



Wissenschaftliche Dienste

Abteilung II

Wissenschaftlicher Dienst, Parlamentsdienst und Informationsdienste

Aktenzeichen WD 1-2/52-1639

28. Juni 2013

## **Gutachtliche Stellungnahme zum Landesgesetz zur Erhaltung der Zweckbestimmung des Nürburgrings**

### **A. Auftrag**

Die Fraktionen der SPD und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN haben sich mit Schreiben vom 11. Juni 2013 an den Präsidenten des Landtags gewandt und eine gutachtliche Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes zum Landesgesetz zur Erhaltung der Zweckbestimmung des Nürburgrings (Drs. 16/2383) erbeten.

Der Gesetzentwurf beider Fraktionen wurde in der 51. Sitzung des Landtags am 6. Juni 2013 erstmals beraten und an den Ausschuss für Inneres, Sport und Infrastruktur sowie an den Ausschuss für Justiz und Verbraucherschutz – mitberatend – überwiesen. Der Innenausschuss hat in seiner 23. Sitzung am 13. Juni 2013 beschlossen, am 20. Juni 2013 ein Anhörverfahren zu dem Gesetzentwurf durchzuführen und dieses am 2. Juli 2013 auszuwerten.

Vor dem Hintergrund der beabsichtigten Privatisierung des Nürburgrings soll mit dem Gesetz eine verbindliche Zweckzuweisung hinsichtlich des Betriebs der Rennstrecke erfolgen. Dieser soll der Förderung des Kraftfahrzeugwesens und des Motorsports, der Verkehrssicherheit und des Fremdenverkehrs als öffentliche Aufgabe dienen (vgl. § 1). Hierfür soll das Gesetz einen dauerhaften öffentlichen Zugang zum Nürburgring gewährleisten.

Die Fraktionen der SPD und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN haben den Wissenschaftlichen Dienst gebeten, eine verfassungsrechtliche Prüfung des Gesetzentwurfs vorzunehmen und zu untersuchen, inwieweit der Gesetzentwurf weitere Rechtsgebiete betrifft. Bei der gutachtlichen Stellungnahme soll auch auf das Schreiben des Vizepräsidenten der Europäischen Kommission Joaquín Almunia an Frau Ministerpräsidentin Malu Dreyer vom 23. Mai 2013 eingegangen werden, das beihilferechtliche Erwägungen enthält.

**Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung der Direktorin beim Landtag.**

## B. Stellungnahme

In Anbetracht der Kürze der für die Begutachtung zur Verfügung stehenden Zeit kann der vorliegende Gesetzentwurf lediglich einer cursorischen Überprüfung unterzogen werden. Der Regelungsgegenstand wirft mitunter Rechtsfragen verfassungs- und einfachgesetzlicher Art auf, die bisweilen – soweit ersichtlich – von der Rechtsprechung und der Lehre nicht thematisiert wurden. Dies mag nicht zuletzt damit zusammenhängen, dass bisher bundesweit keine vergleichbare Regelungsmaterie existieren dürfte.

Erschwerend kommt hinzu, dass das Gesetz für die Zeit vor und nach der Privatisierung des Nürburgrings Geltung beanspruchen soll. Die Rechtswirkungen des Gesetzes sind insofern vor dem Hintergrund zweier Sachverhalte zu beurteilen, die zwar nicht losgelöst voneinander stehen, jedoch eine differenzierte Betrachtung erforderlich machen. Hinzu kommt, dass die tatsächlichen und rechtlichen Gegebenheiten nach der Veräußerung des Nürburgrings noch als ungewiss gelten müssen. Auch deshalb versteht sich die Begutachtung ausdrücklich nur als eine Einschätzung.

In der nachfolgenden gutachtlichen Stellungnahme wird eingangs die Gesetzgebungskompetenz des Landes für das Gesetz zur Erhaltung der Zweckbestimmung des Nürburgrings nach Art. 70 ff. Grundgesetz (GG) erörtert (I.). Hiermit ist die Frage eng verbunden, ob das Gesetz in Widerspruch zu Regelungen der Insolvenzordnung (InsO) und des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) steht und daher mit bundesgesetzlichen Bestimmungen i.S.d. Art. 31 GG kollidiert (II.). Sodann wird untersucht, inwieweit die vorgesehenen Regelungen weiteren materiellen Vorgaben der Verfassung entsprechen (III.). In dieser Hinsicht dürfte vornehmlich zu klären sein, inwieweit das Gesetz in Einklang mit den Wirtschaftsgrundrechten steht und dabei verfassungsrechtliche Grundsätze wie die Verhältnismäßigkeit und die Bestimmtheit von Rechtssätzen sowie das Verbot des Einzelfallgesetzes wahrt. Unter Bezugnahme auf das Schreiben des Vizepräsidenten der Europäischen Kommission Joaquín Almunia wird sodann eine kurze Einschätzung gegeben, ob das gesetzlich festgeschriebene öffentliche Zugangsrecht dem Beihilferegime der Europäischen Gemeinschaft gemäß den Art. 107 ff. des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) untersteht (IV.). Unter Berücksichtigung der gewonnenen Erkenntnis wird dem Gesetzentwurf abschließend ein Vorschlag für eine Neufassung beigefügt.

## I. Die Befugnis des Landes zum Erlass des Gesetzes zur Erhaltung der Zweckbestimmung des Nürburgrings

Das Grundgesetz statuiert im Hinblick auf die Gesetzgebungsbefugnisse von Bund und Ländern ein in sich geschlossenes Kompetenzverteilungssystem, bei dem der Verfassungsgeber das Verfahren der enumerativen Abgrenzung gewählt hat.<sup>1</sup> Gemäß Art. 70 GG haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund die Gesetzgebungsbefugnisse zubilligt. Die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern ist dabei nach den Vorschriften über die ausschließliche und die konkurrierende Gesetzgebung vorzunehmen. Hierfür sind vor allem die in den Art. 73 Abs. 1 und Art. 74 Abs. 1 GG genannten Kompetenztitel maßgeblich, die spezielle Lebenssachverhalte oder vorgefundene Rechtsgebiete beschreiben.<sup>2</sup>

Inwieweit ein Gesetz unter einen der Kompetenztitel gefasst werden kann, ist durch Auslegung des Gesetzgebungsgegenstands zu ermitteln. Das Bundesverfassungsgericht hat für diese Qualifikation mitunter den „unmittelbare Zweck“<sup>3</sup>, den „Hauptzweck“<sup>4</sup>, die „unmittelbare Wirkung“<sup>5</sup>, den „Kern“<sup>6</sup>, das „Spezifische“<sup>7</sup> und das „Spezielle“<sup>8</sup> der Regelung als entscheidend angesehen. Nicht ausschlaggebend sind hingegen der Rechtsreflex und der gewählte Anknüpfungspunkt einer Regelung.<sup>9</sup>

Das Landesgesetz zur Erhaltung der Zweckbestimmung des Nürburgrings dürfte nach dieser Maßgabe zwei Regelungskomplexe aufweisen.

### 1. Regelungen betreffend den öffentlichen Zugang zum Nürburgring (§§ 1 bis 3 Abs. 2)

a) In den §§ 1 bis 3 Abs. 3 wird dem Nürburgring eine Gemeinwohlfunktion zugewiesen und daher der Allgemeinheit ein Recht auf Benutzung der Infrastruktur zu bestimmten Zwecken eingeräumt.

<sup>1</sup> *Sannwald*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, Grundgesetz, Kommentar, 12. Auflage 2011, Art. 70 Rn. 32.

<sup>2</sup> Zur Auslegung dieser Kompetenztitel *Pieroth*, in: Jarass/ders., Grundgesetz, Kommentar, 12. Auflage 2012, Art. 70 Rn. 6.

<sup>3</sup> BVerfGE 8, 143, 148 ff.; 24, 300, 353; 26, 281, 298.

<sup>4</sup> BVerfGE 13, 181, 196.

<sup>5</sup> BVerfGE 36, 314, 319; 78, 249, 266.

<sup>6</sup> BVerfGE 28, 119, 147.

<sup>7</sup> BVerfGE 3, 407, 433; 15, 1, 22.

<sup>8</sup> BVerfGE 14, 197, 220.

<sup>9</sup> BVerfGE 68, 319, 327 f. m.w.N. Zum Ganzen *Pieroth*, in: Jarass/ders., a.a.O., Art. 70 Rn. 7.

§ 1 umschreibt den Zweck des Gesetzes. Die Bestimmung folgt damit dem Vorbild vieler neuerer Fachgesetze, zu Beginn des Gesetzes für den Rechtsanwender eine Hilfe zur gesetzesinternen systematischen Auslegung nachfolgender Bestimmungen bereitzuhalten (vgl. auch § 3 Abs. 2 Satz 1). Eine weitere Bedeutung dürfte der Norm bereits wegen ihres eindeutigen Wortlauts („Zweck des Gesetzes ist es, ....“) und der amtlichen Überschrift („Zweck“) kaum beizumessen sein. Gleichwohl ist nicht zu verkennen, dass der Nürburgring auf Dauer einer gewissen Zweckbestimmung unterworfen werden soll, um eine Aufgabe von allgemeinem Interesse erfüllen zu können. Danach soll der Nürburgring das Kraftfahrzeugwesen und den Motorsport fördern, um zur Verkehrsertüchtigung der Fahrerinnen und Fahrer sowie zur technischen Verbesserung der Fahrzeuge und damit zur Erhöhung der allgemeinen Verkehrssicherheit im öffentlichen Straßenverkehr beizutragen. Zugleich soll der Fremdenverkehr im Eifelraum gefördert werden. Hierfür erachtet § 1 es als erforderlich, dass die Benutzung des Nürburgrings durch die Allgemeinheit dauerhaft gewährleistet ist.

§ 2 legt den gegenständlichen Anwendungsbereich des Gesetzes fest. Dieses findet auf die Rennstrecke und die für eine bestimmungsgemäße Benutzung der Rennstrecke erforderlichen Einrichtungen Anwendung. Die Vorschrift verdeutlicht damit zugleich, welche Sachen von öffentlichem Interesse sind und denen daher eine Gemeinwohlfunktion zuerkannt werden soll.

§ 3 Abs. 1 normiert die Betreiberpflicht, eine diskriminierungsfreie Benutzung der Infrastruktur zum Zwecke des Sports (insbesondere des Breitenmotorsports), von Touristenfahrten und Testfahrten der Automobilindustrie und –zulieferindustrie gegen angemessenes Entgelt zu gewähren.

