



---

**Fachbereiche EU 6, WD 3 und WD 4**

---

**Die erweiterte Herstellerverantwortung nach der Kommunalabwasser-  
richtlinie**

Verfassungsrechtliche und finanzverfassungsrechtliche Vorgaben für  
die Richtlinienumsetzung

---

**Die erweiterte Herstellerverantwortung nach der Kommunalabwasserrichtlinie**

Verfassungsrechtliche und finanzverfassungsrechtliche Vorgaben für die Richtlinienumsetzung

Aktenzeichen: EU 6 - 3000 - 067/26; WD 3 - 3000 - 057/26; WD 4 - 3000 - 037/26  
Abschluss der Arbeit: 22. Mai 2026 (zugleich letzter Abruf)  
Fachbereich: EU 6: Europa- und Völkerrecht, Auswärtiges und Sicherheit  
WD 3: Verfassung und Verwaltung  
WD 4: Haushalt und Finanzen

---

Die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste und des Fachbereichs EU 6 geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Unionsrechtlicher Kontext (EU 6)</b>	<b>4</b>
2.1.	Neufassung der KARL	4
2.2.	Funktionsweise der EHV	5
2.2.1.	Adressatenkreis	5
2.2.2.	Kostenverteilung	6
2.2.3.	Ausnahmen	7
2.3.	Befassung der Unionsorgane und -gerichte	7
<b>3.</b>	<b>Verfassungsrechtliche Aspekte (WD 3)</b>	<b>8</b>
3.1.	Gesetzgebungskompetenz	9
3.2.	Anwendbarkeit des deutschen Verfassungsrechts	10
<b>4.</b>	<b>Umsetzung der erweiterten Herstellerverantwortung im Wege einer Abgabe – finanzverfassungsrechtliche Aspekte (WD 4)</b>	<b>11</b>
4.1.	Notwendigkeit der Klassifizierung von Abgaben	11
4.2.	Keine Umsetzung als Steuer	12
4.3.	Keine Umsetzung als Vorzugslast (Gebühr und Beitrag)	13
4.4.	Mögliche Umsetzung als Sonderabgabe	14
4.4.1.	Begriff der Sonderabgabe im engeren Sinne (mit Finanzierungsfunktion)	14
4.4.2.	Exkurs: Systematisierung der Sonderabgaben	15
4.4.3.	Kriterien für das Vorliegen einer Sonderabgabe	15
4.4.4.	Verfassungsrechtliche Anforderungen an Sonderabgaben	16
4.4.4.1.	Besonderer Sachzweck (Finanzierungszweck)	17
4.4.4.2.	Gruppenhomogenität	17
4.4.4.3.	Finanzierungsverantwortung / Gruppenverantwortung	18
4.4.4.4.	Gruppennützige Verwendung	19
4.5.	Ertragskompetenz bei Sonderabgaben / Konnexitätsprinzip (Art. 104a Abs. 1 GG)	20
4.5.1.	Konnexitätsprinzip, Ausnahmen und Rechtsfolgen	20
4.5.2.	Exkurs: Einwegkunststoffabgabe	21
4.5.3.	Zu tragende Ausgaben im Sinne des Art. 104a Abs. 1 GG	22
4.5.4.	Ertragskompetenz bei Sonderabgaben	22
4.6.	Zusammenfassung	24

## 1. Einleitung

Die Fachbereiche EU 6, WD 3 und WD 4 wurden mit der Prüfung beauftragt, welche finanzverfassungsrechtlichen Grundsätze und grundgesetzlichen Grenzen bei der Umsetzung der in der **Kommunalabwasserrichtlinie** (KARL<sup>1</sup>) vorgesehenen **erweiterten Herstellerverantwortung** (EHV) zu berücksichtigen sind.

Die vorliegende Arbeit erläutert zunächst das unionsrechtliche Konzept der EHV im Kontext der neu gefassten KARL (Ziff. 2.). Sodann werden verfassungs- (Ziff. 3.) und finanzverfassungsrechtliche (Ziff. 4.) Aspekte dargestellt, die bei der Richtlinienumsetzung von Bedeutung sind.

## 2. Unionsrechtlicher Kontext (EU 6)

### 2.1. Neufassung der KARL

Die Neufassung der KARL ersetzt die bisherige Richtlinie 91/271/EWG aus dem Jahr 1991. Sie ist am 1. Januar 2025 in Kraft getreten und muss bis zum 31. Juli 2027 durch die Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt werden. Die Richtlinie macht Vorgaben für das Sammeln, Behandeln und Einleiten von kommunalem Abwasser.<sup>2</sup> Ziel der überarbeiteten Richtlinie ist es, Umwelt und Gesundheit noch besser vor der Verschmutzung durch Abwasser zu schützen und gleichzeitig Treibhausgasemissionen zu reduzieren, die Energiebilanz der Abwasserentsorgung zu verbessern und den Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft zu fördern (vgl. Art. 1 KARL).

Der Prozess der Abwasserreinigung gliedert sich in vier **Behandlungsstufen**, die in Art. 2 UAbs. 1 Nr. 11 - 14 KARL erläutert werden und den spezifischen Vorschriften der Art. 6 ff. KARL unterliegen:

- Die **Erstbehandlung** umfasst die Behandlung des kommunalen Abwassers durch ein physikalisches und/oder chemisches Verfahren, bei dem sich die abfiltrierbaren Stoffe absetzen, oder andere Verfahren, so dass – bezogen auf den Zulauf – der biochemische Sauerstoffbedarf in 5 Tagen (BSB<sub>5</sub>) um mindestens 20 % und die abfiltrierbaren Stoffe um mindestens 50 % verringert werden (Art. 2 Nr. 11 KARL).
- Die **Zweitbehandlung** meint die Behandlung von kommunalem Abwasser durch eine biologische Stufe mit einem Nachklärbecken oder ein anderes Verfahren, mit dem der Anteil an organisch-biologisch abbaubarem Material im kommunalen Abwasser verringert wird (Art. 2 Nr. 12, 6 KARL).

---

<sup>1</sup> Richtlinie (EU) 2024/3019 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 27. November 2024 über die Behandlung von kommunalem Abwasser, ABl. L 2024/3019, S. 1 ([konsolidierte Fassung v. 12. Dezember 2024](#)).

<sup>2</sup> **Kommunales Abwasser** bezeichnet gemäß Art. 2 Nr. 1 KARL Folgendes: a) häusliches Abwasser; b) ein Gemisch aus häuslichem und nicht häuslichem Abwasser; c) ein Gemisch aus häuslichem Abwasser und Siedlungsabflüssen; d) ein Gemisch aus häuslichem Abwasser, nicht häuslichem Abwasser und Siedlungsabflüssen.

- Die **Drittbehandlung** stellt die Behandlung von kommunalem Abwasser durch ein Verfahren dar, mit dem der Stickstoff- oder Phosphoranteil, oder beide, im kommunalen Abwasser verringert werden (Art. 2 Nr. 13, 7 KARL).
- Die **Viertbehandlung** bezeichnet die Behandlung von kommunalem Abwasser durch ein Verfahren, mit dem ein breites Spektrum an Mikroschadstoffen im kommunalen Abwasser verringert wird (Art. 2 Nr. 14, 8 KARL). Diese zusätzliche Reinigungsstufe wurde mit der Reform der KARL **neu eingeführt**, um die Belastung des Abwassers mit Mikroschadstoffen zu verringern.

## 2.2. Funktionsweise der EHV

Zur (teilweisen) Finanzierung der Viertbehandlung wurde mit der Neufassung der KARL die **erweiterte Herstellerverantwortung** (EHV) eingeführt.<sup>3</sup>

Grundlage hierfür ist das in Art. 191 Abs. 2 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) verankerte **Verursacherprinzip**, wonach Hersteller bestimmter Produkte an den Kosten der Beseitigung von Umweltbelastungen beteiligt werden sollen. Die EHV ist in Art. 9 KARL geregelt und verpflichtet die Hersteller bestimmter Produkte dazu, sich an der Finanzierung kommunaler Abwasserinfrastruktur zu beteiligen, soweit ihre Produkte nach Gebrauch Mikroverunreinigungen im Abwasser verursachen, deren Entfernung eine zusätzliche Viertbehandlung erforderlich macht. Nach Art. 9 Abs. 1 KARL sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, **bis zum 31. Dezember 2028** Maßnahmen zur Umsetzung der EHV zu treffen.

Ziel der Regelungen ist die Verringerung von Mikroschadstoffen in Gewässern sowie die konsequente Umsetzung des Verursacherprinzips im Umweltrecht. Dadurch soll vermieden werden, dass die Kosten der Nachrüstung kommunaler Kläranlagen überwiegend von der Allgemeinheit getragen werden. Zudem sollen die Vorgaben Anreize für Forschung und Entwicklung umweltverträglicherer Stoffe und Produkte schaffen.<sup>4</sup>

### 2.2.1. Adressatenkreis

Die EHV bezieht sich gemäß Art. 9 Abs. 1 KARL auf „Hersteller, die eines der in Anhang III aufgeführten Produkte in Verkehr bringen“.

Der Begriff der **Hersteller** umfasst gemäß Art. 2 Nr. 19 KARL grundsätzlich jeden „Erzeuger, Einführer oder Händler, der gewerbsmäßig Produkte in einem Mitgliedstaat in Verkehr bringt“. Erfasst sind demnach insbesondere auch Unternehmen mit Sitz außerhalb der EU.

---

<sup>3</sup> Die EHV ist bereits in Art. 8 der Abfallrahmenrichtlinie normiert und wird nunmehr auch auf das Abwasserrecht ausgedehnt.

<sup>4</sup> ErwG 20 der KARL.

---

Anhang III der KARL listet die **Produktkategorien** auf, welche der EHV unterfallen. Dies sind zum einen Humanarzneimittel, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2001/83/EG<sup>5</sup> fallen; zum anderen kosmetische Mittel, die dem Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 1223/2009<sup>6</sup> unterfallen.

