

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

Article

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

DIW aktuell, No. 21

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 aktuell, No. 21, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/203162>

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.

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

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



In Deutschland werden CO₂-Abgaben als Instrument des Klimaschutzes intensiv diskutiert. Sie bergen aber die Gefahr, einkommensschwache Haushalte überdurchschnittlich zu belasten, also regressiv zu sein. Zur Abwehr solcher negativen Verteilungswirkungen wird erwogen, einen Teil der Einnahmen durch einen Pro-Kopf-Bonus an die Haushalte zurückzugeben. Der vorliegende Beitrag entwickelt einen Vorschlag für einen in das deutsche Krankenversicherungssystem integrierten Bonus, der die regressiv Wirkung der CO₂-Abgabe beseitigt, ohne ihre beabsichtigte Lenkungswirkung zu beeinträchtigen. Dadurch werden die Kosten des Kompensationsmechanismus gering gehalten. Es werden hier auch die Voraussetzungen für die verfassungsrechtliche Konformität eines solchen Vorschlags aufgezeigt.¹

Zur Sicherung einer effizienten Emissionsminderung spricht aus ökonomischer Sicht viel für den Einsatz von Preissignalen durch eine CO₂-Bepreisung.² Anders als der Industriesektor unterliegen der Verkehr- und Wärmesektor keiner CO₂-Bepreisung im Rahmen des europäischen Emissionshandelssystems.³ Als Instrument zur

¹ Für eine detaillierte Vorstellung des Vorschlags siehe Roland Ismer et al. (2019): Sozialverträglicher CO₂ Preis: Vorschlag für einen pro-Kopf Bonus durch Krankenversicherungen. DIW Discussion Paper Nr. 1819 ([online verfügbar](#)).

² Vgl. zum Beispiel insbesondere Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Lage (2019): Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik – Sondergutachten, Juli 2019 ([online verfügbar](#), abgerufen am 21. August 2019. Dies gilt auch für alle anderen Onlinequellen in diesem Bericht); Claudia Kemfert, Sophie Schmalz und Nicole Wäger (2019): CO₂-Steuer oder Erweiterung des Emissionshandels: Wie sich die Klimaziele am besten erreichen lassen. DIW aktuell Nr. 20 ([online verfügbar](#)).

³ Vgl. 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 ([online verfügbar](#)).

Emissionsminderung in diesen Sektoren wird neben einem zum EU-Emissionshandel komplementären deutschen Emissionshandel eine CO₂-Steuer diskutiert.⁴

Die geplante Abgabe könnte allerdings ungünstige Verteilungswirkungen aufweisen: Eine höhere Energiebesteuerung ist für sich genommen regressiv – das heißt, sie belastet ärmere Haushalte stärker als reichere, weil die Armen einen größeren Anteil ihres Einkommens für Heizung und Verkehr aufwenden als die Reichen. Zur Abmilderung der regressiven Wirkung wird insbesondere eine Pro-Kopf-Erstattung erwogen.⁵ Dieser Beitrag entwickelt einen praktikablen Vorschlag für eine Pro-Kopf-Erstattung, die in das deutsche Krankenversicherungssystem integriert ist.⁶

Die vier Ziele eines Rückerstattungsmechanismus

1. Das Hauptziel des Rückerstattungsmechanismus liegt in der **Vermeidung der regressiven Wirkung von CO₂-Abgaben**. So ist in Deutschland eine deutliche regressive Wirkung von Steuern, die die Preise von Strom, Heiz- oder Kraftstoffen erhöhen, zu erwarten.⁷ Die Erstattung von CO₂-Abgaben mildert nicht nur die regressive Wirkung solcher Abgaben, sondern kann insbesondere dazu beitragen, die Akzeptanz einer CO₂-Bepreisung innerhalb der Bevölkerung zu erhöhen.⁸ Zudem kann sie ein Instrument sein, um den Übergangspfad für die ärmeren Haushalte abzufedern.⁹
2. Die Maßnahme darf aber **die angestrebte Lenkungswirkung der CO₂-Abgabe nicht beeinträchtigen**. 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 schwierig, horizontale Gerechtigkeit zu verwirklichen und Unterschiede innerhalb der einzelnen Einkommensgruppen auszugleichen, die zu unterschiedlichen Verbrauchsgewohnheiten führen.¹⁰
3. Ferner sollten die damit verbundenen **Kosten** (Verwaltungskosten des Staates, Befolgungskosten der Abgabepflichtigen sowie Kosten der Erstattungsberechtigten) **möglichst gering** sein. Eine individuelle Identifikation der Bedürftigen wäre extrem aufwändig. 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 einer aktuellen Bankverbindung verknüpft ist,

⁴ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Lage (2019), a.a.O., S. 5f; Stefan Bach et al. (2019): Für eine sozialverträgliche CO₂-Bepreisung. DIW Politikberatung kompakt 138 ([online verfügbar](#)); Sebastian Gechert et al. (2019): Wirtschaftliche Instrumente für eine klima- und sozialverträgliche CO₂-Bepreisung. Los 2: Belastungsanalyse. IMK, Gutachten für das Bundesumweltministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit ([online verfügbar](#)); Florian Zerkawy und Swantje Fiedler (2019): Lenkungs- und Verteilungswirkungen einer klimaschutzorientierten Reform der Energiesteuern. Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft, Hintergrundpapier zur Pressekonferenz ([online verfügbar](#)).

