

Verteilungswirkung CO₂-Bepreisung

Prof. Dr. Matthias Kalkuhl 25. Oktober 2019 – IKEM Workshop / Berlin

Gutachten des Sachverständigenrats und MCC-PIK-Expertise als Input im Klimakabinett (18.7.2019)





Expertise hat "wesentlich zum Sondergutachten beigetragen"





https://bit.ly/2GrMXU3



Hintergrund: Welche Klimaziele

- Pariser Klimaabkommen
 - Global Erwärmung unter 2°C begrenzen
 - Länder haben sich auf nationale Ziele bis 2030 geeinigt (EU für Deutschland)
- EU Ziele 2030 (relativ zu 2005)
 - Gesamt-Ziel entspricht Verpflichtung aus dem Pariser Abkommen
 - EU-ETS (Strom, Industrie): 43%
 - Nicht-ETS: 30%
 - Reduktion nach EU Lastenteilungsverordnung: DEU: 38%
 - Instrumente sind ML freigestellt
- Nationale (Sektor-)ziele 2030
 - Rechtlich nicht bindend



Emissionen versus Ziele

Emissionen [Mio Tonnen CO₂-äq]

Treibhausgas-Emissionen in Deutschland in den nicht-ETS Sektoren



Bereiche außerhalb des EU-Emissionshandels. Inklusive weiterer (in CO₂-Äquivalente umgerechneter) Treibhausgase. Quelle: Öko-Institut (2019)



CO₂ Preis und zusätzliche Instrumente

- Zwei mögliche Rollen der CO₂-Bepreisung in der Klimapolitik:
 - 1) Signifikanter CO₂-Preis als Leitinstrument, gezielt ergänzt um weitere Instrumente und Maßnahmen zur Adressierung von
 - Externalitäten in Forschung, Entwicklung und Markteinführung
 - Kurzsichtigkeit von Haushalten bei Kaufentscheidungen / Informationsdefizite
 - Anreizprobleme (Gebäude)
 - Mangelnde Fähigkeit von Regierungen zur Selbstbindung
 - ...
 - → maximale Kosteneffizienz und Effektivität
 - 2) Moderater CO₂-Preis als ein Instrument unter vielen
 - Keine gezielte Arbeitsteilung
 - Politisch attraktiv
 - ...
 - → Keine maximale Kosteneffizienz, Effektivität ungewiss
- **Einheitlicher CO₂-Preis**: Sektorale Differenzierung i.A. ineffizient



Welche Preise sind nötig?

 Partielles Gleichgewichtsmodell für Energienachfrage für Energieart in Deutschland 2030

$$D^{i} = D^{base,i} * \phi(p + \tau) = D^{base,i} * \gamma^{i} * (p_i + t_i + \tau_i)^{\epsilon_i}$$

• Harmonisierung von CO_2 -Preis τ_i mit bestehenden Energiesteuern t_i im Wärmesektor

 Daten: UGR, Statistisches Bundesamt (Preise), BMF (Steuersätze), Projektionenbericht (Baseline)



Elastizitäten

Erkenntnisse aus der Literatur

- 1. Langfrist-Elastizitäten 2x Kurzfrist-Elastizitäten (-0.84 vs -0.34 für Benzin)
- 2. Kommerzieller Verkehr reagiert stärker (-1.1 Diesel vs. -0.6 Benzin)
- Steuer-Induzierter Preiasanstieg: Elastizität 2-3x so hoch wie bei üblichen Marktschwankungen (Sichtbarkeit, Persitenz)
- 4. Wenig Literatur zum Gebäudesektor
- Immense Unsicherheiten, Vernachlässigung von "Backstops", Innovationen, Strukturbrüchen

| Elastizität | Verkehr | Verkehr Gesamt Wärme - Haushalte | | Gewerbe, Handel, Industrie | Emissions-Baseline 2030 (MtCO2-äq) | |
|-------------|---------|----------------------------------|------|-------------------------------|---------------------------------------|------------|
| | Diesel | Benzin | Gas | Heizöl | Verbleibend (ESD) | ESD Sektor |
| Standard | -0.9 | -0.7 | -0.7 | -0.7 | -0.7 | 376 |
| Hoch | -1.1 | -0.9 | -0.9 | -0.9 | -0.9 | 355 |
| Niedrig | -0.45 | -0.45 | -0.5 | -0.5 | -0.5 | 410 |

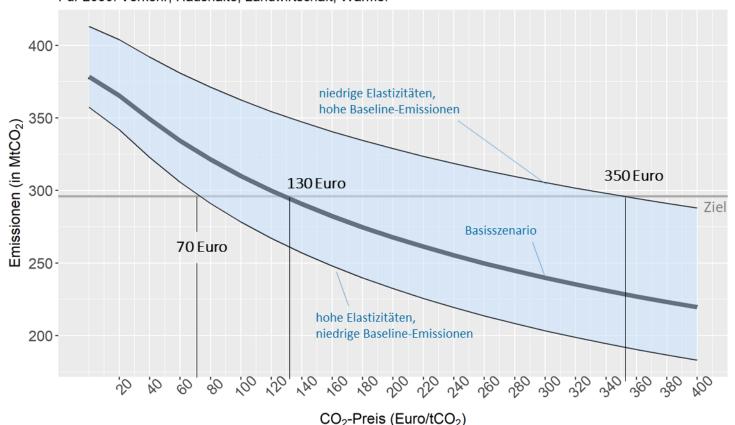
MCC-PIK 2019



Nötige CO₂-Preise für 2030 Ziele in DEU

Emissionen im Nicht-ETS-Sektor

Für 2030. Verkehr, Haushalte, Landwirtschaft, Wärme.