#### 2.2.2. Kostenverteilung

Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 KARL regelt die Kernpflichten der Hersteller. Nach Buchst. a tragen diese **mindestens 80 % der Gesamtkosten der Viertbehandlung** einschließlich der Investitionen und Betriebskosten für die Viertbehandlung zur Entfernung von Mikroschadstoffen, die sich aufgrund der von ihnen in Verkehr gebrachten Produkte und den Rückständen dieser Produkte im kommunalen Abwasser befinden, und für die Überwachung von Mikroschadstoffen. Gemäß Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 Buchst. b KARL haben die Hersteller außerdem die Kosten für die Erhebung und Überprüfung von Daten über in Verkehr gebrachte Produkte und gemäß Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 Buchst. c KARL sonstige Kosten zu tragen, die im Rahmen der Wahrnehmung ihrer erweiterten Herstellerverantwortung anfallen.

Hinsichtlich der konkreten **mitgliedstaatlichen Festlegung** der EHV heißt es in ErwG 21: „Die Mitgliedstaaten sollten [...] die möglichen Auswirkungen der Anwendung der Anforderungen der erweiterten Herstellerverantwortung auf die Zugänglichkeit, Verfügbarkeit und Erschwinglichkeit von in der Union in Verkehr gebrachten Produkten auf nationaler Ebene, insbesondere von Arzneimitteln, sowie die möglichen Auswirkungen der Anwendung dieser Anforderung auf die Wettbewerbsbedingungen berücksichtigen. Die Mitgliedstaaten können Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass ausreichende Mittel zur Verfügung stehen, unter anderem durch die Finanzierung eines Teils der Kosten für die Viertbehandlung. Da sich die Mitgliedstaaten für unterschiedliche Umsetzungskonzepte entscheiden könnten, sollte auf das Funktionieren des Binnenmarkts geachtet werden.“

Nach Art. 9 Abs. 3 UAbs. 1 KARL sollen die Hersteller ihre EHV über eine eigens einzurichtende **Organisation für Herstellerverantwortung**<sup>7</sup> erfüllen, welche den Gesamtbeitrag **kollektiv** erbringt. Hierfür haben die Hersteller gemäß Art. 9 Abs. 3 UAbs. 2 Buchst. b KARL finanzielle Beiträge an die Organisation zu leisten. Die Mindestanforderungen einschließlich Anerkennung und Überwachung der Organisationen sind in Art. 10 KARL geregelt.

Die **individuelle Kostentragungspflicht** jedes Herstellers bemisst sich gemäß Art. 9 Abs. 3 UAbs. 2 Buchst. c KARL nach der **Menge** der in den in Verkehr gebrachten Produkten enthaltenen Stoffe und ihrer **Gefährlichkeit**. Korrespondierend sind die Hersteller gemäß Art. 9 Abs. 3 UAbs. 2 Buchst. a KARL verpflichtet, der Organisation jährlich Informationen u. a. über die Menge der betreffenden Stoffe und über deren Gefährlichkeit zu übermitteln. Die Kommission

---

<sup>5</sup> Richtlinie 2001/83/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 6. November 2001 zur Schaffung eines Gemeinschaftskodexes für Humanarzneimittel, ABl. L 311 v. 28. November 2001, S. 67 ff. ([konsolidierte Fassung v. 1. Januar 2025](#)).

<sup>6</sup> Verordnung (EG) Nr. 1223/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 30. November 2009 über kosmetische Mittel, ABl. L 342, S. 59 ff. ([konsolidierte Fassung v. 1. September 2025](#)).

<sup>7</sup> Die konkreten Anforderungen an die Organisation für Herstellerverantwortung ergeben sich aus Art. 10 KARL.

---

wird gemäß Art. 9 Abs. 5 KARL spätestens bis zum 31. Dezember 2027 Durchführungsrechtsakte erlassen, u. a. um detaillierte Kriterien für die Produktkategorien und ihre biologische Abbaubarkeit oder Gefährlichkeit festzulegen.

Zusammenfassend sind mindestens 80 % der Kosten für die Viertbehandlung von den einbezogenen Herstellern zu tragen, während bis zu 20 % der Kosten u. a. von den Mitgliedstaaten geleistet werden können. Die individuelle Beitragspflicht der Hersteller richtet sich nach Menge und Gefährlichkeit der von ihnen in Verkehr gebrachten Stoffe.

### 2.2.3. Ausnahmen

Art. 9 Abs. 2 KARL sieht zwei **Ausnahmen** von der EHV vor. Demnach gewähren die Mitgliedstaaten den Herstellern eine Ausnahme von ihrer EHV, wenn diese nachweisen können, dass die Menge der Stoffe in den von ihnen in der Union in Verkehr gebrachten Produkten unter einer Tonne pro Jahr liegt (Art. 9 Abs. 2 Buchst. a KARL) oder dass die Stoffe in den von ihnen in der Union in Verkehr gebrachten Produkten im Abwasser rasch biologisch abbaubar sind oder am Ende ihrer Lebensdauer keine Mikroschadstoffe im Abwasser hinterlassen (Art. 9 Abs. 2 Buchst. b KARL). Im Hinblick auf den zweiten Ausnahmetatbestand ermächtigt Art. 9 Abs. 5 KARL die Kommission zur Konkretisierung durch Durchführungsrechtsakte.

### 2.3. Befassung der Unionsorgane und -gerichte

Die Neufassung der KARL ist insbesondere im Hinblick auf die Einführung der EHV umstritten.<sup>8</sup> Zuletzt haben sich auch die Unionsorgane und -gerichte mit der Thematik befasst.

Das **Europäische Parlament** (EP) hat die Kommission im Mai 2025 aufgefordert, eine neue und umfassende Bewertung der Auswirkungen auf die Arzneimittelbranche vorzunehmen.<sup>9</sup> Dabei wies das EP darauf hin, dass es unterschiedliche Zahlen und Bewertungen zu den Auswirkungen gebe, die die EHV auf die Arzneimittelbranche und folglich auf die Verfügbarkeit und Erschwinglichkeit von Arzneimitteln hätte.<sup>10</sup> In Reaktion darauf hat die **Kommission** am 10. Dezember 2025 eine neue Studie zur Kostenfolgeabschätzung<sup>11</sup> veröffentlicht, wonach sich die europaweit-

---

<sup>8</sup> Siehe im Überblick *Breudel/Sautter*, Rechtsgutachten zur EU-Kommunalabwasserrichtlinie (KARL) – Herausforderungen und Handlungsmöglichkeiten, im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus Baden-Württemberg, 19. August 2025.

<sup>9</sup> [Entschließung](#) des Europäischen Parlaments v. 7. Mai 2025 zu der Europäischen Wasserresilienzstrategie (2024/2104(INI)), Rn. 52.

<sup>10</sup> [Entschließung](#) des Europäischen Parlaments v. 7. Mai 2025 zu der Europäischen Wasserresilienzstrategie (2024/2104(INI)), Rn. 52.

<sup>11</sup> Kommission, [Updated estimation of the costs of quaternary wastewater treatment in the EU](#), 10. Dezember 2025.

ten Kosten der EHV unter Betrachtung der Inflation und neuerer Daten ähnlich zu ursprünglichen Schätzungen verhielten.<sup>12</sup> Die Europäische Volkspartei (EVP) im EP plant derzeit eine Resolution, die die Kommission zu einer neuen Folgeabschätzung verpflichten soll.<sup>13</sup>

Neben der politischen Befassung ist die EHV auch Gegenstand mehrerer **unionsgerichtlicher Verfahren**. Zum einen hatten verschiedene Unternehmen aus der Pharma- bzw. Kosmetikbranche beim Gericht der Europäischen Union (**EuG**) die Nichtigkeitsklage der die EHV tragenden Regelungen beantragt und dabei insbesondere einen Verstoß gegen das Verursacherprinzip unter den Gesichtspunkten der Verhältnismäßigkeit und Nichtdiskriminierung gerügt, da die Anwendung der EHV-Regelung zu einer willkürlichen und ungerechtfertigten Diskriminierung zweier ausgewählter Industriezweige führe, die nicht im Umfang ihrer Kostentragungspflicht für die Wasserunreinigungen verantwortlich seien.<sup>14</sup> Das EuG hat die Klagen per Beschluss vom 18. Februar 2026 mangels individueller Betroffenheit als **unzulässig abgewiesen**.<sup>15</sup>

Des Weiteren ist beim Europäischen Gerichtshof (**EuGH**) eine am 10. März durch die Republik Polen eingereichte Klage<sup>16</sup> anhängig. Die Klage ist auf die Nichtigkeitsklage von Art. 9 Abs. 1 in Verbindung mit Anhang III der KARL gerichtet und stützt sich auf zwei Klagegründe. Zum einen wird ein Verstoß gegen das Verursacherprinzip nach Art. 191 Abs. 2 AEUV und gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung (Diskriminierungsverbot) gerügt, da die EHV ausschließlich die Hersteller von Arzneimitteln und kosmetischen Mitteln mit der zur Beseitigung von Mikroschadstoffen erforderlichen zusätzlichen Behandlung belastete, nicht aber die anderen Kategorien von Herstellern, die ebenfalls zu den Emissionen dieser Schadstoffe beitragen. Zum anderen werde insbesondere dadurch gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen, dass die EHV Kosten verursache, die außer Verhältnis zur Erreichung der verfolgten Ziele stünden. Außerdem seien bei der Ausarbeitung des Entwurfs der KARL unter Verstoß gegen Art. 191 Abs. 3 AEUV die verfügbaren wissenschaftlichen und technischen Daten, die Vorteile und die Belastung aufgrund des Tätigwerdens bzw. eines Nichttätigwerdens, die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Union insgesamt sowie die ausgewogene Entwicklung ihrer Regionen nicht ausreichend berücksichtigt worden. Vor diesem Hintergrund bleibt abzuwarten, wie sich der EuGH hinsichtlich der EHV positionieren wird.