Nach Absatz 2 Satz 1 und 2 ist der Umfang des Benutzungsrechts unter Berücksichtigung des öffentlichen Auftrags des Nürburgrings durch den Betreiber in einer Benutzungsordnung festzuschreiben und dem Infrastrukturministerium als Rechtsaufsichtsbehörde<sup>10</sup> über die Betreiber zur Genehmigung vorzulegen. § 42a Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) soll entsprechend gelten, so dass die Genehmigung mit Ablauf von drei Monaten als erteilt gilt. Abs. 2 Satz 3 bestimmt schließlich, dass das Benutzungsrecht eingeschränkt und ausgeschlossen werden kann, wenn die Benutzung aus betriebsbedingten und sonstigen Gründen

---

<sup>10</sup> Der Begriff „Rechtsaufsichtsbehörde“ sollte vermieden werden, da er gewöhnlich im Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung (hierzu *Burgi*, in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Auflage 2010, § 8 Rn. 11 ff.) Anwendung findet. Zudem sollte bedacht werden, dass aus der Aufgabenbeschreibung „Rechtsaufsichtsbehörde“ keine behördlichen Befugnisse gegenüber Dritten abgeleitet werden können.

unzumutbar ist. Der Antragsteller kann nach Satz 4 von dem Betreiber eine schriftliche Darlegung der Versagungsgründe verlangen.

b) Die vorgenannten Regelungen verfolgen erkennbar den Hauptzweck, einen öffentlichen Zugang zu Infrastruktureinrichtungen des Nürburgrings sicherzustellen, weil diesen eine Gemeinwohlfunktion zukommen soll. Die Betreiber der Rennstrecke und der Infrastruktureinrichtungen sollen daher nicht frei darüber entscheiden können, welchen Zwecken der Nürburgring dient und welchem Personenkreis die Benutzung gewährt wird. Die gesetzlich zugewiesene Aufgabe soll der Nürburgring zudem dauerhaft erfüllen. Die Zweckbindung soll auch gegenüber späteren Eigentümern des Nürburgrings Geltung beanspruchen.

Die vorgenannten Regelungswirkungen können dem Recht der öffentlichen Sachen zugeordnet werden. Das öffentliche Sachenrecht betrifft Vermögensgegenstände, die unmittelbar durch ihren Gebrauch dem Gemeinwohl oder den eigenen Bedürfnissen der öffentlichen Verwaltung dauernd zu dienen bestimmt sind.<sup>11</sup> Solche öffentlichen Sachen entstehen durch eine Zweckzuweisung in Form eines Rechtsaktes (sog. Widmung) und ihre tatsächliche In-dienststellung.<sup>12</sup> Hierdurch erhalten die Sachen einen besonderen Rechtsstatus, der nicht (nur) von der Privatrechtsordnung, sondern auch von öffentlich-rechtlichen Bindungen geprägt ist (so die herrschenden Lehre vom „modifizierten Privateigentum“).<sup>13</sup> Private Rechte an der Sache sind insoweit ausgeschlossen, als ihre Ausübung dem öffentlichen Sachzweck entgegensteht. Diese privatrechtsausschließende Wirkung entspricht einer öffentlich-rechtlichen Dienstbarkeit, die auf der Sache lastet und auch von einem Eigentümerwechsel nicht tangiert wird.<sup>14</sup>

Die Kompetenz, eine Sache im vorgenannten Sinn durch Gesetz zu widmen und einem öffentlich-rechtlichen Sonderregime zu unterstellen, kann weder dem Bund noch den Ländern pauschal zugeschrieben werden. Die Festlegung der Gesetzgebungskompetenz hat vielmehr danach zu erfolgen, ob die Rechtswirkungen einen der in den Art. 73 Abs. 1 und Art. 74 Abs. 1 GG genannten Lebenssachverhalte betreffen oder einem der genannten Rechtsgebiete zugeordnet werden können. So wird dem Bund beispielsweise die Kompetenz zugeschrieben, auf Grund des Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG („Binnenwasserstraßen“) Bundeswasser-

---

<sup>11</sup> So *Kluth*, in: *Wolff/Bachof/Stober/ders.*, *Verwaltungsrecht II*, 7. Auflage 2010, § 74 Rn. 1; *Germann*, in: *AöR* 128 (2003), 458, 459 f.

<sup>12</sup> *Axer*, *Die Widmung als Schlüsselbegriff des Rechts der öffentlichen Sachen*, 1994, S. 33 f.

<sup>13</sup> *Papier*, in: *Erichsen/Ehlers (Hrsg.)*, a.a.O., § 38 Rn. 18 f.; *Germann*, in: *AöR* 128 (2003), 458, 462.

<sup>14</sup> *Germann*, in: *AöR* 128 (2003), 458, 462.

straßen durch Gesetz zu widmen und das Befahren mit Wasserfahrzeugen jedermann zu gestatten (§ 5 Bundeswasserstraßengesetz).<sup>15</sup>

Der Regelungsgegenstand der §§ 1 bis 3 Abs. 2 dürfte keinen der in den Art. 73 Abs. 1 und Art. 74 Abs. 1 GG genannten Kompetenztitel betreffen. Insbesondere ist Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG nicht einschlägig, auch wenn mit der Widmung des Nürburgrings eine Förderung des „Kraftfahrwesens“ und der Sicherheit im „Straßenverkehr“ erreicht werden soll (vgl. § 1). Mit dem Begriff „Kraftfahrwesen“ verbindet das Grundgesetz einzig Vorschriften, die Vorgaben für den Bau und den Betrieb von Kraftfahrzeugen machen.<sup>16</sup> Unter den Titel „Straßenverkehr“ sind allein diejenigen Vorschriften zu fassen, die sich auf die Benutzung öffentlicher Straßen zu Verkehrszwecken beziehen und dabei die Leichtigkeit und Sicherheit des Verkehrs sicherstellen wollen.<sup>17</sup> Da keiner der in Art. 73 Abs. 1 und Art. 74 Abs. 1 GG genannten Kompetenztitel einschlägig ist, steht dem Land die Gesetzgebungskompetenz für die §§ 1 bis 3 Abs. 2 zu.

## **2. Regelungen über den verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz (§ 3 Abs. 3)**

a) § 3 Abs. 3 Hs. 1 soll ausweislich der Gesetzgebungsbegründung eine Festlegung treffen, nach der für den Rechtsschutz gegen die Entscheidung der Betreiber, dem Benutzungsbegehren nicht in der beantragten Art und Weise zu entsprechen, die Verwaltungsgerichte zuständig sind. Gleiches soll für den Rechtsschutz gegen die Aufsichtsentscheidungen des Infrastrukturministeriums gegenüber den Betreibern gelten. Eines Vorverfahrens soll es nicht bedürfen (§ 3 Abs. 3 Hs. 2).

b) Gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 1, 72 Abs. 1 GG untersteht die Gerichtsverfassung der konkurrierenden Gesetzgebung als sog. Kernkompetenz. Unter den Kompetenztitel sind alle Vorschriften zu subsumieren, die sich mit der äußeren Organisation der Rechtsprechung, dem Aufbau und der Besetzung der Gerichte sowie ihren wechselseitigen Beziehungen auseinandersetzen. Auch Bestimmungen über die Zuständigkeitsverteilung zwischen den ordentlichen Gerichten und den Fachgerichten werden hiervon erfasst.<sup>18</sup>

Die Länder haben die Befugnis zur Gesetzgebung über die Gerichtsverfassung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch ge-

<sup>15</sup> Hierzu *Reinhardt*, Bundeswasserstraßengesetz, Kommentar, 2012, Einl. Rn. 2 f.

<sup>16</sup> *Seiler*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 2009, Art. 74 Rn. 83.

<sup>17</sup> *Degenhart*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Auflage 2011, Art. 74 Rn. 95.

macht hat (Art. 72 Abs. 1 GG). In § 40 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) und § 13 Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) hat der Bund bereits abschließende Bestimmungen getroffen, für welche Rechtsstreitigkeiten die Verwaltungsgerichte und die ordentlichen Gerichte zuständig sind. Zu einer abweichenden Regelung sind die Länder in diesen Fällen - abgesehen von bundesgesetzlichen Öffnungsklauseln (vgl. § 40 Abs. 1 Satz 2 VwGO für sog. abdrängende Sonderzuweisungen) - nicht berechtigt. Sie sind einzig dazu befugt, im Hinblick auf die bundesgesetzliche Rechtslage deklaratorische Vorschriften zu erlassen.<sup>19</sup> Dies sind solche Bestimmungen, die wegen ihres die bundesgesetzliche Rechtslage wiederholenden Charakters keine eigenen Rechtswirkungen entfalten. Fraglich ist, ob § 3 Abs. 3 Hs. 1 eine solche klarstellende Norm ist, welche die Vorschrift des § 40 VwGO über die Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs lediglich wiedergibt.

Gemäß § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO ist der Verwaltungsrechtsweg in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art gegeben, soweit die Streitigkeiten nicht durch Bundesgesetz einem anderen Gericht ausdrücklich zugewiesen sind. Für die Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs kommt es maßgeblich darauf an, dass die Streitigkeit im Öffentlichen Recht wurzelt. Nach allgemeiner Ansicht ist eine Streitigkeit dann öffentlich-rechtlicher Art, wenn die streitentscheidenden Normen solche des Öffentlichen Rechts und nicht des Privatrechts sind.

c) Für eine Zuordnung des § 3 Abs. 1 (i.V.m. Abs. 2 Satz 1) zum Öffentlichen Recht dürfte der Umstand sprechen, dass der Benutzungsanspruch des Bürgers seine Grundlage in der Widmung findet, die ein öffentlich-rechtlicher Hoheitsakt ist. Der Benutzungsanspruch des Einzelnen ist Ausfluss der öffentlich-rechtlichen Zweckbindung, die im Wege des gesetzlichen Widmungsaktes begründet wird. Die öffentlich-rechtlich Sachherrschaft, welche die private Entscheidungsfreiheit des Betreibers hinsichtlich Benutzungsgewährung ausschließen soll, ist es gerade, die den Inhalt des nach § 3 Abs. 1 (i.V.m. Abs. 2 Satz 1) bestehenden Anspruchs vorgibt.<sup>20</sup> Soweit § 3 Abs. 1 als Ausfluss des Widmungsaktes verstanden wird und daher allein die zu gewährende Benutzung als solche (Frage des „Ob“) regelt, könnte der Anspruch wegen seines öffentlich-rechtlichen Kontextes vor den Verwaltungsgerichten geltend gemacht werden.

---

<sup>18</sup> So *Seiler*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), a.a.O., Art. 74 Rn. 6.

<sup>19</sup> Derartige mit Bundesrecht inhaltsgleiche Bestimmungen sind auch nicht gemäß Art. 31 GG unwirksam, vgl. *Sannwald*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, a.a.O., Art. 31 Rn. 26.

<sup>20</sup> Vgl. *Axer*, a.a.O., S. 51 f. („Die Widmung als Instrument der Nutzungsregelung“).

Gegen eine reine Verortung des § 3 Abs. 1 (i.V.m. Abs. 2 Satz 1) im Öffentlichen Recht dürfte jedoch entscheidend die herrschende sog. „modifizierte Subjekttheorie“ sprechen, nach der Rechtsprechung und Lehre eine Abgrenzung des Öffentlichen Rechts vom Privatrecht vornehmen. Entscheidend ist danach, ob die streitbefangenen Normen für jedermann gelten (Privatrecht) oder Zuordnungssubjekt der jeweiligen Rechtssätze ausschließlich der Staat oder ein Privater als Träger hoheitlicher Gewalt ist.<sup>21</sup>

Danach gehörte der streitentscheidende Zugangsanspruch (§ 3 Abs. 1) dem Privatrecht an, weil sich die Norm sowohl auf Seiten des Berechtigten als auch des Verpflichteten auf jedermann beziehen kann. Dass der Betreiber des Nürburgrings als Verpflichteter des Zugangsanspruchs eine öffentliche Aufgabe wahrnimmt, ändert an dieser Sichtweise nichts, weil mit der Aufgabenzuweisung - anders als bei einem Beliehenen - keine hoheitlichen Befugnisse übertragen werden. Irrelevant ist es mithin auch, dass die Nürburgring Betriebsgesellschaft mbH als gegenwärtig Verpflichtete im vollständigen Eigentum der öffentlichen Hand stehen würde.

