



Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

3 K 2069/24

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

[REDACTED]
[REDACTED]

– Kläger –

Prozessbevollmächtigter:

[REDACTED]
[REDACTED]

g e g e n

die Freie Hansestadt Bremen, vertreten durch den Senator für Kultur,
Altenwall 15 - 16, 28195 Bremen,

– Beklagte –

Prozessbevollmächtigte:

[REDACTED]
[REDACTED]

hat das Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 3. Kammer - durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht Dr. Kiesow, die Richterin am Verwaltungsgericht Dr. Weidemann und die Richterin Bode sowie die ehrenamtliche Richterin Maack und den ehrenamtlichen Richter Drechsel aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 1. Juni 2026 für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens trägt der Kläger.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Kläger darf die Vollstreckung gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110 %

des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

gez. Dr. Kiesow

gez. Dr. Weidemann

gez. Bode

Tatbestand

Der Kläger begehrt eine Genehmigung für die entgeltliche Durchführung von Besucherführungen im Denkort Bunker Valentin.

Der Bunker Valentin ist die Ruine einer U-Boot-Werft der deutschen Kriegsmarine und wurde von 1943 bis 1945 von Zwangsarbeitenden während der nationalsozialistischen Herrschaft errichtet. Er wurde 2005 vom bremischen Landesamt für Denkmalpflege unter Denkmalschutz gestellt.

Am 14.09.2010 beauftragte der Senat der Beklagten die Landeszentrale für politische Bildung mit dem Aufbau und Betrieb einer Gedenkstätte im Bunker Valentin. Eigentümerin der Liegenschaft ist seit 2011 die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, die mit der Beklagten 2011 eine Rahmenvereinbarung und mit der Landeszentrale für politische Bildung 2014 einen Nutzungsvertrag abschloss. Die Gedenkstätte Denkort Bunker Valentin wurde am 10.11.2015 eröffnet und wird seitdem von der Landeszentrale für politische Bildung betrieben. Die Hausordnung sieht vor, dass gewerbliche Nutzungen der vorherigen Genehmigung durch die Leitung der Landeszentrale für politische Bildung bedürfen.

Der Kläger ist Politikwissenschaftler und seit [REDACTED] in der Gedenkstätten- und Erinnerungsarbeit in Bremen tätig. Von 2012 bis 2020 führte er im Rahmen von Honorarverträgen mit dem Verein Erinnern für die Zukunft e. V. Besucherführungen im Denkort Bunker Valentin durch.

Am 09.11.2023 beantragte der Kläger bei der Landeszentrale für politische Bildung, ihm die Durchführung gewerblicher kulturtouristischer Besucherführungen in der Gedenkstätte Bunker Valentin zu genehmigen. Die beabsichtigte Führung sei auf drei Stunden angelegt. Daneben plane er noch die Durchführung eines einstündigen Kurzprogramms für durchreisende Gruppen, z. B. Fahrradfahrer. Seinem Antrag legte er ein Skript für die beabsichtigten Besucherführungen bei.

Mit Bescheid vom 20.11.2023 lehnte die Landeszentrale für politische Bildung den Antrag des Klägers ab. Besucherführungen würden von ihr ausschließlich in Kooperation mit dem Verein Erinnern für die Zukunft e. V. koordiniert und durchgeführt. Die damit beauftragten Personen seien auch entsprechend zertifiziert.

Hiergegen erhob der Kläger am 21.05.2024 Widerspruch. Die Landeszentrale für politische Bildung und der Verein Erinnern für die Zukunft e. V. besäßen kein Monopol für Besucherführungen. Der Bunker Valentin sei eine öffentliche Gedenkstätte, die der Öffentlichkeit zur kritischen Aufarbeitung der Geschichte zur Verfügung stehe. Er und die von ihm zu führenden Besuchergruppen seien Teil der Öffentlichkeit und hätten einen Anspruch darauf, in die Gedenkstätte eingelassen zu werden. Der Genehmigungsvorbehalt in der Hausordnung dürfe nicht dazu genutzt werden, Teile der Öffentlichkeit nach sachwidrigen Gesichtspunkten von der Nutzung der Gedenkstätte auszuschließen. Die von ihm in Aussicht genommene gewerbliche Betätigung – die Führung von Besuchern – bewege sich im Rahmen der Zweckbestimmung des Gedenkortes. Es sei kein sachlicher Grund ersichtlich, warum ihm dies zu verwehren sei.

Mit Widerspruchsbescheid vom 02.07.2024 wies der Senator für Kultur den Widerspruch als unbegründet zurück. Unsachliche, historisch nicht ausgewogene oder auch politisch bedenkliche Interpretationen der nationalsozialistischen Geschichte würden durch den Genehmigungsvorbehalt verhindert. Genehmigungen für externe Besucherführungen würden generell versagt, um sicherzustellen, dass sachlich und historisch angemessen über die Geschichte des Bunkers Valentin und das Schicksal der Zwangsarbeiter informiert werde.

Der Kläger hat am 05.08.2024 Klage erhoben. Er habe einen Anspruch auf die Erteilung einer Genehmigung für die geplanten entgeltlichen Besucherführungen bzw. jedenfalls auf die tatsächliche Gestattung derselben. Die Hausordnung stelle nur gewerbliche Betätigungen unter den Vorbehalt einer Genehmigung; bei den Besucherführungen handele es sich jedoch um eine zu den freien Berufen zählende unterrichtende Tätigkeit, sodass es lediglich einer tatsächlichen Gestattung bedürfe. Sein Zulassungsanspruch ergebe sich daraus, dass der Denkort Bunker Valentin eine staatlich betriebene Gedenkstätte mit einem öffentlichen Bildungsauftrag sei. Wenn der Staat eine Gedenkstätte der Öffentlichkeit zur Verfügung stelle, sei es ihm verwehrt, Teile der Öffentlichkeit ohne sachliche Begründung von der Nutzung auszuschließen. Die Beklagte habe vorliegend keinen Grund dargelegt, der Anlass für eine Verweigerung der Genehmigung geben könne. Er wolle mit seinen Führungen gerade den Bildungsauftrag verwirklichen, den die Beklagte mit der Einrichtung des Bunkers als Gedenkstätte verfolge.

