

Februar 2022

Prof. Dr. Gisela Färber/Prof. Dr. Joachim Wieland

RECHTLICHE UND VERWALTUNGSORGANISATORISCHE MÖGLICHKEITEN DER UMSETZUNG EINER KLIMAPRÄMIE

Gutachten im Auftrag von:



Institut für Kirche und Gesellschaft
Evangelische Kirche von Westfalen



Bund für
Umwelt und
Naturschutz
Deutschland



Gefördert durch:



Inhalt

Zusammenfassung und Bewertung der Initiatoren	1
1. Einleitung	3
2. Auszahlungswege der Klimaprämie	4
2.1 Zielsetzungen und Nebenbedingungen	4
2.2 Mangelhafte Zielführung der bislang diskutierten Modelle	5
2.3 Die Steuer-ID als zentrales Registermerkmal	7
2.4 Identifizierung der Berechtigten über verschiedene Zahlungswege	8
2.4.1 Abbildung der Bevölkerung im Modell	8
2.4.2. Priorisierung von Zahlungsmerkmalen zur Vermeidung von Doppelzählungen	10
2.5. „Umgang mit den Rändern“	12
3. Registerverwaltung und Organisation der Zahlungen	12
3.1. Zuständigkeit für das KP-Register und Inhalt	12
3.2. Auszahlungswege und Modalitäten	12
3.3. Abschätzung der Verwaltungskosten	13
4. Gesetzgebungskompetenz	15
4.1. Konkurrierende Gesetzgebung	15
4.2. Erforderlichkeit einer bundeseinheitlichen Regelung	17
5. Datenschutzprobleme	18
5.1. Registermodernisierungsgesetz	18
5.2. Datenschutz-Grundverordnung	19
5.3. Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung	20
6. Einschaltung und Vergütung privater Dritter	21
7. Zeitplan zur Umsetzung der Klimaprämie	21

Zusammenfassung und Bewertung der Initiatoren

Das Instrument der CO₂-Bepreisung spielt zur Erreichung der Klimaziele eine wichtige Rolle. Dabei ist entscheidend, dass die regressive Wirkung einer CO₂-Bepreisung auch durch entsprechende sozialpolitische Maßnahmen ausgeglichen wird. Eine klug gestaltete CO₂-Bepreisung kann soziale Gerechtigkeit und effektiven Klimaschutz miteinander verbinden.

Das aktuelle Modell der CO₂-Bepreisung über einen nationalen Emissionshandel für die Sektoren Verkehr und Wärme (BEHG) erfüllt diese Bedingungen jedoch nicht. Aus der Perspektive des Klimaschutzes entfaltet der vorgegebene Preispfad bis 2025 keine ausreichende ökologische Lenkungswirkung. Damit der nationale Emissionshandel einen effektiven Beitrag zum Klimaschutz leisten kann, ist es notwendig, den Preispfad schneller anzuheben, als dies bisher im BEHG vorgesehen ist.¹

Vor diesem Hintergrund kommt den sozialen Ausgleichsmaßnahmen bei der Ausgestaltung der CO₂-Bepreisung eine entscheidende Rolle zu. Die aktuell dafür vorgesehenen Maßnahmen wie die Absenkung der EEG-Umlage, die Erhöhung der Pendlerpauschale, die teilweise Kostenübernahme durch die Vermieter oder die Erhöhung des Wohngeldes sind entweder mittelfristig nicht ausreichend, um die sozialen Belastungen steigender CO₂-Preise wirksam kompensieren zu können oder wirken den klimapolitischen Zielen entgegen. Die Senkung der EEG-Umlage beispielsweise entlastet zwar ärmere Haushalte relativ gesehen stärker als reichere Haushalte, läuft jedoch der klimapolitischen Lenkungswirkung zuwider und kann bei hohen CO₂-Preisen nicht für alle Bevölkerungsgruppen eine angemessene soziale Kompensation gewährleisten.

Hingegen zeigen aktuelle Untersuchungen, dass mit Blick die Verteilungswirkung eine pauschale Pro-Kopf-Rückverteilung der Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung an die gesamte Bevölkerung gegenüber den bestehenden Ausgleichsmaßnahmen entscheidende Vorteile bietet und vorzuziehen ist.² In diesem Modell würden die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung an die Haushalte zurückgegeben und jede Person denselben Betrag erhalten, unabhängig von Einkommen und Höhe der durch Heizen und Autofahren verursachten CO₂-Emissionen. Mit steigenden Preisen erhöhen sich die Einnahmen und damit auch die Summe, die an die Bevölkerung ausgeschüttet wird. Das würde insbesondere untere und mittlere Einkommensgruppen sowie Familien stärker entlasten und gleichzeitig die klimapolitische Lenkungswirkung des CO₂-Preises nicht beeinflussen. Auch bei hohen CO₂-Preisen mit großer Lenkungswirkung

¹ Umweltbundesamt: Treibhausgasreduzierung um 70 Prozent bis 2030: So kann es gehen, 2021.

² vgl. FÖS: Soziale und ökologische Auswirkungen einer Senkung der EEG-Umlage, 2011; MCC-Arbeitspapier: CO₂-Bepreisung: Mehr Klimaschutz mit mehr Gerechtigkeit, 2021.

stünde mit einer pauschalen Pro-Kopf-Rückverteilung ein Instrument bereit, das einen wirkungsvollen sozialen Ausgleich garantiert und damit die gesellschaftliche Akzeptanz der CO₂-Bepreisung stärkt.

Die vorliegende Kurzstudie beschreibt einen Weg zur institutionellen und verfassungskonformen Rückverteilung in Form einer Klimaprämie. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass eine Klimaprämie noch in dieser Legislaturperiode bürokratiearm, kosteneffizient, rechtssicher sowie im Einklang mit dem Datenschutz umgesetzt werden kann. Die Grundlage des vorgeschlagenen Konzepts ist die Integration der Klimaprämie in bereits bestehende Auszahlungswege, wie etwa der Lohnsteuererstattung, der Grundsicherungsauszahlung, der Zahlung von Rentenleistungen oder des Kindergelds. Dafür sieht die Studie die Einrichtung eines digitalen "Klimaprämienregisters" beim Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) vor, welches auf Grundlage der Steuer-ID die Erfassung nahezu aller Empfangsberechtigten sicherstellt. Über die monatliche Auszahlung der Prämie kann sichergestellt werden, dass untere und mittlere Einkommen frühzeitig, kontinuierlich und transparent entlastet werden.

Vor diesem Hintergrund empfehlen die Initiatoren dieser Studie die zeitnahe Einführung einer Klimaprämie.

1. Einleitung

Das vorliegende Gutachten im Auftrag eines Konsortiums von Umweltverbänden und einem kirchlichen Institut analysiert die verwaltungswissenschaftlichen und rechtlichen Möglichkeiten der Einführung einer Klimaprämie (auch Energiegeld, Klimadividende oder Öko-Bürgergeld genannt, zuletzt als Klimageld im Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung bezeichnet³) in Deutschland. Danach soll das Aufkommen der seit 2021 nach dem 2020 novellierten Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (Brennstoffemissionshandelsgesetz - BEHG) erhobenen CO₂-Abgabe vollständig an die Bürger*innen mit einem pro Person gleichen Betrag rückgeschüttet werden. Auf diese Weise sollen insb. die sozialen Verwerfungen der CO₂-Bepreisung kompensiert werden, ohne dass die Lenkungswirkungen der Abgabe zur Reduzierung klimaschädlichen Verhaltens beeinträchtigt würden. Schon der Sachverständigenrat der Bundesregierung zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung (SVR) schreibt 2019 in seinem Sondergutachten: „Eine Herausforderung der pauschalisierten Rückvergütung ist jedoch die administrative Umsetzbarkeit.“⁴ Diese Herausforderung wird hiermit angenommen.

