www.arbeitnehmerkammer.de

Arbeitnehmerkammer
Bremen

Discussion Paper

„Zur aktuellen Situation der Stahlindustrie im Land Bremen vor dem Hintergrund der möglichen Einführung einer CO_2-Steuer“

August 2019

Bedeutung der Bremer Stahlindustrie für den Arbeitsmarkt

‚ArcelorMittal' Bremen gehört zu den zehn größten Arbeitgebern des Bundeslandes. Aktuell sind dort etwa 3.200 Arbeitnehmer*innen, die fast ausnahmslos im Land Bremen sowie im Bremer Umland wohnhaft sind, direkt beschäftigt. Die Zahl der Auszubildenden liegt momentan bei rund 220. Dies entspricht der hohen Ausbildungsquote von 7 Prozent. Darüber hinaus fungiert ‚ArcelorMittal' in Bremen für einige kleinere Betriebe als Partner im Rahmen von Verbundausbildungen.

Unter Berücksichtigung von Beschäftigungseffekten aus Nachfrage nach Vorleistungsgütern sowie induzierten Effekten durch Konsumnachfrage ergibt sich ein Gesamtbeschäftigungsvolumen von knapp 19.000 Vollzeitäquivalenten deutschlandweit. Die o. g. im Jahr 2017 im Rahmen der Studie ‚Die regionalökonomische Bedeutung der Stahlindustrie in Bremen' veröffentlichten Daten sind lt. Aussage des Vorstandsvorsitzenden, Reiner Blaschek, auch heute noch zutreffend.

Herausforderungen für den Stahlstandort Bremen

Wenngleich die arbeitsmarktpolitische Bedeutung des Stahlstandortes Bremen bislang unverändert hoch ist, wird die Stahlbranche in Europa – und damit auch der Standort Bremen – bereits seit geraumer Zeit mit multiplen Herausforderungen konfrontiert. Darüber hinaus gibt es einige lokalspezifische Faktoren, deren Gestaltung für die Zukunftsfähigkeit der Stahlwerke Bremen bedeutsam sein wird.

In den Kontext der nachfolgend skizzierten Gegebenheiten und Entwicklungen ist die mögliche Einführung einer CO_2-Steuer (neben dem Europäischen Emissionshandel (EU-ETS)) einzuordnen. Über jene will die Bundesregierung bis Ende September entscheiden. Zentrale Herausforderungen für die Stahlindustrie in Europa sind derzeit:

1) Die Verteuerung von CO_2-Zertifikaten,
2) die Konkurrenz aus anderen Ländern,
3) die Einführung von Strafzöllen in den USA,
4) die Erhöhung der EU-Importquote,
5) massive Überkapazitäten und Preisdumping sowie
6) steigende Kosten für Rohstoffe.

zu 1) Der Konzern ‚ArcelorMittal' erwirbt CO_2-Zertifikate und verkauft sie zu marktüblichen Preisen an seine Standorte weiter – so auch an die Stahlwerke Bremen. Ein Zertifikat, also eine Tonne CO_2, kostet aktuell 26 € (zum Vergleich: im Januar 2018 noch ca. 7 €). In Bremen werden in 2019 ca. 50 Mio. € für den Erwerb von Zertifikaten aufgewendet. Für gut 4 Mio. der 6,3 Mio. Tonnen jährlich emittiertem CO_2 am Standort Bremen werden ‚ArcelorMittal' als Industrieunternehmen so genannte freie, d.h. unentgeltliche Zertifikate zur Verfügung gestellt. Für die verbleibenden ca. 2 Mio. Tonnen müssen Zertifikate erworben werden. Der Preis für ein Zertifikat wird sich in den kommenden Jahren massiv erhöhen – bedingt durch die stetig geringer werdende Gesamtmenge an zulässigen Treibhausgasemissionen. Expert*innen gehen von 40 € im Jahr 2023 aus. Eine Deckelung gibt es erst bei 107 Euro (Strafgebühr pro Tonne CO_2, die Betriebe ohne Zertifikat ausstoßen).

zu 2) Konkurrenten der deutschen Stahlstandorte sind vornehmlich außerhalb der EU ansässig. Neben China sind dies aktuell vor allem die Türkei und Russland. Insbesondere die Türkei verfügt durch die Verluste der Währung Lira und vor Ort fehlenden CO_2-Auflagen aktuell über einen großen Wettbewerbsvorteil. In China wird die Stahlerzeugung in hohem Maße staatlich subventioniert.

zu 3) Seit Juni 2018 erheben die USA Strafzölle auf Stahl- und Aluminiumprodukte aus anderen Ländern. Konkurrenten der deutschen Stahlstandorte suchen sich demnach andere Märkte und führen ihren Stahl vermehrt nach Europa ein.

