 in Abstimmung mit der Lenkungsgruppe und unter Einbeziehung des Beschlusses des Regionalausschusses vom 27.01.2021 abgelehnt.

Der Antrag sei darüber hinaus auch unbegründet. Die ■ habe das Vertragsangebot des Antragstellers abgelehnt, weil es nicht den Kriterien für die Zwischennutzung des Grundstücks entspreche. Die Kriterien würden u.a. vorsehen, dass eine Zwischennutzung keine andere ausschließen dürfe, dass solche zu bevorzugen seien, die Angebote für die Anwohner in der Nachbarschaft anbieten und dass innovative Ideen, die die Galopprennbahn als Experimentierfeld für neue Zwischennutzungen und Ideen nutzen, besonders wünschenswert seien. Es fehle bereits an der lokalen Einbettung der beabsichtigten Zwischennutzung. Der Antragsteller erwarte selbst eine international besuchte Veranstaltung und biete damit gerade keine vorrangig für die Nachbarschaft konzipierte Zwischennutzung an. Zudem habe der Antragsteller trotz mehrfacher ausdrücklicher Aufforderung der ■ keine entsprechende Information darüber vorgelegt, dass die begehrte Zwischennutzung andere Zwischennutzungen auf dem Grundstück nicht ausschließen oder erheblich beeinträchtigen würde. Zudem würde durch die begehrte Zwischennutzung gerade keine innovative anderweitige Nutzung des Grundstücks

erfolgen. Hilfsweise komme auch keine Verletzung von Art. 3 Abs. 1 GG in Betracht, selbst unter der Prämisse, dass wegen der Beteiligung der öffentlichen Hand in Form der Abstimmung einer konkreten Zwischennutzung in der Lenkungsgruppe der Gleichbehandlungsgrundsatz auch bei Abschluss eines privatrechtlichen Vertrages Beachtung finden müsse. Eine Willkür sei insofern nicht erkennbar. Das Angebot des Antragstellers sei durch die ■ anhand der bekannten und objektiven Kriterien geprüft worden. Die beabsichtigte Zwischennutzung sei zudem nicht mit einem auf dem Gelände veranstalteten Kinder-/Jugendreitturnier und einem sog. ■“ im Rahmen eines Bürgerfestes vergleichbar, da diese Veranstaltungen keinen Wettkampfcharakter aufweisen würden und zielgerichtet als Angebot für die Nachbarschaft konzipiert worden seien. Zielsetzung sei hierbei die Gewinnung von Nachwuchs für den Bremer Reitverband, die Darstellung der positiven Migrationswirkung durch (Vereins-)Sport und ein Ansatz im Sinne der Inklusion gewesen, da die Veranstaltung unter Beteiligung des ■ ■“ durchgeführt worden sei. Zielgruppe der Veranstaltung seien Kinder und Jugendliche aus der Stadtgemeinde Bremen und unmittelbaren Umgebung gewesen. Diese Veranstaltung sei zudem unentgeltlich gewesen. Sie sei auch vom Umfang her deutlich geringer als das vom Antragsteller geplante Ereignis gewesen, es hätte keiner gesonderten Vorbereitungsmaßnahme bedurft und aufgrund der vorgelegten Informationen hätte festgestellt werden können, dass durch diese Veranstaltung keine Zwischennutzungen behindert werden würden. Gleiches gelte hinsichtlich der auf dem Gelände durchgeführten Kutschfahrten sowie Voltigiervorführungen, welche ebenfalls kein Großereignis wie ein Galopprenntag darstellten und vornehmlich auf die Beteiligung und Besuch aus der Nachbarschaft abzielten. Das beabsichtigte Galopprennen stelle hingegen ein entgeltpflichtiges, professionell betriebenes Ereignis mit Wettkampfcharakter sowie internationaler Ausstrahlungswirkung dar und sei daher in seiner inhaltlichen Ausgestaltung und Umfang nicht mit den bereits stattgefundenen Veranstaltungen vergleichbar.

Hinsichtlich des Sach- und Streitstandes im Übrigen wird auf den Inhalt der Gerichtsakten sowie der beigezogenen Verwaltungsvorgänge der Antragsgegnerin verwiesen.

## II.

Der Antrag hat Erfolg. Er ist zulässig (1.) und begründet (2.).

