

## Leitsätze

zum Beschluss des Zweiten Senats vom 18. Mai 2004

2 BvR 2374/99 -

- 1. Erhebung und Bemessung der Beiträge zum Klärschlamm-Entschädigungsfonds sind mit den Zulässigkeitsvoraussetzungen vereinbar, die sich für nichtsteuerliche Abgaben aus der Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung ergeben.**
- 2. § 9 Düngemittelgesetz und die Klärschlamm-Entschädigungsfondsverordnung verletzen nicht die kommunale Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG.**



**Im Namen des Volkes**

**In dem Verfahren  
über  
die Verfassungsbeschwerden**

1. der M... e.G., vertreten durch den Vorstand D..., P..., H..., H..., T..., Sch... und J...,
2. der A... GmbH, vertreten durch die Geschäftsführer L..., Sch... und V...,
3. der Stadt K..., vertreten durch den Bürgermeister,
4. der Gemeinde L..., vertreten durch den Bürgermeister,
5. der Stadt P..., vertreten durch den Bürgermeister,
6. der Gemeinde W..., vertreten durch den Bürgermeister

- Bevollmächtigte: 1. a) Rechtsanwälte Prof. Dr. Jürgen Salzwedel und Koll.,  
Theodor-Heuss-Ring 19-21, 50668 Köln,
2. Rechtsanwalt Michael Scheier,  
Stammheimer Straße 17, 50735 Köln -

gegen § 9 Düngemittelgesetz (DMG) in der Fassung des Art. 4 Nr. 8 Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) vom 27. September 1994 (BGBl I S. 2705) in Verbindung mit der auf Grund des § 9 Abs. 3 DMG erlassenen Klärschlamm-Entschädigungsfondsverordnung (KlärEV) vom 20. Mai 1998 (BGBl I S. 1048)

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat - unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Vizepräsident Hassemer,  
Jentsch,  
Broß,  
Osterloh,  
Di Fabio,  
Mellinghoff,  
Lübbe-Wolff,

am 18. Mai 2004 beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerden werden zurückgewiesen.

**Gründe:**

**A.**

Die Verfassungsbeschwerden richten sich gegen die Einrichtung eines abgabenfinanzierten Entschädigungsfonds für Schäden, die durch die landbauliche Verwertung von Klärschlamm entstehen. 1

**I.**

1. Klärschlamm ist der bei der Abwasserbeseitigung in Abwasserbehandlungsanlagen anfallende Schlamm. Wer Abwasserbehandlungsanlagen betreibt und Klärschlamm zum Aufbringen auf landwirtschaftlich oder gärtnerisch genutzten Böden abgibt oder abgeben will, und wer Klärschlamm auf solche Böden aufbringt oder aufbringen will, hat die Vorgaben der Klärschlammverordnung zu beachten (§ 1 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 AbfKlärV, BGBl 1992 I S. 912). Die Klärschlammverordnung dient der Vermeidung von Gesundheits- und Umweltschäden beim Aufbringen des Klärschlammes und einer ökologisch sinnvollen Rückführung der im Klärschlamm enthaltenen Nährstoffe in den Naturkreislauf. Das Gesetz über den Verkehr mit Düngemitteln (Düngemittelgesetz - DMG) ordnet Klärschlamm den Sekundärrohstoffdüngern zu (§ 1 Nr. 2a DMG). Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) ermächtigt in § 8, durch Rechtsverordnung Anforderungen zur Sicherung der ordnungsgemäßen Entsorgung und schadlosen Verwertung für den Fall festzulegen, dass Abfälle zur Verwertung als Sekundärrohstoffdünger im Sinne des § 1 DMG auf landwirtschaftlich, forstwirtschaftlich oder gärtnerisch genutzten Böden aufgebracht werden. 2

2. Zum Ausgleich von Schäden, die durch landbauliche Klärschlammverwertung entstehen können, hat sich der Gesetzgeber für ein Fondsmodell entschieden, das von den Herstellern von Klärschlämmen finanziert werden soll. 3

a) Im Zuge der Reform des deutschen Abfallrechts durch das Gesetz zur Vermeidung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen vom 27. September 1994 (BGBl I S. 2705) wurde in das Düngemittelgesetz ein neuer § 9 eingefügt, der die Einrichtung eines Entschädigungsfonds vorschreibt. Die Vorschrift lautet: 4

Einrichtung eines Entschädigungsfonds 5

(1) Es wird ein Entschädigungsfonds eingerichtet. Der Entschädigungsfonds hat die durch die landbauliche Verwertung von Klärschlämmen entstehenden Schäden an Personen und Sachen sowie sich daraus ergebende Folgeschäden zu ersetzen. 6

(2) Die Beiträge zu diesem Fonds sind von allen Herstellern von Klärschlämmen zu 7

leisten, soweit diese den Klärschlamm zur landbaulichen Verwertung abgeben.	
(3) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Vorschriften zu erlassen über	8
1. die Rechtsform des Entschädigungsfonds,	9
2. die Bildung und die weitere Ausgestaltung des Entschädigungsfonds einschließlich der erforderlichen finanziellen Ausstattung bis zu einer Höhe von 250 Millionen DM,	10
3. die Verwaltung des Entschädigungsfonds,	11
4. die Höhe und die Festlegung der Beiträge und die Art ihrer Aufbringung unter Berücksichtigung der Art und Menge des abgegebenen Klärschlammes sowie gegebenenfalls eine Nachschußpflicht im Falle der Erschöpfung der gemäß Ziffer 2 gebildeten finanziellen Ausstattung,	12
5. einen angemessenen Selbstbehalt für Sachschäden sowie einen angemessenen Entschädigungshöchstbetrag insbesondere unter Berücksichtigung des Umfanges der geschädigten Fläche,	13
6. den Übergang von Ansprüchen gegen sonstige Ersatzpflichtige auf den Entschädigungsfonds, soweit dieser die Ansprüche befriedigt hat, und deren Geltendmachung,	14
7. Verfahren und Befugnisse der für die Aufsicht des Entschädigungsfonds zuständigen Behörde,	15
8. die Rechte und Pflichten des Beitragspflichtigen gegenüber dem Entschädigungsfonds und der in Nummer 7 genannten Behörde.	16
b) Von der Verordnungsermächtigung des § 9 Abs. 3 DMG machte die Bundesregierung mit der Verordnung über den Klärschlamm-Entschädigungsfonds vom 20. Mai 1998 (Klärschlamm-Entschädigungsfondsverordnung – KlärEV -, BGBl I S. 1048) Gebrauch, die am 1. Januar 1999 in Kraft trat. § 1 KlärEV lautet:	17
Rechtsform, Verwaltung	18
(1) Die Entschädigungen nach § 9 Abs. 1 Satz 2 des Düngemittelgesetzes werden mit Inkrafttreten dieser Verordnung aus einem nicht rechtsfähigen Sondervermögen des Bundes mit dem Namen "Klärschlamm-Entschädigungsfonds" erbracht. Das Sondervermögen ist von den übrigen Vermögen des Bundes, seinen Rechten und Pflichten getrennt zu halten. Es kann unter seinem Namen im rechtsgeschäftlichen Verkehr handeln, klagen oder verklagt werden.	19
(2) Die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (Bundesanstalt) verwaltet den Klärschlamm-Entschädigungsfonds, führt dessen Geschäfte und vertritt ihn nach außen.	20

(3) Wird das Sondervermögen aufgelöst, so werden die Fondsmittel im Verhältnis der geleisteten Beiträge an die Beitragspflichtigen erstattet. 21

Entscheidungen über Entschädigungsanträge bedürfen der Zustimmung des nach § 2 KlärEV zu bildenden Beirats. Die Beitragspflicht der Klärschlammabgeber wird in Höhe und Zahlungsweise durch § 4 und § 5 KlärEV geregelt. Diese Vorschriften lauten: 22

#### § 4 23

##### Beitragshöhe 24

Der Beitrag beträgt zwanzig Deutsche Mark pro Tonne Klärschlamm bezogen auf dessen Trockenmasse, der zur landbaulichen Verwertung abgegeben wird. Satz 1 gilt auch für Klärschlämme, die für die Herstellung von Sekundärrohstoffdünger im Sinne der Düngemittelverordnung abgegeben werden. 25

#### § 5 26

##### Beitragszahlung 27

(1) Die Beiträge nach § 9 Abs. 2 des Düngemittelgesetzes werden jährlich erhoben. 28

(2) Der Beitragspflichtige hat der Bundesanstalt die für die jährliche Beitragsschuld maßgeblichen Mengen an Klärschlamm innerhalb von drei Monaten nach Ablauf des Kalenderjahres zusammen mit einer Errechnung des geschuldeten Beitrags mitzuteilen. Die Bundesanstalt gibt im Bundesanzeiger ein Muster für die Mitteilung bekannt. 29

(3) Die Beitragsmitteilung nach Absatz 2 gilt als Beitragsbescheid, wenn der Beitragsbetrag darin zutreffend angegeben worden ist. Ist dies nicht der Fall oder ist die Mitteilung nach Absatz 2 bis zum vorgeschriebenen Zeitpunkt unterblieben, so kann die Bundesanstalt auf Grund eigener Ermittlung oder Schätzung der für die Beitragsschuld maßgeblichen Mengen einen Beitragsbescheid erteilen. 30

(4) Der Beitrag wird zum 30. April des folgenden Jahres fällig und ist an die Bundesanstalt zu zahlen. Sofern die Bundesanstalt einen Beitragsbescheid erläßt, wird der Beitrag abweichend von Satz 1 zwei Wochen nach Zugang des Bescheids fällig. 31

(5) Werden Beiträge nicht rechtzeitig gezahlt, sind diese vom Fälligkeitstag an mit drei vom Hundert über dem Diskontsatz der Deutschen Bundesbank zu verzinsen. Der am Ersten eines Monats geltende Diskontsatz ist für jeden Zinstag dieses Monats zu Grunde zu legen. 32

3. Bis zur Einrichtung des gesetzlichen Klärschlamm-Entschädigungsfonds war das Problem der Schadensrisiken aus der landwirtschaftlichen Verwertung von Klärschlamm als Dünger durch ein vertragliches Fondsmodell gelöst worden. Die kommunalen Spitzenverbände hatten unter Mitwirkung der Abwassertechnischen Vereinigung und des Deutschen Bauernverbandes im Jahr 1990 auf freiwilliger Basis einen Klärschlammfonds gegründet, der von der Bundesarbeitsgemeinschaft Deut- 33

scher Kommunalversicherer (BADK) betrieben und aus Beiträgen der überwiegend kommunalen Klärschlammabgeber gespeist wurde.

