

# Rechtliche Anforderungen an die Einrichtung von Business Improvement Districts

Prof. Dr. Martin Wickel, Professor für Recht und Verwaltung,  
Stadt-, Regional- und Umweltplanung (AB 1-05),  
Dekan Bauwesen und Studienkoordinator Stadtplanung an der TU Hamburg-Harburg

## I. Einleitung

Beschäftigt man sich mit Business Improvement Districts (BIDs) unter juristischen Gesichtspunkten, begegnet man zwei grundlegenden Schwierigkeiten. Die erste liegt darin, dass es sich bei BID um kein juristisches Institut handelt. Der Begriff ist bislang in der Rechtswissenschaft noch nicht angekommen. Weder in der Literatur noch etwa in der Rechtsprechung hat bisher eine Auseinandersetzung mit diesem Thema stattgefunden, soweit jedenfalls meine Recherchen. Daraus folgt, dass bei der Auseinandersetzung mit BIDs immer wieder auf grundlegende juristische Kategorien zurückzugreifen ist.

Das zweite Problem besteht darin, dass bei weitem nicht klar ist, was ein BID tatsächlich ist. Also auch im außerrechtlichen Bereich hat es, soweit erkennbar, noch keine Konkretisierung gegeben wie das Konzept ausgestaltet ist. Und auch der Blick nach Nordamerika hilft nicht wirklich weiter, denn auch dort findet sich eine große Vielfalt möglicher Ausgestaltungsvarianten. Das erfordert es, dass man sich mit den möglichen Ausgestaltungsvarianten alternativ beschäftigt. Man muss die verschiedenen möglichen Konzepte betrachten und ihre Vor- und Nachteile untersuchen, um hieraus Leitlinien für die Ausgestaltung in die eine oder andere Richtung zu gewinnen.

Dies will ich im Folgenden tun. Dabei sei das wichtigste Ergebnis gleich vorweggenommen. Jedenfalls beim derzeitigen Stand meiner Untersuchungen hat sich noch kein zwingendes Kriterium für die grundlegende Wahl des einen oder anderen Konzepts ergeben. In den Details mag es einzelne verbindliche rechtliche Vorgaben geben. Das eine Konzept mag auch rechtlich vorteilhafter erscheinen als das andere. Aber keiner der grundsätzlichen Wege scheint durch zwingende rechtliche Vorgaben verbaut.

Bei der juristischen Auseinandersetzung mit BIDs ergeben sich drei Problemschwerpunkte, die ich im Folgenden näher beleuchten möchte. Dabei handelt es sich um die Problemkreise:

- Organisationsform (II.)
- Finanzierung (III.)
- verfassungsrechtliche Fragestellungen (IV.)

Des Weiteren werde ich mir noch einige Bemerkungen zu dem meines Erachtens erforderlichen Inhalt eines BID-Gesetzes erlauben (V.)

## II. Organisationsform

Bezüglich der Organisationsform des BID ist zunächst eine grundsätzliche Weichenstellung vorzunehmen. Es stellt sich die Frage, ob der BID öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich organisiert sein soll. Auf der öffentlich-rechtlichen Seite stehen im Wesentlichen zwei mögliche Organisationsformen zur Auswahl, einmal die öffentlich-rechtliche Körperschaft und zum anderen die Anstalt des öffentlichen Rechts. Auf der privatrechtlichen Seite gibt es eine Vielzahl möglicher Organisationsformen.

Die privatrechtliche Organisationsform, in Betracht kämen hier etwa der Verein oder eine Gesellschaftsform, scheint zunächst die natürliche Wahl zu sein, denn die Idee der Freiwilligkeit und privater Eigeninitiative stehen im Vordergrund. Sicherlich hätte eine private Organisationsform gerade in Zeiten, in denen die Leistungsfähigkeit des Staates in Frage gestellt wird, den Vorteil der größeren Staatsferne. Der zu gründende Verein oder die zu gründende Gesellschaft würde nicht als Teil der öffentlichen Verwaltung auftreten. In mancherlei Hinsicht mag diese Organisationsform flexibler sein.

Allerdings darf das nicht darüber hinwegtäuschen, dass der BID auch bei privatrechtlicher Ausformung in vielfältiger Weise mit staatlichen Instanzen verbunden oder von diesen abhängig wäre.

Trotz der privaten Eigeninitiative, die der BID voraussetzt, bedarf es in jedem Fall eines konstitutiven staatlichen Akts bei der Errichtung des BID. Der Staat spielt also schon bei der Errichtung eine zentrale Rolle.

Weiterhin nimmt der Staat durch das BID-Gesetz weitgehenden Einfluss auf die möglicherweise durch den BID zu erfüllenden Aufgaben. Und betrachtet man diese Aufgaben etwas näher, so handelt es sich zwar nicht per se um staatliche Aufgaben. Vielmehr ist es so, dass der Staat weitgehend selbst definiert was staatliche und was nicht-staatliche Aufgaben sind, und die Entscheidung für privatrechtlich organisierte BID bedeutete zugleich die Entscheidung für die Nicht-Staatlichkeit der wahrgenommenen Aufgaben. Gleichwohl stehen die für BID in Aussicht genommenen Aufgaben in einem engen Zusammenhang mit bislang jedenfalls staatlicherseits wahrgenommenen Aufgaben. Zu denken ist beispielsweise an die Stellplatzbewirtschaftung (die allerdings aus anderen Gründen nicht realisierbar erscheint), die in welcher Form auch immer, derzeit vom Staat bewerkstelligt wird. Zu denken ist weiterhin an die Möblierung des öffentlichen Raums. Auch dies eine Aufgabe, die derzeit der Staat erfüllt.

Besonders relevant erscheint weiterhin, dass der Staat den BID zwar nicht aus eigenen Mitteln finanzieren soll, aber je nach Ausgestaltung des BID bei der Erhebung der Mittel eine zentrale Rolle einnimmt. Jedenfalls sind BIDs davon abhängig, dass zur Vermeidung des Auftretens von Trittbrettfahrern bei der Finanzierung direkt oder indirekt staatlicher Zwang eingesetzt wird. Sofern eine Finanzierung durch Sonderabgaben gewählt würde, stellte sich bei einer privatrechtlichen Organisationsform außerdem die Frage, in welcher Weise die seitens des Staates eingezogenen Mittel, an den BID weitergeleitet würde. Hier ergeben sich subventionsrechtliche Fragen.