Seine Sach- und Fachkunde bedürfe keines weiteren Qualifikationsnachweises. Er habe bis 2020 etliche Führungen im Bunker Valentin durchgeführt, ohne dass etwas an der inhaltlichen Qualität oder an der angemessenen Art seiner Führungen ausgesetzt worden sei. Er sei dennoch zur Teilnahme an einem Zertifizierungslehrgang bereit, den Abschluss eines Honorarvertrages mit dem Verein Erinnern für die Zukunft e. V. lehne er jedoch ab. Er strebe an, die Besucherführungen als externer Anbieter auf eigene Rechnung durchzuführen. Die Praxis der Beklagten, die Bildungsarbeit bei einem Verein zu monopolisieren und nur solchen Personen zu überlassen, die von dem Verein nach einer Zertifizierung im Rahmen von Honorarverträgen angestellt würden, führe dazu, dass die Gedenkstätte zu einem wesentlichen Teil der Nutzung durch die Öffentlichkeit entzogen werde. Dies verstoße gegen § 14 des Bremischen Denkmalschutzgesetzes (BremDSchG), wonach geschützte Kulturdenkmäler der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollten. Außerdem sei der allgemeine Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG verletzt, da die Beklagte externe Anbieter von entgeltlichen Besucherführungen nicht nach den gleichen inhaltlichen Kriterien wie Honorarkräfte zulasse. Soweit die Beklagte Äußerungen jeglicher anderer Meinungen oder politischen Anschauungen außer ihrer eigenen bei Führungen unterbinden möchte, liege zudem ein Eingriff in die Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 GG sowie ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot aus Art. 3 Abs. 3 GG vor. Es sei auch mit der Wissenschafts- und Lehrfreiheit aus Art. 5 Abs. 3 GG nicht vereinbar, den Kläger vom Angebot eigener Führungen auszuschließen. Für seine Bildungsarbeit sei entscheidend, dass er seine Gedanken und Lehre gerade vor Ort unter dem Eindruck des kolossalen Kulturdenkmals vermitteln könne. Ferner liege ein Verstoß gegen die Berufsausübungsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG und das Demokratieprinzip vor. In einer Demokratie dürfe eine von Bürgern in Eigeninitiative getragene Aufarbeitung der Geschichte und die demokratische Willensbildung nicht dadurch behindert werden, dass Führungen von Besuchergruppen nur von staatlich ausgewählten und beauftragten Personen durchgeführt würden. Eine Demokratie lebe maßgeblich davon, dass die Öffentlichkeit nicht einseitig vom Staat informiert werde, sondern die politische Aufarbeitung selbst aktiv vorantreibe. Jedenfalls sei ein Ermessensausfall gegeben. Die Beklagte habe erklärt, es würden grundsätzlich keine entgeltlichen Führungen von Drittanbietern genehmigt. Damit sei sie in eine ernsthafte Ermessensprüfung nicht eingetreten.

Der Kläger beantragt wörtlich,

die Beklagte unter Aufhebung des Bescheides der Landeszentrale für politische Bildung vom 20.11.2023 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 02.07.2024 zu verpflichten, ihm die Durchführung von entgeltlichen Besucherführungen in der Gedenkstätte „Denkort Bunker Valentin“ zu genehmigen,

hilfsweise, ihn unter Beachtung der Rechtauffassung des Gerichts neu zu bescheiden, bzw. die Beklagte zu verurteilen, dem Kläger die Durchführung von entgeltlichen Besucherführungen in der Gedenkstätte „Denkort Bunker Valentin“ zu gestatten.

Die Beklagte beantragt,
die Klage abzuweisen.

Sie sei sich ihrer aus § 14 BremDSchG ergebenden Verpflichtung bewusst. Der Zugang der Öffentlichkeit zu dem Bunker sei durch die in den Öffnungszeiten durchgeführten regelmäßigen Führungen ausreichend gewahrt. Anfragen auf gewerbliche Nutzung des Bunkers prüfe sie stets nach pflichtgemäßem Ermessen. Anfragen für gewerbliche Nutzungen wie z. B. für die Untersuchung paranormaler und unerklärlicher Phänomene, „Soulwhisperer“ oder Filmaufnahmen lehne sie ab, wenn kein Bezug zum Bildungsauftrag bestehe. Ebenso seien Anfragen mit rechtsextremem Hintergrund abgelehnt worden. Bezüglich der Durchführung von entgeltlichen Besucherführungen sei entschieden worden, diese nur durch zertifizierte Honorarkräfte des Vereins Erinnern für die Zukunft e. V. zuzulassen. Damit solle insbesondere ein gleichbleibender inhaltlicher Standard der Führungen sowie ein angemessener sensibler Umgang mit den Schicksalen der Zwangsarbeitenden sichergestellt werden. Dies sei beim Zulassen externer Führungen nicht dauerhaft kontrollierbar. Zudem ergebe sich ein erhöhter Koordinierungsaufwand, wenn nicht nur Führungen über Honorarkräfte des Vereins, sondern auch über andere Anbieter erfolgen würden. Ein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz liege nicht vor. Die Beklagte gestatte nicht nur dem Kläger keine entgeltlichen Besucherführungen, sondern lehne entsprechende Anfragen generell ab. Die Berufsausübungsfreiheit gebiete es auch nicht, ausgerechnet in der Gedenkstätte eine berufliche Tätigkeit zu gestatten. Es liege schließlich kein Verstoß gegen das Demokratieprinzip vor, da die Aufarbeitung der Geschichte und die demokratische Willensbildung nicht dadurch behindert würden, dass der Kläger keine entgeltlichen Führungen im Denkort Bunker Valentin anbieten dürfe.