Dieser freiwillige Klärschlammfonds hat die Aufgabe, den Landwirten, die Klärschlamm abnehmen, Entschädigungen für Schäden zu leisten, die durch die Aufbringung von Klärschlamm auf landwirtschaftlichen Böden entstehen können. Über die Anerkennung und die Höhe der Entschädigung entscheidet eine Regulierungskommission. Gegen deren Entscheidung können der Landwirt und der Klärschlammabgeber einen Widerspruchsausschuss anrufen. Der Rechtsweg ist ausgeschlossen. 34

## II.

Die Verfassungsbeschwerden wenden sich gegen § 9 Düngemittelgesetz (DMG) in Verbindung mit der auf Grund des § 9 Abs. 3 DMG erlassenen Klärschlamm-Entschädigungsfondsverordnung. 35

1. Die Beschwerdeführerin zu 1., eine eingetragene Genossenschaft, die eine eigene Abwasserbehandlungsanlage betreibt, und die Beschwerdeführerin zu 2., eine GmbH, deren Unternehmenszweck auf die Abwasser- und Abfallentsorgung ausgerichtet ist, rügen eine Verletzung ihrer Grundrechte aus Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 3 GG, Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 14 Abs. 1 GG. 36

a) Die fondsgebundene Gefährdungshaftung nach § 9 Abs. 1 Satz 2 DMG sei verfassungswidrig. Die durch den Entschädigungsfonds vermittelte indirekte Haftung der Klärschlammabgeber widerspreche dem Grundprinzip der Gefährdungshaftung, wonach derjenige für die Gefahrquelle haften solle, der sie eröffne und beherrschen könne. Die Zurechnungskette, welche die Betreiber von Abwasseranlagen mit einem Schaden des Landwirts verbinde, sei durch das eigennützige und eigenverantwortliche Handeln des den Klärschlamm aufbringenden Landwirts unterbrochen. Die Landwirte würden für Schäden aus der Verwendung des Klärschlammes schadlos gestellt, obwohl deren Schadensrisiko bereits bei Übernahme des Klärschlammes in Geld abgegolten worden sei. 37

Die Gefährdungshaftung verletze das aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitete Bestimmtheitsgebot. Der Kreis der Anspruchsberechtigten sei völlig offen. Weder Gesetz noch Rechtsverordnung böten brauchbare Kriterien für eine Eingrenzung im Wege der Auslegung. Die gesetzliche Umschreibung des ersatzfähigen Schadens gehe am Zweck der Regelung vorbei, die landwirtschaftliche Klärschlammverwertung zu sichern. Es werde kein Schadensersatz geleistet, wenn der Landwirt seine einwandfreien Produkte nicht verkaufen könne, weil sie auf mit Klärschlamm gedüngtem Boden gewachsen seien. Die Landwirtschaft fürchte aber gerade derartige Vermarktungs- und Absatzschäden. 38

b) Im Hinblick auf den bestehenden freiwilligen Klärschlammfonds verstoße die gesetzliche Neuregelung gegen die Rechtsinstitute der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes. Durch den gesetzlich angeordneten Klärschlamm-Entschädigungsfonds habe der Gesetz- und Ordnungsgeber das berechnete 39

Vertrauen der Beschwerdeführerinnen in den Fortbestand der ursprünglichen Rechtslage enttäuscht. Sie hätten seit Jahren in den freiwilligen Klärschlammfonds eingezahlt und dadurch im Vertrauen auf den gesetzlichen Zustand Vermögensdispositionen getroffen, die durch den gesetzlichen Entschädigungsfonds entwertet würden. Eine Auflösung des freiwilligen Klärschlammfonds sei nicht möglich.

Die Haftungsregelung in § 9 Abs. 1 Satz 2 DMG entfalte echte Rückwirkung. Sie erfasse auch Schäden, die sich aus vor Inkrafttreten der Klärschlamm-Entschädigungsfondsverordnung aufgebrauchten Klärschlämmen entwickeln könnten. Die Entschädigungspflicht knüpfe für solche Spätschäden an einen in der Vergangenheit liegenden und vollständig abgeschlossenen Vorgang der landbaulichen Verwertung an. Die Rückwirkung sei nicht durch zwingende Gemeinwohlgründe oder anderweitig legitimiert, da bereits der freiwillige Fonds zur Beherrschung der Klärschlammrisiken auf Dauer beigetragen hätte. 40

Ihr berechtigtes Vertrauen habe vom Gesetzgeber durch eine Übernahme des freiwilligen Fonds in den gesetzlichen Fonds berücksichtigt werden können. Modellhaftes Beispiel für eine derartige Lösung sei der im Pflichtversicherungsgesetz vorgesehene Entschädigungsfonds für Kraftfahrzeugunfälle, dessen Aufgaben der von den Kraftfahr-Haftpflichtversicherern getragenen "Verkehrsofferhilfe e.V." zugewiesen worden seien. Der Gesetzgeber sei verpflichtet gewesen, bei einer vermeintlich besseren Regelung zumindest auf diejenigen Klärschlammabgeber Rücksicht zu nehmen, die zur Deckung der Klärschlammrisiken bereits Leistungen für den freiwilligen Fonds erbracht hätten. 41

c) Als Sonderabgabe verstoße die Beitragspflicht zum Klärschlamm-Entschädigungsfonds gegen die Finanzverfassung. Die Beiträge belasteten materiell nicht die Klärschlammabgeber, sondern die Abwassergebührensschuldner. Die kommunalen Beschwerdeführerinnen seien gesetzlich gezwungen, kostendeckende Gebühren zu erheben, weshalb die Beiträge auf die Abwassergebührenpflichtigen umgelegt werden müssten. Gleiches geschehe aus wirtschaftlichen Gründen bei den Beschwerdeführerinnen zu 1. und 2. 42

d) Die Beschwerdeführerinnen zu 1. und 2. seien durch das oktroyierte und unverhältnismäßige Haftungsregime des Weiteren in ihrer Vertragsfreiheit verletzt. Anders als die Landwirte könnten sie gegen die Entscheidungen des einseitig zu Gunsten der Landwirtschaft besetzten Entschädigungsfonds keinen gerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch nehmen. 43

2. Die Beschwerdeführerinnen zu 3. bis 6. rügen eine Verletzung ihres Selbstverwaltungsrechts aus Art. 28 Abs. 2 GG. 44

a) Die Klärschlammverwertung sei zwangsläufige Folge der gemeindlichen Aufgabe der Abwasserbeseitigung und Abfallentsorgung und unterfalle dem Schutzbereich des Art. 28 Abs. 2 GG. Die Einrichtung des freiwilligen kommunalen Klärschlammfonds habe der Förderung der landbaulichen Verwertung des in gemeindlichen Klär- 45

werken anfallenden Klärschlammes gedient. Die kommunale Abwasserbeseitigung sei untrennbar mit dieser Vertragslösung verbunden. Jedenfalls sei jede einzelne Kommune am freiwilligen Klärschlammfonds in Ausübung ihrer Kooperationshoheit beteiligt; hierbei handele es sich um einen Teil der Wahrnehmung ihrer verfassungsrechtlich geschützten Aufgaben.

b) Der gesetzliche Klärschlamm-Erschädigungsfonds greife willkürlich in die Selbstverwaltungskompetenz der kommunalen Mitglieder des freiwilligen Erschädigungsfonds ein. Sie seien einer haftungs- und beitragsrechtlichen Doppelbelastung ausgesetzt. Weder der Gesetz- noch der Ordnungsgeber hätten den Versuch unternommen, eine Brücke zwischen dem gesetzlichen und dem freiwilligen Fonds zu schlagen. Die Vorleistungen der Gemeinden seien unberücksichtigt geblieben. 46

### III.

Zu den Verfassungsbeschwerden haben die Bundesregierung, die Bundesarbeitsgemeinschaft der deutschen Kommunalversicherer und die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände Stellung genommen. 47

1. Die Bundesregierung hält die Verfassungsbeschwerden für unzulässig, jedenfalls für unbegründet. 48

a) Der Gesetzgeber habe mit dem Klärschlamm-Erschädigungsfonds im Interesse der Klärschlammherzeuger auf die sinkende Bereitschaft der Landwirtschaft reagiert, Klärschlamm auf den Feldern aufzubringen. Dessen landwirtschaftliche Verwertung sei für die entsorgungspflichtigen Körperschaften gegenwärtig ein unentbehrlicher Entsorgungsweg. Für die alternative Entsorgung durch Verbrennung seien derzeit keine ausreichenden Kapazitäten vorhanden. Eine thermische oder biologisch-mechanische Behandlung von Klärschlämmen zum Zwecke ihrer Ablagerung sei zudem investitions- und kostenintensiv und hätte letztlich höhere Abwassergebühren zur Folge. Demgegenüber könne die Landwirtschaft kurzfristig auch ohne Klärschlamm als Düngemittel auskommen. Wenn überhaupt, drohe ein Entsorgungsnotstand und nicht die Gefahr einer Düngemittelverknappung. 49

Der gesetzliche Klärschlamm-Erschädigungsfonds sei angesichts des freiwilligen Fonds nicht entbehrlich. Dessen Vertragslösung begründe keine gesetzlichen Ansprüche, sondern nur eine Risikoübernahme auf dem Kulanzweg. Die Einrichtung eines gesetzlichen Erschädigungsfonds sei notwendig gewesen, weil die private Versicherungswirtschaft nicht bereit gewesen sei, einen entsprechenden gesetzlichen Anspruch zu versichern. 50

b) Die Verfassungsbeschwerden seien unzulässig. Die Beschwerdeführerin zu 2. sei nicht beschwerdefähig. Sie handele zwar in der Rechtsform einer privaten Kapitalgesellschaft, gehöre aber zu über 50 v.H. der Freien Hansestadt Bremen und nehme öffentliche Aufgaben der Daseinsvorsorge wahr. 51