Für eine Zuordnung des § 3 Abs. 1 (i.V.m. Abs. 2 Satz 1) zum Privatrecht dürfte trotz des öffentlich-rechtlichen Kontextes der Norm auch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts anzuführen sein:

„Nach der ständigen Rechtsprechung des BVerwG (vgl. BVerwG, Buchholz 451.55 Subventionsrecht Nr. 31 = DVBl 1970, 735; BVerwGE 61, 222 (224 ff.); BVerwG, NVwZ 1990, 754 = JZ 1990, 446) unterfällt die Tätigkeit juristischer Personen des Privatrechts, auch wenn sie in den Dienst der Daseinsvorsorge des Staates für seine Bürger gestellt sind, grundsätzlich dem Privatrecht und infolgedessen der Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte, es sei denn, die betreffende juristische Person wäre durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes mit öffentlichrechtlichen Handlungs- oder Entscheidungsbefugnissen ausgestattet. (...) Ist die Bekl. mithin nicht zu öffentlichrechtlichem Handeln ermächtigt, so kann die Kl. sie nicht in zulässiger Weise vor dem VG in Anspruch nehmen, sondern ist mit ihrem Begehren auf den ordentlichen Rechtsweg verwiesen.“<sup>22</sup>

Nach Maßgabe der vorstehenden Erwägungen dürfte es zweifelhaft sein, ob Streitigkeiten um den Benutzungsanspruch nach § 3 Abs. 1 (i.V.m. Abs. 2 Satz 1) tatsächlich dem Öffentlichen Recht und nicht eher dem Privatrecht angehören. § 3 Abs. 3 Hs. 1 wäre insoweit eine aufdrängende Sonderzuweisung, für die das Land keine Gesetzgebungskompetenz besitzt.

<sup>21</sup> Kopp/Schenke, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 19. Auflage 2013, § 40 Rn. 11; Sodan, in: ders./Ziekow (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 3. Auflage 2010, § 40 Rn. 299 ff.

<sup>22</sup> BVerwG, NVwZ 1991, 59 m.w.N.; siehe auch Kopp/Schenke, a.a.O., § 40 Rn. 16 m.w.N.; Sodan, in: ders./Ziekow (Hrsg.), a.a.O., § 40 Rn. 364; anders noch BVerwGE 37, 243, 244 f.

Die Regelung in § 3 Abs. 3 Hs. 2, nach der es keines Vorverfahrens bedarf, sieht sich aus diesem Grund ebenfalls verfassungsrechtlichen Einwänden ausgesetzt. Zudem ist zu bedenken, dass ein Widerspruch des Bürgers gegen die Benutzungsversagung bereits nicht statthaft wäre (§ 68 Abs. 1 Satz 1 VwGO), weil sich der Betreiber nicht der Handlungsform des Verwaltungsaktes bedienen kann.

d) Dem Öffentlichen Recht sind hingegen solche Rechtsstreitigkeiten angehörig, deren Gegenstand die (Nicht-)Genehmigung der Benutzungsordnung ist. Das für die Angelegenheiten der Infrastruktur zuständige Ministerium wird von § 3 Abs. 2 Satz 2 berechtigt und bei Erteilung oder Versagung der Genehmigung auch hoheitlich gegenüber dem privaten Betreiber tätig. Die streitentscheidende Norm ist mithin eine solche des Öffentlichen Rechts. § 3 Abs. 3 Hs. 1 wäre insoweit mit Blick auf § 40 Abs. 1 VwGO lediglich klarstellender Natur. Zu einer solchen deklaratorischen Bestimmung wäre das Land nach den vorherigen Ausführungen berechtigt.

Ebenfalls dürfte das Land die in § 3 Abs. 3 Hs. 2 enthaltende Festlegung treffen, wonach es vor Erhebung der Klage gegen die Versagung der Genehmigung keines Vorverfahrens bedarf. Ungeachtet dessen, dass § 68 Abs. 1 Satz 2 Alt. 1 VwGO eine entsprechende Öffnungsklausel für den Landesgesetzgeber bereitstellt<sup>23</sup>, ergibt sich der Regelungsgehalt des § 3 Abs. 3 Hs. 2 bereits aus § 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 Alt. 2 VwGO. § 3 Abs. 3 Hs. 2 erfüllt insoweit lediglich eine klarstellende Funktion und verstößt nicht gegen Art. 72 Abs. 1, 74 Abs. 1 Nr. 1 GG.

## II. Nichtigkeit des Gesetzes auf Grund einer Kollision mit Bundesrecht (Art. 31 GG)

Gemäß Art. 31 GG bricht Bundesrecht Landesrecht. Die Vorschrift ist für das Bundesstaatsprinzip von zentraler Bedeutung, weil sie Widersprüche zwischen Bundes- und Landesrecht durch Festlegung eines Rangverhältnisses löst, das letztlich zu einer Derogation des Landesrechts führen kann.<sup>24</sup> Bestehendes Landesrecht wird durch neu erlassenes Bundesrecht im Falle einer Kollision aufgehoben. Neu erlassenes Landesrecht, das bestehendem Bundesrecht widerspricht, ist von Anfang an unwirksam.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Hierzu *Kopp/Schenke*, a.a.O., § 68 Rn. 17.

<sup>24</sup> So BVerfG NVwZ 2009, 1426, 1429; E 96, 345, 364.

<sup>25</sup> *Sannwald*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, a.a.O., Art. 31 Rn. 20.

Art. 31 GG führt zur Unwirksamkeit einer landesrechtlichen Norm nur dann, wenn diese auf einen Sachverhalt Anwendung findet, der bundesrechtlich geregelt ist und die Anwendung beider Normen zu verschiedenen Ergebnissen führt.<sup>26</sup> Regelmäßig verhindert bereits die grundgesetzliche Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen, dass eine solche Kollisionslage vorliegt. Denn die Art. 70 ff. GG weisen die Regelungskompetenz für einen Sachverhalt entweder dem Bund oder den Ländern zu. Art. 31 GG nimmt daher gegenüber den Art. 70 ff. GG lediglich eine nachrangige Bedeutung ein.<sup>27</sup>

Vorliegend könnte fraglich sein, ob das Landesgesetz zur Erhaltung der Zweckbestimmung des Nürburgrings der Insolvenzordnung (§§ 270 ff. InsO) und – wie von einer Auskunftsperson im Anhörverfahren des Innenausschusses am 20. Juni 2013 behauptet wurde<sup>28</sup> – dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (§ 19 Abs. 4 Nr. 4 GWB) widerspricht.

### **1. Kollision des Landesgesetzes mit der Insolvenzordnung (§§ 270 ff. InsO)**

Der nachstehenden Beurteilung ist vorzuschicken, dass das Gesetz bereits zu einem Zeitpunkt in Kraft treten soll, zu dem der Nürburgring noch im Eigentum der Nürburgring GmbH steht. Inhaber der Nürburgring GmbH sind das Land Rheinland-Pfalz (90 Prozent) und der Landkreis Ahrweiler (10 Prozent).

Die Nürburgring GmbH befindet sich gegenwärtig in der Insolvenz. Das Amtsgericht Bad Neuenahr-Ahrweiler hatte mit Beschluss vom 1. November 2012 das Insolvenzverfahren über das Vermögen der Gesellschaft eröffnet und die Eigenverwaltung angeordnet.<sup>29</sup> Fraglich könnte daher sein, ob das Land als Eigentümer der insolventen Nürburgring GmbH berechtigt ist, landesgesetzliche Bestimmungen über einen öffentlichen Zugang zum Nürburgring zu treffen, die womöglich den Zielen des Insolvenzrechts (z.B. Schutz der Insolvenzmasse, größtmögliche Befriedigung der Gläubiger) i.S.d. Art. 31 GG zuwiderlaufen.

Eine Kollision des Landesgesetzes zur Erhaltung der Zweckbestimmung des Nürburgrings mit der Insolvenzordnung, insbesondere den §§ 270 ff. InsO, ist nicht festzustellen. Beide Gesetze regeln Sachverhalte, die sich klar voneinander abgrenzen. Normen, deren Tatbe-

<sup>26</sup> BVerfGE 96, 345, 364; 36, 342, 363; 26, 116, 135.

<sup>27</sup> *Sannwald*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, a.a.O., Art. 31 Rn. 20.

<sup>28</sup> Vgl. die Ausführungen der Auskunftsperson Rechtsanwalt Dr. Vogels, *Zuschrift* 16/177.

<sup>29</sup> Beschluss des Amtsgerichts Bad Neuenahr-Ahrweiler vom 1. November 2012, Az.: 6 IN 91/12. Bereits am 24. Juli 2012 hatte das Gericht die vorläufige Eigenverwaltung angeordnet (die Beschlüsse sind unter Angabe des Aktenzeichens abrufbar unter: [www.insolvenzbekanntmachungen.de](http://www.insolvenzbekanntmachungen.de)).

stand annähernd vergleichbar wäre und die zu einer unterschiedlichen Rechtsfolge führen, sind nicht ersichtlich.

Dieses Ergebnis wird letztlich auch dadurch gestützt, dass dem Landesgesetz zur Erhaltung der Zweckbestimmung des Nürburgrings und der Insolvenzordnung eine völlig andere Regelungszweckintention der Normgeber zugrundeliegt.

Mit dem Landesgesetz soll der Allgemeinheit ein dauerhafter Zugang zur Infrastruktur des Nürburgrings gesichert werden, weil der Normgeber dieser eine Gemeinwohlfunktion zuerkennt. Der Gesetzgeber bedient sich daher der Widmung als Instrument des Öffentlichen Sachenrechts, um die Indienststellung der Rennstrecke für die Allgemeinheit mit dinglicher Wirkung zu gewährleisten.

Die insolvenzrechtliche Eigenverwaltung stellt ein Verfahren dar, das dem Schuldner die Eigenverwaltung ermöglichen soll. Er behält die Verwaltungs- und Verfügungsmacht über das zur Insolvenzmasse gehörende Vermögen, wobei er der Aufsicht eines Sachwalters untersteht (§§ 274 Abs. 2, 275, 277 InsO).<sup>30</sup> Rechtshandlungen von besonderer Bedeutung bedürfen der Zustimmung des Gläubigerausschusses (§ 276 InsO). Das Amtsgericht Bad Neuenahr-Ahrweiler hat mit Beschluss vom 1. November 2012 zusätzlich angeordnet, dass bestimmte Verfügungen (z.B. über Grundstücke, grundstücksgleiche Rechte und Rechte an Grundstücken) der Zustimmung des Sachwalters bedürfen.<sup>31</sup>

Vorliegend dürfte es nur schwer vertretbar sein, die vorgesehene Widmung des Nürburgrings, die ein Hoheitsakt des Landesgesetzgebers darstellt, mit einer privatrechtlichen Verfügung über die Grundstücke der Nürburgring GmbH gleichzusetzen. Das Recht des Gesetzgebers, eine Sache durch Widmung einer öffentlich-rechtlichen Zweckbindung zu unterwerfen und damit privatrechtliche Befugnisse einzuschränken oder auszuschließen, rechtfertigt sich aus seiner Verpflichtung für das Gemeinwohl. Dieser Hoheitsakt dürfte nicht mit einer privatrechtlichen Verfügung über eine insolvenzbefangene Immobilie (vgl. § 873 Abs. 1 BGB) vergleichbar sein, auch wenn der Widmung quasi die belastende Wirkung einer „Dienstbarkeit“ (§§ 1018 ff. BGB) zukommt.