### 3. Verfassungsrechtliche Aspekte (WD 3)

Eine **Umsetzung** der Vorgaben zur EHV in deutsches Recht ist **bislang nicht erfolgt**. In verfassungsrechtlicher Hinsicht ist daher zunächst fraglich, ob der Bund oder die Länder die erforderli-

---

<sup>12</sup> Pharma Deutschland, [Pressemitteilung](#) v. 11. Dezember 2025, S. 1.

<sup>13</sup> *Höhn*, in: Pharmazeutische Zeitung, [EU-Richtlinie KARL könnte Versorgungssicherheit gefährden](#), 26. März 2026.

<sup>14</sup> Siehe nur Klage v. 7. März 2025, Rs. T-156/25, Accord Healthcare France/Parlament und Rat.

<sup>15</sup> EuG, Beschluss v. 18. Februar 2026, verb. Rs T-156/25, T-157/25, T-159/25 bis T-168/25, T-170/25 sowie T-171/25, Accord Healthcare France u. a./Parlament und Rat (Kommunales Abwasser I).

<sup>16</sup> Klage v. 10 März 2025, Rs. C-193/25, Republik Polen/Parlament und Rat.

che **Gesetzgebungskompetenz** für eine Umsetzung der Vorgaben in innerstaatliches Recht besitzen. Des Weiteren ist zu prüfen, ob die Vorgaben der Richtlinie selbst oder ihre innerstaatliche Umsetzung an den **Grundrechten des Grundgesetzes (GG)**<sup>17</sup> zu messen sind.

### 3.1. Gesetzgebungskompetenz

Ob der Bund oder die Länder für die Umsetzung der KARL in innerstaatliches Recht zuständig sind, richtet sich nach der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen (vgl. Art. 70 ff. GG). Gemäß **Art. 72 Abs. 1, 74 Abs. 1 Nr. 32 GG** hat der **Bund** die **konkurrierende Gesetzgebungskompetenz** über den **Wasserhaushalt**. Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit keinen Gebrauch gemacht hat (vgl. Art. 72 Abs. 1 GG). Die Kompetenz für den Wasserhaushalt erstreckt sich sowohl auf das Grund- als auch das Oberflächenwasser und ermöglicht u. a. Vorkehrungen für den **Schutz vor Verschmutzungen** sowie **Festlegungen zu Abwasserabgaben** und **andere wasserwirtschaftliche Abgabenregelungen**.<sup>18</sup> Die EHV dient der Finanzierung der vierten Reinigungsstufe zur Entfernung von Mikroschadstoffen aus Abwässern. Mithin handelt es sich um die Regelung einer Zahlungspflicht zum Schutz vor Verschmutzungen des Wassers, die auf die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Wasserhaushalt aus Art. 72 Abs. 1, 74 Abs. 1 Nr. 32 GG gestützt werden kann.

Hat der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht, so können die Länder gemäß Art. 72 Abs. 3 GG auf bestimmten Sachgebieten davon abweichende Regelungen treffen. Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 GG sieht eine solche **Abweichungsbefugnis der Länder** für „den **Wasserhaushalt (ohne stoff- oder anlagenbezogene Regelungen)**“ vor. In diesem Zusammenhang sind unter einer **stoffbezogenen Regelung** solche Bestimmungen zu verstehen, die **von Stoffen ausgehende Einwirkungen auf Gewässer** betreffen.<sup>19</sup> Dabei ist der **Stoffbegriff weit auszulegen**, so dass er grundsätzlich **alle chemischen Elemente und ihre Verbindungen**, einschließlich der Gemische, Gemenge und Lösungen unabhängig von ihrem jeweiligen Aggregatzustand und egal, ob sie natürlichen Ursprungs sind oder künstlich hergestellt wurden, erfasst; als Stoffe kommen **Materialien, Produkte und Erzeugnisse sowie Abfälle** in Betracht.<sup>20</sup> Der Begriff **der anlagenbezogenen Regelungen** ist ebenfalls weit auszulegen und erfasst alle Bestimmungen, die **Einwirkungen auf die Gewässer** zum Gegenstand haben, die von **künstlich errichteten Einrichtungen** ausgehen, un-

---

17 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland ([GG](#)) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes v. 22. März 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 94).

18 BVerfG, Urteil v. 30. Oktober 1962 – 2 BvF 2/60, 2 BvF 1/61, 2 BvF 2/61, 2 BvF 3/61 (BVerfGE 15, 1 (7)); BVerfG, Beschluss v. 7. November 1995 – 2 BvR 413/88, 2 BvR 1300/93 (BVerfGE 93, 319 (342)); *Oetker/Münkler*, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 192; *Seiler*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 65. Edition Stand: 1. März 2026, Art. 74 Rn. 180 f.

19 *Uhle*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Werkstand: 109. EL Januar 2026, Art. 72 Rn. 260; *Broemel*, in: von Münch/Kunig, GG, 8. Aufl. 2025, Art. 72 Rn. 14; *Kotulla*, Umweltschutzgesetzgebungskompetenzen und „Föderalismusreform“, NVwZ 2007, S. 489 (493).

20 *Uhle*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Werkstand: 109. EL Januar 2026, Art. 72 Rn. 260; *Kotulla*, Umweltschutzgesetzgebungskompetenzen und „Föderalismusreform“, NVwZ 2007, S. 489 (493).

**abhängig** davon, ob diese **mit qualitativ oder quantitativ schädlichen Folgen für den Wasserhaushalt** verbunden sind. Die Vorschriften der KARL zur erweiterten Herstellerverantwortung zielen darauf ab, Kläranlagen mit einer vierten Reinigungsstufe auszustatten, um bestimmte Materialien (Mikroschadstoffe) aus dem Wasser zu entfernen. Die Bestimmungen betreffen also sowohl Stoffe als auch Anlagen, die auf Gewässer einwirken, so dass sie stoff- und anlagenbezogene Regelungen i.S.d. Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 GG darstellen dürften. Den Ländern steht somit keine Abweichungsbefugnis im Bereich der erweiterten Herstellerverantwortung zu.

### 3.2. Anwendbarkeit des deutschen Verfassungsrechts

Die Umsetzung der unionsrechtlichen Vorgaben zur EHV könnte an den Grundrechten des GG gemessen werden, soweit die **Grundrechte anwendbar** wären. Soweit dies der Fall ist, könnten vorliegend insbesondere die Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG, die Eigentumsfreiheit aus Art. 14 Abs. 1 GG und der allgemeine Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG tangiert sein.

In diesem Zusammenhang ist zunächst festzuhalten, dass das **Bundesverfassungsgericht** (BVerfG) ausdrücklich darauf verzichtet, **sekundäres Unionsrecht am Maßstab der Grundrechte** des Grundgesetzes zu überprüfen, „solange die Europäische Union einen wirksamen Schutz der Grundrechte gegenüber der Hoheitsgewalt der Union generell gewährleistet, der dem vom Grundgesetz jeweils als unabdingbar gebotenen Grundrechtsschutz im Wesentlichen gleich zu achten ist, zumal den Wesensgehalt der Grundrechte generell verbürgt“.<sup>21</sup> Zum Sekundärrecht der Union gehören neben Verordnungen, Beschlüssen und Stellungnahmen gem. Art. 288 Abs. 3 AEUV auch **Richtlinien**. Da mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh)<sup>22</sup> ein dem Grundgesetz im Wesentlichen gleich zu achtender Grundrechtsschutz vorhanden ist, kann die **KARL** selbst also **nicht an den Grundrechten des Grundgesetzes gemessen** werden.

Ob statt der Richtlinie selbst ihre **innerstaatliche Umsetzung** anhand der Grundrechte des Grundgesetzes überprüft werden kann, hängt davon ab, inwieweit das innerstaatliche Recht **unionsrechtlich determiniert** ist. Obwohl dem Unionsrecht im Verhältnis zum nationalen Recht grundsätzlich ein umfassender Anwendungsvorrang zukommt, ist **unionsrechtlich nicht vollständig determiniertes innerstaatliches Recht** primär am **Maßstab der Grundrechte des GG** zu überprüfen, auch wenn das innerstaatliche Recht der Durchführung des Unionsrechts dient.<sup>23</sup> Anders als eine unionsrechtliche Verordnung, die gemäß Art. 288 Abs. 2 AEUV allgemeine Geltung besitzt und in allen ihren Teilen verbindlich und in jedem Mitgliedstaat unmittelbar gültig ist, erstreckt sich die Verbindlichkeit einer Richtlinie gemäß Art. 288 Abs. 3 AEUV allein auf das zu erreichende Ziel, während die Wahl der Form und der Mittel innerstaatlichen Stellen überlassen bleibt. Die Art. 9, 10 KARL machen den Mitgliedstaaten Vorgaben zur Einführung der EHV, formulieren aber vor allem Zielvorgaben („Die Mitgliedstaaten treffen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass ...“; „Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass ...“) und überlassen die Wahl der Mittel im Einzelnen den Mitgliedstaaten. Dieser Bereich ist folglich nicht vollständig unionsrechtlich determiniert, so dass die **Grundrechte des Grundgesetzes grundsätzlich anwendbar** bleiben und

21 BVerfG, Urteil v. 30. Juni 2009 – 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09 (BVerfGE 123, 267 (354)).

22 Charta der Grundrechte der Europäischen Union ([GRCh](#)), ABl. C 326 v. 26. Oktober 2012, S. 391.

23 BVerfG, Beschluss v. 6. November 2019 - 1 BvR 16/13 (NJW 2020, 300 (Rn. 41 ff.)).

als Prüfungsmaßstab herangezogen werden können. In **vollvereinheitlichten Materien des Unionsrechts** sind die **Grundrechte des Grundgesetzes** hingegen **nicht anwendbar**, so dass auch die Umsetzungsakte in mitgliedstaatliches Recht allein an den Unionsgrundrechten (GRCh) zu messen sind.<sup>24</sup>

Der deutsche Umsetzungsakt der KARL wird folglich am Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes zu messen sein. Bislang ist die KARL allerdings nicht in innerstaatliches deutsches Recht umgesetzt worden. Eine (fiktive) Überprüfung am Maßstab der Grundrechte würde daher dem gesetzgeberischen Gestaltungsermessen in unzulässiger Weise vorgreifen und muss aus diesem Grund unterbleiben.