Die Beschwerdeführerin zu 1. sei nicht beschwerdebefugt, weil ihr ein fachgerichtli- 52



ches Vorgehen zumutbar sei. Die Verwaltungsgerichte könnten im Rahmen eines Klageverfahrens die durch die Mengen- und Beitragsmitteilungen der Klärschlammabgeber entstandene Beitragspflicht und damit deren Rechtsgrundlagen prüfen.

c) Die Kommunalverfassungsbeschwerden seien unzulässig, weil eine mögliche Verletzung des Selbstverwaltungsrechts aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG nicht ersichtlich sei. Der Klärschlamm-Entschädigungsfonds sei keine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft. Schon die überregionale Regelung des freiwilligen Entschädigungsfonds habe gezeigt, dass es sich hierbei nicht um eine Aufgabe mit örtlichem Charakter handele. Die Beitragspflicht der Gemeinden schränke die Selbstverwaltungsaufgaben Abwasserwirtschaft und Abfallentsorgung nicht ein. 53

d) Die Verfassungsbeschwerden seien auch unbegründet. Der Vorwurf einer doppelten Privilegierung der Landwirtschaft durch den schadensersatzrechtlichen Schutz und die monetäre Vergütung für das Aufbringen von Klärschlamm sei unberechtigt. Der Zurechnungszusammenhang von Schadensursache und Schaden werde durch das Aufbringen von Klärschlamm nicht unterbrochen. 54

Die Regelung des § 9 Abs. 1 Satz 2 DMG in Verbindung mit der Klärschlamm-Entschädigungsfondsverordnung genüge den rechtsstaatlichen Anforderungen an die Bestimmtheit von Haftungsnormen. Der Umstand, dass jeder Geschädigte anspruchsberechtigt sei, mache eine Haftungsnorm nicht unbestimmt. Dies sei ein allgemeines Merkmal zivilrechtlicher Haftungstatbestände und entspreche der Regelungstechnik des bürgerlichen Rechts. Der ersatzfähige Schaden werde hinreichend umschrieben und in rechtsstaatlich unbedenklicher Weise begrenzt. 55

Die Beschwerdeführerinnen könnten kein verfassungsrechtlich geschütztes Vertrauen in den Fortbestand der ursprünglichen Rechtslage in Anspruch nehmen. Entscheidend sei, ob der gesetzliche Entschädigungsfonds rückwirkend einen vergangenen Sachverhalt entwerte. Das sei nicht der Fall. Die bisherigen Einzahlungen in den freiwilligen Entschädigungsfonds könnten zwar nicht jetzt, aber zu einem späteren Zeitpunkt zurückgezahlt werden. Verfassungsrechtlich unbedenklich sei auch, dass weder der freiwillige Entschädigungsfonds in den gesetzlichen inkorporiert worden sei noch beide Fonds kooperierten. Die Überführung des freiwilligen in den gesetzlichen Entschädigungsfonds sei nicht möglich gewesen. Ihre unterschiedlichen Konzeptionen von Freiwilligkeit auf der einen und verbindlichem Rechtsanspruch auf der anderen Seite habe eine Umwidmung der Gelder verhindert. 56

Die Beschwerdeführerinnen seien weder beitrags- noch haftungsrechtlich einer Doppelbelastung ausgesetzt. Seit der Gründung des Klärschlamm-Entschädigungsfonds am 1. Januar 1999 seien keine Beiträge zum freiwilligen Entschädigungsfonds mehr erforderlich. Ab diesem Zeitpunkt entstehende Haftungsfälle würden vom gesetzlichen Entschädigungsfonds abgewickelt werden. 57

Die Beiträge zum Klärschlamm-Entschädigungsfonds seien als Sonderabgaben sachlich gerechtfertigt. Sie sicherten im Interesse der Klärschlammabgeber die land- 58

bauliche Verwertung von Klärschlamm durch die Bereitstellung einer Haftungsmasse für Schadensersatzansprüche. Der Sache nach handele es sich um eine Versicherung. Die bundesstaatliche Verteilung der Gesetzgebungs- und Ertragskompetenzen werde hierdurch nicht umgangen. Die Beiträge für den Entschädigungsfonds dienten der Sicherung von Schadensersatzansprüchen, die aus der landbaulichen Verwertung von Klärschlamm entstehen könnten. Die Versicherungs konstruktion ermögliche es, die Ansprüche gegen den Fonds zu richten.

e) Die auf den Maßstab des Art. 28 Abs. 2 GG begrenzten Verfassungsbeschwerden nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG, § 91 BVerfGG seien ebenfalls unbegründet. Die Einrichtung eines Klärschlamm-Entschädigungsfonds führe nicht zu einer Hochzoning der kommunalen Aufgabe der Abwasserbeseitigung. Der Entsorgungsweg der landbaulichen Verwertung werde nicht ausgeschlossen oder faktisch unmöglich gemacht. Die Entschädigungsregelungen in § 9 DMG und ihre Konkretisierung durch die Klärschlamm-Entschädigungsfondsverordnung betreffen keine Selbstverwaltungsaufgabe, auch wenn sich einzelne Kommunen zuvor in einem freiwilligen Entschädigungsfonds zusammengeschlossen hätten. Die verfassungsrechtlich geschützte Kooperationshoheit beziehe sich nur auf gemeindliche Aufgaben. Die Versicherung von Schadensrisiken bei der landbaulichen Klärschlammverwertung sei kein Hilfsgeschäft der Klärschlamm Entsorgung.

59

2. Die Bundesarbeitsgemeinschaft der deutschen Kommunalversicherer (BADK) hat sich dem Vorbringen der Beschwerdeführerinnen angeschlossen. Ergänzend bemerkt sie, der von ihr verwaltete freiwillige Entschädigungsfonds sei auf Druck der Landwirtschaft ins Leben gerufen worden. Nach Einführung der Klärschlammverordnung und der hierdurch bewirkten Sensibilisierung für die Risiken der landwirtschaftlichen Klärschlammverwertung Anfang der achtziger Jahre habe der Deutsche Bauernverband auf eine Haftungsübernahme der kommunalen Klärschlammabgeber gedrängt. Nachdem die damalige Bundesregierung die Einführung einer Gefährdungshaftung und die deutschen Kommunalversicherer eine Versicherung der Haftungsrisiken abgelehnt hätten, sei der freiwillige Klärschlammfonds gegründet worden. Der Fonds solle praktisch das Unternehmerrisiko der Landwirte übernehmen, um im Interesse der Kommunen den Entsorgungspfad der landwirtschaftlichen Verwertung aufrecht zu erhalten.

60

Aufgrund der freiwillig übernommenen, aber vertraglich bindenden Risikoübernahme durch den Entschädigungsfonds sei seine Rückabwicklung nicht möglich. Der Entschädigungsfonds könne die eingezogenen Beiträge nicht zurückerstatten, um eine Doppelbelastung seiner Mitglieder durch den gesetzlichen Klärschlamm-Entschädigungsfonds zu vermeiden. Der gesetzliche Klärschlamm-Entschädigungsfonds bleibe inhaltlich und in seinem Leistungszeitraum hinter dem freiwilligen Entschädigungsfonds zurück. Er ersetze keine reinen Vermögensschäden, wie sie insbesondere entstünden, wenn durch Klärschlamm Düngung in Verdacht geratene Nahrungsmittel nicht mehr am Markt abgesetzt werden können. In zeitlicher Hinsicht ersetze der freiwillige Entschädigungsfonds auch Schäden, deren

61

Ursache vor dem 1. Januar 1999 gesetzt worden sei. Die durch den freiwilligen Entschädigungsfonds vertraglich gesicherten Landwirte könnten in solchen Fällen nicht auf den gesetzlichen Klärschlamm-Entschädigungsfonds verwiesen werden. Der freiwillige Entschädigungsfonds sei weiterhin gezwungen, die einbezahlten Beiträge seiner Mitglieder als Haftungsmasse zu erhalten.

3. Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände hat sich die Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft Deutscher Kommunalversicherer zu eigen gemacht. 62

## **B.**

### **I.**

Die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin zu 1. ist zulässig. 63

1. a) Die Beschwerdeführerin zu 1. ist beschwerdefähig. Sie betreibt eine eigene Abwasserbehandlungsanlage für ihre überwiegend Milch erzeugenden Mitglieder. Sie wird durch das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz zur Entsorgung des in ihrer Abwasserbehandlungsanlage anfallenden Klärschlammes verpflichtet, handelt dabei aber nicht als ein öffentlich-rechtlicher Aufgabenträger. 64

b) Die Beschwerdeführerin zu 1. ist durch die beanstandete Rechtsnorm selbst, gegenwärtig und unmittelbar in ihren Grundrechten betroffen. Sie hat dargelegt, dass und in welchem Umfang sie durch die Beitragspflicht finanziell belastet wird. 65

Die unmittelbare Betroffenheit ist gegeben, wenn das mit der Verfassungsbeschwerde angefochtene Gesetz in Rechte des Beschwerdeführers eingreift, ohne dass zu seiner Durchführung rechtsnotwendig oder auch nur nach der tatsächlichen Verwaltungspraxis ein besonderer, selbständig gerichtlich angreifbarer Vollziehungsakt erforderlich ist (vgl. BVerfGE 53, 1 <14>; 68, 193 <214 f.>; 81, 70 <82>; 90, 128 <136>; stRspr). Dies ist insbesondere der Fall, wenn die angegriffene Vorschrift kraft Gesetzes eine zeitlich und inhaltlich genau bestimmte Verpflichtung begründet, die bereits bei Erlass des Gesetzes spürbare Rechtsfolgen mit sich bringt (vgl. BVerfGE 53, 366 <389>). 66

Die Durchführung der angegriffenen Vorschriften setzt grundsätzlich keinen besonderen Vollzugsakt voraus. Die Pflicht zur Beitragszahlung ergibt sich dem Grund und der Höhe nach unmittelbar aus dem Gesetz und der dieses konkretisierenden Rechtsverordnung. Eines besonderen Verwaltungsverfahrens bedarf es für die Begründung der Beitragspflicht nicht; sie wird durch Selbstveranlagung festgestellt und in ihrer Höhe festgesetzt (vgl. § 5 Abs. 2 Satz 1 KlärEV). Die Beitragsmitteilung des den Klärschlamm Abgebenden gilt als Beitragsbescheid, wenn der Beitragsbetrag darin zutreffend genannt wurde (§ 5 Abs. 3 Satz 1 KlärEV). Der Erlass eines Beitragsbescheids durch die Bundesanstalt ist nur vorgesehen, wenn die Beitragsmitteilung unzutreffend oder unterblieben ist (§ 5 Abs. 3 Satz 2 KlärEV). 67