Dazu wird zunächst ein Umsetzungsmodell entwickelt – ähnliche Konzepte in der Schweiz und in Kanada setzen bei einer Verrechnung über die Krankenkassenbeiträge oder als Direktzahlungen im Zuge der Einkommensteuererklärung an⁵, in Deutschland wird auch der Rentendienst der Deutschen Post diskutiert –, welches dann auf seine verwaltungswissenschaftlichen und rechtlichen Fragestellungen und Voraussetzungen hin analysiert wird. Zum Ende des Gutachtens wird außerdem ein Zeitplan für die Umsetzung skizziert.

³ Vgl. SPD.DE / GRUENE.DE / FDP.DE: Mehr Fortschritt wagen Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), Berlin 2021, S. 63.

⁴ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik, Sondergutachten, Wiesbaden 2019, S. 118.

⁵ Vgl. Bundesamt für Umwelt: Rückverteilung der CO₂-Abgabe [<https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/fachinformationen/verminderungsmassnahmen/co2-abgabe/rueckverteilung.html>; download 22.11.2021]; Government of Canada: How Carbon Pricing Works; [<https://www.canada.ca/en/environment-climate-change/services/climate-change/pricing-pollution-how-it-will-work/putting-price-on-carbon-pollution.html>; download 22.11.2021].

2. Auszahlungswege der Klimaprämie

Zentrale Kriterien für die Machbarkeit einer Rückzahlung der CO₂-Abgabe in Form einer Klimaprämie sind

- die eindeutige Feststellung der berechtigten Personen und
- die Verfügbarkeit eines – nach Möglichkeit für die Finanzverwaltung und die Steuerpflichtigen bzw. die am Besteuerungsverfahren Mitwirkenden Dritten kostengünstigen – Auszahlungsweges.

Ggf. sind weitere Nebenbedingungen zu beachten. Deshalb werden zunächst Zielsetzungen und Nebenbedingungen konkretisiert, bevor die beiden o.a. Hauptmerkmale – Feststellung der Berechtigten und Auszahlungswege – vorgestellt werden.

2.1 Zielsetzungen und Nebenbedingungen

Vor dem Hintergrund, dass die Klimaprämie die „Rückzahlung“ der CO₂-Abgabe sein soll, verfolgt sie folgende konkrete Ziele:

- Die CO₂-Abgabe soll vollständig an die Bevölkerung in Deutschland zurückgegeben werden, welche sie in Abhängigkeit von ihren Verbrauchsgewohnheiten gezahlt hat.
- Das gesamte Aufkommen der CO₂-Abgabe eines Jahres soll deshalb in pro Kopf gleichen Beträgen an die inländische Bevölkerung zurückgezahlt werden.
- Insb. auch wegen der Lenkungswirkungen auf die Nachfrage nach den wegen ihres CO₂-Ausstosses verteuerten Waren und Dienstleistungen ist das Jahresaufkommen der CO₂-Abgabe erst am Ende des Jahres bekannt. Die Abgabe belastet aber vor allem prekäre Haushalte bereits unmittelbar mit ihrer Erhebung schmerzhaft, ohne dass diese die Preissteigerungen aus Einkommensreserven oder Ersparnissen kompensieren könnten. Insb. diese Haushaltstypen sollen deshalb monatliche Abschlagszahlungen erhalten.
- Die gesamten Verwaltungskosten der Klimaprämie sollen so gering als möglich sein. Damit ist nicht nur der Aufwand der (Finanz-)Verwaltung gemeint, sondern auch andere in das Verwaltungsverfahren involvierte Gruppen (Bürger*innen, Wirtschaft, weitere Verwaltungen); es geht mithin als auch um eine Minimierung des Erfüllungsaufwands und eine Minimierung der Bürokratiekosten⁶.
- Schließlich soll die Klimaprämie für die Empfänger*innen klar erkennbar sein. Anders als die CO₂-Abgabe selbst, welche Teil des Endpreises wird, damit nur indirekt erkennbar und

⁶ Vgl. Bundesregierung: Bessere Rechtsetzung – Verhinderung neuer Bürokratie [<https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/buerokratieabbau/verhinderung-neuer-buerokratie-448694>; download 23.11.2021].

ihre Lenkungswirkung über die von ihr induzierten Substitutionseffekte erzielt, sollte die Klimaprämie nicht nur für die Öffentlichkeit, sondern auch für die empfangenden Personen selbst als Teil ihres Nettoeinkommens klar identifizierbar sein.

Die Entlastungswirkungen der Klimaprämie sind keinesfalls als „kosmetisch“ einzustufen. Ihr Aufkommen der CO₂-Abgabe schätzt der SVR für 2025, wenn diese 55 Euro je Tonne CO₂ betragen soll, auf 11 Mrd. Euro⁷. Dies ergibt eine Klimaprämie von überschlägig 132 Euro je Einwohner im Jahr bzw. 11 Euro je Monat. Das sind – bezogen auf die Regelsätze der Grundsicherung 2021 – 2,5% des Grundsicherungsregelsatzes für einen Alleinstehenden, 3,1% für die zweite Person in einem Grundsicherungshaushalt bzw. 3,6% und 3,9% der Regelsätze für Kinder. Das DIW rechnet sogar mit einem Aufkommen von 15,6 Mrd. Euro, was zu eine Jahresprämie von 188 Euro und einer monatlichen Rate von 15,70 Euro führen würde⁸ Bei höheren Abgabesätzen, wie sie derzeit diskutiert werden und mit denen bei einem Emissionshandel auch für die Zeit nach 2025 zu rechnen ist, dürften die Aufkommenswirkungen trotz intendierten Substitutionseffekten weiter steigen.

2.2 Mangelhafte Zielführung der bislang diskutierten Modelle

Die wichtigsten bislang diskutierten Modelle⁹, die sich teilweise an den im Ausland praktizierten Energieprämien ausrichten, weisen alle Probleme bei ihrer Umsetzung in Deutschland auf.

- Das sog. Krankenkassenmodell, welches in der Schweiz praktiziert wird, basiert dort auf einer flächendeckenden, d.h. die gesamte Bevölkerung umfassenden Krankenversicherungspflicht. In Deutschland hingegen sind nur 73,3 Mio. Menschen, rd. 88% der Bevölkerung, in der GKV pflichtig, freiwillig oder als beitragsfreie Familienangehörige versichert. Die übrigen sind Mitglieder einer Vielzahl von privaten Krankenversicherungen. Eine kleine Minderheit, etwa 61 Tsd. Menschen, verfügt über gar keinen Krankenversicherungsschutz. Prinzipiell wäre es möglich, die Klimaprämie bei den GKV-Versicherten mit dem Beitragsbeitrag zu kombinieren, da der Arbeitgeber diese im Zuge der monatlichen Gehaltsabrechnung einzieht und abführt. Da allerdings die Arbeitgeber bei den GKV-Beiträgen keine Differenzierung nach der Zahl der mitversicherten Familienangehörigen vornimmt und deren Anzahl ihm auch nicht bekannt ist, wären allein hier zusätzliche Merkmalsabfragen und -speicherungen notwendig, um die Klimaprämie hierüber abzuwickeln. Hier könnten auch Datenschutzprobleme auftreten.

⁷ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung: S. 115ff..

⁸ Vgl. Stede, Jan ; Bach, Stefan ; Ismer, Roland; Meßerschmidt, Klaus; Neuhoff, Karsten: Optionen zur Auszahlung einer Pro-Kopf-Klimaprämie für einen sozialverträglichen CO₂-Preis; Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung - Politikberatung kompakt Nr. 155; Berlin 2020, S. 3.

⁹ So z.B. ebenda, S. 6ff.

Noch schwieriger gestaltet sich die Verwaltung bei den Privatversicherten, die in einer vertragsrechtlichen Beziehung zu ihren Versicherungen ohne Einschaltung der Arbeitgeber für den Beitragseinzug stehen. Zwar könnte man die Versicherungen zur Vollzugshilfe verpflichten und ihnen das jeweilige auf sie entfallende Volumen der Klimaprämie überweisen, jedoch könnten sie wahrscheinlich ihren Aufwand in Rechnung stellen. Die Nicht-Versicherten, die in einem separaten Antragsverfahren erfasst werden müssten, sind zudem häufig kaum erreichbar. In jedem Fall würde ein hoher Bürokratieaufwand entstehen, der sich mit Blick auf das Gesamtaufkommen der CO₂-Abgabe kaum rechtfertigen ließe. Der Aufbau eines Zentralregisters der Empfangsberechtigten über KV-Nummern erscheint außerdem undurchführbar.