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

Entscheidungsgründe

A. Das Gericht konnte über die Klage auf der Grundlage der mündlichen Verhandlung vom 01.06.2026 entscheiden. Die Kammer war im Hinblick auf den neuerlichen Vortrag des Klägers nach Schluss der mündlichen Verhandlung vom 02.06.2026 nicht gehalten, wieder in die mündliche Verhandlung einzutreten. Nachgereichte Schriftsätze erzwingen eine Wiedereröffnung nach § 104 Abs. 3 Satz 2 VwGO nur, wenn das Gericht ihnen wesentlich

neues Vorbringen entnimmt, auf das es seine Entscheidung stützen will (BVerwG, Beschl. v. 29.06.2007 – 4 BN 22/07, juris Rn. 3). Dies ist vorliegend nicht der Fall. Der nachgereichte Schriftsatz des Klägers enthält kein neues, für die Entscheidung relevantes Vorbringen, sondern wiederholt und vertieft lediglich seine bereits zuvor dargelegten Rechtsausführungen.

B. Die Klage hat keinen Erfolg. Sie ist im Hauptantrag zulässig, aber unbegründet.

I. Die Klage ist im Hauptantrag zulässig.

Für das Begehren des Klägers ist der Verwaltungsrechtsweg gemäß § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO eröffnet. Bei der begehrten Genehmigung von entgeltlichen Besucherführungen im Denkort Bunker Valentin handelt es sich um eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit. Die Einordnung richtet sich bei dem hier begehrten Zugang zu einer Einrichtung entsprechend der sog. Zwei-Stufen-Theorie danach, ob die Einrichtung 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 (vgl. BVerwG, Beschl. v. 29.05.1990 – 7 B 30/90, juris Rn. 4; NK-VwGO/Sodan, 6. Aufl. 2025, VwGO § 40 Rn. 344). Bei dem Denkort Bunker Valentin handelt es sich um eine öffentliche Einrichtung, denn er ist auf der Grundlage des Senatsbeschlusses vom 14.09.2010 als öffentliche Gedenkstätte gewidmet.

Statthafte Klageart ist die Verpflichtungsklage. Der hier geltend gemachte Anspruch auf Zugang zu einer öffentlicher Einrichtung besteht grundsätzlich in Form eines Zulassungsanspruchs (vgl. zum kommunalrechtlichen Zulassungsanspruch BVerwG, Urt. v. 20.01.2022 – 8 C 35/20, juris Rn. 14). Statthaft ist in diesem Fall die Verpflichtungsklage. Wird die öffentliche Einrichtung von einer juristischen Person des Privatrechts betrieben, die über die Nutzungsvergabe entscheidet, wandelt sich der Zulassungsanspruch in einen Verschaffungsanspruch um, den die Kommunen durch Einwirken auf den Träger zu erfüllen haben (vgl. BVerwG, a. a. O.). Der Verschaffungsanspruch ist dann im Wege der allgemeinen Leistungsklage geltend zu machen; der ablehnende Bescheid kann zusätzlich mit einer Anfechtungsklage angegriffen werden (vgl. VG Bremen, Urt. v. 14.04.2023 – 2 K 1855/22, juris Rn. 16). Hiervon ausgehend kann der Kläger vorliegend unmittelbar einen Zulassungsanspruch geltend machen. Die Landeszentrale für politische Bildung betreibt die Gedenkstätte und übt entsprechend dem Nutzungsvertrag mit der Eigentümerin auch das Hausrecht aus. Dass „gewerbliche Nutzungen“ nach der Rahmenvereinbarung

zwischen der Beklagten und der Eigentümerin nur im gegenseitigen Einvernehmen mit der Eigentümerin erfolgen sollen, ist unerheblich, da es sich hierbei lediglich um eine Verpflichtung im Innenverhältnis handelt; im Außenverhältnis kann allein die Landeszentrale für politische Bildung die Entscheidung über die Nutzung treffen.

Soweit der Kläger hilfsweise mittels einer Leistungsklage geltend macht, die von ihm beabsichtigten Besucherführungen fielen mangels Gewerblichkeit nicht unter das Genehmigungserfordernis in der Hausordnung, sodass es lediglich einer tatsächlichen Gestattung seiner Besucherführungen bedürfe, ist die Klage unzulässig. Denn der Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung liegt, soweit unmittelbar ein Anspruch auf Zugang geltend gemacht wird, grundsätzlich eine behördliche Zulassungsentscheidung in Form eines Verwaltungsakts zugrunde. Eine Leistungsklage auf tatsächliche Gewährung der Nutzung kommt daher nicht in Betracht. Dass die Eröffnung der Einrichtung für entgeltliche Nutzungen ohne jede Zulassungsentscheidung erfolgen müsse, hat auch der Kläger nicht geltend gemacht.

II. Die Klage ist unbegründet. Der Ablehnungsbescheid der Landeszentrale für politische Bildung vom 20.11.2023 in Gestalt des Widerspruchsbescheides des Senators für Kultur vom 02.07.2024 ist rechtmäßig. Der Kläger hat weder einen Anspruch auf Erteilung der begehrten Genehmigung (hierzu 1.) noch auf erneute Bescheidung seines Antrages (hierzu 2.), § 113 Abs. 5 VwGO.