⁵ Siehe z.B. Lena Reuster u.a. (2017), Energiesteuerreform für Klimaschutz und Energiewende – Konzept für eine sozial- und wettbewerbsverträgliche Reform der Energiesteuern und ein flächendeckendes Preissignal, FÖS ([online verfügbar](#)), S. 18; in den USA gibt es einen ähnlichen, von vielen Ökonominen und Ökonomen unterstützten Vorschlag, vgl. Economists' Statement on Carbon Dividends ([online verfügbar](#)).

⁶ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Lage (2019), a.a.O., S. 118 und Gechert et al. (2019), a.a.O., S. 56.

⁷ Stefan Bach, Michelle Harnisch und Niklas Isaak (2018): Verteilungswirkungen der Energiepolitik – Personelle Einkommensverteilung. Forschungsauftrag im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie – Endbericht ([online verfügbar](#)); Bach et al. (2019), a.a.O.

⁸ Vgl. auch Reuster u.a. (2017), a.a.O., S. 18.

⁹ Stephie Fried, Kevin Novan und William Peterman (2018): The distributional effects of a carbon tax on current and future generations. Review of Economic Dynamics 30.

¹⁰ Dazu näher William A. Pizer und Steven Sexton (2019): The Distributional Impacts of Energy Taxes. Review of Environmental Economics and Policy 13:1.

würde dafür allerdings nicht ausreichen. Auch eine Einführung von einkommens- oder vermögensabhängigen Leistungen ist in der Verwaltung deutlich aufwendiger als von allen BürgerInnen zustehenden Leistungen.

4. Die Vorteile sollten schließlich möglichst **automatisch** gewährt werden, damit sie von der berechtigten Zielgruppe möglichst weitgehend in Anspruch genommen werden.

Der konkrete Vorschlag: Pro-Kopf-Bonus für alle über die Krankenversicherung

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 Pro-Kopf-Bonus erfüllt die genannten Ziele

Ein Pro-Kopf-Bonus erfüllt die Parameter des Zielsystems (Abschwächung der Regressivität einer CO₂-Abgabe, Erhalt der Lenkungswirkung bei geringem Verwaltungsaufwand 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 (sie leben in kleineren Wohnungen, fahren sparsamere Autos, verreisen weniger...). 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. Studien kommen geschlossen zu dem Ergebnis, dass ärmere Haushalte spürbar entlastet werden. Die zusätzliche Belastung würde dabei sogar überkompensiert. Mittlere Einkommensschichten würden überwiegend nicht bzw. nicht signifikant belastet. Lediglich höhere Einkommensklassen würden eine moderate Belastung spüren.
- Die Lenkungswirkung einer CO₂-Steuer bliebe erhalten. Zwar kann davon ausgegangen werden, dass ein erhöhtes Einkommen mit einem erhöhten Konsum auch von Energieprodukten einhergeht. Dieser Anstieg ist jedoch nicht proportional zur Einkommenserhöhung. Vielmehr wird ein Teil des zusätzlichen Einkommens für andere 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 würde ein einkommensunabhängiger Pro-Kopf-Bonus den Verwaltungsaufwand senken, der im Rahmen einer Bedürftigkeitsprüfung anfiel. Letztere würde einen zusätzlichen Verwaltungsapparat erfordern, der einzelfallbezogen die Berechtigung prüfen müsste. 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.

Die Integration in das Krankenversicherungssystem hat viele Vorteile

1. Sie erfasst alle

Zur Minimierung von Verwaltungs- und Befolgungskosten sollte der Pro-Kopf-Bonus in einen bereits vorhandenen Verwaltungsapparat integriert werden. Dieser sollte eine breite Abdeckung der Berechtigten aufweisen; also

eine umfassende Identifikation der Berechtigten ermöglichen und eine nahezu automatische Erstattung des Bonus mit sich bringen. Beide Vorgaben werden – entgegen bisweilen in der Literatur geäußerten Zweifeln¹¹ – durch eine Integration in das deutsche Krankenversicherungssystem erfüllt werden.

In Deutschland besteht eine allgemeine Krankenversicherungspflicht (§ 193 III S. 1 VVG) in Form eines Nebeneinanders von gesetzlicher und privater Krankenversicherung.