#### 4. Umsetzung der erweiterten Herstellerverantwortung im Wege einer Abgabe – finanzverfassungsrechtliche Aspekte (WD 4)

Die KARL belässt den Mitgliedstaaten Spielräume bei der Umsetzung der EHV in nationales Recht (siehe dazu 2.2.). So spricht ErwG 21 von „**unterschiedliche(n) Umsetzungskonzepte(n)**“, und laut ErwG 23 formuliere die KARL nur Mindestanforderungen für die Umsetzung des Systems der EHV. **Die folgenden Ausführungen sind daher nur relevant, wenn sich der Gesetzgeber für die Umsetzung der Beitragspflicht der Hersteller im Rahmen der EHV durch eine Abgabe entscheidet.** Dann sind die Anforderungen der Finanzverfassung des GG (Art. 104a ff. GG) an die Erhebung von Abgaben zu beachten. Mangels bisheriger Umsetzung in nationales Recht können dazu nur Hinweise unter Berücksichtigung der Vorgaben der KARL gegeben werden.

Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden dargestellt, warum Abgaben zu klassifizieren sind (dazu nachfolgend 4.1.), und sodann geprüft, ob die Umsetzung der finanziellen Beitragspflicht der Hersteller im Rahmen der EHV durch eine Steuer (dazu nachfolgend 4.2.), eine Vorzugslast (dazu nachfolgend 4.3.) oder eine Sonderabgabe (dazu nachfolgend 4.4.) erfolgen kann. Dabei wird insbesondere auf die besonderen verfassungsrechtlichen Anforderungen an Sonderabgaben eingegangen. Abschließend werden Fragen zur Ertragskompetenz und zum Konnexitätsprinzip des Art. 104a Abs. 1 GG behandelt (dazu nachfolgend 4.5.).

##### 4.1. Notwendigkeit der Klassifizierung von Abgaben

Abgaben sind als Geldleistungspflichten eine Form öffentlicher Lasten; sie dienen in der Regel der Deckung des öffentlichen Finanzbedarfs.<sup>25</sup> Zu den **Abgaben** zählen Steuern, Gebühren, Beiträge, sogenannte Sonderabgaben, Sozialversicherungsbeiträge und weitere, „atypische“ Abgaben.<sup>26</sup> Der öffentliche Finanzbedarf ergibt sich hier aus der unionsrechtlich bestimmten Notwendigkeit, die Viertbehandlung der Reinigung kommunaler Abwässer einzuführen (siehe 2.2.).

---

24 BVerfG, Beschluss v. 6. November 2019 – 1 BvR 276/17 (BVerfGE 152, 216 (Rn. 43)).

25 Wernsmann, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 3 AO (Stand: 10/2023), Rn. 40. Daneben gibt es Abgaben ohne Finanzierungsfunktion.

26 Wernsmann, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 3 AO (Stand: 10/2023), Rn. 45 f. (kein Numerus clausus der Abgabenarten).

Um die Gesetzgebungs-, Ertrags- und Verwaltungskompetenzen für Abgaben zu bestimmen, sind Abgaben zunächst zu klassifizieren. Liegt eine Steuer im verfassungsrechtlichen Sinne vor, bestimmt sich die Gesetzgebungskompetenz nach Art. 105 GG, die Ertragskompetenz nach Art. 106 GG und die Verwaltungskompetenz nach Art. 108 GG. Auch wenn die Finanzverfassung die bundesstaatliche Verteilung der Gesetzgebungs-, Ertrags- und Verwaltungskompetenzen im Wesentlichen – neben den Zöllen und Finanzmonopolen – nur für das Finanzierungsmittel der Steuer regelt, ist die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben verschiedener Art dadurch nicht ausgeschlossen; das Grundgesetz enthält **keinen abschließenden Kanon zulässiger Abgabetypen**.<sup>27</sup>

Für **nichtsteuerliche Abgaben** richtet sich die Gesetzgebungskompetenz nach den Art. 70 ff. GG. Die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben unter Rückgriff auf die Sachgesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern ist aber nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig. Denn aus der Begrenzungs- und Schutzfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung ergeben sich Grenzen für Abgaben, die der Gesetzgeber in Wahrnehmung einer ihm zustehenden Sachkompetenz erhebt<sup>28</sup> (zu den Sonderabgaben siehe 4.4.). Die Einordnung einer Abgabe richtet sich im Übrigen nicht nach der Bezeichnung durch den Gesetzgeber, sondern nach ihrem materiellen Gehalt.<sup>29</sup>

#### 4.2. Keine Umsetzung als Steuer

Nach der Definition in § 3 Abs. 1 Abgabenordnung (AO) sind Steuern einmalige oder laufende Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft; die Erzielung von Einnahmen kann Nebenzweck sein. Diese einfach-rechtliche Definition stimmt mit dem verfassungsrechtlichen Steuerbegriff überein.<sup>30</sup> Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) definiert Steuern als öffentliche Abgaben, die als Gemeinlast **ohne individuelle Gegenleistung („voraussetzungslos“)** zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs eines öffentlichen Gemeinwesens erhoben werden.<sup>31</sup>

Die weiten Vorgaben der EHV nach der KARL schließen die Umsetzung durch eine Steuer begrifflich nicht aus. Das gilt auch, sofern damit auch Lenkungszwecke verfolgt werden. Ein Gegenleistungsbezug, der eine Steuer ausschließt, ist nicht ersichtlich. Der Beitragspflicht der Hersteller steht **keine Gegenleistung** gegenüber. Die Hersteller werden auch nicht von einer Verpflichtung befreit. Die Reinigung der kommunalen Abwässer ist eine Verpflichtung der (Mitglied-)Staa-

---

27 BVerfG, Urteil v. 19. März 2003, 2 BvL 9/98 u. a., NVwZ 2003, S. 715 (716); BVerfG, Beschluss vom 7. November 1995, 2 BvR 413/88 u. a., NVwZ 1996, S. 469 (470); siehe auch BVerfG, Urteil v. 18. Juli 2018, 1 BvR 1675/16 u. a., Rn. 54.

28 BVerfG, Urteil v. 19. März 2003, 2 BvL 9/98 u. a., NVwZ 2003, S. 715, 716.

29 BVerfG, Beschluss v. 13. April 2017, 2 BvL 6/13, NJW 2017, S. 2249, Rn. 103.

30 *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 3. Aufl. 2023, Rn. 214.

31 BVerfG, Beschluss v. 13. April 2017, 2 BvL 6/13, NJW 2017, 2249, Rn. 100; BVerfG, Urteil v. 18. Juli 2018, 1 BvR 1675/16 u. a., Rn. 53.

ten (siehe Art. 3 ff. KARL; siehe auch § 56 Wasserhaushaltsgesetz). Auch die strikte **Zweckbindung des Aufkommens** schließt eine Steuer begrifflich nicht aus.<sup>32</sup> Auch eine Zwecksteuer ist eine Steuer.<sup>33</sup> Die Bindung der Einnahmen aus einer Steuer an einen bestimmten Ausgabenzweck ist verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässig.<sup>34</sup>

Allerdings ist dem Gesetzgeber die Umsetzung der EHV als Steuer verwehrt, weil für eine solche Steuer keine Gesetzgebungskompetenz besteht. Nach Art. 105 Abs. 2 GG hat der Bund die konkurrierende Gesetzgebung über die übrigen Steuern, wenn ihm das Aufkommen dieser Steuern ganz oder zum Teil zusteht oder die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG vorliegen. Übrige Steuern in diesem Sinne sind nur die in Art. 106 GG genannten Steuern bzw. Steuerarten. Über andere dort nicht ausdrücklich genannte Steuern oder Steuerarten haben weder Bund noch Länder die Gesetzgebungskompetenz; denn dem einfachen Gesetzgeber kommt **kein freies Steuererfindungsrecht** zur Einführung anderer Steuern zu (Sperrwirkung der Finanzverfassung).<sup>35</sup> Die in Art. 105 GG und Art. 106 GG genannten Steuern und Steuerarten sind Typusbegriffe und nicht in einem engen technischen Sinne zu verstehen. Neue Steuern sind daher daraufhin abzugleichen, ob sie dem Typus einer dort genannten Steuer entsprechen. Das BVerfG betont, dass der Gesetzgeber im Rahmen dieser durch Art. 105 GG und Art. 106 GG vorgegebenen Typusbegriffe über eine weitgehende Gestaltungsfreiheit verfügt, so dass es dem Gesetzgeber offensteht, neue Steuern zu „erfinden“ und bestehende Steuergesetze auch grundlegend zu verändern.<sup>36</sup> Im Hinblick auf eine neue Abgabe ist daher entscheidend, ob sie einem der in Art. 106 GG genannten Steuertypen zugeordnet werden kann. Die Zuordnung zu einem Kompetenztitel des Art. 106 GG bestimmt sich nach den **wesensprägenden Strukturmerkmalen der Steuer**, also Subjekt (Schuldner) und Objekt (Gegenstand), Maßstab der Bemessung und Art der Erhebung; entscheidend ist, ob zwei Steuern materiell dieselbe Quelle wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit abschöpfen.<sup>37</sup> Eine Abgabe zur Umsetzung der EHV lässt sich keinem der in Art. 106 GG genannten Kompetenztitel zuordnen, so dass weder für den Bund noch für die Länder eine Gesetzgebungskompetenz zur Ausgestaltung als Steuer besteht.

#### 4.3. Keine Umsetzung als Vorzugslast (Gebühr und Beitrag)

Eine Abgabe zur Umsetzung der EHV lässt sich auch nicht als Vorzugslast umsetzen, da es an einem Gegenleistungsbezug fehlt (siehe 4.2.). Gebühren und Beiträge (Vorzugslasten) werden als

---

32 Vgl. BVerfG, Beschluss v. 6. Dezember 1983, 2 BvR 1275/79, NJW 1984, 785.

33 *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 3. Aufl. 2023, Rn. 224.