MCC-PIK 2019



Steuer oder Emissionshandel?

CO2-Steuerpfad (mit Anpassung)

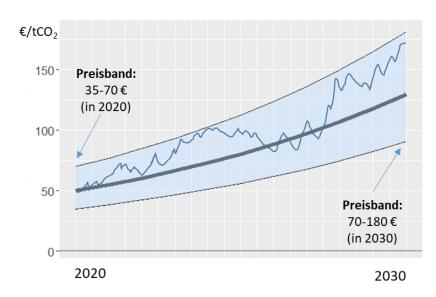
€/tCO₂ Anpassungen im Pfad Steuerpfad: 50 € (in 2020) Steuerpfad: 130 € (in 2030)

Start mit 50 €/tCO₂; Anstieg 10% p.a. → 130 €/tCO₂ in 2030

Risiken

- Zur Zielerreichung Preise von 70-350 € in 2030 möglich
- Permanente Nachjustierung nötig (Konjunktur, Ölpreise);
 Institutioneller Rahmen fehlt bisher dazu
- Wechselnde politische Mehrheiten könnten Anpassung & Planbarkeit erschweren

DE-ETS (mit Mindest- und Höchstpreis)



Start mit 50 €/tCO₂ Fixpreis; Preisband mit 10% p.a. Anstieg

Risiko großer Preisschwankungen

- Mindestpreis
 - Erwartungsmanagement; stärkt Planungssicherheit
- Höchstpreis
 - Absicherung gegen hohe Kosten stärkt Glaubwürdigkeit
 - Vereinfacht 'sanfte' Integration in den EU-ETS
 - Dauerhaft bindender Höchstpreis: → Zielverfehlung



Alternative zur Bepreisung: Regulierung?

Effizienzstandards – Transportsektor (USA):

- Volkswirtschaftl. Kosten sind 3-6x so hoch (wie CO₂-Preis) [Austin and Dinan 2005; Jacobsen 2013]
- Standards belasten ärmere Haushalte stärker [Davis & Knittel 2019, Levinson 2019]
 - sie müssen teurere Autos kaufen, profitieren aber weniger von Effizienzsteigerungen, da sie auch weniger fahren

Effizienzstandards – Gebäudesektor (USA): [Bruegge et al. 2019]

- Energie-Einsparungen geringer als von Ingenieuren prognostiziert
- Ärmere Haushalte werden starker belastet
 - Reichere Haushalte: Immobilienwert steigt (wg. geringeren Energieausgaben)
 - Ärmere Haushalte: Wohnfläche sinkt (da Baukosten steigen)
 - Ärmere tragen Hauptlast, da Energieausgaben kaum sinken, sie in kleineren und weniger wertvollen Wohnungen leben

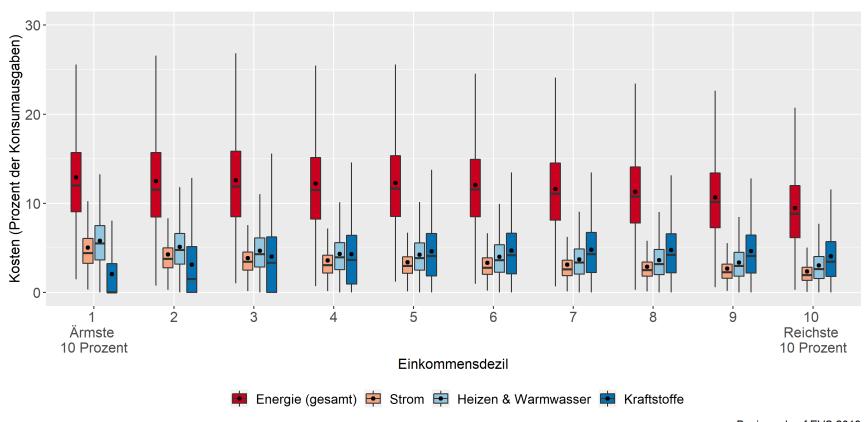
EEG-Umlage (Deutschland):

- Erhöht Strompreis um aktuell 6.4 ct/kWh
- Belastung von 1.5% (ärmste Haushalte) vs. 0.2% (reichste Haushalte) [Bach et al. 2018]



Verteilung Energieausgaben

Anteil verschiedener Energieausgaben



Basierend auf EVS 2013



Auswirkungen Energiepreise

| | | Preis | Preisan | stieg bei |
|--|----------------------|--------------------------------|--|---|
| Energieträger | Einheit | Privathaushalte (2015-2018) | CO ₂ -Preis 50 Euro/tCO ₂ | CO ₂ -Preis 130 Euro/tCO ₂ |
| Benzin | Cent/Liter | 135,19 | 14,10 | 36,66 |
| Diesel | Cent/Liter | 117,44 | 15,77 | 41,00 |
| Heizöl* | Cent/Liter | 58,13 | 8,23 | 33,09 |
| Erdgas* | Cent/kWh | 6,25 | 0,42 | 2,15 |
| Braunkohle* | Cent/kWh | 7,50 | 1,99 | 5,38 |
| | | | Klimadi | vidende |
| Vollständige Rückerstattung | Euro/Person und Jahr | | 98 | 265 |
| Rückerstattung bei Stromsteuersenkung | Euro/Person und Jahr | | 66 | 233 |

Preise für Privathaushalte, inkl. Mehrwertsteuer. Der Preisanstieg bei Erdgas bezieht sich auf den handelsüblichen oberen Heizwert.