zu 4) Erst im Februar 2019 hatte die EU ein Kontingent in Form einer Importquote (so genannter „Safeguard“) für Stahl aus dem Ausland eingeführt. Ist dieses aufgebraucht, wird auf weitere Stahlimporte ein Zuschlag von 25 Prozent erhoben. Zum 1. Juli wurde die Importquote um fünf Prozentpunkte erhöht. Die beschriebenen Umleitungseffekte des amerikanischen Protektionismus kommen zum Tragen.

zu 5) Vor allem in China gibt es keine Deckelung im Hinblick auf Produktionsvolumina. Entsprechend entstehen massive Überkapazitäten auf dem Weltmarkt, die mit Preisdumping (Stahlpreise seit 2018 um ca. 15 Prozent rückläufig) einhergehen.

zu 6) Rohstoffe sind der bedeutendste Kostenfaktor in der Stahlerzeugung (ca. 70 % Rohstoffkosten, 20 % Energiekosten, 10 % Personalkosten). Von den Überschwemmungen in Brasilien waren auch Lagerstätten, aus denen ‚ArcelorMittal‘ Bremen Eisenerz bezieht, betroffen. In Zuge des temporär reduzierten Angebots werden Erze aus anderen Ländern teurer.

Neben diesen, die europäischen Stahlstandorte betreffenden Problemlagen, prägen spezifische Herausforderungen den Stahlstandort Bremen.

Innerhalb des Konzerns ‚ArcelorMittal‘ werden Innovationen zentral an einem Standort in Frankreich mit ca. 1.300 Forscher*innen sowie an zwei kleineren Forschungsstandorten in Belgien und Spanien entwickelt. Diese kommunizieren mit den für Forschung und Entwicklung verantwortlichen Abteilungen an den Standorten, die selbst aber nur sehr eingeschränkt aktive Forschungsarbeit betreiben. Innerhalb des Konzerns hat der Standort Bremen daher die Rolle eines Zweigbetriebs mit klarem Fokus auf der Produktion inne („verlängerte Werkbank“). Die Organisation von Forschung und Entwicklung innerhalb des Konzerns lässt darauf schließen, dass sich diese Rolle auch perspektivisch nicht grundlegend ändern wird.

Eine Ausnahme bietet das betriebseigene digitale Labor, das so genannte ‚Digital Lab‘ am Standort Bremen. Dessen Idee ist es, dass der Standort zur eigenen Digitalisierung und letztendlich zur Digitalisierung des Konzerns beiträgt. Der in Bremen verfolgte Ansatz des ‚Digital Labs‘ beinhaltet die Digitalisierung des Standorts „von unten“ – aus der betrieblichen Praxis heraus. Der Vorteil dieses Vorgehens ist, dass die entwickelten Lösungen auch tatsächlich angewendet werden.

Die Verbindungen des ‚Digital Lab‘ zu den Hochschul- und Forschungseinrichtungen des Landes Bremen sind jedoch nur schwach ausgeprägt, der Umfang der Forschung an digitalen, dem Betrieb zuträglichen Technologien ist dementsprechend begrenzt.

Aktuelle klimapolitische Debatte

Der Klimaschutzbericht aus dem Jahr 2018 verdeutlicht, dass Deutschland seine Klimaschutzziele bis 2020 deutlich verfehlen wird (Minderung der CO_2-Emissionen um 32 statt 40 Prozent erwartet). Vor dem Hintergrund dieses Defizits sowie des perspektivischen Vorhabens einer Senkung der Netto-CO_2-Emissionen auf null bis zum Jahr 2050 ist die ökologische Wende in den politischen Fokus gerückt.

Ein wichtiger Baustein der Strategie zur Verringerung von CO_2-Emissionen ist – neben Gesetzgebungen, wie dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) oder dem Kohleausstiegsgesetz – deren Bepreisung. Seit 2005 gibt es in Europa den Emissionshandel (EU-ETS) für Stromerzeugung (Kraftwerke), innereuropäischen Luftverkehr und energieintensive Industriebereiche, wie Stahlwerke. Mit diesem Klimaschutzinstrument der Europäischen Union und der möglichen Einführung einer CO_2-Steuer (oder auch -Abgabe) stehen zwei Arten der Bepreisung aktuell im Fokus.