Vor allem die relative Staatsnähe des Aufgabenkatalogs des BID lässt es naheliegend erscheinen, dass der Staat auch Einfluss auf die Willensbildung des BID nimmt, gegebenenfalls bis hin zu eigenen Vertretern in den Entscheidungsgremien. Hierfür gibt es Beispiele aus den USA. Weiterhin stellt sich die Frage staatlicher Aufsicht.

Es sind auch BID-Modelle denkbar, die nicht lediglich auf einer zwangsweise erhobenen Finanzierung

gründen, sondern die auch »Zwangsmitglieder« haben. Die Möglichkeit, Private zu einer Mitgliedschaft in einem privatrechtlichen Verein zu verpflichten, erscheint zwar aufgrund einer ersten allerdings keinesfalls abschließenden Prüfung als nicht ausgeschlossen. Jedenfalls zeigt aber die erste Beschäftigung mit der Materie, dass privatrechtliche Zwangsvereinigungen sehr selten und der bundesdeutschen Rechtsordnung »eher fremd« sind. Die damit einhergehenden verfassungsrechtlichen Probleme sind noch nicht geklärt. In jedem Fall würde also eine privatrechtliche Zwangsvereinigung verfassungsrechtliche Unwägbarkeiten nach sich ziehen. Die Konstruktion wäre mit einem gewissen Risiko behaftet. Soweit jedenfalls der erste Eindruck. Soll der BID also von allen Betroffenen getragen werden, bietet sich die öffentlich-rechtliche Organisationsform an. Jedenfalls, soviel steht fest, ist das Konzept der öffentlich-rechtlichen Zwangsvereinigung besser erprobt.

Weiterhin dürfte eine öffentlich-rechtliche Organisationsform ein größeres Entwicklungspotenzial für BIDs beinhalten. Vor allem ist daran zu denken, dass öffentlich-rechtliche Körperschaften Grundrechtsadressaten sind. Wenn es also um die Erhaltung einer bestimmten Qualität des öffentlichen Raumes geht, ist dies durch eine öffentlich-rechtliche Organisationsform besser gewährleistet. Insgesamt ist auch die Aufgabenübertragung leichter. So kann man hier etwa auf § 12 Abs. 2 HambWegeG hinweisen, der die Übertragung der Wegebaulast auf eine öffentlich-rechtliche Körperschaft erlaubt, nicht hingegen auf einen Privaten.

Viele der genannten Aspekte ließen sich sowohl bei privatrechtlicher wie auch bei öffentlich-rechtlicher Ausgestaltung realisieren. Ich kann beim derzeitigen Stand der Untersuchung auch noch nicht feststellen, dass es zwingende rechtliche Vorgaben für eine bestimmte Organisationsform gäbe. Einiges spricht dafür, dass dem nicht so ist. Die genannten Gegebenheiten lassen aber die Wahl einer öffentlich-rechtlichen Organisationsform naheliegend erscheinen.

Im öffentlich-rechtlichen Bereich stehen, wie bereits erwähnt, zwei Organisationsformen zur Auswahl. Hierbei handelt es sich um die Anstalt des öffentlichen Rechts und um die Körperschaft des öffentlichen Rechts. Beide Organisationsformen gehören zum Bereich der so genannten mittelbaren Staatsverwaltung.

Der entscheidende Gesichtspunkt bei der Schaffung einer Anstalt ist der Gedanke der Dezentralisation. Die Erbringung einer Aufgabe wird aus der staatlichen Verwaltung zur Entlastung der Staatsverwaltung ausgegliedert. Dahingegen ist die tragende Idee bei der Errichtung einer Körperschaft neben der Dezentralisation die Selbstverwaltung. Die Körperschaft ist gekennzeichnet durch ihre Mitglieder, die eine sie betreffende Aufgabe zur Selbstverwaltung übertragen bekommen. Der Gedanke der Selbstverwaltung spielt bei der Anstalt hingegen keine Rolle, schon wegen des Fehlens von Mitgliedern, die sich selbst verwalten.

Gerade die Selbstverwaltung scheint mir bei den BIDs der Leitgedanke zu sein. Es geht um die Bewerksstellung einer die Grundeigentümer/Gewerbetreibenden betreffenden Aufgabe, die diese weitgehend in Eigenregie erfüllen wollen. Somit liegt es nahe, BIDs in der Form der Körperschaft des öffentlichen Rechts zu schaffen.

### III. Finanzierung

#### *Grundsätzliches*

Die Finanzierung der BIDs ist insofern ein zentrales Problem, als diese bei genauer Betrachtung in erster Linie um ihrer Finanzierung willen gegründet werden. Die BIDs dienen vor allem dem Zweck, die finanziellen Mittel für bestimmte Vorhaben zu generieren, und zwar unter Umgehung des Problems von Trittbrettfahrern. Ohne diese Frage wäre es kein besonderes Problem, dass sich eine Gruppe Privater – hier also Grundstückseigentümer und/oder Gewerbetreibende – zusammenschließen, um gemeinsam eine im Interesse aller liegende Aufgabe zu erfüllen. Es stellte sich in

diesem Zusammenhang allenfalls noch das Problem der Konkurrenz zu bestimmten staatlichen Aufgaben, das sich aber lösen ließe.

Um die Ziele des BIDs zu erreichen, bedarf es also im Bereich der Finanzierung eines Instrumentariums, das sicherstellt, dass auch alle Betroffenen in angemessener Weise zur Finanzierung herangezogen werden.

Grundsätzlich scheinen hier mehrere Wege gangbar. Der eine besteht (unten 2.) in der Bildung einer körperschaftlichen Struktur, wobei dieser Begriff der Körperschaft sowohl Körperschaften des öffentlichen Rechts als auch privatrechtliche Vereine umfasst. Die Finanzierung würde hier über die Erhebung eines Mitgliedsbeitrags erfolgen. Der zweite Weg (unten 3.) beinhaltet einen Umweg über den staatlichen Haushalt. Es wird eine Sonderabgabe erhoben, deren Erträge an den BID weitergeleitet werden. Dieser Weg stünde in keiner Abhängigkeit zur Organisationsform. Die Sonderabgabe könnte also auch einem privaten Verein oder einer Körperschaft des öffentlichen Rechts zugute kommen, ebenso wie übrigens einer Anstalt des öffentlichen Rechts.

