

Stede, Jan; Bach, Stefan; Ismer, Roland; Meßerschmidt, Klaus; Neuhoﬀ, Karsten

Research Report

Optionen zur Auszahlung einer Pro-Kopf-Klimaprämie für einen sozialverträglichen CO₂-Preis. Endbericht: Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen (fe 3/19)

DIW Berlin: Politikberatung kompakt, No. 155

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Stede, Jan; Bach, Stefan; Ismer, Roland; Meßerschmidt, Klaus; Neuhoﬀ, Karsten (2020) : Optionen zur Auszahlung einer Pro-Kopf-Klimaprämie für einen sozialverträglichen CO₂-Preis. Endbericht: Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen (fe 3/19), DIW Berlin: Politikberatung kompakt, No. 155, ISBN 978-3-946417-46-0, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/227516>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

155

Politikberatung kompakt

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

2020

Optionen zur Auszahlung einer Pro-Kopf-Klimaprämie für einen sozialverträglichen CO₂-Preis

Jan Stede, Stefan Bach, Roland Ismer, Klaus Meßerschmidt und Karsten Neuhoff

IMPRESSUM

© DIW Berlin, 2020

DIW Berlin
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
Mohrenstraße 58
10117 Berlin
Tel. +49 (30) 897 89-0
Fax +49 (30) 897 89-200
www.diw.de

ISBN 978-3-946417-46-0
ISSN 1614-6921

Alle Rechte vorbehalten.
Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
des DIW Berlin ist auch in
Auszügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

DIW Berlin: Politikberatung kompakt 155

Jan Stede*

Stefan Bach**

Roland Ismer†

Klaus Meßerschmidt†

Karsten Neuhoff*

Optionen zur Auszahlung einer Pro-Kopf-Klimaprämie für einen sozialverträglichen CO₂-Preis

Endbericht

Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen (fe 3/19)

Berlin, 23. September 2020

* DIW Berlin, Abteilung Klimapolitik. jstede@diw.de / kneuhoff@diw.de

** DIW Berlin, Abteilung Staat. sbach@diw.de

† Lehrstuhl für Steuerrecht und Öffentliches Recht an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (FAU). roland.ismer@fau.de / klaus.messerschmidt@fau.de

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen	III
1 Einleitung	1
2 Die Klimaprämie	3
2.1 Aufkommenshöhe und Verteilungswirkung	3
2.2 Adressatenkreis.....	4
2.3 Sichtbarkeit und Akzeptanz.....	5
2.4 Internationale Erfahrungen: Fallbeispiele Schweiz und Kanada.....	6
3 Modell 1: Auszahlung auf Basis der Steuer-ID	6
3.1 Erhebung von Kontodaten und Überweisung.....	7
3.2 Gutscheine, Schecks und Barauszahlung	8
3.2.1 Gutscheine	8
3.2.2 Schecks.....	9
3.2.3 Sichere Barauszahlung.....	10
3.2.4 Rechtliche Erwägungen zur Möglichkeit einer Barauszahlung.....	11
3.3 Geeignete Institutionen für die Auszahlung der Klimaprämie auf Basis der Steuer-ID	12
3.4 Zwischenfazit zur Auszahlung auf Basis der Steuer-ID	15
4 Modell 2: Auszahlung durch die Krankenversicherung	16
4.1 Gesetzliche Krankenversicherung (GKV).....	16
4.1.1 Auszahlung der Klimaprämie in der GKV.....	16
4.1.2 Vermeidung von Mehrfachbegünstigungen.....	18
4.2 Private Krankenversicherung (PKV)	19
4.2.1 Auszahlung der Klimaprämie in der PKV	19
4.2.2 Vermeidung von Mehrfachbegünstigungen.....	20
4.2.3 Einschätzung der Indienstnahme der PKV.....	20
4.3 Entsandte Arbeitnehmer und sonstige Sonderfälle.....	21
4.3.1 Personen mit ausländischer Krankenversicherung (Entsandte Arbeitnehmer)	21
4.3.2 Sonstige Sonderfälle	22
5 Vergleich der Auszahlungsmodelle	22
6 Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht	25

6.1	Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Klimaprämie.....	25
6.1.1	Art. 104a GG keine Kompetenzgrundlage	25
6.1.2	Nicht-umweltschutzspezifische Kompetenzen.....	25
6.1.3	Luftreinhaltungskompetenz.....	27
6.2	Unionsrechtskonformität.....	29
6.3	Rechtliche Schlussfolgerungen.....	29
7	Fazit	30
	Danksagung.....	32
	Literatur.....	33

Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1: Verteilungswirkungen eines CO ₂ -Preises von 65 Euro, ergänzt durch eine Senkung der EEG-Umlage, eine Erhöhung der Entfernungspauschale und eine Pro-Kopf-Klimaprämie von 47 Euro	4
Abbildung 3-1: Anzahl der Zahlungstransaktionen per Scheck in Deutschland	9
Abbildung 4-1: Auszahlung der Klimaprämie durch die gesetzliche Krankenversicherung	17

Tabellenverzeichnis

Tabelle 3-1: Vergleich verschiedener Träger für Auszahlung auf Basis der Steuer-ID	13
Tabelle 5-1: Vergleich der Auszahlungsmodelle	23
Tabelle 5-3: Vor- und Nachteile der Auszahlungsmodelle	24

1 Einleitung

Eine CO₂-Bepreisung in Form von Steuern oder Emissionshandelssystemen ist ein zentrales Instrument zur Reduktion von CO₂-Emissionen. Sie ist ein wichtiger Baustein für eine effektive und effiziente Klimaschutzpolitik. In Deutschland wurde mit dem Klimapakete der Bundesregierung die Einführung eines nationalen Emissionshandels für die nicht vom Europäischen Emissionshandelssystem (EU-ETS) abgedeckten Wirtschaftsbereiche beschlossen. Diese umfassen vor allem die Sektoren Wärme und Verkehr.

Eine CO₂-Bepreisung in diesen Sektoren bedeutet sozialpolitische Herausforderungen. CO₂-Preise wirken regressiv, belasten also Haushalte der unteren und mittleren Einkommensgruppen in Relation zu ihrem Einkommen stärker als wohlhabende Haushalte. Der Grund ist, dass weniger wohlhabende Haushalte einen größeren Anteil ihrer Konsumausgaben für Energie verwenden. Eine CO₂-Bepreisung ohne ergänzende sozialpolitische Maßnahmen würde also zu einer steigenden Ungleichheit führen. Außerdem sind die Energieausgaben innerhalb der Einkommensgruppen sehr heterogen. Es kann demnach für einzelne Haushalte zu deutlichen Belastungen kommen, auch wenn die jeweilige Gruppe im Durchschnitt entlastet wird (Bach et al. 2019; Edenhofer et al. 2019; Bach et al. 2020).

Führende Ökonomen aus Deutschland und den USA empfehlen daher, Einnahmen aus einer Bepreisung von CO₂ in Form einer einheitlichen Pro-Kopf-Klimaprämie (oder Klimadividende) rückzuerstatten (Akerlof et al. 2019; Sachverständigenrat 2019). Ähnliche Kompensationsmechanismen bei einer CO₂-Bepreisung existieren bereits in der Schweiz und in Kanada. In Deutschland gibt es im Sozial- und Steuersystem auch schon begrenzte Entlastungsmechanismen durch den bestehenden Automatismus zur Anpassung der Grundsicherung durch steigende Heizkosten sowie durch die Berechnung des steuerfreien Existenzminimums. Allerdings kommen diese Entlastungen nicht allen Bevölkerungsteilen gleichermaßen zugute (z.B. Geringverdienern) und sind auch in der Höhe nicht geeignet, die zusätzlichen Belastungen durch die CO₂-Bepreisung vollumfänglich aufzufangen.

Durch die Einführung einer Pro-Kopf-Klimaprämie können negative Verteilungswirkungen effektiv reduziert werden. Bei einer vollständigen Rückerstattung der Einnahmen durch die Klimaprämie würden die negativen Verteilungswirkungen sogar umgekehrt, mit dem Ergebnis einer im Durchschnitt progressiven Verteilungswirkung der CO₂-Bepreisung (Bach et al. 2019; Edenhofer et al. 2019). Zusätzlich können durch eine transparente Mittelverwendung Bedenken

gegen eine höhere Bepreisung reduziert werden. Die beabsichtigte Lenkungswirkung der CO₂-Bepreisung bleibt grundsätzlich bestehen.

In der Literatur werden für Deutschland verschiedene Varianten der Umsetzung der Klimaprämie vorgeschlagen. Hierzu zählen die Auszahlung auf Basis der Steuer-Identifikationsnummer durch das Bundeszentralamt für Steuer (Gechert et al. 2019), die Familienkassen/Bundesagentur für Arbeit (Kahl und Kahles 2019), den ARD ZDF Deutschlandradio Beitragsservice (ehemals „GEZ“), ein Versand von Gutscheinen (Bach et al. 2019) sowie eine Auszahlung durch die Krankenkassen (Ismer et al. 2019).

In diesem Bericht werden die Ausgestaltungsoptionen für eine Einführung einer Klimaprämie in Deutschland erörtert. Grundsätzlich müssen dafür drei Elemente geklärt sein, die bisher nur teilweise diskutiert wurden. Hierzu zählen erstens die Identifikation der Empfänger, zweitens das technische Verfahren zur Auszahlung der Klimaprämie und drittens die rechtlichen Grundlagen des Verfahrens.

Hinsichtlich der **Identifikation der Empfänger** gibt es zwei Varianten, die grundsätzlich die gesamte in Deutschland lebende Bevölkerung erreichen können (Abschnitt 2.2). Zum einen kann auf die **Steuer-Identifikationsnummer** abgestellt werden (Gechert et al. 2019; Kahl und Kahles 2019), über die sowohl alle mit Hauptwohnsitz in Deutschland gemeldeten, als auch alle steuerpflichtigen Personen ohne Meldepflicht eindeutig identifiziert werden können. Durchgeführt werden könnte die Auszahlung dann durch verschiedene Institutionen, z.B. die Familienkassen bei der Bundesagentur für Arbeit. Hier müsste in jedem Fall ein neues Verfahren eingeführt werden, da keine der diskutierten Institutionen mit ihren bestehenden Kunden bereits den gesamten Adressatenkreis der Klimaprämie erreicht. Zum anderen wurde nach Schweizer Vorbild die Auszahlung über die **Krankenversicherungen** vorgeschlagen (Ismer et al. 2019). Dieses Verfahren ist grundsätzlich ebenfalls geeignet, da aufgrund der allgemeinen Krankenversicherungspflicht mehr als 99,9% der in Deutschland lebenden Bevölkerung krankenversichert ist (Statistisches Bundesamt 2016).

In Abhängigkeit von den zwei Verfahren zur Identifikation werden die möglichen technischen Verfahren zur Auszahlung einer Klimaprämie ausführlich dargestellt. Abschnitt 3 behandelt die Verwendung der Steuer-ID zur Identifizierung. In diesem Abschnitt werden außerdem die verschiedenen für die Auszahlung auf Basis der Steuer-ID in Frage kommenden Institutionen untersucht. Abschnitt 4 hat die Auszahlung über die Krankenversicherung zum Gegenstand. In Abschnitt 5 werden die jeweiligen Vor- und Nachteile der beiden Varianten gegenübergestellt.

In Abschnitt 6 wird die Vereinbarkeit der Klimaprämie mit höherrangigem Recht diskutiert, insbesondere die verfassungsrechtliche Zulässigkeit. Das Fazit des Berichts folgt schließlich in Abschnitt 7.

2 Die Klimaprämie

2.1 Aufkommenshöhe und Verteilungswirkung

Aus dem nationalen Emissionshandel in Deutschland für die Sektoren Wärme und Verkehr wären – unter Berücksichtigung von Lenkungswirkungen – bei einem CO₂-Preis von 65 Euro Einnahmen von 15,6 Mrd. Euro zu erwarten (für die Datengrundlage und Annahmen vgl. Bach et al. 2020, sowie Bach et al. 2019, S.68). Die Belastungen durch die CO₂-Bepreisung verteilen sich jeweils etwa zur Hälfte auf die privaten Haushalte sowie die Unternehmen. Im Klimapaket der Bundesregierung sind außerdem eine Senkung der EEG-Umlage (von der aber nur gut ein Drittel auf die privaten Haushalte entfällt) sowie weitere steuerliche Entlastungen vorgesehen, etwa die Erhöhung der Pendlerpauschale oder die Ermäßigung der Umsatzsteuer im Schienenfernverkehr.

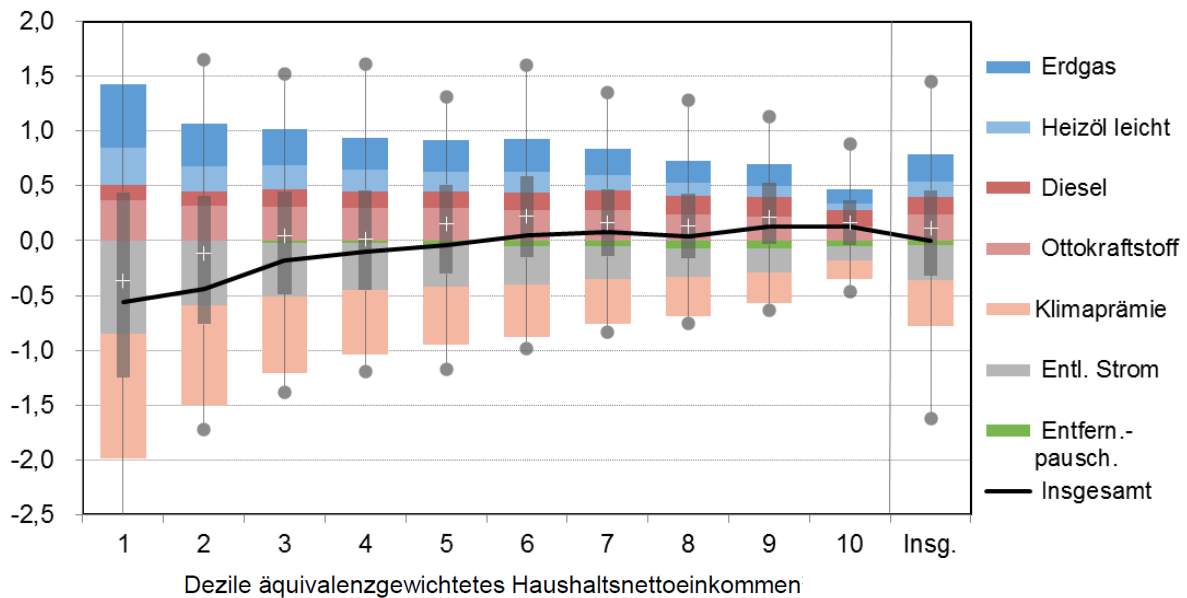
Simulationen zu den unmittelbar zurechenbaren Aufkommens- und Verteilungswirkungen eines CO₂-Preises von 65 Euro, ergänzt durch eine Senkung der EEG-Umlage und Erhöhung der Pendlerpauschale zeigen, dass die privaten Haushalte insgesamt um schätzungsweise 3,9 Milliarden Euro belastet werden (Bach et al. 2020). Diese Belastungen sind regressiv verteilt, treffen also Geringverdienende relativ zu ihrem Einkommen stärker als Haushalte mit höheren Einkommen. Im Einzelfall können Belastungen von deutlich über einem Prozent des Nettoeinkommens entstehen.

