

Landesgesetz
zur Erhaltung der Zweckbestimmung
des Nürburgrings

Der Landtag Rheinland-Pfalz hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Zweck

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.

§ 2

Anwendungsbereich

Dieses Gesetz findet Anwendung auf die folgenden Infrastrukturen des Nürburgrings:

1. Rennstrecke und
2. die für eine bestimmungsgemäße Benutzung der Rennstrecke erforderlichen Einrichtungen.

§ 3

Zugangsanspruch

(1) Wer eine in § 2 genannte Infrastruktur betreibt, ist verpflichtet, die diskriminierungsfreie Benutzung der Infrastruktur, zum Zwecke

1. des Sports, insbesondere des Breitenmotorsports,
2. von Touristenfahrten und
3. von Testfahrten der Automobilindustrie und -zulieferindustrie

gegen angemessenes Entgelt zu gewähren.

(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.

(3) Gegen die Entscheidungen nach Absatz 2 ist der Verwaltungsrechtsweg gegeben; eines Vorverfahrens nach den Vorschriften des 8. Abschnitts der Verwaltungsgerichtsordnung bedarf es nicht.

§ 4

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeines

Der Nürburgring befindet sich seit seiner Errichtung im Jahre 1927 zunächst im unmittelbaren (Landkreis Adenau) und ab dem Jahr 1929 im mittelbaren Eigentum der öffentlichen Hand (Nürburgring GmbH mit Sitz zunächst in Adenau, später in Nürburg). Die Nürburgring GmbH wurde mit Gesellschaftsvertrag vom 17. Juli 1928 unter Beteiligung des Deutschen Reiches, des Staates Preußen und des Landkreises Adenau gegründet. In der Folgezeit sind die Bundesrepublik Deutschland (bis Anfang der 1980er Jahre), das Land Rheinland-Pfalz und der Kreis Ahrweiler Gesellschafter der Nürburgring GmbH.

Von Anfang an konnte der als „Erste Deutsche Gebirgs-, Renn- und Prüfungsstrecke“ gebaute Nürburgring an veranstaltungs- und testfreien Tagen für touristische Fahrten genutzt werden. Nach der „Fahrordnung für den Nürburg-Ring“ vom Juni 1927 wurde der Nürburgring „zur allgemeinen Benutzung auf Grund der nachfolgenden Bestimmungen freigegeben“. § 2 der Fahrordnung regelte, dass „für die Benutzung des Nürburg-Rings für Besuchs-, Versuchs- und Trainingsfahrten eine besondere Gebühr auf Grund des jeweilig gültigen Tarifs erhoben [wird]“, die zum einmaligen Befahren des Nürburgrings berechnete.

Der Nürburgring diene seitdem der Förderung des Motorsports, der Verkehrssicherheit und des Fremdenverkehrs in der strukturarmen Eifelregion. Dies spiegelt sich insbesondere auch im Gesellschaftsvertrag der Nürburgring GmbH wider, wo es z. B. in den 1950er Jahren hieß, dass die Nürburgring GmbH den Zweck verfolgt, „insbesondere durch Unterhaltung und Bereitstellung des Nürburgrings und seiner Nebenanlagen für Rennveranstaltungen, Fahrer- und Sportfahrerlehrgänge, Lehr-, Übungs- und Erprobungsfahrten sowie Fahrprüfungen zur Förderung des deutschen Motorsports, zur Kraftfahrzeugprüfung sowie zur Verkehrsertüchtigung der Fahrer damit zur Erhöhung der allgemeinen Verkehrssicherheit im öffentlichen Straßenverkehr beiträgt“.

Aktuell ist der Gegenstand „die Förderung des Kraftfahrzeugwesens und des Motorsports mit dem Ziel der Verkehrsertüchtigung der Fahrer, technischen Verbesserung der Fahrzeuge und damit zur Sicherheit der öffentlichen Straßen beizutragen. Zugleich soll durch den Betrieb der Rennstrecken (...) der Fremdenverkehr im Eifelraum gefördert werden.“

Diese Zweckbestimmung des Nürburgrings, die auch in der Vergangenheit die Grundlage des Engagements der Bundesrepublik Deutschland, des Landes Rheinland-Pfalz und der beteiligten kommunalen Gebietskörperschaften bildete, bedarf nunmehr erstmals einer verbindlichen Festschreibung, da der Nürburgring privatisiert werden soll. Somit kann die Gewährleistung der Zweckbestimmung des Nürburgrings dauerhaft nicht mehr durch die Eigentumsbefugnisse der öffentlichen Hand sichergestellt werden, was eine Festschreibung des öffentlichen Auftrags durch dieses Gesetz erfordert.