34 Jedenfalls besteht aus verfassungsrechtlicher Sicht ein weiterer Spielraum für den Gesetzgeber, eine einzelne Steuer als Zwecksteuer auszugestalten. Siehe dazu BVerfG, Urteil v. 18. Juli 2018, 1 BvR 1675/16 u. a., NJW 2018, 3223, Rn. 53; siehe auch *Seer*, in: *Tipke/Lang*, Steuerrecht, 25. Aufl. 2024, Rn. 2.16.

35 BVerfG, Beschluss v. 13. April 2017, 2 BvL 6/13, NJW 2017, 2249, Rn. 69 ff., 94 ff. Zum Streit darum siehe *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 3. Aufl. 2023, Rn. 251 ff.

36 BVerfG, Beschluss v. 13. April 2017, 2 BvL 6/13, NJW 2017, 2249, Rn. 64, 68; *Seiler*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, Grundgesetz, 109. EL 1/2026, Art. 106 Rn. 80 f.; *Seer*, in: *Tipke/Lang*, Steuerrecht, 25. Aufl. 2024, Rn. 2.5 f.

37 BVerfG, Beschluss v. 6. Dezember 1983, 2 BvR 1275/79, NJW 1984, 785, 787; *Seiler*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, Grundgesetz, 109. EL 1/2026, Art. 106 Rn. 82, Art. 105 Rn. 151.

**Gegenleistung** für staatliche Leistungen erbracht, um einen Aufwand der öffentlichen Hand weiterzugeben oder um die Vorteile desjenigen, dem eine öffentliche Leistung gewährt wird, ganz oder teilweise abzuschöpfen.<sup>38</sup> Zur Abgrenzung von Gebühren und Beiträgen führt das BVerfG<sup>39</sup> aus:

„Als **Gebühren** werden öffentlich-rechtliche Geldleistungen bezeichnet, die aus Anlass individuell zurechenbarer Leistungen dem Gebührenschuldner durch eine öffentlich-rechtliche Norm oder sonstige hoheitliche Maßnahme auferlegt werden. **Beiträge** unterscheiden sich von Gebühren dadurch, dass sie bereits für die **potenzielle Inanspruchnahme** einer öffentlichen Einrichtung oder Leistung erhoben werden. Durch Beiträge sollen diejenigen an den Kosten einer öffentlichen Einrichtung beteiligt werden, die von dieser - jedenfalls potenziell - einen Nutzen haben (...). Der **Gedanke der Gegenleistung**, also des Ausgleichs von Vorteilen und Lasten, ist der den Beitrag im abgabenrechtlichen Sinne bestimmende Gesichtspunkt (...). Hierdurch unterscheidet sich der Beitrag notwendig von der Steuer.“ (Hervorhebungen nur hier)

#### 4.4. Mögliche Umsetzung als Sonderabgabe

Der fehlende Gegenleistungsbezug und die strikte Zweckbindung des Aufkommens rücken eine Abgabe zur Umsetzung der EHV in die Nähe einer Sonderabgabe. Diesen Weg hat der Gesetzgeber etwa bei der Umsetzung der EHV im Zusammenhang mit der Einführung der Einwegkunststoffabgabe gewählt (siehe dazu noch 4.5.2.).

##### 4.4.1. Begriff der Sonderabgabe im engeren Sinne (mit Finanzierungsfunktion)

Sonderabgaben sind wie Steuern hoheitlich auferlegte Geldleistungspflichten, die unabhängig von einer Gegenleistung erhoben werden. Die Sonderabgabe unterscheidet sich von der Steuer dadurch, dass sie die Abgabenschuldner über die allgemeine Steuerpflicht hinaus mit Abgaben belastet, ihre Kompetenzgrundlage in einer Sachgesetzgebungszuständigkeit sucht und das Abgabenaufkommen einem Sonderfonds zur Finanzierung besonderer Aufgaben vorbehalten ist.<sup>40</sup> Kennzeichen der Sonderabgabe ist, dass sie – vom allgemeinen Haushalt separiert – zweckgebunden und gruppennützig verwendet wird.<sup>41</sup> Verknüpft der Gesetzgeber eine Abgabepflicht (dem Grunde und der Höhe nach) mit dem Anfall bestimmter Kosten für die Erledigung einer speziellen Aufgabe, so nimmt er eine besondere **Finanzierungsverantwortung der Gruppe der Abgabepflichtigen** in Anspruch; dies lässt sich nur als Auferlegung einer nichtsteuerlichen Abgabe rechtfertigen.<sup>42</sup> Gegen die Einordnung als Sonderabgabe kann sprechen, wenn das Aufkommen

---

38 BVerfG, Beschluss v. 13. April 2017, 2 BvL 6/13, NJW 2017, S. 2249, Rn. 101.

39 BVerfG, Urteil v. 18. Juli 2018, 1 BvR 1675/16, Rn. 55.

40 BVerfG, Beschluss v. 13. April 2017, 2 BvL 6/13, NJW 2017, S. 2249, Rn. 102.

41 Vgl. *Seiler*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand: 109. EL 1/2026, Art. 105 Rn. 90.

42 So BVerfG, Beschluss v. 17. Juli 2003, 2 BvL 1/99 u. a., BVerfGE 108, 186, 212 (Altenpflegeumlage).

---

nicht in einem Sonderfonds erfasst wird, die Abgabe dauerhaft erhoben werden soll und kein bestimmter Finanzbedarf für die finanzierten Aufgaben festgelegt wird.<sup>43</sup> Maßgebend für die Einordnung einer Abgabe sind die gesetzliche Ausgestaltung und der materielle Gehalt der Abgabe.<sup>44</sup>

#### 4.4.2.      Exkurs: Systematisierung der Sonderabgaben

Aus der Kasuistik verfassungsgerichtlicher Entscheidungen lassen sich Sonderabgaben und ihre wesentlichen Rechtfertigungsgründe (Ausgleich, Lenkung, Förderung oder Störungsverantwortlichkeit) in Anlehnung an *P. Kirchhof* wie folgt systematisieren:<sup>45</sup>

- Sonderabgaben übernehmen die Funktion einer **Ausgleichsabgabe**, wenn Belastungen oder Vorteile innerhalb eines bestimmten Erwerbs- oder Wirtschaftszweiges ausgeglichen werden sollen, insbesondere aufgrund von staatlichen Interventionen.
- Die **Lenkungsabgabe** belastet bestimmte, dem Staat unerwünschte Verhaltensweisen, um den potentiellen Abgabenschuldner zur Vermeidung dieser Tatbestände zu veranlassen. Diese Abgabe erreicht ihr Ziel idealtypisch bei einem Nullaufkommen.
- **Fördernde Sonderabgaben** erreichen ihre gestaltenden Wirkungen weniger im Belastungseffekt als vielmehr in der Verwendung des Aufkommens zur Förderung von Sachaufgaben.
- Bei umweltpolitisch veranlassten Sonderabgaben wird die Gruppenverantwortlichkeit für den Finanzierungszweck vielfach daraus abgeleitet, dass der Abgabenschuldner die Kosten staatlicher Maßnahmen verursacht hat. Die Abgaben werden vom **Verursacher oder Veranlasser** für die ihm zuzurechnende Beeinträchtigung öffentlicher Belange erhoben.

#### 4.4.3.      Kriterien für das Vorliegen einer Sonderabgabe

Zweck einer Abgabe zur Umsetzung der EHV ist die Generierung von Finanzmitteln für den Ausbau der Viertelbehandlung kommunaler Abwässer. Die folgenden Aspekte sprechen dafür, eine solche Abgabe als Sonderabgabe anzusehen:<sup>46</sup>

- Das Aufkommen der Abgabe ist strikt zweckgebunden (Ausbau der Viertelbehandlung kommunaler Abwässer).
- Diesem Zweck lässt sich ein spezifischer Finanzbedarf zuordnen.

---

43    Vgl. zu diesen Indizien auch *Thiemann*, AöR 138 (2013), S. 60 (78 f.).

44    BVerfG, Beschluss v. 13. April 2017, 2 BvL 6/13, NJW 2017, 2249, Rn. 103.

45    Siehe zum Folgenden *Kirchhof*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2007, § 119 Rn. 90, 93, 96, 99.

46    Zum Problem der Vermengung von Begriffsmerkmalen und Rechtfertigungsvoraussetzungen der Sonderabgaben siehe *Thiemann*, AöR 138 (2013), S. 60 (74 ff.).

- 
- Das Aufkommen wird in einem Sonderfonds verwaltet (siehe 2.2.2. zu den Organisationen für Herstellerverantwortung).
  - Die Gruppe der Abgabepflichtigen ist klein und gut abgrenzbar.
  - Zwischen dem wirtschaftlichen Handeln der Gruppe und der zu finanzierenden Aufgabe besteht ein Zusammenhang, nämlich die Verursachung von Mikroschadstoffen in kommunalen Abwässern.

#### 4.4.4.      Verfassungsrechtliche Anforderungen an Sonderabgaben

Da Sonderabgaben die Vorgaben der Finanzverfassung umgehen und das Budgetrecht des Parlaments gefährden können, leitet das BVerfG aus der Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung die folgenden Bedingungen für Sonderabgaben ab:<sup>47</sup>

- Der Gesetzgeber muss einen über die bloße Mittelbeschaffung hinausgehenden Sachzweck verfolgen (dazu nachfolgend 4.4.4.1.).
- Die Sonderabgabe muss eine homogene Gruppe belasten, die durch eine vorgegebene Interessenlage oder durch besondere Gemeinsamkeiten von der Allgemeinheit und anderen Gruppen klar abgrenzbar ist (dazu nachfolgend 4.4.4.2.).
- Diese Gruppe muss eine besondere Finanzierungsverantwortung für die zu finanzierende Aufgabe treffen (Gruppenverantwortung und evident größere Sachnähe; dazu nachfolgend 4.4.4.3.).
- Das Aufkommen der Sonderabgabe muss gruppennützig verwendet werden (dazu nachfolgend 4.4.4.4.).
- Zusätzlich muss der Gesetzgeber im Interesse wirksamer parlamentarisch-demokratischer Legitimation und Kontrolle die erhobenen Sonderabgaben haushaltsrechtlich vollständig dokumentieren und ihre sachliche Rechtfertigung in angemessenen Zeitabständen überprüfen.<sup>48</sup>

Zwar haben sich die genannten Kriterien aus der Kasuistik des BVerfG entwickelt. Im Schrifttum wird darauf hingewiesen, dass die Ergebnisse dieser Kasuistik „nicht immer widerspruchs- und

---

47    Siehe *Kube*, in: BeckOK Grundgesetz, 65. Ed. 1.3.2026, Art. 105 Rn. 18; *Seer*, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 25. Aufl. 2024, Rn. 2.25 ff.; *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 3. Aufl. 2023, Rn. 309 f.