Aus dem nationalen Emissionshandel verbleibende Belastungen der Privathaushalte in Höhe von ca. 3,9 Mrd. Euro könnten für eine Klimaprämie Höhe von 47 Euro je Person und Jahr verwendet werden. Bei einem Verzicht auf die Senkung der EEG-Umlage bei den Privathaushalten wären es 105 Euro je Person und Jahr. Langfristig könnte die Klimaprämie bei steigenden CO₂-Preisen sogar deutlich oberhalb von 200 Euro liegen (Edenhofer et al. 2019). Allerdings würden entsprechend geringere Mittel für andere Maßnahmen zur Förderung des Klimaschutzes zur Verfügung stehen.

Eine Pro-Kopf-Rückerstattung der verbleibenden Belastungen aus der CO₂-Bepreisung durch die Klimaprämie vermeidet die regressiven Belastungswirkungen, sie wirkt sogar insgesamt progressiv auf die Einkommensverteilung (**Abbildung 2-1**). Im Durchschnitt werden die unteren

Einkommensgruppen per Saldo entlastet, wobei es in Einzelfällen trotzdem zu einer Mehrbelastung kommen kann. Die Haushalte mit höheren und hohen Einkommen werden dagegen im Mittel leicht belastet.

Abbildung 2-1: Verteilungswirkungen eines CO₂-Preises von 65 Euro, ergänzt durch eine Senkung der EEG-Umlage, eine Erhöhung der Entfernungspauschale und eine Pro-Kopf-Klimaprämie von 47 Euro



Geschätzt wird die Belastung und Entlastung der privaten Haushalte (einschließlich Mehrwertsteuer) aufgrund einer CO₂-Bepreisung von Kraft- und Heizstoffen in Höhe von 65 Euro pro Tonne, Senkung der EEG-Umlage und Erhöhung der Entfernungspauschale (Bach et al. 2020, S. 5 ff.), ergänzt durch eine aufkommensneutrale Pro-Kopf-Rückerstattung der verbleibenden Belastungen der privaten Haushalte durch eine einheitliche Klimaprämie. Auf der y-Achse ist die Veränderung der Haushaltseinkommen in den einzelnen Einkommensdezilen abgetragen.

Die Schätzungen sind das Ergebnis von Mikrosimulationsmodellen des DIW Berlin auf Basis des SOEP, ohne Berücksichtigung von Lenkungswirkungen der Entlastungen. Grundlage der Simulationen sind die Energieverbräuche 2015 sowie die Jahreseinkommen des Vorjahrs 2014, fortgeschrieben auf 2019. Die Dezile der Haushaltsnettoeinkommen sind äquivalenzgewichtet mit der neuen OECD-Skala, bezogen auf die Bevölkerung in Privathaushalten.

Box-Plot: 25% bis 75%-Perzentil. Whisker-Plot: 2,5% bis 97,5%-Perzentil. +: Median-Haushalt, 50%-Perzentil.

2.2 Adressatenkreis

Eine einheitliche Pro-Kopf-Klimaprämie (oder Klimadividende) sollte zwei Hauptkriterien erfüllen. Das erste wichtige Kriterium ist die Universalität. Die gesamte in Deutschland lebende Bevölkerung, vom Säugling bis zum Greis, sollte Anspruch auf die Auszahlung haben. Anknüpfungspunkt ist nicht die Staatsbürgerschaft, sondern der Lebensmittelpunkt in Deutschland. Zweitens sollte die Klimaprämie von diesem breiten Adressatenkreis auch tatsächlich in Anspruch genommen werden, um der regressiven Wirkung der CO₂-Bepreisung erfolgreich entgegenzuwirken. Hierzu muss zum einen der mit der Auszahlung betrauten Institution die Auszahlung an alle Anspruchsberechtigten möglich sein. Zum anderen sollte die Auszahlung möglichst niedrigschwellig funktionieren, idealerweise durch eine weitgehend automatisierte Auszahlung.

Grundsätzlich gibt es zwei Möglichkeiten, den Adressatenkreis der Klimaprämie zu erfassen. Über die Steuer-Identifikationsnummer (Abschnitt 3) sind sowohl alle mit Wohnsitz in Deutschland gemeldeten Personen erfasst, als auch alle Steuerpflichtigen ohne festen Wohnsitz in Deutschland.¹ Die Steuer-IDs werden nach § 139b Abgabenordnung (AO) in einer zentralen Datenbank gespeichert, die vom Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) verwaltet wird. Diese Datenbank wird hauptsächlich von den Meldeämtern befüllt (bei An- oder Ummeldungen bzw. Geburt oder Tod). Außerdem melden die Finanzämter beschränkt oder auf Antrag unbeschränkt steuerpflichtige Personen. Für all diese Personen ist eine aktuelle Inlands- oder Auslandsanschrift gespeichert.

Alternativ können die Anspruchsberechtigten auch über die Krankenversicherungen erreicht werden (Abschnitt 4). Aufgrund der allgemeinen Krankenversicherungspflicht (§ 193 III S.1 VVG) sind so gut wie alle in Deutschland lebenden Personen krankenversichert: Der Anteil der Krankenversicherten ist seit Jahren auf hohem Niveau (mit steigender Tendenz) und lag zuletzt bei mehr als 99,9%.

2.3 Sichtbarkeit und Akzeptanz

Ein wichtiger Grund für die weltweite Zurückhaltung bei der Nutzung der CO₂-Bepreisung liegt in deren geringer gesellschaftlicher Akzeptanz. Einer der Hauptgründe für die ablehnende Haltung der Bevölkerung ist die Wahrnehmung der CO₂-Bepreisung als regressiv (Carattini et al. 2018). Studien zeigen, dass eine stärkere Progressivität der Bepreisung mit einer höheren Akzeptanz einhergeht (Carattini et al. 2017a; Klenert et al. 2018). Eine Pro-Kopf-Rückerstattung in Form einer Klimaprämie kann daher die gesellschaftliche Akzeptanz erhöhen, indem die regressive Wirkung der CO₂-Bepreisung adressiert wird. Damit dieser Akzeptanz-Kanal funktioniert, ist die Sichtbarkeit der Entlastung von entscheidender Bedeutung: Nur wenn den Menschen die Umverteilungsfunktion eines Pro-Kopf-Transfers und die Existenz einer Klimaprämie bewusst ist, kann dies auch zu höherer Akzeptanz beitragen. Ein wichtiger Faktor bei der Einführung einer Klimaprämie ist also eine entsprechende Kommunikation (Carattini et al. 2017b; Klenert et al. 2018)

¹ Dies umfasst zum einen im Ausland lebende deutsche Staatsbürger, zum anderen aber auch aus dem Ausland nach Deutschland entsandte ArbeitnehmerInnen.

2.4 Internationale Erfahrungen: Fallbeispiele Schweiz und Kanada

In der **Schweiz** wurde 2008 eine CO₂-Abgabe auf Heizbrennstoffe eingeführt, die zuletzt 96 Franken pro Tonne CO₂ (90,5 Euro) betrug. Ein Drittel der Abgabe fließt in energetische Gebäudesanierungen, die restlichen zwei Drittel werden in Form einer CO₂-Prämie an Bevölkerung und Wirtschaft rückverteilt. Jede in der Schweiz wohnhafte Person bekommt den gleichen Betrag rückerstattet. Die Auszahlung erfolgt über die Krankenversicherer. Aufgrund der auch für Ausländer mit Wohnsitz in der Schweiz obligatorischen Krankenversicherung (Grundversicherung) werden somit alle in der Schweiz wohnhaften Personen erreicht.

Das Fallbeispiel Schweiz illustriert die Bedeutung von begleitender Kommunikation bei der Einführung einer Klimaprämie. Aufgrund der automatischen Reduktion der Krankenkassenbeiträge (die lediglich im Kleingedruckten auf der Rechnung ausgewiesen ist) ist in der Schweiz nur ein Fünftel der Bevölkerung korrekt über die Rückzahlung und den Rückzahlungsmodus informiert: 48 Prozent der Teilnehmer einer repräsentativen Umfrage haben den Abzug gar nicht bemerkt; weitere 30 Prozent haben den Abzug bemerkt, aber wussten nicht, dass es sich hierbei um eine Rückverteilung handelte (Schwegler et al. 2015). Zudem wussten vier Jahre nach der Einführung der CO₂-Steuer in einer Umfrage der Genfer Bevölkerung lediglich 40 Prozent der Befragten über die CO₂-Steuer Bescheid (Baranzini und Carattini 2017).

In **Kanada** gibt es eine einkommensabhängige Entlastung von der nationalen CO₂-Bepreisung. Seit 2018 gibt es den nationalen Greenhouse Gas Pollution Pricing Act (GGPPA) sowie diverse sub-nationale CO₂-Abgaben in den Provinzen. Erfüllen die Provinzen mit ihrem eigenen System die im GGPPA spezifizierten Mindeststandards, sind sie nicht an national vorgegebene CO₂-Preise gebunden. Sowohl im nationalen System als auch in den Provinzen werden Steuerrückerstattungen verwendet, um die Bevölkerung bezüglich der CO₂-Bepreisung zu entlasten.

3 Modell 1: Auszahlung auf Basis der Steuer-ID

Die Steuer-ID ist grundsätzlich für die Identifikation der Empfänger einer Klimaprämie gut geeignet. Komplizierter gestaltet sich allerdings die Frage nach dem Verfahren der technischen Umsetzung der Auszahlung, da in der Steuer-ID-Datenbank keine Kontoinformationen hinterlegt sind (Abschnitt 3.1). Um eine Überweisung durchführen zu können, müssten daher zunächst Kontodaten erfasst werden. Alternativ könnten Gutscheine oder (Bar)Schecks an die Bevölkerung ausgegeben werden (Abschnitt 3.2), wie dies bereits von der Politik vorgeschlagen

wurde.² Grundsätzlich kann das technische Verfahren zur Auszahlung einer Klimaprämie entweder bei einer bestehenden Behörde angesiedelt werden (siehe Abschnitt 3.3) oder eine neue Behörde aufgebaut werden.

3.1 Erhebung von Kontodaten und Überweisung

Für eine Überweisung der Klimaprämie müssten zum einen Kontodaten der gesamten in Deutschland lebenden Bevölkerung (ca. 83 Mio. Menschen) gesammelt und jährlich aktualisiert werden, zum anderen regelmäßige (jährliche) Überweisungen ausgeführt werden. Hierzu müssten zunächst alle potenziellen Empfänger auf Basis der in der Steuer-ID-Datenbank hinterlegten Adressdaten angeschrieben werden. Eine weitere Herausforderung ist, dass über die Steuer-ID-Datenbank keine Zuordnung von Familienverhältnissen möglich ist. Solche Fälle könnten allenfalls über eine gemeinsame Adresse identifiziert werden, wenn z.B. Kinder noch bei ihren Eltern im Haus wohnen.

Um sicherzustellen, dass die von den Bürgern zu hinterlegenden Zahlungsinformationen tatsächlich von den Anspruchsberechtigten der Prämie stammen, könnten diese Informationen verifiziert werden. Grundsätzlich wäre eine manuelle Identitätsprüfung möglich, wenn z.B. die Kontodaten beim Bürgeramt angegeben würden. Dies würde aber einen erheblichen Verwaltungsaufwand bedeuten. Alternativ bieten sich zwei E-Government-Verfahren an. Zum einen eignet sich das auf der elektronischen Steuererklärung ELSTER basierende EKONA, zum zweiten die Online-Ausweisfunktion des Personalausweises bzw. des elektronischen Aufenthaltstitels (eID-Karten). Beide Online-Verfahren ermöglichen eine sichere elektronische Identifizierung und Authentifizierung, mit Hilfe derer die Empfänger der Klimaprämie ihre Kontoverbindungen online hinterlegen und bei Bedarf aktualisieren könnten. Der Vorteil einer solchen Lösung wäre somit eine potenziell deutliche Reduzierung von Briefverkehr und Verwaltungskosten.

Beim EKONA-Verfahren (ELSTER Konten-Authentifizierung und Identifizierungsdienst) benötigt der Nutzer für die Authentifizierung lediglich ein gültiges ELSTER-Zertifikat. Die Nutzung ist damit besonders einfach. Das Verfahren profitiert von der bereits sehr hohen Verbreitung der elektronischen Steuererklärung: 2018 wurden mehr als 23 Millionen Einkommensteuererklärungen online eingereicht, mit den Zertifikaten der Steuerverwaltung existieren bereits fast

² Welt: [SPD-Minister will „Klimaprämie“ im Supermarkt auszahlen lassen](#), 20.07.2019.

