

Ismer, Roland; Haußner, Manuel; Meßerschmidt, Klaus; Neuhoff, Karsten

Working Paper

Sozialverträglicher CO₂-Preis: Vorschlag für einen Pro-Kopf-Bonus durch Krankenversicherungen

DIW Discussion Papers, No. 1819

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Ismer, Roland; Haußner, Manuel; Meßerschmidt, Klaus; Neuhoff, Karsten (2019) : Sozialverträglicher CO₂-Preis: Vorschlag für einen Pro-Kopf-Bonus durch Krankenversicherungen, DIW Discussion Papers, No. 1819, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/202435>

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.

1819

Discussion Papers

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

2019

Sozialverträglicher CO₂-Preis: Vorschlag für einen Pro-Kopf-Bonus durch Krankenversicherungen

Roland Ismer, Manuel Haußner, Klaus Meßerschmidt und Karsten Neuhoff

Opinions expressed in this paper are those of the author(s) and do not necessarily reflect views of the institute.

IMPRESSUM

© DIW Berlin, 2019

DIW Berlin
German Institute for Economic Research
Mohrenstr. 58
10117 Berlin

Tel. +49 (30) 897 89-0
Fax +49 (30) 897 89-200
<http://www.diw.de>

ISSN electronic edition 1619-4535

Papers can be downloaded free of charge from the DIW Berlin website:
<http://www.diw.de/discussionpapers>

Discussion Papers of DIW Berlin are indexed in RePEc and SSRN:
<http://ideas.repec.org/s/diw/diwwpp.html>
<http://www.ssrn.com/link/DIW-Berlin-German-Inst-Econ-Res.html>

Sozialverträglicher CO₂-Preis: Vorschlag für einen Pro-Kopf-Bonus durch Krankenversicherungen

Roland Ismer

Manuel Haußner

Klaus Meßerschmidt

Karsten Neuhoff¹

Abstract: CO₂-Abgaben bergen die Gefahr, einkommensschwächere Haushalte überdurchschnittlich zu belasten. Zur Abwehr solcher regressiven Verteilungswirkungen wird erwogen, einen Teil der Einnahmen durch einen Pro-Kopf-Bonus an die Bürger*innen zurückzugeben. Der vorliegende Beitrag entwickelt einen Vorschlag für einen in das deutsche Krankenversicherungssystem integrierten Bonus. Dazu werden zunächst die Ziele definiert, die ein solcher Bonus verfolgen soll: Er soll die regressive Wirkung der CO₂-Abgabe beseitigen, ohne die beabsichtigte Lenkungswirkung der CO₂-Abgabe zu beeinträchtigen. Zugleich sollen die Verwaltungskosten und die Befolgungskosten der Steuer und des Kompensationsmechanismus möglichst gering sein. Schließlich soll der Mechanismus von möglichst vielen Berechtigten auch tatsächlich in Anspruch genommen werden. Danach werden die institutionellen Details vorgestellt: Der Pro-Kopf-Bonus sollte so weit wie möglich durch Leistung von Zuschüssen über die Krankenversicherungen abgewickelt werden; gesonderte Mechanismen müssten für Empfänger von Transferzahlungen und für Empfänger von Heilfürsorge vorgesehen werden. Abschließend werden die Voraussetzungen dafür aufgezeigt, dass ein solcher Vorschlag mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben im Einklang steht.

Keywords: CO₂-Steuer, Verteilungswirkung, Rückerstattung, Krankenkasse
JEL: H23, H50, K34

¹ Prof. Dr. Roland Ismer ist Inhaber des Lehrstuhls für Steuerrecht und Öffentliches Recht an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (FAU), am EnergieCampus Nürnberg (EnCN) tätig und Research Fellow am DIW Berlin. Manuel Haußner war dort wissenschaftlicher Mitarbeiter an der FAU und am EnCN. Apl. Prof. Dr. Klaus Meßerschmidt lehrt und forscht an der FAU. Prof. Dr. Karsten Neuhoff leitet die Abteilung Klimapolitik am DIW Berlin und den Fachbereich Energie- und Klimapolitik an der TU-Berlin.

I. Einführung

Zur Sicherung einer effizienten Emissionsminderung spricht aus ökonomischer Sicht viel für den Einsatz von Preissignalen durch eine CO₂-Bepreisung.² Während der Industriesektor bereits einer CO₂-Bepreisung im Rahmen des europäischen Emissionshandelssystems unterliegt,³ fehlt eine solche Bepreisung im Verkehr- und Wärmesektor. Die bereits bestehende Energiesteuer⁴ auf fossile Brennstoffe enthält eine solche Komponente bisher nicht.⁵ Als Instrument zur Emissionsminderung in den Sektoren Verkehr und Gebäude wird neben einer Einführung eines zum EU-Emissionshandel komplementären deutschen Emissionshandels eine CO₂-Steuer diskutiert.⁶ Ein Referentenentwurf liegt zwar noch nicht vor. Erste Eckpunkte seiner Vorstellungen hat das Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit jedoch bereits im Rahmen einer Vorstellung von drei Gutachten⁷ der Öffentlichkeit präsentiert.⁸ Erörtert wird darin eine gänzlich neue oder eine in die bestehende Energiebesteuerung integrierte Abgabe, die den CO₂-Ausstoß bei der Verbrennung einer Einheit Heiz- und Kraftstoff als Bemessungsgrundlage heranzieht. Eine Verrechnung mit der Energiesteuer würde nicht erfolgen. Als anfänglicher CO₂-Preis stehen EUR 35/t CO₂ im Raum mit linearem Anstieg auf EUR 180/t CO₂ im Jahr 2030. Ein Festschreiben des Anstiegs soll Investitionssicherheit schaffen und sich positiv auf grüne Investitionsentscheidungen von Unternehmen und Haushalten auswirken.

Durch die Einführung oder wesentliche Umgestaltung einer bestehenden Steuer können sich ungünstige Verteilungswirkungen und damit Probleme mit Blick auf die vertikale Gerechtigkeit ergeben: Nach Energieverbrauch oder CO₂-Ausstoß bemessene Steuern und Abgaben laufen Gefahr, regressiv zu sein, so dass ärmere Haushalte einen größeren Anteil ihres Einkommens für die Steuer aufwenden müssen als reichere. Dabei geht es nicht um die absolute, sondern um die auf das Einkommen bezogene relative Belastung. Ganz allgemein lässt sich definieren, dass eine Steuer dann progressiv ist, wenn die durchschnittliche Steuerbelastung mit einem Indikator der individuellen Leistungsfähigkeit ansteigt. Hingegen ist sie regressiv, wenn die durchschnittliche Steuerbelastung fällt. Man könnte CO₂-Abgaben daher als regressiv bezeichnen, wenn und weil ihr Anteil am Einkommen mit steigendem Einkommen fällt. Alternativ kann man im gegenwärtigen Verbrauch den

² S. insbesondere Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Lage (2019)

³ Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates, Abl. L 275, 32.

⁴ Energiesteuergesetz v. 15.03.2006, BGBl. I S. 1534; 2008 I S. 660, 1007, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 22. Juni 2019, BGBl. I S. 856.

⁵ Das Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform (v. 24.03.1999, BGBl. I, S. 378) wurde zwar mit umweltpolitischen Zielen begründet (Energieeinsparung, Ausbau erneuerbarer Energien, Entwicklung energiesparender und ressourcenschonender Produkte und Produktionsverfahren (siehe Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen, Entwurf eines Gesetzes zur Fortführung der ökologischen Steuerreform vom 17.11.1998, BT-Drucks. 14/40, S. 1). Eine dem CO₂-Gehalt entsprechende Besteuerung wurde jedoch nicht umgesetzt. Auch die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Änderung der Energiesteuerrichtlinie, die der Energiebesteuerung eine CO₂-Komponente hinzugefügt hätte, wurde abgelehnt (Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/96/EG zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom v. 13.4.2011, KOM(2011) 169 endg.).

⁶ Vgl. etwa Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Lage (2019), S. 5 f.

⁷ Bach u.a. (2019); Gechert u.a. (2019), Zerzawy u.a. (2019).