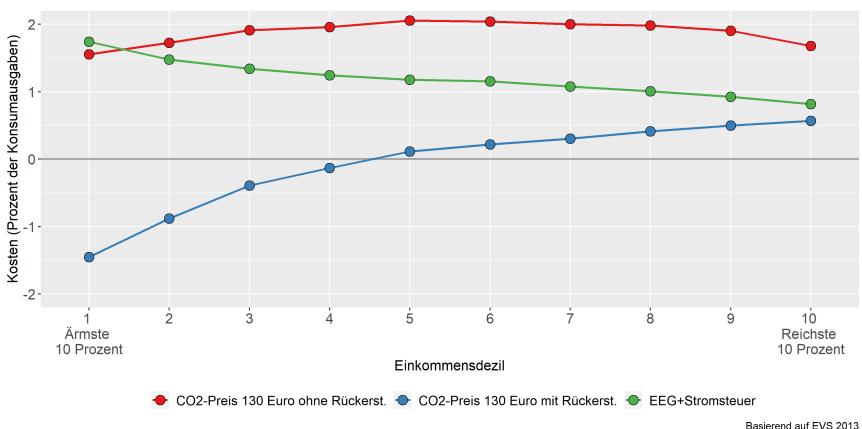
25. Oktober 2019

^{*}Für den Preisanstieg bei Heizöl, Erdgas und Braunkohle wird der CO₂-Preis mit bestehenden Energiesteuern verrechnet (harmonisierter CO₂-Preis)



Klimapolitik und sozialer Ausgleich

Vergleich der Belastungen

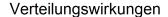


Quelle: MCC-PIK-Expertise 2019

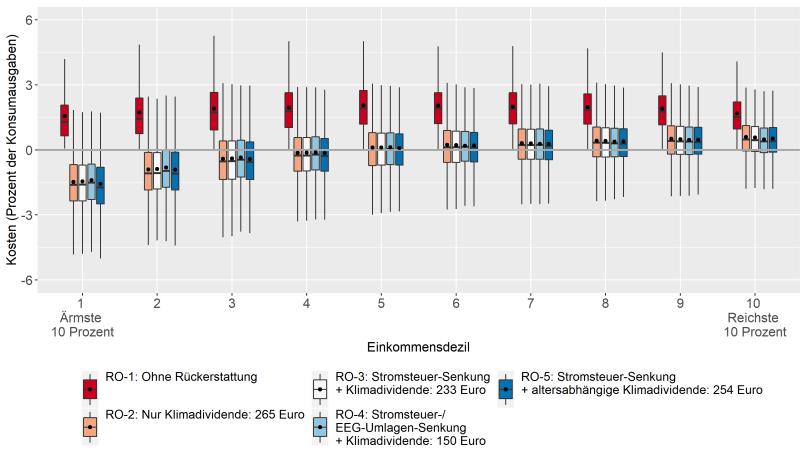
Basierend auf EVS 2013



Verteilungswirkungen in 2030 bei 130€



Bei einem CO₂-Preis von 130 Euro in 2030 im Nicht-ETS-Sektor (sowie 40 Euro im EU-ETS)



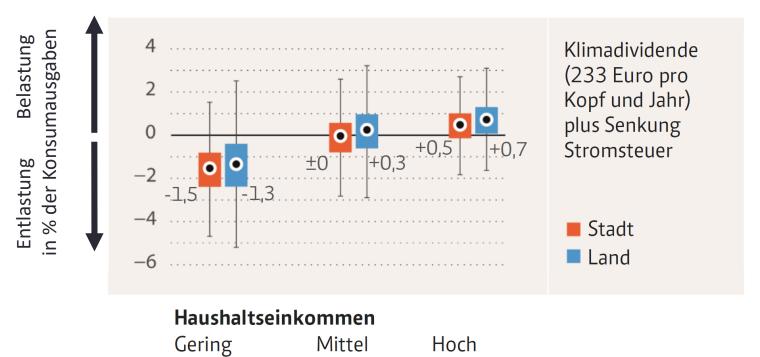
Basierend auf EVS 2013

25. Oktober 2019



Die Unterschiede zwischen Stadt & Land sind gering

Härtefälle sind Pendler, Haushalte mit Ölheizung und
 1-Personen-Haushalte. Für sie gilt es, spezifische Härtefallregelungen einzurichten.