6 Mio. digitale Identitäten.³ Für EKONA wird eine Schnittstelle für die Nutzerkonten nach dem Onlinezugangsgesetz (OZG) angeboten, die als KOLIBRI bekannt ist.

Für die Nutzung der Online-Ausweisfunktion des Personalausweises braucht es seitens der Empfänger neben einer eID-Karte außerdem noch ein aktuelles Smartphone bzw. ein Kartenlesegerät. Bereits heute verfügt bereits der weit überwiegende Teil der deutschen Bevölkerung über eine eID-Karte, in den kommenden Jahren ist mit einer weitgehenden Vollabdeckung zu rechnen.⁴

3.2 Gutscheine, Schecks und Barauszahlung

Als Alternative bzw. Ergänzung zu einer Überweisung der Klimaprämie kommen grundsätzlich Gutscheine (Kap. 3.2.1), Schecks (Kap. 3.2.2) oder eine Barauszahlung (Kap.3.2.3) in Frage. Bei der Barauszahlung können die Erfahrungen der Bundesagentur für Arbeit genutzt werden, die solche Auszahlungen für ihre Kunden bereits anbietet. Ein Vorteil all dieser Optionen ist die hohe Sichtbarkeit, ein Nachteil die deutlich höheren Transaktionskosten im Vergleich zu einer Überweisung.

Ein wichtiges Kriterium für alternative Auszahlungswege ist die Möglichkeit für die Bevölkerung, die Klimaprämie auch ohne Angabe der Kontoverbindung erhalten zu können. Nach Angaben der Deutschen Kreditwirtschaft hat 1% der Menschen in Deutschland kein Girokonto.⁵ Im Falle der Auszahlung der Klimaprämie durch Banküberweisung werden diese Personen naturgemäß nicht erreicht. Auch rechtliche Erwägungen sprechen für das Anbieten einer alternativen Auszahlungslösung für Menschen ohne Kontoverbindung (Abschnitt 3.2.4).

3.2.1 Gutscheine

Das Versenden von Gutscheinen ist aus verschiedenen Gründen problematisch. Neben dem Fälschungsrisiko ist hier insbesondere das Diebstahlrisiko zu nennen, sofern die Gutscheine nicht personalisiert sind. Briefe können außerdem auf dem Postweg verloren gehen. Das Vorgehen in

³ Statista, [ELSTER immer populärer](#), 06.02.2019.

⁴ Nach Informationen des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) hatten im November 2019 etwa 79 Mio. Menschen in Deutschland einen elektronischen Personalausweis oder elektronischen Aufenthaltstitel. Hiervon haben etwa 68 Mio. Bundesbürger einen Personalausweis mit eID-Funktion, von denen etwa 30 Mio. die eID-Funktion bereits aktiviert haben. Jährlich werden etwa 8 Mio. Ausweise produziert, seit 2017 mit ab Werk aktivierter eID-Funktion. Außerdem wurden seit 2011 etwa 11 Mio. elektronische Aufenthaltstitel mit eID-Funktion ausgegeben, etwa 1,3 Mio. werden derzeit jährlich produziert. Zudem können Unionsbürger ab November 2020 auf Wunsch eine eID-Karte beantragen.

⁵ Siehe hierzu auch CSES (2010). Allerdings wurde 2016 ein sogenanntes „Basiskonto“ (Jedermann-Konto) eingeführt, mit dem z.B. auch für Personen ohne festen Wohnsitz, Asylbewerber und Geduldete die Möglichkeit geschaffen wurde, ein Girokonto zu eröffnen.

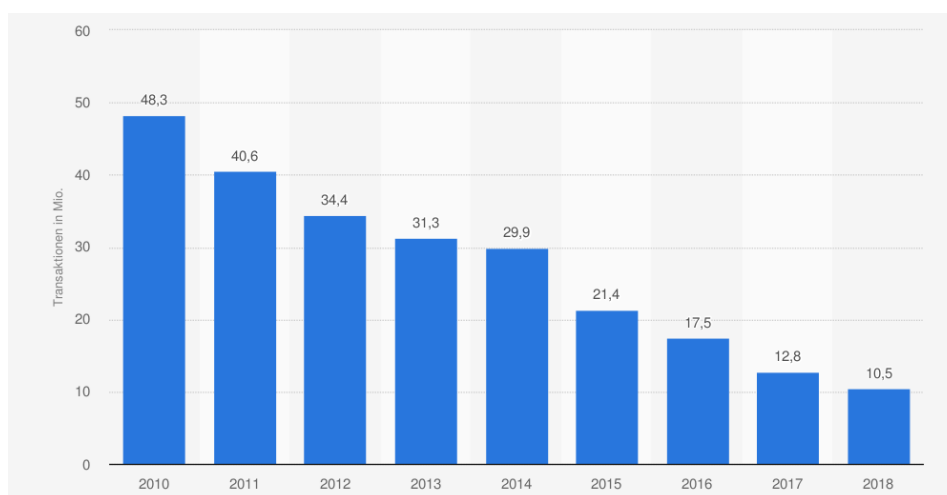
einem solchen Verlustfall wäre schwierig, sofern sich die Auszahlung des Gutscheins nicht nachvollziehen lässt. Das Ersetzen würde einen Anreiz für Betrug setzen, bei einem Nicht-Ersetzen trügen die Empfänger das Risiko der Nichtzustellung.

3.2.2 Schecks

Die Verwendung von Schecks birgt zumeist ähnliche Probleme wie die Gutschein-Lösung. Grundsätzlich könnten verschiedene Scheckarten genutzt werden. **Verrechnungsschecks** werden vom Empfänger durch Überweisung auf das eigene Girokonto eingelöst. Die Transaktion ist somit nachvollziehbar, allerdings kann der Scheck von einem beliebigen Überbringer eingelöst werden. Zudem ist ein Girokonto Voraussetzung für die Auszahlung. Die Kosten liegen – je nach Bank – im niedrigen einstelligen Bereich. Bei **Orderschecks** muss die Bank die Berechtigung des Scheckinhabers prüfen. Dieses Authentifizierungsverfahren erhöht die Sicherheit und macht Orderschecks für den Briefversand geeignet, führt aber auch zu deutlich höheren Transaktionskosten auf Seiten der Banken, die auch die Kosten der Einlösung deutlich erhöhen.

Die Verwendung von Schecks war in den vergangenen Jahren stark rückläufig. Wurden 2002 noch 150 Mio. Schecks genutzt, sank die Anzahl zuletzt auf 10,5 Mio. (Abbildung 3-1). Nach Auskunft des Bankenverbandes wären die infrastrukturellen Kapazitäten zur großflächigen Auszahlung einer Klimaprämie per Scheck nicht mehr vorhanden. Einige Banken bieten den Service der Einlösung eines Schecks schon heute gar nicht mehr an, bei Direktbanken muss dieser per Post eingeschickt werden.

Abbildung 3-1: Anzahl der Zahlungstransaktionen per Scheck in Deutschland



Quelle: Destatis / Deutsche Bundesbank.

Ein weiterer Nachteil der Nutzung von Schecks ist, dass das Zahlungsmittel vielen Menschen unbekannt ist und somit auf Schwierigkeiten bei der Nutzung sowie Akzeptanzprobleme stoßen

dürfte. Auch nach Rücksprache mit der Deutschen Bundesbank ist daher vom Versand von Schecks eher abzuraten.

3.2.3 Sichere Barauszahlung

Bei den Barauszahlungen bietet sich aus Effizienzgründen eine Orientierung an der Praxis bei der Barauszahlung von Sozialleistungen bei der Bundesagentur für Arbeit an, da diese Verfahren bereits erprobt sind. Zudem gibt es eine gewisse Überschneidung zwischen Menschen ohne Bankkonto und den Empfängern von Sozialleistungen bei der BA.

Die BA hat aus Kostengründen die Auszahlung per Kassenautomaten abgeschafft (Bundesregierung 2018). Es gibt nun noch zwei mögliche Verfahren:

1) Barcode-Verfahren

Das Barcode-Verfahren ist mit rund 300.000 Auszahlungen im Jahr das am häufigsten genutzte Verfahren der Bundesagentur für Arbeit. Seit der Konzessionsvergabe an die Cash Payment Solutions (barzahlen.de) im September 2017 ist eine Auszahlung per Barcode bei mehr als 10.000 Akzeptanzstellen wie Rewe, dm oder Rossmann möglich. Die Auszahlung erfolgt ohne Kaufzwang. Eine Identitätsprüfung erfolgt nicht bei Auszahlung im Einzelhandel, sondern bei der Ausgabe der Barcodes in der Bundesagentur für Arbeit. Da die internen Kosten des Verfahrens relativ hoch sind, wird dieses nur verwendet, wenn eine Überweisung nicht möglich ist. Mithilfe des Barcode-Verfahrens wäre eine Auszahlung der Klimaprämie auch an Obdachlose möglich.

2) Barauszahlungsscheck

Schecks des von der BA genutzten Verfahrens Zahlungsanweisung zur Verrechnung (ZzV) können entweder als Verrechnungsscheck eingelöst oder bei der Postbank und bei jeder Postagentur, die im Auftrag der Postbank Leistungen erbringt, bar ausgezahlt werden. Im Falle der Barauszahlung wird in der Filiale eine Identitätsprüfung durchgeführt. Im Jahr 2016 wurden ca. 80.000 ZzV-Bar ausgestellt (Bundesregierung 2018), zuletzt sind die Zahlen aufgrund der Einführung des Barcode-Verfahrens deutlich gesunken. Aufgrund der Identitätsprüfung in der Filiale ist dieses Verfahren relativ teuer. Bei einer Barauszahlung zwischen 50 und 250 Euro fällt ein Entgelt in Höhe von derzeit 4 Euro für den Empfänger an. Die internen Kosten der Barauszahlung für die BA sind höher als die des Barcode-Verfahrens.

3.2.4 Rechtliche Erwägungen zur Möglichkeit einer Barauszahlung

Aus rechtlicher Sicht scheint nach einer vorläufigen Prüfung das Anbieten einer Alternative zur Überweisung nur dann erforderlich, wenn ein Bürger über keine Bankverbindung verfügt. Hier darf kein indirekter Zwang zur Unterhaltung einer Bankverbindung ausgeübt werden.⁶

Grundsätzlich gewährt das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Stichwort Volkszählungsurteil BVerfG) dem Einzelnen die Befugnis, selbst über die Preisgabe und Verwendung persönlicher Daten zu entscheiden (vgl. nur BVerfGE 130, 1 [35]). Diesem Recht entspricht es, wenn ein Bürger selbst darüber entscheidet, wem er seine Kontodaten zur Verfügung stellt und ob diese gemeinsam mit der Steuer-ID gespeichert werden dürfen. Geschützt sind auch Daten, die nicht die Privat- und Intimsphäre betreffen (BVerfGE 65, 1 [45]). Kontonummern gehören zweifellos zu den sensiblen Daten. Ist somit bei der Verwendung von Kontodaten der Schutzbereich des Art. 2 GG betroffen und stellt dies, wenn es ohne Einwilligung erfolgt, auch einen Eingriff dar, so ist damit bei Beachtung des Gesetzesvorbehalts eine Rechtfertigung des Eingriffs keineswegs ausgeschlossen (vgl. auch Art. 6 Abs. 3 DSGVO). In der gesetzlichen Grundlage muss bereichsspezifisch, präzise und normenklar festgelegt werden, welche staatliche Stelle zur Erfüllung welcher Aufgabe zu der Informationserhebung und -verarbeitung berechtigt ist (BVerfGE 113, 348 [375]; 130, 151 [202]). Die Verwendung der Kontodaten zur Überweisung der Prämie stellt auch keine illegitime Zielsetzung dar. Es ist ferner nicht erkennbar, dass die Verwendung von Bankverbindungen ungeeignet, nicht erforderlich oder unangemessen i. S. der Verhältnismäßigkeitsprüfung wäre. In Anbetracht der Sozialüblichkeit des bargeldlosen Zahlungsverkehrs erscheint die – auf einen bestimmten Zweck begrenzte – Verwendung von Daten (vgl. Art. 5 Abs. 1 lit. b DSGVO und dazu Roßnagel 2019: Art. 5 DSGVO Rn. 63 ff.), als weitaus weniger problematisch als etliche andere Praktiken. Verwiesen sei nur auf die Auskunftspflichten der potentiellen Abgabeschuldner des Rundfunkbeitrags und die regelmäßige Datenübermittlung der Meldebehörden an den Beitragsservice sowie der Datenabgleich mit einer Vielzahl öffentlicher Stellen (Meldebehörden, Handelsregister, Gewerberegister, Grundbuchämter), die das BVerfG unbeanstandet gelassen hat (BVerfGE 149, 122 Rn. 109 ff., 129 ff.).⁷

⁶ Auch die Auszahlung des ALG II durch das Jobcenter ist bargeldlos möglich.

⁷ Diese summarische Prüfung bietet allerdings keine Garantie dagegen, dass sich bei näherem Hinsehen weitere Probleme ergeben. Zu beachten sind bei der Datenverarbeitung nach Art. 4 Nr. 5 DSGVO die auch für Kontonummern und die Steuer-ID geltenden Vorkehrungen zur Pseudonymisierung (Simitis/Hansen 2019: Art. 4 Nr. 5 DSGVO Rn. 25).

3.3 Geeignete Institutionen für die Auszahlung der Klimaprämie auf Basis der Steuer-ID

Verschiedene Institutionen erscheinen potenziell für die Auszahlung der Klimaprämie geeignet. Hierzu zählen das Bundeszentralamt für Steuern (Gechert et al. 2019), die Familienkassen bei der Bundesagentur für Arbeit (Kahl und Kahles 2019), die Rentenversicherung, der ARD ZDF Deutschlandradio Beitragsservice, die Länderfinanzbehörden und die Zollämter (Tabelle 3-1).