⁸ BMU, Pressemitteilung Nr. 117/19 v. 5. Juli 2019.

richtigen Leistungsfähigkeitsindikator sehen. Für CO₂-Abgaben bedeutet dies, dass sie dann regressiv sind, wenn der Durchschnittssteuersatz mit steigenden Konsumausgaben fällt.⁹

Allerdings wird in der wissenschaftlichen Literatur zu Recht darauf hingewiesen, dass es nicht ausreicht, die Einnahmeseite einer Steuer zu betrachten, um deren Gesamtauswirkungen beurteilen zu können. Vielmehr ist auch – soweit eine identifizierbare Verbindung besteht – die Ausgabenseite in den Blick zu nehmen. Daher gewinnt die Frage nach der Verwendung des Aufkommens zentrale Bedeutung.¹⁰ Zur Abmilderung der regressiven Wirkung einer Abgabe auf CO₂ wird daher insbesondere eine Pro-Kopf-Erstattung in Betracht gezogen.¹¹ Die Pro-Kopf-Erstattung erreicht die angestrebte Wirkung, solange die Abgabe einkommensschwächere Haushalte zwar anteilig bezogen auf ihr Einkommen mehr bezahlen, im absoluten Betrag aber weniger als einkommensstärkere Haushalte.¹² Ein ähnlicher Mechanismus wurde bereits im Zuge der ökologischen Steuerreform in Deutschland eingeführt. Das durch die Energiesteuer generierte Einkommen wurde zur Gegenfinanzierung einer Senkung der Rentenversicherungsbeiträge verwendet. In der Schweiz wurde im Zuge einer CO₂-Besteuerung von Treibstoffen ein Pro-Kopf-Bonus eingeführt. Dieser wird durch die Krankenkassen dem Steuerzahler ausbezahlt. Alternativ wird in Deutschland aber auch über eine Verwendung des Aufkommens zur Senkung der Stromsteuer oder der EEG-Umlage für private Haushalte nachgedacht.¹³ In Frankreich findet sich zudem der Vorschlag, ärmeren Haushalten zur Kompensation gezielte Subventionen für Investitionen zur Verbesserung der Energieeffizienz zu zahlen.¹⁴

Rechtlich ist die normative Frage nach den gebotenen Verteilungswirkungen von einzelnen staatlichen Abgaben nur sehr eingeschränkt determiniert. Das Steuersystem soll zwar als Ausfluss der sozialstaatlich und grundrechtlich gebotenen Anforderungen an eine leistungsfähigkeitsgerechte Besteuerung wirtschaftlich leistungsfähigere Bürger*innen stärker belasten als weniger leistungsstarke.¹⁵ Diese Forderung richtet sich aber zunächst an das Gesamtsteuersystem, sie muss an sich nicht zwingend von jeder einzelnen Steuer erfüllt werden.¹⁶ In der Wissenschaft wurde herkömmlich im Rahmen der „double dividend hypothesis“ vertreten, dass die Verwendung des Aufkommens aus CO₂-Steuern zur Reduktion verzerrender Steuern langfristig wohlfahrtssteigernd ist.¹⁷ Gleichwohl wird die Vielzahl der mit Blick auf die Aufkommensverwendung abzuwägenden Gesichtspunkte betont.¹⁸ Es findet sich zudem eine zunehmende Zahl von Beiträgen, die die Vorteile von Pro-Kopf-Erstattungen herausstellen.¹⁹

Vor diesem Hintergrund geht dieser Beitrag von den Prämissen aus, dass (i) wegen der kurzfristigeren Umsetzbarkeit und der geringeren Verwaltungskosten eine CO₂-Abgabe gegenüber einem nationalen

⁹ Hingegen kommt es im vorliegenden Beitrag auf die technische Definition, wonach eine Steuer dann regressiv ist, wenn der effektive Durchschnittssteuersatz mit der jeweiligen Steuerbasis fällt (vgl. etwa Stefan Homburg, *Allgemeine Steuerlehre*, 6. Aufl. 2010, S. 65), hier nicht an, da es um die sozialen Verteilungswirkungen der Steuer geht.

¹⁰ Williams III u.a. (2015).

¹¹ Siehe z.B. Reuster u.a. (2017), S. 18. S. ferner den ähnlichen Vorschlag aus den USA, Akerlof u.a. (2019).

¹² Klenert u.a. (2018).

¹³ Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Lage (2019), S. 118 f.

¹⁴ Bourgeois u.a. (2019).

¹⁵ Grundlegend namentlich zu den sozialstaatlichen Anforderungen Lehner, *Einkommensteuerrecht und Sozialhilferecht*, 1993; zu den grundrechtlichen, insbesondere gleichheitsrechtlichen Anforderungen s. Tipke, *Steuerrechtsordnung I*, 2. Aufl. 2000, S. 471 ff. Allgemein ist die Frage nach den Implikationen für den Steuertarifverlauf noch vergleichsweise wenig untersucht; s. dazu etwa Liesenfeld (2005).

¹⁶ Ismer u.a. (2010), S. 31 unter Berufung auf Tait (1988), S. 214 f.

¹⁷ Goulder (1995) and Bovenberg (1999).

¹⁸ Klenert u.a. (Fn. 12).

¹⁹ Vgl. Reuster u.a. (2017) S. 18; Fried u.a. (2018).

Emissionshandel vorzugswürdig ist,²⁰ (ii) eine regressive Wirkung von CO₂-Abgaben unerwünscht ist und (iii) daher zur Abmilderung der regressiven Wirkung ein Teil der Einnahmen durch einen Pro-Kopf-Bonus an die Bürger*innen zurückgegeben werden soll. Als Teil wissenschaftlich fundierter Rechtspolitik²¹ entwickelt er einen praktikablen Vorschlag für einen in das deutsche Krankenversicherungssystem integrierten Bonus.²² Dazu werden zunächst die Ziele definiert, die ein solcher Pro-Kopf-Bonus verfolgen soll: Er soll die regressive Wirkung der CO₂-Abgabe beseitigen, ohne die beabsichtigte Lenkungswirkung der CO₂-Abgabe zu beeinträchtigen. Zugleich sollen die Verwaltungskosten und die Befolgungskosten der Steuer und des Kompensationsmechanismus möglichst gering sein. Schließlich soll der Mechanismus von möglichst vielen Berechtigten auch tatsächlich in Anspruch genommen werden (II.). Danach stellt er den Vorschlag in seinen institutionellen Details vor: Die Auszahlung des Pro-Kopf-Bonus sollte in technischer Hinsicht so weit wie möglich über die Krankenversicherungen abgewickelt werden; gesonderte Mechanismen müssten für Empfänger von Transferzahlungen und für Empfänger von Heilfürsorge vorgesehen werden (III.). Abschließend werden die Voraussetzungen dafür aufgezeigt, dass ein solcher Vorschlag mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben im Einklang steht. Die Einbeziehung in die bestehende Energiesteuer ist zulässig, während eine Sonderabgabe gerade wegen der Erstattungskomponente problematisch würde. In rechtstechnischer Hinsicht ist das Trägerverfahren durch Inanspruchnahme der Krankenversicherung ebenso zulässig wie die Typisierung durch Ausschluss von pflichtwidrig nicht Versicherten (IV.). Eine kurze Zusammenfassung und ein Ausblick zu Fragen horizontaler Gerechtigkeit beschließt den Beitrag (V.).

²⁰ Zu diesen Vorteilen Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Lage (2019), S. 6, wo allerdings auch auf Nachteile hingewiesen wird, dass ein Emissionshandel die Erreichung des Mengenziels direkt sicherstellen kann. Auch soll eine Überführung des deutschen Emissionshandels in ein das EU-Emissionshandelssystem leichter möglich sein (zw.). Die Herausforderungen der Einführung eines deutschen Emissionshandels betont auch Mathes (2019).

²¹ Dazu Ismer (2014), S. 4 f.

²² Erwogen bereits bei Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Lage (2019), S. 118 und Gechert u.a. (2019), S. 56.

II. Ziele

Der nachfolgende Abschnitt legt dar, welche ein Primärziel der im vorliegenden Beitrag untersuchten Pro-Kopf-Kompensation ist die Abmilderung der regressiven Wirkung der CO₂-Abgabe. Daneben darf der Kompensationsmechanismus nach Möglichkeit die beabsichtigte Lenkungswirkung nicht beeinträchtigen. Zudem sollten die Verwaltungs- und Befolgungskosten minimiert und eine Stigmatisierung der Leistungsempfänger vermieden werden.

1. Primärziel: Reduktion der regressiven Wirkung von CO₂-Abgaben

Das Primärziel liegt in der Vermeidung der regressiven Wirkung von CO₂-Abgaben. Die regressiv Wirkung ist mit Blick auf die vertikale Abgabengerechtigkeit problematisch. Zudem droht sie die Akzeptanz der CO₂-Bepreisung zu beeinträchtigen. So heißt es im Bericht des Sachverständigenrats zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Lage: „Um in der Bevölkerung die Akzeptanz für die CO₂-Bepreisung zu erhöhen, sollten die daraus erwachsenden Einnahmen zurückverteilt und dies sozial ausgewogen gestaltet werden.“²³

Die regressiv Wirkung von Umweltabgaben im Allgemeinen und Abgaben auf CO₂ im Besonderen Untersuchungen zur regressiv Wirkung ist in einer Vielzahl von Abgaben nachgewiesen worden:²⁴ So untersuchen *Williams* und andere²⁵ die Folgen der möglichen Einführung einer CO₂-Steuer für die USA. Sie zeigen, dass mit Blick auf die direkten Energieträger die einkommensschwächsten 20 Prozent (das untere Quintil der Einkommensverteilung) bezogen auf ihr Einkommen fünfmal so hoch belastet würden wie die einkommensstärksten 20 Prozent (das obere Quintil der Einkommensverteilung). Allerdings reduziert sich das Ausmaß der Regressivität, wenn als Bezugsgröße nicht das Einkommen, sondern der Konsum genommen wird.²⁶ Dies beruht darauf, dass der gegenwärtige Konsum stärker am Lebenseinkommen orientiert ist. Die regressiv Wirkung schwächt sich weiter ab, wenn nicht nur die Wirkungen auf die Energieträger, sondern auf alle Güterpreise berücksichtigt werden.²⁷ Für Deutschland finden Bach u.a. auf Grundlage des sozioökonomischen Panels (SOEP) ebenfalls eine – auf das Einkommen bezogen – deutliche regressiv Wirkung von Steuern, die die Preise von Strom, Heiz- oder Kraftstoffen erhöhen,²⁸ da ärmere Haushalte einen größeren Teil ihres Einkommens dafür aufwenden.

