

Außenhandelspolitische Absicherung der Transformationsphase – Vorschläge der Stahlindustrie

Diskussionspapier (Stand: 18.06.24)

Die Stahlindustrie in Deutschland hat die Transformation zur Klimaneutralität eingeleitet, um bereits in diesem Jahrzehnt substanzelle CO₂-Emissionen einzusparen und damit große Beiträge zum Erreichen der Klimaziele zu erbringen. In dieser Phase, die mit hoher Vulnerabilität verbunden ist, brauchen die Stahlhersteller mehr denn je ein wirkungsvolles Vorgehen gegen Überkapazitäten, unfaire Handelspraktiken und Carbon Leakage. Daher ist zum einen weiterhin der konsequente Einsatz der bestehenden handelspolitischen Schutzinstrumente unverzichtbar. Zum anderen wird immer deutlicher, dass der bestehende Instrumentenkasten nicht ausreicht – also erweitert werden muss. Hinzu kommt, dass die europäische Handelspolitik vor dem Hintergrund veränderter geopolitischer Zusammenhänge und strategischer Handels- und Industriepolitiken in den USA und China generell neu ausgerichtet werden muss, um strategische Autonomie und Resilienz zu wahren.

Dieses Papier zeigt die außenhandelspolitischen **Herausforderungen** auf, denen die Stahlindustrie gegenwärtig gegenübersteht und stellt **erste Lösungsansätze** vor, die Bestandteil einer kohärenten Industrie- und Handelspolitik der EU in der neuen Legislatur werden sollten, die sowohl Wettbewerbsfähigkeit als auch das Erreichen der Klimaziele konsequent mitdenkt.

Handelspolitische Herausforderungen: Adressierung von Überkapazitäten, Schutz vor Carbon Leakage und Sicherung der Resilienz

Die Stahlindustrie sieht **Handlungsbedarf** vor allem in den folgenden Themenfeldern:

- **Adressierung von globalen Überkapazitäten:** Das Problem der globalen Überkapazitäten im Stahlbereich verschärft sich weiter. Nach Berechnungen der OECD sind diese im Jahr 2023 auf über 550 Mio. Tonnen angewachsen, vor allem im Bereich der kohlebasierten Erzeugungsrouten. Traditionelle Handelsschutzinstrumente oder der EU-Grenzausgleich CBAM sind unwirksam gegen diese Entwicklung. Die EU-Safeguards als breit wirkendes Instrument sind zeitlich begrenzt (bis Mitte 2026). Es muss dringend eine Lösung für die globalen Überkapazitäten gefunden werden.
- **Herstellung eines effektiven Grenzausgleichs:** Mit dem zunehmenden Wegfall kostenloser Emissionszertifikate ist ein effektiver Grenzausgleichmechanismus für die Stahlindustrie in Deutschland und der EU von existenzieller Bedeutung. Ein solcher ist jedoch bei weitem noch nicht gewährleistet: Es fehlt weiterhin eine Lösung für Exporte in Drittländer. Offen ist zudem, wie ein Carbon Leakage-Schutz in den unmittelbar nachgelagerten Wertschöpfungsketten der Stahlindustrie gewährleistet werden kann. Des Weiteren sind viele Umgehungen möglich wie etwa in Form von ‚Resource Shuffling‘. Die Zeit drängt hier, denn konkrete Lösungsvorschläge müssen mit ausreichendem Vorlauf vor dem Ende der Übergangsphase vorliegen und umgesetzt werden.

- **Sicherung von Resilienz:** Die Stahlindustrie steht am Anfang nahezu aller industrieller und auf regionale Vernetzung angewiesener Wertschöpfungsketten. Eine De-Industrialisierung im Bereich von Grundstoffindustrien wie Stahl kann sich Deutschland und die EU nicht leisten, ohne in strategische Abhängigkeiten zu geraten. Daher stellt sich die Frage, mit welchen Resilienz-Instrumenten die EU-Stahlindustrie vor Ort gestärkt werden kann.