Das Land hat die Gesetzgebungskompetenz zur Sicherstellung der Zweckbestimmung des Nürburgrings. Die Frage der Zuständigkeit des Gesetzgebers beantwortet sich nach dem Gegenstand des Gesetzes (vgl. BVerfGE 55, 137). Hier geht es um die Sicherstellung der bisherigen Möglichkeiten zur Benutzung des im überwiegenden Eigentum des Landes stehenden Nürburgrings durch Dritte nach dessen Privatisierung, damit der mit der Errichtung und Unterhaltung des Nürburgrings durch die öffentliche Hand verbundene öffentliche Auftrag fortgeführt werden kann. Eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes hierfür aus den Artikeln 72 ff. Grundgesetzes ist nicht ersichtlich, damit ist das Land gemäß Artikel 70 Abs. 1 Grundgesetz zuständig. Für die Gesetzgebungskompetenz des Landes spricht zudem, dass es sich beim Nürburgring um eine im überwiegenden Eigentum des Landes stehende Einrichtung handelt, sodass die rechtliche Ausgestaltung der Benutzungsverhältnisse dem Eigentumsrecht des Landes folgt (vgl. Uhle, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: 65. EL April 2012, Art. 70, Rn. 142 und Rn. 78).

Ein Verstoß gegen das Verbot des Einzelfallgesetzes nach Artikel 19 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes liegt nicht vor. Artikel 19 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes verbietet dem Gesetzgeber, aus einer Reihe von gleichartigen Sachverhalten einen Fall herauszugreifen und zum Gegenstand einer Sonderregelung zu machen. Die gesetzliche Regelung eines Einzelfalls ist hingegen nicht ausgeschlossen, wenn der Sachverhalt so beschaffen ist, dass es nur einen Fall dieser Art gibt und die Regelung dieses singulären Sachverhalts von sachlichen Gründen getragen ist (vgl. BVerfGE 85, 360). So ist es hier. Der Nürburgring ist die einzige Rennsport- und Freizeiteinrichtung im überwiegenden Eigentum des Landes, die nunmehr privatisiert werden soll, ohne die bisherigen Möglichkeiten des öffentlichen Zugangs zu beschränken. Insoweit liegt ein singulärer Sachverhalt vor, dessen Regelung durch dieses Gesetz von sachlichen Gründen getragen ist.

Mit der vorliegenden Regelung wird der öffentliche Zugang zum Nürburgring, der bisher durch die Eigentumsbefugnisse der öffentlichen Hand sichergestellt wurde, dauerhaft gewährleistet. In der darin liegenden Perpetuierung des öffentlichen Auftrags ist kein

eine Entschädigungspflicht auslösender Eingriff in das Eigentumsgrundrecht des Artikel 14 des Grundgesetzes zu sehen, da die Nürburgring GmbH, die derzeit als zivilrechtliche Eigentümerin der Grundstücke fungiert, eine Beteiligungsgesellschaft der öffentlichen Hand ist, deren Anteile zu 90 v.H. vom Land Rheinland-Pfalz und zu 10 v.H. vom Landkreis Ahrweiler gehalten werden, und die demzufolge nicht grundrechtsberechtigt ist (vgl. BVerfGE 128, 266). Folglich liegt auch kein Eingriff in Artikel 12 des Grundgesetzes vor.