25. Oktober 2019



Fiskalische Implikationen

Option 2b+3a: Nationaler CO₂-Preis im Nicht-ETS-Sektor Option 4a: Einbeziehung in EU-ETS*

| | | | 2020 | | | 2030 | | 2020 | 2030 |
|---|-----------------------|-------|-------|---------|-------|-------|---------|------|------|
| Preisszenario | | Basis | Hoch | Niedrig | Basis | Hoch | Niedrig | Bas | is |
| CO ₂ -Preis | Euro/tCO ₂ | 50 | 100 | 20 | 130 | 350 | 70 | 25 | 45 |
| Emissionen | Mt CO ₂ | 396 | 389 | 397 | 295 | 296 | 298 | 421 | 345 |
| Haushalte | | | | | | | | | |
| Einnahmen CO ₂ -Preis | Mrd. Euro | 6,5 | 14,7 | 1,4 | 17,5 | 52,6 | 8,6 | 2,4 | 5,3 |
| Einnahmen Umsatzsteuer auf CO ₂ -Preis | Mrd. Euro | 1,2 | 2,8 | 0,3 | 3,3 | 10,0 | 1,6 | 0,4 | 1,0 |
| Reduktion Stromsteuer | Mrd. Euro | -2,5 | -2,5 | -1,6 | -2,5 | -2,5 | -2,5 | -2,5 | -2,5 |
| Klimadividende | Mrd. Euro | -5,2 | -15,0 | 0,0 | -18,3 | -60,1 | -7,8 | -0,3 | -3,8 |
| Betrag pro Person | Euro/p.P. | 66 | 191 | 0 | 233 | 764 | 100 | 4 | 50 |
| Bilanz Haushalte | Mrd. Euro | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Gewerbe, Handel, Dienstleistungen, Indus | trie (GHDI) | | | | | | | | |
| Einnahmen CO ₂ -Preis | Mrd. Euro | 7,5 | 15,2 | 2,6 | 11,2 | 26,1 | 6,4 | 3,6 | 5,3 |
| (ohne Ausnahmeregelungen) | | | | | | | | | |
| Reduktion Stromsteuer | Mrd. Euro | -4,2 | -4,2 | -2,6 | -4,2 | -4,2 | -4,2 | -3,6 | -4,2 |
| Bilanz GHDI | Mrd. Euro | 3,3 | 11,1 | 0,0 | 7,0 | 21,9 | 2,2 | 0,0 | 1,2 |
| Bilanz CO ₂ -Preis | Mrd. Euro | 3,3 | 11,1 | 0,0 | 7,0 | 21,9 | 2,2 | 0,0 | 1,2 |
| Rückgang Einnahmen Energiesteuer | Mrd. Euro | -2,9 | -2,6 | -3,5 | -9,2 | -8,2 | -9,1 | -1,2 | -4,9 |

Einnahmeausfälle bei Energiesteuern

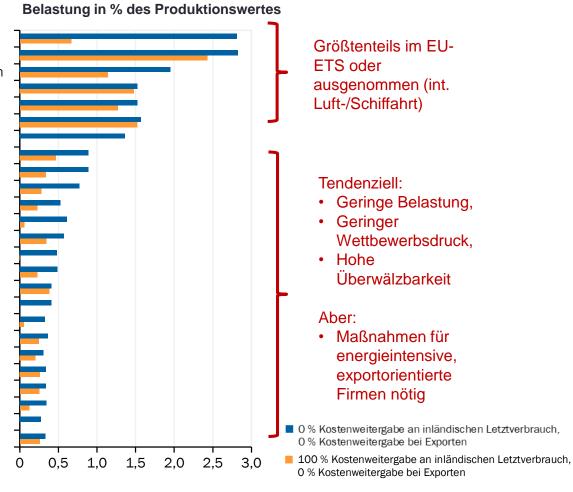


Auswirkungen für die Wirtschaft

...bei 35 Euro t/CO₂

Quelle: SVR 2019

Luftfahrt Schifffahrt H.v. Glas, -waren, Keramik, Verarb. v. Steinen u. Erden Metallerzeugung und -bearbeitung H.v. Papier, Pappe und Waren daraus H.v. chemischen Erzeugnissen Wasserversorgung H.v. Holz-, Flecht-, Korb- u. Korkwaren (oh. Möbel) Kokerei und Mineralölverarbeitung H.v. Nahrungsmitteln u. Getränken, Tabakverarb. Land- und Forstwirtschaft, Fischerei Gastgewerbe H.v. Textilien, Bekleidung, Lederwaren u. Schuhen Baugewerbe H.v. Möbeln und sonstigen Waren H.v. Gummi- und Kunststoffwaren Einzelhandel (oh. Handel mit Kfz) Landverkehr u. Transport in Rohrfernleitungen Bergbau H.v. Metallerzeugnissen Maschinenbau Fahrzeugbau Abwasser-, Abfallentsorgung; Rückgewinnung Gesundheits- und Sozialwesen H.v. DV-Geräten, elektron. u. optischen Erzeugnissen



25. Oktober 2019





Wesentliche Elemente

- CO₂-Bepreisung und Entlastung
- Förderprogramme, Einzelmaßnahmen
- Infrastruktur, öffentlicher Sektor



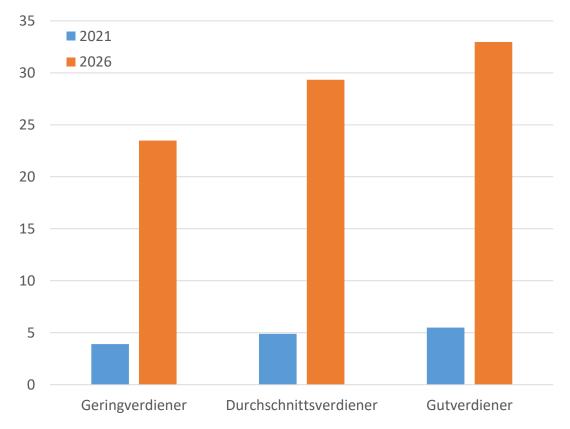
Deutsches Klimapaket: 2021 kaum spürbare Belastungen