1. Der Antrag ist zulässig. Für das Begehren des Antragstellers ist der Verwaltungsrechtsweg gemäß § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO eröffnet. Bei der begehrten Überlassung des Rennbahngeländes zur Durchführung eines Galopprennens handelt es sich um eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit. Die Einordnung richtet sich bei dem Zugang zu einer Einrichtung entsprechend der sog. Zwei-Stufen-Theorie danach, ob diese eine öffentliche oder private darstellt. Sofern eine Einrichtung als öffentlich eingeordnet werden kann, ist die Zulassungsentscheidung zur Nutzung (das „Ob“) stets dem öffentlichen Recht zuzuordnen und der Verwaltungsrechtsweg eröffnet. Lediglich die Modalitäten der Nutzung (das „Wie“) können sowohl öffentlich-, als auch privatrechtlich ausgestaltet sein. Die Einrichtung stellt dann eine öffentliche dar, wenn entweder die Zulassung als solche durch öffentlich-rechtliche Normen geregelt ist oder die Einrichtung als solche zumindest konkludent öffentlich gewidmet ist (vgl. Ruthig in Kopp/Schenke, 26. Aufl. 2020, § 40 Rn. 16; NK-VwGO/Helge Sodan, 5. Aufl. 2018, VwGO § 40 Rn. 344).

Bei dem Gelände der Galopprennbahn handelt es sich um eine öffentliche Einrichtung. Zwar ist die Zulassung zur Nutzung des Rennbahngeländes nicht durch Normen des öffentlichen Rechts ausdrücklich geregelt. Eine solche Regelung lässt sich insbesondere nicht der allgemeinen Regelung des § 10 Abs. 1 Nr. 7 BremOBG oder den Richtlinien zur Vermietung, Verpachtung und Zwischennutzung von Immobilien des Landes und der Stadtgemeinde Bremen an Dritte entnehmen. Denn diese regeln die Kompetenz sowie die Modalitäten zur Zulassung einer Nutzung einer öffentlichen Einrichtung jeweils abstrakt, jedoch nicht einzelfallbezogen auf das streitgegenständliche Rennbahngelände.

Allerdings ist das Rennbahngelände konkludent als öffentliche Einrichtung der Antragsgegnerin gewidmet, denn es wird zumindest seit dem Erlass des Ortsgesetzes als Sachgesamtheit gegenüber Nutzern der Allgemeinheit zur Verfügung gestellt (vgl. OVG Bremen, Urteil vom 21.11.1989 – 1 BA 22/89, juris Rn. 41; Stelkens/Bonk/Sachs/Stelkens, 9. Aufl. 2018, VwVfG § 35 Rn. 324). In § 1 des Ortsgesetzes ist festgelegt, dass durch dieses eine Förderung und Erhaltung des Rennbahngeländes bezweckt wird, dessen Grenzen in § 2 des Ortsgesetzes konkret bezeichnet werden. Hieraus ergibt sich zumindest konkludent die Widmung des Geländes als öffentliche Einrichtung, welche sodann in § 2 des Ortsgesetzes konkretisiert wird. Solange die endgültige Planung für das Gelände noch nicht abgeschlossen ist, ist die Fläche gemäß § 2 des Ortsgesetzes als grüne Ausgleichsfläche für die schon vorhandene, verdichtete Bebauung und Industrieansiedlung im Bremer Osten zu erhalten, weiterzuentwickeln und für Erholung,

Freizeit, Sport und Kultur zu nutzen. Insbesondere ist hierin kein allgemeiner Hinweis auf mittel- und/oder langfristige Entwicklungsziele bezogen auf das Gelände zu sehen, sondern eine konkludente Widmung hinsichtlich der aktuellen Nutzung des Geländes durch die Allgemeinheit in einer Übergangsphase bis zur endgültigen Planung. Mit der Einbeziehung der Zwecke Erholung, Freizeit, Sport und Kultur – als typischerweise der Öffentlichkeit dienenden Zwecke – ergibt sich die Öffnung des Geländes für die Allgemeinheit. Wenngleich in dem dem Ortsgesetz zugrundeliegenden Volksentscheid lediglich über den Ausschluss einer Wohn- oder Industriebebauung entschieden worden sein mag, ergibt sich aus § 1 des Ortsgesetzes, dass das Rennbahngelände zumindest bis zur endgültigen Planung zu fördern und erhalten ist und für die Nutzung durch die Öffentlichkeit, entsprechend der Konkretisierung aus § 2 des Ortsgesetzes, zur Verfügung gestellt wird. Insbesondere wird das Gelände auch derzeit, über die Vermietung durch die ■■■, für öffentliche Veranstaltungen genutzt, mithin der Allgemeinheit zur Verfügung gestellt. So fanden unstreitig auf dem Gelände im Jahr 2020 als auch in diesem Jahr Veranstaltungen statt, welche dem Reitsport zuzuordnen sind und als Freizeitangebot an die Nachbarschaft, insbesondere an Kinder und Jugendliche aus der näheren Umgebung, gerichtet waren.

