



Fachbereich WD 4

Fragen zur geplanten Einführung einer Zuckersteuer

Fragen zur geplanten Einführung einer Zuckersteuer

Aktenzeichen: WD 4 - 30000 - 0003 - 0009
Abschluss der Arbeit: 20.08.2026
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten 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 der Wissenschaftlichen Dienste 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 unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Pläne zur Einführung einer Zuckersteuer	4
2.	Zeitlicher Vorlauf für die Einführung einer Zuckersteuer (Presserecherche)	4
3.	Zuckersteuer als Zwecksteuer	7
3.1.	Einordnung als Steuer (Zwecksteuer und Lenkungssteuer)	7
3.2.	Abgrenzung zur Sonderabgabe	8
3.3.	Gesetzgebungskompetenz des Bundes	9
3.4.	Verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Zwecksteuern	10
3.5.	Verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Lenkungssteuern	11

1. Pläne zur Einführung einer Zuckersteuer

Die die Bundesregierung tragende Koalition aus CDU/CSU und SPD plant die Einführung einer Zuckersteuer auf zuckergesüßte Erfrischungsgetränke (siehe 2.). Die Zuckersteuer gehört wie die Kaffeesteuer und die Alkopopsteuer zu den durch Unionsrecht nicht harmonisierten Verbrauchsteuern. Bis 1992 erhob Deutschland eine Zuckersteuer, die im Zuge der Harmonisierung der besonderen Verbrauchsteuern in der damaligen Europäischen Gemeinschaft zum 1. Januar 1993 abgeschafft wurde.¹

Die Gesetzgebungskompetenz für die Zuckersteuer als Verbrauchsteuer liegt beim Bund (siehe dazu 3.3.). Das Steueraufkommen steht allein dem Bund zu (Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 Grundgesetz (GG)). Die Verwaltungskompetenz dafür liegt ebenfalls beim Bund (Art. 108 Abs. 1 GG). Die Zuckersteuer muss also durch Bundesfinanzbehörden verwaltet und erhoben werden. Dafür kommt – wie für andere Verbrauchsteuern – die Zollverwaltung des Bundes in Betracht.

Kürzlich wurde in der Presse darauf hingewiesen, dass die Einführung der Zuckersteuer bereits zu Anfang 2027 aus Gründen der Verwaltungsorganisation nicht realistisch sei. Gegenstand dieser Arbeit ist auftragsgemäß eine Presserecherche zu diesem Aspekt (dazu nachfolgend 2.). Zudem soll geprüft werden, ob die Einführung der Zuckersteuer als Zwecksteuer, also mit einer Zweckbindung des Steueraufkommens, möglich ist (dazu nachfolgend 3.).

2. Zeitlicher Vorlauf für die Einführung einer Zuckersteuer (Presserecherche)

Die **FinanzKommission Gesundheit** (FKG) hat am 30. März 2026 ihren ersten Bericht mit insgesamt 66 einstimmig beschlossenen Reformempfehlungen zur finanziellen Stabilisierung der gesetzlichen Krankenversicherung vorgelegt.² Die Reformempfehlung mit der Nummer 66 spricht sich für die Einführung einer nach Zuckergehalt gestaffelten Steuer auf zuckergesüßte Erfrischungsgetränke (Softdrinks) aus als Teil einer einnahmenorientierten Ausgabenpolitik, die zudem einen präventiven Impuls setzt.³ Die Steuer soll herstellernah erhoben werden, zum Beispiel beim Inverkehrbringer als Steuerschuldner. Die Steuer soll eine gesundheitspolitische Steuerungsmaßnahme sein, die vor allem auf eine Reformulierung (Senkung des Zuckergehalts) und daneben auf einen preisinduzierten Nachfragerückgang abzielt.

Die Beschlussempfehlung und der Bericht des Ausschusses für Gesundheit zu dem Gesetzentwurf zur Stabilisierung der Beitragssätze in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Beitragsatzstabilisierungsgesetz) vom 8. Juli 2026 präzisieren, dass das Steueraufkommen bei

1 Siehe Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Steuern auf zuckergesüßte Getränke in Großbritannien und Mexiko, [WD 8 - 3000 - 014/26](#); [WD 4 - 3000 - 012/26](#) vom 6.3.2026.