- Eine flächendeckende Direktauszahlung als Einmalbetrag oder im Zuge des Jahreseinkommensteuerbescheids, wie dies in Kanada praktiziert wird, stößt in Deutschland ebenfalls an Grenzen. In Kanada ist jede Bürger*in zur Abgabe einer ‚tax declaration‘ verpflichtet, in der auch die nicht erwerbstätigen Haushaltsmitglieder erfasst werden. Mit dem formellen Jahressteuerbescheid wird auch die Prämie überwiesen bzw. mit der noch ausstehenden Steuerschuld verrechnet. Dieses Verfahren ist dort bürokratiearm, transparent und gut wahrnehmbar.

Auf Deutschland ist dieses Steuermodell nicht übertragbar, weil eine Vielzahl von Steuerpflichtigen keine Jahressteuererklärung abgeben muss. Dies sind insb. Haushalte, die ausschließlich Einkommen aus abhängiger Beschäftigung beziehen, soweit der – zusammenveranlagte - Haushalt nicht Lohnsteuerkarten der Klasse III und V gewählt hat und beide Partner keine höheren Werbungskosten als den Pauschbetrag nachweisen. Zudem sind Haushalte von Rentner*innen mit niedrigen Renten und geringen Kapitaleinkünften „ausgesteuert“. Auch Haushalte, die ausschließlich Grundsicherung beziehen, geben keine Einkommensteuererklärungen ab. Diese Haushalte in einem Umfang von einem zweistelligen Millionenbetrag müssten für die Auszahlung der Klimaprämie gesondert erfasst werden. Dies kann nicht allein aus den Datenbeständen der Finanzverwaltung geschehen, da bei dieser Gruppe z.B. nur die Arbeitgeber die Daten für das Lohn- und Gehaltskonto verfügen¹⁰. Vielmehr sind aufwendige Antragsverfahren und Datenmeldungen erforderlich.

- An ähnliche Grenzen stößt im Übrigen auch das Modell einer – jährlichen – Direktauszahlung der Klimaprämie durch die Finanzverwaltung. Auch hier müsste der Fiskus ein Register aufbauen, welches neben der Steuer-ID die Auszahlungskonten aller Empfangsberechtigten enthält. Diese Daten liegen derzeit nur für die Inhaber eines ELSTER-Kontos vor und

¹⁰ Die Stammdaten aller Kontoverbindungen der Bürger*innen, die der Fiskus zu Kontrollzwecken speichert, sind für Auszahlungszwecke zumindest nicht unmittelbar nutzbar.

für Steuerpflichtige, die ihre Einkommensteuer über einen Steuerberater (und ELSTER) abwickeln. Für alle anderen Empfangsberechtigten müssten die Daten z.B. über ein Antragsverfahren, welches derzeit gerade für die „Randgruppen“ auch nicht vollelektronisch abgewickelt werden kann, oder über eine Zustimmungserfordernis zur Datenweitergabe des Arbeitgebers oder der Deutschen Rentenversicherung erhoben werden. Das kostet nicht nur Zeit, sondern ist auch mit erheblichen Bürokratiekosten für den Fiskus und alle zur Mitwirkung Verpflichteten verbunden. Bei einer nur jährlichen Auszahlung würden außerdem Haushalte mit geringem Einkommen zwischenzeitig stark durch die CO₂-Abgabe belastet.

- Diskutiert wird auch die Beauftragung des Rentendienstes der Deutschen Post mit der Auszahlung der Jahresprämie. Der Postbank sind allerdings im Zuge ihres Auftrages der monatlichen Rentenüberweisung nur die Rentnerhaushalte bekannt, mithin noch nicht einmal die Mehrheit der empfangsberechtigten Haushalte. Wollte man die Post auch mit der Überweisung der Klimaprämie an alle anderen Haushalte beauftragen, entstehen hohe Verwaltungskosten für den Registeraufbau und die Überweisungsarbeiten.

Als Zwischenergebnis kann hier schon festgehalten werden, dass die im Ausland praktizierten Modelle einer Klimaprämie oder einer einfachen verwaltungseinheitlichen Lösung in Deutschland wegen der jeweiligen administrativen Spezifika zumindest zu vertretbaren Verwaltungs- und Bürokratiekosten innerhalb eines akzeptablen Zeitrahmens nicht nach einem einheitlichen Modell umzusetzen sind. Vielmehr wird es zu einem Mix an verschiedenen Auszahlungswegen kommen müssen, bei dem es auch darauf ankommen wird, Überschneidungen mit dem geringstmöglichen Aufwand zu vermeiden.

2.3 Die Steuer-ID als zentrales Registermerkmal

Analytisch ist die Erfassung der Bezugsberechtigten von den Auszahlungswegen zu trennen. Da – wie gezeigt – ein einheitlicher Durchführungsweg auch wegen des Fehlens eines bestehenden, die gesamte Bevölkerung erfassenden Verwaltungsverfahren mit Kontoverbindung in Deutschland nicht möglich ist, ist der Aufbau eines – digitalen! – Registers notwendig. Dieses dient der Kontrolle, dass die Prämie auch tatsächlich nur einmal ausgezahlt wird und dass Doppelzahlungen schon beim Aufbau des Registers vermieden werden.

Von Vorteil ist dabei, dass das Registermodernisierungsgesetz vom Frühjahr 2021¹¹ die Steuer-ID zum vorrangigen Merkmal beim Aufbau von digitalen Registern zur Erreichung des Once-

¹¹ Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Einführung und Verwendung einer Identifikationsnummer in der öffentlichen Verwaltung und zur Änderung weiterer Gesetze (Registermodernisierungsgesetz – RegMoG); BT-Drs. 19/24226 v. 11.11.2020 und die dort abgedruckten Erläuterungen; Gesetz verabschiedet am 28.3.2021; veröffentlicht in Bundesgesetzblatt 2021 Teil 1 Nr. 14 v. 6.4.2021.

Only-Prinzips gemacht hat¹². Der Vorteil der Steuer-ID ist dabei auch, dass dieses Merkmal bereits für die gesamte Bevölkerung zentral beim Bundeszentralamt für Steuer (BZSt) geführt und bereits jetzt auch im Zusammenhang mit steuerrechtlich relevanten Einkommenszahlungen in verschiedenen Datenbanken (ELSTAM, ELSTER, etc.) dort gespeichert wird.

Mit der Steuer-ID werden neben Namen und Geschlecht der Bürger*in folgende Daten beim BZSt gespeichert:

- Tag und Ort der Geburt (sowie ggf. Sterbetag)
- gegenwärtige oder letzte bekannte Anschrift
- zuständige Finanzbehörden
- Auskunftssperren nach dem Bundesmeldegesetz
- gegenwärtige Anschrift der alleinigen Hauptwohnung sowie Tag des Ein- und Auszugs.

Da diese Daten nach § 139a AO Abs.4 insb. zum Zwecke der eindeutigen Identitätsfeststellung der Steuerpflichtigen auch und gerade im Zusammenhang mit steuerlichen Kontrollmitteilungen entwickelt wurden, ist die Steuer-ID im Umkehrschluss auch nachgerade ideal zum Aufbau einer Berechtigten-Datenbank für die Klimaprämie. Hier wäre zusätzlich der Zahlungsweg der Klimaprämie für die jeweilige Person mitabzuspeichern. Dieser ergibt sich aus dem prioritären Merkmal des Zahlungsweges, von wo auch die Meldung für die Eintragung in das Klimaprämienregister erfolgt. Mit diesem Verfahren sind einerseits noch vorkommende Doppelzahlungen zu erkennen. Andererseits besteht die Möglichkeit, ggf. Lücken zu erkennen, wenn zu bestehenden Steuer-IDs kein Zahlungsweg abgespeichert ist.