#### *Mitgliedsbeitrag*

Geschieht die Finanzierung in der Form der Erhebung eines Beitrags zu einem Verein oder zu einer Körperschaft des öffentlichen Rechts, bringt dies keine weiteren rechtlichen Probleme mit sich. Die rechtlichen Schwierigkeiten liegen hier vielmehr in der Anordnung einer Zwangsmitgliedschaft, die, sollte sich der BID auf diese Weise finanzieren, erforderlich ist, um das genannte Problem der Trittbrettfahrer zu umgehen (dazu unten IV.).

Bei diesem Modell – und das ist der entscheidende Nachteil – ist der BID also letztlich selbst dafür verantwortlich, seine Mittel »einzusammeln«. In den USA gibt es durchaus Beispiele für diese Vorgehensweise, wenn sie wohl auch eher Ausnahmen darstellen. Der Nachteil liegt darin, dass der BID damit auch die Kosten der Durchsetzung seiner Ansprüche zu tragen hat. Öffentlich-rechtliche organisierte BIDs stehen sich dabei im

Vergleich zu privatrechtlich organisierten – wenn man diese nicht ohnehin bereits wegen der Zwangsmitgliedschaft als Möglichkeit ausschließt – insofern besser, als ihnen aufgrund der Anwendbarkeit des Verwaltungsvollstreckungsrechts die zwangsweise Durchsetzung ihrer Ansprüche erleichtert ist.

Der Vorteil der Finanzierung über eine Beitragspflicht läge in deren Unmittelbarkeit. Das Aufkommen müsste nicht durch den Staat eingezogen werden. Die sich an ein Subventionsverhältnis anschließenden Probleme würden sich nicht stellen.

#### *Sonderabgaben*

Der zweite gangbare Weg beinhaltet genau diesen Umweg. In diesem Fall werden die erforderlichen Mittel in Form einer Sonderabgabe erhoben. Das Aufkommen wird dann wiederum an den BID weitergeleitet. Bei Sonderabgaben handelt es sich um eine außerhalb des herkömmlichen Abgabensystems (Steuern, Beiträge, Gebühren) stehende Form der Abgabe. Von der Steuer unterscheidet sie sich darin, dass das Aufkommen nicht in den allgemeinen Staatshaushalt fließt und nicht an die individuelle Leistungsfähigkeit anknüpft. Vielmehr wird eine Gruppe aufgrund ihrer besonderen Verantwortlichkeit für eine Finanzierungsaufgabe gesondert belastet. Gegenüber Beiträgen und Gebühren lassen sich Sonderabgaben abgrenzen, weil sie von keiner staatlichen Leistung abhängig sind.

Sonderabgaben gibt es in verschiedenen Formen. Sie lassen sich nach ihrer Wirkungsart unterscheiden. Vorliegend würde es sich um eine fördernde Sonderabgabe handeln. Bei der fördernden Sonderabgabe geht es um die Verwendung des Aufkommens zur Förderung einer Sachaufgabe.

Sonderabgaben begegnen grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken und sind deshalb nur unter besonderen Voraussetzungen zulässig. Diese gründen auf der Homogenität der Gruppe, die zu der Abgabe verpflichtet werden soll, und der Sachnähe dieser Gruppe zu der Finanzierungsaufgabe, für deren Finanzierung das Aufkommen verwendet werden

soll. Daraus ergeben sich im Einzelnen die folgenden Voraussetzungen:

- Erfordernis einer homogenen Gruppe (a.)
- Finanzverantwortung dieser Gruppe (b.)
- gruppennützige Verwendung des Abgabenaufkommens (c.).

Dementsprechend stellt sich die Frage, wie den genannten Anforderungen bei einem BID Genüge getan werden könnte.

#### a) Homogene Gruppe

Das BVerfG (bspw. BVerfGE 67, 256; 82, 159; 92, 91) verlangt, dass es sich bei den Abgabenschuldern um eine homogene Gruppe handelt, die »durch eine gemeinsame, in der Rechtsordnung oder in der gesellschaftlichen Wirklichkeit vorgegebene Interessenlage oder durch besondere gemeinsame Gegebenheiten von der Allgemeinheit und anderen Gruppen abgrenzbar ist«. Zunächst muss es also gelingen, eine derartige homogene Gruppe zu definieren. Auf den BID übertragen bedeutet dies, dass zwei Formen der Eingrenzung erfolgen müssen. Zum einen muss eine personale Abgrenzung vorgenommen werden. Es ist also vor allem zu entscheiden, wer die Sonderabgabe zahlen soll, wobei hier vor allem Grundstückseigentümer und Gewerbetreibende zur Auswahl stehen. Diese Frage ist an dieser Stelle jedoch noch unproblematisch. Es ist lediglich an ein gemeinsames die Homogenität herstellendes Kriterium anzuknüpfen. Das Hauptproblem liegt hier vielmehr in der zweiten Eingrenzung. Anhand objektiver Kriterien muss eine Eingrenzung des Gebietes erfolgen, in dem der BID installiert wird. Eine Eingrenzung anhand der Belegenheit an einer Straße wäre zwar ein Kriterium, anhand dessen sich eine Gruppe von allen anderen unterscheiden ließe. Es erscheint aber zweifelhaft, ob dies mit Blick auf den Zweck eines BID allein ausreicht, denn diese knüpfen nicht notwendiger Weise an Straßen an, sondern können auch andere Gebietszuschnitte gebieten. Dementsprechend müssen in jedem Fall weitere sachliche Überlegungen für die konkrete Eingrenzung des Gebiets herangezogen

werden. Denkbar wären etwa Käuferverhalten, die äußere Wahrnehmung als geschlossene Einheit etc.

#### b) Finanzverantwortung der Gruppe

Das BVerfG (BVerfGE 92, 91) verlangt das Bestehen einer besonderen »Gruppenverantwortung für die Erfüllung der mit der außersteuerlichen Abgabe zu finanzierenden Aufgabe«, die in einer nach materiell-inhaltlichen Kriterien zu beurteilenden besonderen Sachnähe zum Ausdruck kommt. Diese Sachnähe folgt aus einer spezifischen »Beziehung zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen und dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck«. Danach muss die »belastete Gruppe (...) dem mit der Erhebung verfolgten Zweck evident näher stehen als jede andere Gruppe oder die Allgemeinheit der Steuerzahler«. Die mit der Sonderabgabe Belasteten müssen ein besonderes Interesse an der zu finanzierenden Aufgabe haben, anhand dessen sie von der Allgemeinheit abgrenzbar sind. Es darf sich also nicht um ein Allgemeininteresse handeln.