Die vorliegende Regelung ist auch verhältnismäßig. Sie ist geeignet und erforderlich, den angestrebten Zweck, die dauerhafte Sicherung des öffentlichen Auftrags des Nürburgrings, zu gewährleisten. Insbesondere ist kein milderes, gleich geeignetes Mittel ersichtlich, mit dem Dritte einen eigenen einklagbaren Zugangsanspruch zum Nürburgring erhalten, vor allem wenn sich ein Eigentümer in Zukunft dafür entscheiden sollte, den Nürburgring nur noch zu seinen privaten Zwecken zu benutzen oder die Grundstücke anderweitig zu verwenden. So erfordert etwa die Eintragung von Grunddienstbarkeiten bzw. beschränkt persönlichen Dienstbarkeiten konkret zu benennende Berechtigte und nur diese hätten einen entsprechenden Rechtsanspruch. Mit der vorliegenden Regelung wird aber sichergestellt, dass jeder Dritte der den Nürburgring im Rahmen seiner Zweckbestimmung benutzen möchte, einen Zugangsanspruch erhält. Die Eintragung entsprechender Dienstbarkeiten würde zudem voraussetzen, dass die für den Zugangsanspruch erforderlichen Grundstücke identifiziert und in Folge durch Eintragung ins Grundbuch belastet würden. Auch könnte die Erfüllung der Zweckbestimmung bei zukünftig möglicherweise erforderlich werdenden Erweiterungen bzw. Änderungen, insbesondere der Zu- und Abfahrtswege, etwa aufgrund des technischen Fortschritts oder sich ändernder Nutzungsformen, dadurch gefährdet sein, dass zur Erstreckung der zur Sicherung der Zweckbestimmung eingeräumten Dienstbarkeiten auf die zur Erweiterung oder für Änderungen neu erworbenen Grundstücke die Einwilligung des Investors (des privaten Betreibers des Nürburgrings) erforderlich ist.

Die vorliegende Regelung ist auch mit dem Europäischen Beihilfenrecht und insbesondere mit der geplanten Privatisierung des Nürburgrings vereinbar. Es handelt sich um eine öffentlich-rechtliche Beschränkung des Eigentums, die jeden potentiellen Erwerber gleichermaßen trifft. Zudem gibt es im Zuständigkeitsbereich des Landesgesetzgebers kein weiteres vergleichbares Regelungsobjekt, das durch die beabsichtigte Regelung auch nur mittelbar begünstigt oder benachteiligt werden könnte. Mithin stellt die Widmung im Sinne dieses Gesetzes eine beihilfefreie allgemeine

Maßnahme dar. Die Europäische Kommission hat folgerichtig, wie sich aus dem Schreiben vom xx.yy.zzzz. ergibt, diesbezüglich auch keine Einwände erhoben.

Unterschiedliche Auswirkungen auf die spezifische Lebenssituation von Frauen und Männern bzw. Familien und Kindern sind durch das Landesgesetz nicht zu erwarten.

Da es sich nicht um ein Vorhaben mit großer Wirkungsbreite oder erheblichen Auswirkungen handelt, bedurfte es keiner Gesetzesfolgenabschätzung, die über die bei allen Gesetzentwürfen erfolgende Prüfung der Notwendigkeit der Maßnahme und ihrer Auswirkungen hinausgeht.

Nach Maßgabe des § 1 des Konnexitätsausführungsgesetzes vom 2. März 2006 (GVBl. S. 53, BS 2020-5) ist das Konnexitätsprinzip vorliegend nicht berührt.

B. Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu § 1

§ 1 umschreibt die Zielsetzung des Gesetzes, die Gewährleistung der Zweckbestimmung des Nürburgrings, damit dieser dauerhaft der Förderung des Sports, insbesondere des Breitenmotorsports, der Verkehrssicherheit und des Fremdenverkehrs in der Eifelregion dienen kann.

Zu § 2

§ 2 regelt den Anwendungsbereich des Gesetzes. Es gilt nur für die im Hinblick auf die für die dauerhafte Gewährleistung des öffentlichen Auftrags erforderlichen Grundstücke bzw. Infrastrukturen am Nürburgring. Dies umfasst die Rennstrecke und die für ihre Benutzung erforderlichen Grundstücke und Anlagen.