Die gesetzliche Krankenversicherung erfasst einen breiten Berechtigungskreis. Die gesetzliche Versicherungspflicht erstreckt sich unter anderem auf ArbeiterInnen und Angestellte, LandwirtInnen, KünstlerInnen (Künstler Sozialversicherung), StudentInnen 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-EmpfängerInnen.¹² Über die Familienversicherung sind des Weiteren auch die Kinder der in der gesetzlichen Krankenversicherung Versicherten versichert (§ 10 SGB V). 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 ArbeiterInnen und Angestellte, deren regelmäßiges Jahresarbeitsentgelt die Jahresarbeitsentgeltgrenze von 59.400 Euro übersteigt, sowie Beamte, RichterInnen und Pensionäre und hauptberuflich selbständig Erwerbstätige. Für diesen Personenkreis besteht eine Versicherungspflicht in der privaten Krankenversicherung. Im Jahre 2018 waren insgesamt 8,74 Millionen Menschen in der privaten Krankenversicherung versichert.

Es gibt 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 als 0,1 Prozent der Bevölkerung Deutschlands, wobei die Zahl über die Jahre deutlich rückläufig ist.¹³ Darüber hinaus könnte es eine Dunkelziffer geben, die naturgemäß schwer zu quantifizieren ist.

2. Sie ist kosteneffizient: Die Zahlungsbeziehungen gibt es ohnehin

Beim Bonusmechanismus sollte soweit wie möglich im Rahmen bereits bestehender Zahlungsbeziehungen operiert werden, um eine zusätzliche Erfassung von Daten wie Bankverbindungen zu vermeiden.¹⁴ Eine eindeutige Identifikation der Personen kann über die Steueridentifikationsnummer gewährleistet werden. Die Anknüpfung an die Krankenversicherung hat den Vorteil, dass die Versicherungen bei Vorliegen einer Einwilligung des Steuerpflichtigen ohnehin die Höhe der geleisteten Beiträge an die Finanzbehörden melden müssen, so dass bei ihnen eine Verknüpfung von Finanzdaten und Steueridentifikationsnummer gegeben ist. Datenschutzbelange stehen dem nicht entgegen, wenn und weil eine gesetzliche Grundlage dafür geschaffen wird.

Der Beitrag zur gesetzlichen Krankenversicherung wird hälftig von ArbeitnehmerIn und ArbeitgeberIn gezahlt. Der Beitrag bemisst sich nach dem beitragspflichtigen Einkommen. Der Pro-Kopf-Bonus könnte so 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

¹¹ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Lage (2019), a.a.O. sowie Gechert et al. (2019), a.a.O.

¹² Sofern sie nicht vor dem Bezug von Arbeitslosengeld zuletzt privat krankenversichert waren; dann dauert die Versicherung in der privaten Krankenversicherung fort.

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

¹⁴ Darin liegt der Nachteil des Vorschlags von Gechert et al. (2019), a.a.O.

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.

Wenngleich eine Integration des Pro-Kopf-Bonus in die Krankenversicherung einen weiten Teil der Berechtigten abdeckt, so bleibt ein Residuum, das vom Pro-Kopf-Bonus zunächst nicht profitieren würde. Zu denken ist hier z.B. an Arbeitslosengeld-I- und Arbeitslosengeld-II-EmpfängerInnen, Rehabilitanden, Auszubildende mit einer Ausbildungsvergütung unter 325 Euro, Menschen mit Behinderung und einem Einkommen unter der Mindestgrenze von 623/574 Euro sowie KrankengeldempfängerInnen. Zwar ist auch dieser Personenkreis gesetzlich krankenversichert, 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 auszahlen. 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.

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. Jenseits dessen könnten Versicherte prinzipiell entweder über ihre Steueridentifikationsnummer oder, soweit gesetzlich versichert über ihre Krankenversicherungsnummer eineindeutig identifiziert werden. Allerdings stellt sich die Frage, ob solch eine eineindeutige Identifikation für die Umsetzung des Pro-Kopf-Bonus notwendig ist oder ob nicht an das Bestehen einer Krankenversicherung angeknüpft werden kann, die ein durch das Zwölfte Buch Sozialgesetzbuch bestimmtes sozialhilfegleiches Versorgungsniveau gewährt (also keine Zusatzversicherungen etc.). Zwar ist es theoretisch möglich, dass dieses Risiko über verschiedene Versicherungen mehrfach abgedeckt ist. Derartige Fälle dürften in der Praxis äußerst jedoch selten sein. Deswegen sollte geprüft werden, ob auf eine eineindeutige Identifikation der Versicherten bei der Auszahlung der Prämie verzichtet werden kann und so Verwaltungsaufwand vermieden werden kann.