Grundsätzlich ist festzustellen, dass der bisherige Kundenkreis all dieser Institutionen nur einen Teil der Bevölkerung abdeckt. Die möglicherweise bereits vorhandenen Informationen müssten also in jedem Fall um Daten aus der Steuer-ID-Datenbank ergänzt werden, wofür eine Änderung des § 139b AO erforderlich wäre.⁸ In jedem Fall wäre demnach ein neues Verwaltungsverfahren erforderlich. Dennoch sind die genannten Institutionen zumindest potenziell geeignet, da sie entweder Erfahrung mit Auszahlung im Massenverfahren haben oder bereits mit der Steuer-ID-Datenbank arbeiten.

⁸ Bei einer Änderung von § 139b AO zur Verwendung der Steuer-ID für außersteuerliche Zwecke wäre eine Zustimmung des Bundesrats erforderlich.

Tabelle 3-1: Vergleich verschiedener Träger für Auszahlung auf Basis der Steuer-ID

	Weisungsbefugnis Bund	Verwaltungskosten	Einschätzung
BZSt	Ja	Personalausgaben, Verwaltungsausgaben und Investitionen 200 Mio. Euro (2019)	Keine Erfahrung in Massenauszahlungsverfahren BZSt bereits jetzt stark im Wachstum befindliche Behörde
Familienkassen (Bundesagentur für Arbeit)	Organleihe	Verwaltungskosten von 15-35 Euro pro Kind und Jahr (beinhaltet Prüfverfahren der Anspruchsberechtigung) Ca. 3.000 Beschäftigte für 9 Mio. Kindergeldberechtigte und 15 Mio. Kinder Bankverbindung teils vorhanden (unklar ob für Klimaprämie nutzbar)	Auszahlungsverfahren müsste neu aufgesetzt werden (Erfahrung mit Massenauszahlungsverfahren nicht zwangsläufig ein Vorteil) Gefährdung aktueller Strukturreform sollte vermieden werden 14 Familienkassen bei BA, ca. 2.000 Familienkassen im öffentl. Dienst
Rentenversicherung	Körperschaft öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung	Bsp. Deutsche Rentenversicherung Bund: 23,2 Mio. Versicherte, 10,2 Mio. Rentner – Nutzung bestehender Zahlungsbeziehungen möglich (Rentner)? Verwaltungs- und Verfahrenskosten von 1,7 Mrd. Euro bzw. ~73 Euro je Versichertem und Jahr (1,3% der Rentenausgaben), 22.000 Beschäftigte IT-Kosten: Vorteile durch bestehenden Austausch mit Steuer-ID-Datenbank?	Erfahrung mit großen Auszahlungsvolumina
Zollämter	Ja		43 Hauptzollämter: Umsetzung Klimaprämie schwer zu organisieren Bereits heute Personalprobleme (vgl. Einführung KfZ-Steuer)
Länderfinanzbehörden	Nein		Einkommensteuerliche Verwaltungsverfahren noch nicht vollkommen vereinheitlicht Viele Behörden müssten System umsetzen Zustimmung des Bundesrates wäre erforderlich
ARD ZDF Deutschlandradio Beitragsservice	Nein (nicht rechtsfähige öffentl.-rechtliche Verwaltungsgemeinschaft)	Kosten von 3,80€ je Beitragskonto / 2,2% der der Gesamterträge von 8 Mrd. 45,8 Mio. Kontos, 962 Beschäftigte, Aufwendungen von 173,5 Mio. Euro Bundesweiter Meldedatenabgleich 2018: Kosten von 9,3 Mio. Euro, inkl. Versand von 4,1 Mio. Briefen an 3,3 Mio. private Adressen	Rechtlich schwierig, politisch schwer vermittelbar (Betonung Staatsferne) Geringe Verwaltungskosten (keine Prüfung Anspruchsberechtigung) Rückzahlung könnte Beitrag übersteigen Einstimmigkeit der Länder für Zugriff des Bundes erforderlich

Das Bundeszentralamt für Steuern, eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des BMF, vergibt die Steuer-Identifikationsnummern. Derzeit beschäftigt das BZSt 2.200 Mitarbeiter an den vier Standorten Bonn, Berlin, Saarlouis und Schwedt (Gechert et al. 2019). Als eine im Wachstum stehende Behörde gibt es dort bereits Personalprobleme, was eine deutliche Aufstockung des Personals erschweren würde. Zudem verfügt die Behörde derzeit nicht über die Strukturen für die Auszahlung von Geldbeträgen im Massengeschäft.

Die 14 Familienkassen bei der Bundesagentur für Arbeit sind bislang zuständig für das Kindergeld von 87% aller 17 Millionen Kinder in Deutschland (Auszahlungsvolumen: mehr als 40 Mrd. Euro). Daneben gab es bis Ende 2016 weitere rund 5.300 Familienkassen des öffentlichen Dienstes für die Kinder von öffentlich Beschäftigten. Im Zuge einer Verwaltungsreform vom 1. Januar 2017 übernehmen die Familienkassen bei der BA bis Ende 2021 die Zuständigkeit aller Familienkassen des Bundes (ca. 100); Länder und Kommunen haben ebenfalls die Möglichkeit, die Kindergeldbearbeitung an die Familienkassen der BA abzugeben. Zuletzt existierten noch ca. 2000 Familienkassen des öffentlichen Dienstes. Die Verwaltungskosten der Familienkassen bei der BA liegen zwischen 15 Euro pro Kind und Jahr für einen „Inlandsfall“ (Wohnsitz und Arbeit im Inland) und mehr als 35 Euro im Durchschnitt.

Bei der aus mehreren Trägern bestehenden Rentenversicherung ist der größte Träger die Deutsche Rentenversicherung Bund mit 23,2 Mio. Versicherten (davon 10,2 Mio. Rentner, DRV 2019). Hier bereits bestehende Zahlungsbeziehungen könnten ggf. bei einer Auszahlung der Klimaprämie über die Steuer-ID genutzt werden. Die Deutsche Rentenversicherung Bund hat mit 22.000 Beschäftigten relativ hohe Verwaltungs- und Verfahrenskosten von 1,7 Mrd. Euro bzw. ca. 73 Euro je Versichertem und Jahr.

Bei den Zollämtern besteht als Bundesoberbehörde die Generalzolldirektion. Auf örtlicher Ebene werden die Aufgaben des Zolls durch Hauptzollämter und Zollfahndungsämter wahrgenommen. Durch das Nebeneinander von 43 Hauptzollämtern wäre die Klimaprämie schwer zu organisieren. Zudem gibt es beim Zoll bereits Personalprobleme, wie die Übernahme der Kfz-Steuer von den Landesfinanzbehörden 2014 gezeigt hat.

Bei den Steuerbehörden der Länder besteht das Problem, dass regelmäßig die Zustimmung des Bundesrates nötig wäre. Des Weiteren sind die einkommensteuerliche Verwaltungsverfahren noch nicht vollkommen vereinheitlicht. Die bestehenden Prozesse der Einkommensteuer erreichen zudem nicht alle Anspruchsberechtigten der Klimaprämie.

Der ARD ZDF Deutschlandradio Beitragsservice, ehemals Gebühreneinzugszentrale („GEZ“), ist aus verschiedenen Gründen für die Auszahlung der Klimaprämie nicht geeignet.⁹ Der Beitragsservice ist allerdings interessant für eine Abschätzung der Verwaltungskosten, da das Verfahren (regelmäßiger Abgleich des Datenbestandes mit den Meldebehörden, Verschicken von Schreiben an Beitragspflichtige, Erhebung von Kontoverbindungen) dem der Klimaprämie ähnelt. Zudem ist die Anzahl der Beitragskonten (rund 46 Millionen) in einer vergleichbaren Größenordnung zum Adressatenkreis der Klimaprämie. Insofern sind die relativ niedrigen Verwaltungskosten von 3,80 Euro je Beitragskonto und Jahr (bei knapp 1000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern) interessant. Diese können als Orientierung für die voraussichtlichen Verwaltungskosten einer überweisungs-basierten Auszahlung der Klimaprämie mit Hilfe der Steuer-ID dienen.

3.4 Zwischenfazit zur Auszahlung auf Basis der Steuer-ID

Über die Steuer-Identifikationsnummer sind grundsätzlich alle Anspruchsberechtigten mit Adressdaten erfasst. Bei einer Auszahlung auf Basis der Steuer-ID erscheint eine Kombinationsauslösung aus Überweisung (für alle Empfänger mit Bankkonto) und Barauszahlung mit Identitätsprüfung (z.B. Barcode-Verfahren) für Anspruchsberechtigte ohne Kontoverbindung als die praktikabelste Lösung. Hierbei könnten bestehende Zahlungsinformationen von den Familienkassen oder der Rentenversicherung genutzt werden. Die Auszahlung auf Basis der Steuer-ID sollte jährlich erfolgen, da dies die Verwaltungskosten reduziert und die Sichtbarkeit erhöht.

Bei keiner der verschiedenen bisher betrachteten Institutionen (Tabelle 3-1) ist der bestehende Kundenkreis für die Auszahlung der Klimaprämie geeignet, da allein auf dieser Basis nicht alle Anspruchsberechtigten der Klimaprämie erreicht würden. Einige dieser Institutionen haben bereits Erfahrung mit der Auszahlung im Massenverfahren. Da allerdings in jedem Fall ein neues Verwaltungsverfahren (mit entsprechendem Personal und IT-Infrastruktur) vonnöten wäre, ist dies nicht zwangsläufig ein Vorteil.

⁹ Eine Organleihe des Beitragsservice ist aus verschiedenen Gründen unzulässig. Erstens würden sich datenschutzrechtliche Probleme ergeben, falls der Beitragsservice Informationen mit staatlichen Stellen teilen sollte. Zweitens ist der Rundfunk (dem der Beitragsservice zuzuordnen ist) Ländersache. Um Daten des Beitragsservice oder die Institution selbst nutzen zu können, bedürfte es daher einer Änderung des Rundfunkstaatsvertrages. Hierbei wäre man wiederum mit dem grundsätzlichen Verbot der Mischverwaltung aus Art. 30 GG konfrontiert und müsste die Grenzen zulässiger Kooperation bestimmen. Schließlich wäre eine Kooperation mit dem Beitragsservice auch deshalb riskant, weil das bestehende System der Beitragsfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit dessen Staatsferne gerechtfertigt wird. Von der Übernahme einer Staatsaufgabe wie der Auszahlung der Pro-Kopf-Prämie durch den Beitragsservice, die mit dem Programmauftrag und der Sicherung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nichts zu tun hat, ist daher abzuraten.

In jedem Fall müsste bei der Einrichtung eines Verfahrens zur Auszahlung der Klimaprämie auf Basis der Steuer-ID erhebliches zusätzliches Personal eingestellt werden. Dies führt zu hohen Verwaltungskosten und benötigt einen entsprechenden zeitlichen Vorlauf von mehreren Jahren zwischen dem politischen Beschluss und der erstmaligen Auszahlung einer Klimaprämie. Zudem können auch bei einer Änderung des § 139b AO zur Verwendung der Steuer-ID für außersteuerliche Zwecke Bedenken aus verfassungs- und datenschutzrechtlicher Sicht nicht ausgeschlossen werden. Im folgenden Abschnitt wird daher ein alternatives Modell der Auszahlung über die Krankenversicherungen diskutiert.

4 Modell 2: Auszahlung durch die Krankenversicherung

Nach Vorbild des Schweizer Modells wäre auch in Deutschland eine Auszahlung der Klimaprämie über die Krankenversicherung möglich (Ismer et al. 2019). Hinsichtlich des technischen Verfahrens der Auszahlung müssen hier verschiedene Gruppen unterschieden werden: Laut Mikrozensus 2015 sind 88% der in Deutschland lebenden Bevölkerung gesetzlich krankenversichert, 11,5% privat versichert und die restlichen knapp 150.000 Personen sind z.B. über die Freie Heilfürsorge der Polizei und Bundeswehr versichert.

4.1 Gesetzliche Krankenversicherung (GKV)

4.1.1 Auszahlung der Klimaprämie in der GKV

Die gesetzlichen Krankenkassen in Deutschland erhalten als wesentliche Quelle ihrer Einnahmen risikoadjustierte Zuweisungen gemäß dem Risikostrukturausgleich (RSA) aus dem Gesundheitsfonds, in welchen sie selbst als Einzugsstellen die im Arbeitgeberverfahren eingezogenen Beiträge der pflichtversicherten Beschäftigten sowie die Bundesagentur für Arbeit und die Rentenversicherung die Beiträge für ihre jeweiligen Leistungsbeziehenden einzahlen. Freiwillige Mitglieder der GKV (z.B. Selbstständige oder Gutverdiener) zahlen ihre Beiträge direkt an ihre Krankenkassen, die diese wiederum an den Gesundheitsfonds weiterleiten.

Jeweils rund 43% der Mitglieder der GKV sind laut Mikrozensus 2015 erwerbstätig bzw. Nichterwerbspersonen, 2,5% sind Erwerbslose.¹⁰ Von den Nichterwerbspersonen sind etwa 26% Kinder unter 15 Jahren, während 43% 65 Jahre oder älter sind.