2.4 Identifizierung der Berechtigten über verschiedene Zahlungswege

Um ein für die Berechtigten und auch die Finanzverwaltung aufwendiges Verfahren zu vermeiden, sollte die Registrierung selbst und später auch die Auszahlung der Klimaprämie zusammen mit einer Transaktion stehen, bei der die Steuer-ID ohnehin z.B. für Kontrollmitteilungen genutzt wird. Die Gruppen sind so abzugrenzen, dass sie jeweils große Teilgruppen darstellen und möglichst wenige Überschneidungen haben. Ziel ist es, die gesamte inländische Bevölkerung abzubilden, da diese die CO₂-Abgabe – mit Ausnahme der in Exportgütern und -dienstleistungen inkorporierten Anteile – auch bezahlt hat.

2.4.1 Abbildung der Bevölkerung im Modell

Die Mehrzahl der Berechtigten kann „automatisch“ **ohne eigenes Antragsverfahren** identifiziert und in das Klimaprämien-Register eingetragen werden. Dies sind

¹² Vgl. Bundesregierung: Verbesserung digitaler Verwaltungsleistungen [<https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/registermodernisierungsgesetz-1790176>; download 23.11.2021].

- die Lohnsteuerkarteninhaber*innen der StKl. I, II, III, IV und Faktor,
- die Bezieher*innen von Renten der Gesetzlichen Rentenversicherung und
- die Bezieher*innen von Grundsicherung für Erwerbsfähige.

Bei der Lohnsteuerkarte Klasse III sind zwei Berechtigte zu registrieren, dafür keine Person bei Steuerklasse V. Auch die Steuerklasse VI führt nicht zur Registrierung für eine Berechtigung, da diese für die Quellenversteuerung von Zweiteinkommen genutzt wird, es also eine andere Hauptkarte gibt. Lohnersatzleistungen, wie Arbeitslosengeld I, Krankengeld und Elterngeld¹³, bei denen die Leistungen an das Nettoeinkommen auf der Lohnsteuerkarte anknüpfen, unterliegen ebenfalls Kontrollmitteilungen an die Finanzverwaltung.

Die Kinder sind bei den abhängig Beschäftigten auf den Lohnsteuerkarten vermerkt; zusätzlich gibt es Kinder auf den Lohnsteuerkarten der StKl. V, was aber eher selten vorkommt. Da auch Kinder eine Steuer-ID haben, sind auch sie unschwer zu identifizieren und zu registrieren.

Bei Renteneinkommen findet zwar kein Quellenabzug der Einkommensteuer statt, Rentner*innen erhalten ihre gesetzlichen Renten vielmehr unversteuert und müssen ggf. eine Steuererklärung abgeben. Da die Gesetzliche Rentenversicherung allerdings Kontrollmitteilungen über die gezahlten Renten an das BZSt übermittelt, sind auch sie unschwer zu identifizieren und zu registrieren.

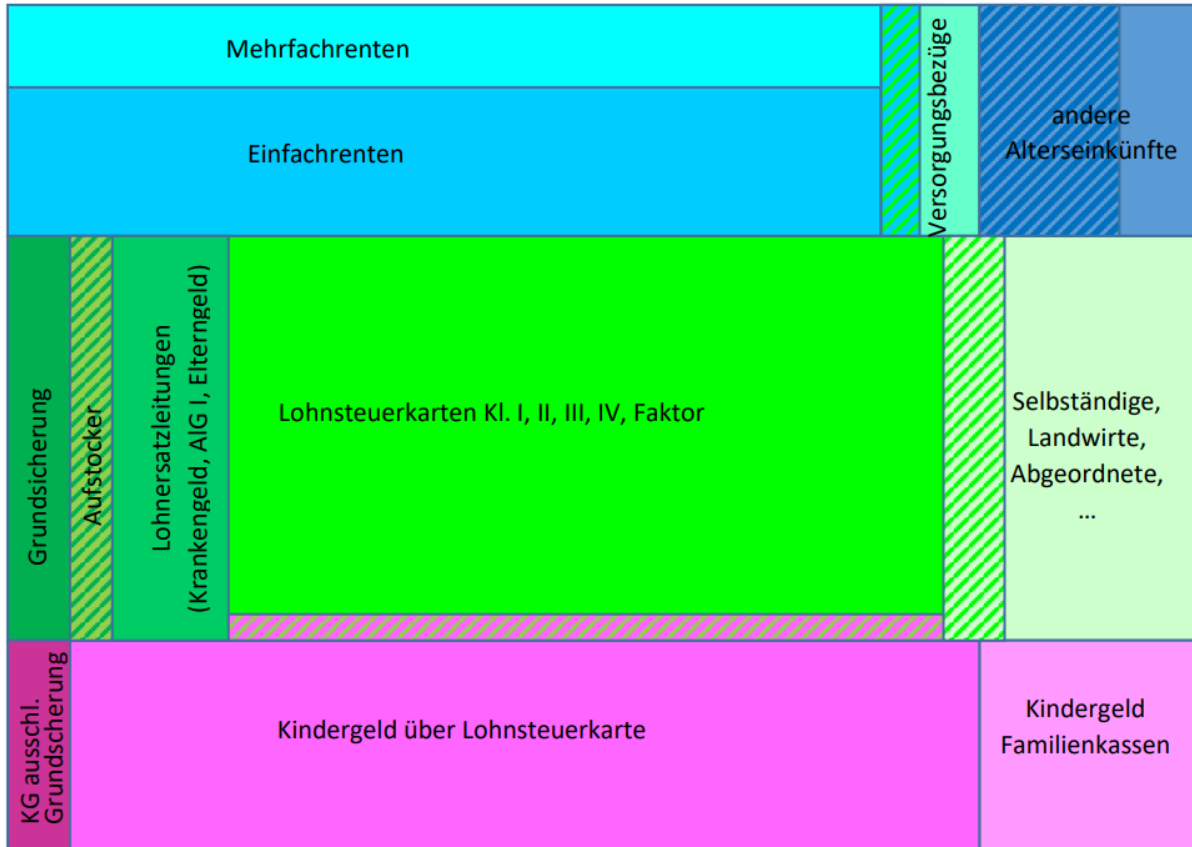
Haushalte mit Haushaltsvorstand im Erwerbsalter, die kein Einkommen aus Erwerbstätigkeit beziehen oder deren Einkommen nicht das sozialrechtliche Existenzminimum erreicht, erhalten Grundsicherung. Zumindest die Haushalte, die keine weiteren steuerpflichtigen Einkünfte erzielen, also ausschließlich von Grundsicherung leben, können mit diesem Zahlungsweg registriert werden.

Diese drei Gruppen decken überschlägig gerechnet bereits etwa 75 Mio. Empfangsberechtigte ab.

Der ganze Rest der Bevölkerung hat – als Folge einer Erwerbstätigkeit mit anderen Einkunftsarten – entweder ein ELSTER-Konto unter der Steuer-ID, weil sie verpflichtet sind, eine Einkommensteuererklärung abzugeben, oder kann über die von ihren beauftragten Steuerberater*innen registriert werden. Ihre Kinder sind bei den Familienkassen registriert worden, die auch das Kindergeld auszahlen. Die kindergeldberechtigten Kinder sind deshalb bei ELSTER als zum Haushalt zugehörig registriert. Der Zahlungsweg für die Klimaprämie an diese Bevölkerungsgruppe wäre dann der Jahressteuerbescheid.

¹³ Beim Elterngeld nur für Fälle, bei denen keine Teilzeitbeschäftigung ausgeübt wird.

Das nachstehende Bild zeigt vereinfacht die Zuordnung der deutschen Wohnbevölkerung zu den verschiedenen Auszahlungswegen. Die schraffierten Flächen sind die Doppelangehörigkeiten zu zwei Gruppen. Falls jetzt noch jemand nicht erfasst ist, reicht ein einfaches Antragsformular mit Angabe der Steuer-ID und Konto-Nummer.