In der wissenschaftlichen Literatur wird zudem darauf hingewiesen, dass die Verwendung des Aufkommens einen großen Einfluss auf die Verteilungswirkungen einer CO₂-Abgabe haben kann. *Williams* und andere²⁹ kommen zum Ergebnis, dass etwa die Verwendung des Aufkommens zur Senkung von Steuern auf Kapitaleinkommen das oberste Einkommensquintil besser stellt, während sich alle anderen Quintile schlechter stellen. Die Verwendung des Aufkommens für Pro-Kopf-Transferzahlungen hingegen würde die unteren drei Quintile besser und die oberen beiden Quintile schlechter stellen, wäre also deutlich progressiv. Für Deutschland finden Bach u.a., dass eine aufkommensneutrale Rückverteilung des Aufkommens der CO₂-Bepreisung durch einen Klimabonus

²³ Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Lage (2019), S. 7. Näher zur Diskussion der Ausgleichsmechanismen a.a.O., S. 109 ff.

²⁴ Hassett u.a. (2009); Mathur und Morris (2014); Flues und Thomas (2015); Pizer und Sexton (2019).

²⁵ Williams u.a. (2015),.

²⁶ Cronin u.a. (2019) finden sogar eine progressive Wirkung einer CO₂-Steuer.

²⁷ Hassett u.a. (2009).

²⁸ Bach u.a. (2018); Bach u.a. (2019), S. 9 ff.

²⁹ Williams u.a. (2015).

sowie die Strompreissenkung progressiv wirken würde, indem Haushalte mit geringem Einkommen zumeist leicht entlastet, Haushalte mit höherem Einkommen zumeist leicht belastet würden.³⁰

Die Erstattung von CO₂-Abgaben mildert daher nicht nur die regressive Wirkung solcher Abgaben, sondern kann insbesondere dazu beitragen, die Akzeptanz einer CO₂-Bepreisung innerhalb der Bevölkerung zu erhöhen.³¹ Zudem kann sie ein Instrument sein, um den Übergangspfad für die ärmeren Haushalte abzufedern.³² Daher spricht sich auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Lage für eine sozial ausgewogene Rückverteilung des Aufkommens aus.³³

2. Keine Aushöhlung der Lenkungswirkung

Neben dem Primärziel der Maßnahme – der Abmilderung der regressiven Verteilungswirkungen – ist als Sekundärziel zu beachten, dass die Maßnahme nach Möglichkeit die angestrebte Lenkungswirkung der CO₂-Abgabe nicht beeinträchtigen darf. Die Entlastung sollte so ausgestaltet werden, dass sie den Lenkungszweck der CO₂-Abgabe so wenig wie möglich tangiert. Deshalb sollte sie allgemein gewährt werden, nicht aber spezifisch die Energiekosten reduzieren. Dies wäre der Fall, wenn die Höhe der Erstattung positiv mit der Höhe der CO₂-Emissionen bzw. des Verbrauchs CO₂-intensiver Kraft- und Heizstoffe und Materialien zusammenhinge. Der Vorschlag einer Senkung der EEG-Umlage oder der Stromsteuer ist daher abzulehnen. Aus demselben Grund erscheint es deutlich schwieriger, horizontale Gerechtigkeit zu verwirklichen und Unterschiede innerhalb der einzelnen Einkommensgruppen auszugleichen, die zu unterschiedlichen Verbrauchsgewohnheiten führen.³⁴

3. Minimale Verwaltungs- und Befolgungskosten

Ferner sollten die Verwaltungskosten des Staates und die Befolgungskosten der Abgabepflichtigen sowie die Kosten der Erstattungsberechtigten möglichst gering sein. Gerade im hier interessierenden Kontext ist zu beachten, dass eine individuelle Identifikation der Bedürftigen extrem aufwändig wäre. Soweit wie möglich und datenschutzrechtlich zulässig, sollte daher auf die Erhebung weiterer Daten verzichtet werden. Die bloße Steueridentifikationsnummer, die nicht mit einer Adresse und vor allem aktueller Bankverbindung verknüpft ist, würde für eine Auszahlung allerdings nicht ausreichen. Auch eine Einführung von einkommens- oder vermögensabhängigen Leistungen ist in der Verwaltung deutlich aufwendiger als eine allen Bürger*innen zustehenden Leistungen.

4. Keine Stigmatisierung

Im Zusammenhang mit sozial motivierten staatlichen Leistungen ist schließlich immer darauf zu achten, dass sie von der berechtigten Zielgruppe möglichst weitgehend in Anspruch genommen wird. Dabei ist insbesondere zu beachten, dass einkommens- und vermögensabhängige Leistungen die Gefahr der Stigmatisierung und damit der fehlenden Inanspruchnahme in sich bergen.³⁵ Dieses Ziel legt es nahe, die Vorteile möglichst automatisch zu gewähren.

³⁰ Bach u.a. (Fn. 8), S. 17.

³¹ Vgl. Reuster u.a. (2017), S. 18.

³² Fried u.a. (2018).

³³ Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Lage (2019), S. 7. Näher zur Diskussion der Ausgleichsmechanismen a.a.O., S. 109 ff.

³⁴ Dazu näher Pizer und Sexton (2019), 118. Danach führen Zahlungen, deren Höhe sich direkt nach dem Energieverbrauch bemisst, zu Effizienzverlusten. Dies ist bei Zahlungen mit einem nur indirekten Zusammenhang zwar weniger der Fall; es verbleiben aber erhebliche Schwierigkeiten. Zur (empirischen) Bedeutung von Fragen horizontaler Gerechtigkeit aber Thomas Douenne (2018).

³⁵ Vgl. Eurofound (2015) sowie jüngst Jana u.a. (2018).

III. Beschreibung des Vorschlags

Durch einen Klimabonus würden die durch die CO₂-Steuer erzielten Einnahmen rückverteilt. Die Rückverteilung würde dabei pro Kopf erfolgen. Begünstigt wären alle in Deutschland gemeldeten aufenthaltsberechtigten Personen unabhängig von Alter, Einkommen und Konsum. Die Höhe des gewährten Bonus wäre somit für jeden Begünstigten gleich. Ein solcher Pro-Kopf-Bonus würde die Regressivität abmildern und die Lenkungswirkung der CO₂-Abgabe erhalten. Zugleich wäre er mit Blick auf den Verwaltungsaufwand günstiger als einkommensabhängige Instrumente (1). Eine verwaltungstechnische Integration der Auszahlung des Bonus in das bestehende System der Krankenversicherungen würde zudem eine universelle Erfassung und Kosteneffizienz durch Nutzung bestehender Zahlungsbeziehungen erlauben (2.).

1. Instrument: Pro-Kopf-Bonus für alle mindert Regressivität und erhält Lenkungswirkung bei geringem Verwaltungsaufwand

Wenn die Rückverteilung der durch die CO₂-Steuer erzielten Einnahmen pro Kopf an alle in Deutschland gemeldeten aufenthaltsberechtigten Personen unabhängig von Alter, Einkommen und Konsum erfolgen würde, würden die Parameter des Zielsystems erreicht: Abschwächung der Regressivität einer CO₂-Abgabe und Erhalt der Lenkungswirkung bei geringem Verwaltungs- und Befolgungsaufwand und Ausschluss einer Stigmatisierung:

- Eine Abschwächung der Regressivität ergibt sich daraus, dass untere Einkommensschichten einen geminderten (klimaschädlichen) Konsum und somit einen geringeren CO₂-Abdruck aufweisen als obere Einkommensschichten. Zwar würde eine CO₂-Abgabe zunächst zu einer höheren relativen Belastung niedriger Einkommensschichten führen. Diese Belastung wäre absolut jedoch geringer als bei den oberen Einkommen und würde (vollständig) durch den CO₂-Bonus aufgefangen. Die Höhe der Ent- und Belastung ist abhängig vom Einkommen, der Haushaltsgröße sowie der Höhe des gewährten Bonus. Studien kommen geschlossen zu dem Ergebnis, dass ärmere Haushalte spürbar entlastet werden. Die zusätzliche Belastung wird dabei sogar überkompensiert. Mittlere Einkommensschichten werden überwiegend nicht bzw. nicht signifikant belastet. Lediglich höhere Einkommensklassen spüren eine moderate Belastung durch eine CO₂-Steuer bei gleichzeitiger Gewährung eines Bonus.
- Auch führen ein Pro-Kopf-Bonus und eine etwaige Nettoentlastung nicht zu einer Abschwächung der durch eine CO₂-Steuer induzierten Lenkungswirkung. Zwar kann davon ausgegangen werden, dass ein erhöhtes Einkommen (Umweltbonus) mit einem erhöhten Konsum, auch von Energieprodukten, einhergeht. Dieser Anstieg ist jedoch nicht proportional zur Einkommenserhöhung. Vielmehr wird ein Teil des zusätzlichen Einkommens für den Konsum anderer Güter verwendet. Gleichzeitig führt die Erhöhung des Kraft- und Heizstoffpreises zu einer Reduzierung des Konsums dieser Produkte über den Grundkonsum hinaus, so dass insgesamt die Lenkungswirkung einer CO₂-Abgabe erhalten bleibt.
- Weiter senkt ein einkommensunabhängiger Pro-Kopf-Bonus den Verwaltungsaufwand, der im Rahmen einer Bedürftigkeitsprüfung anfallen würden. Letztere würde einen zusätzlichen Verwaltungsapparat erfordern, der einzelfallbezogen die Berechtigung prüfen müsste. Eine solche Bedürftigkeitsprüfung entfällt unter einem Pro-Kopf-Bonus. Umgekehrt stünden die Vorteile aus einer zielgenaueren Verwendung der Mittel für einkommensschwächere Haushalte in keinem Verhältnis zur Höhe der durch eine Bedürfnisprüfung verursachten Kosten.
- Schließlich würde ein Pro-Kopf-Bonus kein Stigma bedeuten und damit von nahezu allen in Anspruch genommen werden.

2. Verwaltungstechnische Integration der Auszahlung in das deutsche Krankenversicherungssystem

Der Pro-Kopf-Bonus sollte in einen bereits vorhandenen Verwaltungsapparat integriert werden. Dieser sollte eine breite Abdeckung der Berechtigten aufweisen; also eine umfassende Identifikation der Berechtigten ermöglichen und eine weitgehend automatische Erstattung des Bonus mit sich bringen. Beide Vorgaben werden – entgegen bisweilen in der Literatur geäußerten Zweifeln³⁶ – durch veraltungstechnische Integration der Auszahlung in das deutsche Krankenversicherungssystem erfüllt werden.

a) Universelle Erfassung

In Deutschland besteht eine allgemeine Krankenversicherungspflicht (§ 193 III S. 1 VVG). Demnach ist jede Person mit Wohnsitz in Deutschland verpflichtet, eine Krankenversicherung für sich selbst und die ihr gesetzlich vertretenen Personen abzuschließen. Von dieser Pflicht ist wiederum befreit, wer nach dem SGB V gesetzlich krankenversicherungspflichtig ist oder sich in der gesetzlichen Krankenversicherung freiwillig versichert. Aus dieser Regelung ergibt sich das Nebeneinander von gesetzlicher und privater Krankenversicherung.

Die gesetzliche Krankenversicherung findet auf einen breiten Berechtigungskreis Anwendung. Die gesetzliche Versicherungspflicht erstreckt sich unter anderem auf Arbeiter und Angestellte, Landwirte, Künstler und Publizisten (Künstlersozialversicherung), Studenten und Personen mit Anspruch auf Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung (§ 5 SGB V). Ebenso in der gesetzlichen Krankenversicherung versichert sind z.B. Arbeitslosengeld I- und Arbeitslosengeld II-Empfänger³⁷. Über die Familienversicherung sind des Weiteren auch die Kinder der in der gesetzlichen Krankenversicherung Versicherten versichert (§ 10 SGB V). Von der gesetzlichen Versicherungspflicht sind Angestellte befreit, die die Jahresentgeltgrenze in Höhe von derzeit EUR 59.400 überschreiten. Diese können sich jedoch in der gesetzlichen Krankenversicherung freiwillig versichern. Betrachtet man den Jahresdurchschnitt, so waren im Jahr 2018 72,8 Millionen Menschen in der gesetzlichen Krankenversicherung versichert. Dies entspricht einen Anteil von ca. 90 Prozent der in Deutschland gemeldeten Personen.

Versicherungsfrei in der gesetzlichen Krankenversicherung sind unter anderem Arbeiter und Angestellte, deren regelmäßiges Jahresarbeitsentgelt die Jahresarbeitsentgeltgrenze übersteigt, sowie Beamte, Richter und Pensionäre, wenn sie Anspruch auf Beihilfe nach beamtenrechtlichen Vorschriften haben. Für diesen Personenkreis besteht eine Versicherungspflicht über § 193 III VVG in der privaten Krankenversicherung. Für Beihilfeberechtigte ist die Versicherungspflicht auf den nicht von der Beihilfe gedeckten Teil beschränkt. Auch keine Versicherungspflicht in der gesetzlichen Krankenversicherung besteht für hauptberuflich selbständig Erwerbstätige (§5 Abs. 5 SGB V). Diese müssen sich ebenfalls nach § 193 III VVG privat versichern. Im Jahre 2018 waren insgesamt 8,74 Millionen Menschen in der privaten Krankenversicherung versichert.

Es gibt daneben einen vergleichsweise kleinen Kreis von Personen, die entgegen der gesetzlichen Verpflichtung überhaupt nicht über eine Krankenversicherung verfügen. Das Statistische Bundesamt gibt die Zahl für das Jahr 2015 als letzter verfügbarer Zahl mit knapp 80.000 an, also weniger 0,1

³⁶ Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Lage (2019), S. 118 und Gechert u.a. (2019), S. 56.

³⁷ Sofern sie nicht vor dem Bezug von Arbeitslosengeld zuletzt privat krankenversichert waren; dann dauert die Versicherung in der privaten Krankenversicherung fort.

Prozent der Einwohner*innen Deutschlands, wobei die Zahl über die Jahre deutlich rückläufig ist.³⁸ Darüber hinaus könnte es eine Dunkelziffer geben, die aber naturgemäß schwer zu quantifizieren ist.

b) Kosteneffizienz durch Nutzung bestehender Zahlungsbeziehungen

Die verwaltungstechnische Integration der Auszahlung des Bonus in das deutsche Krankenversicherungssystem – die keine Rückzahlung von Beiträgen ist – verspricht zugleich eine kosteneffiziente Umsetzung eines Bonusmechanismus. Dabei sollte soweit wie möglich im Rahmen bereits bestehender Zahlungsbeziehungen operiert werden, um eine zusätzliche Erfassung von Daten wie Bankverbindungen zu vermeiden.³⁹

Im Rahmen der gesetzlichen Krankenversicherung wird der Krankenversicherungsbeitrag hälftig von Arbeitnehmer und Arbeitgeber bezahlt (§ 249 SGB V). Der Beitrag bemisst sich nach dem beitragspflichtigen Einkommen (§ 241 SGB V). Der Pro-Kopf-Bonus könnte in der Gestalt eingeführt werden, dass sich die Zahllast des Arbeitnehmers für den Krankenversicherungsbeitrag um den zu gewährenden Bonus reduziert. Für jedes in der Familienversicherung versicherte Kind vermindert sich der Beitrag um den Pro-Kopf-Bonus. Die dadurch entstehenden Mindereinnahmen werden von staatlicher Seite kompensiert. In den eher seltenen Fällen, dass der Pro-Kopf-Bonus den Arbeitnehmerbeitrag übersteigt, ist eine Erstattung vorzusehen, und zwar der Einfachheit halber entlang bestehender Zahlungsbeziehungen (im Regelfall Krankenversicherung-Arbeitgeber und Arbeitgeber-Berechtigter).

Die private Krankenversicherung kommt qua privatrechtlichem Vertrag zustande. Anders als bei der gesetzlichen Krankenversicherung bestimmt sich der Beitrag zur Krankenversicherung nicht nach dem Einkommen, sondern nach einer Risikobewertung und den gemittelten Krankheitskosten über die Versicherungslaufzeit. Auch hier müsste sich der vom Versicherten zu zahlende Beitrag um den vom Staat an die Krankenversicherung zu entrichtenden Pro-Kopf-Bonus reduzieren. Der Zuschuss des Arbeitgebers zur privaten Krankenversicherung wäre hingegen unverändert zu belassen.