1. Der Kläger hat keinen Anspruch auf Erteilung einer Genehmigung für die Durchführung entgeltlicher Besucherführungen im Denkort Bunker Valentin.

Mangels einer ausdrücklichen Anspruchsgrundlage (vgl. für kommunale Einrichtungen der Stadtgemeinde Bremerhaven § 20 VerfBrhv) kommt allein ein Anspruch aus Art. 3 Abs. 1 GG und dem Grundsatz der Selbstbindung der Verwaltung in Betracht. Hieraus ergibt sich ein Recht auf gleichberechtigte Teilhabe an einer öffentlichen Einrichtung im Rahmen der Widmung und innerhalb der Kapazitäten (vgl. BVerwG, Urt. v. 20.01.2022 – 8 C 35/20, juris Rn. 14; VG Bremen, Urt. v. 14.04.2023 – 2 K 1855/22, juris Rn. 23).

a. Die vom Kläger begehrte Nutzung ist nicht von der Widmung des Denkort Bunker Valentin umfasst.

Bei der Widmung einer öffentlichen Einrichtung handelt es sich um einen rechtlich nicht formalisierten Rechtsakt, der auch konkludent erfolgen kann. Sie liegt vor, wenn der Wille der Behörde, 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). Als Indizien kommen namentlich der erkennbare Zweck der Einrichtung, die bisherige Benutzungspraxis und die Ausgestaltung des Benutzungsverhältnisses in Betracht (VGH Bayern, Beschl. v. 20.11.2006 – 23 CS 06.2840, juris Rn. 24).

Der Denkort Bunker Valentin ist als öffentliche Gedenkstätte gewidmet. Seine Zweckbestimmung liegt in der historisch-politischen Aufarbeitung und Vermittlung der Geschichte des Bunkers einschließlich der Erinnerung an die Opfer nationalsozialistischer Zwangsarbeit. Die Beklagte hat die Einrichtung der Allgemeinheit für den Besuch der Gedenkstätte und die Teilnahme an Bildungsangeboten wie Besucherführungen und Seminaren geöffnet (vgl. <https://www.denkort-bunker-valentin.de/>).

aa. Der Kläger kann sich nicht mit Erfolg darauf berufen, er und die von ihm geführten Besuchergruppen seien Teil der Öffentlichkeit und hätten deshalb Anspruch darauf, in die Gedenkstätte eingelassen zu werden. Er begehrt nicht lediglich den Zutritt zur Gedenkstätte während der allgemeinen Öffnungszeiten, sondern deren Nutzung zur Durchführung eigener Besucherführungen. Eine solche Nutzung geht über den allgemeinen Besucherverkehr hinaus. Sie ist auf die planmäßige und entgeltliche Vermittlung der Geschichte des Bunkers gerichtet und stellt daher eine über den eröffneten Gemeingebrauch hinausgehende, eigenständige Form der Inanspruchnahme der Einrichtung dar.

bb. Eine Widmung des Denkort Bunker Valentin für die Durchführung eigenständiger entgeltlicher Besucherführungen durch externe Anbieter besteht nicht.

Die Beklagte hat in der mündlichen Verhandlung nachvollziehbar dargelegt, dass sie den wörtlich auf „jede Form gewerblicher Betätigung“ gerichteten Genehmigungsvorbehalt in der Hausordnung in ständiger Verwaltungspraxis in einem weiten Sinne versteht und hierunter jegliche, über den bloßen Besuch der Gedenkstätte hinausgehende Nutzung fasst, ohne dass hierfür die steuer- oder gewerberechtliche Einordnung einer Tätigkeit maßgeblich ist. Besucherführungen werden nach Angabe der Beklagten seit Öffnung der Liegenschaft für die Allgemeinheit im Jahr 2012 ausschließlich von Personen durchgeführt, die nach erfolgreicher Teilnahme an einem Zertifizierungslehrgang einen Honorarvertrag mit dem Verein Erinnern für die Zukunft e. V. abgeschlossen haben. An diesem Konzept wolle sie für den Denkort Bunker Valentin auch in Kenntnis andernorts praktizierter „Lizenzierungs-Modelle“ zukünftig festhalten. Der Kläger begehrt demgegenüber gerade

nicht die Tätigkeit als Honorarkraft, sondern die Durchführung von Besucherführungen als externer Anbieter auf eigene Rechnung.

b. Diese Widmungsbeschränkung ist rechtlich nicht zu beanstanden.

Der Träger einer öffentlichen Einrichtung darf den Widmungszweck, den Nutzerkreis und die Benutzungsbedingungen bestimmen. Bei freiwillig geschaffenen öffentlichen Einrichtungen steht ihm insoweit ein weiter, gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbarer Gestaltungsspielraum zu (BVerwG, Urt. v. 20.01.2022 – 8 C 35/20, Rn. 14; VGH Bayern, Beschl. v. 25.05.2023 – 4 CE 23.854, Rn. 14; OVG Niedersachsen, Beschl. v. 18.06.2018 – 10 ME 207/18, Rn. 35; VG Bremen, Urt. v. 14.04.2023 – 2 K 1855/22, Rn. 23; alle juris). Dabei hat er das höherrangige Recht, insbesondere die Grundrechte zu beachten. Ein Verstoß gegen höherrangiges Recht liegt hier jedoch nicht vor.

aa. Der Ausschluss von entgeltlichen Besucherführungen durch externe Anbieter verstößt zunächst nicht gegen § 14 BremDSchG.