Da doch eine gewisse Anzahl von Bürger*innen binnen eines Jahres ihre „Registerierungsgruppe“ wechselt – z.B. wenn ein abhängig Beschäftigter arbeitslos wird oder länger erkrankt –, sollten sich alle Registrierungen auf einen gemeinsamen Stichtag im Jahr, z.B. den 1.1. beziehen.

2.4.2 Priorisierung von Zahlungsmerkmalen zur Vermeidung von Doppelzahlungen

Es bleibt allerdings das Problem, dass einige Gruppen systematisch zweifache oder gar mehrfache Registrierungs- und Zahlungswege haben. Dies sind insb.

- Aufstocker mit Lohnsteuerkarte,
- Mehrfachrentner*innen,
- erwerbstätige studierende Kinder,
- Bezieher*innen von Versorgungsbezügen und Hinterbliebenenpensionen sowie Betriebsrenten mit gesetzlichen Renten,
- Menschen mit mehreren Einkunftsarten.

Aus Sicht einer einfachen, für mit der Verwaltung Beauftragten aufwandsarmen Abwicklung der Auszahlung der Klimaprämie kommt bei Doppelmerkmalen die Priorisierung eines Zahlungswegs in Frage, der eine eindeutige Lösung ermöglicht. Das Kriterium setzt auch darauf auf, dass die Berechtigung zum Erhalt der Klimaprämie im Programm, welches die Klimaprämie „huckepack“ nimmt, einfach einzuprogrammieren ist; dadurch wird der geringste Bürokratieaufwand verursacht. Als prioritär sind folgende Zahlungsmerkmale anzusehen:

- die Lohnsteuerkarte mit Ausnahme bei Pensionär*innen mit angerechneten Renten (die Information liegt den Versorgungsämtern vor), bei Rentner*innen mit lohnsteuerpflichtigen Betriebsrenten und abhängig beschäftigten Rentner*innen (ist als Merkmal auf der Lohnsteuerkarte registriert, weil die Rentenversicherungsbeiträge besonders berechnet werden)
- eigene Renten (ggf. ist ein Abgleich zwischen der Rentenversicherung Bund/regional und der Knappschaft erforderlich)
- Haushaltsvorstände, die ausschließlich Grundsicherung beziehen (Aufstocker mit Lohnsteuerkarte werden über die Lohnsteuerkarte „ausgezahlt“)

Klärungsbedarf besteht bei volljährigen studierenden Kindern mit Kindergeldanspruch, die einerseits auf der Lohnsteuerkarte eines ihrer Elternteile oder hälftig bei beiden vermerkt sind, aber auch eigenes lohnsteuerpflichtiges Einkommen beziehen. Die Arbeitgeber*innen können dies nicht erkennen, so dass hier zu erwägen ist, ein eigenes Signal in der ELSTAM-Datenbank anzulegen, welches entweder diese Lohnsteuerkarten von der Klimaprämie ausschließt oder diese Kindergeldeintragungen diesbezüglich sperrt.

Alle anderen Einkommensbezieher*innen sollten über ein ELSTER-Konto verfügen oder sind über ihre Steuerberater*innen erfasst, weil sie zur Abgabe einer Einkommensteuererklärung verpflichtet sind. Negativ können sie abgegrenzt werden als die, die von den obigen Merkmalen nicht erfasst werden. Für sie wäre der Zahlungsweg die Überweisung bzw. Verrechnung mit dem jährlichen Einkommensteuerbescheid.

Soweit es nun überhaupt noch Personen gibt, die zum Erhalt der Klimaprämie berechtigt sind, aber von den obigen Merkmalen nicht erfasst sind, kann deren Registrierung durch ein einfaches elektronisches Antragsverfahren erfolgen. Alle Berechtigten sollten zudem mit ihrer Registrierung über die jeweiligen Zahlungswege von ihrer Aufnahme ins Klimaprämienregister und die damit verbundenen – begünstigenden – Rechtsfolgen durch ein physisches oder elektronisches Schreiben informiert werden, welches dem ausgewählten Zahlungsweg folgt. Auch dies schafft Klarheit über die Klimaprämie bei den Berechtigten. Wer hier keine Information erhält, kann einen Antrag stellen. So ist die vollständige Erfassung gesichert.

2.4.3 „Umgang mit den Rändern“

Auch für das Gesetzgebungsverfahren besteht weiterer Klärungsbedarf hinsichtlich des Begünstigtenkreises. Denn nicht alle in Deutschland mit einer Steuer-ID registrierten Personen dürften in die Zielgruppe der Klimaprämie fallen, wenn man z.B. davon ausgeht, dass nur die, die auch die CO₂-Abgabe im Inland gezahlt haben, die Klimaprämie erhalten sollen. Hier geht es u.a. um im Ausland lebende Kinder mit Kindergeldberechtigung im In- und im Ausland, im Ausland länger als ein Semester studierende Kinder, im Inland Beschäftigte mit Wohnsitz im Ausland (sog. Grenzgänger) oder auch die nicht ganz kleine Gruppe der Rentempfänger mit Wohnsitz im Ausland.

Hier muss die Politik einerseits Entscheidungen treffen, ob diese Personen zur Begünstigten-Gruppe zählen sollen oder nicht, und dann auch entsprechende Merkmale für die Registrierung und spätere Programmierung der Auszahlungswege veranlassen.

3. Registerverwaltung und Organisation der Zahlungen

3.1 Zuständigkeit für das KP-Register und Inhalt

Die Zuständigkeit für die Klimaprämie läge bei o.a. Konzept beim Bundeszentralamt für Steuern (BZSt). Dieses führt das Register, gleicht die Daten mit dem Register der Steuer-ID und der dort gemeldeten Daten ab. Zudem wird im KP-Register der jeweilige Zahlungsweg und die diesbezügliche Rückmeldung der ausführenden Stelle über die Finanzbehörden nach Ausführung abgespeichert.

3.2 Auszahlungswege und Modalitäten

Die Höhe der Klimaprämie steht erst nach Abschluss des Kalenderjahres fest und sollte im März oder April des Folgejahres abschließend ausgezahlt werden können.

Es zeichnen sich vier Auszahlungswege ab:

- die monatliche Lohnsteuerabrechnung, zuständig: Arbeitgeber
- die monatliche Überweisung der gesetzlichen Renten, zuständig: Rentendienst der Deutschen Post
- die monatliche Auszahlung der Grundsicherung, zuständig: Job-Center
- die Jahressteuererklärung und der danach erteilte Einkommensteuerbescheid, zuständig: die Finanzbehörden über ELSTER.

Für die Mehrzahl der Berechtigten ist unschwer eine monatliche Abschlagszahlung machbar und im Folgejahr eine Endabrechnung. Dies ist bei allen Fällen möglich, deren Auszahlungs-

wege „huckepack“ auf monatlichen Abrechnungen organisiert sind, d.h. auf Lohnsteuerabrechnungen, Grundsicherungszahlungen, Rentenleistungen ggf. noch Kindergeld aus Familienkassen. Auch die Endabrechnung der abschließend festgestellten Jahreszahlung, die mit den Abschlagszahlungen verrechnet wird, sollte sich zur Vermeidung von zusätzlichen Bürokratiekosten an den Zeitpunkten von zu programmierenden Änderungen orientieren. Das ist vor allem bei Rentenleistungen der Fall, die für laufende Rentenleistungen nur einmal im Jahr zum 1. Juli mit der Rentenerhöhung verändert werden; Rentner*innen erhalten zuvor eine Änderungsmitteilung, mit der sich kostenschonend auch die Jahresabrechnung der Klimaprämie versenden ließe.

Für alle Fälle, in denen keine monatliche Abschlagszahlung erfolgt, - nennen wir sie „ELSTER-Fälle“ – erfolgt die Endabrechnung der Klimaprämie mit dem Jahressteuerbescheid der Einkommensteuer.

Für alle Zahlungen erfolgen Kontrollmitteilungen mit den üblichen Kontrollmitteilungen über Einkommensleistungen an die Finanzverwaltung und werden von dort an das KP-Register weitergeleitet.