Die Beschwerdeführerin zu 1. könnte zwar durch bewusste Falschangaben oder die Nichterfüllung ihrer Mitteilungspflicht einen Beitragsbescheid der Bundesanstalt provozieren und gegen diesen fachgerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch nehmen. Ihr kann aber nicht angesonnen werden, den Erlass unnötiger Vollzugsakte herauszufordern (vgl. BVerfGE 31, 314 <323>). 68

c) Die Jahresfrist des § 93 Abs. 3 BVerfGG für die Erhebung einer Verfassungsbeschwerde gegen ein Gesetz ist gewahrt. Maßgebender Zeitpunkt für die Berechnung der Frist ist das Inkrafttreten der Klärschlamm-Entschädigungsverordnung am 1. Januar 1999. Erst ab diesem Zeitpunkt ist die Beschwerdeführerin zu 1. beschwert. Die mit angegriffene Regelung des § 9 DMG trat zwar schon 1996 in Kraft, bedurfte aber noch der Konkretisierung durch die Rechtsverordnung, um Rechtswirkungen zu entfalten (vgl. BVerfGE 64, 87 <96 f.>; 64, 323 <350>). 69

2. Ob die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin zu 2. - einer GmbH, die sich über unmittelbare und mittelbare Beteiligungen mehrheitlich in öffentlicher Hand befindet - zulässig ist, kann hier offen bleiben. Die Verfassungsbeschwerde könnte aus denselben Gründen wie die Verfassungsbeschwerden der anderen Beschwerdeführerinnen (C.) keinen Erfolg haben. 70

## II.

Die Kommunalverfassungsbeschwerden der Beschwerdeführerinnen zu 3. bis 6. sind zulässig. Sie wenden sich fristgerecht gegen § 9 DMG sowie die Klärschlamm-Entschädigungsfondsverordnung und haben damit einen zulässigen Angriffsgegenstand; "Gesetze" im Sinne von Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG, § 91 BVerfGG sind auch Rechtsverordnungen (vgl. BVerfGE 26, 228 <236>; 56, 298 <309>; 71, 25 <34>; 76, 107 <114>; 107, 1 <8>). 71

Die Verfassungsbeschwerden haben einen Sachverhalt dargetan, auf Grund dessen der Schutzbereich des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG betroffen sein könnte. Die Abwasserbeseitigung sowie die abfallrechtliche Entsorgung des dabei anfallenden Klärschlammes zählen zum Umkreis der Angelegenheiten des örtlichen Wirkungskreises der Gemeinde (vgl. BVerfGE 38, 258 <270 f.>; 79, 127 <141>). Auch wenn in diesen Aufgabenkreis durch die Regelungen in § 9 DMG und der Klärschlamm-Entschädigungsfondsverordnung nicht unmittelbar eingegriffen wird, knüpft die Beitragspflicht der Gemeinden als Klärschlammherzeuger an deren abfallrechtlich vorrangige Verwertungspflicht an und nimmt auf die Art und Weise ihrer Aufgabenerfüllung Einfluss. Hierin liegt ein hinreichender örtlicher Bezug, der die Ausgestaltungsbefugnis des Gesetzgebers für Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG begrenzen könnte. 72

## C.

Die Verfassungsbeschwerden sind unbegründet. Die Beitragspflicht für den Klärschlamm-Entschädigungsfonds greift nicht in verfassungswidriger Weise in Grundrechte ein. § 9 DMG und die Klärschlamm-Entschädigungsfondsverordnung verstoßen auch nicht gegen die Gewährleistung der gemeindlichen Selbstverwaltung 73

nach Art. 28 Abs. 2 GG.

## I.

1. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Einrichtung eines abgabenfinanzierten Klärschlamm-Entschädigungsfonds folgt aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 in Verbindung mit Art. 72 Abs. 2 GG a.F. 74

a) Die Frage, ob dem Bund die Befugnis der Gesetzgebung zusteht, knüpft an die abgabenrechtliche Qualifizierung der Beiträge zum Klärschlamm-Entschädigungsfonds an, ohne dass es auf die Bezeichnung als "Beitrag" ankommt. Maßgeblich ist der tatbestandlich bestimmte materielle Gehalt der Abgabe (vgl. BVerfGE 108, 1 <13>; 108, 186 <212>). 75

Die Zahlungen der den Klärschlamm Abgebenden an den Klärschlamm-Entschädigungsfonds sind nichtsteuerliche Abgaben, denn sie werden nicht zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs eines öffentlichen Gemeinwesens erhoben, sondern zur Finanzierung eines besonderen Finanzbedarfs. Dieser Zusammenhang ist in der gesetzlichen Regelung des Abgabentatbestandes hinreichend verankert. Der Gesetzgeber hat den speziellen Finanzbedarf für die Bereitstellung einer fondsgebundenen Haftungsmasse gesetzlich als Sonderlast ausgewiesen und der besonderen Finanzierungsverantwortung der Gruppe der den Klärschlamm Abgebenden zugeordnet (vgl. § 9 Abs. 2 DMG). Wird die Abgabepflicht dem Grunde und der Höhe nach vom Gesetzgeber mit dem Anfall bestimmter Kosten für die Erledigung einer speziellen Aufgabe tatbestandlich verknüpft, liegt keine Steuer vor, die voraussetzungslos auferlegt und geschuldet wird. 76

b) Die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für die Einrichtung eines abgabenfinanzierten Klärschlamm-Entschädigungsfonds ergibt sich aus seiner in Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG verliehenen Regelungsbefugnis für die Abfallbeseitigung. 77

Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG ist 1972 in das Grundgesetz eingefügt worden, um den Bund mit einer klaren Zuständigkeitsgrundlage für einen Teil der Umweltgesetzgebung auszustatten (vgl. BTDrucks 6/2249, S. 3 ff.). Die Zuständigkeit des Bundes soll eine sachlich lückenlose Regelung über die Beseitigung des gesamten umweltschädlichen Abfalls ermöglichen. Darüber hinaus deckt die Kompetenznorm Regelungen der Abfallverwertung (vgl. Oeter, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Band 2, 4. Aufl. 2000, Art. 74 Rn. 209; Stettner, in: Dreier, GG, Band II, 1998, Art. 74 Rn. 109; Kunig, in: v. Münch/Kunig, GG, Band 3, 5. Aufl. 2003, Art. 74 Rn. 118; Degenhart, in: Sachs, GG, 3. Aufl. 2003, Art. 74 Rn. 90). 78

Die Einrichtung eines Klärschlamm-Entschädigungsfonds zum Zweck der Förderung der abfallrechtlichen Klärschlammverwertung ist eine Regelung auf dem Gebiet der konkurrierenden Gesetzgebung des Abfallrechts im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG. § 9 DMG wurde durch das Gesetz zur Vermeidung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen eingeführt. Der Gesetzgeber ging davon aus, dass die haftungsrechtliche Absicherung der landbaulichen Verwertung von Klärschlamm als Ab- 79

fall mit dem neuen Gesamtkonzept des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes eine Einheit bildeten. Das Abgeben von Klärschlamm zur landbaulichen Verwertung ist Abfallverwertung im Sinne des § 5 Abs. 2 Satz 1 KrW-/AbfG, für die § 8 Abs. 2 KrW-/AbfG besondere Regelungen vorsieht. Wer Abwasserbehandlungsanlagen betreibt und Klärschlamm zum Aufbringen auf landwirtschaftlich oder gärtnerisch genutzten Böden abgibt oder abgeben will, hat die Vorgaben der Klärschlammverordnung zu beachten (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 AbfKlärV).

Die Verzahnung der Abgabepflicht mit einer Haftungsregelung bewegt sich in den Grenzen der Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG. Die Kompetenznorm gibt nicht vor, welcher Mittel sich der Bundesgesetzgeber zur Verwirklichung seines Regelungsziels bedienen darf. Neben dem Abgaberecht kann er auch haftungsrechtliche Instrumente einsetzen, solange die eingesetzten Instrumente sich insgesamt als Ordnungselemente des Abfallrechts darstellen. Dies ist der Fall. Der abgabenfinanzierte Klärschlamm-Entschädigungsfonds ist rechtlich und funktional in das Abfallrecht eingebettet. Er steht in einem ermöglichenden, sichernden und fördernden Zusammenhang mit dem Verwertungsziel des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes.

80

Indem § 9 Abs. 2 DMG die Hersteller von Klärschlamm verpflichtet, Beiträge an den Klärschlamm-Entschädigungsfonds zu leisten, soweit sie den Klärschlamm zur landbaulichen Verwertung abgeben, knüpft der Gesetzgeber nicht lediglich an eine abfallrechtliche Pflicht an. Der Gegenstand des § 9 DMG ist insgesamt auf die Abfallverwertung ausgerichtet. Der Klärschlamm-Entschädigungsfonds ist Mittel zum Zweck der Förderung und Sicherung der landbaulichen Klärschlammverwertung und dient damit dem Ziel einer umweltverträglichen Abfallentsorgung (vgl. § 1 KrW-/AbfG).

81

c) Maßstab für die Prüfung des Gesetzgebungsrechts zur Einrichtung eines Klärschlamm-Entschädigungsfonds ist die bis 15. November 1994 geltende Fassung des Art. 72 Abs. 2 GG. Die frühere Bedürfnisklausel gilt weiterhin für Bundesgesetze, die vor der Änderung des Art. 72 Abs. 2 GG durch Gesetz vom 27. Oktober 1994 erlassen worden waren. Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat davon abgesehen, altes Bundesrecht einer Kontrolle am Maßstab des Art. 72 Abs. 2 GG n.F. zu unterziehen. Nach Art. 125a Abs. 2 Satz 1 GG gilt Recht, das auf Grund des Art. 72 Abs. 2 GG in der bis zum 15. November 1994 geltenden Fassung erlassen worden ist, als Bundesrecht fort.