Bei der fördernden Sonderabgabe ergibt sich die Gruppenverantwortung aus der Verwendung des Abgabenaufkommens für die eigenen Angelegenheiten der Gruppe. Über die Abgabe wird also eine Aufgabe gemeinschaftlich finanziert, derer sich ansonsten jeder Schuldner hätte selbst annehmen müssen.

Auch dieses Kriterium dürfte sich bei der Konstituierung eines BID erfüllen lassen. Es geht um die Finanzierung von Maßnahmen, die gerade im Interesse der Eigentümer/Gewerbetreibenden liegen. Die zugrunde liegende Idee besteht gerade darin, dass die Maßnahmen des BID sich für die Beteiligten auszahlen. Der mit der Abgabenerhebung verfolgte Zweck zielt also auf die Verbesserung der Situation der Gewerbetreibenden. Die besondere Sachnähe dürfte ohne größere Probleme zu bejahen sein.

Allerdings mag dieses Kriterium Einfluss darauf haben, wer zum Schuldner der Abgabe gemacht wird. Die größte Sachnähe weisen sicherlich die in dem Gebiet ansässigen Gewerbetreibenden auf. Speziell sie sollen von den Aktivitäten des BID profitieren. Demge-

genüber lässt die Sachnähe der Eigentümer schon nach, denn ihr spezifisches Interesse läge in der Steigerung des Werts ihrer Immobilien. Hier stellt sich aber die Frage, ob die Eigentümer alle in der gleichen Weise profitieren. Zu unterscheiden wären etwa solche Gebäude, in denen sich Einzelhandelsgeschäfte finden, von sonstigen gewerblichen Immobilien. So ist anzunehmen, dass Einzelhandelsunternehmen in wesentlich stärkerem Maße profitieren, als etwa Ärzte, Rechtsanwälte oder Steuerberater. Bei der Anknüpfung an die Eigentümer wäre also eine Differenzierung anhand der konkreten Nutzung des jeweiligen Gebäudes zumindest naheliegend, wenn nicht sogar geboten. Damit erscheint es jedoch näher liegend, von vornherein auf die Nutzung Bezug zu nehmen, indem die konkreten Nutzer Schuldner der Abgabe würden. Auch hier muss man wohl – oder sollte man jedenfalls – nach Nutzungen unterscheiden. Einzelhändler profitieren mehr als die beispielhaft genannten Dienstleister. Am wenigsten profitiert die ansässige Wohnbevölkerung. Hier erscheint es naheliegend, ein abgestuftes Abgabensystem einzuführen.

Allerdings hat die Anknüpfung an das Eigentum jedenfalls den Vorteil der Kontinuität auf der Schuldnerseite. Es stellt sich die Frage, ob die Vorteile der Anknüpfung bei den Eigentümern im Rahmen der Praktikabilität die geringere Sachnähe auszugleichen in der Lage sind.

#### c) Gruppennützige Verwendung

Schließlich muss das Abgabenaufkommen gruppennützig, das heißt im Interesse der Abgabepflichtigen verwendet werden. Dies setzt jedoch nicht voraus, dass die Verwendung des Aufkommens dem spezifischen Interesse jeden einzelnen Mitglieds der Gruppe dienen muss. Es reicht vielmehr aus, wenn die Verwendung überwiegend dem Interesse der Gesamtgruppe dient (BVerfGE 67, 256). Auch dieses Kriterium dürften die BIDs jedoch erfüllen, denn das Aufkommen einer Sonderabgabe käme gerade den Abgabepflichtigen zu. Zwar mag es zwischen diesen Differenzierungen

geben. Einzelne mögen von den Aktivitäten des BID mehr profitieren als andere. Wie gesehen lässt die Rechtsprechung des BVerfG dies jedoch zu.

#### d) Zeitliche Befristung

Das BVerfG (BVerfGE 82, 159) verlangt weiterhin, dass die Abgabe grundsätzlich nur temporär erhoben wird, definiert also eine Anforderung an die Dauer der Erhebung einer Sonderabgabe.

Für ein BID-Gesetz folgt daraus, dass jedenfalls, wenn zugunsten des BID eine Sonderabgabe erhoben werden soll, eine zeitliche Befristung vorzusehen ist. Nach Ablauf dieser Frist muss eine Entscheidung über die Fortsetzung getroffen werden. Diese Anforderung ist für das Konzept des BID jedoch durchaus üblich, wobei sich allenfalls die Frage nach dem angemessenen Zeitraum, für den der BID konstituiert wird, stellt. Ein Konflikt kann hier insofern entstehen, dass bei einem zu kurz bemessenen Zeitraum der BID kaum in der Lage wäre, längerfristige Projekte anzuschieben. Zu lange Zeiträume widersprechen hingegen der Idee der regelmäßigen Kontrolle.

#### IV. Sonstige verfassungsrechtliche Fragestellungen

Die Konstituierung von BIDs wirft eine Reihe verfassungsrechtlicher Fragen auf. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass auch viele der bisher beschriebenen Probleme verfassungsrechtlicher Natur sind, etwa die speziellen Anforderungen an die Zulässigkeit von Sonderabgaben.

Verfassungsrechtliche Fragen sind insofern von besonderer Brisanz, als sie absolute Hindernisse bei der Schaffung von BIDs darstellen könnten. Vor allem sind hier zwei Problemkreise näher zu betrachten. Zunächst stellt sich die Frage, ob die Schaffung eines BID die Beteiligten in ihren Grundrechten verletzt (1.). Zum anderen muss untersucht werden, ob der FHH die Gesetzgebungskompetenz für die Schaffung eines BID-Gesetzes zusteht (2.).