2 Bundesministerium für Gesundheit, FinanzKommission Gesundheit: Empfehlungen zur Stabilisierung des Beitragssatzes zur Gesetzlichen Krankenversicherung ab dem Jahr 2027, Fassung vom 1.6.2026. Siehe: https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/F/FinanzKommission_Gesundheit/FinanzKommissionGesundheit_Erster_Bericht_20260330.pdf, abgerufen am 11.8.2026.

3 Die FKG empfiehlt eine Staffelung der Steuer nach britischem Vorbild, d.h. unter 5 g Zucker/100ml Steuerfreiheit, 5 bis unter 8 g Zucker/100ml eine Steuer von 26 ct/Liter und ab 8 g Zucker/100 ml eine Steuer von 32 ct/Liter. Siehe: Empfehlungen zur Stabilisierung des Beitragssatzes zur Gesetzlichen Krankenversicherung ab dem Jahr 2027, Fassung vom 1.6.2026 (Fußnote 2), S. 16 f., 437.

zuckerhaltigen Getränken im Jahr 2027 650 Millionen Euro betragen und infolge von Rezepturanpassungen der Erzeuger ab 2028 auf 450 Millionen Euro sinken könne.⁴ Das Vorblatt zum **GKV-Beitragssatzstabilisierungsgesetz der Bundesregierung** vom 26. Mai 2026 enthielt hingegen noch die Aussage, dass die Bundesregierung in einem weiteren Gesetzgebungsverfahren eine Abgabe auf zuckergesüßte Getränke beschließen werde, die zur Entlastung der gesetzlichen Krankenversicherung ab dem Jahr 2028 wirksam werden solle.⁵ Aus verfassungsrechtlichen Gründen wurde sich politisch gegen die Einführung einer Abgabe und für die Einführung einer Steuer auf zuckerhaltige Getränke ausgesprochen.⁶ Zur Abgrenzung der Zuckersteuer von einer (Sonder-)Abgabe siehe 3.2.

Nach Einschätzung der FKG könne ein neues Zuckersteuergesetz administrativ gut an bestehende Strukturen der Verbrauchsbesteuerung anknüpfen und sei daher gut umsetzbar.⁷ Unter Berücksichtigung einer Übergangsfrist von zwölf Monaten geht die FKG davon aus, dass die Steuer erstmals im 4. Quartal 2027 in Kraft treten könne; die Übergangsfrist gewährleiste Planungssicherheit und ermögliche eine Anpassung der Produktrezepturen.⁸ Die FKG merkt hierzu an, dass ausschließlich zuckerhaltige Erfrischungsgetränke besteuert würden; künstliche Süßstoffe hingegen seien nicht Gegenstand der Besteuerung. Die Steuereinnahmen sollen zur Entlastung der solidarisch finanzierten Krankenversicherung dem Gesundheitsfonds der gesetzlichen Krankenversicherung zufließen.

Der Vorsitzende der **Deutschen Zoll- und Finanzgewerkschaft**, Herr Thomas Liebel, äußert Bedenken gegen eine vorzeitige Einführung der Zuckersteuer. Er führt aus, dass erst bei Vorliegen klarer Eckpunkte – zumeist durch Formulierung eines Gesetzentwurfes – die Programmierung eines IT-Verfahrens beginnen könne, für die gewöhnlich eine Dauer von einem Jahr anzusetzen sei. Weiterhin seien rund 300 Mitarbeiter für die Bewältigung der zusätzlichen Aufgabe in den

4 Bundestags-Drucksache 21/7016, Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Gesundheit zu dem Gesetzentwurf zur Stabilisierung der Beitragssätze in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Beitragssatzstabilisierungsgesetz) vom 8.7.2026, S. 209. Weiterhin heißt es an gleicher Stelle, dass der infolge der Erhebung einer Lenkungssteuer auf zuckergesüßte Getränke entstehende finanzielle Spielraum genutzt wird, um die im Regierungsentwurf vorgesehene Absenkung des Bundeszuschusses an den Gesundheitsfonds zu verringern. Siehe: <https://dserver.bundestag.de/btd/21/070/2107016.pdf>, abgerufen am 12.8.2026.