Entlastungen

- 1. EEG-Umlage –0.5ct
- 2. Wohngeld +10%
- Heizkostenzuschuss Sozialhilfe/Hartz IV
- 4. Pendlerpauschale
- 10 Euro CO₂-Preis verursacht kaum Mehrbelastungen
- Unterschied Haushalt Stadt/Land:

ca. <1€/Monat

Belastung in Euro/Monat für 4-köpfige Familie

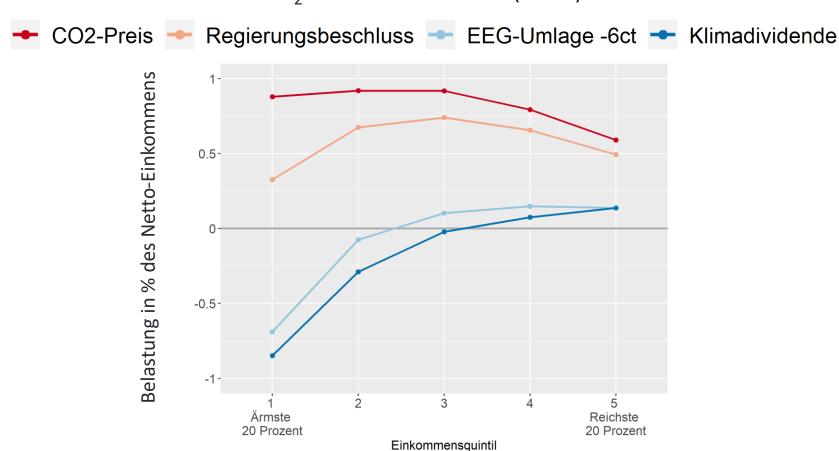




Deutsches Klimapaket: Belastung der Mittelschicht bei steigenden Preisen

Mit Anpassung Sozialhilfe & Wohngeld; ohne Berücksichtigung der Pendlerpauschale

CO₂ Preis von 60 EURO (2026)



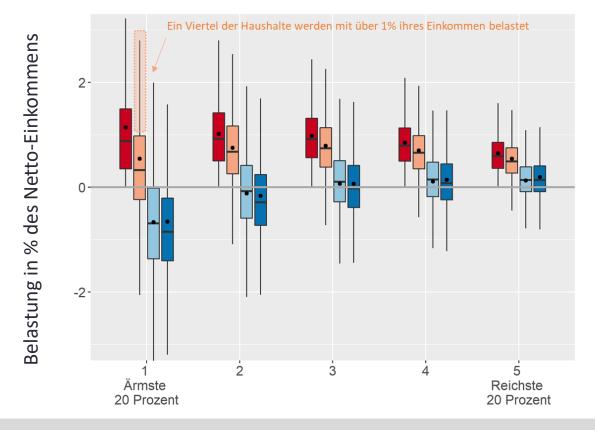


Deutsches Klimapaket: Härtefälle insbes. bei ärmeren Haushalten

Mit Anpassung Sozialhilfe & Wohngeld; ohne Berücksichtigung der Pendlerpauschale

CO₂ Preis von 60 EURO (2026)

CO2-Preis → Regierungsbeschluss → EEG-Umlage -6ct → Klimadividende





Zusammenfassung

- CO₂-Bepreisung ohne Rückerstattung ist regressiv
- Standards & Ordnungsrecht haben oft problematische Verteilungswirkungen
- Rückerstattung der Einnahmen aus Bepreisung ermöglicht Ausgleich
- Heterogenität innerhalb der Einkommensgruppen hoch

Differenzierte Transfers möglich, aber nicht einfach



Expertise

Policy Brief

Bewertung







https://bit.ly/2GrMXU3

https://www.mcc-berlin.net/de/forschung/klimaziele.html

https://bit.ly/2Mdlf0F





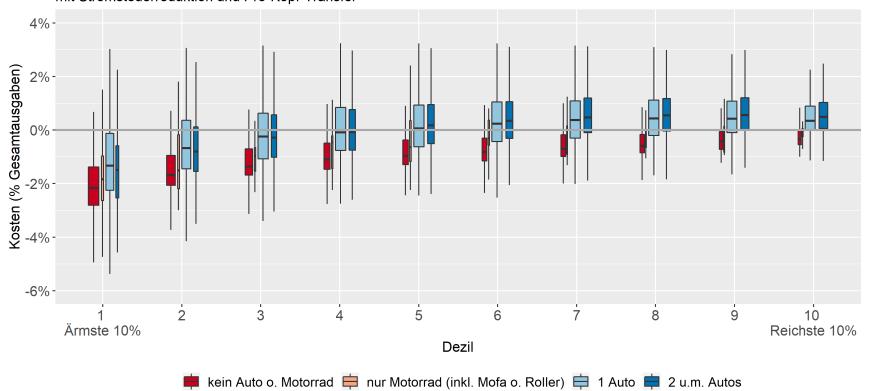
Backup



Verteilungswirkungen: Auto

Netto-Effekt

Bei einem nationalen CO2-Preis von 130 Euro/tCO2 und einem ETS-Preis von 35 Euro/tCO2 mit Stromsteuerreduktion und Pro-Kopf-Transfer