Wengleich eine verwaltungstechnische Integration der Auszahlung des Pro-Kopf-Bonus in die Krankenversicherung einen weiten Teil der Berechtigten abdeckt, so bleibt ein Residuum, das trotz Versicherungspflicht in der gesetzlichen Krankenversicherung von einem in die Krankenversicherung integrierten Pro-Kopf-Bonus zunächst nicht profitieren würde. Zu denken ist hier z.B. an Arbeitslosengeld-I- und Arbeitslosengeld-II-Empfänger, Rehabilitanden, Auszubildende mit einer Ausbildungsvergütung unter EUR 325, Menschen mit Behinderung und einem Einkommen unter der Mindestgrenze von EUR 623/EUR 574 sowie Krankengeldempfänger. Zwar ist auch dieser Personenkreis in der gesetzlichen Krankenversicherung versichert, die Beiträge werden jedoch grundsätzlich vollständig von den Leistungsträgern getragen. Eine Teilhabe am Bonus könnte durch zwei Mechanismen erreicht werden. Zum einen könnte eine direkte Auszahlung des Bonus durch die Krankenversicherung angeordnet werden. Hierbei müssten die bei der Krankenversicherung hinterlegten Daten um die Bankverbindung der Berechtigten erweitert werden. Dies hätte den Vorteil, dass die Gewährung des Bonus einheitlich bei den Krankenversicherungen liegt. Zum anderen könnten auch die jeweiligen Träger der Krankenversicherung zu einer Auszahlung des Bonus verpflichtet werden. Dann müssten z.B. die Job-Center zusätzlich zu der Grundsicherung (Arbeitslosengeld-II) den Berechtigten den Bonus leisten. Letzteres erscheint vorteilhaft, da insoweit bereits Zahlungsbeziehungen bestehen. Wenn diese Personen am Bonus profitieren sollen, wäre dann allerdings zu klären, ob dieser auf die Grundsicherungsleistungen angerechnet werden soll.

³⁸ Statistisches Bundesamt (2016).

³⁹ Darin liegt der Nachteil des Vorschlags von Gechert u.a. (2019), Fn. 8, S. 56.

Lösbar erscheint ferner die Problematik der Personen mit Beitragsrückständen und pflichtwidrig nicht versicherten Personen. In der gesetzlichen Versicherung treten Personen mit Beitragsrückständen empirisch gesehen im Wesentlichen bei freiwillig Versicherten und nach § 5 Abs. 1 Nr. 13 SGB V pflichtversicherten Personen auf.⁴⁰ In der privaten Krankenversicherung gibt es insbesondere Versicherte im Notfalltarif nach § 153 VAG, § 193 Abs. 7 VVG. In beiden Konstellationen könnte vorgesehen werden, dass die laufenden Beiträge durch den Pro-Kopf-Bonus zu ermäßigen sind und eine Aufrechnung mit Beitragsrückständen nicht zulässig ist. Bei nicht versicherten Personen könnte hingegen eine (nachträgliche) Verrechnung mit den Beitragsschulden, soweit diese nachgezahlt werden müssen, in Betracht gezogen werden.

Nicht von der allgemeinen Versicherungspflicht umfasst sind zudem Personen, die Anspruch auf Heilfürsorge haben (z.B. Soldaten auf Zeit, Berufssoldaten). Dabei handelt es sich um Personen, die berufsbedingt einer besonderen gesundheitlichen Gefährdung ausgesetzt sind. Die Krankenkosten dieser Berufsgruppe werden vollständig vom Dienstherrn getragen. Eine Auszahlung des Pro-Kopf-Bonus kann hier (wie das Kindergeld) zusammen mit dem Arbeitsentgelt ausgezahlt werden, wobei in § 3 EStG eine klarstellende Steuerbefreiung für diesen Betrag vorgesehen werden sollte.

c) Vermeidung von Mehrfachbegünstigungen

Schließlich gilt es, eine mehrfache Berücksichtigung derselben Person beim Pro-Kopf-Bonus zu vermeiden. Dazu sollte zunächst der Tatsache, dass sich der krankenversicherungsrechtliche Status einer Person innerhalb eines Jahres ändern kann – etwa durch einen Wechsel der gesetzlichen Krankenversicherung oder durch einen Wechsel von der gesetzlichen zur privaten Krankenversicherung – durch eine zeitpunktbezogene Zuordnungsregel Rechnung getragen werden. Maßgeblich sollte danach z.B. die am 1. Januar eines Jahres bestehende Krankenversicherung sein.

Jenseits dessen könnten Versicherte prinzipiell entweder über ihre Steueridentifikationsnummer oder, soweit gesetzlich versichert über ihre Krankenversicherungsnummer eineindeutig identifiziert werden. Sämtliche Krankenversicherungen müssen gemäß § 10 Abs. 2a EStG bei Vorliegen einer Einwilligung des Steuerpflichtigen die Höhe der geleisteten Beiträge an die Finanzbehörden melden, so dass bei ihnen, allerdings nicht den im Rahmen der Familienversicherung Mitversicherten, eine Verknüpfung von Finanzdaten und Steueridentifikationsnummer gegeben ist. Für die in der gesetzlichen Krankenversicherung gibt es nach § 290 SGB V eine Krankenversicherungsnummer, deren erste 10 Stellen über das Leben invariant sind und damit eindeutig identifizieren. Datenschutzbelange sollten dem nicht entgegenstehen, wenn und weil eine gesetzliche Grundlage dafür geschaffen wird.⁴¹

Allerdings stellt sich die Frage, ob solch eine eineindeutige Identifikation für die Umsetzung des Pro-Kopf-Bonus notwendig ist oder ob nicht an Krankenversicherungen angeknüpft werden kann, die ein durch das Zwölfte Buch Sozialgesetzbuch bestimmtes sozialhilfegleiches Versorgungsniveau gewähren. Zwar ist es theoretisch möglich, dass dieses Risiko über verschiedene Versicherungen mehrfach abgedeckt ist – so kann ein gesetzlich Versicherter zugleich eine private Vollkrankenversicherung unterhalten, allerdings immer nur eine Versicherung für eine Behandlungsleistung in Anspruch nehmen. Auch eine doppelte oder mehrfache private Vollkrankenversicherung ist theoretisch möglich, aber wegen des Bereicherungsverbots in § 200 VVG⁴²

⁴⁰ Schumann (2018).

⁴¹ Zur Verfassungsmäßigkeit der Steueridentifikationsnummer s. BFH, Urteil vom 18.01.2012 – II R 49/10. Der dort geforderte Grundsatz der Zweckbindung und die Erforderlichkeit bei jeder Verwendung der Steuer-ID wären gewahrt. Auch Probleme mit Blick auf die Verhältnismäßigkeit bestünden bei der Verwendung der Steueridentifikationsnummer zur Abwicklung des Pro-Kopf-Bonus wegen der für alle gleichen Zahlung nicht.

⁴² Die Vorschrift lautet: „Hat die versicherte Person wegen desselben Versicherungsfalles einen Anspruch gegen mehrere Erstattungsverpflichtete, darf die Gesamterstattung die Gesamtaufwendungen nicht übersteigen.“

nicht sinnvoll. Derartige Fälle dürften daher in der Praxis äußerst selten sein. Im Übrigen sind die Prämienzahlungen bei privaten Krankenversicherungen so hoch, dass der vergleichsweise geringe Pro-Kopf Bonus diese Situation nicht ändern wird. In der gesetzlichen Krankenkasse ergeben sich im allgemeinen keine Mehrkosten durch weitere Mitversicherte (Kinder etc.). Daher könnten theoretisch beide Elternteile ein Kind versichern lassen. Hier müssen sich Krankenkassen jedoch bereits heute vor Missbrauchsfällen durch doppelte Anmeldung von Mitversicherten schützen (Krankenkassenkarte weitergeben etc.). Mit den entsprechenden Mechanismen sollte also auch vermieden werden können, dass Mitversicherte doppelt versichert sind und dadurch doppelt vom Pro-Kopf-Bonus profitieren. Deswegen sollte geprüft werden, ob auf eine eindeutige Identifikation der Versicherten bei der Auszahlung der Prämie verzichtet werden kann und so Verwaltungsaufwand vermieden werden kann.

d) Überschaubare Folgewirkungen für das Einkommensteuerrecht

Auch für das Einkommensteuerrecht sind die Folgewirkungen überschaubar. Krankenversicherungsbeiträge können im Rahmen des § 10 Abs. 1 Nr. 3 EStG als Sonderausgaben abgezogen werden. Sie mindern das zu versteuernde Einkommen und somit auch die Steuerlast. Eine Reduktion der als Sonderausgaben abzugsfähigen Krankenversicherungsbeiträge hätte daher eine Erhöhung der Steuerlast zur Folge. Dieser Effekt ist unerwünscht. Mittels (klarstellender) Ergänzung der Sonderausgabenregelung sollte verhindert werden, dass der Pro-Kopf-Bonus die als Sonderausgaben abzugsfähigen Krankenversicherungsbeiträge mindert.⁴³

⁴³ Technisch handelt es sich um einen abgekürzten Zahlungsweg, der die abzugsfähigen Sonderausgaben nicht mindert (vgl. BFH GrS 2/97 v. 23.08.1999, BStBl II 1999, 782, 785; Blümich/Hutter, 147. EL Mai 2019, EStG § 10 Rn. 47). Dies sollte in der Begründung des Gesetzentwurfs oder im Gesetz klargestellt werden.