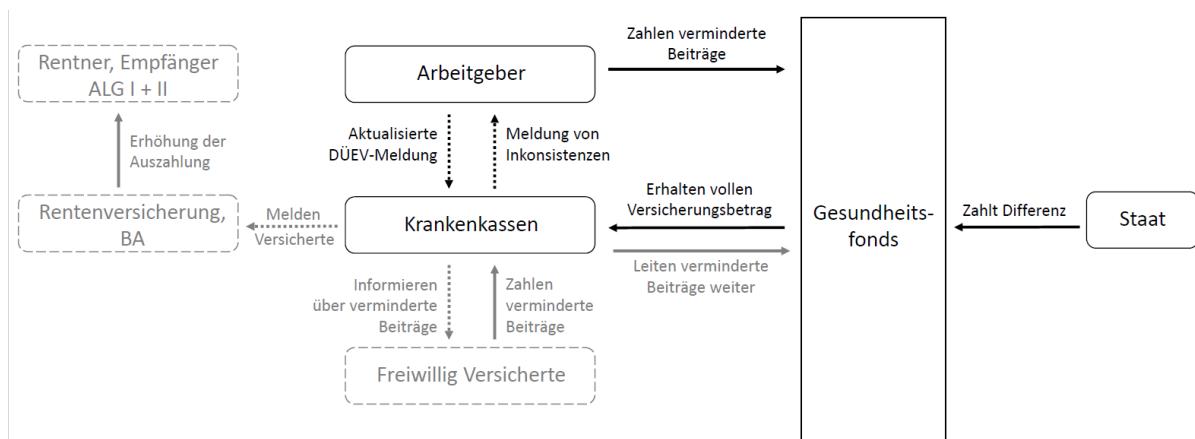
¹⁰ Erwerbslose sollten nicht mit der Definition der Arbeitslosen der Bundesagentur für Arbeit verwechselt werden, da die Definition von Erwerbslosen viel enger gefasst ist. Die dem Mikrozensus zugrunde liegende Definition von Nichterwerbspersonen richtet sich nach der Gliederung der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO - International Labour Organization) und ist damit sehr breit. Zu den Erwerbslosen (Arbeitslosen) zählen nur Personen ohne Erwerbstätigkeit, die sich in den letzten vier Wochen aktiv um eine Arbeitsstelle bemüht haben und sofort, d. h. innerhalb von zwei Wochen, für die Aufnahme einer

Die Einführung einer Klimaprämie ließe sich mit verhältnismäßig geringem Verwaltungsaufwand unter Einbeziehung dieser Beitragsweiterleitungen an den Gesundheitsfonds umsetzen. Die Arbeitgeber würden die Beitragszahlungen an die Einzugsstellen um die Höhe der Klimaprämie des Arbeitnehmers und ggf. mitversicherter Familienmitglieder reduzieren.

Es gibt zwei weitere Gruppen von Versicherten in der GKV. Erstens würden freiwillige Mitglieder von der Krankenkasse über die Reduktion ihres Beitrags informiert. Zweitens würde bei Rentnern und Empfängern von ALG I und II eine Erhöhung der Auszahlung seitens der Leistungsträger (Rentenversicherung, Bundesagentur für Arbeit) erfolgen.

Alle drei Fälle führen zu einer Reduzierung der Einnahmen des Gesundheitsfonds aus Beiträgen (Abbildung 4-1). Der Bund würde aus den Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung die Minderung der Beitragszahlungen an den Gesundheitsfonds vollständig ausgleichen. Auf Seiten der gesetzlichen Krankenkassen und der Arbeitgeber wäre somit eine einmalige grundsätzlichere Anpassung der IT-Systeme bei Einführung dieses Verfahrens notwendig, sowie eine aufwandsärmere bei einer sukzessiven Anpassung der Prämienhöhe.

Abbildung 4-1: Auszahlung der Klimaprämie durch die gesetzliche Krankenversicherung



Die Beiträge der Arbeitgeber (Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteil) an den Gesundheitsfonds werden um den Klimabeitrag reduziert. Analoge Lösungen werden für die freiwillig Versicherten in der gesetzlichen Krankenversicherung sowie für Renten- und Sozialhilfeempfänger gefunden (gestrichelte Boxen).

Eine monatliche Auszahlung ist aus Sicht des Verwaltungsaufwands einer jährlichen Auszahlung eindeutig vorzuziehen, da sie sich in den bestehenden monatlichen Zahlungsrhythmus der Krankenkassen einfügt. Hiermit würde es selbst im Falle von mehreren Familienversicherten (Ehepartner, Kinder) nur in Ausnahmefällen statt zu einer Minderung der Beitragszahlung zu

Tätigkeit zur Verfügung stehen. Dabei spielt es keine Rolle, ob sie bei einer Arbeitsagentur als Arbeitslose gemeldet sind oder nicht.

einer Auszahlung an das Mitglied kommen.¹¹ Ferner müssten die Abrechnungssysteme der Arbeitgeber und Sozialversicherungsträger nur einmal jährlich an die erstmalig eingeführte bzw. die in ihrer Höhe veränderte Klimaprämie angepasst werden. Bei einer jährlichen Auszahlung müsste hingegen eine Anpassung sowohl für den Monat der Auszahlung als auch für darauf folgenden Monat vorgenommen werden, die die Änderung rückgängig macht. Eine monatliche Auszahlung bietet insbesondere für die Rentenversicherungen Vorteile, die die Klimaprämie an die in der GKV versicherten Rentner auszahlen würden (Abbildung 4-1).¹² Schließlich stehen Belastungen und Entlastungen bei einer monatlichen Auszahlung in einem deutlich stärkeren zeitlichen Zusammenhang, da auch die Belastungen aus der CO₂-Bepreisung kontinuierlich über das ganze Jahr verteilt sind.

4.1.2 Vermeidung von Mehrfachbegünstigungen

Im Fall von Mehrfachbeschäftigungen könnten sich die Beschäftigten theoretisch die Klimaprämie von verschiedenen Arbeitgebern mehrfach „auszahlen“ lassen. Dem ließe sich über eine Weiterentwicklung der bestehenden DÜEV-Jahresmeldungen¹³ der Arbeitgeber an die Krankenkassen begegnen (Abbildung 4-1). Diese Meldung müsste um eine Information über die Auszahlung der Klimaprämie ergänzt werden. Die Krankenkassen könnten dann im Fall einer Mehrfachauszahlung diese Information an die Arbeitgeber zurückmelden.¹⁴

Im Falle von beitragsfrei mitversicherten Familienangehörigen können zwei grundsätzliche Fragestellungen auftauchen. Erstens könnte ein familienversichertes Kind oder ein mitversicherter Partner eine Arbeit beginnen. Die Klimaprämie würde dann im monatlichen Verfahren sofort bei diesem Arbeitgeber berücksichtigt werden. Damit es nicht zur gleichzeitigen Berücksichtigung bei zwei Arbeitgebern kommt, müsste die Krankenkasse, bei der die Familienversicherung beendet wird, den Arbeitgeber desjenigen Elternteils informieren, das bislang die Klimaprämie für die mitversicherte Person erhält. Dies könnte durch eine Änderung im DÜEV-Meldeverfahren ermöglicht werden.

¹¹ Denkbar wäre hier theoretisch der Fall eines Studierenden mit mehreren Kindern.

¹² Die Rentenversicherung ist verpflichtet, den Leistungsempfängern jede Änderung der Rentenhöhe schriftlich mitzuteilen. Bei einer einmaligen jährlichen Auszahlung müssten somit jedes Jahr zwei Schreiben verschickt werden, bei einer monatlichen nur eines (bei der jährlichen Anpassung der Höhe der Klimaprämie).

¹³ Die Datenerfassungs- und -übermittlungsverordnung (DÜEV) regelt das Meldeverfahren zwischen Arbeitgebern und den Trägern der Sozialversicherung (Kranken- und Pflegekassen, der Deutschen Rentenversicherung und der Bundesagentur für Arbeit). Diese Meldungen erfolgen bereits heute ein Mal jährlich.

¹⁴ Bereits heute melden die Krankenkassen im Falle einer Überschreitung der Beitragsbemessungsgrenze diesen Tatbestand in einem automatisierten Verfahren an die Arbeitgeber. Ein ähnliches Verfahren könnte für den Fall der Mehrfachauszahlung der Klimaprämie oder einer Auszahlung für zu viele/zu wenige Mitversicherte angewendet werden. Es könnte mit einer einmaligen Anpassung der IT-Systeme erreicht werden.

Zweitens könnten beide Eltern ihre Kinder als Familienangehörige bei ihren jeweiligen Krankenkassen anmelden. Über ein in der GKV für den Morbi-RSA bereits etabliertes Clearingverfahren würden solche „Doppelversicherungen“ aber identifiziert und nachfolgend korrigiert werden können. Zu viel „ausgezahlte“ Beträge könnten, wie auch im zuvor genannten Fall, mit künftigen Zahlungen verrechnet werden.

4.2 Private Krankenversicherung (PKV)

4.2.1 Auszahlung der Klimaprämie in der PKV

Eine Auszahlung der Klimaprämie in der privaten Krankenversicherung (PKV) wäre relativ unproblematisch, da in der privaten Krankenversicherung bereits direkte Zahlungsbeziehungen zwischen Versichertem (Versicherungsnehmer) und der Versicherung bestehen. Anders als in der gesetzlichen Krankenversicherung erfolgt der Beitragseinzug in der PKV nicht über die Arbeitgeber, sondern direkt vom Versicherten. Krankenkosten werden von den Versicherten ausgelegt und im Nachgang von der Versicherung erstattet. Daher haben alle privaten Krankenkassen aktuelle Zahlungsverbindungen ihrer Versicherten, welche direkt bei Vertragsabschluss erfasst werden. Alternativ könnten auch in Anlehnung an die gesetzliche Krankenversicherung die zu zahlenden Beiträge der Versicherungsnehmer reduziert werden.

Auch bei der privaten Krankenversicherung gibt es Mitversicherte, für die jedoch keine Zahlungsbeziehungen vorliegen. Um eine kostenintensive Erhebung von zusätzlichen Zahlungsbeziehungen zu vermeiden, sollte die Auszahlung daher an den Versicherungsnehmer erfolgen. Bei Mitgliedern mit Zahlungsrückstand sollte keine Verrechnung mit den ausstehenden Beiträgen stattfinden, um – wie bei pfändungsfreien Beträgen – sicherzustellen, dass diese Bevölkerungsgruppen auch tatsächlich von der Auszahlung der Klimaprämie profitieren.

Falls die Auszahlung bei der privaten Krankenversicherung durch eine Reduktion der zu zahlenden Beiträge erfolgt, könnte diese grundsätzlich ebenfalls monatlich erfolgen. Dies würde ähnlich wie bei der gesetzlichen Krankenversicherung eine tatsächliche Auszahlung überwiegend vermeiden. Im Unterschied zur GKV würde bei der privaten Krankenversicherung allerdings eine jährliche Auszahlung zu einem deutlich geringeren Verwaltungsaufwand führen. Solch eine jährliche Auszahlung würde eine monatliche Prüfung der Anspruchsberechtigung für die Klimaprämie sowie eine Verrechnung für den gesamten Versichertenbestand vermeiden. Zudem ist die PKV-Prämie versicherungsvertragsrechtlich eine Jahresprämie, weswegen es insbesondere im Bereich der Selbstständigen relativ viele Jahreszahler gibt. Schließlich würde eine jährliche Zahlung auch die Sichtbarkeit der Klimaprämie erhöhen.

Für die Erstattung der ausgezahlten Klimaprämie müssten die privaten Krankenversicherungen die Höhe der ausgezahlten Beiträge an eine staatliche Behörde melden. Falls eine Überprüfung der gezahlten Beiträge erfolgen soll, könnte sich hierfür am Verfahren zur Meldung der Krankenversicherungsbeiträge an die Steuerbehörden orientiert werden. Bei diesem Verfahren melden die privaten Krankenversicherungen bereits die Steuer-ID und die Höhe der privaten Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge (gesondert für jede versicherte Person und für den Versicherungsnehmer).¹⁵ Diese Meldung könnte um die Anzahl der Mitversicherten ergänzt werden, für die die Klimaprämie ebenfalls ausgezahlt wird.

4.2.2 Vermeidung von Mehrfachbegünstigungen

Bei der privaten Krankenversicherung gibt es keine Anreize für eine Doppelversicherung, da im Unterschied zur gesetzlichen Krankenversicherung auch für Mitversicherte Beiträge anfallen, die die Höhe der Klimaprämie übersteigen.¹⁶

Herausforderungen können zum einen, im Fall jährlicher Auszahlungen, durch unterjährige Wechsel zwischen Krankenversicherungen erfolgen. Diesem Phänomen kann durch eine Stichtagsregelung begegnet werden, d.h. vor der Auszahlung wird die Zugehörigkeit zur Krankenversicherung an einem bestimmten Stichtag geprüft.

Eine zeitweise Doppelversicherung kann bei einem Wechsel aus der gesetzlichen Krankenversicherung in die PKV oder umgekehrt auftreten, z.B. wenn ein in der PKV mitversichertes Kind eine Arbeit aufnimmt und damit versicherungspflichtig in der GKV wird. In Einzelfällen könnte es dann zu einer Mehrfachauszahlung kommen, wenn der Vertrag mit der PKV (oder der GKV) nicht rechtzeitig gekündigt wird. Diese Fälle werden jedoch faktisch von geringer Relevanz sein, da aufgrund der Höhe der Beiträge in der PKV kein systematischer Anreiz für eine Doppelversicherung besteht.

4.2.3 Einschätzung der Indienstnahme der PKV

Insbesondere die Indienstnahme der privaten Krankenversicherungen, unter der Voraussetzung der Erstattung der anfallenden Kosten, wäre im Rahmen einer grundrechtlichen Prüfung zu rechtfertigen (vgl. BVerfGE 75, 108 [157 f.]; 77, 308 [337]; 81, 156 [197 f.]; 85, 226 [236 f.]; 95, 173

¹⁵ Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge sind nach §10 Einkommensteuergesetz (EStG) als Sonderausgaben abzugsfähig. Die Krankenversicherungen melden hierfür die gezahlten Beiträge an die Zentrale Zulagenstelle für Altersvermögen (ZFA), eine Unterbehörde der Deutschen Rentenversicherung Bund, die diese verarbeitet und an die Steuerbehörden weiterleitet.

¹⁶ Bei Kindern gibt es Beitragsbänder, die etwa zwischen 100 und 180 Euro pro Monat liegen.

[187]; 109, 64 [88 f.]). Eine Analogie zum Handel, der für die Erhebung der Umsatzsteuer eingespannt wird, trägt nicht weit, da hier ein Sachzusammenhang zwischen Umsatzsteuer und Geschäftstätigkeit besteht. Gleiches gilt für die Abführung der Lohnsteuer durch die Arbeitgeber. Die Übertragung einer sachfremden Aufgabe auf die Krankenversicherungen sollte daher nicht ausschließlich mit dem Praktikabilitätsargument begründet werden. Vielmehr kann auf das Sozialstaatsprinzip mit seinem Bezug zu den Gedanken der sozialen Gerechtigkeit und Solidarität abgestellt werden. Mit der Einführung der allgemeinen Krankenversicherungspflicht (§ 193 III VVG) ist der fundamentale Unterschied zwischen gesetzlichen und privaten Krankenversicherungen der Freiwilligkeit (GKV) gegenüber einer Pflichtversicherung (PKV) verschwunden. Dies spricht dafür, dass – ergänzt durch eine Kostenkompensation – eine Indienstnahme der privaten Krankenversicherung für die Auszahlung der Klimaprämie analog zur gesetzlichen Krankenversicherung grundrechtlich zu rechtfertigen wäre.