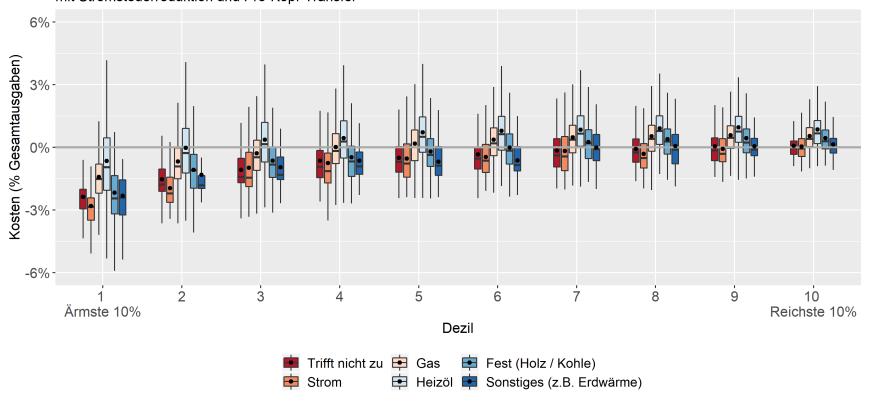
Basierend auf EVS 2013



Verteilungswirkungen: Art der Heizung

Netto-Effekt

Bei einem nationalen CO2-Preis von 130 Euro/tCO2 und einem ETS-Preis von 35 Euro/tCO2 mit Stromsteuerreduktion und Pro-Kopf-Transfer



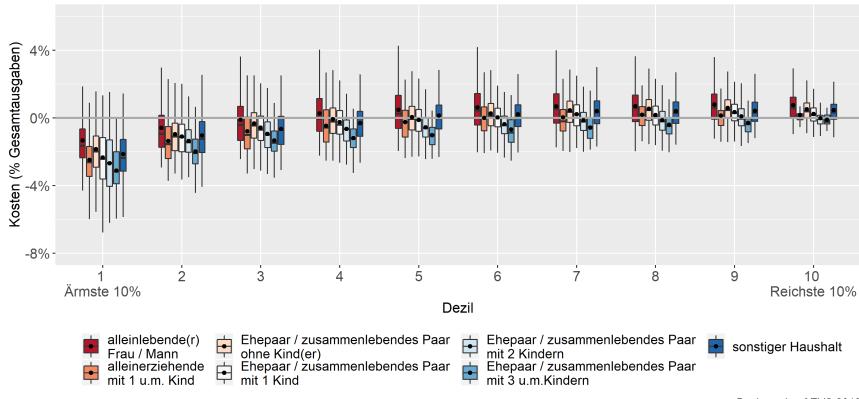
Basierend auf EVS 2013



Verteilungswirkung: Haushaltsgröße

Netto-Effekt

Bei einem nationalen CO2-Preis von 130 Euro/tCO2 und einem ETS-Preis von 35 Euro/tCO2 mit Stromsteuerreduktion und Pro-Kopf-Transfer



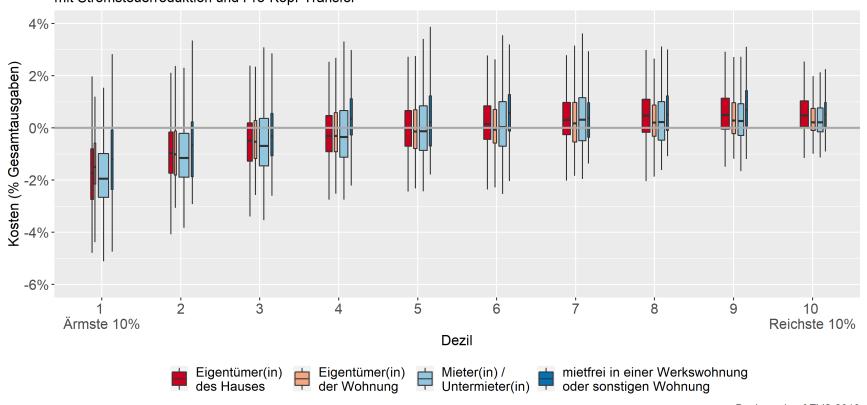
Basierend auf EVS 2013



Verteilungswirkung: Mieter

Netto-Effekt

Bei einem nationalen CO2-Preis von 130 Euro/tCO2 und einem ETS-Preis von 35 Euro/tCO2 mit Stromsteuerreduktion und Pro-Kopf-Transfer



Basierend auf EVS 2013

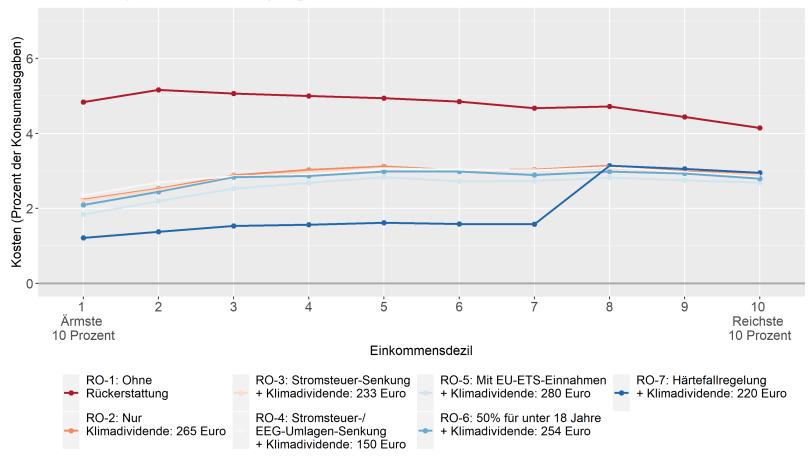
25. Oktober 2019



Härtefälle

Belastung am 98. Perzentil im Jahr 2030

Verschiedene Optionen zur Rückerstattung; CO₂-Preis im Nicht-ETS-Sektor: 130 Euro.