---

<sup>30</sup> Hierdurch unterscheidet sich die Eigenverwaltung wesentlich vom Regelinsolvenzverfahren, vgl. § 80 Abs. 1 InsO.

<sup>31</sup> Beschluss des Amtsgerichts Bad Neuenahr-Ahrweiler vom 1. November 2012, Az.: 6 IN 91/12 (abrufbar unter: [www.insolvenzbekanntmachungen.de](http://www.insolvenzbekanntmachungen.de)).

Die Ausführungen in der Gesetzesbegründung dürften es zudem nahelegen, dass es sich bei dem Nürburgring bereits um eine durch Administrativakt (ausdrücklich oder konkludent) gewidmete Sache handelt. Es ist daher fraglich, ob die gesetzliche Festschreibung einer bereits bestehenden öffentlichen Zweckbindung überhaupt die Insolvenzmasse wertmäßig erneut tangiert.

## **2. Kollision des Landesgesetzes mit dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (§ 19 Abs. 4 Nr. 4 GWB)**

Das Landesgesetz zur Erhaltung der Zweckbestimmung des Nürburgrings dürfte ferner nicht mit dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen kollidieren. Insbesondere müsste der in § 3 Abs. 1 (i.V.m. Abs. 2 Satz 1) normierte Benutzungsanspruch im Einklang mit § 19 Abs. 4 Nr. 4 GWB stehen.

Gemäß § 19 Abs. 1 GWB ist die missbräuchliche Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung durch ein oder mehrere Unternehmen verboten.<sup>32</sup> Nach § 19 Abs. 4 Nr. 4 GWB ist von einem Missbrauch insbesondere dann auszugehen, wenn ein marktbeherrschendes Unternehmen als Anbieter oder Nachfrager einer bestimmten Art von Waren oder gewerblichen Leistungen sich weigert, einem anderen Unternehmen gegen angemessenes Entgelt Zugang zu den eigenen Netzen oder anderen Infrastruktureinrichtungen zu gewähren, wenn es dem anderen Unternehmen aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen ohne die Mitbenutzung nicht möglich ist, auf dem vor- oder nachgelagerten Markt als Wettbewerber des marktbeherrschenden Unternehmens tätig zu werden; dies gilt nicht, wenn das marktbeherrschende Unternehmen nachweist, dass die Mitbenutzung aus betriebsbedingten oder sonstigen Gründen nicht möglich oder nicht zumutbar ist.

Liegt ein Verstoß gegen die Verbotsnorm vor, so kann die Kartellbehörde das marktbeherrschende Unternehmen zur Abstellung der Zuwiderhandlung verpflichten (§ 32 Abs. 1 GWB) und diesem die für eine wirksame Abhilfe erforderlichen Maßnahmen auferlegen (§ 32 Abs. 2 GWB).<sup>33</sup> Zivilrechtliche Konsequenzen eines Verstoßes gegen § 19 Abs. 1 i.V.m. Abs. 4

---

<sup>32</sup> Zur marktbeherrschenden Stellung des Betreibers im Hinblick auf die Nordschleife des Nürburgrings OLG Koblenz (Kartellsenat), Urteil vom 13. Februar 2012, Az.: U 73/12 Kart, W 56/12 Kart, Rn. 127 ff. (zitiert nach juris).

<sup>33</sup> *Bechtold*, in: ders., Kartellgesetz, Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, Kommentar, 4. Auflage 2006, § 19 Rn. 102, § 32 Rn. 8 ff.; *Möschel*, in: Immenga/Mestmäcker (Hrsg.), Wettbewerbsrecht, GWB, Kommentar, 4. Auflage 2007, § 19 Rn. 243, § 32 Rn. 27 ff.

Nr. 4 GWB können u.a. sein, dass dem Betroffenen ein Anspruch auf Mitbenutzung erwächst und er Schadensersatzansprüche geltend machen kann (§ 33 GWB).<sup>34</sup>

In dem vorgenannten Anhörverfahren wurde von einer Auskunftsperson ein Verstoß des § 3 Abs. 1 gegen § 19 Abs. 1 i.V.m. Abs. 4 Nr. 4 GWB damit begründet, dass der Gesetzentwurf Dritten, die eine Dienstleistung im Zusammenhang mit dem Nürburgring erbringen würden, kein Benutzungsrecht einräume. Zudem stünde dem Betreiber nach § 3 Abs. 2 Satz 3 - im Vergleich zu § 19 Abs. 4 Nr. 4 GWBG - unter einfacheren Voraussetzungen das Recht zu, die Benutzung der Rennstrecke im Einzelfall zu verweigern.<sup>35</sup>

Gegen eine Kollisionslage i.S.d. 31 GG spricht, dass das GWB und das Landesgesetz zur Erhaltung der Zweckbestimmung des Nürburgrings Rechtsgebiete betreffen, die eine unterschiedliche Regelungsintention aufweisen und deren Anwendungsbereich sich daher auch nicht überschneidet. Daher liegt es nahe, dass das GWB neben dem Landesgesetz zur Erhaltung der Zweckbestimmung des Nürburgrings zur Anwendung kommen kann.<sup>36</sup>

Der Sinn und Zweck des § 19 GWB kann dergestalt verkürzt beschrieben werden, dass der Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung i.S. eines freien Wettbewerbs der Marktteure verboten sein soll.<sup>37</sup> Hingegen soll das Landesgesetz zur Erhaltung der Zweckbestimmung des Nürburgrings jedermann einen Zugang zum Nürburgring zu gewissen Zwecken sichern, damit dieser seine Gemeinwohlfunktion erfüllen kann. Das Gesetz trifft im Zuge seiner Widmung daher lediglich eine Aussage, welche Nutzungsformen (§ 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 3) wegen ihrer allgemeinen Bedeutung Inhalt der öffentlich-rechtlichen Zweckbindung sein sollen, die der Betreiber zu beachten hat.

Zu der Frage, ob der Nürburgring noch zu anderen Zwecken genutzt werden kann, trifft der Gesetzentwurf hingegen keine Aussage. Die vorgesehene Widmung schließt insbesondere anderweitige Nutzungsformen (etwa die Veranstaltung von Konzerten) nicht aus.<sup>38</sup> Hinsichtlich dieser anderweitigen Nutzungsformen untersteht der Nürburgring „lediglich“ keiner öffentlich-rechtlichen Zweckbindung. Bereits aus diesem Grund dürfte sich die Aussage, das

<sup>34</sup> *Bechtold*, in: ders., a.a.O., § 19 Rn. 103, § 33 Rn. 3 ff., 18 ff.; *Möschel*, in: Immenga/Mestmäcker (Hrsg.), a.a.O., § 19 Rn. 249, § 33 Rn. 10 ff., 90 ff.

<sup>35</sup> Vgl. *Zuschrift 16/177*, S. 4 ff.

<sup>36</sup> Es mag daher Fälle geben, in denen ein Zugangsanspruch nach § 3 Abs. 1, jedoch nicht nach § 19 GWB gegeben ist und umgekehrt.

<sup>37</sup> Vgl. auch Art. 74 Abs. 1 Nr. 16 GG.

<sup>38</sup> Der Zweck der Widmung darf durch sonstige Nutzungsformen lediglich nicht unterlaufen werden, vgl. *Kluth*, in: *Wolff/Bachof/Stober/ders.*, a.a.O., § 76 Rn. 17 ff.

Gesetz verwehre Dritten, die eine Dienstleistung im Zusammenhang mit dem Nürburgring erbringen wollen, entgegen § 19 Abs. 1 i.V.m. Abs. 4 Nr. 4 GWB den Zugang, als nicht zutreffend erweisen. Eine Kollision des Landesgesetzes mit dem GWB kann insoweit ausgeschlossen werden.

### III. Vereinbarkeit des Landesgesetzes mit den Grundrechten

Fraglich ist, ob das Landesgesetz zur Erhaltung der Zweckbestimmung des Nürburgrings im Einklang mit den Grundrechten des Inhabers und Betreibers der Rennstrecke steht.

Bei der Begutachtung ist zu berücksichtigen, dass der Nürburgring gegenwärtig im Eigentum der Nürburgring GmbH steht, deren Inhaber das Land (90 Prozent) und der Landkreis Ahrweiler (10 Prozent) sind. Auch an der Nürburgring Betriebsgesellschaft mbH haben Private keine Anteile. Erst nach der vollständigen Veräußerung des Nürburgrings soll sich die Rennstrecke ausschließlich in privater Hand befinden.

#### 1. Keine Grundrechtsberechtigung staatlich beherrschter juristischer Personen des Privatrechts

Wie das Bundesverfassungsgericht zuletzt in seiner Entscheidung vom 22. Februar 2011 festgestellt hat, können sich Eigengesellschaften der öffentlichen Hand und gemischtwirtschaftliche Unternehmen, die der Staat beherrscht, nicht auf die Grundrechte berufen, weil sie selbst Verpflichtete grundrechtlicher Gewährleistungen sind (Art. 1 Abs. 3 GG, sog. Konfusionsargument).<sup>39</sup> Damit hat das Gericht klargestellt, dass der Staat durch die Wahl privatrechtlicher Organisations- und Gesellschaftsformen nicht zum Grundrechtsträger werden und seine Grundrechtsbindung nicht abstreifen kann. Es besteht insofern keine grundrechtstypische Gefährdungslage.<sup>40</sup> Vom Staat beherrschte Unternehmen sind selbst dann keine Träger von Grundrechten, wenn sie keine öffentlichen Aufgaben wahrnehmen, sondern erwerbswirtschaftlich tätig sind.<sup>41</sup>

<sup>39</sup> BVerfGE 128, 226, 244 ff. m.w.N.

<sup>40</sup> Vgl. *Huber*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Kommentar, Band 1, 6. Aufl. 2010, Art. 19 Abs. 3 Rn. 277.

<sup>41</sup> Vgl. *Jarass*, in: ders./Pieroth, a.a.O., Art. 19 Rn. 18; *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band 1, 1996, Art. 19 Abs. 3 Rn. 47 f.; auf das Aufgabenkriterium noch abstellend BVerfG NVwZ 2009, 1282, 1283 m.w.N.

Der Nürburgring steht daher ausschließlich im zivilrechtlichen Eigentum der Nürburgring GmbH. Eine Grundrechtsberechtigung i.S.d. Art. 14 Abs. 1 GG ist hiermit nicht verbunden.