#### 1. Grundrechte

Bezüglich der Grundrechtsproblematik muss unterschieden werden. Je nach Ausgestaltung des Modells, also entweder als Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Zwangsmitgliedschaft oder in einer anderen Organisationsform mit Sonderabgabe stellen sich die möglichen Grundrechtsverletzungen unterschiedlich dar. Bei Körperschaften mit Zwangsmitgliedschaft liegt der Grundrechtseingriff vor allem in der Anordnung der Zwangsmitgliedschaft. Soweit die Verbandsaufgabe eine Selbstfinanzierung erlaubt, rechtfertigt der Zwangsverband auch die Verbandsabgabe. Die Verbandslast ist also lediglich Folge der Zwangsmitgliedschaft. Letztere muss gerechtfertigt sein. Ein Grundrechtsverstoß kann hier vor allem insofern in Betracht kommen, als die Schaffung einer Zwangsvereinigung einen Eingriff in die durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützte allgemeine Handlungsfreiheit darstellt.

Verzichtet man hingegen auf die Bildung eines Zwangsverbands, ergibt sich wie gesehen die Notwendigkeit der Finanzierung über eine Sonderabgabe. Auch die Erhebung einer Sonderabgabe stellt aber einen Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit dar und unterliegt damit den gleichen Anforderungen an die Rechtfertigung eines solchen Eingriffs.

Weiterhin kann ein BID und die Pflicht, in der einen oder anderen Weise daran teilzuhaben oder dazu beizutragen, die Betroffenen in ihrer Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG verletzen.

#### a) Zwangsmitgliedschaft in einer Vereinigung aa. Art. 9 Abs. 1 – Vereinigungsfreiheit

Zunächst ist festzustellen, dass diesbezüglich in Betracht kommende Grundrecht allein die allgemeine Handlungsfreiheit in Art. 2 Abs. 1 GG ist. Das BVerfG hat nunmehr ausdrücklich festgestellt, dass das Element der Freiwilligkeit für den in Art. 9 Abs. 1 GG verwendeten Vereinsbegriff konstituierend sei. Vereinigungen, die ihren Bestand nicht grundrechtsinitiiertem Freiwilligkeit verdanken, fielen von vornherein nicht unter Art. 9 Abs. 1 GG (BVerfG, NVwZ 2002, 335, 336).

Davon ist auch für die BID auszugehen, jedenfalls soweit sie eine Zwangsmitgliedschaft kennen.

*bb. Art. 2 Abs. 1 GG – Allgemeine Handlungsfreiheit*

Der verfassungsrechtliche Prüfungsmaßstab für den Schutz gegen die Inanspruchnahme als Mitglied einer Zwangsvereinigung ist demgemäß Art. 2 Abs. 1 GG. Die in diesem Zusammenhang aufgestellten Maßstäbe bezieht das BVerfG zwar ausdrücklich nur auf öffentlich-rechtliche Zwangsverbände (vgl. bspw. BVerfG, NVwZ 1995, 335), sie dürften aber ohne weiteres auch auf privatrechtliche Zwangsverbände, soweit man solche überhaupt in Betracht zieht, anwendbar sein.

Die vom BVerfG formulierten Anforderungen sind die folgenden.

#### (1.) Legitime öffentliche Aufgabe

Zunächst muss der Verband mit Zwangsmitgliedschaft eine legitime öffentliche Aufgabe erfüllen. Dies sind Aufgaben, »an deren Erfüllung ein gesteigertes Interesse der Gemeinschaft besteht, die aber weder allein im Wege privater Initiative wirksam wahrgenommen werden können noch zu den im engeren Sinn staatlichen Aufgaben zählen, die der Staat selbst durch seine Behörden wahrnehmen muss«. Die legitime öffentliche Aufgabe stellt keine präzise bestimmbare juristische Kategorie dar. Deshalb kann an dieser Stelle nicht viel mehr als eine Argumentationshilfe gegeben werden, wie das Vorliegen einer öffentlichen Aufgabe argumentativ vertreten werden könnte. Es bedarf einer genauen Betrachtung des Zwecks der BIDs, um die Frage zu beantworten, worin die legitime öffentliche Aufgabe gesehen werden kann.

Die Bestimmung eines öffentlichen Interesses ist schwierig, zumal bei genauem Hinschauen die Grenzen zwischen öffentlichen und privaten Interessen sehr schnell verschwimmen. So läge es beispielsweise nahe zu argumentieren, die Steigerung der Konkurrenzfähigkeit der Einzelhändler in dem Gebiet des BID trage zur Erhaltung von Arbeitsplätzen bei, worin man ein öffentliches Interesse erkennen könne. Zu beachten

ist allerdings, dass auf diese Weise jedes private Interesse zu einem öffentlichen Interesse würde. Diese Kategorisierung würde ihre Steuerungswirkung verlieren. Dementsprechend sollte es gelingen, ein originäres öffentliches Interesse nachzuweisen, nicht lediglich eines, das nur eine Reflexion eines im Wesentlichen privaten Interesses darstellt. Dieses Interesse könnte etwa darin gesehen werden, dass die BIDs dazu beitragen, Innenstädte gegenüber einer in zunehmendem Maße auftretenden Konkurrenz privater Einkaufszentren konkurrenzfähig zu halten. Die Qualifizierung der Erhaltung der Attraktivität der Innenstädte als legitime öffentliche Aufgabe dürfte kaum zu bestreiten sein. So könnte man in diesem Zusammenhang etwa § 1 Abs. 5 S. 2 Nr. 8 BauGB zitieren, der die Erhaltung der mittelständischen Struktur der Wirtschaft im Interesse einer verbrauchernahen Bevölkerung ausdrücklich als Abwägungsbelang der Bauleitplanung nennt.

Zwar ist hier Vorsicht insofern geboten, als BIDs aus kompetenzrechtlichen Gründen nicht in Konkurrenz zu den Zwecken der Bauleitplanung treten dürfen. Anderenfalls würde nämlich die als abschließend zu betrachtende gesetzgeberische Entscheidung des Bundes im BauGB Aktivitäten des Landes in dieser Richtung ausschließen. Aber jedenfalls indiziert die ausdrückliche Nennung ein öffentliches Interesse und es erscheint nicht ausgeschlossen, dieses Interesse auch im Rahmen anderer staatlicher Aktivitäten zu verfolgen. Hinzu kommt, dass dem Gesetzgeber bei der Bestimmung der öffentlichen Aufgabe ein weiter Ermessensspielraum zugebilligt wird.