IV. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit

Die Frage der Zulässigkeit einer Rückerstattung von CO₂-Abgaben lässt sich nicht einheitlich beantworten, sondern hängt von der gewählten Rechtsform der CO₂-Bepreisung ab. In Betracht kommen vor allem ihre Erhebung im Wege einer Verbrauchsteuer, einer Sonderabgabe oder einer sog. Ressourcennutzungsgebühr (als weiterer Unterfall nichtsteuerlicher Abgaben). Verfassungsrechtliche Determinanten sind die Gesetzgebungskompetenz bzw. Erhebungskompetenz und die Ertragskompetenz sowie die hierin eingebettete Frage der Zulässigkeit oder sogar Erforderlichkeit einer Zweckbindung des Abgabeaufkommens. Angesichts der steuerbasierten Finanzverfassung und der Subsidiarität der Sonderabgaben, die kein unbegrenztes Wahlrecht zwischen Steuern und Sonderabgaben zulassen, ist eine CO₂-Steuer vorrangig ins Auge zu fassen. Die nachstehende Analyse ergibt denn auch, dass eine CO₂-Komponente in der Energiesteuer mit teilweiser Verwendung für den Pro-Kopf-Bonus zulässig wäre (1.). Eine Sonderabgabe in Form einer Verursacherabgabe wäre hingegen gerade mit Blick auf Pro-Kopf-Bonus problematisch (2.). In rechtstechnischer Hinsicht ist das Trägerverfahren durch Inanspruchnahme der Krankenversicherung ebenso zulässig (3.) wie die Typisierung durch Ausschluss der Versicherungspflichtigen, die pflichtwidrig über keine Krankenversicherung verfügen und auch nicht anderweitig erfasst werden (4.).

1. CO₂-Komponente in Energiesteuer mit teilweiser Verwendung für Pro-Kopf-Bonus zulässig

In einem ersten Schritt sind die Kompetenzgrundlagen der Einführung einer CO₂-Bepreisung durch den Bundesgesetzgeber zu klären. Dass dem Bundesgesetzgeber nach allgemeiner Auffassung kein Steuererfindungsrecht zukommt, bedeutet nicht, dass es diesem verwehrt wäre, neue Steuern einzuführen. Diese müssen sich aber in die bestehende Systematik und Typologie der Steuerarten einfügen, die im Kern verfassungsrechtlich verbindlich ist.⁴⁴

Eine CO₂-Steuer könnte eine Verbrauchsteuer bilden. Allerdings setzt dies voraus, dass die Abgabe dem Typus der Verbrauchsteuer im tradierten deutschen Steuerrecht entspricht.⁴⁵ Zentral ist der Verbrauch eines Gutes des ständigen Bedarfs, der als Ausdruck wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit angesehen wird. Im Unterschied zu der auf reine Produktionsmittel beschränkten und nicht abwälzbaren Kernbrennstoffsteuer⁴⁶ scheidet die Einstufung einer CO₂-Steuer als Verbrauchsteuer nicht zwingend aus. Es besteht kein Anlass, sich entgegen der Judikatur vom tradierten Verbrauchsteuerbegriff zu lösen und pauschal auf den „Ressourcenverbrauch“ abzustellen.⁴⁷ Allerdings kommt es auf die konkrete steuerrechtliche Konstruktion an, namentlich auf die Bestimmung des Abgabegegenstandes und auf die Abgabebemessung. Bei einer Deklaration des Kohlendioxidausstoßes als Abgabegegenstand wäre eine Subsumtion unter einen selbst weit gefassten Verbrauchsteuerbegriff zweifelhaft. Hingegen bereitet die Ausgestaltung als Energiesteuer mit ausgeprägter CO₂-Komponente ihrer Deutung als Verbrauchsteuer keine Schwierigkeiten. Die Berücksichtigung der CO₂-Emissionen als Abgabebemessungsfaktor ist innerhalb einer erweiterten Energiesteuer ohne weiteres möglich. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Lenkungssteuern deckt solche lenkungszielbezogenen Modifikationen der Steuerbemessungsgrundlage ab.

Art. 105 GG macht die Steuergesetzgebungskompetenz des Bundes von der Ordnung der Ertragskompetenzen nach Art. 106 GG abhängig. Eine nach CO₂-Anfall differenzierende Energiesteuer

⁴⁴ BVerfG, NJW 2017, 2249 (LS 2).

⁴⁵ BVerfG, NJW 2017, 2249 (2251).

⁴⁶ BVerfG, NJW 2017, 2249 (2260).

⁴⁷ So jedoch Möckel, Urteilsanmerkung, NVwZ 2017, 1055 ff., 1056.

würde zu jenen Verbrauchsteuern zählen, deren Aufkommen nach Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG dem Bund zustünde, da keiner der Vorbehalte zugunsten von Abs. 2 und 3 eingreift. Damit stehen sowohl die Erhebungs- als auch die Ertragskompetenz des Bundes für eine als Verbrauchsteuer ausgestaltete CO₂-Steuer fest. Demgegenüber scheidet eine Konstruktion als Verkehrsteuer schon deshalb aus, weil deren Aufkommen nach Art. 106 Abs. 2 Nr. 3 GG den Ländern zustehen würde.

Demgegenüber wird die Praxisrelevanz der Frage, ob speziell die Steuergesetzgebungskompetenz des Bundes auch eine Regelung der Rückerstattung abdeckt, überschätzt.⁴⁸ Zum einen steht die Rückerstattung in einem kompetenzbegründenden Sachzusammenhang mit der Abgabenregelung.⁴⁹ Zum anderen würde für eine Rückerstattungsregelung, selbst wenn man die erforderliche enge Verzahnung verneinen würde, eine anderweitige Gesetzgebungskompetenz des Bundes bestehen.⁵⁰ Der allein problematische Fall einer Ingerenz in Länderkompetenzen liegt nicht vor. Eine kompetenzrechtliche Aufspaltung der Regelung in eine Vereinnahmungs- und Verwendungsseite der Abgabe würde dem Bundesgesetzgeber mithin nicht die Gesetzgebungskompetenz beschneiden.

Über den ihm zustehenden Steuerertrag könnte der Bund grundsätzlich frei verfügen. Innerhalb eines Steuergesetzes wäre eine entsprechende Zweckbindung (auch zugunsten sozialer Ausgleichszahlungen) zulässig. Auch wenn die gesetzgeberische Festlegung der Mittelverwendung nach dem haushaltsrechtlichen Gesamtdeckungs- bzw. Nonaffektationsprinzip nicht wünschenswert ist,⁵¹ geht man mit einer solchen „Zwecksteuer“ ausweislich der bisherigen Verfassungsjudikatur kein verfassungsrechtliches Risiko ein.⁵²

Allerdings bleibt die Zweckbindung der Abgabe ihrem Fiskalzweck untergeordnet. Eine Zweckbindung des Inhalts, dass das Abgabeaufkommen vollständig an die Abgabepflichtigen auszukehren ist, mag zwar sozialpolitisch wünschenswert erscheinen, würde aber den für den Steuerbegriff konstitutiven Einnahmeerzielungszweck in Frage stellen. Das BVerfG geht in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass der im Grundgesetz verwendete, aber nicht definierte Steuerbegriff an die Definition der AO anknüpft.⁵³ Steuern dienen der Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs des Gemeinwesens.⁵⁴ Eine keinerlei fiskalischen Zweck erfüllende Abgabe wäre keine Steuer. Dieses Ergebnis wird vermieden, wenn man die Abgabe nicht als eigenständige CO₂-Steuer konzipiert, sondern lediglich eine stärkere CO₂-Komponente in die bestehende Energiesteuer einbaut. In diesem Fall würde selbst eine volle oder sogar überschießende Rückerstattung des auf CO₂ entfallenden Abgabenanteils den Fiskalzweck der Energiesteuer nicht aufheben, da auf jeden Fall ein Steueraufkommen gewährleistet wäre. Zwar erfüllt auch die mit der Rückerstattung verbundene Umverteilung zwischen Viel- und Durchschnittsverbrauchern keinen Fiskalzweck, sie gehört aber zu den grundsätzlich anerkannten außerfiskalischen Zwecken einer Steuer.

2. Verursacherabgabe hingegen mit Blick auf Pro-Kopf-Bonus problematisch

Demgegenüber erscheint eine Ausgestaltung als CO₂-Sonderabgabe (oder Ressourcennutzungsgebühr) gerade mit Blick auf die Bonus-Regelung problematisch, da eine auch nur

⁴⁸ Vgl. Kahl und Kahles (2019).

⁴⁹ Vgl. BVerfGE 98, 265.

⁵⁰ Wie z. B. je nach Rückerstattungsmodus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7, Nr. 11 oder Nr. 12 GG oder auch Art. 106 Abs. 2 i. V. m. Art. 106 Abs. 3 GG.