Nach dieser Norm sollen geschützte Kulturdenkmäler der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden, soweit dies ihre Zweckbestimmung und die schutzwürdigen Belange der Eigentümer, sonstigen Verfügungsberechtigten und Nutzer erlauben. Die Beklagte trägt dieser objektiv-rechtlichen Zielbestimmung hinreichend Rechnung. Sie stellt die Gedenkstätte der Öffentlichkeit während der allgemeinen Öffnungszeiten sowie im Rahmen der von ihr angebotenen Besucherführungen zur Verfügung.

Eine weitergehende Verpflichtung, auch über die von ihr angebotenen Besucherführungen hinaus Besucherführungen externer Anbieter zu ermöglichen, folgt aus § 14 BremDSchG nicht. Die Regelung dient insbesondere dazu, auch in Privateigentum befindliche Kulturdenkmäler, soweit möglich, der Öffentlichkeit zur Besichtigung zugänglich zu machen (Bremische Bürgerschaft (Land) Drs. 8/1374, S. 15). Mit Einführung der heute geltenden Fassung sollten die Verfügungsberechtigten weitergehender als zuvor gegen die Möglichkeit unzumutbarer Nutzungsbeeinträchtigungen geschützt werden (Bremische Bürgerschaft (Land) Drs. 12/456, S. 6). Die Vorschrift vermittelt vor diesem Hintergrund kein subjektiv öffentliches Recht darauf, die organisatorische Ausgestaltung der Öffentlichkeitsarbeit eines Kulturdenkmals mitzubestimmen und eigene entgeltliche Führungsangebote in das Nutzungskonzept einzubringen. Die Norm stellt die Zugänglichmachung vielmehr ausdrücklich unter den Vorbehalt der Zweckbestimmung des Denkmals und der schutzwürdigen Belange der Eigentümer, sonstigen Verfügungsberechtigten und Nutzer. Als schutzwürdiger Belang ist hier das Interesse der

Beklagten anzuerkennen, die historisch-politische Bildungs- und Erinnerungsarbeit am Denkort im Rahmen eines einheitlichen Vermittlungs- und Führungskonzepts zu gestalten.

bb. Die Beschränkung der Widmung verstößt auch nicht gegen das Willkürverbot.

Beschränkungen des Widmungszwecks einer öffentlichen Einrichtung müssen auf sachlich begründeten Erwägungen beruhen und dürfen nicht ausschließlich einrichtungsfremde Ziele verfolgen. Der allgemeine Gleichheitssatz verbietet es, die Regelungen über den Zugang zu ihren Einrichtungen an sachfremden Kriterien zu orientieren, die keinen hinreichenden Bezug zu der Einrichtung aufweisen (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 19.08.2022 – 1 B 134/22, juris Rn. 24 ff.; VGH Bayern, Urt. v. 17.11.2020 – 4 B 19.1358, juris Rn. 61).

Die Entscheidung der Beklagten, Besucherführungen in der Gedenkstätte nur von zertifizierten Personen auf der Grundlage von Honorarverträgen durchführen zu lassen, knüpft an den Zweck der Einrichtung an. Sie dient der fachlichen, pädagogischen und organisatorischen Einbindung der führenden Personen in das Vermittlungskonzept der Gedenkstätte. Diese Erwägungen stehen in einem hinreichenden sachlichen Zusammenhang mit dem Widmungszweck des Denkort Bunker Valentin als Gedenkstätte, Erinnerungs- und Lernort.

Dass auch ein Zertifizierungs- und Lizenzmodell für externe Guides rechtlich möglich wäre – der Kläger verweist insoweit auf die Gedenkstätte des Konzentrationslager Sachsenhausen (vgl. <https://www.sachsenhausen-sbg.de/leichte-sprache/bildungsangebote/infos-fuer-tourguides-und-agenturen/>) – macht das von der Beklagten gewählte Honorarkräfte-system nicht sachwidrig. Der Träger einer öffentlichen Einrichtung darf im Rahmen seines Gestaltungsspielraums selbst entscheiden, wie er den Einrichtungszweck organisatorisch verwirklicht. Dass ein anderes, ebenfalls denkbare Modell möglicherweise zu einem Mehr an angebotenen Besucherführungen führen würde, macht die von der Beklagten gewählte Ausgestaltung ebenfalls nicht sachwidrig, da sie nicht zu einer Maximierung der Besucherzahlen verpflichtet ist. Die von der Beklagten mit dem gewählten Modell bezweckte Sicherung gleichbleibender inhaltlicher Standards bei einem geringeren Koordinierungsaufwand sind willkürfreie Erwägungen.

cc. Die Widmungsbeschränkung verletzt auch nicht das Grundrecht der Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG.

Die Kammer vermag bereits keinen Eingriff in die Berufsfreiheit festzustellen.

Zwar können auch Benutzungsregelungen für öffentliche Einrichtungen die berufliche Betätigung berühren. Dafür genügt jedoch nicht jede tatsächliche Auswirkung auf Erwerbschancen. Erforderlich ist vielmehr, dass die Maßnahme in engem Zusammenhang mit der Berufsausübung steht, Auswirkungen von einigem Gewicht hat und eine berufsregelnde Tendenz erkennen lässt (vgl. BVerwG, Urt. v. 16.10.2013 – 8 CN 1/12, juris Rn. 24; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 04.11.2019 – OVG 1 S 73.19, juris Rn. 11). Daran fehlt es hier.

Die Beklagte bestimmt mit der Widmung lediglich Zweck und Nutzungsumfang der von ihr betriebenen öffentlichen Einrichtung. Dies ist dem Bereich der Leistungsverwaltung zuzuordnen. Die Beklagte ist nicht verpflichtet, die Gedenkstätte als Ort eigener entgeltlicher Führungsangebote externen Anbietern bereitzustellen. Art. 12 Abs. 1 GG schützt nicht den Anspruch auf Erhalt oder Eröffnung bestimmter Erwerbsmöglichkeiten an einem bestimmten staatlichen Ort (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 04.11.2019 – OVG 1 S 73.19, juris Rn. 11).