Als weitere Voraussetzung formuliert das BVerfG, dass die Aufgabe »weder allein im Wege privater Initiative wirksam wahrgenommen werden« kann, noch dass sie »zu den im engeren Sinn staatlichen Aufgaben« zählt, »die der Staat selbst durch seine eigenen Behörden wahrnehmen muss«. Was die im engeren Sinne staatlichen Aufgaben betrifft, so stellt sich heutzutage zunehmend die Frage, wo hier eigentlich die Grenze liegt. Dies bedarf meines Erachtens hier aber keiner Vertiefung, denn die Aufgaben, die die BIDs wahrneh-

men sollen, gehören wohl nicht dazu, was sich schon daran erkennen lassen dürfte, dass es sich zum Teil um Aufgaben handelt, die der Staat bislang gar nicht wahrgenommen hat. Schwieriger ist schon die Frage zu beantworten, ob die Aufgaben nicht auch im Wege privater Initiative erfüllbar wären. Auch diese Frage lässt sich jedoch beantworten, denn der Zweck der BIDs liegt ja gerade darin, die durch ökonomische Phänomene beschreibbaren Grenzen privater Initiative zu überwinden. Und wie bereits festgestellt: dem Gesetzgeber kommt in diesem Bereich ein weiter Ermessensspielraum zu.

Somit lässt sich also abstrakt formulieren, dass die Errichtung von BIDs zumindest dem Grundsatz nach von einem öffentlichen Interesse getragen sein könnte. Allerdings muss beachtet werden, dass ein BID kein Selbstzweck ist, sondern verschiedene Aufgaben erfüllt. Zwar dient er in einem weiteren Sinne der Aufgabe „Erhaltung der Konkurrenzfähigkeit der Innenstadt«, bei jeder einzelnen Aufgabe, die er dann aber konkret wahrnimmt, um dieses Ziel zu erreichen, muss wiederum untersucht werden, ob sie dem öffentlichen Interesse dienen kann. Also nicht nur die Einrichtung eines BID wirft verfassungsrechtliche Fragen auf, sondern auch die Ausstattung mit Aufgaben, wobei die Frage der Verfassungsmäßigkeit bei jeder Frage neu gestellt werden kann.

#### (2.) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Dies gewinnt vor allem im nächsten Schritt der Prüfung der Vereinbarkeit mit dem Grundrecht auf allgemeine Handlungsfreiheit Bedeutung. Es reicht nämlich nicht, eine legitime öffentliche Aufgabe festzustellen. Der mit der Einrichtung verbundene Eingriff muss jeweils auch verhältnismäßig sein. Die Prüfung der Verhältnismäßigkeit besteht in einer Gegenüberstellung des mit dem Eingriff verfolgten Zwecks und der durch den Eingriff verursachten Beeinträchtigung auf der Seite des Adressaten, in dessen Grundrecht eingegriffen wird. Konkret muss also der Zweck des BID so gewichtig sein, dass bei einer Güterabwägung der Eingriff in

die Interessen der Zwangsmitglieder aufgewogen wird. Und diese Frage stellt sich letztlich bei jeder einzelnen Aufgabe, die der BID wahrnehmen soll.

Im Kern geht es also um eine Güterabwägung und der Aufgabenbestand der BID gerät in den Blick. Soweit es um die Einrichtung des BID als solchen geht, scheint dies noch relativ unproblematisch zu sein, immer vorausgesetzt, es kann schlüssig dargelegt werden, dass es sich um ein wirksames Instrument handelt. Aber dies dürfte gerade auch von dem konkreten Aufgabenbestand abhängen. Unter diesem Gesichtspunkt relativ geringe Probleme werfen Aufgaben wie die Mitwirkung bei der Möblierung des öffentlichen Raums, die Stellplatzbewirtschaftung oder eine zusätzliche Abfallentsorgung auf. Hier ist der Grundrechtseingriff nicht übermäßig stark. Das Interesse des Einzelnen an der Nichtdurchführung solcher Maßnahmen ist gering. Vor allem wenn die Maßnahme dem Betroffenen auch zugute kommt, sich also für ihn wirtschaftlich positiv auswirkt, dürfte der Eingriff zu rechtfertigen sein. Schwieriger wird es jedoch schon, wenn andere Aufgaben in den Blick genommen werden, also etwa eine gemeinsame Marketingstrategie zur Außendarstellung. Hier sind die jeweiligen auch grundrechtlich geschützten Geschäftsinteressen der Betroffenen schon stärker tangiert. Je nach der Tragweite der Ausstattung mit einer solchen Aufgabe, halte ich es für zweifelhaft, ob dies den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit noch genügt. Man muss sich also jedenfalls klar machen, dass die Schaffung der Möglichkeit eines BID kein „Freibrief« ist, diesen beliebig auch mit Aufgaben auszustatten. Jede zusätzliche Aufgabe unterliegt wiederum veränderten Anforderungen an ihre verfassungsrechtliche Rechtfertigung.

#### *cc. Art. 12 Abs. 1 GG – Berufsfreiheit*

Es ist nicht völlig fern liegend, die Zwangsmitgliedschaft in einer Körperschaft als einen Eingriff in die Berufsfreiheit aus Art. 12 I GG anzusehen. Letztlich ist dies jedoch nicht entscheidend. Das BVerwG hat diese Frage in zwei jüngeren Entscheidungen zur Zwangs-

mitgliedschaft in den Handwerkskammern und der IHK offen gelassen, weil die zu prüfenden Fragen letztlich die gleichen wie bei einem Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit sind (BVerwGE 107, 169; BVerwGE 108, 169). Also auch hier kommt es darauf an, dass der BID ein öffentliches Interesse verfolgt, das in dieser Weise nicht allein durch private Initiative bewerkstelligt werden kann, und dass der damit verbundene Eingriff in einem angemessenen Verhältnis zu den damit verbundenen Eingriffen in das Grundrecht steht.

#### b) Sonderabgabe

Würde auf die Schaffung einer Körperschaft des öffentlichen Rechts verzichtet, stellte sich die Frage nach einer Grundrechtsverletzung durch eine Zwangsmitgliedschaft nicht. Zu Erreichung des Finanzierungszwecks des BID müsste man eine Sonderabgabe erheben und diese je nach dem gewählten Modell entweder an eine Anstalt des öffentlichen Rechts oder einen privaten Verein auszahlen.