Konkrete Lösungsvorschläge

1. Adressierung des Problems globaler Überkapazitäten

- Aus Sicht der Stahlindustrie wäre der Abschluss eines **globalen Stahlabkommens** mit gleichgesinnten Partnern wie etwa den USA die beste Lösungsoption, um gegen Länder mit insbesondere kohlebasierten Überkapazitäten vorzugehen. Vor dem Hintergrund der anstehenden US-Präsidentswahlen ist allerdings zu befürchten, dass die USA, künftig eher unilaterale Wege gehen, mit Gefahr von weiteren Umleitungen in den europäischen Markt.
- Die EU sollte daher umgehend **eigene Ansätze** entwickeln, um gegen nicht-marktwirtschaftliche und klimaschädliche Überkapazitäten vorzugehen. Die Stahlindustrie sieht die folgenden Lösungsansätze, um eine Anschlussregelung für die 2026 auslaufenden Safeguards zu schaffen:
 - **Breitflächig wirkende Zollkontingente** (tariff rate quotas, TRQs): TRQs kommen aktuell im Rahmen der EU-Safeguards zur Anwendung und haben sich als wirksames importstabilisierendes Instrument erwiesen (Begrenzung von Importspitzen), das jedoch keine importbeschränkende Wirkung entfaltet. Der Vorteil von TRQs ist zudem, dass sie für eine breite Warenpalette gelten, alle Importquellen abdecken und das, ohne einzelne Lieferländer zu diskriminieren.
 - Ergänzend zu einer Anwendung von TRQs braucht es eine **wirksame Anwendung von Handelsschutzinstrumenten** zur Bekämpfung von unfairem Marktverhalten. Dazu muss die EU-Kommission – anders als heute – den WTO-rechtlich bestehenden Handlungsspielraum tatsächlich nutzen. Zudem ist die Weiterentwicklung des bestehenden Trade-Defence-Instrumentariums nötig (z.B. breitere Anwendung von Anti-Subventionsmaßnahmen, Schaffung eines Import-Monitoring-Systems mit verschärftem Nachweis des Warenursprungs). Dazu bedarf es innerhalb der EU-Kommission zusätzlicher Ressourcen (insbesondere Personal), um den gestiegenen Anforderungen im Bereich Handelsschutz gerecht werden zu können.
 - Zusätzlich sollten weitere Instrumente entwickelt werden, um den Optionenraum zu erweitern. So könnte geprüft werden, inwieweit einzelne Drittländer (oder Unternehmen aus solchen Ländern) als "**source countries for overcapacity**" in Monitoringberichten der EU-Kommission eingestuft werden, um ein gezieltes Vorgehen gegen die Verursacher zu ermöglichen.

2. Dringende Überarbeitung des EU-CBAM in drei Kernbereichen: Exporte, Einbezug von weiteren Produkten, Umgehung / Resource Shuffling

- **Einbezug von weiteren Downstream-Produkten:** Der derzeitige Geltungsbereich des CBAM benachteiligt die internationale Wettbewerbsfähigkeit vieler nachgelagerte Sektoren, die europäischen Stahl verwenden, gegenüber den Einfuhren von Endprodukten aus Drittländern. Damit wird der gesamte stahlbasierte Industrieverbund einem hohen Carbon Leakage Risiko ausgesetzt. Der Scope sollte daher auf besonders stahlintensive Folgeprodukte ausgeweitet werden.