Etwas anderes folgt nicht daraus, dass die Beklagte Besucherführungen durch Honorarkräfte anbietet. Diese treten nicht als selbständige externe Anbieter eigener Besucherführungen auf, sondern werden auf Grundlage von Honorarverträgen mit dem Verein Erinnern für die Zukunft e. V. im Rahmen des von der Beklagten verantworteten Vermittlungskonzepts tätig. Die Besucherführungen bleiben damit organisatorisch und inhaltlich der Beklagten zugeordnet. Besteht nach Einschätzung der Beklagten Bedarf an weiteren Honorarkräften, erfolgt eine Ausschreibung für eine entsprechende Ausbildung. Ein dauerhaft offenes Zulassungs-, Zertifizierungs- oder Lizenzmodell für externe Führungsanbieter besteht demgegenüber nicht.

Die Beklagte schließt externe Anbieter daher nicht aus einer bereits eröffneten beruflichen Betätigung aus, sondern hält daran fest, dass Besucherführungen in der Gedenkstätte nur im Rahmen des von ihr verantworteten Honorarkräftesystems stattfinden. Die Folge, dass Dritte die Gedenkstätte nicht als Ort eigener entgeltlicher Besucherführungen nutzen können, ist bloßer Reflex dieser einrichtungsbezogenen Zweckbestimmung. Eine objektiv berufsregelnde Tendenz liegt darin nicht.

Der Fall unterscheidet sich damit von Konstellationen, in denen eine öffentliche Einrichtung für eine bestimmte gewerbliche Nutzung allgemein eröffnet ist und sodann einzelne Gruppen von Berufsträgern gezielt von dieser Nutzung ausgeschlossen werden. In einer solchen Fallgestaltung kann eine objektiv berufsregelnde Tendenz naheliegen, wenn die

Zugangsverweigerung nach Zielrichtung und Intensität gerade auf die Verhinderung einer bestimmten beruflichen Betätigung gerichtet ist (vgl. VGH Bayern, Beschl. v. 25.05.2023 – 4 CE 23.854, juris Rn. 19). So liegt es hier jedoch nicht. Die Gedenkstätte war zu keinem Zeitpunkt allgemein für eigenständige entgeltliche Führungen externer Anbieter gewidmet. Auch die Rechtsprechung zu gewerblichen Tätigkeiten auf Friedhöfen führt zu keiner anderen Bewertung. Dort war eine gewerbliche Tätigkeit innerhalb der öffentlichen Einrichtung dem Grunde nach vorgesehen und wurde lediglich an eine Zulassung geknüpft beziehungsweise in ihrem Umfang beschränkt (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 24.06.2002 – 1 S 2785/00, juris Rn. 36 ff., 38 f.). Vorliegend fehlt es gerade an einer Widmung der Gedenkstätte für eigenständige entgeltliche Drittführungen.

Selbstständig tragend wäre der mit dem Zugangsausschluss verbundene Eingriff jedenfalls gerechtfertigt. Einer speziellen gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage bedurfte es hier nicht. Der Träger einer öffentlichen Einrichtung ist infolge seines allgemeinen Organisations- und Hausrechts befugt, Maßnahmen zu ergreifen, die den ordnungsgemäßen und störungsfreien Betrieb sowie den Widmungszweck der von ihm betriebenen öffentlichen Einrichtung sicherstellen (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 26.10.2010 – 10 B 2.10, juris Rn. 56; ausführlich auch VG Gießen, Beschl. v. 14.11.2011 – 8 L 3460/11, juris Rn. 10 f.).

Der Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit beruht auch auf vernünftigen Erwägungen des Gemeinwohls und schränkt die berufliche Betätigung nicht unverhältnismäßig ein. Der Widmungszweck einer öffentlichen Einrichtung rechtfertigt es grundsätzlich, berufliche Tätigkeiten innerhalb der Einrichtung von einer Erlaubnis abhängig zu machen (vgl. VG Gießen, Beschl. v. 14.11.2011 – 8 L 3460/11, juris Rn. 14). Vor diesem Hintergrund verfolgt der Ausschluss entgeltliche Besucherführungen externer Anbieter den legitimen Zweck, die historische Vermittlungsarbeit an einer Gedenkstätte fachlich, pädagogisch und organisatorisch zu verantworten. Die Beschränkung auf zertifizierte und auf der Grundlage von Honorarverträgen eingebundene Honorarkräfte ist geeignet, dieses Ziel zu fördern. Ein milderer, gleich geeignetes Mittel liegt entgegen der Ansicht des Klägers nicht darin, dass die Beklagte Personen, die nicht als Honorarkraft, sondern auf eigene Rechnung Besucherführungen anbieten wollen, durch den Erwerb eines Zertifikats lizenziert. Die Zertifizierung ist nach dem Konzept der Beklagten kein vom Honorarkräftesystem losgelöstes Zulassungsinstrument, sondern Bestandteil der Ausbildung der von ihr eingesetzten Honorarkräfte. Eine Tätigkeit zertifizierter, aber eigenständig und extern auftretender Anbieter wäre daher kein milderer Mittel innerhalb desselben Konzepts, sondern ein anderes Organisationsmodell, zu deren Einführung die Beklagte aber nicht verpflichtet ist. Die Widmungsbeschränkung erweist sich auch im engeren Sinne als