48    BVerfG, Beschluss v. 16. September 2009, 2 BvR 852/07, BVerfGE 124, 235, 244. Die Sonderabgaben des Bundes sind in einer Anlage zum Haushaltsplan dargestellt.

willkürfrei“ sind.<sup>49</sup> Eine Sonderabgabe, die die genannten Anforderungen nicht erfüllt, ist wegen Verstoßes gegen das Steuerstaatsprinzip verfassungswidrig.<sup>50</sup>

#### 4.4.4.1.    Besonderer Sachzweck (Finanzierungszweck)

Die Verbandskompetenz für den Erlass eines Gesetzes über eine Sonderabgabe richtet sich nach den allgemeinen Sachkompetenzen (Art. 70 ff. GG) und nicht nach den Steuerkompetenznormen (Art. 105 GG). Siehe zur Gesetzgebungskompetenz des Bundes oben Abschnitt 3. Weitere Voraussetzung für die Wahrnehmung einer solchen Kompetenz ist, dass der Gesetzgeber durch die Sonderabgabe auf den jeweiligen Kompetenzbereich gestaltend einwirkt; dazu muss die Einführung einer Sonderabgabe der Verfolgung eines – über die bloße Mittelbeschaffung hinausgehenden – Sachzwecks dienen.<sup>51</sup> Dieser muss kein Lenkungszweck sein, sondern kann auch in der spezifischen Verwendung der durch die Sonderabgabe erzielten Einnahmen liegen, also ein Sachzweck, der durch die Mittelverwendung verwirklicht wird (Finanzierungszweck).<sup>52</sup>

Die EHV und ihre mögliche Umsetzung durch eine Sonderabgabe dienen der Mittelbeschaffung für einen bestimmten Zweck. Es würde sich daher um eine Sonderabgabe mit Finanzierungszweck handeln. Daneben kann sie ggf. auch den Lenkungszweck verfolgen, die Verwendung von Mikroschadstoffen zu reduzieren. Die Sonderabgabe steht im Kontext der Abwasserreinigung, für die unionsrechtliche Vorgaben zu beachten sind (siehe 2.). Eine mögliche Sonderabgabe dürfte als Annex zum unions-, bundes- und landesrechtlich geregelten Bereich der Abwasserreinigung angesehen werden können, so dass ein besonderer Sachzweck für eine entsprechende Sonderabgabe vorliegen dürfte.

#### 4.4.4.2.    Gruppenhomogenität

Über die Homogenität der Gruppe entscheidet das BVerfG im Hinblick auf den mit der Sonderabgabe verfolgten Zweck. Jedes Gruppenmitglied muss eine besondere Nähe zu dem mit der Abgabe verfolgten Zweck aufweisen und bei typisierender Betrachtung entweder die Gefahr, der die Son-

---

49    So *Seer*, in: *Tipke/Lang*, Steuerrecht, 25. Aufl. 2024, Rn. 2.26.

50    *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 3. Aufl. 2023, Rn. 314 (und nicht nur, weil die Abgabe von der Sachkompetenznorm nicht gedeckt ist). Dies gilt für die Einführung durch Bund und Länder gleichermaßen, *Wernsmann*, Verhaltenslenkung in einem rationalen Steuersystem, 2005, S. 467 f.

51    *Waldhoff*, in: *Kahl/Waldhoff/Walter*, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Vorb. Art. 104a ff. (Stand: 10/2025), Rn. 534.

52    *Waldhoff*, in: *Kahl/Waldhoff/Walter*, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Vorb. Art. 104a ff. (Stand: 10/2025), Rn. 524 f.

derabgabe begegnen will, aktiv mitverursacht haben oder dieser Gefahr in spezifischer Weise passiv ausgesetzt sein.<sup>53</sup> Dazu sind neben tatsächlichen Umständen und den normativen Vorprägungen aus anderweitigen Regelwerken auch die Wertungen des Gesetzgebers bei der Einführung und Ausgestaltung der Sonderabgabe heranzuziehen.<sup>54</sup>

Die Abgabepflichtigen einer möglichen Sonderabgabe zur Umsetzung der EHV sind nach den unionsrechtlichen Vorgaben die Hersteller von Arzneimitteln und kosmetischen Mitteln (siehe 2.2.1., dort auch zum Herstellerbegriff). Damit ist der Kreis der Belasteten eng gefasst und durch spezifische Gemeinsamkeiten ihrer wirtschaftlichen Betätigung, nämlich das Inverkehrbringen bestimmter Produkte in den Mitgliedstaaten der EU, von der Gruppe der Produzenten bzw. Händler anderer (Konsum-)Güter, anderer Unternehmer und der Allgemeinheit klar abgrenzbar. Gemein ist ihnen, dass sie Produkte herstellen bzw. in Verkehr bringen, die zur Verwendung am menschlichen Körper bestimmt sind und die Hauptquellen für Mikroschadstoffe in kommunalen Abwässern darstellen (siehe ErwG 18, 20).

#### 4.4.4.3.    Finanzierungsverantwortung / Gruppenverantwortung

Die Verantwortlichkeit der vorgefundenen Gruppe für die Finanzierung einer bestimmten Aufgabe ist der rechtfertigende Grund für die Sonderabgabe als Zusatzlast neben der Steuer.<sup>55</sup> Die erforderliche spezifische Beziehung zu dem Zweck (Sachnähe) besteht nur, wenn die belastete Gruppe dem mit der Abgabe verfolgten Zweck evident nähersteht als jede andere Gruppe oder die Allgemeinheit der Steuerzahler, so dass die zu finanzierende Aufgabe ganz überwiegend in die Verantwortung der Gruppe fällt; diese Verantwortlichkeit muss der Gesetzgeber vorfinden und nicht durch die Abgabe erst neu begründen.<sup>56</sup> Bei der häufig umweltpolitisch motivierten **Verursacherabgabe** wird die Gruppenverantwortlichkeit für den Finanzierungszweck daraus abgeleitet, dass die Abgabepflichtigen die Kosten staatlicher Maßnahmen verursacht haben (siehe 4.4.2.). Durch die Sonderabgabe sollen die Verursacher typisierend mit Kosten belastet werden, die durch ihre Handlungen hervorgerufen, aber von der Allgemeinheit getragen werden.<sup>57</sup>

Die evidente Sachnähe zu dem Zweck einer Sonderabgabe zur Umsetzung der EHV und damit die Finanzierungsverantwortung der Hersteller könnte sich aus ihrer Verantwortlichkeit für das Inverkehrbringen von Produkten ergeben, die zur Verwendung am menschlichen Körper bestimmt sind und die Hauptquellen für Mikroschadstoffe in kommunalen Abwässern darstellen (siehe ErwG 18, 20). Auf der Grundlage dieser Annahme dürften die Hersteller dem mit der Abgabe verfolgten Zweck evident näherstehen als jede andere Gruppe oder die Allgemeinheit der

---

53    So *Waldhoff*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Vorb. Art. 104a ff. (Stand: 10/2025), Rn. 517.

54    *Waldhoff*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Vorb. Art. 104a ff. (Stand: 10/2025), Rn. 518.

55    *Kirchhof*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2007, § 119 Rn. 78.

56    *Wernsmann*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 3 AO (Stand: 10/2023), Rn. 254 f.

57    *Waldhoff*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Vorb. Art. 104a ff. (Stand: 10/2025), Rn. 529.

Steuerzahler. Dabei handelt es sich um eine tatsächlich sowie unionsrechtlich vorgefundene Verantwortlichkeit, die der nationale Gesetzgeber nicht erst durch die Einführung einer solchen Abgabe neu begründen würde.

Diese Aspekte betreffen auch bereits die Begründung der Homogenität der Gruppe (siehe 4.4.4.2.). Die Kriterien der Finanzierungsverantwortung und der gruppennützigen Verwendung des Aufkommens (siehe sogleich) „stehen und fallen“ nämlich mit dem Vorhandensein einer homogenen Gruppe der Abgabepflichtigen, so dass durch die Bejahung oder Verneinung der Homogenität der Gruppe zumeist schon die Vorentscheidung über die (Un-)Zulässigkeit der Sonderabgabe getroffen wird.<sup>58</sup>

#### 4.4.4.4. Gruppennützige Verwendung

Die gruppennützige Verwendung der Abgabe verlangt nicht, dass das Abgabeaufkommen im spezifischen Interesse jedes einzelnen Abgabepflichtigen, sondern überwiegend im Interesse der Gesamtgruppe verwendet wird.<sup>59</sup> Das BVerfG hat die Anforderungen an die Gruppennützigkeit abgesehen.<sup>60</sup> Es soll unschädlich sein, wenn die Erfüllung der zu finanzierenden Aufgabe zugleich auch im Interesse der Allgemeinheit und anderer Gruppen liegt und diese gewisse Vorteile aus der Verwendung des Aufkommens haben.<sup>61</sup> Es soll auch bereits genügen, dass die Abgabepflichtigen von einer Aufgabe oder Verpflichtung entlastet werden, die in ihrem Verantwortungsbereich liegt.<sup>62</sup> Es soll schließlich genügen, dass die Abgabepflichtigen vom Ertrag nur mittelbar profitieren.<sup>63</sup>

Hier ist wiederum auf die Verbindung zwischen den Kriterien der Homogenität der Gruppe und ihrer spezifischen Sachnähe und Finanzierungsverantwortung zu verweisen (siehe 4.4.4.2. und 4.4.4.3.). So sollen die besondere Sachnähe zum Finanzierungszweck und die korrespondierende Finanzierungsverantwortung nach der Rechtsprechung des BVerfG bedeuten, dass die zweckentsprechende Verwendung des Abgabenaufkommens „zugleich“ gruppennützig wirkt.<sup>64</sup> Durch diese Rechtsprechung hat das Merkmal der gruppennützigen Verwendung seine eigenständige

---

58    So *Waldhoff*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Vorb. Art. 104a ff. (Stand: 10/2025), Rn. 516.

59    *Waldhoff*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Vorb. Art. 104a ff. (Stand: 10/2025), Rn. 531.