Zu Nummer 1

Die Rennstrecke Nürburgring bestand bei ihrer Errichtung aus der Nordschleife (Variante Steilstrecke/Karussell) und der Südschleife mit dem dazwischen liegenden Start- und Zielbereich. Die Streckenabschnitte konnten sowohl separat (Start- und Zielschleife, Nordschleife mit Start- und Zielschleife, Südschleife mit Start- und Zielschleife) als auch gemeinsam genutzt werden, wobei auch bei separater Nutzung jeweils über die im Start- und Zielbereich befindlichen, für den Rennbetrieb notwendigen Einrichtungen, wie beispielsweise den Start- und Zielplatz, die Boxen-

anlage, das Zeitnehmerhaus, die Haupttribüne und das Fahrerlager, von Anfang eine einheitliche Rennstrecke bestand. In den Jahren 1982 bis 1984 wurde aufgrund der gestiegenen Anforderungen an den Rennbetrieb die Südschleife unter Einbeziehung des Start- und Zielbereichs durch die deutlich kürzere so genannte Grand-Prix-Strecke oder auch Kurzstrecke ersetzt. Die gesamte Rennstrecke verfügt heute über mehrere Zwischenanbindungen, die eine Nutzung der Rennstrecke – je nach Bedarf – ermöglichen. Veranstaltungen finden deshalb sowohl auf der Nordschleife, der Kurzstrecke, der Gesamtstrecke oder abgetrennten Teilen der Rennstrecke statt, etwa der sogenannten Müllenbachschleife.

Die Nordschleife besteht aus dem auf der Gemarkung der Gemeinden Nürburg, Quiddelbach, Wimbach, Adenau, Herschbroich, Herresbach und Meuspath gelegenen Teil der Rennstrecke mit Auslaufzonen von Kilometer 0 bis Kilometer 21 mit den Übergängen zur Kurzstrecke zwischen den Streckenabschnitten Hohenrain und Hatzenbach. Die Kurzstrecke besteht aus dem auf der Gemarkung der Gemeinden Nürburg und Müllenbach gelegenen Teil der Rennstrecke mit Auslaufzonen von Kilometer 0 bis 6, den Übergängen für die sogenannten Teilstreckenvarianten Sprintstrecke und Müllenbachschleife sowie den Varianten im Bereich der sogenannten Mercedes-Arena/Yokohama S und NGK-Schikane/Motorrad-Schikane.

Zu Nummer 2

Neben der Rennstrecke umfasst der Zugangsanspruch nach § 3 auch die für die Benutzung der Rennstrecke erforderlichen Grundstücke und Anlagen. Dazu gehören insbesondere die jeweiligen Boxengassen, Fahrerlager und Tankmöglichkeiten, das Start- und Zielhaus, die Gebäude und Einrichtungen für die Einsatzleitungen, das Gebäudemanagement und das Medical-Center, die Tribünen und Tribünenzugänge, die Parkflächen mit den jeweiligen Zuwegungen sowie die Zufahrts- und Abfahrtswege.

Zu § 3

Zu Absatz 1

§ 3 Abs. 1 statuiert die Verpflichtung der Betreiber, die Benutzung der in § 2 genannten Infrastrukturen zu den enumerativ aufgeführten Zwecken gegen angemessenes Entgelt zu gewähren. Da das Gesetz der dauerhaften Gewährleistung der Zweckbestimmung des Nürburgrings dient, beschränkt sich die Aufzählung in Absatz 1 auf die bisher ausgeübten und über den Gesellschaftsvertrag der Nürburgring GmbH abgesicherten Nutzungsformen. Mit der Verpflichtung der Betreiber korrespondiert ein öffentlich-rechtlicher Benutzungsanspruch Dritter. Mit der Reihenfolge der Aufzählung im Gesetz

ist keine Reihenfolge bezüglich der Prioritäten der Benutzungsmöglichkeiten verbunden.

Unter Sport im Sinne von Absatz 1 Nr. 1 werden die verschiedenen Bewegungs-, Spiel- und Wettkampfformen verstanden, die meist im Zusammenhang mit körperlichen Aktivitäten des Menschen stehen, ohne dem Transport von Waren oder Gepäck oder der alleinigen Ortsveränderung zu dienen. In der Vergangenheit fanden am Nürburgring insbesondere Radsport- und Laufveranstaltungen statt. Breitenmotorsport umfasst in diesem Sinne insbesondere alle Sportarten, die das möglichst schnelle oder auch geschickte Bewegen von Fahrzeugen durch ihre Fahrer zum Ziel haben. Breitensport meint dabei insbesondere den nicht professionell betriebenen Sport durch Amateure.

Unter Touristenfahrten im Sinne von Absatz 1 Nr. 2 ist die Nutzung der Rennstrecke mit für den Straßenverkehr zugelassenen Kraftfahrzeugen zu verstehen.