- **Exporte:** Der CBAM führt in seiner aktuellen Ausgestaltung zum Verlust der Exportmärkte für die europäische Stahlindustrie. WTO-verträgliche Lösungsoptionen (Beibehaltung der kostenlosen Zuteilung für ausgeführte EU-Produktion; Nachträgliche Erstattung / Gutschrift bei Ausfuhr) müssen vor Inkrafttreten des CBAM umgesetzt werden.
- **Umgehung:** Die Umgehungsrisiken im Stahlbereich sind zahlreich und ihre Minimierung erfordert wirksame Vorschriften und deren Durchsetzung. Als Vorbild können dabei die bestehenden Regeln und Praktiken beim EU-Handelsschutz dienen. Die bewusste Veränderung von Handelsströmen („change in patterns of trade“) zur Vermeidung des CBAM sollte entsprechend der EU-Umgehungsregeln behandelt und sanktioniert werden. Dies muss beim geplanten Delegated Act der EU-Kommission zum Thema Circumvention dringend berücksichtigt werden.
- **Resource Shuffling:** Eine besondere Spielart der Umgehung ist das Resource Shuffling, bei dem gezielt CO2-reduzierte Stahlproduktion in die EU geleitet wird, während die CO2-intensive Stahlproduktion im eigenen Land verbleibt oder in andere, weniger ambitionierte Märkte exportiert wird. Um zu verhindern, dass so EU-Grünstahlkapazitäten verdrängt werden, braucht es die Verpflichtung, dass in die EU importierende Unternehmensgruppen die CO2-Emissionen ihrer gesamten Produktion offenlegen müssen. Dies verhindert, dass CO2-arme Produktion einzelner Anlagen gezielt in die EU gelenkt wird.

3. Stärkung der Resilienz strategischer Wertschöpfungsketten und des Hochlaufs von CO2-reduziertem Stahl

Um die strategische Unabhängigkeit der EU zu bewahren und ihre Resilienz zu stärken, sollten die Möglichkeiten im Rahmen des öffentlichen Beschaffungswesens, bei öffentlichen Ausschreibungen und auch im Rahmen von staatlichen Förderprogrammen offensiv genutzt werden, um einerseits die industrielle Basis zu stärken, und andererseits die Transformation zur Klimaneutralität nachfrageseitig zu flankieren.

- **Bei öffentlichen Aufträgen und Förderung von strategisch wichtigen Produkten oder Projekten sollten European Content-Vorgaben angewandt werden:** Hierdurch soll industrielle Wertschöpfung in der EU angereizt und Verlagerungstendenzen entgegengewirkt werden. Vor allem gegenüber Ländern, die das Government Procurement Agreement (GPA) nicht unterzeichnet haben (wie China), sollten bestehende Möglichkeiten für eine Sanktionierung fehlender Reziprozität voll ausgeschöpft werden.
- **Resilienz-Monitoring im Bereich der Grundstoffindustrien:** In Produktkategorien, wo nur noch wenige Anbieter auf dem EU-Markt vorhanden sind bzw. kritische Marktanteile für EU-Anbieter unterschritten werden, sollten Resilienzkriterien greifen, die sicherstellen, dass industrielle Kompetenz und Lieferfähigkeit seitens der heimischen Industrie gewahrt wird.
- **Grüne Leitmärkte konditionieren:** Grüne Leitmärkte, wie sie zuletzt vom BMWK vorgeschlagen wurden, können eine wichtige Rolle bei der Transformation der Grundstoffindustrie spielen. Damit sie aber die ihnen zugedachte Rolle auch entfalten können, sollte der Zugang zu grünen Leitmärkten an Voraussetzungen (z.B. Reziprozitätskriterien) gebunden werden. So sollte insbesondere verhindert werden, dass CO2-reduzierte Produktion aus dem nicht-europäischen Ausland gezielt in der EU abgesetzt wird, CO2-Reduktionen im Ausland jedoch ausbleiben.

Vorschlag für einen Prozess zur Erarbeitung konkreter Lösungsvorschläge

In der neuen Legislatur muss die Industriepolitik der EU neu ausgerichtet werden – ein European Industrial Deal muss zu einem Kurswechsel in der Handelspolitik führen. Ein solcher kann aus Sicht der Stahlindustrie nur realisiert werden, wenn die Bundesregierung ihn proaktiv flankiert und konkrete Vorschläge bis zum Jahresende in die Diskussion einbringt.

Prioritär geht es aus Sicht der Stahlindustrie um folgende Vorschläge:

1. Nachfolgeregelung für den Steel Safeguard zur Adressierung der Überkapazitäten.
2. Ausweitung des CBAM-Anwendungsbereichs auf weiterverarbeitende Produkte, Schaffung einer Exportlösung und Verhinderung von Umgehung.
3. Zusätzliche industriel. Maßnahmen wie European Content Vorgaben für öffentlich geförderte Produkte / Projekte zum Erhalt industrieller Wertschöpfung in der EU.