82

§ 9 DMG ist als Teil des Gesetzes zur Vermeidung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen am 6. Oktober 1994 verkündet und damit vor der Grundgesetzänderung erlassen worden. Es ist unerheblich, dass § 9 DMG teilweise erst nach der Änderung des Art. 72 Abs. 2 GG in Kraft getreten ist und die Klärschlamm-Entschädigungsfondsverordnung erst 1998 erlassen wurde. Das Inkrafttreten des Gesetzes ist kein Teil des Gesetzgebungsverfahrens mehr (vgl. BVerfGE 42, 263 <283>); ein Gesetz ist daher nicht erst mit seinem Inkrafttreten, sondern spätestens mit seiner Verkündung "erlassen" im Sinne des Art. 125a Abs. 1 GG. Handelt es sich

83

bei der vor Änderung des Art. 72 Abs. 2 GG erlassenen bundesgesetzlichen Regelung um eine Verordnungsermächtigung, so bleibt die Reichweite der kompetenzgerecht erteilten Ermächtigung von der später erfolgten Einschränkung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes unberührt.

Die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG a.F. sind gegeben. Das Vorliegen eines Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung im Sinne von Art. 72 GG a.F. hat das Bundesverfassungsgericht als gerichtlich nur begrenzt überprüfbar angesehen (vgl. BVerfGE 2, 213 <224 f.>; stRspr). Ein Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung war nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine Frage pflichtgemäßen Ermessens des Bundesgesetzgebers, das seiner Natur nach nicht justitiabel und daher der Nachprüfung durch das Bundesverfassungsgericht grundsätzlich entzogen war (vgl. BVerfGE 2, 213 <224 f.>). Für eine Überschreitung oder missbräuchliche Ausübung dieses Ermessens bei Erlass des § 9 DMG fehlt es an Anhaltspunkten. 84

2. Erhebung und Bemessung der Beiträge zum Klärschlamm-Entschädigungsfonds sind mit den Zulässigkeitsvoraussetzungen vereinbar, die sich für nichtsteuerliche Abgaben aus der Begrenzungs- und Schutzfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung des Grundgesetzes ergeben. 85

a) Das Grundgesetz enthält keinen abschließenden Kanon zulässiger Abgabentypen (vgl. BVerfGE 108, 186 <215>). Im Rahmen der Finanzverfassung regelt es neben den Zöllen und Finanzmonopolen im Wesentlichen die bundesstaatliche Verteilung der Gesetzgebungs-, Ertrags- und Verwaltungskompetenzen nur für das Finanzierungsmittel der Steuer. Das schließt die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben zwar nicht aus (vgl. BVerfGE 93, 319 <342>; 108, 1 <15>). Die grundgesetzliche Finanzverfassung verlöre aber ihren Sinn und ihre Funktion, wenn der Gesetzgeber unter Rückgriff auf seine Kompetenzen aus Art. 70 ff. GG den Bürger unter Umgehung der finanzverfassungsrechtlichen Verteilungsregeln mit beliebigen nichtsteuerlichen Abgaben belegen könnte (vgl. BVerfGE 93, 319 <342 f.>; 108, 186 <215>). 86

Drei grundlegende Prinzipien der Finanzverfassung begrenzen die Auferlegung nichtsteuerlicher Abgaben: 87

aa) Nichtsteuerliche Abgaben bedürfen - über die Einnahmeerzielung hinaus oder an deren Stelle - einer besonderen sachlichen Rechtfertigung. Sie müssen sich zudem ihrer Art nach von der Steuer, die voraussetzungslos auferlegt und geschuldet wird, deutlich unterscheiden. 88

bb) Die Erhebung einer nichtsteuerlichen Abgabe muss der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen Rechnung tragen. Der Schuldner einer nichtsteuerlichen Abgabe ist regelmäßig zugleich Steuerpflichtiger und wird als solcher schon zur Finanzierung der die Gemeinschaft treffenden Lasten herangezogen. Neben dieser steuerlichen Inanspruchnahme bedürfen nichtsteuerliche Abgaben, die den Einzelnen zu einer weiteren Finanzleistung heranziehen, einer besonderen Rechtfertigung aus 89

## Sachgründen.

- cc) Der Verfassungsgrundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans ist berührt (Art. 110 Abs. 1 GG), wenn der Gesetzgeber Einnahme- und Ausgabekreisläufe außerhalb des Budgets organisiert. Der Grundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans zielt darauf ab, das gesamte staatliche Finanzvolumen der Budgetplanung und -entscheidung von Parlament und Regierung zu unterstellen. Dadurch soll gewährleistet werden, dass das Parlament in regelmäßigen Abständen den vollen Überblick über das dem Staat verfügbare Finanzvolumen und damit auch über die dem Bürger auferlegte Abgabenlast erhält. Nur so können Einnahmen und Ausgaben vollständig den dafür vorgesehenen Planungs-, Kontroll- und Rechenschaftsverfahren unterworfen werden. 90
- b) Die vom Gesetzgeber als Beitrag bezeichnete Abgabe zum Klärschlamm-Entschädigungsfonds ist weder Beitrag noch Gebühr zum Ausgleich einer öffentlichen Leistung (Vorzugslast). 91
- aa) Gebühren sind öffentlich-rechtliche Geldleistungen, die aus Anlass individuell zurechenbarer öffentlicher Leistungen dem Gebührenschuldner durch eine öffentlich-rechtliche Norm oder sonstige hoheitliche Maßnahme auferlegt werden und dazu bestimmt sind, in Anknüpfung an diese Leistung deren Kosten ganz oder teilweise zu decken (vgl. BVerfGE 50, 217 <226>; 97, 332 <345>). Das gilt entsprechend für Beiträge, die für die potentielle Inanspruchnahme einer staatlichen Einrichtung oder Leistung erhoben werden (vgl. BVerfGE 92, 91 <115>; 108, 1 <17>). 92
- bb) Die Abgabe zur Finanzierung des Klärschlamm-Entschädigungsfonds gleicht keinen staatlichen Aufwand aus und schöpft auch nicht staatlich gewährte Vorteile ab. Der Staat schafft lediglich ein Schadensausgleichssystem für die durch landbauliche Klärschlammverwertung potentiell Geschädigten. Belastungsgrund ist nicht eine den Klärschlamm Abgebenden bevorzugt angebotene Staatsleistung, sondern die Förderung der Klärschlammverwertung durch die bezweckte Haftungsabsicherung der Landwirtschaft. Daran ändert nichts, dass die den Klärschlamm Abgebenden in besonderer Weise an einem insgesamt funktionierenden System der Abfallverwertung interessiert sind. Die mittelbaren Vorteile einer erhöhten Abnahmebereitschaft der Landwirtschaft durch den Klärschlamm-Entschädigungsfonds stellen aber keine staatliche Leistung dar, die als Gegenleistung eine Abgabenschuld des Empfängers rechtfertigen könnte. 93
- c) Unabhängig davon, wie die Beiträge zum Klärschlamm-Entschädigungsfonds im Einzelnen zu qualifizieren sind, erfüllen sie jedenfalls die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen einer Sonderabgabe. 94
- aa) Das Bundesverfassungsgericht hat mit den Kriterien der Verfolgung eines Sachzwecks und einer gestaltenden Einflussnahme auf den geregelten Sachbereich, der Inanspruchnahme einer homogenen Gruppe, der Finanzierungsverantwortung, der gruppennützigen Verwendung des Aufkommens sowie der periodischen Überprü- 95



fung der Abgaben Grenzen benannt, in denen Sonderabgaben zulässig sind (vgl. BVerfGE 55, 274 <298 ff.>; 67, 256 <275 ff.>; 82, 159 <179 ff.>; 91, 186 <201>; 101, 141 <148>). Diese Anforderungen hat es um das Erfordernis erweitert, dass der Gesetzgeber die erhobenen Sonderabgaben haushaltsrechtlich vollständig dokumentieren muss (vgl. BVerfGE 108, 186 <218>).

bb) Den genannten inhaltlichen Anforderungen genügt die Beitragsregelung zum Klärschlamm-Entschädigungsfonds. 96

(1) Der Gesetzgeber hat sich der Abgabe zur Verfolgung eines Sachzwecks bedient, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht, und er hat gestaltend auf den geregelten Sachbereich Einfluss genommen (vgl. BVerfGE 82, 159 <179>). Die Beiträge der den Klärschlamm Abgebenden fließen in einen Haftungsfonds, mit dem die Bereitschaft erhöht werden soll, Klärschlamm als Sekundärrohstoffdünger einzusetzen. In der Förderung der landbaulichen Klärschlammverwertung durch Unterstützung eines ihr günstigen Haftungsumfelds liegt eine begleitende Gestaltung der abfallrechtlichen Verwertung durch Umwelthaftungsrecht. 97

(2) Die Klärschlammhersteller, die Klärschlamm zur landbaulichen Verwertung abgeben, sind eine homogene Gruppe (vgl. BVerfGE 55, 274 <305>; 67, 256 <276>; 82, 159 <180>; 92, 91 <120>). Sie sind in der gesellschaftlichen Wirklichkeit durch annähernd gemeinsame Gegebenheiten und Interessenlagen verbunden, die sie von der Allgemeinheit und anderen Gruppen abgrenzbar machen. 98

Ob die Klärschlammabgeber letztlich auch wirtschaftliche Träger der Abgabe sind, ist für die Bestimmung der Homogenität unerheblich. Die marktabhängige Möglichkeit der Abgabenschuldner, die Abgabenlast durch Erhöhung der Abwassergebühren ganz oder teilweise wirtschaftlich abzuwälzen, verändert die maßgebliche Perspektive nicht. Sie hat auf das Merkmal der Gruppenhomogenität in der Regel keinen Einfluss. Der Ausnahmefall einer Überwälzung der Abgabe als rechtlich vorbereitete und vorgesehene Regelfolge der Abgabenbelastung (vgl. BVerfGE 91, 186 <203 ff.>) liegt nicht vor. 99

(3) Die Sachnähe der Abgabepflichtigen zur Finanzierung des Klärschlamm-Entschädigungsfonds ist gegeben (vgl. BVerfGE 55, 274 <306 f.>; 67, 256 <276>; 82, 159 <180>). Die mit den Beiträgen in Anspruch genommene Gruppe der den Klärschlamm Abgebenden steht zu dem Sachzweck der Abgabe - Förderung der landbaulichen Klärschlammverwertung durch Erhöhung der Bereitschaft der Landwirtschaft zum Einsatz des Klärschlammes als Sekundärrohstoffdünger - in einer spezifischen Beziehung. Die Entsorgung des Klärschlammes ist Aufgabe der Klärschlammhersteller als Abfallerzeuger. § 5 Abs. 2 Satz 1 KrW-/AbfG verpflichtet sie, den Klärschlamm vorrangig zu verwerten. Ihrer Pflicht zur Abfallverwertung kommen die Klärschlammhersteller nach, indem sie den nach Maßgabe der Klärschlammverordnung geeigneten Klärschlamm zur landbaulichen Verwertung abgeben (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 AbfKlärV). Für diesen Verwertungsweg sind die Klärschlammhersteller auf die Kooperation mit der Landwirtschaft angewiesen, die sich bereit erklären 100

muss, den Klärschlamm als Sekundärrohstoffdünger einzusetzen; verpflichtet sind die Landwirte hierzu nicht.