3.3 Abschätzung der Verwaltungskosten

Durch die „Huckepack“-Verfahren und den Verzicht auf explizite Antragstellung bei der überwiegenden Mehrzahl der Bezugsberechtigten ist nicht nur mit sehr überschaubaren Verwaltungskosten, sondern /Erfüllungsaufwand:

- Für die Einrichtung und Befüllung des KP-Registers sind Anschaffungs- und Programmierkosten für die Übernahme der schon bei der Finanzverwaltung vorhandenen Daten sowie für Einträge in Rentenkonto höchstens im einstelligen Millionenbereich zu veranschlagen.
- Jährliche Verwaltungskosten für Neueinträge und Austräge der Berechtigten sowie die Übernahme der Kontrollmitteilungen von unter 1 Mio. Euro, da praktisch alles elektronisch und weitgehend automatisch erfolgt.
- Ggf. geringe Entgelte für die Überweisungen durch den Rentendienst der Deutschen Post, wenn diesem zusätzliche Kosten entstehen; die Programmierung der Auszahlungsdaten liegt bei der Deutschen Rentenversicherung und könnte kostengünstig mit der jährlichen Rentenerhöhung zum 1.Juli vorgenommen werden.
- Erfüllungsaufwand für Bürger*innen: gering wegen der sehr geringen Zahl von expliziten Anträgen;
- Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft: Programmierung der Lohnsteuerabrechnung im Zuge der jährlich anfallenden Korrektur der Lohnsteuerprogramme, also relativ gering.

4. Gesetzgebungskompetenz

Die Zahlung einer Klimaprämie in Deutschland kann nur auf der Grundlage einer Regelung in einem Gesetz des Bundes erfolgen. Erforderlich dafür ist die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes. Da die Länder das Recht der Gesetzgebung haben, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht (Art. 70 Abs. 1 GG), besteht eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes nur, wenn das Grundgesetz ihm die Kompetenz in der betreffenden Materie einräumt.

4.1 Konkurrierende Gesetzgebung

Einschlägig für Regelungen über eine Klimaprämie ist vor allem die konkurrierende Zuständigkeit des Bundes für die Luftreinhaltung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG). Diese Kompetenzzuweisung begründet eine Zuständigkeit des Bundes für den Klimaschutz (Wittreck, Art. 74 Rn. 119, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 3. Aufl. 2015). Dementsprechend ist auch die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für das Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) aus seiner Zuständigkeit für die Luftreinhaltung abgeleitet worden (Bundestagsdrucksache 19/14746, S. 22). Die Luftreinhaltung dient dem Klimaschutz. Der Klimaschutz erstreckt sich auf die natürliche Zusammensetzung der Luft. Die Kompetenz des Bundesgesetzgebers zur Regelung von Klimaschutz durch Luftreinhaltung umfasst nicht nur die CO₂-Bepreisung. Die Kompetenzzuweisung für die Luftreinhaltung deckt auch gesetzliche Regelungen des Bundes zur Gewährleistung des sozialen Ausgleichs im Zusammenhang mit der CO₂-Bepreisung ab, die zum Ziel haben, ungerechte Verteilungswirkungen der CO₂-Bepreisung abzumildern und damit die Umweltgerechtigkeit zu fördern.

Daneben können weitere Gegenstände aus dem Kompetenzkatalog des Grundgesetzes über die konkurrierende Gesetzgebung unterstützend zur Herleitung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für Regelungen der Klimaprämie herangezogen werden. Dazu zählt die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes auf dem Gebiet der öffentlichen Fürsorge (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG). Der Begriff der öffentlichen Fürsorge im Sinne des Grundgesetzes ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht eng auszulegen (BVerfGE 88, 203, 329). Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts hat 2002 ausdrücklich betont, dass der Begriff der „klassischen Fürsorge“ auch neue Lebenssachverhalte umgreift. Er erschöpft sich nicht in Bestimmungen darüber, was die Träger der Fürsorge an materiellen Fürsorgeleistungen zu erbringen haben und auf welche Weise das geschehen soll. Vielmehr umfasst die Gesetzgebungskompetenz des Bundes auch Kostenregelungen. Solche finanziellen Regelungen können im Bereich des Klimaschutzes unter Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG gefasst werden, weil die Regelungsmaterie dem Bund eine uneingeschränkte Gesetzgebungskompetenz für die unter

Fürsorgegesichtspunkten regelungsbedürftigen Rechtsverhältnisse, mithin auch Fragen der Finanzierung, zuweist (vgl. BVerfGE 106, 62, 133 f.). Das Bundesverfassungsgericht versteht die Kompetenz des Bundes für die gesetzliche Regelung der öffentlichen Fürsorge aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG weit und umfassend. Sie setzt voraus, dass eine besondere Situation zumindest potentieller Bedürftigkeit besteht, auf die der Gesetzgeber reagiert. Nach der Verfassungsrechtsprechung genügt es, wenn eine typisierend bezeichnete Bedarfslage im Sinne einer mit besonderen Belastungen einhergehenden Lebenssituation besteht, auf deren Beseitigung oder Minderung das Gesetz zielt (BVerfGE 140, 65, Leitsatz 1). Als Folge der CO₂-Bepreisung kann vor allem bei Personen mit geringerem Einkommen eine besondere Situation zumindest potentieller Bedürftigkeit bestehen, auf die der Gesetzgeber mit der Zahlung einer Klimaprämie reagieren kann, welche die Belastung zumindest abmildert.

Auch die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis des Bundes für das Recht der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) stützt seine Zuständigkeit für die Regelung der Klimaprämie. Diese Gesetzgebungskompetenz umfasst alle das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung als solche regelnden Normen (BVerfGE 55, 274, 308). So ist auch die CO₂-Bepreisung auf die Regelungsbefugnis des Bundes für das Recht der Wirtschaft gestützt worden (Bundestagsdrucksache 19/14746, S. 22). Folglich ist es konsequent, auch die Abmilderung der Folgen der Bepreisung durch eine Klimaprämie als von dieser Regelungsbefugnis des Bundes abgedeckt anzusehen. Auch die Regelung der Einschaltung privater Wirtschaftssubjekte in die Auszahlung der Klimaprämie wird durch die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes für das Recht der Wirtschaft erfasst.

Soweit schließlich Sozialversicherungsträger in die Administrierung der Klimaprämie eingeschaltet werden, ist die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis des Bundes für die Sozialversicherung einschlägig (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG). Das Bundesverfassungsgericht hat herausgearbeitet, dass der Begriff „Sozialversicherung“ als weitgefasster „verfassungsrechtlicher Gattungsbegriff“ zu verstehen ist. Neue Lebenssachverhalte können nach der Verfassungsrechtsprechung in das Gesamtsystem „Sozialversicherung“ einbezogen werden. Die Beschränkung auf Arbeitnehmer und auf eine Notlage gehört nicht zum Wesen der Sozialversicherung. Kennzeichnend ist vielmehr das soziale Bedürfnis nach Ausgleich besonderer Lasten (vgl. BVerfGE 75, 108, 146). Nach dem hier vorgestellten Modell bedient sich der Gesetzgeber zur Administrierung der Klimaprämie der Unterstützung von Sozialversicherungsträgern, um das soziale Bedürfnis nach Ausgleich besonderer Lasten zu befriedigen, die sich aus der CO₂-Bepreisung als einem neuen Lebenssachverhalt ergeben können. Solche Regelungen fallen unter den weit gefassten „verfassungsrechtlichen Gattungsbegriff“ der „Sozialversicherung“.