Die Erhebung dieser Sonderabgabe würde jedoch die Frage nach der Verletzung der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG (oder der Berufsfreiheit aus Art. 12 GG) in ähnlicher Weise aufwerfen, wie die Zwangsmitgliedschaft in der Körperschaft. Auch hier käme es im Kern darauf an, dass mit der Erhebung der Sonderabgabe ein legitimer Zweck verfolgt würde, der im Verhältnis zu dem in der Sonderabgabe liegenden Eingriff läge.

#### 2. Gesetzgebungskompetenzen

Ein Hamburger BID-Gesetz wäre nur dann möglich, wenn der FHH die entsprechenden Gesetzgebungskompetenzen zustünden.

Das GG verteilt die Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern, wobei gem. Art. 70 GG der Grundsatz gilt, dass die Länder zuständig sind, außer das GG selbst sieht anderweitige Regelungen vor. In der Rechtswirklichkeit ist dieser Grundsatz jedoch praktisch umgekehrt, denn die dem Bund durch das

GG eingeräumten Gesetzgebungskompetenzen sind so weitreichend, dass Gesetzgebungskompetenzen der Länder gleichsam die Ausnahme darstellen.

Das GG ordnet dem beschriebenen System folgend dem Bund verschiedene Sachbereiche kompetenziell zu. Der Systematik folgend muss hier im Ausschlussverfahren geprüft werden, ob einer dieser Sachbereiche betroffen ist. In diesem Fall könnte die FHH das Gesetz entweder gar nicht oder nur unter bestimmten Voraussetzungen erlassen. Die Ermittlung der möglicherweise betroffenen Sachbereiche wird dadurch erschwert, dass durchaus nicht nur ein Sachbereich betroffen sein kann, sondern mehrere. Dies liegt daran, dass die BIDs verschiedene Aufgaben wahrnehmen sollen, die verschiedenen Sachbereichen zuzuordnen sind. Die Kompetenz für ein BID-Gesetz, das die Aufgaben der BIDs jedenfalls umreißt, müsste damit mit verschiedenen Sachbereichen abgeglichen werden.

Im Folgenden sollen verschiedene möglicherweise betroffene Sachbereiche behandelt werden.

##### *a. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG – Recht der Wirtschaft*

Von zentraler Bedeutung für die Errichtung der BID ist der in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG genannte Gegenstand »Recht der Wirtschaft«, der der so genannten konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes zugewiesen wird. Konkurrierende Gesetzgebung bedeutet, dass das Land hier nur tätig werden dürfte, »solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat« (Art. 72 Abs. 1 GG).

Der Begriff der Wirtschaft wird weit definiert und umfasst alle Normen, die das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung regeln und sich in irgendeiner Weise auf die Erzeugung, Herstellung und Verteilung von Gütern des wirtschaftlichen Bedarfs beziehen. Umfasst werden die Organisation der Wirtschaft, der Wirtschaftszweige und der wirtschaftenden Personen als auch die Steuerung und Lenkung des Wirtschaftslebens insgesamt. Auch auf die Rechtsform der wirtschaftlichen Betätigung kommt es nicht an.

Hieran gemessen fällt ein BID jedenfalls unter diesen Kompetenztitel. Da der Bund soweit ersichtlich aber in diesem Bereich von der ihm danach zustehenden Gesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch gemacht hat, steht dem Land der Erlass eines BID-Gesetzes insoweit offen.

#### b) Andere Kompetenztitel

Der Kompetenztitel »Recht der Wirtschaft« tritt jedoch hinter andere Titel zurück, soweit diese spezieller sind. Als Problem ergibt sich in diesem Zusammenhang die Vielzahl möglicher Aufgaben, die den BIDs übertragen werden sollen. Hier ist jeweils zu prüfen, inwieweit diese unter bestimmte Kompetenztitel fallen, inwieweit der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz hierzu Gebrauch gemacht hat und welche »Reste« beim Land verbleiben.

Eine Aufgabe, mit der sich ein BID beschäftigen könnte, ist etwa die Möblierung des öffentlichen Raums. Hier konkurrieren zwei Bereiche miteinander. Soweit es sich um Erschließung handeln würde, wäre die einschlägige Kompetenznorm Art 74 Abs. Nr. 18 GG. Dabei geht es jedoch vornehmlich um die erstmalige Erstellung der Erschließungsanlagen. Die Unterhaltung (insofern § 123 IV BauGB) und Instandhaltung der Straße als Erschließungsanlage regelt sich hingegen nach Landesrecht. Einschlägig ist hier das Hamburger Wegegesetz.

Eine andere ins Auge gefasste Aufgabe wirft unter diesem Gesichtspunkt, soweit ich das derzeit zu überblicken vermag, ein größeres Problem auf. Das ist die Frage nach den Möglichkeiten einer Stellplatzbewirtschaftung. Bei der Stellplatzbewirtschaftung handelt es sich der Sache nach um Parken im straßenverkehrsrechtlichen Sinne. Dementsprechend kann der Gemeingebrauch an einer öffentlichen Straße nicht in der Weise beschränkt werden, dass Parken ausgeschlossen wäre. Ein Stellplatzbewirtschaftungssystem wäre demnach nur im Rahmen des Straßenverkehrsrechts möglich. Hier kann die FHH auch keine eigene gesetzliche Regelung erlassen, denn das Straßenverkehrs-

recht ist gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung und der Bund hat insofern eine abschließende gesetzliche Regelung getroffen. Soweit es sich bei den Parkplätzen also um einen unselbständigen Teil der Straße handelt, beschränkt das Straßenverkehrsrecht die Möglichkeiten weitgehend auf die Aufstellung von Parkuhren oder Parkscheinautomaten. Ansonsten kann gem. § 41 StVO i.V.m. Zeichen 314 das Parken beschränkt werden »insbesondere nach der Dauer, nach Fahrzeugarten, zugunsten der mit besonderem Parkausweis versehenen Bewohner, Schwerbehinderten mit außergewöhnlicher Gehbehinderung und Blinden«. Eine Beschränkung zugunsten eines Stellplatzbewirtschaftungssystems scheint nicht möglich, jedenfalls soweit es um die öffentlichen Parkplätze im Straßenraum geht. Denkbar wäre natürlich, dass der BID einen Parkservice als Dienstleistung anbietet.