Die für nichtsteuerliche Abgaben zentrale Zulässigkeitsanforderung einer besonderen sachlichen Rechtfertigung gilt nicht nur für die Abgabenerhebung dem Grunde, sondern auch für die Bemessung der Sonderabgabe der Höhe nach (vgl. für Gebühren als Erscheinungsform nichtsteuerlicher Abgaben BVerfGE 108, 1 <17>). Die Finanzierungsverantwortung kann nicht weiter reichen als der voraussichtliche Mittelbedarf für die mit der Sonderabgabe verfolgten Zwecke. 101

Die Verfassungsbeschwerden machen nicht geltend, dass die Abgabenbelastung den gesetzlichen Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum bei der Bestimmung des Eingriffsmaximums überschreite. Hierfür ist auch nichts ersichtlich. Eine Überbelastung der Abgabepflichtigen ist weder durch die Abgabenhöhe selbst noch im Hinblick auf mögliche Nachschusspflichten im Fall von Entschädigungszahlungen zu erwarten. Die Behauptung einer gleichsam ungezügelter Entschädigungspraxis zu Gunsten der Landwirtschaft entbehrt der Grundlage. Schon die verordnungsrechtliche Gestaltung der Beitrags- und Nachschusspflichten schließt eine unzumutbare Belastung der Klärschlammabgeber aus. 102

Nach § 6 Abs. 1 Satz 1 KlärEV ruht die Beitragspflicht, sobald die finanzielle Ausstattung des Fonds den Betrag von 125 Millionen DM erreicht hat. Die Beitragspflicht lebt erst wieder auf, wenn die finanzielle Ausstattung des Fonds den Betrag von 100 Millionen DM unterschreitet (§ 6 Abs. 2 Satz 1 KlärEV). Eine Überausstattung des Fonds verhindert auch § 6 Abs. 3 KlärEV. Danach werden eingezahlte Beiträge unter Berücksichtigung des Anteils am Gesamtaufkommen bis zum Sockelbetrag von 125 Millionen DM zurückerstattet, wenn nach dem Ruhen der Beitragspflicht die finanzielle Ausstattung des Fonds 250 Millionen DM übersteigt und aufgrund der Schadensentwicklung absehbar ist, dass diese Mittel nicht benötigt werden. Die Nachschusspflicht der bisher beitragspflichtigen Klärschlammabgeber ist selbst im Fall der Erschöpfung der Fondsmittel begrenzt. Sie darf insgesamt den Betrag von 250 Millionen DM nicht überschreiten (§ 7 Abs. 1 Satz 2 KlärEV). 103

(4) Die nichtsteuerliche Belastung von Angehörigen einer Gruppe setzt weiterhin voraus, dass zwischen den von der Sonderabgabe bewirkten Belastungen und den mit ihr finanzierten Begünstigungen eine sachgerechte Verknüpfung besteht. Diese Verknüpfung wird hergestellt, wenn das Abgabenaufkommen überwiegend im Interesse der Abgabepflichtigen verwendet wird (vgl. BVerfGE 55, 274 <302>; 67, 256 <276 f.>; 82, 159 <180>; 93, 319 <344>). 104

Die generelle Verbesserung der Bedingungen für eine landbauliche Verwertung des Klärschlammes ist insoweit ausreichend. Der Klärschlamm-Entschädigungsfonds verbessert die Rahmenbedingungen der Klärschlammverwertung und dient damit der Aufrechterhaltung eines für die Klärschlammhersteller rechtlich vorgegebenen und wirtschaftlich sinnvollen Entsorgungswegs. 105

Das Beitragsaufkommen für den Klärschlamm-Entschädigungsfonds fließt zwar nicht an die Gruppe der Abgabenschuldner zurück. Unmittelbar finanziell begünstigt ist von den Schadensersatzleistungen des Klärschlamm-Entschädigungsfonds insbesondere die Landwirtschaft. Eine mittelbare Verwendung des Abgabenaufkommens im Interesse der Abgabepflichtigen ist aber grundsätzlich ausreichend (vgl. BVerfGE 55, 274 <316>). Die Gruppennützigkeit der Aufkommensverwendung ergibt sich auch daraus, dass der Fonds die Abgabepflichtigen als potentielle Schadensverursacher von individuellen Ersatzpflichten entlastet. Insofern kann von einer versicherungsnahen Lösung gesprochen werden. 106

Soweit die Landwirte für das Aufbringen von Klärschlamm bezahlt werden, steht dies der gruppennützigen Verwendung des Beitragsaufkommens nicht entgegen, weil dieser Umstand nicht mit der abgabenfinanzierten Haftung des Klärschlamm-Entschädigungsfonds zusammenhängt. Ob die Landwirte für das Aufbringen Geld erhalten, ist nicht gesetzlich vorgegeben, sondern eine Frage der Marktmacht der Beteiligten. 107

(5) Die verfassungsrechtliche Pflicht des Gesetzgebers, in angemessenen Zeitabständen zu überprüfen, ob seine Entscheidung für die Einrichtung eines abgabenfinanzierten Klärschlamm-Entschädigungsfonds wegen veränderter Umstände zu ändern oder aufzuheben ist (vgl. BVerfGE 55, 274 <308>; 82, 159 <181>), ist nicht verletzt. Die Angemessenheit der Zeitabstände, innerhalb deren der Gesetzgeber die Fortdauer der sachlichen Rechtfertigung einer nichtsteuerlichen Sonderabgabe zu überprüfen hat, lässt sich nicht generell und abstrakt, sondern nur nach den besonderen Umständen der konkreten Sonderabgabe und den ihr zugrunde liegenden Verhältnissen festlegen. 108

Bei den Beiträgen zur Finanzierung eines Klärschlamm-Entschädigungsfonds ist eine rasche Änderung der tatsächlichen Situation bei der landbaulichen Klärschlammverwertung nicht zu erwarten. Die Verwertung von Klärschlamm durch seinen Einsatz als Sekundärrohstoffdünger ist seit Jahrzehnten üblich. Veränderte Umstände, in deren Folge die Beiträge zum Klärschlamm-Entschädigungsfonds wegen des Wegfalls des Finanzierungszwecks verfassungswidrig geworden sein könnten, sind im Verfassungsbeschwerde-Verfahren nicht vorgetragen worden und auch nicht ersichtlich. 109

(6) Die vom Bundesverfassungsgericht zur Zulässigkeit von Sonderabgaben geforderten und nach dem 31. Dezember 2003 zu erfüllenden haushaltsrechtlichen Informationspflichten (vgl. BVerfGE 108, 186 <218>) gelten auch für die in ein Sondervermögen fließenden Beiträge zum Klärschlamm-Entschädigungsfonds. Sonderabgaben sind entsprechend den einfachgesetzlich vorhandenen Modellen haushaltsrechtlicher Berichtspflichten in einer dem Haushaltsplan beigefügten Anlage zu dokumentieren. In dieser sind - unabhängig von der haushaltsrechtlichen Behandlung im Übrigen - alle nichtsteuerlichen Abgaben aufzunehmen, die weder Gebühr noch Beitrag sind und bei denen mangels sonstiger spezieller Sach- und 110

Zweckzusammenhänge eine Konkurrenz zur Steuer nicht von vornherein ausgeschlossen ist. Dem wird der Gesetzgeber Rechnung zu tragen haben.

3. Die Einrichtung des Klärschlamm-Entschädigungsfonds verletzt nicht die Grundrechte aus Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG. 111

a) Abgaben sind an Art. 12 Abs. 1 GG zu messen, wenn sie in engem Zusammenhang zur Ausübung eines Berufes stehen und objektiv eine berufsregelnde Tendenz erkennen lassen. Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG kann grundsätzlich auch dann berührt sein, wenn eine Abgabe nicht unmittelbar auf die Berufsfreiheit abzielt, sondern nur in ihrer tatsächlichen Auswirkung geeignet ist, diese zu beeinträchtigen (vgl. BVerfGE 81, 108 <121 f.>). Die betroffenen den Klärschlamm Abgebenden werden durch die Abgabepflicht in ihrer beruflichen Tätigkeit nicht nennenswert behindert. Die Abgabe ist weder geeignet noch dazu bestimmt, auf die Berufsausübung Einfluss zu nehmen. Sie soll weder nach der Intention des Gesetzgebers den Entschluss zur Wahl oder zur Art der Ausübung einer solchen Tätigkeit motivierend steuern noch hat sie objektiv - schon wegen ihrer geringen Höhe - eine solche berufsregelnde Wirkung. 112

b) Die Einrichtung des Klärschlamm-Entschädigungsfonds verletzt nicht die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) gerade in ihrer Ausprägung als persönliche Entfaltung im vermögensrechtlichen Bereich (Art. 14 GG). Die Verteilung der Kosten und Risiken der landbaulichen Klärschlammverwertung genügt dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. 113

aa) Mit der Förderung der landbaulichen Klärschlammverwertung verfolgt der Gesetzgeber ein zulässiges Ziel. Die fondsgebundene Haftungsregelung des § 9 Abs. 1 Satz 2 DMG steht nicht isoliert neben der Abgabepflicht aus § 9 Abs. 2 DMG. Die Haftung des Fonds ist Anlass und rechtfertigender Grund der Beitragspflicht der Klärschlammabgeber zu seiner Finanzierung. Die individuelle Finanzierungslast der Klärschlammabgeber ist mit ihrer kollektiven Haftung rechtlich verknüpft. Die Beiträge der Klärschlammabgeber schaffen erst die finanzielle Grundlage für die fondsgebundene Haftung, mit der das gesetzliche Regelungsziel einer Förderung der landbaulichen Klärschlammverwertung erreicht werden soll. 114

bb) Die Einrichtung eines abgabenfinanzierten Klärschlamm-Entschädigungsfonds ist zur Förderung der landbaulichen Klärschlammverwertung geeignet. Bei der Feststellung der Eignung ist ein weiter prognostischer Spielraum des Gesetzgebers zu beachten. Ihm obliegt die Einschätzung der Lage und der zukünftigen Entwicklung sowie der Zwecktauglichkeit des Mittels (vgl. BVerfGE 30, 250 <262 f.>; 50, 57 <102>; 105, 17 <34>). 115

Die Einschätzung des Gesetzgebers, die Verwertung von Klärschlamm als Sekundärrohstoffdünger könne angesichts von Vorbehalten der Landwirtschaft durch einen verbesserten Haftungsrahmen gefördert werden, ist nach diesem Maßstab nicht zu beanstanden. 116

cc) Ein gleich wirksames und die Allgemeinheit sowie Dritte weniger belastendes 117

Mittel zur Erreichung des verfolgten Zwecks ist nicht ersichtlich. Das Ordnungsrecht bietet keine mildere Alternative zu der vom Gesetzgeber gewählten Variante der Abgabepflicht für einen Entschädigungsfonds. Ein Zwang zur Düngung mit Klärschlamm wäre im Vergleich zu der limitierten Geldleistungspflicht der den Klärschlamm Abgebenden der schwerer wiegende Eingriff.