Dieser grundsätzlichen Widmung steht auch nicht die Einordnung des Geländes als Gewerbefläche entgegen, wodurch es in den Anwendungsbereich des Ortsgesetzes über die Errichtung eines „sonstigen Sondervermögens Gewerbeflächen“ der Stadtgemeinde Bremen (Brem.Gbl. 2003, 269, BremSVGewerbeOG) fallen mag. Denn auch hierdurch ergibt sich kein der öffentlichen Widmung entgegenstehender Zweck. Zum einen dürfte das explizit auf das Rennbahngelände bezogene Ortsgesetz vom 29.06.2019 eine speziellere, das allgemeine BremSVGewerbeOG aus dem Jahr 2006 überlagernde Regelung in Bezug auf das streitgegenständliche Grundstück darstellen. Zum anderen steht der Zweck aus § 2 Abs. 1 BremSVGewerbeOG, die Grundstücke sowie darauf befindliche Gebäude und Anlagen nach kaufmännischen Grundsätzen zu bewirtschaften, zu erhalten, zu entwickeln und zu verwerten, der Widmung der Nutzung des Geländes für die Öffentlichkeit nicht entgegen. Wenngleich durch die Bewirtschaftung des streitgegenständlichen Grundstücks durch die Antragsgegnerin respektive durch die ■■■ als ihre Vertreterin Einnahmen aufgrund der Vermietung zur Zwischennutzung erzielt werden sollen, steht das Gelände gleichwohl – im Rahmen der Nutzungsmodalitäten – grundsätzlich der Öffentlichkeit zur Verfügung. Insbesondere sollen durch die Vermietung Angebote für die Anwohner – gerade für die Zwecke Erholung, Freizeit, Sport und Kultur – geschaffen werden. Dass diese Vermietung nach privatrechtlichen Modalitäten verläuft steht der generellen Einordnung des Geländes als öffentliche Einrichtung nicht entgegen. Deshalb ist es auch unerheblich, dass die Antragsgegnerin das Gelände nicht selbst

bewirtschaftet respektive verwaltet, sondern diese Aufgabe – über die ■ – einem privaten Dritten übertragen hat. Denn zumindest besteht für die Antragsgegnerin als derzeitige Eigentümerin des Grundstücks weiterhin der Einwirkungs- und Verschaffungsanspruch (vgl. Ruthig in Kopp/Schenke, 26. Aufl. 2020, § 40 Rn. 16), welchem auch nicht die Verpachtung an die ■ über den Zwischennutzungsvertrag aus ■ entgegensteht. Dieser Vertrag hat nach Ziffer ■ ausdrücklich lediglich die Durchführung von Zwischennutzungen Dritter zum Gegenstand. Der Einwirkungsanspruch wird dabei noch weiter dadurch verstärkt, dass die Antragsgegnerin über die Lenkungsgruppe Einfluss auf die Zulassung einzelner Zwischennutzungen durch die ■ nehmen kann.