Die im Gesetzentwurf vorgesehene öffentlich-rechtliche Zweckbindung des Nürburgrings kann daher auf Seiten der gegenwärtigen Inhaber- und Betreibergesellschaft zu keiner Grundrechtsverletzung führen.

## **2. Verletzung der Eigentumsfreiheit des Erwerbers (Art. 14 Abs. 1 GG)**

Die im Gesetzentwurf geregelte öffentlich-rechtliche Zweckbindung und der Zugangsanspruch könnten jedoch den Erwerber der Rennstrecke in seiner Eigentumsfreiheit aus Art. 14 Abs. 1 GG verletzen. Das Grundrecht wird inhaltsgleich in Art. 60 Abs. 1 Landesverfassung (LV) gewährleistet. Es findet gemäß Art. 19 Abs. 3 GG auch auf inländische juristische Personen des Privatrechts Anwendung, sofern diese nicht staatlich beherrscht werden.<sup>42</sup>

### **a) Eröffnung des Schutzbereichs der Eigentumsfreiheit**

Unter den Eigentumsbegriff des Art. 14 Abs. 1 GG fallen alle vermögenswerten Rechte, die dem Einzelnen durch die Gesetze zugewiesen sind und die ihm eine private Nutzungs- und Verfügungsbefugnis einräumen. Der sachliche Schutzbereich des Grundrechts wird insoweit entscheidend durch das Gesetzesrecht geprägt.<sup>43</sup> Auch die Landesgesetze bestimmen den Schutzzumfang des Art. 14 Abs. 1 GG.<sup>44</sup> Während zivilrechtliche Vermögenspositionen ohne Einschränkung diesen grundrechtlichen Eigentumsschutz genießen, verlangt das Bundesverfassungsgericht bei subjektiv-öffentlichen Rechten unter dem Gesichtspunkt ihrer Schutzwürdigkeit zusätzlich, dass sie das Äquivalent eigener Leistung darstellen.<sup>45</sup>

Vorliegend dürfte außer Frage stehen, dass ein privater Erwerber des Nürburgrings dem Schutz der Eigentumsfreiheit in personeller und sachlicher Hinsicht unterstehen würde, da er zivilrechtliches Eigentum an der Infrastruktur der Rennstrecke erworben hat (§ 903 BGB).

<sup>42</sup> BVerfGE 66, 116, 130; 53, 336, 345; 4, 7, 17.

<sup>43</sup> BVerfGE 115, 97, 110 f.; 112, 93, 107; 83, 201, 208 f.; *Axer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), a.a.O., Art. 14 Rn. 43; *Papier*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Loseblatt, Stand: 1/2012, Art. 14 Rn. 38.

<sup>44</sup> *Jarass*, in: ders./Pieroth, a.a.O., Art. 14 Rn. 37.

<sup>45</sup> BVerfGE 112, 368, 396; 100, 1, 33; 97, 271, 283 f.; 88, 384, 401 m.w.N.; *Papier*, in: Maunz/Dürig, a.a.O., Art. 14 Rn. 133; *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/ders./Hopfau, a.a.O., Art. 14 Rn. 22; *Axer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), a.a.O., Art. 14, Rn. 56.

## **b) Eingriff in den Schutzbereich**

Fraglich ist jedoch, ob das Landesgesetz einen Eingriff in die Eigentumsfreiheit des Erwerbers bewirken würde. Im vorliegenden Fall könnte erwogen werden, dass der Gesetzgeber im Zuge der Widmung, die zu einer Modifizierung privatrechtlicher Befugnisse führt<sup>46</sup>, eine abstrakt-generelle Neuregelung des Eigentums und damit eine Verkürzung grundrechtlicher Gewährleistungen vornimmt (sog. Inhalts- und Schrankenbestimmung i.S.d. Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG).<sup>47</sup> Diese Sichtweise dürfte jedoch nicht dem Umstand Rechnung tragen, dass der Gesetzgeber in der Phase, in der die Rennstrecke im Eigentum eines Privaten steht und Art. 14 Abs. 1 GG erstmals Geltung beanspruchen würde, überhaupt keinen Zugriff auf eine geschützte Vermögensposition nimmt. Der Private erlangt das grundrechtliche, normgeprägte Eigentum bereits mit der Inhaltsbestimmung, einen öffentlichen Zugang zur Rennstrecke nach Maßgabe des § 3 Abs. 1 (i.V.m. Abs. 2 Satz 1) gewähren zu müssen.

Vor diesem Hintergrund dürfte es ausgeschlossen sein, dass das Landesgesetz zur Erhaltung der Zweckbestimmung des Nürburgrings die Eigentumsfreiheit eines Erwerbers (Art. 14 Abs. 1 GG) verletzt.

## **3. Verletzung der Berufsfreiheit des künftigen Betreibers (Art. 12 Abs. 1 GG)**

Die Regelungen des Gesetzentwurfs könnten jedoch die Berufsfreiheit des künftigen Betreibers verletzen.

### **a) Eröffnung des Schutzbereichs der Berufsfreiheit**

Die Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG, die gleichsam in Art. 58 LV gewährleistet ist, schützt jede auf Dauer angelegte Tätigkeit, die der Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage dient und nicht verboten ist. Sie garantiert, dass sowohl die Berufswahl als auch die Berufsausübung frei von staatlicher Beeinträchtigung bleiben.<sup>48</sup> Die Berufsfreiheit kommt gemäß Art. 19 Abs. 3 GG auch inländischen juristischen Personen des Privatrechts, deren Inhaber überwiegend Private sind, zugute.<sup>49</sup> Der Betrieb einer Rennstrecke durch ein Unternehmen würde danach zweifelsohne dem Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG unterfallen.

<sup>46</sup> Vgl. die Ausführungen auf Seite 5.

<sup>47</sup> Zur Eingriffsdogmatik bei der Eigentumsfreiheit BVerfGE 100, 226, 239 f.; 79, 174, 191 f.; 70, 191, 199 f.; 58, 137, 147 ff.

<sup>48</sup> BVerfGE 115, 276, 300; 111, 10, 28; 110, 304, 321; 105, 252, 265.

<sup>49</sup> BVerfGE 115, 205, 229; 102, 197, 212 f.; 97, 228, 253.

## b) Eingriff in den Schutzbereich

Das Landesgesetz zur Erhaltung der Zweckbestimmung des Nürburgrings bewirkt auch einen Eingriff in die Berufsfreiheit des Betreibers. § 3 Abs. 1 und Abs. 2 begründen für ihn Pflichten, die sich auf das „Wie“ der beruflichen Tätigkeit (Berufsausübungsregelung) beziehen.

Die Eingriffsqualität der Vorschriften dürfte daran festzumachen sein, dass das Land einen Privaten zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe in Anspruch nimmt und damit seine freie wirtschaftliche Betätigung zumindest teilweise unmöglich macht.<sup>50</sup> Vorliegend kann der Betreiber keine freie betriebswirtschaftliche Entscheidung darüber treffen, welche Dienstleistungen sein Unternehmen überhaupt anbietet bzw. zu welchen Zwecken er die Infrastruktur der Rennstrecke betreibt. Ihm bleibt es z.B. verwehrt, mit bestimmten Kundengruppen (vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 1 bis 3) keine Verträge über die Benutzung des Nürburgrings abzuschließen. Ferner trifft ihn die Verpflichtung, den Betrieb der Rennstrecke nach einer Benutzungsordnung auszurichten, die der vorherigen Genehmigung des Staates bedarf. Auch diese Verpflichtung spricht für eine berufsbezogene Regelung, die als unmittelbarer Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit zu qualifizieren ist.

Da § 3 Abs. 1 und Abs. 2 imperative Vorgaben aufstellen, nach denen der Betreiber sein berufliches Verhalten ausrichten soll, dürfte die Eingriffsqualität der Bestimmungen nicht davon abhängen, ob diesen zusätzlich eine „objektiv-berufsregelnde Tendenz“<sup>51</sup> zukommt.<sup>52</sup>

## c) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs

Fraglich ist, ob der Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist. Da die Berufsausübung durch Gesetz geregelt werden kann (Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG), stellt das Landesgesetz zur Erhaltung der Zweckbestimmung des Nürburgrings eine taugliche Grundrechtsschranke dar. Sie müsste ihrerseits im Einklang mit der Verfassung stehen (sog. Schranken-Schranken-Prüfung). Nachstehend soll daher untersucht werden, ob das

<sup>50</sup> Vgl. BVerfGE 114, 196, 244; 95, 173, 187; 68, 155, 170 f.

<sup>51</sup> Das Bundesverfassungsgericht versteht hierunter Regelungen, deren Entstehungsgeschichte und Inhalt im Schwerpunkt Tätigkeiten betreffen, die typischerweise beruflich ausgeübt werden (vgl. BVerfGE 111, 191, 213; 98, 218, 258; 97, 228, 254; 13, 181, 186).

<sup>52</sup> Allgemein ablehnend *Ruffert*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), a.a.O., Art. 12 Rn. 57.

Gesetz den Verhältnismäßigkeits- und Bestimmtheitsgrundsatz wahrt sowie dem Verbot des Einzelfallgesetzes (Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG) gerecht wird.<sup>53</sup>

#### aa) Verhältnismäßigkeit

Dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit kommt die Funktion zu, einen Ausgleich zwischen den grundrechtlich anerkannten Interessen des Einzelnen und den kollektiven Interessen, die in den grundrechtsbeschränkenden Maßnahmen des Staates zum Ausdruck gelangen, dergestalt vorzunehmen, dass der grundrechtliche Schutz nicht konterkariert wird, sondern wirksam bleibt.<sup>54</sup> Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz wird daher auch als „Übermaßverbot“ verstanden und im Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 2 und Abs. 3 GG) sowie den Freiheitsgrundrechten verortet. Er fordert, dass das grundrechtseinschränkende Gesetz geeignet und erforderlich ist, um den erstrebten Zweck zu erfüllen. Ferner muss das Gesetz angemessen sein, d.h. die Art und die Schwere der Freiheitsbeschränkung dürfen im Rahmen einer Gesamtabwägung zum angestrebten Erfolg nicht außer Verhältnis stehen.<sup>55</sup>

aaa) Im vorliegenden Fall dürfte es außer Frage stehen, dass die im Gesetz vorgesehene Widmung ein geeignetes Mittel ist, um die Benutzung des Nürburgrings durch die Allgemeinheit zu bestimmten Zwecken, die im öffentlichen Interesse liegen, abzusichern. Auch die Verpflichtung des Betreibers, eine Benutzungsordnung zu erstellen, die den Inhalt der Widmung konkretisiert und damit den Benutzungsanspruch des Einzelnen ausgestaltet, dürfte als geeignetes Mittel anzusehen sein.

bbb) Die vorgesehene Widmung des Nürburgrings dürfte auch erforderlich sein, weil nicht ohne weiteres ein gleich geeignetes, milderer Mittel erkennbar ist, um der Öffentlichkeit ein dauerhaftes Benutzungsrecht einzuräumen. Allein durch die dingliche Wirkung der Widmung kann sichergestellt werden, dass der Nürburgring einer gemeinwohlorientierten Zweckbindung unterliegt, die von jedermann zu beachten ist und die unabhängig von etwaigen Inhaber- und Betreiberwechseln dauerhaft Geltung beansprucht.