Eine Haftungsregelung war bereits der zentrale Gegenstand des freiwilligen Klärschlammfonds. Diese ist aber nach der verfassungsrechtlich nicht zu beanstandenden gesetzgeberischen Konzeption kein gleich wirksames milderes Mittel. Der Gesetzgeber wollte, dass den durch die landbauliche Klärschlammverwertung Geschädigten ein gesetzlicher, notfalls gerichtlich durchsetzbarer Schadensersatzanspruch zusteht, weil nur dies die Gewähr für die bezweckte Förderung der Klärschlammdüngung biete. Diese Voraussetzung erfüllt der freiwillige Klärschlammfonds nicht. 118

dd) Die Einrichtung eines abgabenfinanzierten Klärschlamm-Entschädigungsfonds verstößt auch nicht gegen das Übermaßverbot (Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne). Die Abgabenbelastung der Klärschlammhersteller ist im Verhältnis zum verfolgten gesetzlichen Interesse nicht unangemessen. Sie dient dem Umweltschutzgedanken des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes, ohne die Klärschlammhersteller unzumutbar zu belasten. Die zugrunde liegende Konzeption für die Klärschlamm Entsorgung unterliegt keiner Bewertung durch das Bundesverfassungsgericht; sie ist jedenfalls verfassungsrechtlich vertretbar. 119

Eine besondere Dringlichkeit für die Sicherung der Klärschlammverwertung ergab sich aus der Notwendigkeit, einen Entsorgungsnotstand im Bereich der Klärschlamm Entsorgung zu verhindern (vgl. Landsberg, Die Haftung bei der Klärschlamm aufbringung, Stadt und Gemeinde 1993, S. 167). Auch wenn die akute Dringlichkeit dieses Gesichtspunkts Schwankungen unterworfen ist, bleibt er grundsätzlich relevant. 120

Die Beitragspflichtigen werden nur maßvoll belastet. Neben den Regelungen, die eine Über- und Unterausstattung des Fonds verhindern und die Nachschusspflicht durch einen Maximalbetrag begrenzen (§ 6 und § 7 KlärEV), sorgt auch der Entschädigungshöchstbetrag von fünf Millionen DM (§ 11 KlärEV) für eine Limitierung der Haftungs- und damit der Beitragsrisiken. Daneben bieten die Zusammensetzung des Beirats und die Auswahl seiner Mitglieder die Gewähr für eine sachliche und verantwortungsvolle Entschädigungspraxis des Fonds. Die widerstreitenden Interessen sind im Beirat in einem ausgewogenen Verhältnis vertreten. 121

Der Beirat, der die Bundesanstalt bei der Erfüllung der Aufgaben des Klärschlamm-Entschädigungsfonds berät und Anträgen auf Entschädigung zustimmen muss, besteht aus zwölf Mitgliedern (§ 2 Abs. 3 KlärEV). Von staatlicher Seite entsenden das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und die Länder je einen Vertreter. Die den Klärschlamm Abgebenden sind ebenso wie der landwirtschaftliche Berufsstand mit je drei Mitgliedern im Beirat vertreten, den drei neutrale Sachverständige 122

vervollständigen. Da sowohl die Klärschlammabgeber als auch die Landwirtschaft mit je drei Vertretern im Beirat vertreten sind und die übrigen Mitglieder nicht den Verdacht der Parteilichkeit nahe legen, ist die Behauptung der Verfassungsbeschwerde, die Zusammensetzung des Beirats werde zu einer extensiven Entschädigungspraxis zugunsten der Landwirtschaft führen, nicht durch konkrete Anhaltspunkte belegt. Durch die neutralen Sachverständigen ist auch gewährleistet, dass das Gremium mit ausreichend Sachverstand ausgestattet ist, um die Entschädigungsanträge in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht sachgerecht zu beurteilen.

ee) Die Regelungen über die Verwendung des Abgabenaufkommens genügen den rechtsstaatlichen Anforderungen an die Normenklarheit und den Vertrauensschutz. 123

(1) Die Haftungsregelung in § 9 Abs. 1 Satz 2 DMG ist hinreichend bestimmt. 124

Das aus dem Rechtsstaatsgebot folgende Bestimmtheitsgebot verlangt vom Gesetzgeber, Rechtsvorschriften so genau zu fassen, wie dies nach der Eigenart der zu ordnenden Lebenssachverhalte mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist (vgl. BVerfGE 87, 234 <263>; 93, 213 <238>). Haftungsregelungen genügen dem Bestimmtheitsgebot, wenn der Gesetzgeber die wesentlichen Bestimmungen über Entstehen und Umfang des Schadensersatzes mit hinreichender Genauigkeit trifft. Er braucht nicht jede einzelne Frage zu entscheiden und ist hierzu angesichts der Vielgestaltigkeit der zu erfassenden Vorgänge oft nicht in der Lage. Vielmehr ist es Sache der Behörden und Gerichte, die bei der Gesetzesanwendung mangels ausdrücklicher Regelungen auftauchenden Zweifelsfragen mit Hilfe der anerkannten Auslegungsmethoden zu beantworten. Auslegungsbedürftigkeit macht eine Norm nicht unbestimmt (vgl. BVerfGE 21, 209 <215>; 79, 106 <120>; 89, 69 <84 f.>). 125

Der Schadensersatztatbestand des § 9 Abs. 1 Satz 2 DMG ist in sachlicher und zeitlicher Hinsicht nicht unbestimmt. Es verstößt nicht gegen das Bestimmtheitsgebot, dass der Kreis der Schadensersatzberechtigten nicht näher umschrieben ist. Schadensersatzberechtigt ist der durch die landbauliche Klärschlammverwertung Geschädigte, der damit hinreichend klar gekennzeichnet ist. Gerade im Umwelthaftungsrecht liegt es in der Natur der Sache, dass eine Schadensursache bei einer Vielzahl von Personen zu Schäden führen kann. Die Formulierung, der Entschädigungsfonds ersetze die durch die landbauliche Verwertung von Klärschlamm entstehenden Schäden, begrenzt den Schadensersatztatbestand auf Ereignisse, die kausal auf die landbauliche Klärschlammverwertung zurückzuführen sind. Art und Umfang des bei Verwirklichung des Haftungstatbestandes zu leistenden Schadensersatzes werden vom Gesetz näher gekennzeichnet. Neben unmittelbaren Schäden an Personen und Sachen sind die sich hieraus ergebenden Folgeschäden zu ersetzen. Besondere Probleme wie das des richtigen Umgangs mit dem - unwahrscheinlichen - Fall eines Hinauswachsens der Summe der Entschädigungsansprüche über die Summe der verfügbaren Fondsmittel lassen sich mit den üblichen Mitteln juristischer Auslegung lösen. 126

In zeitlicher Hinsicht ist nach der gesetzlichen Regelung des § 9 Abs. 1 Satz 2 DMG 127

wie auch nach dem Zweck der angegriffenen Regelungen, anstelle des früheren freiwilligen Haftungsregimes ein neues, gesetzliches zu begründen, davon auszugehen, dass der Klärschlamm-Entschädigungsfonds nur für Schäden aus einem Aufbringen von Klärschlamm nach dem 1. Januar 1999 haftet. Für die Richtigkeit der gegenteiligen Auslegung spricht nicht, dass die Beschwerdeführerinnen hieraus verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Haftungsregelung des § 9 Abs. 1 Satz 2 DMG ableiten. Damit besteht keine verfassungsrechtlich bedenkliche Ungenauigkeit im zeitlichen Haftungsumfang. Die Anwendung des § 9 Abs. 1 Satz 2 DMG kann allenfalls Beweisfragen aufwerfen. Der Gesetzgeber hat insofern zu Recht auf die allgemeinen Grundsätze der schadensrechtlichen Beweislastverteilung hingewiesen (vgl. BTDrucks 13/9977, S. 12).