verhältnismäßig. Dem Kläger bleibt es unbenommen, seine Kenntnisse über den Bunker Valentin auf andere Weise entgeltlich zu verwerten. Der Umstand, dass er seine Führungen gerade am historischen Ort selbst für besonders wirkungsvoll hält, rechtfertigt keine abweichende Beurteilung. Soweit der Kläger auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verweist, wonach im Versammlungsrecht bei der vorzunehmenden Abwägung auch der inhaltliche Bezug zwischen Versammlungsthema und Versammlungsort zu berücksichtigen ist (z. B. BVerfG, Beschl. v. 24.10.2001 – 1 BvR 1190/90, juris Rn. 64), führt dies zu keinem anderen Ergebnis. Die Rechtsprechung betrifft die besonderen verfassungsrechtlichen Anforderungen des Versammlungsrechts und ist auf den vorliegenden Sachverhalt nicht unmittelbar übertragbar. Demgegenüber wiegt das Interesse der Beklagten, die inhaltliche Vermittlungsarbeit an einem sensiblen Gedenkort selbst zu verantworten und organisatorisch zu steuern, erheblich. In diesem Sinne räumt auch das Versammlungsrecht bestimmten Gedenkstätten, die an die Opfer der menschenunwürdigen Behandlung unter der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft erinnern, einen erhöhten Schutz ein (vgl. § 15 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 VersG).

dd. Ein Verstoß gegen andere Grundrechte ist nicht erkennbar.

Ein Verstoß gegen die Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 GG liegt nicht vor. Nach der ständigen Praxis der Beklagten liegen alle externen entgeltlichen Besucherführungen außerhalb des Widmungszwecks, unabhängig von deren Inhalt (vgl. zu meinungsbezogenen Widmungsbeschränkungen BVerwG, Urt. v. 20.01.2022 – 8 C 35/20, juris Rn. 16 ff.; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 22.02.2023 – 15 B 244/23, juris Rn. 25 ff.). Dem liegt die allgemeine organisatorische Entscheidung der Beklagten zugrunde, Besucherführungen ausschließlich über zertifizierte Honorarkräfte anzubieten und zuzulassen. Maßgeblich ist damit die Nutzungsweise, nicht aber der Inhalt einer geplanten Besucherführung. Im Übrigen vermittelt Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG dem Einzelnen auch keinen Anspruch auf Zutritt zu ihm sonst nicht zugänglichen Orten. Die Meinungsäußerungsfreiheit ist dem Bürger nur dort gewährleistet, wo er tatsächlich Zugang findet (VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 15.05.2025 – 9 S 666/25, juris Rn. 33).

Auch ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG ist nach dem Vorstehenden zu verneinen.

Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG ist ebenfalls nicht verletzt. Die vom Kläger beabsichtigten Besucherführungen unterfallen bereits nicht dem Schutzbereich der Wissenschaftsfreiheit. Zwar ist die forschungsbasierte Lehre als Vermittlung wissenschaftlicher Erkenntnisse von Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG erfasst. Geschützt ist jedoch allein die wissenschaftliche Lehre,

nicht die bloße Wissensvermittlung (Jarass/Pieroth/Jarass, 19. Aufl. 2026, GG Art. 5 Rn. 139 m. w. N.). Die vom Kläger beabsichtigten touristischen Besucherführungen im Bunker Valentin dienen nach ihrem Gegenstand und ihrer Zielrichtung lediglich der allgemeinen Information von Besuchern und stellen keine wissenschaftliche Lehre in diesem Sinne dar.

ee. Die Praxis der Beklagten begegnet auch vor dem Hintergrund des Demokratieprinzips (Art. 20 Abs. 1 GG) keinen rechtlichen Bedenken.

Zwar ist die historisch-politische Bildungs- und Erinnerungsarbeit an einem Ort nationalsozialistischer Zwangsarbeit dem demokratischen Verfassungsstaat in besonderer Weise zugeordnet. Ein subjektives Recht des Einzelnen, diese Bildungs- und Erinnerungsarbeit in einer öffentlichen Einrichtung umzusetzen, vermittelt das Demokratieprinzip als Staatszielbestimmung jedoch nicht. Darin liegt auch keine Monopolisierung historisch-politischer Bildung. Es bleibt dem Kläger unbenommen, sich wissenschaftlich, publizistisch oder politisch mit dem Bunker Valentin zu befassen, eigene Bildungsangebote hierzu an anderen Orten durchzuführen und seine Auffassungen in die öffentliche Debatte zu tragen.

ff. Schließlich liegt kein Verstoß gegen Art. 9 der Dienstleistungsrichtlinie (Richtlinie 2006/123/EG) vor.

Die Richtlinie ist nicht bereits deshalb unanwendbar, weil es sich um einen rein innerstaatlichen Sachverhalt handelt. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs können die Bestimmungen des Kapitels III der Richtlinie auch auf Sachverhalte Anwendung finden, deren Merkmale sämtlich nicht über die Grenzen eines einzigen Mitgliedstaates hinausweisen (vgl. EuGH, Urt. v. 30.01.2018 – C-360/15 und C-31/16, NVwZ 2018, 307, 311 f.).

Nach Auffassung der Kammer ist die aus der Widmung einer öffentlichen Einrichtung folgende Beschränkung von Dienstleistungserbringern aber bereits nicht als Genehmigungsregelung im Sinne von Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie 2006/123/EG einzuordnen.

Nach Art. 4 Nr. 6 der Richtlinie 2006/123/EG ist eine Genehmigungsregelung ein Verfahren, das einen Dienstleistungserbringer verpflichtet, bei einer zuständigen Behörde eine Entscheidung über die Aufnahme oder Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit zu erwirken. Erwägungsgrund 9 stellt ergänzend klar, dass die Richtlinie nur Anforderungen

betrifft, die die Aufnahme oder Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit als solche regeln oder betreffen. Nach Erwägungsgrund 57 sollen die Vorschriften über Genehmigungsregelungen zudem ausdrücklich nur solche Regelungen erfassen, in denen die Aufnahme oder Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit von einer behördlichen Entscheidung abhängig gemacht wird. Nicht erfasst sollen danach Entscheidungen der zuständigen Behörden über die Schaffung oder den Betrieb öffentlicher oder privater Einrichtungen zur Erbringung einer bestimmten Dienstleistung sein.