Als Alternative zu einer verpflichtenden Indienstnahme der privaten Krankenversicherungen könnte auch über eine freiwillige Lösung nachgedacht werden. In diesem Modell würde anhand einer Ausschreibung eine private Krankenversicherung ermittelt werden, die die Abwicklung der Auszahlung für die Kunden derjenigen Privatversicherungen übernimmt, die die Auszahlung nicht (freiwillig) selbst vornehmen. Bei diesem Träger könnten sich die entsprechenden Versicherten dann melden. Um eine Mehrfachauszahlung zu vermeiden, müsste überprüft werden, dass die betroffenen Versicherten tatsächlich bei der von ihnen angegebenen Krankenversicherung versichert sind. Es entstünde also ein zusätzlicher administrativer Aufwand. Es ist allerdings zu vermuten, dass aufgrund der geringen Verwaltungskosten die meisten privaten Krankenversicherungen die Dienstleistung der Auszahlung selbst anbieten würden. Daher würde es sich voraussichtlich nur um einen relativ kleinen Kreis an Versicherten handeln und die Durchschnittskosten der Auszahlung über die Krankenversicherungen blieben gering.

4.3 Entsandte Arbeitnehmer und sonstige Sonderfälle

4.3.1 Personen mit ausländischer Krankenversicherung (Entsandte Arbeitnehmer)

Eine kleine Gruppe der in Deutschland lebenden Bevölkerung (0,5 Prozent der Versicherten) würde nicht von der Auszahlung der Klimaprämie erfasst, da diese Personen bei einer ausländischen Krankenkasse versichert sind. In Deutschland haben 368.000 Menschen¹⁷ oder 0,5% der in Deutschland lebenden Krankenversicherten eine ausländische Krankenversicherung. Hierbei

¹⁷ Nach einer Auswertung des Statistischen Bundesamtes des Mikrozensus 2015 für das DIW Berlin. Im öffentlich zugänglichen Mikrozensus wird die Zugehörigkeit zu einer ausländischen Krankenkasse zwar erfasst, ist jedoch nicht explizit ausgewiesen.

handelt es sich z.B. um nach Deutschland entsandte ausländische Arbeitnehmer, die in Deutschland leben, oder ausländische Studierende, die an einer deutschen Hochschule immatrikuliert sind. Aus unionsrechtlicher Sicht erscheinen diese Fälle nicht problematisch. Unabhängig davon könnte erwogen werden, diesen Personen über ein Antragsverfahren einen Zugang zur Klimaprämie zu schaffen. Hier müsste über eine Mindestaufenthaltsdauer entschieden werden, die zur Auszahlung der Klimaprämie berechtigt. Ein solches Antragsverfahren könnte an die Prüfung vor Auszahlung des Kindergeldes bei der Bundesagentur für Arbeit angelehnt werden. Es würde verhältnismäßig hohe Verwaltungskosten bedingen, die aber nur bei einer relativ kleinen Gruppe anfallen, wodurch die durchschnittlichen Verwaltungskosten der Erstattung durch die Krankenversicherungen niedrig blieben.

4.3.2 Sonstige Sonderfälle

Personen mit Versicherungsschutz, die nicht Mitglied in der gesetzlichen oder privaten Krankenversicherung sind, sind im Krankheitsfall z.B. durch die freie Heilfürsorge geschützt. Hierzu zählen Gruppen mit besonderen Risiken im öffentlichen Dienst (Polizei, Feuerwehr, Justizvollzug, Soldaten), für die der Arbeitgeber die Krankheitskosten zu 100% übernimmt. Für diese Personen müsste eine Auszahlung der Klimaprämie direkt durch den Arbeitgeber erfolgen.

Im Fall von im Ausland lebenden Personen mit deutscher Versicherung könnte erwogen werden, diesen die Klimaprämie nicht auszuzahlen, da sie auch der CO₂-Bepreisung nicht unterliegen. Diese Fälle können die Krankenversicherungen an der Adresse im Ausland erkennen, sofern die Versicherten diese der Krankenkasse melden. Dies dürfte insbesondere bei längeren Auslandsaufenthalten der Fall sein.

5 Vergleich der Auszahlungsmodelle

Tabelle 5-1 zeigt die zentralen Merkmale der Rückzahlungsmodelle über die Krankenversicherungen bzw. auf Basis der Steuer-Identifikationsnummer. Bezüglich des Adressatenkreises lässt sich feststellen, dass die Steuer-ID zwar grundsätzlich eine breitere Anzahl an Personen abdeckt als das Krankenversicherungs-Modell.¹⁸ Der tatsächlich *erreichte* Kreis an Personen dürfte bei der Auszahlung über die Krankenversicherungen jedoch höher sein. Dies liegt an der automati-

¹⁸ In der Steuer-ID-Datenbank des BZSt sind sowohl alle in Deutschland gemeldeten als auch alle steuerpflichtigen Personen ohne Hauptwohnsitz in Deutschland und damit alle potenziell für die Auszahlung der Klimaprämie in Frage kommenden Personen erfasst. Bei der Krankenversicherung könnten Anspruchsberechtigte, die keine Krankenversicherung haben, jedoch über ein Antragsverfahren Zugang zur Auszahlung erhalten (Kapitel 4.3.1).

sierten Auszahlung der Prämie über die Krankenkasse, wodurch ein Erreichen aller Krankenversicherten garantiert ist. Bei einer Auszahlung auf Basis der Steuer-ID hingegen würde das antragsähnliche Verfahren (Hinterlegen der Kontoverbindung) vermutlich dazu führen, dass nicht alle Anspruchsberechtigten tatsächlich erreicht würden.

Tabelle 5-1: Vergleich der Auszahlungsmodelle

	Krankenversicherungen	Steuer-ID: Überweisung + Barcode
Adressatenkreis	>99,9% der Personen mit Wohnsitz in Deutschland (allgemeine Krankenversicherungspflicht)	Alle mit Hauptwohnsitz in Deutschland gemeldeten Personen sowie alle steuerpflichtigen Personen ohne Meldepflicht
Technischer Ablauf	1) GKV: Reduzierung der Zahllast des Arbeitgebers in Gesundheitsfond (auch für Mitversicherte) 2) PKV: Reduzierung des vom Versicherten zu zahlenden Beitrags (keine Verrechnung bei Zahlungsrückstand); alternativ Überweisung 3) Residuum (ALG-I+II, Rentner etc.): Reduziert Zahllast in Gesundheitsfonds und entsprechende Erhöhung der Auszahlung des jeweiligen Trägers	Regelmäßiger Abruf von Informationen aus Steuer-ID-Datenbank (optional Spiegelung mit Daten der BA / Rentenversicherung) Abfrage und Aktualisierung Bankverbindung: postalisch oder per Online-Verfahren Barauszahlung für Personen ohne Bankkonto
Verwaltungsaufwand	Überwiegend Nutzung bestehender Zahlungsbeziehungen (gut gepflegte Datenbestände); kein Antragsverfahren; einmaliger Verwaltungsaufwand für Anpassung der Prozesse und IT-Systeme	Neuerhebung von Zahlungsbeziehungen Neuaufbau und Pflege einer zentralen Datenbank auf Basis der IdNr-Datenbank mit entsprechendem Personalbedarf
Zeitlicher Vorlauf	Ca. ein Jahr	Mehrere Jahre
Auszahlungsfrequenz	Monatlich (einfachere Abbildung in bestehenden Systemen, vermeidet Rückzahlungsbedarf)	Jährlich
Vermeidung Mehrfachbegünstigungen	GKV: Anpassung der DÜEV-Meldungen; GKV-interne Clearing PKV: Keine systematischen Anreize für Doppelversicherung	Risiko der fälschlichen Meldung von EU-Ausländern

Tabelle 5-2 zeigt einen Vergleich der jeweiligen Vor- und Nachteile der Systeme zur Auszahlung der Klimaprämie durch die Krankenversicherungen bzw. auf Basis der Steuer-ID. Der wichtigste Vorteil der Steuer-ID-Lösung ist die verhältnismäßig deutlich größere Sichtbarkeit. Die Erfahrungen aus der Schweiz zeigen, dass ein Großteil der Empfänger die verringerten Zahlungen an die Krankenkassen entweder gar nicht bemerkt oder nicht zuordnen kann (Abschnitt 2.4). Da die Sichtbarkeit eines CO₂-Kompensationsmechanismus von großer Bedeutung ist (vgl. Abschnitt 2.3), sollte die mögliche Einführung einer Klimaprämie auf Basis der Krankenversicherungen in jedem Fall von einer großflächigen Informationskampagne begleitet werden.

Der zentrale Vorteil der Krankenversicherungs-Lösung ist die Nutzung bestehender Zahlungsbeziehungen für den überwiegenden Teil der Empfänger (Tabelle 5-2). Bis auf wenige Ausnahmen kann somit ein Antragsverfahren vermieden und gleichzeitig sichergestellt werden, dass die Klimaprämie die Empfänger auch tatsächlich erreicht (Effektivität). Zugleich ist mit deutlich

geringeren Verwaltungskosten zu rechnen (Effizienz), da hauptsächlich ein einmaliger Aufwand für die Anpassung der IT-Systeme entsteht.¹⁹ Demgegenüber müsste in einem System, das auf Überweisungen der Klimaprämie auf Basis der Steuer-ID fußt, zunächst ein breiter Mitarbeiterstamm aufgebaut werden. Ein Vergleich mit dem vom Verfahren her durchaus vergleichbaren Beitragsservice sowie der Belegschaft der Familienkassen bei der BA zeigt, dass voraussichtlich mehrere tausend zusätzliche Stellen geschaffen werden müssten.²⁰ Relativ zur Auszahlungssumme gesehen wären die zusätzlichen Verwaltungskosten zwar vertretbar (vorsichtige Schätzung in Anlehnung an den Beitragsservice von ca. 5 Euro pro Auszahlung und Jahr), die Auszahlung über die Krankenkassen wäre jedoch effizienter.

Eine Auszahlung durch die Krankenversicherungen könnte zugleich deutlich schneller eingeführt werden: Es ist mit einer Vorlaufzeit von etwa einem Jahr zwischen dem politischen Beschluss der Erstattung und der erstmaligen Durchführung auszugehen. Für die Einrichtung eines neuen Verwaltungsverfahrens auf Basis der Steuer-ID, Aufbau einer entsprechenden Belegschaft und die Entwicklung einer IT-Lösung wäre hingegen mit einer Vorlaufzeit von mehreren Jahren zu rechnen.

Tabelle 5-2: Vor- und Nachteile der Auszahlungsmodelle

	Krankenversicherungen	Steuer-ID: Überweisung + Barcode
Pro	<ul style="list-style-type: none"> + Überwiegende Vermeidung von Antragsverfahren + Erreichen eines breiten Personenkreises + Geringer Verwaltungsaufwand durch Nutzung bestehender Zahlungsbeziehungen (einmalige Anpassung IT-Systeme) + Schnell umsetzbar (~1 Jahr Vorlaufzeit) 	<ul style="list-style-type: none"> + Hohe Sichtbarkeit + Zugangsmöglichkeit für breiten Personenkreis (inkl. Obdachlose) + Bündelung der Auszahlung bei wenigen Akteuren
Contra	<ul style="list-style-type: none"> - Geringe Sichtbarkeit (Erfahrung Schweiz) - Erreichen von Personen mit ausländischer Krankenversicherung (0,5% der Versicherten, z.B. nach Deutschland Entsandte) würde eines ergänzenden Antragsverfahrens bedürfen 	<ul style="list-style-type: none"> - Vergleichsweise höhere Verwaltungskosten (Erhebung und Pflege von Zahlungsbeziehungen) - Hoher zusätzlicher Personalbedarf - Mehrjähriger zeitlicher Vorlauf erforderlich (Aufbau Personal, Entwicklung IT-Lösung) - Zugangshemmnisse für Randgruppen

¹⁹ Bei den gesetzlichen Krankenkassen gibt es drei Hauptanbieter von IT-Systemen, die AOK Systems (u.a. 11 AOKs, die BAR-MER und die Knappschaft), das System der TK, sowie den Anbieter Bitmark (der nahezu alle anderen Krankenversicherungen bedient).

²⁰ Zusätzlich müsste bei der Einführung der Klimaprämie basierend auf der Steuer-ID auch mit (einmaligen) zusätzlichen Verwaltungskosten für die Kommunikation des neuen Verfahrens gerechnet werden. So schaltete beispielweise die Bundesbank bei der Umstellung auf IBAN Callcenter, um dem Klärungsbedarf seitens der Bevölkerung gerecht zu werden. Diese Kommunikation hätte allerdings auch den Vorteil, die Sichtbarkeit des Verfahrens zu erhöhen und sollte daher auch bei der einer potenziellen Auszahlung über die Krankenkassen erwogen werden.

6 Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht

6.1 Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Klimaprämie

Bei einem eigenständigen Gesetz, das im Wesentlichen die Zahlung des Pro-Kopf-Bonus zum Inhalt hat, handelt es sich um ein sog. Geldleistungsgesetz, in welchem die Auszahlung von Leistungen gesetzlich vorgesehen ist (Fischer-Menshausen 1983: Art. 104a Rn. 17). Ein solches Geldleistungsgesetz ermöglicht dann auch die zuvor skizzierten Ausgestaltungsvarianten, namentlich der Einschaltung der Versicherungswirtschaft und würde die politisch gewollte Sichtbarkeit der Klimaprämie unter einer fehlenden gesetzlichen Verankerung erreichen.