⁵¹ Vgl. Art. 110 Abs. 1 GG.

⁵² Vgl. nur BVerfGE 93, 319 (348); BVerfG, NVwZ 1996, 469 (472) m. w. N.; vgl. auch Waldhoff (2002).

⁵³ BVerfGE 67, 256 (282); BVerfG, NVwZ 1996, 469 (471).

⁵⁴ BVerfGE 49, 343 (353); 110, 274 (294); 124, 235 (243); 124, 348 (364).

teilweise Begünstigung der Verursacher als unvereinbar mit der Einordnung als Verursacherabgabe erscheint:

Eine Sonderabgabe könnte zwar direkt als Emissionsabgabe ausgestaltet werden. Ihre Abstützung auf die Sachgesetzgebungskompetenz des Bundes wäre in Anbetracht ihrer Zielsetzung des Immissions- und Klimaschutzes unproblematisch.⁵⁵ Allerdings müsste sie den Standards der Verfassungsjudikatur entsprechend begründet werden. Die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben bedarf mit Blick auf die Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung⁵⁶ und der Wahrung der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen⁵⁷ einer über den Zweck der Einnahmeerzielung hinausgehenden besonderen sachlichen Rechtfertigung.⁵⁸ Dieses Erfordernis gilt für jede nichtsteuerliche Abgabe und namentlich für sämtliche von der Rechtsprechung herausgearbeiteten Varianten von Sonderabgaben.⁵⁹

Zum Nachweis, dass eine solche Abgabe die finanzverfassungsrechtliche Kompetenzordnung nicht unterläuft, wäre in diesem Fall eine gesetzliche Zweckbindung des Abgabeaufkommens – anders als bei einer Steuer – nicht nur erlaubt, sondern verfassungsrechtlich geboten. Die Kriterien der Sonderabgabenschiedsgerichtsbarkeit ziehen der Zweckbindung allerdings dahingehend Grenzen, dass das Aufkommen gruppennützig verwendet werden muss. Zwar bestehen in Anbetracht der Sachnähe der Abgabepflichtigen zum Abgabezweck (Internalisierung der CO₂-Kosten und Emissionsverminderung) und ihrer evidenten Finanzierungsverantwortung keine erhöhten Anforderungen an die Gruppennützigkeit, wie bei der Umlage gruppenbezogener Fördermaßnahmen.⁶⁰ Man mag sich aber fragen, ob bei einer Verursacherabgabe überhaupt Raum für eine Zuwendung an die Gruppenmitglieder ist. Ferner wird die Auffassung vertreten, dass bei Sachnähe und Finanzierungsverantwortung der belasteten Gruppe die Gruppennützigkeit der Abgabe schon durch eine zweckentsprechende Verwendung des Abgabeaufkommens gewährleistet ist, ohne dass es einen finanziellen Rückfluss an die Gruppe bedarf.⁶¹ Die Darlegung der Gruppennützigkeit einer mittelbaren Entlastung der Abgabepflichtigen erscheint daher weder ausgeschlossen noch problemlos. Dies soll hier nicht vertieft werden, da schon dieser vorläufige Befund verdeutlicht, dass die Rechtsfigur der Sonderabgabe keineswegs den Königsweg der CO₂-Abgabe eröffnet, sondern im Vergleich zur Verbrauchsteuervariante mit höheren Hürden verbunden ist. Es lohnt sich deshalb, die Abgabe so zu konstruieren, dass sie als Verbrauchsteuer akzeptiert werden kann. Ihre indirekte soziale Deckelung bildet hierbei die geringste Hürde, solange das Abgabenaufkommen durch die wie immer geartete soziale Kompensation nicht vollständig neutralisiert wird.

Vorstellbar ist auch eine Ausgestaltung der CO₂-Bepreisung als Ressourcennutzungsgebühr bzw. Vorteilsabschöpfungsabgabe. Inzwischen ist anerkannt, dass nicht nur Grundwasserentnahmen⁶², sondern auch Emissionen Anknüpfungspunkt für eine Vorteilsabschöpfung sein können.⁶³ Eine gruppennützige Verwendung des Abgabeaufkommens ist in dieser Konstellation nicht erforderlich⁶⁴, wenn nicht gar unzulässig. Daher sollte der Aspekt des Sondervorteils in der Gesetzesbegründung nicht

⁵⁵ Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG.

⁵⁶ Vgl. Art. 104a ff. GG.

⁵⁷ Art. 3 Abs. 1 GG.

⁵⁸ BVerfGE 124, 235 (241); 132, 334 (349); BVerfG, NVwZ 2017, 696 (697), st. Rspr.

⁵⁹ Vgl. BVerfGE 93, 319 (342 f.); 108, 1 (16 f.); 108, 186 (215 f.); 110, 370 (387 f.); 113, 128 (147).

⁶⁰ Vgl. BVerfG, NVwZ 2009, 641 (641); NVwZ 2009, 1030 (1031).

⁶¹ BVerfG, Beschl. v. 24.11.2015 -2 BvR 355/12 – juris Rn. 40.

⁶² BVerfGE 93, 319 (345 f.).

⁶³ BVerwG, Urt. v. 10.10.2012 – 7 C 9.10 – juris Rn. 21 ff.

⁶⁴ Kahl und Simmel (2017), S. 44.

akzentuiert werden, zumal sich gut vertreten lässt, dass der Entlastungsbetrag dem auf absehbare Zeit unvermeidlichen Mindestbedarf der Durchschnittsbürger an fossilen Rohstoffen Rechnung trägt.

3. Trägerverfahren durch Inanspruchnahme der Krankenversicherung zulässig

Unabhängig vom konkreten Abgabenmodell ist es jedenfalls möglich, sich für eine Entlastung außerhalb des Abgabenregimes über ein „Trägerverfahren“, wie insbesondere die gesetzliche Krankenversicherung, zu entscheiden. Angesichts der umfassenden Krankenversicherungspflicht nach § 5 SGB V würde auf diese Weise eine sehr breite Abdeckung erreicht. Dass der Gesetzgeber mit der Inanspruchnahme eines bestimmten Kompetenztitels nicht bereits auf ein bestimmtes Sachgesetz („Trägergesetz“) festgelegt ist, darf als geklärt gelten.⁶⁵ In diesem Fall wären entsprechende Regelungen in das SGB V und gegebenenfalls andere Gesetze (z. B. VVG) aufzunehmen und diese vorzugsweise in einem Artikelgesetz mit dem Abgabengesetz zu verbinden. Dieser Weg ist nicht vorbildlos. Schon das geltende Energiesteuergesetz verband die Einführung der Energiesteuer faktisch mit einer Senkung der Lohnnebenkosten. Aufgrund der Tatsache, dass die erforderlichen Daten den Krankenversicherungen ohnehin vorliegen und daher ihr administrativer Aufwand gering wäre, dürfte auch die Inpflichtnahme der an sich sachfernen Versicherungsträger, namentlich der nicht Indienstnahme der privaten Versicherungsunternehmen, nicht zu beanstanden sein.⁶⁶

4. Keine unzulässige Typisierung durch Ausschluss pflichtwidrig Unversicherter

Schließlich wirft die Krankenversicherungslösung die Frage auf, wie mit Personen umgegangen werden soll, die pflichtwidrig weder (gesetzlich oder privat) krankenversichert sind noch Heilfürsorge erhalten oder Sozialhilfe empfangen. Deren Ungleichbehandlung könnte über das Typisierungsrecht des Gesetzgebers gerechtfertigt werden. Der Gesetzgeber darf Ungleichbehandlungen in Kauf nehmen, solange davon nur eine verhältnismäßig kleine Zahl von Personen betroffen und der Verstoß gegen den Gleichheitssatz nicht sehr intensiv ist.⁶⁷ In Anbetracht der sehr geringen Zahl der nicht Versicherten und des letztlich geringen Betrags des Pro-Kopf-Bonus sowie der an sich bestehenden Versicherungspflicht sind die Anforderungen an die Typisierung gewahrt, zumal der Gesetzgeber hinsichtlich der Typisierung bei der Gewährung von Leistungen einen weiteren Spielraum genießt.⁶⁸ Das Typisierungsargument dürfte im Übrigen auch die mit der Pro-Kopf-Pauschale (sowohl bei der KV-Lösung als auch jeder anderen Pro-Kopf-Zahlung) verbundene Begünstigung von Mehrpersonenhaushalten gegenüber Einpersonenhaushalten rechtfertigen.

⁶⁵ Kahl und Kahles (2019), Fn. 47, S. 18 f.

⁶⁶ Vgl. BVerfGE 75, 108 (157 f.); 77, 308 (337); 81, 156 (197 f.); 85, 226 (236 f.); 95, 173 (187); 109, 64 (88 f.).

⁶⁷ BVerfGE 17, 1 (23 f.); BVerfG, NJW 2000, 3341 (342 f.); NVwZ 2012, 1407 (1410).