Ausgehend hiervon stellt die streitgegenständliche Widmungsbeschränkung keine Genehmigungsregelung im Sinne der Art. 9 ff. der Richtlinie 2006/123/EG dar. Die Beklagte entscheidet nicht über die Zulassung des Klägers zur Aufnahme oder Ausübung der Tätigkeit als Gästeführer. Gegenstand ihrer Entscheidung ist vielmehr allein die Ausgestaltung der Benutzung der von ihr als öffentliche Einrichtung betriebenen Gedenkstätte Denkort Bunker Valentin. Im Rahmen ihres Widmungsrechts legt sie fest, in welchem Umfang die Einrichtung externen Anbietern für die Durchführung entgeltlicher Besucherführungen zur Verfügung gestellt wird. Die Entscheidung betrifft damit nicht die dienstleistungsrechtliche Tätigkeit des Klägers als solche, sondern ausschließlich die abstrakte Widmung einer bestimmten öffentlichen Einrichtung. Der Umstand, dass die Widmungsentscheidung mittelbare Auswirkungen auf die wirtschaftliche Betätigung einzelner Dienstleistungserbringer haben kann, verleiht ihr nicht den Charakter einer Genehmigungsregelung im Sinne der Richtlinie 2006/123/EG.

Selbstständig tragend sind die Voraussetzungen, die Art. 9 der Richtlinie 2006/123/EG an die Zulässigkeit von Genehmigungsregelungen stellt, erfüllt.

Die streitgegenständliche Beschränkung ist nicht diskriminierend im Sinne des Art. 9 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2006/123/EG. Sie knüpft weder an die Staatsangehörigkeit noch an den Sitz des Dienstleistungserbringers an, sondern gilt gleichermaßen für sämtliche externen Anbieter entgeltlicher Besucherführungen. Ferner ist die Beschränkung durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt und mildere Mittel sind nicht ersichtlich, Art. 9 Abs. 1 Buchst. b und c der Richtlinie 2006/123/EG. Nach Art. 4 Nr. 8 sowie Erwägungsgrund 40 der Richtlinie zählen hierzu insbesondere kulturpolitische Zielsetzungen, die Wahrung sozialer und kultureller Werte der Gesellschaft sowie der Schutz des nationalen historischen und künstlerischen Erbes. Insoweit wird auf die Ausführungen zu Art. 12 Abs. 1 GG Bezug genommen (siehe oben unter B. II. 1. b. cc.).

2. Der Kläger hat auch keinen Anspruch auf erneute Bescheidung seines Antrags.

Aus der Widmungsgrundlage einer öffentlichen Einrichtung in Verbindung mit dem jeweils berührten Grundrecht sowie Art. 3 Abs. 1 GG ergibt sich, dass über einen Zulassungsantrag ermessensfehlerfrei zu entscheiden ist. Auch wenn die begehrte Nutzung außerhalb des Widmungszwecks liegt und deshalb kein Nutzungsanspruch besteht, ist das betroffene Grundrecht im Rahmen der Ermessensentscheidung zu berücksichtigen (vgl. für die Versammlungsfreiheit BVerwG, Urt. v. 29.10.1992 – 7 C 34/91, juris Rn. 15 sowie für die Wissenschaftsfreiheit VG Hamburg, Urt. v. 30.11.2011 – 17 K 361/11, juris Rn. 74 f.).

Da die Widmungsbeschränkung weder in die Berufsfreiheit noch in andere besondere Freiheitsrechte eingreift, war die Beklagte schon nicht gehalten, eine Ermessensentscheidung unter ausdrücklicher Berücksichtigung der betroffenen Grundrechte des Klägers zu treffen.

Selbst bei Annahme eines gerechtfertigten Eingriffs in Art. 12 Abs. 1 GG (siehe oben unter B. II. 1. b. cc.) wäre die Ermessensentscheidung der Beklagten nicht zu beanstanden. Entgegen der Auffassung des Klägers liegt in dem „generellen Versagen“ von Erlaubnissen für externe Besucherführungen kein Ermessensausfall, sondern eine „generelle Ermessensausübung“ (vgl. dazu Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 21. Aufl. 2024, § 7 Rn. 14 m. w. N.). Diese ermessensleitende Vorentscheidung der Beklagten wurde, ihrer Typik folgend, mit der streitgegenständlichen konkreten Ablehnungsentscheidung zur Anwendung gebracht. Jedenfalls im gerichtlichen Verfahren hat die Beklagte auch ausdrücklich zur Einschränkung der Berufsausübungsfreiheit des Klägers und dem Bestreben, das Freiheitsrecht des Klägers mit ihrem Hausrecht in Einklang zu bringen, vorgetragen.

III. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Für die beantragte Feststellung der Notwendigkeit der Zuziehung eines Bevollmächtigten für das Vorverfahren gemäß § 162 Abs. 2 Satz 2 VwGO besteht kein Raum, da dem Kläger nach der gerichtlichen Kostengrundentscheidung kein Kostenerstattungsanspruch zusteht. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i. V. m. §§ 708 Nr. 11, 711, 709 Satz 2 ZPO.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann die Zulassung der Berufung beantragt werden.

Der Antrag ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils beim

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

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

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

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

Dr. Kiesow

Dr. Weidemann

Bode