4.2 Erforderlichkeit einer bundeseinheitlichen Regelung

Die für die Auszahlung einer Klimaprämie erforderlichen Regelungen erfordern auch ein Bundesgesetz. Auf dem Gebiet der konkurrierenden Gesetzgebung hat der Bund gemäß Art. 72 Abs. 2 GG das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. Das bundesstaatliche Rechtsgut gleichwertiger Lebensverhältnisse ist nach der Rechtsprechung dann bedroht und der Bund ist dann zum Eingreifen ermächtigt, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinanderentwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet (Vgl. BVerfGE 106, 62 144; 111, 226, 246 ff.; 112, 226, 243 ff.). Eine solche Entwicklung wäre zu erwarten, wenn eine Klimaprämie nicht deutschlandweit, sondern nur in einzelnen Ländern ausbezahlt würde. Die Prämie wird nämlich gerade für einkommensschwächere Empfänger durchaus relevant für die Ausgestaltung ihrer Lebensverhältnisse sein. Das Bundesverfassungsgericht kontrolliert die Auslegung des Art. 72 Abs. 2 GG durch den Bundesgesetzgeber zwar umfassend. Es genügt ihm aber bereits, wenn mithilfe des Gesetzes der gewünschte Erfolg gefördert werden kann. Auch hat der Gesetzgeber für die Feststellung zukünftiger Entwicklungen, von denen die Erforderlichkeit im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG abhängt, einen Prognosespielraum. In seiner neueren Rechtsprechung betont das Bundesverfassungsgericht zudem die Einschätzungsprärogative des Bundesgesetzgebers. Der Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers, der sachbereichsbezogen im Wege einer Gesamtbetrachtung zu ermitteln sei, kann danach verfassungsgerichtlich nur auf seine methodischen Grundlagen und seine Schlüssigkeit hin überprüft werden. Der Prognose müssen Sachverhaltsannahmen zu Grunde liegen, die sorgfältig ermittelt sind oder sich jedenfalls im Rahmen der gerichtlichen Prüfung bestätigen lassen (BVerfGE 128, 1, 34).

Das Anliegen der gleichwertigen Lebensverhältnisse im Bundesgebiet sieht den Bund in Verantwortung gerade auch gegenüber den Bürgern*innen, denen er grundrechts- und sozialstaatsverpflichtet sei. Er verfügt schon deshalb über die erwähnten Prognosespielräume. Im Zuge der Gesetzgebung vorzunehmende Prognosen sind vom demokratischen Gesetzgeber zu verantworten und deshalb in erster Linie auch ihm aufgegeben. Das Bundesverfassungsgericht verlangt vom Gesetzgeber nur eine sorgfältige Ermittlung des verfügbaren Tatsachenmaterials sowie eine fundierte Einschätzung der Situation (BVerfGE 106, 62, 144; Broemel, Art. 72 Rn. 40, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, Kommentar, Band 2, 7. Aufl. 2021). In diesem Zusammenhang wird zu Recht darauf hingewiesen, dass der Verfassungsbegriff der „Gleichwertigkeit“ schon unter rein sprachlichem Aspekt die Notwendigkeit einer Bewertung begründet. Da die wertende Entscheidung genuin politischen Charakter hat, muss sie der Bundesgesetzgeber

treffen (Oeter, Art. 72, Rn. 102 ff., in: von Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 7. Aufl. 2018).

Legt man die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und deren Auslegung in der Literatur zu Grunde, sind die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG für ein Bundesgesetz über eine Klimaprämie erfüllt. Der Bundesgesetzgeber kann im Rahmen seines Einschätzungsspielraums davon ausgehen, dass eine bundesgesetzliche Regelung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet erforderlich ist. Ohne die Gewährung einer bundesweit einheitlichen Klimaprämie im gesamten Bundesgebiet werden sich die Lebensverhältnisse in den Ländern vor allem wegen der zu erwartenden Steigerung der Beträge der CO₂-Bepreisung zur Bekämpfung des Klimawandels deutlich auseinander entwickeln. Wenn nur einzelne Länder eine Klimaprämie gewähren würden, würde das sehr schnell zu sozialen Verwerfungen zwischen den Ländern führen. Von gleichwertigen Lebensverhältnissen könnte dann nicht mehr die Rede sein.

5. Datenschutzprobleme

5.1. Registermodernisierungsgesetz

Fragen des Datenschutzes stellen sich vor allem wegen des vorgeschlagenen Rückgriffs auf die Steuer-ID als zentrales Registermerkmal. Das im März 2021 verabschiedete Registermodernisierungsgesetz hat in über 50 Verwaltungsregistern eine einheitliche Identifikationsnummer als Grundlage für die weitere Digitalisierung der Verwaltung eingeführt. Art. 1 Registermodernisierungsgesetz enthält das Identifikationsnummerngesetz (IDNrG). Gemäß § 1 IDNrG wird die Identifikationsnummer nach § 139b der Abgabenordnung – das ist die Steuer-ID – als zusätzliches Ordnungsmerkmal in die sich aus der Anlage zum Identifikationsnummerngesetz ergebenden Register des Bundes und der Länder eingeführt (näher Peuker, Modernisierung und Datenschutz, NVwZ 2021, 1167). Die Anlage müsste der Gesetzgeber um das Klimaprämienregister ergänzen. Die Steuer-ID ist dann das zentrale Registermerkmal für das Klimaprämienregister. Dieses Register wird beim Bundeszentralamt für Steuern geführt und mit der die Stammdaten erfassenden Hauptdatenbank der Steuer-ID abgeglichen. Das Klimaprämienregister enthält zusätzliche Angaben über die Auszahlungswege und die Auszahlungsmodalitäten der Klimaprämie. So ist sichergestellt, dass alle Bezugsberechtigten erfasst sind und dass die Klimaprämie auch tatsächlich nur einmal ausgezahlt wird.

5.2. Datenschutz-Grundverordnung

Da sich die Identifikationsnummer auf eine identifizierbare Person bezieht und ein personenbezogenes Datum darstellt, ist für dessen automatisierte Verarbeitung der Anwendungsbereich der Datenschutz-Grundverordnung eröffnet (Art. 2 Abs. 1 und Art. 4 Nr. 1 DSGVO). Die Mitgliedstaaten können aber näher bestimmen, unter welchen Bedingungen eine nationale Kennziffer Gegenstand einer Verarbeitung sein darf (Art. 87 Satz 1 DSGVO). Der deutsche Gesetzgeber muss dann für die Verwendung der Identifikationsnummer geeignete Garantien für die Rechte und Freiheiten der Betroffenen gemäß der Datenschutz-Grundverordnung vorsehen, welche das europäische Datenschutzgrundrecht der Betroffenen sichern (Art. 87 Satz 2 DSGVO). Dazu muss die gesetzliche Regelung die Grundsätze für die Verarbeitung personenbezogener Daten gemäß Art. 5 Abs. 1 DSGVO einhalten: Die personenbezogenen Daten müssen auf rechtmäßige Weise, nach Treu und Glauben und in einer für die betroffene Person nachvollziehbaren Weise verarbeitet werden. Sie müssen für festgelegte, eindeutige und legitime Zwecke erhoben werden und dürfen nicht in einer mit diesen Zwecken nicht zu vereinbarenden Weise weiterverarbeitet werden. Die personenbezogenen Daten müssen dem Zweck angemessen und erheblich sowie auf das für die Zwecke der Verarbeitung notwendige Maß beschränkt sein. Sie müssen sachlich richtig und erforderlichenfalls auf dem neuesten Stand sein. Zudem müssen sie in einer Form gespeichert werden, welche die Identifizierung der betroffenen Personen nur so lange ermöglicht, wie es für die Zwecke, für die sie verarbeitet werden, erforderlich ist. Schließlich müssen sie in einer Weise verarbeitet werden, die eine angemessene Sicherheit der personenbezogenen Daten gewährleistet. Diese Grundsätze muss und kann der Gesetzgeber in seinen Regelungen über die Errichtung und den Betrieb eines Klimaprämienregisters beachten.

Die Verarbeitung ist nicht nur dann rechtmäßig, wenn die betroffene Person ihre Einwilligung zu der Verarbeitung der sie betreffenden personenbezogenen Daten für einen oder mehrere bestimmte Zwecke gegeben hat. Sie ist vielmehr auch dann rechtmäßig, wenn die Verarbeitung für die Wahrnehmung einer Aufgabe erforderlich ist, die im öffentlichen Interesse liegt (Art. 6 Abs. 1 Buchst. a und e DSGVO). Die Rechtsgrundlage für die Verarbeitung wird durch das Recht der Mitgliedstaaten festgelegt. Der Gesetzgeber soll den Zweck der Verarbeitung festlegen. Unabhängig davon reicht es aus, dass die Verwendung der Steuer-ID für die Erfüllung der Aufgabe der Administrierung des Klimaprämienregisters, die im öffentlichen Interesse liegt, erfolgt (vgl. Art. 6 Abs. 3 DSGVO). Die Datenschutz-Grundverordnung lässt dem Gesetzgeber dementsprechend einen weiten Gestaltungsspielraum für die Regelung der Nutzung der Steuer-ID für die Administrierung des Klimaprämienregisters.