Fraglich dürfte allenfalls sein, ob der Widmungszweck gesetzliche Vorgaben erfordert, die sich nicht allein auf das „Ob“, sondern auch auf das „Wie“ der zu gewährenden Benutzung beziehen. Für die öffentliche Aufgabe, die der Nürburgring weiterhin erfüllen soll, dürfte es

<sup>53</sup> Zu Art. 31 GG siehe bereits Seite 9 ff.

<sup>54</sup> *Huster/Rux*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), a.a.O., Art. 20 Rn. 176 f.

<sup>55</sup> BVerfGE 90, 145, 172 f.; 81, 70, 92; 76, 1, 50 f.; 67, 157, 173; 63, 88, 115.

maßgeblich darauf ankommen, dass der künftige Betreiber im Einzelfall die Benutzung der Rennstrecke zu den in den § 3 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 genannten Zwecken gewährt. Nur insoweit ist es erforderlich, dass durch die Widmung der Rennstrecke seine privatrechtliche Entscheidungsfreiheit ausgeschlossen wird.

Vorgaben hinsichtlich der Modalitäten der zu gewährenden Benutzung (Abwicklungsverhältnis), die Gegenstand einer privatvertraglichen Vereinbarung sind, dürften hingegen grundsätzlich nicht geboten sein, damit der Nürburgring seine Gemeinwohlfunktion weiterhin erfüllen kann. Vor diesem Hintergrund erscheint es fraglich, ob die für die Benutzung der Rennstrecke erhobenen Entgelte Gegenstand der genehmigungsbedürftigen Benutzungsordnung sein sollten.

ccc) Die getroffenen Regelungen erweisen sich nach vorgenannter Maßgabe auch als angemessen (verhältnismäßig i.e.S.). Das Bundesverfassungsgericht prüft die Angemessenheit vornehmlich anhand der von ihm entwickelten sog. „Drei-Stufen-Theorie“, die zu einer Veranschaulichung der Eingriffsschwere beitragen soll. Danach steigert sich die Intensität eines Eingriffs in Art. 12 Abs. 1 GG von der Berufsausübungsregel (1. Stufe) über die subjektive Berufswahlregel (2. Stufe) bis zur objektiven Berufswahlregel (3. Stufe).<sup>56</sup>

Vorschriften, die wie § 3 Abs. 1 und Abs. 2 eine Berufsausübungsregel darstellen, können nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts grundsätzlich durch jedwede vernünftige Erwägung des Gemeinwohls legitimiert werden.<sup>57</sup> Gleichwohl darf die staatliche Maßnahme den Betroffenen nicht übermäßig belasten.<sup>58</sup> Eingriffszweck und Eingriffsintensität müssen in einem angemessenen Verhältnis stehen.<sup>59</sup>

Für die Angemessenheit des § 3 Abs. 1 und Abs. 2 sprechen mehrere Erwägungen.

- Der Nürburgring erfüllt ausweislich der Gesetzesbegründung seit seiner Errichtung im Jahr 1927 verschiedene Funktionen, die von besonderem allgemeinem Interesse sind. § 1 nennt in diesem Kontext die Förderung des Kraftfahrzeugwesens und des (Breiten-)Motorsports, die zur Verkehrsertüchtigung der Fahrerinnen und Fahrer, der technischen Verbes-

---

<sup>56</sup> Bei Berufswahlregelungen differenziert das Gericht danach, ob die Vorschriften auf persönliche Eigenschaften und Fähigkeiten abstellen (subjektive Berufswahlregeln) oder objektive Kriterien aufstellen, die von dem Betroffenen nicht beeinflusst werden können (objektive Berufswahlregeln), vgl. BVerfGE 86, 28, 39; erstmals E 7, 377, 397 ff.

<sup>57</sup> BVerfGE 123, 186, 238; 103, 1, 10; 85, 248, 259.

<sup>58</sup> BVerfGE 85, 248, 259; 81, 156, 188 f.; 83, 1, 19.

<sup>59</sup> BVerfGE 108, 150, 160.

serung der Fahrzeuge und damit zur allgemeinen Verkehrssicherheit im öffentlichen Straßenverkehr beigetragen haben. Zugleich hat der Nürburgring eine wichtige Bedeutung für den Fremdenverkehr in der strukturschwachen Eifel.

- Das Gesetz überlässt es dem Betreiber, wie er die Benutzung gewährt. Hinsichtlich des Abwicklungsverhältnisses wird seine unternehmerische Freiheit nicht beschränkt.<sup>60</sup>
- Für die Angemessenheit der Regelung spricht schließlich auch, dass das Gesetz selbst keine verbindliche Preisordnung enthält. Der Betreiber kann für die Benutzung der Rennstrecke ein „angemessenes Entgelt“ verlangen. Bei dem Begriff handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der vor dem Hintergrund des Wirtschaftsgrundrechts so zu verstehen sein dürfte, dass der Betreiber die Benutzung der Rennstrecke nicht zum „Selbstkostenpreis“ ermöglichen muss. Er bleibt berechtigt, bei der Preisfestlegung auch einen Gewinn einzuplanen. Die Entgeltforderung des Betreibers darf lediglich nicht derart hoch sein, dass der öffentliche Zugang zum Nürburgring „monetär“ beschränkt würde.
- Der Betreiber kann die Rennstrecke auch zu Zwecken nutzen, die in § 3 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 nicht aufgeführt sind. Die gesetzliche Widmung entfaltet keine absolute Sperrwirkung, so dass z.B. Konzertveranstaltungen unterbleiben müssten. Durch sonstige Nutzungen darf der Widmungszweck lediglich nicht unterlaufen werden.
- § 3 Abs. 2 Satz 3 sieht vor, dass die Verpflichtung des Betreibers, die Benutzung zu gewähren, nicht besteht, wenn diese aus betriebsbedingten oder sonstigen Gründen unzumutbar ist. Die Bestimmung ermöglicht insoweit eine grundrechtsfreundliche Handhabung der Zugangsverpflichtung.

Vor dem Hintergrund der vorgenannten Erwägungen dürfte sich § 3 Abs. 1 und Abs. 2 auch als angemessen erweisen. Die Regeln erweisen sich insgesamt als verhältnismäßig, soweit sie dergestalt interpretiert werden, dass sie ausschließlich das „Ob“ der Benutzung reglementieren.

#### **bb) Vereinbarkeit des Gesetzes mit dem allgemeinen Bestimmtheitsgebot**

Zu untersuchen ist schließlich, ob der Gesetzentwurf auch das im Rechtsstaatsprinzip wurzelnde Bestimmtheitsgebot wahrt. Von dem Grundsatz geht die Forderung aus, dass das

Recht für den Bürger eine verlässliche Verhaltensordnung schafft.<sup>61</sup> Das Handeln des Staates soll für den Staatsbürger messbar und in gewissem Ausmaß voraussehbar und berechenbar werden.<sup>62</sup> Der Verwaltung sollen klare Handlungsmaßstäbe vorgegeben und die Gerichtskontrolle ermöglicht werden.<sup>63</sup>

An die Bestimmtheit von Rechtsnormen können keine allzu hohen Anforderungen gestellt werden. Sie sind bereits ihrem Wesen nach abstrakt-generell gefasst. Hinzu kommt, dass sie bis zu einem gewissen Maß offen sein müssen für die Vielgestaltigkeit des Lebens und den Wandel der Verhältnisse.<sup>64</sup> Der Gesetzgeber ist daher prinzipiell berechtigt, Generalklauseln zu erlassen oder unbestimmte Rechtsbegriffe einer Norm zugrunde zu legen.<sup>65</sup>

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nehmen die Anforderungen an die Bestimmtheit von Rechtsvorschriften zu, je intensiver sie in den Schutzbereich grundrechtlicher Freiheiten eingreifen.<sup>66</sup>

Der zu begutachtende Gesetzentwurf begegnet mit Blick auf die Bestimmtheit der getroffenen (Berufsausübungs-)Regelungen keinen durchgreifenden Bedenken. Im Hinblick auf § 2 dürfte es sich jedoch empfehlen, dass das Gesetz auch grammatikalisch deutlich macht, dass eine Widmung der genannten Infrastruktureinrichtungen beabsichtigt ist. Keine Bedenken bestehen hingegen in Bezug auf die Formulierung „erforderliche Einrichtungen“, weil der Begriff - wie bereits die Begründung deutlich macht - zumindest bestimmbar ist. Es dürfte jedoch ein Gebot der Rechtssicherheit sein, dass der Gesetzgeber klarstellt, dass Gegenstand der Widmung nicht nur die bestehenden erforderlichen Infrastruktureinrichtungen, sondern – sofern gewollt – auch etwaige Neuerrichtungen sein sollen.

Nicht zu beanstanden ist schließlich § 3 Abs. 1 Satz 1, nach dem der Betreiber für die Benutzung der Rennstrecke ein „angemessenes Entgelt“ verlangen kann. Hierbei handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der einer grundrechtsfreundlichen Auslegung zugänglich ist<sup>67</sup> und in einer Vielzahl von Rechtsvorschriften, die Zahlungsansprüche betreffen,

---

<sup>60</sup> Vgl. hierzu jedoch die Ausführungen auf S. 18.

<sup>61</sup> *Huster/Rux*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), a.a.O., Art. 20 Rn. 168.

<sup>62</sup> So BVerfGE 110, 33, 53 f.; 108, 52, 75; 56, 1, 12.

<sup>63</sup> So BVerfGE 114, 1, 53 f.; 110, 33, 54 f.

<sup>64</sup> BVerfGE 33, 358, 366; 11, 234, 237; 4, 352, 357 f.

<sup>65</sup> Vgl. *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/ders./Hopfauf, a.a.O., Art. 20 Rn. 86; *Huster/Rux*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), a.a.O., Art. 20 Rn. 169.

<sup>66</sup> BVerfGE 110, 33, 55; 109, 133, 188; 102, 254, 337; 93, 213, 238; 86, 288, 311.

<sup>67</sup> Vgl. hierzu die Ausführungen auf Seite 20.

Anwendung findet (§§ 19 Abs. 4 Nr. 4 GWB, 308 Nr. 7 a und b, 343 Abs. 1, 502 Abs. 1, 519 Abs. 1, 528 Abs. 1, 536 Abs. 1, 556 Abs. 2 BGB (u.a.)).<sup>68</sup>

### cc) Verstoß des Gesetzes gegen das Verbot des Einzelfallgesetzes

Das Landesgesetz dürfte auch nicht gegen das Verbot des Einzelfallgesetzes verstoßen. Soweit ein Grundrecht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt werden kann, muss das Gesetz allgemein und nicht nur für den Einzelfall gelten (Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG). Die Bestimmung stellt eine Konkretisierung des allgemeinen Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) dar, der es dem Gesetzgeber untersagt, diskriminierende und willkürliche Regelungen zu treffen.<sup>69</sup>

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht kommt Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG lediglich ein begrenzter Anwendungsbereich zu. Die Bestimmung soll nach Ansicht des Gerichts lediglich bei Grundrechten Anwendung finden, die „auf Grund eines speziellen im Grundgesetz enthaltenen Vorbehalts durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt werden können“.<sup>70</sup> Danach werden Gesetze, die eine Berufsausübungsregelung darstellen und damit dem allgemeinen Gesetzesvorbehalt des Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG unterfallen, nicht an Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG gemessen. Insofern könnte bereits ausgeschlossen werden, dass es sich bei dem Landesgesetz zur Erhaltung der Zweckbestimmung des Nürburgrings um ein unzulässiges Einzelfallgesetz handelt.