Auch für das Einkommensteuerrecht sind die Folgewirkungen überschaubar. Krankenversicherungsbeiträge können 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.¹⁵

¹⁵ 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.

Verfassungsrechtliche Zulässigkeit

Die Frage der Zulässigkeit einer Rückerstattung von CO₂-Abgaben hängt von der gewählten Rechtsform der CO₂-Bepreisung ab. In Betracht kommen vor allem ihre Erhebung im Wege einer Verbrauchsteuer, einer Sonderabgabe oder einer sogenannten Ressourcennutzungsgebühr.

CO₂-Abgabe zulässig bei Integration in bestehende Verbrauchsteuer

Eine CO₂-Steuer könnte als Energiesteuer mit ausgeprägter CO₂-Komponente und somit als Verbrauchsteuer ausgestaltet werden. Die Berücksichtigung der CO₂-Emissionen als Abgabebemessungsfaktor ist innerhalb einer erweiterten Energiesteuer ohne weiteres möglich. 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, geht man mit einer solchen „Zwecksteuer“ angesichts der bisherigen Rechtsprechung kein verfassungsrechtliches Risiko ein.¹⁶ Allerdings wäre zu vermeiden, dass das Abgabeaufkommen vollständig an die Abgabepflichtigen auszukehren ist, da eine keinerlei fiskalischen Zweck erfüllende Abgabe nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts keine Steuer wäre. 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, da dann auf jeden Fall ein Steueraufkommen gewährleistet wäre.

Sonderabgabe als 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 teilweise Begünstigung der Verursacher als unvereinbar mit der Einordnung als Verursacherabgabe erscheint.

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. 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 nicht zu beanstanden sein.

Ausschluss pflichtwidrig Unversicherter ist keine Hürde

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. Dies betrifft insbesondere die Gruppe der unversicherten Selbständigen. 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. Der Gesetzgeber müsste daher zunächst die Zahl der Betroffenen ermitteln. Auch kann glaubhaft angenommen werden, dass Menschen, die freiwillig auf eine Krankenversicherung verzichten, besonders leistungsfähig sind und auf die Bonus-Rückzahlung nicht angewiesen sind bzw. keinen besonders großen Wert legen.

¹⁶ Vgl. BVerfGE 93, 319 [348]; BVerfG, NVwZ 1996, 469 [472] m. w. N.; vgl. auch Waldhoff, StuW 2002, 285 ff.

Fazit: Pro-Kopf-Bonus über die Krankenkasse ist praktikabel und schnell umsetzbar – Politischer Wille muss da sein

Als Pro-Kopf-Bonus über die Krankenkassen, die ohnehin Geldtransaktionen mit der überwiegenden Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger in Deutschland abwickeln, ließe sich mit vergleichsweise wenig Aufwand die „Klimaprämie“ umsetzen, die - mittlerweile scheint darüber in der deutschen Politik Konsens zu herrschen - eine CO₂-Abgabe flankieren soll. Dieser Ansatz erfüllt alle Ziele einer solchen Prämie: Er entlastet die einkommensschwachen Haushalte, ohne dass die Lenkungswirkung auf die CO₂-Emissionen abgeschwächt wären und dass hohe Verwaltungskosten entstehen würden. Außerdem sichert dieser Weg, dass alle Berechtigten die Rückerstattung erhalten – diese muss nämlich nicht umständlich beantragt werden. Wenn der politische Wille da ist, könnte eine sozialverträgliche CO₂-Abgabe schnell auf den Weg gebracht werden. Sie würde eine sinnvolle Ergänzung der bestehenden Politikinstrumente zum Klimaschutz darstellen und einen erheblichen Beitrag dazu leisten, dass Deutschland seine Klimaziele einhält.

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 | roland.ismer@wiso.uni-erlangen.de

Manuel Haußner war wissenschaftlicher Mitarbeiter der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (FAU) und am EnergieCampus Nürnberg (EnCN) | manuel.haussner@fau.de

Klaus Meßerschmidt ist Lehrkraft für besondere Aufgaben am Lehrstuhl für Steuerrecht und Öffentliches Recht der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (FAU) | klaus.messerschmidt@fau.de

Karsten Neuhoff ist Leiter der Abteilung Klimapolitik am DIW Berlin und Professor am Institut für Volkswirtschaftslehre und Wirtschaftsrecht der Technischen Universität Berlin | kneuhoff@diw.de

Impressum

DIW Berlin – Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung

Mohrenstraße 58, 10117 Berlin

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

Redaktion:
Pressestelle des DIW Berlin

Pressekontakt:
Mathilde Richter
Tel.: +49 (30) 89789-152
Mail: presse@diw.de

ISSN: 2567-3971

Alle Rechte vorbehalten
© 2019 DIW Berlin

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