Testfahrten im Sinne von Absatz 1 Nr. 3 sind insbesondere Erprobungs- oder Versuchsfahrten, um Funktionstests der jeweiligen Produkte durchzuführen.

Zu Absatz 2

Das Benutzungsrecht des Einzelnen nach Absatz 1 steht in einem Spannungsverhältnis zum Benutzungsrecht Dritter und zu dem Vermarktungs- bzw. Nutzungsinteresse der Betreiber. Insoweit räumt das Gesetz dem Vermarktungs- bzw. Nutzungsinteresse der Betreiber Vorrang ein. Allerdings haben die Betreiber die Sicherung der Zweckbestimmung des Nürburgrings im Rahmen ihrer Dispositionsbefugnis angemessen zu berücksichtigen. Insoweit müssen die Betreiber auch einen Ausgleich der unterschiedlichen Nutzungsinteressen gewährleisten, damit die zur Zweckerfüllung des Nürburgrings bestehenden unterschiedlichen Nutzungsformen – im Rahmen des Möglichen – alle den für sie erforderlichen Raum erhalten. Hierzu haben die Betreiber eine Benutzungsordnung zu erlassen, die hinreichend konkret die Benutzung der Rennstrecke regelt und die vom für die Angelegenheiten der Infrastruktur zuständigen Ministerium als Rechtsaufsichtsbehörde zu genehmigen ist.

Das Benutzungsrecht kann im Einzelfall eingeschränkt oder ausgeschlossen werden, wenn die Betreiber nachweisen, dass die Gewährung der Benutzung aus betriebsbedingten oder sonstigen Gründen unzumutbar ist. Um dem Gesetzeszweck Rechnung zu tragen, ist diese Ausnahmeregelung eng zu interpretieren. So kommt eine betriebsbedingte Unzumutbarkeit zwar ausnahmsweise in Betracht, wenn aufgrund der tatsächlichen Gegebenheiten die Kapazität nicht ausreicht, um einem geltend gemachten Benutzungsrecht zu entsprechen. Grundsätzlich ist beim Übersteigen der

vorhandenen Kapazitätsgrenzen aber eine Aufteilung vorzunehmen. Auch ein Nutzungsanspruch zur Unzeit, etwa nachts, kann ausnahmsweise als unzumutbar eingestuft werden.

Eine betriebsbedingte Unzumutbarkeit kann unter Umständen auch dann in Betracht kommen, wenn aufgrund höherer Gewalt, etwa starken Schneefalls, eine Benutzung ausscheidet. Allerdings besteht in einem solchen Fall die Verpflichtung der Betreiber, das Betriebshindernis im Rahmen des Zumutbaren schnellstmöglich zu beseitigen. In diesem Sinne kann auch die Gewährleistung der Verkehrssicherungspflicht allenfalls temporär die Unzumutbarkeit begründen.

Von den Betreibern eingegangene vertragliche Verpflichtungen gegenüber anderen Nutzern können dem Benutzungsbegehren dann nicht entgegengehalten werden, wenn es hierdurch zu einer substantiellen Beeinträchtigung des Benutzungsrechts kommt. Damit soll zum einen ausgeschlossen werden, dass die Betreiber beispielhaft das Nutzungskontingent für Testfahrten vertraglich in einem Umfang vergeben, dass andere Nutzungsformen keinen ausreichenden Raum mehr erhalten; zum anderen, dass etwa das vorhandene Nutzungskontingent für Testfahrten vertraglich maßgeblich zu Gunsten eines einzelnen Herstellers und damit zu Lasten der anderen Testfahrtinteressierten gebunden wird.

Zu Absatz 3

Absatz 3 regelt den Rechtsschutz gegen Entscheidungen der Betreiber soweit dem Benutzungsbegehren nicht in der beantragten Art und Weise entsprochen wird. Da der Nutzungsanspruch öffentlich-rechtlich ausgestaltet ist, ist der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten gegeben. Der Durchführung eines Vorverfahrens nach dem 8. Abschnitt der Verwaltungsgerichtsordnung bedarf es nicht. Auch für den Fall von Rechtsstreitigkeiten zwischen den Betreibern und der Rechtsaufsichtsbehörde kann auf die vorherige Durchführung eines Vorverfahrens verzichtet werden.

Zu § 4

§ 4 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.