Wie jedes Gesetz bedarf es einer Kompetenzgrundlage. Bei der Prüfung der möglichen Kompetenzgrundlagen eines Gesetzes zur Einführung der Klimaprämie wird deutlich, dass Art. 104a GG keine Kompetenzgrundlage darstellt (i.). Aus dem Umstand, dass das Grundgesetz Geldleistungsgesetze nur unter diesem speziellen Blickwinkel betrachtet, darf aber nicht auf eine umfassende gesetzgeberische Entscheidungsfreiheit geschlossen werden. Vielmehr muss in Ermangelung einer umfassenden finanzverfassungsrechtlichen Regelung, wie sie für die Steuergesetzgebungskompetenz besteht, jedes Geldleistungsgesetz auf eine Sachgesetzgebungskompetenz gestützt werden können. Als solche kommen grundsätzlich nicht umweltschutzspezifische Kompetenzen und die Luftreinhaltung in Betracht.

6.1.1 Art. 104a GG keine Kompetenzgrundlage

Art. 104a GG im Abschnitt „Finanzwesen“ scheidet dabei als Grundlage aus. Zwar verwendet das Grundgesetz in der Norm den Begriff „Geldleistungsgesetz“. Die Regelung beinhaltet aber keine „Kompetenzverleihung“ (Jarass und Pieroth 2018: Art. 104a Rn. 5), sondern setzt anderweitig begründete Kompetenzen voraus. Es handelt sich bei Art. 104a Abs. 3 und 4 GG damit um kompetenzlimitierende Sonderregelungen. Nach Art. 104a Abs. 3 S. 1 GG können Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden, bestimmen, dass die Geldleistungen ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden. Satz 2 nimmt eine Spezifikation vor. Art. 104a Abs. 4 GG regelt die Zustimmungspflichtigkeit durch den Bundesrat, die sich überhaupt nur ergibt, wenn Ausgaben von den Ländern zu tragen sind. Da die Klimaprämie aus dem Aufkommen der CO₂-Bepreisung, das nach § 10 Abs. 4 BEHG dem Bund zusteht, finanziert werden soll, dürfte Art. 104a Abs. 3 und 4 GG keine Probleme aufwerfen.

6.1.2 Nicht-umweltschutzspezifische Kompetenzen

Unter den Sachgesetzgebungskompetenzen des Bundes kommen für ein Klimaprämiengesetz im Wesentlichen die Kompetenzgegenstände des Art. 74 Abs. 1 Nrn. 7, 11, 12 und 24 in Betracht.

Das damit bezeichnete weite Spektrum (öffentliche Fürsorge, Recht der Wirtschaft mit privatem Versicherungswesen, Sozialversicherung und Luftreinhaltung) lässt bereits erkennen, dass (1.) der Abgrenzung dieser Kategorien entscheidende Bedeutung zukommt und (2.) eine kumulative Kompetenzabstützung (Stern 1980: S. 607 f.) in Erwägung zu ziehen ist. Die in Betracht kommenden Kompetenzgrundlagen weisen damit in unterschiedliche Richtungen, lassen sich grundsätzlich aber durchaus auch kombinieren.

Denkbar wäre zunächst, die Kopf-Prämie losgelöst von ihrem klimapolitischen Hintergrund als Geldleistungsgesetz zu regeln. Dies scheint in der eigenständigen Regelung der CO₂-Bepreisung sogar angelegt. Dabei stieße man allerdings auf die Schwierigkeit, dass eine umfassendere sozialpolitische Begründung, wie sie dem Klimabonus in diesem Fall zugrunde gelegt werden müsste, zwischen das Raster der in Art. 74 Abs. 1 GG geregelten konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen des Bundes fallen könnte:

Die öffentliche Fürsorge i. S. v. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG umfasst, selbst wenn man sie nicht eng, sondern i. S. des Sozialstaatsprinzips weit auslegt (BVerfGE 88, 203 [329]), nicht jede sozialstaatlich orientierte Politik oder jede Form der Daseinsvorsorge, liegt doch der Fokus auf der Hilfe bei wirtschaftlichen Notlagen (Jarass und Pieroth 2018: Art. 74 Rn. 17 f. und Degenhart 2018: Art. 74 Rn. 35). Da der Klimabonus über das der „Sozialhilfekompetenz“ unterfallende Wohngeld hinausgeht, ist zweifelhaft, ob er auf dieser Kompetenzgrundlage die gewünschte breite, ohne Bedürfnisprüfung erfolgende Kompensation leisten könnte. Die positivere Einschätzung von Wieland (2019: 177f.) bezieht sich wohl nur auf den von ihm vorausgesetzten engeren Zuschnitt der Klimaprämie.

Nicht offensichtlich erscheint auf den ersten Blick auch der Bezug zu dem Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG (Sozialversicherung), der sich nicht auf soziale Sicherung schlechthin bezieht (Degenhart 2018: Art. 74 Rn. 56), und zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft). Dennoch könnte dieser Kompetenztitel für die Implementationsvariante „Krankenversicherung“ – allerdings nur für diese – fruchtbar gemacht werden. Die an die gesetzliche Krankenversicherung adressierte Regelung könnte auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG gestützt werden, da die gesetzliche Krankenversicherung eine der Säulen der Sozialversicherung bildet (vgl. nur Jarass und Pieroth 2018: Art. 74 Rn. 35). Die Indienstnahme der privaten Krankenversicherungen könnte kompetenzrechtlich auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG gestützt werden, zählt doch das privatrechtliche Versicherungswesen ausdrücklich zum Recht der Wirtschaft. Da sich die Indienstnahme der Versicherungswirtschaft für die Auszahlung der Klimaprämie nicht eigentlich auf das Versiche-

rungsverhältnis bezieht, könnte gegen diese Kompetenzabstützung allerdings eingewendet werden, dass sie an der Oberfläche haften. Für diese Lösung könnte angeführt werden, dass zur Regelung des privaten Versicherungswesens auch Regelungen sozialen Ausgleichs zählen (BVerfGE 123, 186 [235 f.]). Jedoch können auch bei einer weiten Deutung der Kompetenztitel der Nrn. 11 und 12 diese nur für die Rolle der GKV und der PKV bei der Administration des Klimabonus fruchtbar gemacht werden. Es bedarf daher sorgfältiger Prüfung, ob in ein Klimaprämien-gesetz noch Regelungen aufgenommen werden müssen, die sich nicht in diesem Rahmen halten und für die daher eigene Kompetenztitel gefunden werden müssen.

6.1.3 Luftreinhaltungskompetenz

Als komplementäre, wenn nicht sogar alternative Kompetenzgrundlage für die Gewährung der Klimaprämie bietet sich der Titel „Luftreinhaltung“ (Nr. 24) an.

Der Gesetzgeber stützt das BEHG auf die Kompetenz des Bundes zur konkurrierenden Gesetzgebung im Bereich der Luftreinhaltung und der Regelung des Rechts der Wirtschaft nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG (BT-Drs. 19/14746, S. 22). Die Ausrichtung der Regelung auf den Klimaschutz verlässt nicht das Spektrum der Luftreinhaltung, da der Klimaschutz sich des Mittels der Luftreinhaltung bedient. Eine Trennung zwischen Luftreinhaltung und Klimaschutz wäre daher verfehlt (Jarass und Pieroth 2018: Art. 74 Rn. 69; Degenhart 2018: Art. 74 Rn. 102; vgl. auch BT-Drs. 16/2709, S. 15 und BT-Drs. 19/14337, S. 19: Klimaschutz als „Schutz der natürlichen Zusammensetzung der Luft“). Der geplante Klimabonus hat die Ausdehnung des Emissionshandels auf den brennstoffbasierten Wärme- und Treibstoffmarkt zum Hintergrund.

Luftreinhaltung und Klimaschutz umfassen grundsätzlich die CO₂-Bepreisung. Zu begründen ist allerdings, warum die Rückverteilung des Ertrags der CO₂-Bepreisung einen hinreichenden Zusammenhang zum Klimaschutz aufweist.

Im ersten Schritt ist dazu darzulegen, dass die **Abmilderung der Verteilungswirkungen** allgemein einen Zusammenhang zum Klimaschutz aufweist. Dabei ist zunächst zu berücksichtigen, dass sich die Bundesregierung schon bei der Verabschiedung des Klimapakets in den „Eckpunkten für das Klimaschutzprogramm 2030“ darauf festgelegt hat, auch künftig steigende Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung als Entlastung an die Bürger zurückzugeben. Dieser Zusammenhang ergibt sich darüber hinaus daraus, dass die Abmilderung der Verteilungswirkungen als Voraussetzung für die langfristige Akzeptanz erscheint. Internationale Erfahrungen zeigen, dass sowohl die Einführung als auch die angekündigte Erhöhung von CO₂-Preisen aufgrund

mangelnder Akzeptanz teils nicht durchgehalten werden. Dies veranschaulicht neben dem Beispiel Frankreichs (Gelbwesten) auch das Beispiel UK, wo sowohl der gesetzlich verankerte Fuel Price Escalator (1993 eingesetzt, 1999 nach massiven Protesten ausgesetzt) als auch der gesetzlich verankerte steigende CO₂-Mindestpreis (Carbon Price Floor) ausgesetzt wurden.

Hinter der Betonung der Notwendigkeit der Überwindung von Widerständen gegen eine sozial unausgewogene Klimaschutzpolitik steht zudem auch der Gedanke der Umweltgerechtigkeit, der mit der weiteren Expansion des Umwelt- und Klimaschutzes zu einem Rechtsgedanken erstarken dürfte (Hermann et al. 2015; Meßerschmidt 2016 m.w.N.). Gegenüber dem vieldeutigen Schlagwort der Klimagerechtigkeit weist er wohl auch einen höheren Rationalitätsgehalt auf. Längst wird von einer „Gerechtigkeitslücke in der Verteilung der Kosten der Energiewende auf die privaten Haushalte“ gesprochen (Frondel et al. 2017). Ferner begründet auch das Leistungs-fähigkeitsprinzip (Birk 1983; zur zulässigen sozialen Staffelung im Beitragsrecht BVerfGE 97, 332 [346]), das nicht nur das Steuerrecht, sondern auch weite Teile des übrigen Abgabenrechts beherrscht, die Notwendigkeit eines sozialen Ausgleichs.

Auch der **konkrete Entlastungsmechanismus einer Rückerstattung** einer Pro-Kopf-Klimaprämie weist den erforderlichen Zusammenhang auf. Zwar hat sich die Politik seinerzeit auch aus Gründen der schnellen Umsetzbarkeit zunächst für die Einführung von zwei zentralen Maßnahmen zur Entlastung der Bürger entschieden, zum einen der Senkung der Stromkosten durch die Absenkung der EEG-Umlage, zum anderen der vorübergehenden Erhöhung der Pendlerpauschale. Indessen sind diese beiden Entlastungsmechanismen mit Blick auf das Ziel der Luftreinhaltung nicht gleich geeignet:

- Die Senkung der EEG-Umlage, das Hauptinstrument der Entlastung, wirkt von der Progressivität her ähnlich wie eine Klimaprämie (Bach et al. 2019). Sie hat allerdings verzerrende Auswirkungen, indem sie den Verbrauch von Elektrizität vergünstigt. Dies führt zu einem Mehrverbrauch von Strom, welches dem Ziel der Luftreinhaltung entgegensteht. Durch die derzeit geplante Absenkung der EEG-Umlage ist von einer Steigerung des Strommehrverbrauchs um etwa drei Prozent für 2030 und damit zusammenhängenden Mehremissionen von etwa 7,5 Millionen Tonnen CO₂ zu rechnen (Bach et al. 2020).
- Die Senkung der EEG-Umlage eignet sich nicht als dauerhafte Entlastung der Bürger. Aufgrund der Tatsache, dass in den kommenden Jahren mehrere so genannte Altanlagen aus der EEG-Förderung herausfallen, ist mittelfristig mit einem deutlichen Absinken der EEG-Umlage zu rechnen. Hierdurch wird das Potenzial für Entlastungen beim Strompreis reduziert.

- Dasselbe gilt für die derzeit bis 2026 zeitlich befristete Erhöhung der Pendlerpauschale. Sie dient dem Ziel der Abmilderung von Übergangsproblemen durch eine vorübergehende Lösung. Die Pendlerpauschale hat zudem eine aus Sicht des Klimaschutzes verzerrende Wirkung, da sie das Pendeln über weitere Strecken subventioniert und somit attraktiver macht. Ihre Erhöhung kann daher mittelfristig nicht mehr zur Entlastung der Bürger beitragen.

Eine Pro-Kopf-Klimaprämie würde eine ähnliche Entlastung der Bürger gewährleisten wie die Senkung der EEG-Umlage und Erhöhung der Pendlerpauschale und damit langfristig zur Aufrechterhaltung des geplanten CO₂-Preispfades beitragen. Gleichzeitig vermeidet sie die Beeinträchtigung der Luftreinhaltung. Sie würde somit die Effektivität der CO₂-Bepreisung erhöhen und wäre damit besser geeignet als die bestehenden Maßnahmen, die Ziele der Minderung der CO₂-Emissionen (Luftreinhaltung) des Klimaschutzprogramms 2030 zu erreichen.

Im Ergebnis bedeutet dies, dass die Abmilderung der regressiven Wirkung allgemein und der konkrete Entlastungsmechanismus der Rückerstattung durch die Klimaprämie den erforderlichen Zusammenhang zur Luftreinhaltung aufweisen dürften.

6.2 Unionsrechtskonformität

Nicht Gegenstand der summarischen Prüfung ist die Unionsrechtskonformität der Regelung. In der bisherigen Diskussion wurde deutlich, dass die EU-Emissionshandels-Richtlinie den Verkehrs- und Gebäudesektor zwar nicht einbezieht, ihre Einbeziehung aber nach der Opt-in-Klausel des Art. 24 EHS-RL möglich ist. Ausgestaltungsfragen blieben aber kontrovers (vgl. UBA/DEHSt 2019: S. 6 ff.) und müssen für den Fixpreis und die Teilhabe am Emissionshandel differenziert analysiert werden. Unproblematisch ist die Klimaprämie auch aus der Sicht des EU-Beihilferechts, da sie primär allen Bürgern und nicht selektiv bestimmten Unternehmen oder Wirtschaftszweigen zugutekommt. Soweit Wirtschaftsteilnehmer in den Genuss des Bonus gelangen, erhalten sie ebenfalls nur die Pauschale.