60    *Wernsmann*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 3 AO (Stand: 10/2023), Rn. 258.

61    BVerfG, Beschluss v. 17. Juli 2003, 2 BvL 1/99 u. a., BVerfGE 108, 186, 227, 229 (Altenpflegeumlage).

62    BVerfG, Beschluss v. 16. September 2009, 2 BvR 852/07, BVerfGE 124, 235, 244, 248.

63    BVerfG, Beschluss v. 18. Mai 2004, 2 BvR 2374/99, BVerfGE 110, 370, 392; *Wernsmann*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 3 AO (Stand: 10/2023), Rn. 258.

64    BVerfG, Urteil v. 28. Januar 2014, 2 BvR 1561/12 u. a., BVerfGE 135, 155 Rn. 126; *Waldhoff*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Vorb. Art. 104a ff. (Stand: 10/2025), Rn. 531.

Bedeutung gegenüber dem Merkmal der Gruppenverantwortung verloren.<sup>65</sup> Höhere Anforderungen an die gruppennützige Verwendung als bei Verursacherabgaben sind dagegen zum Beispiel an umverteilende oder fördernde Sonderabgaben wie Absatzförderabgaben zu stellen; dann verlangt das BVerfG<sup>66</sup> einen evidenten Gruppennutzen.<sup>67</sup>

#### 4.5. Ertragskompetenz bei Sonderabgaben / Konnexitätsprinzip (Art. 104a Abs. 1 GG)

##### 4.5.1. Konnexitätsprinzip, Ausnahmen und Rechtsfolgen

Nach Art. 104a Abs. 1 GG tragen der Bund und die Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben. Darin kommt das Konnexitätsprinzip zum Ausdruck, wonach die Ausgabenzuständigkeit grundsätzlich der Aufgabenzuständigkeit folgt.<sup>68</sup> Die **Finanzierungskompetenz** knüpft also an die Verwaltungskompetenz an.<sup>69</sup> Das Konnexitätsprinzip gilt nach Art. 104a Abs. 1 GG allerdings nur, soweit das GG nichts anderes bestimmt. Solche **Ausnahmen** finden sich in den weiteren Absätzen des Art. 104a GG selbst, für Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a bis 91e GG, für Finanzhilfen nach Art. 104b, 104c und 104d GG, für den öffentlichen Personennahverkehr nach Art. 106a GG, für Kriegsfolgelasten und die Zuschüsse zu den Lasten der Sozialversicherung in Art. 120 GG sowie für den Lastenausgleich in Art. 120a GG.<sup>70</sup>

Aus dem Konnexitätsprinzip folgen im Verhältnis zwischen Bund und Ländern das Gebot und zugleich die Befugnis, die Wahrnehmung der eigenen staatlichen Aufgaben zu finanzieren, und zudem das – insbesondere an den Bund gerichtete – Verbot, sich an der Finanzierung von Aufgaben der jeweils anderen Ebene zu beteiligen.<sup>71</sup> Eine finanzielle Beteiligung an der Erledigung fremder Verwaltungsaufgaben ist für Bund und Länder daher grundsätzlich unzulässig.<sup>72</sup> Folglich ist auch jede Form der Mischfinanzierung nur in den verfassungsrechtlich vorgesehenen Fällen zulässig<sup>73</sup> (finanzverfassungsrechtliches Trennsystem<sup>74</sup>). Art. 104a Abs. 1 GG gilt auch für den

---

65    *Wernsmann*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 3 AO (Stand: 10/2023), Rn. 258.

66    BVerfG, Beschluss v. 6. Mai 2014, 2 BvR 1139/12 u. a., BVerfGE 136, 194, 249 f. (Sonderabgabe zur Finanzierung des Deutschen Weinfonds).

67    Dazu näher Wissenschaftliche Dienste, „Verfassungsrechtliche Beurteilung der Künstlersozialabgabe als Sozialversicherungsbeitrag und als Sonderabgabe“ v. 5. Januar 2026, [WD 3 - 3000 - 096/25 / WD 4 - 3000 - 067/25](#), S. 21 ff.

68    *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, § 3 Rn. 3.

69    *Keilmann*, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Art. 104a GG (Stand: 6/2007), Rn. 27.

70    *Schulte*, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Art. 104a GG (Stand: 6/2022), Rn. 52.

71    So *Heintzen*, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 8. Aufl. 2025, Art. 104a Rn. 39.

72    *Tappe*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 104a (Stand: 5/2017), Rn. 144.

73    *Heun*, in: Dreier, Grundgesetzkommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 104a Rn. 19.

74    *Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand: 109. EL 1/2026, Art. 104a Rn. 46.

Vollzug von Unionsrecht (EU-Richtlinien und EU-Verordnungen); sind die Länder dafür zuständig, haben sie danach die Lasten zu tragen, sofern die EU die Lasten nicht selbst trägt.<sup>75</sup> Im Falle von Richtlinien, die durch nationale Gesetze umgesetzt werden, gelten für den Gesetzesvollzug und die Finanzierung ohnehin die allgemeinen Regeln in Art. 83 ff. GG und Art. 104a GG.<sup>76</sup> Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie sich eine Sonderabgabe zur Umsetzung der EHV zum Konnexitätsprinzip verhält, wenn der Bund das Aufkommen aus der Sonderabgabe einnimmt und an die Gemeinden weiterleitet. Diese Frage wurde im Zusammenhang mit der Einführung der Einwegkunststoffabgabe kontrovers diskutiert.

#### 4.5.2.      Exkurs: Einwegkunststoffabgabe

Durch die Einwegkunststoffabgabe nach dem Einwegkunststofffondsgesetz (EWKFondsG) wird die EU-Einwegkunststoffrichtlinie<sup>77</sup> umgesetzt. Darin ist ebenfalls eine EHV<sup>78</sup> vorgesehen, wonach den Herstellern von Einwegkunststoffprodukten bestimmte Kosten aufzuerlegen sind. Dazu gehören auch die Kosten für die in öffentlichen Sammelsystemen entsorgten Abfälle und von Reinigungsaktionen. Konkret werden nach §§ 7 ff. EWKFondsG die Hersteller bestimmter Einwegkunststoffprodukte verpflichtet, eine jährliche Abgabe zur Erstattung der Sammlungs-, Reinigungs-, Sensibilisierungs-, Datenerhebungs- und Übermittlungs- sowie Verwaltungskosten im Zusammenhang mit der Entsorgung ihrer Produkte zu leisten. Die Abgabenhöhe richtet sich nach der Menge der in Verkehr gebrachten Einwegkunststoffprodukte. Die Mittel aus der Abgabe fließen in einen vom Umweltbundesamt verwalteten Einwegkunststofffonds und werden auf der Grundlage eines Punktesystems an öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger und sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts zur Deckung der ihnen entstandenen Kosten verteilt.<sup>79</sup>

Der Gesetzgeber sieht die Einwegkunststoffabgabe als Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion an.<sup>80</sup> Diskutiert wurde, ob darin ein Verstoß gegen Art. 104a Abs. 1 GG liegt, weil der Bund die Abgabe erhebt und das Aufkommen daraus an die Gemeinden weiterleitet. Die Gemeinden sind (finanz-)verfassungsrechtlich den Ländern zuzurechnen. Ein Gutachten kam zu dem Ergebnis, dass der Bund die Abgabe erhebe, weiterleite und damit im Sinne von Art. 104a Abs. 1 GG Ausgaben der Länder trage. Weder könne man die Finanzmittel als durchlaufenden Posten ohne Berührung des Bundeshaushaltes ansehen noch sei das Konnexitätsprinzip einschränkend auszulegen; die Sonderabgabe entziehe sich nicht der Haushaltsgewalt des Bundes.<sup>81</sup> Nach der Gegenauffassung handele es sich zwar um Ausgaben des Bundes, der Bund „trage“ diese Ausgaben jedoch

75    So Kube, in: BeckOK Grundgesetz, 65. Ed. 1.3.2026, Art. 104a Rn. 18.

76    Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 3. Aufl. 2023, Rn. 185.

77    [Richtlinie \(EU\) 2019/904](#) des Europäischen Parlaments und des Rates v. 5. Juni 2019 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt.