Soweit die Verfassungsbeschwerde rügt, es fehle an einer gesetzlichen Normierung, wie verschiedene Verursachungsbeiträge zu gewichten seien, greift dieser Vorwurf nicht durch. Feststellung und Gewichtung von Verursachungsbeiträgen sind wegen der Vielgestaltigkeit der in Betracht kommenden Konstellationen einer generellen Regelung in Gesetzesform kaum zugänglich. 128

(2) Die Einrichtung des Klärschlamm-Entschädigungsfonds verletzt den rechtsstaatlichen Grundsatz des Vertrauensschutzes nicht. § 9 DMG und die ihn ausfüllende Klärschlamm-Entschädigungsfondsverordnung sind keine rückwirkenden Normen. Sie erstrecken weder ihre Rechtsfolgen noch ihren sachlichen Anwendungsbereich auf Rechtsgeschäfte oder Lebenssachverhalte, die vor ihrem Inkrafttreten am 1. Januar 1999 liegen. Der gesetzliche Fonds wirkt auch auf den Bestand der den freiwilligen Klärschlammfonds begründenden privatrechtlichen Verträge nicht ein; sie bleiben unberührt. Dass der freiwillige Fonds als mittelbare Folge des gesetzlichen Fonds für die Zukunft seine ursprüngliche Bedeutung verlieren wird, hat der Gesetzgeber gesehen. Es verletzt kein verfassungsrechtlich geschütztes Vertrauen, dass er sich gleichwohl entschieden hat, einen gesetzlichen Fonds zu installieren. Der freiwillig begründete Klärschlammfonds hat keinen Vertrauenstatbestand geschaffen, der der Einrichtung eines öffentlich-rechtlich organisierten Fonds entgegensteht. Die Gründung des freiwilligen Klärschlammfonds beruhte auf privatautonomer Grundlage und nicht auf speziellen Rechtsvorschriften, auf deren Fortbestand die Vertragsbeteiligten vertraut haben. 129

4. Die Erhebung und Ausgestaltung der Beiträge zum Klärschlamm-Entschädigungsfonds verstoßen schließlich nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Der Gleichheitssatz verbietet, wesentlich Gleiches ungleich, und gebietet, wesentlich Ungleiches entsprechend seiner Eigenart ungleich zu behandeln. Dabei liegt es grundsätzlich in der Zuständigkeit des Gesetzgebers, diejenigen Sachverhalte auszuwählen, an die er dieselbe Rechtsfolge knüpft, die er also im Rechtssinne als gleich ansehen will. Der Gesetzgeber muss seine Auswahl allerdings sachgerecht treffen (vgl. BVerfGE 93, 319 <348>; 105, 73 <110>). 130

Die Erhebung der Beiträge zum Klärschlamm-Entschädigungsfonds verletzt nicht 131

die Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen; die Heranziehung der Klärschlammabgeber ist wegen der spezifischen Sachnähe zu der finanzierten Aufgabe gerechtfertigt. Auch die gesetzliche Auswahl und Abgrenzung der Schuldner der Beiträge verstößt nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Die Abgabepflicht knüpft an eine bestimmte Handlung an, die nur Klärschlammhersteller ausführen, die wiederum durch das gemeinsame Interesse an einer möglichst hohen landbaulichen Verwertungsquote der anfallenden Klärschlämme verbunden sind.

Die Abgabepflicht der Klärschlammabgeber führt auch nicht zu einer ungerechtfertigten Ungleichbehandlung gegenüber anderen Personengruppen. Als andere Personengruppe kommen hier vor allem die Landwirte in Betracht. Dass diese durch die vorgesehene Haftungsregelung begünstigt, die den Klärschlamm Abgebenden dagegen durch die Abgabe belastet werden, obwohl im Falle eines durch das Aufbringen von Klärschlamm verursachten Schadens beide dazu ursächlich beigetragen haben, rechtfertigt sich, wie oben im Einzelnen dargelegt, aus dem mit milderer Mitteln nicht erreichbaren Förderungsziel der angegriffenen Regelungen und stellt daher auch keine sachwidrige Differenzierung dar. 132

## II.

Die Verfassungsbeschwerden nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG, § 91 BVerfGG sind unbegründet. § 9 DMG und die Klärschlamm-Entschädigungsfondsverordnung verletzen die Beschwerdeführerinnen zu 3. bis 6. nicht in ihrem Selbstverwaltungsrecht aus Art. 28 Abs. 2 GG. 133

1. a) Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG gewährleistet den Gemeinden das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Die Gewährleistung kommunaler Selbstverwaltung sichert ihnen einen grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft umfassenden Aufgabenbereich sowie die Befugnis zu eigenverantwortlicher Führung der Geschäfte in diesem Bereich zu (vgl. BVerfGE 21, 117 <128 f.>; 23, 353 <365>; 26, 228 <237 f.>; 50, 195 <201>; 56, 298 <312>; 59, 216 <226>; 79, 127 <143>; 83, 363 <382>; 91, 228 <236>). Der Aufgabenkreis und die den Gemeinden zur Hand stehenden Organisationsbefugnisse werden durch die Vorgaben des Gesetzgebers bestimmt. Er darf die Institution gemeindlicher Selbstverwaltung regeln, hat hierbei aber den Vorrang gemeindlicher Aufgabenerfüllung zu berücksichtigen, den Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG für die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft den Gemeinden gegenüber der Kreisebene und den höheren staatlichen Verwaltungseinheiten einräumt. Der Gesetzgeber ist dagegen in seiner Zuordnung frei, wenn die Aufgabe keinen oder keinen relevanten örtlichen Charakter besitzt; sie fällt dann aus dem Gewährleistungsbereich des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG heraus (vgl. BVerfGE 79, 127 <152>). 134

b) Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sind diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben (vgl. BVerfGE 8, 122 <134>; 50, 195 <201>; 52, 95 <120>), die also 135



den Gemeindevohnern als solchen gemeinsam sind; auf die Verwaltungskraft der Gemeinde kommt es hierfür grundsätzlich nicht an (vgl. BVerfGE 79, 127 <151 f.>).

c) Dem Gesetzgeber steht keine ungebundene Gestaltungsfreiheit für die Bestimmung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu. Ansonsten stünde es in seinem Ermessen, wie eng oder weit er den Gewährleistungsbereich des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG zieht. Bei der Prüfung, ob und inwieweit sich eine Aufgabe als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft darstellt, steht dem Gesetzgeber aber ein Einschätzungsspielraum zu. Dabei hat er zu berücksichtigen, dass die gemeindliche Selbstverwaltung so auszugestalten ist, dass sie dem Bürger eine möglichst effektive Beteiligung an den Entscheidungen ermöglicht, die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft betreffen (vgl. BVerfGE 79, 127 <150>; 91, 228 <238>; 107, 1 <12>). Verwaltungsaufgaben in diesem Bereich sind grundsätzlich bei den Gemeinden und nicht auf einer höheren Ebene anzusiedeln. Richtschnur der inhaltlichen Ausgestaltung ist andererseits das Erfordernis einer ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung (vgl. BVerfGE 79, 127 <153>). Die Gemeinden sind Teil der staatlichen Verwaltungsgliederung und dem Gemeinwohl verpflichtet. Unbedingten Vorrang vor den Interessen des Gesamtstaates kann das Interesse an einer möglichst weit gehenden Betroffenenpartizipation nicht beanspruchen.

136

Die örtlichen Bezüge einer Aufgabe und deren Gewicht lassen sich nicht an scharf konturierten Merkmalen messen. Die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft bilden keinen ein für alle Mal feststehenden Aufgabenkreis. Sie können auch nicht für alle Gemeinden etwa unabhängig von ihrer Einwohnerzahl, Ausdehnung und Struktur gleich sein (vgl. BVerfGE 79, 127 <153 f.>). Eine Aufgabe muss sich nicht hinsichtlich aller ihrer Teilaspekte als eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft darstellen. Sie kann vielmehr auch nur teilweise als örtlich anzusehen sein, im Übrigen aber als überörtlich erscheinen. Insoweit darf der Gesetzgeber typisieren. Das Bundesverfassungsgericht prüft, ob die gesetzgeberische Einschätzung von Maß und Gewicht der örtlichen Bezüge einer Aufgabe in Ansehung des unbestimmten Verfassungsbegriffs "Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft" vertretbar ist (vgl. BVerfGE 79, 127 <154>). Die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers ist dabei umso enger und die gerichtliche Kontrolle umso intensiver, je mehr als Folge der gesetzlichen Regelung die Selbstverwaltung der Gemeinden an Substanz verliert.

137

2. Die Verwertung des in der Gemeinde anfallenden Klärschlammes ist eine Aufgabe mit örtlichen Bezügen. Die Aufgabe der Abwasserbeseitigung, deren Zuordnung nach § 18a Abs. 2 und 2a WHG durch Landesrecht zu regeln ist, liegt regelmäßig bei den Gemeinden. Der hierbei entstehende Klärschlamm ist nach Maßgabe des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes von den Gemeinden zu entsorgen (vgl. §§ 5 Abs. 2, 8 KrW-/AbfG). Die Abfallentsorgung zählt grundsätzlich zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft (vgl. BVerfGE 38, 258 <270 f.>; 79, 127 <156 f.>).

138

Die haftungsrechtliche Absicherung dieses Entsorgungswegs durch die Einrichtung eines Klärschlamm-Entschädigungsfonds gemäß § 9 DMG knüpft an die Abfallver-

139

wertung an. Die haftungsrechtliche Absicherung der landbaulichen Klärschlammverwertung weist daher Bezüge zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft auf. Sie entspricht dem Interesse der Gemeindeglieder an einer möglichst kostengünstigen Klärschlammabfuhr, die eng mit der Abwasserbeseitigung verzahnt ist. Trotz der Anknüpfung der Beitrags- und Haftungspflichten an die Erfüllung einer Aufgabe mit örtlichen Bezügen bleiben indes die eigentlichen auf die Abwasserbeseitigung und Abfallentsorgung gerichteten Tätigkeiten der Gemeinden unberührt.

Indem der Gesetzgeber den überwiegend von Gemeinden getragenen freiwilligen Klärschlammfonds durch den Klärschlamm-Entschädigungsfonds in staatlicher Regie faktisch seiner Funktion beraubt hat, berührt er zwar möglicherweise Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft und würde dann in das Recht der Gemeinden eingreifen, diese Angelegenheiten eigenverantwortlich zu regeln. Ein solcher Eingriff hielte sich jedoch im Rahmen der Einwirkungsbefugnisse, die dem Gesetzgeber mit dem Gesetzesvorbehalt des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG eingeräumt sind. Er berührte den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung nicht und wäre gerechtfertigt aus den Gründen, die die angegriffenen Regelungen, soweit sie in Grundrechte Privater eingreifen, auch unter diesem Gesichtspunkt legitimieren (vgl. C.I.3.).

140

Hassemer	Jentsch	Broß
Osterloh	Di Fabio	Mellinghoff
Lübbe-Wolff		Gerhardt

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 18. Mai 2004 -  
2 BvR 2374/99**

**Zitiervorschlag** BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 18. Mai 2004 - 2 BvR 2374/  
99 - Rn. (1 - 140), [http://www.bverfg.de/e/rs20040518\\_2bvr237499.html](http://www.bverfg.de/e/rs20040518_2bvr237499.html)

**ECLI** ECLI:DE:BVerfG:2004:rs20040518.2bvr237499