Das Rennbahngelände ist auch nicht durch den Beschluss des Fachausschusses „Stadtteilentwicklung und Wirtschaft“ des Beirates Hemelingen vom 22.06.2021 (Bl. 71 d. GA), durch welchen sich dieser den Beschluss des Regionalausschusses vom 28.01.2021 zu eigen gemacht hat, bezüglich der Nutzung für die Öffentlichkeit entwidmet oder begrenzt worden. Dem Fachausschuss dürfte für eine solche Entwidmung bereits die Kompetenz fehlen. Aus § 10 BremOBG ergeben sich abschließend die Kompetenzen der Beiräte. In Abs. 1 ist bereits nicht die Entscheidungsbefugnis des Beirates hinsichtlich der Widmung respektive Entwidmung von Einrichtungen geregelt. Zudem lässt sich aus der speziellen Kompetenz des Beirates in § 10 Abs. 2 Nr. 2 BremOBG zur Planung hinsichtlich der Einrichtung und dem Fortbestand von öffentlichen Kinderspielplätzen, welche dem Beirat auch insofern lediglich im Einvernehmen mit der zuständigen Stelle zusteht, erkennen, dass ihm im Übrigen keine Befugnis zur Entscheidung über den Bestand einer öffentlichen Einrichtung, insbesondere einer Widmung oder Entwidmung, zusteht. Weiterhin ist in § 2 Abs. 1 Satz 2 BremSVGewerbeOG die Entscheidung über den Umfang des Sondervermögens, welchem das Rennbahngelände als Gewerbefläche unterfallen mag, dem Senat vorbehalten. Daher fehlt auch dem Fachausschuss, welchem der Beirat gemäß § 23 Abs. 2 BremOBG Angelegenheiten übertragen kann, die Kompetenz zur Entwidmung des Rennbahngeländes oder zur Konkretisierung des in § 2 des Ortsgesetzes umschriebenen Widmungszwecks.

Aufgrund der Einordnung des Rennbahngeländes als öffentliche Einrichtung durch konkludente Widmung ist es auch unerheblich, dass die Nutzungsmodalitäten als solche (das „Wie“) privatrechtlich ausgestaltet sein mögen. Insbesondere, dass die Zulassung der Nutzung nicht unbeschränkt ermöglicht wird, sondern durch den Abschluss privatrechtlicher Verträge mit der ■ auf der Grundlage eines Kriterienkatalogs erfolgt, steht dem nicht entgegen (vgl. bspw. BVerwG, Urteil vom 14.12.2006 – 3 C 2/06, juris

Rn. 10). Dem öffentlich-rechtlichen Zugangsanspruch zu öffentlichen Einrichtungen ist es immanent, dass dieser lediglich in den zur Verfügung stehenden Kapazitäten umgesetzt werden kann.

Das sodann als Antrag auf eine Regulationsanordnung gemäß § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO ausgelegte, statthafte Begehren ist auch im Übrigen zulässig.

## 2. Der Antrag hat zudem in der Sache Erfolg.

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist gemäß § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO zur Regelung eines vorläufigen Zustands in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis zulässig, wenn diese Regelung, vor allem bei dauernden Rechtsverhältnissen, um wesentliche Nachteile abzuwenden oder drohende Gewalt zu verhindern oder aus anderen Gründen nötig erscheint. Der Antragsteller hat entsprechend § 123 Abs. 1, Abs. 3 VwGO i. V. m. § 920 Abs. 2 ZPO einen Anordnungsanspruch **(a)** und einen Anordnungsgrund **(b)** glaubhaft gemacht.

**a)** Der Antragsteller hat das Vorliegen eines Anordnungsanspruchs glaubhaft gemacht. Die Antragsgegnerin ist für die Entscheidung über die Zulassung zuständig **(1)**. Der Antragsteller hat zudem einen materiellen Anspruch auf Überlassen der öffentlichen Einrichtung zum Zwecke der Durchführung des Galopprennens als vom Widmungszweck des Rennbahngeländes umfasstes Vorhaben **(2)**. Zuletzt steht dem Anordnungsanspruch auf Zulassung der begehrten Zwischennutzung zur Durchführung eines Galopprennens nicht die Veräußerung eines Teilbereichs [REDACTED] entgegen **(3)**.

**(1)** Die Antragsgegnerin ist – nach Rubrumsberichtigung durch die Kammer – passivlegitimiert, da sie für den Antrag auf Zulassung einer Zwischennutzung auf dem Rennbahngelände zuständig ist. Als derzeitige Eigentümerin des Grundstücks ist sie generell für die Zulassung etwaiger Nutzungen auf dem darauf befindlichen Rennbahngelände verfassungsbefugt. Dass sie hierbei im Innenverhältnis durch private Dritte, wie die [REDACTED] respektive aufgrund des Zwischennutzungsvertrages auf [REDACTED] durch die [REDACTED], vertreten wird, ist hierbei unerheblich. Denn mit diesem Vertrag hat sie nicht etwa die Nutzung der Einrichtung exklusiv einem privaten Dritten übertragen, sondern diesen lediglich mit der Organisation und Durchführung von Zwischennutzungen Dritter beauftragt. Insbesondere hat die Antragsgegnerin selbst vorgetragen, der [REDACTED] keine hoheitlichen Befugnisse übertragen zu haben. Dies ergibt sich auch nicht aus dem Zwischennutzungsvertrag.