5 Bundestags-Drucksache 21/6130, Entwurf des GKV-Beitragssatzstabilisierungsgesetzes der Bundesregierung vom 26.5.2026, S. 4. Siehe: <https://dserver.bundestag.de/btd/21/061/2106130.pdf>, abgerufen am 12.8.2026.

6 n-tv, „Bundesregierung schwenkt bei Zuckerabgabe um“ vom 1.7.2026. Siehe: <https://www.n-tv.de/politik/Zuckersteuer-statt-Abgabe-Warum-die-Bundesregierung-ihre-Plaene-aendern-will-id31031925.html>, abgerufen am 12.8.2026.

7 Bundesministerium für Gesundheit, FinanzKommission Gesundheit: Empfehlungen zur Stabilisierung des Beitragssatzes zur Gesetzlichen Krankenversicherung ab dem Jahr 2027, Fassung vom 1.6.2026 (Fußnote 2), S. 437.

8 Bundesministerium für Gesundheit, FinanzKommission Gesundheit: Empfehlungen zur Stabilisierung des Beitragssatzes zur Gesetzlichen Krankenversicherung ab dem Jahr 2027, Fassung vom 1.6.2026 (Fußnote 2), S. 437.

41 Hauptzollämtern erforderlich.⁹ Die Kosten hierfür seien nach Einschätzung der Deutschen Zoll- und Finanzgewerkschaft im mittleren zweistelligen Millionenbereich anzusiedeln.¹⁰

Als für Verbrauchsteuern und für die Zollverwaltung zuständige oberste Bundesbehörde hat das **Bundesministerium der Finanzen** zu prüfen, wie sich die Zuckersteuer unter Berücksichtigung der Personal- und IT-Kapazitäten der Zollverwaltung umsetzen lässt. Das umfasst neben dem Zeitpunkt der Einführung der Steuer auch die Ausgestaltung des Steuergegenstandes und der Steuersätze.

Die **Spitzenverbände der Getränkeindustrie**¹¹ beanstanden, dass bei Einführung der Zuckersteuer noch im Jahr 2027 den Herstellern aufgrund der Kurzfristigkeit keine Zeit für Rezepturanpassungen und neue Produkte bleibe. Auch ließen sich entstehende Mehrkosten nicht mehr in die Verhandlungen mit dem Handel einbringen, sodass viele Hersteller die Belastung zunächst selbst tragen müssten. „Die Politik würde im Ergebnis billigend in Kauf nehmen, dass zahlreiche mittelständische Unternehmen ohne eigenes Verschulden in existenzielle Not geraten.“¹² Kritisiert wird weiterhin die bestehende Unklarheit bezüglich der zu besteuernenden Getränke. Grundsätzlich fehlten zudem verbindliche Vorgaben zur Steuererfassung und -erhebung für Unternehmen und Verwaltung.¹³ Die „überstürzte“ Einführung der Zuckersteuer stelle die mittelständisch geprägte Getränkewirtschaft somit vor praktisch unlösbare Herausforderungen; die Pläne seien ein „Affront gegen den Mittelstand“, so die Spitzenvertreter der Getränkewirtschaft.¹⁴

Die Getränkeverbände sehen ihr Vertrauen in die Politik als erheblich geschädigt an. Zum einen habe die Regierung ihre wiederholte Feststellung, es gebe keine Grundlage für eine Zuckersteuer, nicht aufrechterhalten. Die Vertreter der Wirtschaftsvereinigung Alkoholfreie Getränke und anderer Verbände der Getränkewirtschaft bezeichnen es als entlarvend, wenn die Koalition im Rahmen des GKV-Gesetzentwurfs ein Steueraufkommen von 650 Millionen Euro im Jahr 2027 und infolge von Rezepturanpassungen ab 2028 von 450 Millionen Euro jährlich unterstelle.¹⁵ Die an die Politik gerichtete Kritik lautet, dass die Unternehmen bei diesem Vorgehen keine Möglichkeit

9 Bombosch, „Zuckersteuer: Zollgewerkschaft hält Einführung im nächsten Jahr für unrealistisch“, in: Table.Media, 30.7.2026.