78    Art. 8 Richtlinie (EU) 2019/904.

79    Zum Vorstehenden insgesamt *Dersarkissian*, ZUR 2026, S. 200 (201) (Konzeption der Einwegkunststoffabgabe).

80    BT-Drs. 20/5164, S. 26.

81    Redeker/Sellner/Dahs, [Kurzgutachten](#) „Zur Frage der Zulässigkeit der Erhebung einer Sonderabgabe und der Verwendung des Abgabenaufkommens zwecks Umsetzung der Kostenanlastung nach Artikel 8 Abs. 2 bis 4 EWKRL“ v. 14. März 2022, S. 27 ff. Kritisch auch *Mayer/Rung*, ZLR 2025, S. 507 (514).

nicht, da ihn keine materielle Kostenlast treffe. Dies entspreche auch dem Sinn und Zweck des Art. 104a Abs. 1 GG, weil mit der Abgabe keine Einmischung des Bundes in die Aufgabenwahrnehmung der Länder bzw. der Gemeinden verbunden sei.<sup>82</sup> Die jeweiligen Argumente wurden von beiden Seiten auch im Gesetzgebungsverfahren vorgetragen.<sup>83</sup> Gegen die Einwegkunststoffabgabe sind Verfassungsbeschwerden beim BVerfG anhängig.<sup>84</sup>

#### 4.5.3.        Zu tragende Ausgaben im Sinne des Art. 104a Abs. 1 GG

Ausgaben im Sinne des Art. 104a Abs. 1 GG sind zu erbringende Geldleistungen, also Zahlungen, die zu einem bestimmten Zeitpunkt kassenwirksam werden, also abfließen.<sup>85</sup> Dazu gehören Verwaltungs- und Sachausgaben. Das GG verwendet den Begriff „Ausgabe“ hier in einem klassischen, kameralistischen Sinn (als den Einnahmen gegenübergestellt, siehe Art. 110 Abs. 1 GG); beide Begriffe bezeichnen Zahlungsströme.<sup>86</sup> Für die Ausgabe entscheidend ist der Geldausgang, die Zahlung von Geld an Dritte.<sup>87</sup> „Tragen“ der Ausgaben im Sinne von Art. 104a Abs. 1 GG bedeutet die endgültige, nicht nur vorläufige Übernahme der Kostenlast,<sup>88</sup> eine endgültige Lastenzuordnung<sup>89</sup>. Dazu verweist *Tappe*<sup>90</sup> auf das kameralistische Verständnis der Begrifflichkeiten in der Finanzverfassung des GG:

„Wenn Art. 104a Abs. 1 davon spricht, dass Bund und Länder die Ausgaben ‚tragen‘ müssen, bestätigt dies das kameralistische Verständnis des Begriffs. Denn der finanzverfassungsrechtliche Ausgabenbegriff verbindet die ‚Zahlung von Geld‘ (Auszahlung) mit der finanziellen Belastung (Aufwendung), die bei derjenigen Gebietskörperschaft entstehen muss, die die Ausgabe tätigt. ‚Tragen‘ meint die endgültige, nicht nur vorläufige Übernahme der Ausgabenlast, so dass eigene Ausgaben durch eigene Einnahmen auszugleichen sind, Art. 110 Abs. 1 S. 2.“

#### 4.5.4.        Ertragskompetenz bei Sonderabgaben

Kennzeichen der Sonderabgabe ist, dass sie vom allgemeinen Haushalt separiert zweckgebunden und gruppennützig verwendet wird und ihr Aufkommen dazu einem Sonderfonds zur Finanzierung besonderer Aufgaben vorbehalten ist (siehe 4.4.1.). Dies ist Teil der Definition und der Rechtfertigung der im GG nicht geregelten Sonderabgabe zugleich. Anderenfalls handelt es sich

---

82    *Doumet/Lemperle*, ZUR 2024, S. 24 (26 f.).

83    Siehe etwa in der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz v. 8. Februar 2023, [Wortprotokoll](#), S. 8, 21 einerseits und S. 22 andererseits.

84    Siehe *Dersarkissian*, ZUR 2026, S. 200.

85    *Tappe*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 104a (Stand: 5/2017), Rn. 135.

86    *Tappe*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 104a (Stand: 5/2017), Rn. 136.

87    So *Tappe*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 104a (Stand: 5/2017), Rn. 136.

88    So *Kube*, in: BeckOK Grundgesetz, 65. Ed. 1.3.2026, Art. 104a Rn. 24.

89    *Heintzen*, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 8. Aufl. 2025, Art. 104a Rn. 39.

90    *Tappe*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 104a (Stand: 5/2017), Rn. 138.

nicht um eine (zulässige) Sonderabgabe. Aufgrund der Zweckbindung ihres Aufkommens bleibt die durch die Sonderabgabe gewonnene Finanzkraft außerhalb des Haushaltsplans, so dass sie sich der periodischen parlamentarischen Haushaltskontrolle entzieht und das Prinzip der Haushaltsklarheit beeinträchtigt.<sup>91</sup> Die Sonderabgabe finanziert also eine „schwarze Kasse“, über die ein Organ der Exekutive ohne regelmäßige parlamentarische Anleitung und Kontrolle verfügt.<sup>92</sup> Die „**Haushaltsflüchtigkeit**“ der Sonderabgabe ist daher eines ihrer Wesensmerkmale.<sup>93</sup> (Auch) daraus folgt ihre besondere Rechtfertigungsbedürftigkeit.<sup>94</sup> Denn Einnahme- und Ausgabekreisläufe außerhalb des Bundeshaushalts beeinträchtigen die Vollständigkeit des Haushaltsplans (Art. 110 Abs. 1 Satz 1 GG).<sup>95</sup>

Die Sachgesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 70 ff. GG ist Voraussetzung für die Regelung einer Sonderabgabe durch den Bund (siehe 4.4.4.). Die Zuweisung des Aufkommens der Sonderabgabe ist eine Frage der Verteilung staatlicher Einnahmen zwischen den Ebenen des Bundesstaates (Ertragskompetenz). Da die Sonderabgaben im Grundgesetz nicht erwähnt sind und dementsprechend eine Verteilungsregel fehlt, gilt Folgendes. Zunächst werden durch die einfachgesetzliche Regelung einer Sonderabgabe neben der Gesetzgebungskompetenz der Finanzverfassung zugleich ihre Bestimmungen über die Ertragshoheit und die Verwaltungshoheit außer Anwendung gesetzt.<sup>96</sup> Dem bestimmungsgemäßen Zweck der Sonderabgabe gemäß muss ihr Aufkommen der Ebene bzw. der Einrichtung zukommen, die im entsprechenden Gesetz dazu bestimmt wird. Bei den Sonderabgaben ist die Ertragskompetenz also in der Gesetzgebungskompetenz enthalten, so dass einfachgesetzlich über die Verteilung des Abgabenertrages entschieden wird; bei den anderen nicht-steuerlichen Abgaben (so bei den Vorzugslasten) folgt die Ertragskompetenz dagegen grundsätzlich aus der Verwaltungskompetenz.<sup>97</sup> Dazu *Waldhoff*<sup>98</sup>:

„Erträge aus Sonderabgaben fließen dem Rechtsträger zu, dem der Abgabenertrag gesetzlich zugeordnet wird – nur in diesem eingeschränkten Sinne folgt die Ertrags- der Gesetzgebungskompetenz.“

---

91    *Kirchhof*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2007, § 119 Rn. 72.

92    *Kirchhof*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2007, § 119 Rn. 72.

93    *Waldhoff*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Vorb. Art. 104a ff. (Stand: 10/2025), Rn. 506.

94    *Wernsmann*, Verhaltenslenkung in einem rationalen Steuersystem, 2005, S. 460 f.

95    Die Haushaltsflüchtigkeit ist gerade ein starkes Indiz für das Vorliegen einer Sonderabgabe; allerdings schließt die Einstellung des Aufkommens der Sonderabgabe in den Haushalt die Einordnung als Sonderabgabe auch nicht aus, *Wernsmann*, Verhaltenslenkung in einem rationalen Steuersystem, 2005, S. 461.

96    *Kirchhof*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2007, § 119 Rn. 76.

97    *Heintzen*, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 8. Aufl. 2025, Art. 106 Rn. 1; *Schwarz*, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 106 Rn. 6; *Drüen*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 106 (Stand: 9/2021), Rn. 43.

98    *Waldhoff*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Vorb. Art. 104a ff. (Stand: 10/2025), Rn. 506.

Wenn der Bund im Rahmen seiner Sachgesetzgebungskompetenzen unter Beachtung der besonderen verfassungsrechtlichen Anforderungen (dazu 4.4.4.) eine Sonderabgabe regelt, die einen Aufgabenbereich betrifft, der in der Verwaltungs- und folglich auch Finanzierungskompetenz der Länder (bzw. Gemeinden) liegt, dürfte er durch Art. 104a Abs. 1 GG nicht daran gehindert sein, diese Sachgesetzgebungskompetenz auszuüben. Vielmehr ist er gehalten, die so eingenommene Sonderabgabe ihrem bestimmungsgemäßen Zweck entsprechend weiterzuleiten. Leitet der Bund das Aufkommen einer (zulässigen) Sonderabgabe zur bestimmungsgemäßen Verwendung an eine andere Ebene im Bundesstaat weiter, die der Bund selbst in seinem Gesetz (und sei es aufgrund von unionsrechtlichen Vorgaben) als ertragskompetent bestimmt hat, wird damit lediglich die gesetzlich bestimmte Ertragskompetenz der Sonderabgabe durchgesetzt. Dies führt nicht zu Einnahmen des Bundes selbst. Damit ist auch kein „Tragen von Ausgaben“ durch den Bund im Sinne des Art. 104a Abs. 1 GG verbunden. Überdies fehlt es an einer endgültigen Belastung und der Notwendigkeit, diese „Ausgaben“ durch eigene Einnahmen zu decken. Der Ausgleich der Ausgaben und Einnahmen (Art. 110 Abs. 1 GG) auf Ebene des Bundes wird dadurch nicht berührt. Folglich verletzt eine solche Sonderabgabe das Konnexitätsprinzip nicht.

#### 4.6. Zusammenfassung

Sofern sich der Gesetzgeber zur Umsetzung der EHV im Rahmen seines Spielraums für eine Abgabe entscheidet, dürfte aus finanzverfassungsrechtlicher Sicht eine Sonderabgabe in Betracht kommen. Dazu müssen die besonderen verfassungsrechtlichen Anforderungen an Sonderabgaben eingehalten werden. Eine Umsetzung als Steuer kommt mangels Gesetzgebungskompetenz und mangels Steuererfindungsrechts des Bundes nicht in Betracht. Die bestimmungsgemäße Weiterleitung des Aufkommens aus einer Sonderabgabe durch den Bund verstößt nicht gegen das Konnexitätsprinzip des Art. 104a Abs. 1 GG.

\*\*\*