Aufgaben der Bauleitplanung könnte der BID nur im Rahmen der abschließenden bundesgesetzlichen Regelung des BauGB übernehmen. Eigene gesetzliche Regelungen der FHH sind in diesem Bereich ausgeschlossen. § 4b BauGB erlaubt die Übertragung der Vorbereitung und Durchführung von Verfahrensschritten auf Dritte. Das Leitbild der gesetzlichen Regelung ist der neutrale Mediator. Ob einem BID in diesem Kontext Aufgaben übertragen werden könnten, ist zumindest zweifelhaft. Jedenfalls bleibt es aber bei der umfangreichen Verantwortung der FHH für die Bauleitplanung.

## V. Vorstellungen zur Ausgestaltung eines BID-Gesetzes

Abschließend sollen noch einige Bemerkungen zu notwendigen Inhalten eines BID-Gesetzes gemacht werden. Diese Liste kann nicht abschließend sein, sollte aber ein paar Anhaltspunkte liefern.

### 1. Gesetzesstruktur

Zunächst erscheint es unpraktisch, für die Errichtung jedes einzelnen BID eine eigene (formell-) gesetzliche

Regelung zu schaffen. Besser dürfte es sein, ein BID-Gesetz zu erlassen, auf dessen Grundlage dann die BIDs durch eine Entscheidung des Senats installiert werden können. Als Rechtsform für diese Entscheidung bietet sich die Rechtsverordnung an. Auch ein Verwaltungsakt scheint denkbar, hätte jedoch wegen der vielen zu regelnden Details gegenüber der Rechtsverordnung deutliche Nachteile.

### *2. Rechtsform und Entscheidungsfindung*

Das Gesetz muss die Rechtsform der BIDs bestimmen. Hier ist also die Frage zu beantworten, ob ein BID eine Körperschaft des öffentlichen Rechts sein soll oder welche andere Rechtsform zu wählen ist.

Zusammen mit der Rechtsform müssen auch die Beteiligten der Entscheidungsfindung innerhalb des BID festgelegt werden. Bei einer Körperschaft kann dies durch die Bestimmung der Zwangsmitglieder erfolgen, die gleichsam automatisch Einfluss auf die Willensbildung der Körperschaft erhalten. Bei einer privaten Rechtsform sollten andere Einflussmöglichkeiten vorgesehen werden.

Der Kreis der zu Beteiligten umfasst jedenfalls die Kostenträger. Hier zeigt sich ein grundsätzliches Problem der Tragung der Kostenlast durch die Eigentümer, denn das eigentliche Interesse an den Maßnahmen des BID haben die Einzelhändler, womit der Sachverstand für die Beurteilung der zu ergreifenden Maßnahme einhergeht. Daneben sollte auch die FHH sich unmittelbaren Einfluss auf den BID sichern. Zu denken wäre auch an die Einbeziehung Dritter, etwa privater Anwohner.

### *3. Gebietszuschnitt*

Weiter sollte das Gesetz Kriterien für den Zuschnitt des in den BID einzubeziehenden Gebietes regeln.

### *4. Finanzierung*

Das BID-Gesetz müsste in jedem Fall die Finanzierung regeln. Bei der Wahl der Körperschaft des öffentlichen Rechts ließe sich die Finanzierung über die Mitglieds-

beiträge regeln. Anderenfalls muss das BID-Gesetz die Sonderabgabe einführen.

In jedem Fall müsste das BID-Gesetz auch den Schlüssel festlegen, nach dem die Finanzierung erfolgen soll, also etwa Einzelhändler, sonstige Gewerbetreibende/Freiberufler, Private.

### *5. Aufgaben*

Weiterhin sollte das BID-Gesetz einen abstrakten Aufgabenkatalog umfassen. Aus diesem Katalog sind dann bei der Errichtung des BID die für diesen BID in Frage kommenden Aufgaben auszuwählen. Damit kommt das Gesetz dem Bedürfnis nach individueller Gestaltung der BIDs nach. Der Katalog der möglichen Aufgaben ist abstrakt zu umreißen. Aus diesem Katalog kann dann für jeden einzelnen BID gewählt werden. Er ließe sich gegebenenfalls noch unterteilen in Kernaufgaben, die jedem BID aufzuerlegen sind, und sonstigen Aufgaben.

### *6. Verfahren der Errichtung*

Bei der Errichtung des BID sollte ein Verfahren mit größtmöglicher Transparenz und Partizipation gewählt werden. Anleihen könnte man die Regelung an die Regelungen der Beteiligungsverfahren im Bereich der Bauleitplanung oder Planfeststellung.

Die Festlegung von Quoren ist heikel. Unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten erscheint es nicht sicher, ob es überhaupt eines Quorums bedarf, denn der Gesetzgeber könnte etwa entsprechende öffentlich-rechtliche Körperschaften auch ohne weitere Mitwirkung errichten. Die verfassungsrechtlich erforderliche demokratische Legitimation ergäbe sich aus der Legitimation des Gesetzgebers selbst, über den wiederum der Senat als gewählte Spitze der Exekutive legitimiert ist.

Nichtsdestotrotz erscheint die Bindung an Quoren von essentieller Bedeutung, da das Konzept des BID im Wesentlichen von der Eigeninitiative getragen ist. Als Nebenaspekt könnte auch noch berücksichtigt werden, dass das Quorum so beschaffen sein sollte, dass kon-

kurrierende BIDs ausgeschlossen sind. Die Quoren sind willkürlich gewählt, aber denkbar wäre die Bindung der Ingangsetzung eines BID-Verfahrens an ein Quorum von 1/3 der späteren Kostenträger und die Installierung bei der Zustimmung von 2/3.

In diesem Zusammenhang möchte ich auf das nwForstG als Beispiel verweisen. Dieses sieht vor, dass so genannte Waldwirtschaftsgenossenschaften gebildet werden, »wenn mindestens zwei Drittel der Waldeigentümer, die zugleich mehr als die Hälfte der für den Zusammenschluss in Betracht kommenden Fläche vertreten, der Bildung zustimmen« (§ 15 Abs. 2 nwForstG).

Abschließend wäre dann noch die Frage zu regeln, ob die Antragsteller einen Anspruch auf Errichtung eines BID haben sollen. Ich halte dies für bedenklich. Die Erhaltung eines Ermessensspielraums seitens der Verwaltung scheint mir näher liegend. Die Einräumung eines Anspruchs erscheint aber ebenfalls möglich. Allerdings müssen dann die Voraussetzungen, vor allem die Anforderungen an den Antrag stellenden BID sehr sorgfältig umschrieben werden.