⁶⁸ Vgl. Nußberger, in: Michael Sachs (Hg.), Grundgesetz Kommentar, 8. Aufl. 2018, Art. 3 Rn. 104 ff.

V. Zusammenfassung und Ausblick

Der vorstehende Beitrag hat einen Vorschlag für einen Pro-Kopf-Bonus zur Abmilderung der regressiven Wirkung entwickelt, der in das deutsche Krankenversicherungssystem integriert ist. Dazu wurden zunächst die Ziele definiert, die ein solcher Bonus verfolgen soll: Er soll die regressive Wirkung der CO₂-Abgabe beseitigen, ohne die beabsichtigte Lenkungswirkung der CO₂-Abgabe zu beeinträchtigen. Zugleich sollen die Verwaltungskosten und die Befolgungskosten der Steuer und des Kompensationsmechanismus möglichst gering sein. Schließlich soll der Mechanismus von möglichst vielen Berechtigten auch tatsächlich in Anspruch genommen werden. Danach werden die institutionellen Details vorgestellt: Der Pro-Kopf-Bonus sollte so weit wie möglich durch Leistung von Zuschüssen über die Krankenversicherungen abgewickelt werden; gesonderte Mechanismen müssten für Empfänger von Transferzahlungen und für Empfänger von Heilfürsorge vorgesehen werden. Abschließend wurden die Voraussetzungen dafür aufgezeigt, dass ein solcher Vorschlag mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben im Einklang steht.

Bei der Umsetzung ist rechtstechnisch die Frage zu klären, ob die Regelungen in einem Artikelgesetz untergebracht werden, das die Regelungen jeweils im Sachzusammenhang verortet, also eine Änderung der Beitragsregelungen im SGB V und eine Vorschrift über den Zuschuss im VVG, oder ob zu einer besseren Sichtbarkeit die Regelungen im Energiesteuergesetz aufgenommen werden. Ferner sind idealerweise bereits jetzt Transitionspfade vorzusehen, wenn die Aufkommensverwendung über die Zeit geändert werden soll, etwa durch eine Abschmelzung der Zahlungen. Schließlich ist zu beachten, dass der Vorschlag auf die Verbesserung vertikaler Gerechtigkeit gerichtet ist. Hingegen bedarf es, wenn zusätzlich Aspekte horizontaler Gerechtigkeit, also unterschiedliche Belastungswirkungen der CO₂-Abgabe für Haushalte mit gleichen Einkommensverhältnissen Berücksichtigung finden sollen, weiterer Instrumente. Um die Lenkungswirkung nicht zu beeinträchtigen, müssten hier an genauere Bedingungen geknüpfte Förderprogramme für Investitionen in CO₂-Vermeidung vorgesehen werden.

Referenzen

Akerlof, George u.a. (2019) "Economists' Statement on Carbon Dividends." Wall Street Journal v. 17. ([online verfügbar](#)).

Stefan Bach u.a. (2018): Verteilungswirkungen der Energiepolitik – Personelle Einkommensverteilung ([online verfügbar](#)).

Bach, Stefan, Niklas Isaak, Claudia Kemfert, Uwe Kunert, Wolf-Peter Schill, Nicole Wägner, Aleksandar Zaklan (2019): Für eine sozialverträgliche CO₂-Bepreisung. DIW, Politikberatung kompakt 138, III, 34 S. ([online verfügbar](#)).

Bourgeois, Cyril, Louis-Gaëtan Giraudet, Philippe Quirion (2019): Social-environmental-economic trade-offs associated with carbon-tax revenue recycling. European Council for an energy efficient economy ([online verfügbar](#)).

Bovenberg, Lars(1999): "Green Tax Reforms and the Double Dividend: an Updated Reader's Guide" *International Tax and Public Finance* 6:3, 421-443.

Cronin, Julie Anne, Don Fullerton, Steven Sexton (2019): "Vertical and Horizontal Redistributions from a Carbon Tax and Rebate", *Journal of the Association of Environmental and Resource Economists*, 6, 169.

Douenne, Thomas (2018): The vertical and horizontal distributive effects of energy taxes: A case study of a French policy, FAERE Working Paper, 2018.10 ([online verfügbar](#)).

Eurofound (2015), Access to social benefits: Reducing non-take-up, Publications Office of the European Union, Luxembourg (online verfügbar)

Flues, Florens und Alastair Thomas (2015), "The distributional effects of energy taxes". Technical Report 23, OECD Taxation Working Papers.

Fried, Stephanie, Kevin Novan, William Peterman (2018): "The Distributional Effects of a Carbon Tax on Current and Future Generations", *Review of Economic Dynamics*, 30: 30-46.

Friedrichsen, Jana, Tobias König und Renke Schmacker (2018) "Social image concerns and welfare take-up", *Journal of Public Economics*,168: 174-192.

Gechert, Sebastian, Katja Rietzler, Sven Schreiber und Ulrike Stein (2019): Wirtschaftliche Instrumente für eine klima- und sozialverträgliche CO₂-Bepreisung. Los 2: Belastungsanalys, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung. ([online verfügbar](#))

Goulder, Lawrence H. (1995): "Environmental taxation and the double dividend: A reader's guide". *International Tax and Public Finance* 2:2, 157-183.

Hassett, Kevin A., Aparna Mathur, Gilbert E. Metcalf (2009) "The Incidence of a U.S. Carbon Tax: A Lifetime and Regional Analysis", *The Energy Journal* 30, 155-178.

Ismer, Roland, Ashok Kaul, Wolfram Reiss, Silke Rath (2010), Analyse und Bewertung der Strukturen von Regel- und ermäßigten Sätzen bei der Umsatzbesteuerung unter sozial-, wirtschafts-, steuer- und haushaltspolitischen Gesichtspunkten. Deutsches Steuerrecht, 39:0.

Ismer, Roland (2014): Klimaschutz als Rechtsproblem – Steuerung durch Preisinstrumente vor dem Hintergrund einer parallelen Evolution von Klimaschutzregimes verschiedener Staaten.

Kahl, Hartmut und Lea Simmel (2017): Europa- und verfassungsrechtliche Spielräume einer CO₂-Bepreisung in Deutschland. Würzburger Studien zum Umweltenergierecht Nr. 6 (online verfügbar).

Kahl, Hartmut und Markus Kahles (2019): Europa- und verfassungsrechtliche Spielräume für die Rückerstattung einer CO₂-Bepreisung. Würzburger Studien zum Umweltenergierecht Nr. 13 (online verfügbar).

Klenert, David, Linus Mattauch, Emmanuel Combet, Ottmar Edenhofer, Cameron Hepburn, Ryan Rafaty, Nicholas Stern (2018): Making Carbon Pricing Work, *Nature Climate Change* **8**, 669–677.

Liesenfeld, Andrea (2005): Das steuerfreie Existenzminimum und der progressive Tarif als Bausteine eines freiheitsrechtlichen Verständnisses des Leistungsfähigkeitsprinzips.

Mathes, Felix: Ein Emissionshandelssystem für die nicht vom EU ETS erfassten Bereiche – Praktische Umsetzungsthemen und zeitliche Erfordernisse, 2019 ([online verfügbar](#)).

Mathur, Aparna und Adele C. Morris (2014). "Distributional effects of a carbon tax in broader U.S. fiscal reform", *Energy Policy*, 66(C): 326-334.

Pizer, William A. und Steven Sexton (2019): "The Distributional Impacts of Energy Taxes", *Review of Environmental Economics and Policy* 13(1), 104-123.

Reuster, Lena, Matthias Runkel, Florian Zerzawy, Swantje Fiedler, Alexander Mahler (2017): Energiesteuerreform für Klimaschutz und Energiewende – Konzept für eine sozial- und wettbewerbsverträgliche Reform der Energiesteuern und ein flächendeckendes Preissignal, FÖS ([online verfügbar](#)).

Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Lage (2019), Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik, Sondergutachten, [online verfügbar](#).

Schumann, Nico (2018): Selbstzahler als Nichtzahler – aktuelle Situation in der GKV, NZS 2018, 721.

Statistisches Bundesamt (2016): Fachserie 13, Reihe 1.1 „Angaben zur Krankenversicherung – Ergebnisse des Mikrozensus 2015“.

Tait, Alan A. (1988) *Value Added Tax: international practice and problems*, International Monetary Fund.

Zerzawy, Florian , Swantje Fiedler (2019): Lenkungs- und Verteilungswirkungen einer klimaschutzorientierten Reform der Energiesteuern. FÖS ([online verfügbar](#))

Waldhoff, Christian (2002): Die Zwecksteuer – Verfassungsrechtliche Grenzen der rechtlichen Bindung von Abgaben, *StuW*, 285 ff.

Williams III., Robertson C., Hal Gordon, Dallas Burtraw, Jared C. Carbone, and Richard D. Morgenstern (2015): "The Initial Incidence of a Carbon Tax across Income Groups", *National Tax Journal*, 68(1): 195-214.