10 Seibel, „Schwarzmarkt-Boom und Steuerbetrug: Klingbeils Tabaksteuer alarmiert die Zoll-Gewerkschaft“, in: businessinsider.de, 15.7.2026.

11 Diese umfassen insbesondere die Wirtschaftsvereinigung Alkoholfreie Getränke, den Verband Deutscher Mineralbrunnen, den Verband der Deutschen Fruchtsaft-Industrie, den Deutscher Brauer-Bund, den Verband Private Brauereien Deutschland. Siehe: Deglow, „Regierungsvorhaben in der Kritik: Branche protestiert scharf gegen neue Zuckersteuer-Pläne“, in: lebensmittelzeitung.net, 6.6.2026.

12 Dierig/Seibel, „Modernes Raubrittertum - Getränkehersteller fürchten die Turbo-Zuckersteuer“, in: Welt.de, 9.7.2026.

13 Deglow, „Regierungsvorhaben in der Kritik: Branche protestiert scharf gegen neue Zuckersteuer-Pläne“, in: lebensmittelzeitung.net, 6.6.2026.

14 Deglow, „Vorhaben der Bundesregierung: Das steht im Gesetzentwurf der Zuckersteuer“, in: lebensmittelzeitung.net, 6.6.2026.

15 Dierig/Seibel, „Modernes Raubrittertum - Getränkehersteller fürchten die Turbo-Zuckersteuer“, in: Welt.de, 9.7.2026.

mehr hätten, die Mehrkosten für 2027 über den Lebensmitteleinzelhandel einzupreisen und angemessen zu reagieren.¹⁶

3. Zuckersteuer als Zwecksteuer

3.1. Einordnung als Steuer (Zwecksteuer und Lenkungssteuer)

Abgaben dienen als Geldleistungspflichten in der Regel der Deckung des öffentlichen Finanzbedarfs. Zu den Abgaben zählen Steuern, Gebühren, Beiträge, sogenannte Sonderabgaben, Sozialversicherungsbeiträge und weitere, „atypische“ Abgaben.¹⁷ 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.¹⁸

Die geplante Zuckersteuer erfüllt alle Merkmale des Steuerbegriffs. Zwar soll ihr Aufkommen ausschließlich zur Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung verwendet werden und somit einer strengen Zweckbindung unterliegen. Die gesetzliche Zweckbindung steht dem Steuercharakter einer Abgabe jedoch nicht entgegen.¹⁹ Auch eine **Zwecksteuer ist eine Steuer**.²⁰ Denn wie Steuern allgemein werden auch Zwecksteuern ohne Gegenleistung erhoben. Ein Zusammenhang zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen und den Personen, die einen wirtschaftlichen Vorteil aus dem mit der Zwecksteuer finanzierten öffentlichen Vorhaben ziehen, besteht bei Zwecksteuern nicht²¹ (siehe dagegen zu Sonderabgaben 3.2.). Dies gilt auch für die geplante Zuckersteuer. Die Zweckbindung ändert also nichts an ihrem Steuercharakter.

Die geplante Zuckersteuer verfolgt überdies außersteuerliche Lenkungsziele. Indem sie Hersteller zu Rezepturänderungen anhalten und Konsumenten vom Kauf zuckerhaltiger Getränke abhalten soll, verfolgt sie gesundheitspolitische Ziele. Es handelt sich also **zugleich** um eine **Lenkungssteuer**.²² Bei Lenkungssteuern treten die vom Gesetzgeber bezweckten Gestaltungswirkungen

16 Deutscher Brauer-Bund e.V., „Vorziehen der Zuckersteuer auf 2027 wäre ein Affront“, 6.7.2026. Siehe: <https://brauer-bund.de/pressemitteilungen/vorziehen-der-zuckersteuer-auf-2027-waere-ein-affront-gegen-den-mittelstand/>, abgerufen am 13.8.2026.