Basierend auf EVS 2013



Härtefälle

| | Netto-Effekt CO ₂ -F | Preis von 130 €/tCO ₂ | | | | | |
|----------------------------|---------------------------------|----------------------------------|-----------------|--|--|--|--|
| | in 2030 mit Rückerstattung | | | | | | |
| Haushaltstyp | Euro pro Jahr | Anteil an den Konsum- | Anteil in der | | | | |
| | und Person | Ausgaben (%) | Bevölkerung (%) | | | | |
| PKW-Nutzung | -20 | -0.1 | 85 | | | | |
| Keine PKW-Nutzung | 184 | 1.5 | 15 | | | | |
| Nutzung Ölheizung | -81 | -0.5 | 21 | | | | |
| Andere Heizung | 57 | 0.4 | 79 | | | | |
| Hauseigentümer | -30 | -0.2 | 45 | | | | |
| Wohnungseigentümer | 11 | 0.1 | 8 | | | | |
| Mieter | 85 | 0.6 | 44 | | | | |
| Reichste 20% Haushalte | -81 | -0.3 | 21 | | | | |
| Ärmste 20% Haushalte | 150 | 1.5 | 16 | | | | |
| Nutzung Ölheizung und PKW | -118 | -0.7 | 19 | | | | |
| Nutzung Ölheizung und PKW, | -128 | -0.7 | 11 | | | | |
| sowie Hauseigentümer | | | | | | | |
| Nutzung Ölheizung und PKW, | -269 | -1.3 | 3 | | | | |
| sowie 1-Personen-Haushalt | | | | | | | |
| Nutzung Ölheizung und PKW, | -349 | -1.3 | 1 | | | | |
| sowie 1-Personen-Haushalt | | | | | | | |
| und Hauseigentümer | | | | | | | |



Stadt-Land

| | Ballungsraum | Ländliche Gebiete |
|---|------------------|-------------------|
| Ausgaben für Energie je Haushalt (€/Monat) | 197 | 236 |
| davon Strom, | 57 | 62 |
| Kraftstoffe, | 70 | 97 |
| Heizen | 70 | 77 |
| Wohnfläche je Haushalt (m²) | 88 | 100 |
| Anteil Haushalte mit PKW (%) | 73 | 85 |
| Pendeldistanz (einfache Strecke, in km) | 8.8 | 13.2 |
| Haushaltsgröße (Personen) | 1.9 | 2.1 |
| Anteil 1-Personen Haushalte (%) | 44 | 37 |
| Klimadividende je Haushalt (€/Monat) | 37 | 41 |
| Auswirkungen CO2-Bepreisung je Haushalt (€/Monat) einschl. Rückerstattung | Entlastung: 4.22 | Belastung: 2.32 |

Berechnung für einen CO2-Preis von 130 Euro im Jahr 2030, aufkommensneutrale Rückerstattung durch Stromsteuersenkung sowie Klimadividende von 233€ pro Jahr und Person. Die dargestellten Werte beziehen sich auf einen mittleren Haushalt im Ballungsraum (Oberzentrum über 100.000 Einwohner + Umland über 200 Einwohner/km²) sowie einen mittleren Haushalt in ländlichen Gebieten (kein Oberzentrum, weniger als 150 Einwohner/km²). Datengrundlage: EVS 2013 sowie IAB KB 10/2018 (Pendeldistanz). Berechnungen auf Grundlage von Edenhofer et al. (2019) .

Ländliche Haushalte:

- Höhere Energieausgaben,
- · Größere Wohnung,
- Höhere Pendeldistanz

Aber auch:

- Größere HH-Größe (Klimadividende)
- Höhere Entlastung durch Stromsteuer

Unterschied: 6,50 € pro Monat und Haushalt (ca. 3€/Person)