**(2)** Der Antragsteller hat einen Anspruch auf Zwischennutzung des Rennbahngeländes zur Durchführung eines Galopprennens am [REDACTED] 2021.

Der Anspruch ergibt sich mangels ausdrücklicher Anspruchsgrundlage für die Stadtgemeinde Bremen (für die Stadtgemeinde Bremerhaven siehe § 20 VerfBrhv) aus Art. 3 Abs. 1 GG und dem Grundsatz der Selbstbindung der Verwaltung. Das Rennbahngelände stellt eine öffentliche Einrichtung dar (s. dazu bereits unter I. 1.). Der Antragsteller gehört dem anspruchsberechtigten Personenkreis an; er ist als [REDACTED] mit Sitz in der Stadtgemeinde Bremen berechtigt, Zugang zu öffentlichen Einrichtungen der Antragsgegnerin geltend zu machen. Zudem hat er auch den erforderlichen Antrag gegenüber der Antragsgegnerin am 20.07.2021 gestellt.

Darüber hinaus erfolgt die beabsichtigte Nutzung im Rahmen der geltenden Vorschriften, insbesondere im Rahmen der Widmung, und erfüllt die weiteren Kriterien zur Zulassung der Nutzung. Hierzu im Einzelnen:

**(a)** Die Nutzung des Geländes als Rennbahn für ein Galopprennen entspricht dem (noch) bestehenden Widmungszweck. Aus § 2 des Ortsgesetzes ergibt sich explizit die Nutzung des Geländes unter Erhalt des Rennbahngeländes für Erholung, aber auch Freizeit, Sport und Kultur. All diesen Zwecken ist der Galopprennsport zuzuordnen. Dieser allgemeinen Widmung steht auch nicht entgegen, dass durch den Regionalausschuss respektive den Fachausschuss „Stadtteilentwicklung und Wirtschaft“ am 28.01.2021 sowie am 22.06.2021 beschlossen wurde, dass Galopprennsport auf dem Gelände nicht mehr durchgeführt werden soll. Denn insofern besteht bereits nicht die Kompetenz beider Gremien, den öffentlichen Widmungszweck des Geländes einzuschränken (s.o.).

**(b)** Zudem erfüllt das von dem Antragsteller geplante Vorhaben der Durchführung eines Galopprennens am [REDACTED] 2021 die Kriterien des § 2.3 der Richtlinien zur Vermietung, Verpachtung und Zwischennutzung von Immobilien des Landes und der Stadtgemeinde Bremen an Dritte. Hiernach darf die Zwischennutzung keine gegenteiligen Interessen tangieren, es muss ein fester Endtermin ersichtlich sein und für die Nutzung ist ein Entgelt zu entrichten. Aufgrund der Nutzung für lediglich ein Wochenende besteht mit dem [REDACTED] 2021 ein fester Endtermin für die beabsichtigte Zwischennutzung. Darüber hinaus ist nach dem Vortrag des Antragstellers die Finanzierung des Vorhabens, mithin die Entrichtung des Entgeltes, geklärt. Die Zwischennutzung zur Durchführung eines Galopprennens tangiert auch nicht gegenteilige Interessen für etwaige andere Zwischennutzungen. Es ist seitens der Antragsgegnerin bereits nicht vorgetragen, dass an

dem streitgegenständlichen Wochenende eine andere Nutzung für das Gelände zugelassen oder beantragt wurde.