17 Wernsmann, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 3 AO (Stand: Oktober 2023) Rn. 40, 45 f. (kein Numerus clausus der Abgabenarten).

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

19 Vgl. BVerfG, Beschluss vom 6.12.1983, 2 BvR 1275/79, NJW 1984, 785.

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

21 BVerfG, Urteil vom 18.7.2018, 1 BvR 1675/16, NJW 2018, 3223, Rn. 53.

22 Sie gibt daher ein Beispiel für eine Pigou-Steuer, siehe Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Steuern auf zuckergesüßte Getränke in Großbritannien und Mexiko, [WD 8 - 3000 - 014/26](#); [WD 4 - 3000 - 012/26](#) vom 6.3.2026, S. 9.

neben die Belastungswirkungen der Steuer.²³ Nach dem Steuerbegriff kann die Erzielung von Einnahmen ausdrücklich nur ein Nebenzweck von Steuern sein.

3.2. Abgrenzung zur Sonderabgabe

Bei der geplanten Zuckersteuer handelt es sich nicht um eine sogenannte Sonderabgabe im rechtlichen Sinne. Sonderabgaben bedürfen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) einer über den Zweck der Einnahmeerzielung hinausgehenden besonderen sachlichen Rechtfertigung; als sachliche Gründe sind auch Zwecke der Verhaltenslenkung sowie soziale Zwecke anerkannt²⁴ (Sonderabgaben mit Lenkungszweck²⁵).

Sonderabgaben sind wie Steuern hoheitlich auferlegte Geldleistungspflichten unabhängig von einer Gegenleistung. Die Sonderabgabe unterscheidet sich von der Steuer aber dadurch, dass sie die Abgabenschuldner über die allgemeine Steuerpflicht hinaus mit Abgaben belastet, ihre Kompetenzgrundlage in einer Sachgesetzgebungszuständigkeit sucht und das Abgabeaufkommen einem Sonderfonds zur Finanzierung besonderer Aufgaben vorbehalten ist.²⁶ Die fehlende Gegenleistung und die Zweckbindung hat die geplante Zuckersteuer daher mit einer Sonderabgabe gemein. Kennzeichen der Sonderabgabe ist jedoch, dass sie – vom allgemeinen Haushalt separiert – **zweckgebunden und gruppennützig** verwendet wird.²⁷ Sie beruht auf einem besonderen Belastungsgrund, der die Gruppe der Abgabepflichtigen als solche trifft und sich in einer **Finanzierungsverantwortung für ein bestimmtes Staatshandeln** niederschlägt.²⁸ Verknüpft der Gesetzgeber die 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.²⁹

Zweck der geplanten Zuckersteuer ist neben möglichen Lenkungswirkungen die Generierung von Finanzmitteln für die gesetzliche Krankenversicherung allgemein. Um eine „Zuckerabgabe“ als Sonderabgabe auszugestalten, müsste der Gesetzgeber gestützt auf eine Sachgesetzgebungskompetenz (Art. 71 ff. GG) die Finanzierungsverantwortung der Gruppe der Zuckerabgabepflichtigen für eine bestimmte gesundheitspolitische Aufgabe in Anspruch nehmen und das Aufkommen in deren Interesse zweckgebunden und gruppennützig verwenden. Die folgenden Aspekte sprechen vor diesem Hintergrund für die Einordnung als Steuer:

23 Birk, Das Leistungsfähigkeitsprinzip als Maßstab der Steuernormen, 1983, S. 234.

24 BVerfG, Beschluss vom 5.3.2018, 1 BvR 2864/13, NVwZ 2018, 972 Rn. 30 unter Hinweis auf seine ständige Rechtsprechung.

25 Siehe P. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2007, § 119 Rn. 90 ff.

26 BVerfG, Beschluss vom 13.4.2017, 2 BvL 6/13, NJW 2017, 2249, Rn. 102.

27 Vgl. Seiler, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand: 109. EL Januar 2026, Art. 105 Rn. 90.

28 Thiemann, AöR 138 (2013), 60, 75 mit Hinweis auf die äußere Ähnlichkeit zu Zwecksteuern.

29 So BVerfG, Beschluss vom 17.7.2003, 2 BvL 1/99 u.a., BVerfGE 108, 186, 212 (Altenpflegeumlage).

- Die Struktur der geplanten Zuckersteuer dürfte im Ganzen einer typischen Verbrauchsteuer entsprechen. Das gilt für die subjektive wie objektive Steuerpflicht, also für die Bestimmung der Abgabepflichtigen, des Steuergegenstandes, der Bemessungsgrundlage und des Tarifs.
- Wie die anderen Verbrauchsteuern greift die Zuckersteuer auf die persönliche (Konsum)-Leistungsfähigkeit ohne Berücksichtigung persönlicher Umstände der mit der Abgabe belasteten Konsumenten zu.
- Auch die Erhebungsform der geplanten Zuckersteuer (Anknüpfung an das Verbringen in den allgemeinen wirtschaftlichen Verkehr, Anmeldeverfahren, Überwälzung auf die Verbraucher, Verwaltung durch die Zollbehörden des Bundes) ist typisch für Verbrauchsteuern.
- Es dürfte kein Finanzbedarf bestimmt werden können, der sich aus einer spezifischen Sachaufgabe ergibt.³⁰ Für den Zweck der Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung kann lediglich eine frei zu bestimmende Größenordnung festgelegt werden. Das Aufkommen würde daher der allgemeinen Finanzierung gesundheitspolitischer Finanzbedarfe dienen. Ein spezifischer Zusammenhang zwischen der Höhe des Aufkommens und dem benötigten Finanzbedarf für die konkrete Sachaufgabe wie zum Beispiel für die Bewältigung der gesundheitlichen Folgen des Zuckerkonsums dürfte nicht herstellbar sein.
- Das Aufkommen der Zuckersteuer würde wohl nicht gruppennützig für Angelegenheiten der Abgabepflichtigen verwendet werden.³¹ Die mit der Zuckersteuer verfolgten Zwecke dürften vielmehr im allgemeinen öffentlichen Interesse liegen.

3.3. Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Die Gesetzgebungskompetenz für Steuern richtet sich nach Art. 105 GG. Nach Art. 105 Abs. 2 GG hat der Bund die konkurrierende Gesetzgebung über die übrigen Steuern (neben der Grundsteuer), 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).³² Im Rahmen der durch Art. 105 GG und Art. 106 GG vorgegebenen Typusbegriffe verfügt der Gesetzgeber aber über eine weitgehende

30 Vgl. zu diesem und weiteren Indizien auch *Thiemann*, AöR 138 (2013), 60, 78 f.

31 Zu den geringen Anforderungen des BVerfG an die gruppennützige Verwendung siehe aber Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Livemusikveranstalter in Deutschland, [WD 1 - 3000 - 007/26](#), [WD 3 - 3000 - 060/26](#), [WD 4 - 3000 - 039/26](#) vom 2.6.2026, S. 45 ff.

32 BVerfG, Beschluss vom 13.4.2017, 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.

Gestaltungsfreiheit, so dass er neue Steuern „erfinden“ und bestehende Steuergesetze grundlegend verändern kann.³³

Das Aufkommen aus den **Verbrauchssteuern** steht dem Bund zu (Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG), soweit sie nicht nach Abs. 2 den Ländern, nach Abs. 3 Bund und Ländern gemeinsam oder nach Abs. 6 den Gemeinden zustehen. Diese Sonderzuweisungen betreffen die Biersteuer, die Umsatzsteuer sowie die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern, so dass dem Bund die übrigen Verbrauchssteuern zustehen, einschließlich neu geschaffener Verbrauchssteuern, die nicht unter die Sonderzuweisungen fallen.³⁴ Der Begriff der Verbrauchsteuer als eigener Steuertypus ist weit zu verstehen und entspricht einem traditionellen Verständnis (Verbrauchsteuer als Warensteuer). Wesensmerkmale sind die Belastung des Verbrauchs bestimmter Güter, die Abwälzbarkeit auf den Endverbraucher und die besondere Erhebungsform, die an den Übergang einer Sache aus dem steuerlichen Nexus in den nicht gebundenen Verkehr anknüpft.³⁵ Die herkömmlichen Verbrauchssteuern nehmen typischerweise Güter des ständigen privaten Bedarfs zum Ausgangspunkt; die Mehrzahl der traditionellen Verbrauchssteuern hatten Genussmittel zum Gegenstand, auch wenn dies nicht typusbestimmend für Verbrauchssteuern ist.³⁶ Bei der geplanten Zuckersteuer handelt es sich um eine typische Verbrauchsteuer (siehe 3.2.), für die der Bund die Gesetzgebungskompetenz hat (Art. 105 Abs. 2 Satz 2 i.V.m. Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG). Er kann diese auch als Zwecksteuer und als Lenkungssteuer ausgestalten.