Von einem Teil der Literatur wird dieser Sichtweise entgegengehalten, dass die Gefahr gesetzlicher Diskriminierungen bei jeder Verkürzung grundrechtlicher Freiheiten besteht und Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG daher umfassend Geltung beanspruchen müsse.<sup>71</sup> Vor diesem Hintergrund soll untersucht werden, ob es sich bei dem Gesetzentwurf überhaupt um ein unstatthaftes Einzelfallgesetz handeln würde.

Ein verbotenes Einzelfallgesetz zeichnet sich nach dem Bundesfassungsgericht dadurch aus, dass der Gesetzgeber „aus einer Reihe gleichartiger Sachverhalte willkürlich einen Fall herausgreift“ und ihn einer Regelung zuführt. Hingegen darf der Gesetzgeber einen bestimm-

<sup>68</sup> Vgl. auch §§ 612 Abs. 2, 632 Abs. 2 BGB („übliche Vergütung“).

<sup>69</sup> Vgl. BVerfGE 25, 371, 399.

<sup>70</sup> BVerfGE 113, 348, 366; 83, 130, 154; 25, 371, 399; 24, 367, 396; siehe auch *Jarass*, in: ders./Pieroth, a.a.O., Art. 19 Rn. 1, 4.

<sup>71</sup> *Huber*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, a.a.O., Art. 19 Abs. 1 Rn. 43 f.; a.A. *Jarass*, in: ders./Pieroth, a.a.O., Art. 19 Rn. 2.

ten Fall regeln, „wenn der Sachverhalt so beschaffen ist, das es nur einen Fall dieser Art gibt und die Regelung dieser singulären Sachverhalte von sachlichen Gründen getragen wird“.<sup>72</sup>

Nach dieser Maßgabe scheint es ausgeschlossen, dass das Landesgesetz zur Erhaltung der Zweckbestimmung des Nürburgrings ein nach Art. 19 Abs. 1 Satz 1 verbotenes Einzelfallgesetz darstellt. In Rheinland-Pfalz existiert keine weitere Rennstrecke, die einen vergleichbaren öffentlichen Auftrag erfüllt, der mit Blick auf die bevorstehende Privatisierung durch eine Widmung gesetzlich abgesichert werden müsste.

Der Gesetzentwurf stellt mithin insgesamt eine verfassungskonforme Grundrechtsschranke dar. Ein Verstoß gegen die Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG dürfte daher auszuschließen sein.

#### **4. Verstoß gegen die Vertragsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG)**

§ 3 Abs. 1 könnte schließlich die durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützte Vertragsautonomie des Betreibers verletzen, weil ihm die Rechtsvorschrift in bestimmten Fällen einen Kontrahierungszwang auferlegt. Zu bedenken ist jedoch, dass die unternehmerische Vertragsfreiheit vollständig in der spezielleren Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) aufgeht und von dieser verdrängt wird.<sup>73</sup>

Allein ausländischen Betreibern (Nicht-EU-Bürger bzw. Unternehmen) wird die Vertragsfreiheit durch Art. 2 Abs. 1 GG vermittelt.<sup>74</sup> Eingriffe in dieses Grundrecht unterliegen jedoch keinen verfassungsrechtlichen Rechtfertigungsmaßstäben, die von den zuvor genannten Anforderungen an Berufsausübungsregelungen (Art. 12 Abs. 1 GG) abweichen.

#### **IV. Vereinbarkeit der Widmungsvorschriften mit dem gemeinschaftsrechtlichen Beihilfeverbot (Art. 107 AEUV)**

Sinn und Zweck des europäischen Beihilferechts ist es, den Wettbewerb auf dem Binnenmarkt vor Verfälschungen zu schützen, die von den Mitgliedstaaten ausgehen. Art. 107 Abs. 1 AEUV bestimmt daher, dass den Mitgliedstaaten die Gewährung von Beihilfen grundsätzlich<sup>75</sup> untersagt ist.<sup>76</sup> Beabsichtigte Beihilfen sind zu notifizieren, damit die Kommission in

<sup>72</sup> BVerfGE 85, 360, 374; 25, 371, 399.

<sup>73</sup> BVerfGE 95, 173, 188; 77, 84, 118; 68, 193, 223 f.

<sup>74</sup> Vgl. *Jarass*, in: ders./Pieroth, a.a.O., Art. 12 Rn. 12.

<sup>75</sup> Zu den Legal- und Ermessensausnahmen siehe Art. 107 Abs. 2 und Abs. 3 AEUV.

die Lage gesetzt wird, ein Vorprüfungsverfahren einzuleiten (Art. 108 Abs. 3 Satz 1 und 2 AEUV). Bis zu einer abschließenden Entscheidung, dass die Beihilfe mit dem Binnenmarkt vereinbar ist, hat der Mitgliedstaat ein Durchführungsverbot zu beachten (Art. 108 Abs. 3 Satz 3 AEUV).<sup>77</sup>

Die in Art. 108 Abs. 3 AEUV geregelte Notifizierungs- und Stillhaltepflicht trifft die Mitgliedstaaten grundsätzlich bei allen beabsichtigten Maßnahmen, die als Beihilfe aufzufassen sind. Art. 107 Abs. 1 AEUV versteht hierunter staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen und den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

Eine Begünstigung setzt die Erlangung eines geldwerten Vorteils voraus, der seinerseits nicht durch einen angemessenen Vorteil<sup>78</sup> kompensiert wird. Der Wortlaut der Norm („gleich welcher Art“) macht deutlich, dass das Beihilfemerkmale weit auszulegen ist.<sup>79</sup>

Art. 107 Abs. 1 AEUV erfasst nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs jedoch nur Vorteilsgewährungen, die unmittelbar vom Staat herrühren oder die über eine vom Staat benannte oder errichtete öffentliche oder private Einrichtung vermittelt werden.<sup>80</sup> Hierdurch sollen dem Mitgliedstaat sämtliche Vorteilsgewährungen zugerechnet werden, die mit einer Belastung des Staatshaushalts einhergehen. Ausreichend soll es jedoch auch sein, wenn staatliche Mittel dergestalt „involviert“ waren, dass auf die Mittelvergabe privater Unternehmen im konkreten Fall substantiell Einfluss genommen wurde (z.B. auf Grund der Ausübung von Mehrheitsrechten).<sup>81</sup>

Der Beihilfebegriff verlangt schließlich eine gewisse Selektivität der Zuwendung. Die Beihilfe muss bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige begünstigen, wodurch sie den Cha-

---

<sup>76</sup> Cremer, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Kommentar, 4. Auflage 2011, Art. 107 AEUV Rn. 1.

<sup>77</sup> Cremer, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), a.a.O., Art. 108 AEUV Rn. 8 ff.

<sup>78</sup> Hierzu *Bär-Bouyssière*, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo (Hrsg.), EU-Kommentar, 3. Auflage 2012, Art. 107 AEUV Rn. 25.

<sup>79</sup> Cremer, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), a.a.O., Art. 107 AEUV Rn. 10.

<sup>80</sup> Vgl. EuGH, Slg. 2001, I-2099 Rn. 58 – PreussenElektra AG/Schleswig AG; siehe bereits EuGH, Slg. 1993, I-887 Rn. 19 – Sloman Neptun.

<sup>81</sup> Hierzu Cremer, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), a.a.O., Art. 107 AEUV Rn. 26; *Bär-Bouyssière*, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo (Hrsg.), a.a.O., Art. 107 AEUV Rn. 42 ff.

rakter einer Sonderunterstützung erhält. Allgemeine Maßnahmen, die sich in wettbewerbsneutraler Weise an alle Marktteilnehmer richten, erfüllen dieses Merkmal folglich nicht.<sup>82</sup>

Die Begünstigung muss ferner den Wettbewerb verfälschen oder zumindest zu verfälschen drohen. Die Maßnahme muss in ein tatsächlich bestehendes oder möglicherweise zur Entstehung kommendes Wettbewerbsverhältnis zwischen Unternehmen oder Produktionszweigen derart eingreifen, dass sich die Marktstellung des Begünstigten zu Lasten seiner Konkurrenten verbessert.<sup>83</sup> Hierfür nehmen die Kommission und der Europäische Gerichtshof eine Analyse des sachlich, räumlich und zeitlich relevanten Marktes vor.<sup>84</sup>

Die Vorteilsgewährung muss abschließend geeignet sein, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen (sog. „Zwischenstaatsklausel“). Ihre wettbewerbsverfälschende Wirkung darf nicht allein den innerstaatlichen Handel betreffen.<sup>85</sup>

Auf Grund der eingangs genannten Gründe kann nachstehend lediglich eine kursorische Einschätzung der Beihilferelevanz des Landesgesetzes gegeben werden.

In seinem Schreiben an Frau Ministerpräsidentin Malu Dreyer ist der Vizepräsident der Europäischen Kommission Joaquín Almunia zu dem Ergebnis gekommen, dass eine gesetzliche Regelung, die den Zugang der Allgemeinheit zum Nürburgring sichert, grundsätzlich nicht als Beihilfe anzusehen sein dürfte. Dieses Ergebnis dürfte damit zu begründen sein, dass die beabsichtigten Widmung nicht per se mit einer geldwerten Vorteilsgewährung (etwa gegenüber Rennveranstaltern) gleichzusetzen ist. Denn es bleibt dem Erwerber bzw. Betreiber grundsätzlich überlassen, zu welchen Konditionen er Dritten Fahrten auf dem Nürburgring gestattet. Die Frage des Abwicklungsverhältnisses („Wie“ des Zugangs) ist nicht Gegenstand der gesetzlichen Widmung, so dass die Vertragsgestaltung den Verhandlungen von Betreiber und potentiell dem Dienstleistungsnehmer überantwortet bleibt. Insbesondere die Preisbildung („angemessenes Entgelt“, § 3 Abs. 1) dürfte sich daher nach den Regeln des Marktes, insbesondere nach Angebot und Nachfrage, frei von staatlicher Beeinträchtigung vollziehen können. Insofern dürfte auch das der Automobilindustrie und -zulieferindustrie eingeräumte Nutzungsrecht, wenn es im Einzelfall diskriminierungsfrei und gegen eine angemessene

<sup>82</sup> *Bär-Bouyssière*, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo (Hrsg.), a.a.O., Art. 107 AEUV Rn. 46 ff.; *Cremer*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), a.a.O., Art. 107 AEUV Rn. 25 f.

<sup>83</sup> *Cremer*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), a.a.O., Art. 107 AEUV Rn. 30.