Beispielrechnungen

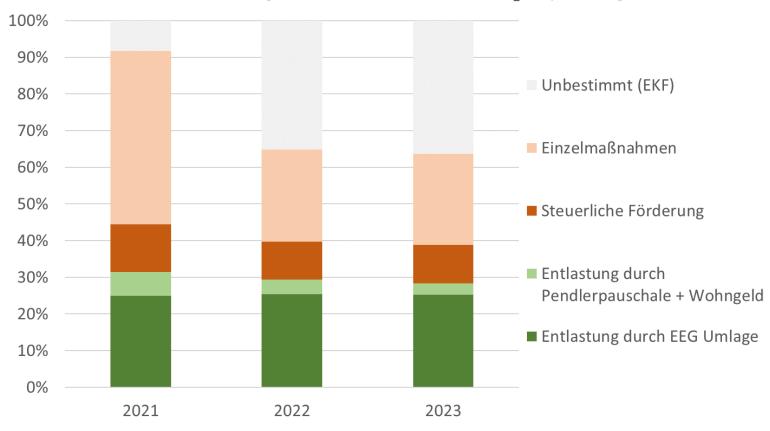
| So wirkt sich eine CO ₂ -Steuer auf verschiedene Haushalte aus (alle Angaben pro Jahr) Ehepaar ohne Kinder, das ir der Stadt wohnt und zu den Spitzenverdienern zählt | | nd zu den | Familie mit zwei Kindern, die in der Stadt wohnt und zu den Normalverdienern zählt | | | Familie mit zwei Kindern, die auf dem Land wohnt und zu den Normalver- dienern zählt | | | Rentnerin, die am Stadt- rand wohnt und zu den Geringverdienern zählt | | | |
|--|-------------------------|---------------------------|--|------------|---------------------------|---|------------|----------------------------|---|---------|-------------------------|-----------------------------|
| | | 1 | • | • 6 | | | | | | E | 1 | |
| Netto-Einkommen | | 82 194 € | | | 45 202 € | | | 41798€ | | | 7443 € | |
| davon Ausgaben für Energie | sgaben für Energie 5,4% | | 8,9% | | 13,2% | | | 17,5% | | | | |
| das entspricht: Gesamt | t 4461 € | | 4037 € | | 5513€ | | | 1302 € | | | | |
| Strom Wärme Kraftstoffe | | 954 € 1709 € 1798 € | | | 946 € 1371 € 1720 € | | | 1025 € 1981 € 2507 € | | | 421 € 663 € 218 € | |
| CO ₂ -Preis pro Tonne von | 20 Euro | 40 Euro | 60 Euro | 20 Euro | 40 Euro | 60 Euro | 20 Euro | 40 Euro | 60 Euro | 20 Euro | 40 Euro | 60 Euro |
| Direkte Kosten durch CO ₂ -Steuer | -51€ | -296 € | -541 € | -54€ | -266 € | -477€ | -85€ | -396€ | -707€ | ±0€ | -65€ | -131 € |
| Zugleich werden andere Steuern, wie die Stromsteuer, gesenkt | +43 € | +65 € | +64€ | +43€ | +66 € | +65€ | +47 € | +71€ | +71€ | +19€ | +28€ | +29 € |
| Rückerstattung, Ausschüttung aus der CO ₂ -Steuer, für den Haushalt insgesamt | ±0€ | : | +324 € (2 x 162€) | ±0€ | | +648 € (4 x 162€) | | +308 € (4 x 77€) | +648 € (4 x 162€) | ±0€ | | +162 € (1 x 162€) |
| Be- oder Entlastung | -8€ | -77 € | -153€ | -11 € | +108 € | +236 € | -38 € | -17 € | +12€ | +19€ | +40 € | +60€ |
| schlechter besser als heute | \bigcirc | \bigcirc | \circ | \bigcirc | ٥ | ٥ | \bigcirc | \bigcirc | ٥ | 0 | ٥ | ٥ |
| Bei einer Pro-Kopf- Quelle: MCC Auschüttung von | 0€ | 77 € | 162€ | 0€ | 77 € | 162€ | 0€ | 77€ | 162€ | 0€ | 77 € | 162 € |

Wirtschaftswoche 3.5.2019



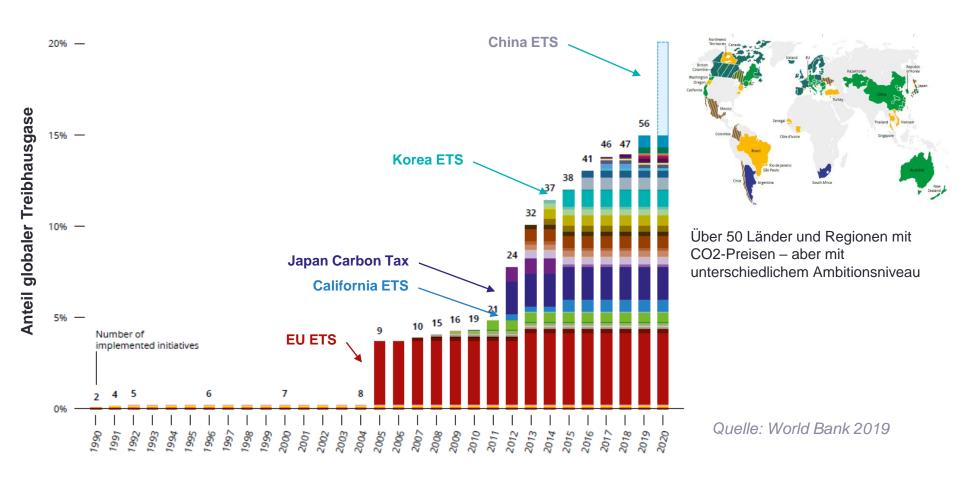
Verwendung der Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung

Verwendung der Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung





CO₂-Bepreisung international





Können CO2-Preise die Emissionen senken?

| Land | Anstieg Preisniveau (je tCO ₂) | Rückgang Emissionen |
|-------------------------|--|---|
| Schweden (1991) | Von 50€ ₂₀₁₈ auf 110€ ₂₀₁₈ | 20% in Wärme und Verkehr seit 2005 |
| British Columbia (2008) | Von 6€ auf 40€ | 8% in Verkehr innerhalb der ersten 5 Jahre |
| Schweiz (2008) | Von 8€ auf 85€ | 20% im Gebäudebereich seit 2008 |
| EU-ETS (2005) | Volatil, derzeit 25-30€ | 30% im Strom- und Industriesektor seit 2005 |
| Deutschland | - | 1% in Verkehr, Wärme und Landwirtschaft seit 2005 |