(c) Unabhängig davon, dass eine Beschränkung der Zulassung allenfalls durch die Antragsgegnerin erfolgen können dürfte und insofern bereits fraglich ist, ob dies aufgrund des „Kriterienkatalogs [REDACTED]“ (Bl. 56 d. BA) der [REDACTED] – als nicht mit Hoheitsbefugnissen ausgestatteten, privaten Dritten – erfolgen kann, stehen einer Zulassung der begehrten Nutzung auch diese Kriterien nicht entgegen. Bei diesem Kriterienkatalog handelt es sich nach Auffassung der Kammer lediglich um ein Regelwerk zur Auflösung von Kollisionsfällen. Hierzu im Einzelnen:

Ausweislich des Kriterienkataloges dürfen Zwischennutzungen andere Nutzungen auf dem Gelände nicht ausschließen. Wenngleich die Antragsgegnerin hierzu vorträgt, dass der Antragsteller auch auf Nachfrage keine ausreichenden Informationen hierzu vorgelegt habe, ist nicht vorgetragen worden, dass eine andere Zwischennutzung an dem streitgegenständlichen Wochenende bereits zugelassen oder beantragt wurde. Insofern ist nicht ersichtlich, welche andere Zwischennutzung durch die Durchführung des Galopprennens tangiert sein könnte. Auch ist nicht ersichtlich, dass die beabsichtigte Nutzung durch den Antragsteller – beispielsweise aufgrund einer etwaig erwartbaren Beschädigung der Fläche/des Untergrunds – zur Folge hätte, dass Zwischennutzungen im Anschluss an das Wochenende des [REDACTED] 2021 nicht möglich sein werden; insbesondere deshalb nicht, da sich auf dem Gelände immer noch die Galopprennbahn als bauliche Anlage befindet, welche gerade zum Zwecke der Durchführung von Galopprennen errichtet wurde. Auch das Kriterium, dass bevorzugt Angebote für die Anwohner zugelassen werden sollen, ist zum einen auch durch die Durchführung eines international besuchten Galopprennens erfüllt. Denn hierdurch wird auch den Anwohnern in der unmittelbaren Nachbarschaft der Besuch an einer sportlichen Veranstaltung ermöglicht. Zudem ist seitens der Antragsgegnerin nicht vorgetragen, dass an dem streitgegenständlichen Wochenende eine andere Veranstaltung, welche speziell an die Anwohner des Gebietes gerichtet ist, stattfinden soll. Insofern besteht bereits kein Kollisionsfall, welcher durch die Vorgabe des Kriteriums „bevorzugt“ gelöst werden muss. Zuletzt steht auch das Kriterium, dass innovative Ideen erwünscht seien, der Nutzung als Galopprennbahn (wie bisher) nicht entgegen. Denn auch dieses Kriterium könnte lediglich im Rahmen einer im Kollisionsfall zu treffenden Auswahlentscheidung der Antragsgegnerin dazu führen, dass eine innovativere Nutzung an dem streitgegenständlichen Wochenende bevorzugt werden könnte. Eine solche ist jedoch ebenfalls weder vorgetragen noch ersichtlich.

(d) Insbesondere in Anbetracht der bisher auf dem Gelände zugelassenen Nutzungen ergibt sich, dass die Durchführung eines Galopprennens durch den Antragsteller zuzulassen ist. Sowohl 2020 als auch 2021 wurden auf dem Gelände bereits Veranstaltungen durchgeführt, welche dem Reitsport zuzuordnen sind. So fanden auf dem Gelände unstreitig ein Trainingsgalopp, eine Kutschenveranstaltung sowie ein Pony-Reiten statt, zudem Springreiten und Dressur mit einer anschließenden Preisverleihung. Mit diesen Zulassungsentscheidungen hat die Antragsgegnerin sich dahingehend gebunden, dass die Durchführung von Reitsportveranstaltungen auch weiterhin vom Widmungszweck der Einrichtung umfasst sein soll und solche dem Kriterienkatalog entsprechen können. Dass ein Galopprennen einen durchaus größeren Umfang besitzt und ggf. eine weitergehende Ausstrahlungswirkung als nur in die angrenzende Nachbarschaft haben mag, steht einer generellen Vergleichbarkeit der bisherigen Nutzungen in Bezug auf den Reitsport (teilweise auch mit Wettkampfcharakter) nicht entgegen.

Letztlich ergibt sich der Anspruch insbesondere vor dem Hintergrund, dass das Gelände aufgrund der darauf befindlichen baulichen Anlagen immer noch für die Durchführung eines Galopprennens ausgelegt ist und diese auch bis [REDACTED] durch den Antragsteller hierzu genutzt wurde. Zudem wurde durch die konkludente Widmung im Ortsgesetz aus dem Jahr 2019 der Zweck des Geländes nicht in einer die Durchführung eines Galopprennens ausschließenden Weise geändert.