Stand 2017 gab es weltweit 47 CO_2-Bepreisungssysteme, davon 24 Modelle, die auf dem Emissionshandelssystem und 23, die auf nationalen CO_2-Steuern basieren. In den meisten Fällen findet eine Kombination aus beiden Anwendung. Allein in Europa gibt es 15 Länder, die zusätzlich(!) zum EU-ETS eine CO_2-Steuer eingeführt haben. Wissenschaftler*innen sowie Vertreterinnen und Vertreter der Arbeitgeber- sowie Arbeitnehmerseite sind sich jedoch einig, dass die Einführung einer CO_2-Steuer nur für diejenigen Sektoren und Produkte erfolgen sollte, die nicht(!) vom EU-ETS erfasst werden. Entsprechend kommen vor allem der Wärme- und Verkehrssektor in Frage.

Europäischer Emissionshandel (EU-ETS): Im Rahmen des Emissionshandels wird eine – von Handelsperiode zu Handelsperiode geringer werdende – Gesamtmenge an zulässigen Treibhausgasemissionen (das mengenmäßig dominierende ist CO_2) staatlich festgelegt und jene Menge in handelbare Emissionsberechtigungen aufgeteilt. Deren Preissetzung erfolgt via Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage über elektronische Börsen. Vorteil des EU-ETS ist das Erreichen der vorgegebenen Emissionsminderungen, Probleme können allerdings die fluktuierenden und schwer vorhersehbaren Preise darstellen.

CO_2-Steuer: Mit diesem Instrument erfolgt ein klar definierter Preisaufschlag, welcher den Akteurinnen und Akteuren Planungssicherheit bietet. Zudem bestehen über Pro-Kopf-Rückzahlungen (auch „Klimaprämien“ genannt) Möglichkeiten für eine sozialverträgliche Ausgestaltung – sprich der Vermeidung ungerechter Belastungen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mit mittleren oder geringen Einkommen. Ob die Einführung einer CO_2-Steuer allerdings mit einer grundlegenden Änderung von Produktionsmustern und Konsumverhalten – gerade Betuchtere werden nicht aus Geldnot auf die Bahn umsteigen – einhergeht, ist nicht garantiert, das Erreichen der Emissionsminderungsziele zumindest in Frage gestellt. Zudem widerspricht der Vorschlag dem im Koalitionsvertrag enthaltenen Passus, demzufolge es keine Steuererhöhungen geben soll. Ob Rückzahlungen tatsächlich erfolgen oder sich Ideen politisch durchsetzen, die letztendlich auf eine deutlich höhere Belastung „normaler“ Verbraucherinnen und Verbraucher und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern hinauslaufen, ist ungewiss.

Positionierung: Schutz und weitreichende Unterstützung in der Krisensituation

Die konkreten Einflussmöglichkeiten der Bremer Politik sind an einigen, die Situation des Stahlstandorts Bremen prägenden Stellen begrenzt. Wesentliche Entscheidungen werden teilweise auf Bundesebene (mögliche Einführung einer CO_2-Steuer) sowie auf europäischer Ebene (Emissionshandel und Schutzzölle) getroffen.

Gerade in der für die Branche schwierigen Situation muss die Bremer Politik nichtsdestotrotz im Rahmen ihrer Handlungsmöglichkeiten die Stahlbranche unterstützen, Maßnahmen zur Reduzierung von Kosten- und Wettbewerbsnachteilen auf den Weg bringen, um so die in Verbindung mit den Stahlwerken Bremen stehenden Arbeitsplatzkapazitäten langfristig zu sichern. Im Hinblick auf den Erhalt des Standortes soll sich der Bremer Senat auf den entsprechenden politischen Ebenen einsetzen für:

Die Verhinderung einer zusätzlichen Besteuerung

Die Aufwendungen für CO_2-Zertifikate könnten sich innerhalb der kommenden vier Jahre von bisher 50 Mio. € auf knapp 150 Mio. € verdreifachen (zur Einordnung: Jahresumsatz ‚ArcelorMittal' Bremen 2,2 Mrd. € bzw. 2,6 Mrd. € in den Jahren 2017 und 2018). Hintergrund sind einerseits die sich rasant verteuernden CO_2-Zertifikate (bis 2023 ca. 40 €) und andererseits die immer kleiner werdenden Kontingente kostenfreier Zertifikate für Industrieunternehmen (geplante Reduzierung um 40 Prozent ab 2020), die einen umfänglicheren Erwerb bepreister Zertifikate nach sich ziehen. Daher muss die Bremer Politik in Richtung Bundesebene deutlich machen, dass die Stahlwerke im Rahmen der möglichen Einführung einer CO_2-Steuer keinesfalls zusätzlich finanziell belastet werden. Falls zukünftig „zweigleisig" gefahren wird, muss sich die Ausweitung der CO_2-Bepreisung auf die Bereiche Verkehr und Gebäude beschränken.