6.3 Rechtliche Schlussfolgerungen

Die Regelung der Klimaprämie im Rahmen eines Geldleistungsgesetzes setzt eine Sachgesetzgebungskompetenz voraus. Nur als komplementäre Kompetenzgrundlagen kommen Art. 74 Abs. 1 Nrn. 12 und 11 GG (Sozialversicherung und privatrechtliches Versicherungswesen) in Betracht, während Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 (öffentliche Fürsorge) als Kompetenzgrundlage ausscheidet. Der Kompetenztitel „Luftreinhaltung“ in Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG deckt auch den Klimaschutz

ab. Der Umstand, dass sich das BEHG auf diesen Titel stützt, erleichtert zwar die kompetenzrechtliche Bewertung eines „Klimaprämiengesetzes“. Dennoch bedarf es einer sehr sorgfältigen Argumentation und entsprechenden Ausgestaltung, um die Prämie als Maßnahme der Luftreinhaltung zu präsentieren. Helfen kann das Argument der Umweltgerechtigkeit, das auch geeignet erscheint, das Akzeptanzargument aus dem rein politischen Raum herauszuholen. Aus ökonomischer Sicht spricht ebenfalls vieles dafür, dass eine Klimaprämie der Luftreinhaltung dient.

7 Fazit

Eine einheitliche Pro-Kopf-Rückerstattung (eines Teils) der Einnahmen einer CO₂-Bepreisung an die Bevölkerung mildert deren Verteilungswirkungen deutlich. Je nach Höhe der Klimaprämie und Art der ergänzenden Maßnahmen führt sie insgesamt sogar zu einer progressiven Verteilungswirkung dieser klimapolitischen Maßnahme. Gleichzeitig erhöht die Klimaprämie die Akzeptanz des CO₂-Preises.

Gegen die Umsetzung des Klimaprämienmodells in einem Geldleistungsgesetz bestehen keine durchgreifenden kompetenzrechtlichen Bedenken. Ein solches Gesetz lässt sich auf die Luftreinhaltungskompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG stützen. Zugleich existieren mit der Nutzung der Steuer-Identifikationsnummer und der Auszahlung durch die Krankenversicherung zwei Verfahren, die geeignet sind, um den breiten Adressatenkreis einer Klimaprämie in Deutschland zu vertretbaren Kosten tatsächlich zu erreichen.

Auf Basis der Steuer-Identifikationsnummer könnte die Klimaprämie an die Berechtigten überwiesen und für einen kleinen Teil der Empfänger durch Barauszahlungen (z.B. mittels Zahlungsanweisung zur Verrechnung) ergänzt werden. Für die Hinterlegung und Veränderung der Bankverbindung seitens der Bürger sollte die Nutzung der eID (Online-Ausweisfunktion) ermöglicht werden. Der wichtigste Vorteil der Nutzung der Steuer-ID ist die große Sichtbarkeit dieses Verfahrens. Die Einwohner bekommen die Klimaprämie explizit auf das Konto überwiesen.

Die große Herausforderung des Steuer-ID-Modells ist, dass keine der betrachteten Institutionen bereits heute den gesamten Adressatenkreis der Klimaprämie erreicht. Es wäre also der Aufbau eines neuen Verwaltungsverfahrens erforderlich. Dafür müssten voraussichtlich mehrere tausend zusätzliche Stellen geschaffen werden, wie der Vergleich mit der Größe der Belegschaft bei Beitragsservice und den Familienkassen bei der BA zeigt. Zudem müssten geeignete IT-Verfahren entwickelt und implementiert werden. Es muss daher mit einem Vorlauf von mehreren Jah-

ren zwischen dem politischen Beschluss und der erstmaligen Auszahlung der Klimaprämie gerechnet werden. Bei der Wahl der Behörde wäre eine Weisungsbefugnis des Bundes über die Institution bei der Umsetzung vorteilhaft.

Die Auszahlung seitens der Krankenkassen überzeugt durch die schnelle Umsetzbarkeit und die vergleichsweise geringen Verwaltungskosten. Viele der Änderungen ließen sich durch einmalige Anpassungen bestehender IT-Verfahren implementieren. Die Einführung einer Klimaprämie auf Basis der Krankenversicherung könnte daher vermutlich etwa innerhalb eines Jahres bewerkstelligt werden. Ein weiterer Vorteil ist, dass aufgrund der Vermeidung eines Antragsverfahrens die Anspruchsberechtigten mit hoher Sicherheit auch tatsächlich von der Auszahlung der Klimaprämie profitieren: Die Krankenkassen können auf gut gepflegte Datenbestände zurückgreifen und müssen nicht – wie bei der Steuer-ID – erst Zahlungsinformationen erfassen.

Aus rechtlicher Sicht erscheint die Indienstnahme Privater und damit die Auszahlung der Klimaprämie über die Krankenversicherung grundsätzlich möglich. Entgegen der intuitiven Annahme, dass die Indienstnahme der privaten Krankenversicherungen nur unter engeren Voraussetzungen möglich sei als die der gesetzlichen Krankenversicherung, gibt es aufgrund der allgemeinen Krankenversicherungspflicht gute Gründe, insoweit von gleichen Maßstäben auszugehen. Alternativ ließe sich die Auszahlung bei den privaten Krankenversicherungen auch über eine freiwillige Lösung erreichen.

Aus politischer Sicht nachteilig bei dem Krankenversicherungsmodell ist die geringe Sichtbarkeit. Da die Klimaprämie hier mit den Beitragszahlungen verrechnet wird, ist die Entlastung nicht unmittelbar sichtbar. Erfahrungen aus der Schweiz zeigen, dass ein Großteil der Empfänger die Zahlung nicht zuordnen kann. Eine gute Kommunikationsstrategie ist daher ein wichtiger Baustein bei der erfolgreichen Einführung einer Pro-Kopf-Klimaprämie. Gleichzeitig könnte insbesondere anhand des Beispiels der Schweiz untersucht werden, inwieweit auch ohne umfassende Bekanntheit bereits die Existenz eines Mechanismus zum sozialen Ausgleich die Kontroversen einer CO₂-Bepreisung vermeiden kann.

Danksagung

Die Autoren bedanken sich beim Bundesfinanzministerium, der Bundesagentur für Arbeit, dem GKV-Spitzenverband, dem PKV-Verband, dem Bankenverband sowie weiterer Stakeholder für die Beantwortung fachlicher und technischer Fragen. Wir danken Friedemann Gruner und Johanna Paul für ausgezeichnete Forschungsassistenz.

Literatur

- Akerlof, G., Aumann, R., Deaton, A., Diamond, P., Engle, R., Fama, E., Hansen, L., Hart, O., Holmström, B., Kahneman, D., others, 2019. Economists' Statement on Carbon Dividends. Bipartisan agreement on how to combat climate change. The Wall Street Journal.
- Bach, S., Isaak, N., Kampfmann, L., Kemfert, C., Wagner, N., 2020. Nachbesserungen beim Klimapaket richtig, aber immer noch unzureichend – CO₂-Preise stärker erhöhen und Klimapremie einführen (DIW aktuell No. 27). DIW Berlin. <https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.739525.de/diw_aktuell_27.pdf>
- Bach, S., Isaak, N., Kemfert, C., Kunert, U., Schill, W.-P., Schmalz, S., Wagner, N., Zaklan, A., 2019. CO₂-Bepreisung im Wärme- und Verkehrssektor: Diskussion von Wirkungen und alternativen Entlastungsoptionen (Politikberatung kompakt No. 140). DIW Berlin. <<http://hdl.handle.net/10419/203260>>
- Baranzini, A., Carattini, S., 2017. Effectiveness, earmarking and labeling: testing the acceptability of carbon taxes with survey data. *Environmental Economics and Policy Studies* 19, 197–227.
- Birk, D., 1983. Das Leistungsfähigkeitsprinzip als Maßstab der Steuernormen. Deubner, Köln.
- Bundesregierung, 2018. Bargeldauszahlung an SGB-II- und SGB-III-Leistungsberechtigte an Supermarktkassen. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Kipping, Sabine Zimmermann (Zwickau), Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE (Deutscher Bundestag, Drucksache 19/507).
- Carattini, S., Baranzini, A., Thalmann, P., Varone, F., Vöhringer, F., 2017a. Green taxes in a post-Paris world: are millions of nays inevitable? *Environmental and Resource Economics* 68, 97–128.
- Carattini, S., Carvalho, M., Fankhauser, S., 2018. Overcoming public resistance to carbon taxes. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change* 9, 1–26.
- Carattini, S., Carvalho, M., Fankhauser, S., 2017b. How to make carbon taxes more acceptable. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment and Centre for Climate Change Economics and Policy, London School of Economics and Political Science, London. <<http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2017/12/How-to-make-carbon-taxes-more-acceptable.pdf>>
- CSES, 2010. Study on the Costs and Benefits of Policy Actions in the Field of ensuring access to a Basic Bank Account. Centre for Strategy and Evaluation Services.
- Degenhart, C., 2018. Kommentierung zu Art. 74 GG, in: Sachs, M. (Hrsg.), *Grundgesetz: Kommentar*. 8. Auflage, 2018. C.H.Beck, München.
- DRV, 2019. Geschaftsbericht 2018. Deutsche Rentenversicherung Bund. <https://www.deutsche-rentenversicherung.de/Bund/DE/Allgemein/Downloads/Geschaeftsberichte/geschaeftsbericht_download.pdf?__blob=publicationFile&v=11>
- Edenhofer, O., Flachsland, C., Kalkuhl, M., Knopf, B., Pahle, M., 2019. Optionen für eine CO₂-Preisreform (Arbeitspapier No. 04/2019), Expertise für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. MCC / PIK. <https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Arbeitspapiere/Arbeitspapier_04_2019.pdf>

- Fischer-Menshausen, H., 1983. Kommentierung zu Art. 104a GG, in: von Münch, I. (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3 (Art. 70 Bis 146), 2. Auflage. C.H.Beck, München.
- Fronde!l, M., Kutzschbauch, O., Sommer, S., Traub, S., 2017. Die Gerechtigkeitslücke in der Verteilung der Kosten der Energiewende auf die privaten Haushalte. Perspektiven der Wirtschaftspolitik 18, 335–347.
- Gechert, S., Rietzler, K., Schreiber, S., Stein, U., 2019. Wirtschaftliche Instrumente für eine klima- und sozialverträgliche CO₂-Bepreisung (IMK Study No. 65), Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit. Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK). <<http://hdl.handle.net/10419/206808>>
- Hermann, A., Schütte, S., Schulte, M., Michalk, K., 2015. Gerechtigkeit im Umweltrecht (Umweltbundesamt Texte 73/2015). <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte_73_2015_gerechtigkeit_im_umweltrecht.pdf>
- Ismer, R., Haußner, M., Meßerschmidt, K., Neuhoff, K., 2019. Sozialverträglicher CO₂-Preis: Vorschlag für einen Pro-Kopf-Bonus durch Krankenversicherungen (DIW Discussion Papers No. 1819). DIW Berlin. <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3480450>>
- Jarass, H.D., Pieroth, B., 2018. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar, 15. Aufl. 2018. C.H.Beck, München.
- Kahl, H., Kahles, M., 2019. Europa- und verfassungsrechtliche Spielräume für die Rückerstattung einer CO₂-Bepreisung (Würzburger Studien zum Umweltenergierecht No. 13). Stiftung Umweltenergierecht. <https://stiftung-umweltenergierecht.de/wp-content/uploads/2019/07/Stiftung_Umweltenergierecht_13.-WuerzburgerStudien_2019-06-30.pdf>
- Klenert, D., Mattauch, L., Combet, E., Edenhofer, O., Hepburn, C., Rafaty, R., Stern, N., 2018. Making carbon pricing work for citizens. Nature Climate Change 8, 669–677.
- Meßerschmidt, K., 2016. Umweltgerechtigkeit auf dem Weg zum Rechtsbegriff, in: Knopp, L., Wolff, H.A. (Hrsg.), Umwelt - Hochschule - Staat. Festschrift für Franz-Joseph Peine zum 70. Geburtstag. Duncker & Humblot, Berlin.
- Roßnagel, A., 2019. Kommentierung zu Art. 5 DSGVO, in: Simitis, S., Hornung, G., Spiecker gen. Döhmman, I. (Hrsg.), Datenschutzrecht. DSGVO Mit BDSG. Nomos, Baden Baden.
- Sachverständigenrat, 2019. Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden. <<https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/sondergutachten-2019.html>>
- Schwegler, R., Spescha, G., Schäppi, B., Iten, R., 2015. Klimaschutz und Grüne Wirtschaft – was meint die Bevölkerung? Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsbefragung. INFRAS. <https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/klima/externe-studien-berichte/klimaschutz_und_gruenewirtschaftwasmeintdiebevoelkerung.pdf>
- Statistisches Bundesamt, 2016. Soziale Leistungen - Angaben zur Krankenversicherung (Ergebnisse des Mikrozensus) (Fachserie 13 Reihe 1.1). <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Gesundheit/Gesundheitszustand-Relevantes-Verhalten/Publikationen/Downloads-Gesundheitszustand/krankenversicherung-mikrozensus-2130110159004.pdf?__blob=publicationFile>
- Stern, K., 1980. Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Bd. II, 1. Aufl. 1980. C.H.Beck., München.

- UBA/DEHSt, 2019. Rechtsgutachten Emissionshandel und CO₂-Bepreisung. <https://www.dehst.de/SharedDocs/downloads/DE/emissionshandel/Rechtsgutachten_EH-und-CO2-Bepreisung.pdf?__blob=publicationFile&v=3>
- Wieland, J., 2019. Rechtsfragen einer CO₂-Bepreisung. Zeitschrift für Immissionsschutzrecht und Emissionshandel 9, 171–178.