(3) Auch die Veräußerung eines Teilbereichs [REDACTED] [REDACTED] steht dem Zulassungsanspruch des Antragstellers nicht entgegen. Denn der Antragsgegnerin ist durch die bloße Auflassung vom [REDACTED] aufgrund des Verkaufs des Teilbereichs an einen privaten Dritten bereits nicht die Verfügungsbefugnis im Außenverhältnis, insbesondere nicht die Zulassung einer Zwischennutzung durch den Abschluss eines befristeten Mietvertrages, entzogen.

Der Abschluss des privatrechtlichen Kaufvertrages im [REDACTED] bindet die Antragsgegnerin gegenüber dem Erwerber lediglich im Innenverhältnis. Auch die Auflassung gemäß § 925 Abs. 1 Satz 1 BGB als Teil des dinglichen Verfügungsgeschäftes gemäß § 873 Abs. 1 BGB führt nicht dazu, dass der Antragsgegnerin als derzeitiger Eigentümerin des Grundstücks die Verfügungsbefugnis über dieses entzogen wäre. Selbst unter Annahme einer – mit dem Abschluss des Grundstückskaufvertrages üblicherweise verbundenen – Auflassungsvormerkung gemäß § 883 Abs. 1 BGB (welche die Antragsgegnerin weder explizit vorgetragen noch dargelegt hat) wäre die Verfügungsbefugnis der Antragsgegnerin entsprechend § 883 Abs. 2 Satz 1 BGB nicht

gänzlich eingeschränkt. Aus dieser Regelung ergibt sich zwar, dass eine Verfügung, die nach der Eintragung der Vormerkung über das Grundstück getroffen wird, insoweit unwirksam ist, als sie den Anspruch vereiteln oder beeinträchtigen würde. Dies ist jedoch in Bezug auf den Abschluss eines Nutzungsvertrages mit dem Antragsteller für die Nutzung am Wochenende des [REDACTED] 2021 nicht der Fall. Weder würde hierdurch die Eigentumsübertragung auf den Erwerber gänzlich vereitelt, noch beeinträchtigt werden. Zwar wird teilweise vertreten, dass aufgrund des gemäß § 566 BGB kraft Gesetzes stattfindenden Eintritts des Erwerbers in bestehende Mietverhältnisse die Belastung eines Grundstücks mit dem Abschluss eines Mietvertrages eine Beeinträchtigung des Erwerbers darstellen könnte (vgl. Palandt, 80. Aufl. 2021, § 883, Rn. 20). Allerdings kann diese Beeinträchtigung nicht entstehen, wenn das Mietverhältnis noch vor der Eintragung des Erwerbers in das Grundbuch, mithin dem vollständigen Eigentumserwerb, wieder beendet würde. Denn die Rechtsfolge des § 566 BGB tritt erst mit dem vollständigen Erwerb, nicht bereits mit der Auflassung oder Auflassungsvormerkung ein (vgl. Palandt, 80. Aufl. 2021, § 566, Rn. 8; BGH, Urteil vom 19.10.1988 - VIII ZR 22/88, NJW 1989, 451, beck-online). Die (vormerkungswidrige) Vermietung ist daher in einem solchen Fall wirksam. Die Antragsgegnerin hat nicht vorgetragen, dass die Eigentumseintragung des Erwerbers bereits stattgefunden hat oder noch vor dem geplanten Wochenende zur Durchführung des Galopprennens im September erfolgen wird. Insofern greift die Beschränkung des § 883 Abs. 2 Satz 1 BGB auch unter der hypothetischen Annahme einer bereits erfolgten Auflassungsvormerkung nicht.

b) Der Antragsteller konnte zudem den Anordnungsgrund hinreichend glaubhaft machen. Dieser ergibt sich daraus, dass ohne den Erlass der Anordnung im Wege des Eilrechtsschutzes die Durchführung des Galopprennens zum geplanten Termin am [REDACTED] 2021 insgesamt gefährdet wäre. Im Hinblick auf den mit der Veranstaltung verbundenen Vorbereitungsaufwand, den der Antragsteller in seiner Antragschrift schlüssig dargelegt hat, ist eine kurzfristige gerichtliche Klärung unabdingbar.

III. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 53 Abs. 2, 52 Abs. 1 GKG.

## **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)

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

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

einulegen.

Dr. Kiesow

Lange

Siemers