3.4. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Zwecksteuern

Aus verfassungsrechtlicher Sicht sind Zwecksteuern grundsätzlich zulässig. Die Zweckbindung (Einnahmen-Ausgaben-Koppelung) führt zu einer Beschränkung von Einnahmen auf die Verwendung für bestimmte Ausgabezwecke.³⁷ Die Bindung der Einnahmen aus einer Steuer an einen bestimmten Ausgabezweck im Sinne einer rechtlichen Verwendungsbindung (Zwecksteuer) ist **verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässig**. Jedenfalls besteht aus verfassungsrechtlicher Sicht ein weiterer Spielraum für den Gesetzgeber, eine einzelne Steuer als Zwecksteuer auszugestalten.³⁸ Einfachgesetzlich dürfen Einnahmen nach § 7 Satz 2 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) bzw. § 8 Satz 2 Bundeshaushaltsordnung (BHO) auf die Verwendung für bestimmte Zwecke beschränkt werden, soweit dies durch Gesetz vorgeschrieben³⁹ oder im Haushaltsplan zugelassen ist. Das BVerfG hält Zweckbindungen von Einnahmen aus einer Steuer in Einzelfällen grundsätzlich für

33 BVerfG, Beschluss vom 13.4.2017, 2 BvL 6/13, NJW 2017, 2249, Rn. 64, 68; *Seiler*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 109. EL Januar 2026, Art. 106 Rn. 80 f.; *Seer*, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 25. Aufl. 2024, Rn. 2.5 f.

34 *Drüen*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 106 (Stand: 9/2021), Rn. 150.

35 Zum Ganzen *Drüen*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 106 (Stand: 9/2021), Rn. 151.

36 BVerfG, Beschluss vom 13.4.2017, 2 BvL 6/13, NJW 2017, 2249, Rn. 130.

37 *Gröpl*, in: Gröpl, BHO, 2. Aufl. 2019, § 8 Rn. 11.

38 Siehe dazu BVerfG, Urteil vom 18.7.2018, 1 BvR 1675/16 u.a., NJW 2018, 3223, Rn. 53; *Kube*, StuW 2022, 3, 5; *Waldhoff*, StuW 2002, 285, 297; siehe auch *Seer*, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 25. Aufl. 2024, Rn. 2.16.

39 Nr. 1.1 VV-BHO zu § 8 BHO verlangt eine ausdrückliche Regelung im Gesetz; dazu *Gröpl*, in: Gröpl, BHO, 2. Aufl. 2019, § 8 Rn. 13 f.; zu Beispielen dort Rn. 17.

verfassungsrechtlich unbedenklich.⁴⁰ Eine möglicherweise verfassungswidrige Einengung der Dispositionsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers könne allenfalls angenommen werden, wenn „Zweckbindungen in unvertretbarem Ausmaß“ stattfänden.⁴¹ Solange sich die Zweckbindung nur auf einen kleinen Teil der staatlichen Einnahmen bezieht, der ganz überwiegende Teil aber ungebunden bleibt,⁴² ist die Zweckbindung der Einnahmen aus einer Steuer verfassungsrechtlich nicht problematisch. Die vollständige Zweckbindung der Einnahmen aus der Zuckersteuer dürfte daher angesichts ihres vergleichsweise geringen Aufkommens nach den verfassungsrechtlichen Grenzen für Zwecksteuern zulässig sein.