5.3. Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung

Bei seiner Regelung muss der Gesetzgeber aber im Rahmen seines ihm durch das Unionsrecht, namentlich die Datenschutz-Grundverordnung, eröffneten Gestaltungsspielraums das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung beachten (vgl. BVerfGE 152, 152). Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung schützt den Grundrechtsträger gegen die unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner persönlichen Daten und vermittelt ihm die Befugnis, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner Daten zu bestimmen (BVerfGE 65, 1, 43 f.). Das Grundrecht ist aber nicht schrankenlos gewährleistet. Vielmehr sind verhältnismäßige Einschränkungen auf gesetzlicher Grundlage im überwiegenden Allgemeininteresse zulässig. Eine gesetzliche Regelung der Erhebung, Verarbeitung und Weiterleitung von Daten über die Zahlung der Klimaprämie unter Nutzung der Steuer-ID wäre verhältnismäßig. Die Herstellung eines sozialen Ausgleichs bei der Belastung der Bevölkerung durch die CO₂-Bepreisung ist im Sozialstaat des Grundgesetzes ein legitimer Zweck. Der Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG verbietet eine Mehrfachzahlung der Klimaprämie an eine Person. Andernfalls käme es zu einer nicht gerechtfertigten Bevorzugung. Zur Erreichung dieses Zwecks ist die Nutzung der Steuer-ID bei der Administrierung eines Klimaprämienregisters nicht nur geeignet. Vielmehr ist die Nutzung einer Personenkennziffer zur Vermeidung von Doppelzahlungen auch erforderlich. Mit dem Registermodernisierungsgesetz hat der Gesetzgeber sich für die Steuer-ID als Personenkennzeichen entschieden. Die Steuer-ID ist damit in Deutschland zur bereichsübergreifenden Personenkennziffer geworden. Der Gesetzgeber kann auch bei der Regelung der Administrierung des Klimaprämienregisters Schutzvorkehrungen gegen die Erstellung eines Persönlichkeitsprofils treffen und für einen verhältnismäßigen Ausgleich zwischen der Funktionsfähigkeit der Verwaltung und dem Datenschutz sorgen. Das gilt insbesondere für die gesetzliche Zweckbindung der Datenverarbeitung. Eine präzise und normklare Regelung wirft keine Schwierigkeiten für den Gesetzgeber auf. Die Nutzung der Steuer-ID zur Vermeidung von Doppelzahlungen ist für die Empfänger der Klimaprämie auch zumutbar. Sie werden durch die Zahlung der Klimaprämien begünstigt, müssen im Gegenzug aber auch hinnehmen, dass die notwendigen Vorkehrungen gegen Doppelzahlungen getroffen werden.

Der Gesetzgeber braucht folglich weder nach dem Unionsrecht mit der Datenschutz-Grundverordnung noch nach dem deutschen Verfassungsrecht mit dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung einen verhältnismäßigen Eingriff in Rechte Betroffener, wie ihn die Nutzung der Steuer-ID zur Vermeidung von Doppelzahlungen der Klimaprämie darstellt, vom Einverständnis der Betroffenen abhängig zu machen. Es steht ihm verfassungsrechtlich und unionsrechtlich zwar frei, den Begünstigten ein Recht auf Widerspruch gegen die Nutzung der Steuer-ID einzuräumen. Ein solcher Widerspruch stünde dann allerdings der Zahlung der Klimaprämie entgegen. Der Gesetzgeber kann im Übrigen auch die Nutzung von ELSTER für

die Administrierung der Klimaprämie regeln, sie insbesondere zur Voraussetzung für die Zahlung der Klimaprämie machen. Da es sich bei der Zahlung der Klimaprämie um eine Begünstigung handelt, liegt insoweit kein Eingriff in Grundrechte der Betroffenen vor. Eine entsprechende Regelung würde vielmehr nur die gesetzlichen Voraussetzungen für die Gewährung der Klimaprämie konkretisieren. Die Nutzung der Steuer-ID für die Administrierung fällt auch nicht unter das Steuergeheimnis des § 30 Abgabenordnung, weil die Steuer-ID nicht in Verbindung mit steuerrechtlich relevanten Sachverhalten genutzt wird, sondern nur als Personenkennzeichen dient.

6. Einschaltung und Vergütung privater Dritter

Die Auszahlung einer Klimaprämie nach dem vorgestellten Modell wird nicht ohne die Einschaltung privater Dritter auskommen. Dazu wird etwa die Deutsche Post gehören. Die Einbindung privater Dritter muss gesetzlich geregelt werden. Regelmäßig wird sie bei entsprechender Vergütung einverständlich erfolgen. Der Gesetzgeber kann und sollte die zur Registrierung der Klimaprämie notwendige Einschaltung privater Dritter aber gesetzlich regeln. Eine solche gesetzliche Regelung greift in das Grundrecht der Berufsfreiheit der betroffenen Unternehmen aus Art. 12 Abs. 1 GG ein. Dieser Eingriff durch eine gesetzliche Regelung ist aber gerechtfertigt. Die Belastung privater Unternehmen mit öffentlichen Aufgaben ist grundsätzlich zulässig. Der Gesetzgeber hat einen weiten Gestaltungsspielraum, welche Pflichten zur Sicherstellung von Gemeinwohlbelangen er Privaten im Rahmen ihrer Berufstätigkeit auferlegt (vgl. BVerfGE 109, 64, 85 f.). Der Verfassung lässt sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine kategorische Trennung von „Staatsaufgaben“ und „privaten Aufgaben“ nicht entnehmen (vgl. BVerfGE 125, 260, 361).

Der gesetzliche Eingriff in die Berufsfreiheit durch Einschaltung eines privaten Unternehmens in die Administrierung der Klimaprämie dient der sozialen Abmilderung der Folgen einer CO₂-Bepreisung zum Schutz des Klimas. Das ist ein legitimer Zweck. Die Einschaltung privater Unternehmen ist zur Administrierung der Klimaprämie geeignet und in dem vorgesehenen Umfang auch erforderlich. Der Eingriff ist den verpflichteten Unternehmen zumutbar, wenn sie für die Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben eine angemessene Vergütung erhalten.

7. Zeitplan zur Umsetzung der Klimaprämie

Da die CO₂-Abgabe zumindest bis 2025 jeweils zum Jahresanfang angehoben wird und damit Belastungen für die Konsument*innen entstehen, sollten auch die monatlichen Abschlagszahlungen der Klimaprämie mit dem Jahresbeginn einsetzen. Zudem werden die Lohnsteuerprogramme für diesen Zeitpunkt an die neuen Grundfrei- und Kindergeldbeträge angepasst, so dass die Programmierung der Klimaprämie zur Vermeidung unnötiger Bürokratiekosten im

gleichen Zug erfolgen sollte. Entsprechende Signale für die Kontrollmitteilungen sollten dann auch in die ELSTAM-Datenbank eingestellt sein.

Unterstellt man einen Zeitraum von etwa sechs Monaten, in denen das Klimaprämien-Register aufgebaut und aus weitgehend vorhandenen Daten befüllt wird, so müsste die Gesetzgebung am Ende des ersten Quartals abgeschlossen sein, da für die Programmierung des Registers auch noch die Zeit für den Vergabeprozess zu berücksichtigen ist.

Bei Verzögerungen im Gesetzgebungs- oder auch im Programmierprozess besteht zudem die Möglichkeit, bei der Einführung im ersten Geltungsjahr eine Einmalzahlung über die o.a. Zahlungswege zu organisieren.