Die Herstellung möglichst gleicher Wettbewerbsbedingungen

Um Arbeitsplatzkapazitäten am Standort zu sichern, ist ein kurzfristiger Ausgleich bestehender Kostennachteile anzustreben. Die Bepreisung von CO_2-Emissionen bedarf einer Antidumpingpolitik, sprich einer außenwirtschaftlichen Flankierung. Dabei geht es nicht um Protektionismus, sondern ausschließlich um die Sicherstellung ähnlicher Wettbewerbsverhältnisse für Stahlwerke, die ökologisch auf dem derzeit höchsten umsetzbaren Niveau produzieren. Erfolgt die Flankierung nicht oder nur unzureichend, wird der Wettbewerb durch Importe aus Ländern mit geringeren Klimaschutzauflagen verzerrt. Perspektivisch droht dann die Verlagerung der Industrien in diese Regionen – mit weitreichenden Folgen für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und für den Klimaschutz. Um dem entgegen zu wirken, müssen sich die politischen Akteurinnen und Akteure für Kompensationsmaßnahmen stark machen, in deren Rahmen der Preis von Importen in dem Maße erhöht wird, wie die am Standort Bremen produzierten Produkte durch CO_2-Bepreisung verteuert werden.

Zweckgebundene Investitionen zur Erreichung der Klimaziele

Gegenüber der Europäischen Kommission sollte sich die Bremer Politik dafür einsetzen, dass von den Betrieben getätigte Investitionen für den Erwerb von CO_2-Zertifikaten wieder an diese zurückfließen. Selbstverständlich verbunden mit der Auflage, diese Finanzmittel ausschließlich für die Erforschung umweltfreundlicher Technologien einzusetzen. Eine andere Möglichkeit ist, dass die öffentliche Hand die durch Stahlimporte generierten Einnahmen (Importzölle) zukünftig zweckgebunden für die Entwicklung klimafreundlicher Technologien bereitstellt.

Die Erhöhung der Forschungsintensität am Standort

Voraussichtlich ab September 2019 wird es ein Pilotprojekt zum Einsatz von Wasserstoff als Mittel zur Erzeugung von Rohstahl bei ‚ArcelorMittal' Bremen geben. Projektträger sind u. a. ‚Ingaver' (Gemeinschaftsunternehmen von ‚swb Erzeugung' und ‚Arcelor Mittal' Bremen) sowie dem Energieversorger ‚EWE'. Die Finanzierung des Pilotprojekts erfolgt ohne Projektförderung und die finanzielle Unterstützung Dritter. Aufgrund des Umfangs in der Startphase des Projekts ist diese auch nicht zwingend notwendig. Weitaus entscheidender im Hinblick auf die Etablierung neuer Technologien ist eine finanzielle Flankierung, wenn es um das kostenintensive, so genannte „industrielle Hochskalieren", die Umsetzung der Idee in eine marktfähige Technologie geht. Gerade vor dem Hintergrund der besonderen ökologischen Herausforderungen bedarf es der politischen Begleitung von Innovationstätigkeiten, die in hohem Maße zur ökologischen Wende beitragen. Darüber hinaus gilt es, seitens des Betriebs die Beziehungen zu den Hochschul- und Forschungseinrichtungen des Landes Bremen zu intensivieren und neue Technologiepartner zu identifizieren. Auf diese Weise können Technologien zur Prozess- und Produktoptimierung für den Standort nutzbar gemacht werden. Die Erhöhung der Forschungsintensität würde auch zur Verbesserung des Standings des Standorts Bremen innerhalb des Konzerns beitragen.

Die Beförderung kartellrechtlicher Anpassungen

Die Stahlbranche wird aktuell mit verschiedenartigen Innovationsbedarfen konfrontiert. Im Kontext der ökologischen Wende muss neben Innovation im Bereich der eigenen CO_2-Optimierung zugleich Produktinnovation betrieben werden. Etwa vor dem Hintergrund, dass Batterien das Gewicht von Autos zukünftig erhöhen, worauf in der Stahlproduktion mit der Fertigung leichterer Stähle reagiert werden muss. Neue Produkte wiederum erfordern neue Produktionsinfrastrukturen (z. B. neue Walzwerke) und entsprechende Investitionen. Dennoch unterbindet das Kartellrecht noch immer einen Austausch verschiedener Unternehmen über Forschungsarbeiten, wenngleich diese Informationen zwar wettbewerblich durchaus sensibel, aber de facto fernab von Preisabsprachen sind. Aufgrund der besonderen Herausforderungen sollte sich die Politik dafür einsetzen, dass zumindest ein Informationsaustausch zu Forschungszwecken nicht länger vom Kartellverbot erfasst wird.

Ansprechpartner: Dr. Tim Voss

Referent für Wirtschaftspolitik

Tel: 0421 36301-981

t.voss@arbeitnehmerkammer.de