3.5. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Lenkungssteuern

Der Gesetzgeber darf mit Lenkungssteuern durch mittelbare Verhaltenssteuerung außerfiskalische Förderungs- und Lenkungsziele aus Gründen des Gemeinwohls verfolgen.⁴³ Zum Erlass einer steuerlichen Lenkungsnorm muss dem Gesetzgeber die Steuergesetzgebungskompetenz, nicht aber zugleich auch die Sachkompetenz zur Gesetzgebung (Art. 70 ff. GG) bezüglich der Lenkungsziele zustehen⁴⁴ (zur Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Einführung einer Zuckersteuer siehe 3.3.). Bedeutsame gemeinwohlbezogene Zwecke können sich aus wirtschaftspolitischen, sozialpolitischen, umweltpolitischen oder gesellschaftspolitischen Erwägungen ergeben.⁴⁵ Dies schließt gesundheitspolitische Ziele ein. Die Lenkungswirkung muss auf einer erkennbaren Entscheidung des Gesetzgebers beruhen, das Steuerrecht in den Dienst außerfiskalischer Zwecke zu stellen.⁴⁶

Bei Lenkungssteuern nimmt der Gesetzgeber zur Erreichung der Lenkungseffekte eine ungerechte Lastenverteilung in Kauf und gerät daher in einen Konflikt mit dem Gleichheitssatz. Zur verfassungsrechtlichen Rechtfertigung muss die Lenkungsregelung zwecktauglich sein und dem Lenkungsziel ein verfassungsrechtlich bedeutsamer Stellenwert zukommen. Weiter muss die Bedeutung des Lenkungszwecks mit der Schwere der Abweichung vom Gleichheitssatz abgewogen werden. Bei der Beurteilung der Eignung und Erforderlichkeit der Lenkungssteuer zur Erreichung

40 BVerfG, Urteil vom 18.7.2018, 1 BvR 1675/16 u.a., NJW 2018, 3223, Rn. 53.

41 BVerfG, Beschluss vom 7.11.1995, 2 BvR 413/88 u.a., NVwZ 1996, 469, 472; BVerfG, Urteil vom 20.4.2004, 1 BvR 1748/99, 905/00, NVwZ 2004, 846, 848 zur Zweckbindung von Einnahmen aus der Stromsteuer und der damaligen Mineralölsteuer im Rahmen der ab 1999 in Kraft getretenen ökologischen Steuerreform.

42 Vgl. auch *Waldhoff*, StW 2002, 285, 307.

43 BVerfG, Beschluss vom 28.11.2023, 2 BvL 8/13, DStR 2024, 155, Rn. 149; BVerfG, Beschluss vom 8.12.2021, 2 BvL 1/13, NJW 2022, 532, Rn. 61; BVerfG, Urteil vom 5.11.2014, 1 BvF 3/11, BVerfGE 137, 350, Rn. 43.

44 *Desens/Tappe*, Steuerrecht, 28. Auflage 2025, Rn. 195 f.; *Hey*, in: *Tipke/Lang*, Steuerrecht, 25. Auflage 2024, Rn. 19.74.

45 Siehe etwa BVerfG, Beschluss vom 15.1.2014, 1 BvR 1656/09, BVerfGE 135, 126, Rn. 79 f.; BVerfG, Urteil vom 20.04.2004, 1 BvR 1748/99, 905/00, BVerfGE 110, 274, 299.

46 BVerfG, Beschluss vom 28.11.2023, 2 BvL 8/13, DStR 2024, 155, Rn. 150; BVerfG, Beschluss vom 8.12.2021, 2 BvL 1/13, NJW 2022, 532, Rn. 63.

der Lenkungsziele hat der Gesetzgeber nach der Rechtsprechung des BVerfG einen weiten Einschätzungsspielraum.⁴⁷

* * *

⁴⁷ Siehe zur verfassungsrechtlichen Rechtfertigung *Desens/Tappe*, Steuerrecht, 28. Auflage 2025, Rn. 198 ff.; *Hey*, in: *Tipke/Lang*, Steuerrecht, 25. Auflage 2024, Rn. 19.76.