<sup>84</sup> Vgl. EuGH, Slg. 1985, 809 Rn. 24 – Niederlande und Leeurwarder Papierwarenfabrik/Kommission.

<sup>85</sup> *Cremer*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), a.a.O., Art. 107 AEUV Rn. 36 f.; *Bär-Bouyssière*, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo (Hrsg.), a.a.O., Art. 107 AEUV Rn. 56.

sene Gegenleistung gewährt wird, nicht als Begünstigung i.S.d. Art. 107 Abs. 1 AEUV eingestuft werden können.

Festzuhalten bleibt, dass das Gesetz den Betrieb des Nürburgrings - trotz der öffentlichen Zweckbindung - unter größtmöglicher unternehmerischer Autonomie gestattet. Aus diesem Grund ist es auch nicht ersichtlich, dass die Veräußerung der Rennstrecke nicht in einem hinreichend publizierten, allgemeinen und insbesondere bedingungsfreien Bietverfahren<sup>86</sup> möglich wäre. Eine Begünstigung des Erwerbers, die eine Veräußerung der Rennstrecke zu einem zu geringen Preis darstellen würde, könnte insoweit ausgeschlossen werden. Insbesondere dürften es die oben genannten Gründe nahelegen, dass der Kreis potentieller Käufer von der Widmung nicht tangiert wird, der Verkauf mithin diskriminierungs- und damit bedingungsfrei vollzogen werden kann. Somit könnte durch die Wahl des Bietverfahrens sichergestellt werden, dass das höchste Kaufangebot dem Wert der Rennstrecke entspricht, so dass eine Vorteilsgewährung im Sinne des Beihilfetatbestandes ausgeschlossen werden kann.

## V. Fazit

Die vorliegende gutachtliche Stellungnahme kommt zu dem Ergebnis, dass das Landesgesetz zur Erhaltung der Zweckbestimmung des Nürburgrings sowohl mit dem Grundgesetz als auch mit dem europäischen Beihilferecht grundsätzlich im Einklang stehen dürfte. Verfassungsrechtliche Bedenken bestehen lediglich insoweit, als der Verwaltungsrechtsweg auch für Streitigkeiten im Verhältnis zwischen Betreiber und Nutzer für eröffnet erklärt wird.

Zunächst besitzt das Land die Gesetzgebungskompetenz für sämtliche widmungsbezogenen Regelungen, mit denen der Allgemeinheit ein dauerhafter Zugang zum Nürburgring gesichert werden soll. Auch die im Gesetzentwurf vorgesehene Zuweisung von Rechtsstreitigkeiten an die Verwaltungsgerichte begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, soweit sie solche zwischen Land und Betreiber betrifft. Hingegen sollte wegen der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das gerichtliche Verfahren keine Regelung getroffen werden, nach der Auseinandersetzungen zwischen Betreiber und Nutzer vor der Verwaltungsgerichtsbarkeit auszutragen sind.

---

<sup>86</sup> Siehe hierzu die „Mitteilung der Kommission betreffend Elemente staatlicher Beihilfe bei Verkäufen von Bauten oder Grundstücken durch die öffentliche Hand“, veröffentlicht im Amtsblatt Nr. C 209 vom 10/07/1997, Seite 3 ff. Hierzu *Frenz*, Handbuch Europarecht, Band 3, Beihilfe- und Vergaberecht, 2007, § 3 Rn. 269 ff.

Es bestehen ferner keine Anhaltspunkte dafür, dass der Gesetzentwurf im Widerspruch zu bundesgesetzlichen Regelungen wie der Insolvenzordnung und dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen steht. Sofern der Nürburgring von einem privaten Betreiber erworben werden sollte und die Wirtschaftsgrundrechte des Grundgesetzes Geltung beanspruchen, dürfte es auch auszuschließen sein, dass das Landesgesetz dessen Eigentums- und Berufsfreiheit verletzt. Hinsichtlich letzterem Grundrecht dürfte der Gesichtspunkt entscheidend sein, dass das Landesgesetz eine Berufsausübungsregel darstellt, die sich vor dem Hintergrund der Gemeinwohlfunktion des Nürburgrings als verhältnismäßig erweist.

Der Gesetzentwurf dürfte vor dem Hintergrund der Beurteilungen durch Wettbewerbskommissar Joaquín Almunia im Ergebnis auch nicht gegen das europäische Beihilferecht verstoßen. Die im Gesetz vorgesehene Widmung der Rennstrecke steht insbesondere einem bedingungslosen Bietverfahren, wie es die Europäische Kommission fordert, nicht entgegen.

## **VI. Mögliche Schlussfolgerungen für eine Änderung des Gesetzentwurfs**

Zur Beseitigung verfassungsrechtlicher Risiken wird empfohlen, die in § 3 Abs. 3 normierte Rechtswegzuweisung zu streichen. Die Frage des zulässigen Rechtswegs beurteilt sich, wie ausgeführt, ausschließlich nach Maßgabe bundesgesetzlicher Vorschriften (§ 40 VwGO, § 13 GVG), die der Regelung durch den Landesgesetzgeber entzogen sind.

Obgleich es keiner darüber hinausgehenden Änderung aus Gründen des Verfassungsrechts bedürfte, erscheinen weitere Modifikationen insbesondere mit Blick auf die Gesetzssystematik erwägenswert. Diese sind in dem als Anlage beigefügten Änderungsvorschlag zusammengestellt. Unter Berücksichtigung der Ausführungen von Wettbewerbskommissar Joaquín Almunia in seinem Schreiben vom 23. Mai 2013 ist darin zugrundegelegt, dass Testfahrten der Automobilindustrie und Automobilzuliefererindustrie ausgenommen werden.

## Änderungsvorschläge

Gesetzentwurf	Änderung
<p style="text-align: center;">§ 1 Zweck</p> <p>Zweck des Gesetzes ist es, die Benutzung des Nürburgrings durch die Allgemeinheit dauerhaft zu gewährleisten, damit dieser weiterhin der Förderung des Kraftfahrzeugwesens und des Motorsports, insbesondere des Breitenmotorsports, dienen kann mit dem Ziel, zur Verkehrsertüchtigung der Fahrerinnen und Fahrer, technischen Verbesserung der Fahrzeuge und damit zur Erhöhung der allgemeinen Verkehrssicherheit im öffentlichen Straßenverkehr beizutragen. Zugleich soll der Fremdenverkehr im Eifelraum gefördert werden.</p>	<p style="text-align: center;">§ 1 Zweck des Gesetzes</p> <p>Zweck des Gesetzes ist es, die bestimmungsgemäße Nutzung des Nürburgrings durch die Allgemeinheit dauerhaft zu sichern. Zur bestimmungsgemäßen Nutzung durch die Allgemeinheit gehören nach Maßgabe nachfolgender Bestimmungen das Befahren der Rennstrecke mit Kraftfahrzeugen und die Inanspruchnahme des Nürburgrings zu Zwecken des Sports, insbesondere des Motorsports, sowie zu kulturellen Zwecken. Hierdurch sollen Sport und Kultur gefördert, die Fahr- und Verkehrssicherheit im Straßenverkehr erhöht und die Attraktivität der Eifel als Erlebnisregion gewahrt werden.</p>
<p style="text-align: center;">§ 2 Anwendungsbereich</p> <p>Dieses Gesetz findet Anwendung auf die folgenden Infrastrukturen des Nürburgrings:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Rennstrecke und</li> <li>2. die für eine bestimmungsgemäße Benutzung der Rennstrecke erforderlichen Einrichtungen.</li> </ol>	<p style="text-align: center;">§ 2 Widmung</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) Der Nürburgring wird den in § 1 genannten Zwecken gewidmet.</li> <li>(2) Die Widmung erstreckt sich auf die Rennstrecke und die für ihre bestimmungsgemäße Nutzung erforderlichen gegenwärtigen und zukünftigen Einrichtungen.</li> </ol>
<p style="text-align: center;">§ 3 Zugangsanspruch</p> <p>(1) Wer eine in § 2 genannte Infrastruktur betreibt, ist verpflichtet, die diskriminierungsfreie Benutzung der Infrastruktur zum Zwecke</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. des Sports, insbesondere des Breitenmotorsports,</li> <li>2. von Touristenfahrten und</li> <li>3. von Testfahrten der Automobilindustrie und -zulieferindustrie</li> </ol> <p>gegen angemessenes Entgelt zu gewähren.</p> <p>(2) Der Umfang des nach Absatz 1 bestehenden Benutzungsrechts ist durch die Betreiber der Infrastruktur nach § 2 unter angemessener Berücksichtigung des in § 1 beschriebenen Gesetzeszwecks zu bestimmen. Hierzu haben die Betreiber eine Benutzungsordnung zu erstellen und dem für die Angelegenheiten der Infrastruktur zuständigen Ministerium als Rechtsaufsichtsbehörde über die Betreiber zur Genehmigung vorzulegen; § 42 a Verwaltungsverfahrensgesetz gilt entsprechend. Das Benutzungsrecht kann eingeschränkt oder ausgeschlossen werden, wenn die Betreiber nachweisen, dass die Gewährung der Benutzung aus betriebsbedingten oder sonstigen Gründen unzumutbar ist. Soweit dem Benutzungsrecht nicht entsprochen wird, ist dies gegenüber der Antragstellerin oder dem Antragsteller auf Verlangen schriftlich zu begründen.</p>	<p style="text-align: center;">§ 3 Nutzungsrecht</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) Der Eigentümer einer nach § 2 gewidmeten Sache ist verpflichtet, die diskriminierungsfreie Nutzung nach Maßgabe der Widmung zu ermöglichen. Ist die Sache einem Betreiber überlassen, gilt die Pflicht nach Satz 1 auch diesem gegenüber.</li> <li>(2) Der Umfang des Nutzungsrechts wird durch den Eigentümer oder Betreiber in einer dem Widmungszweck angemessenen Rechnung tragenden Nutzungsordnung konkretisiert. Die Nutzungsordnung ist dem für Angelegenheiten der Infrastruktur zuständigen Ministerium zur Genehmigung vorzulegen. Gleiches gilt für Änderungen der Nutzungsordnung. § 42 a Verwaltungsverfahrensgesetz gilt entsprechend.</li> <li>(3) Stehen der Nutzung überwiegende Interessen des Eigentümers oder des Betreibers entgegen, können diese die Nutzung im Einzelfall beschränken oder versagen. Auf Verlangen des Anspruchstellers ist die Entscheidung nach Satz 1 schriftlich zu begründen.</li> <li>(4) Für die Nutzung kann ein angemessenes Entgelt verlangt werden.</li> <li>(5) Gegen Entscheidungen des für Angelegenheiten der Infrastruktur zuständigen Ministeriums nach Absatz 2 ist der Verwaltungsrechtsweg gegeben.</li> </ol>

<p>(3) Gegen die Entscheidungen nach Absatz 2 ist der Verwaltungsrechtsweg gegeben; eines Vorverfahrens nach den Vorschriften des 8. Abschnitts der Verwaltungsgerichtsordnung bedarf es nicht.</p>	
<p style="text-align: center;">§ 4 Inkrafttreten</p> <p>Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.</p>	<p style="text-align: center;">§ 4 Inkrafttreten</p> <p>Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.</p>