

## **Zum Stahlaktionstag am 11. April 2016**

*Argumentationshinweise zur Lage der Stahlindustrie in der EU/Deutschland*

### **Stahl, Werkstoff der Zukunft**

#### **Schutz der ökologisch verantwortungsvollen EU- Stahlstandorte vor staatlich manipulierten Billigimportländern: Das Beispiel China**

- 1. Kurz die Fakten: China überschwemmt den Stahlmarkt der EU**
- 2. Mit Dumpingmethoden chinesische Exportoffensive: Instrumente, Folgen, Gegenmaßnahmen**
- 3. Ökologische Bewertung der Stahlproduktion global einordnen: Ökologisches Dumping verhindern**
- 4. Marktwirtschaftsstatus für China nach Vorgaben der World Trade Organization (WTO) Ende 2016 nicht erreicht**
- 5. Ausblick: Zukunftsrelevante Stahlindustrie unverzichtbar – Im Dialog über branchenspezifische Interessenkonflikte Standorte sichern**

#### **1. Kurz die Fakten: China überschwemmt den Stahlmarkt der EU**

Der Importdruck auf die Stahlmärkte in der EU nimmt seit Jahren zu. Seit 2012 ist der EU-Stahlimport aus Drittländern erneut um 40 Prozent auf 31,1 Millionen Tonnen Walzstahl gestiegen. Dies erklärt maßgeblich den Abbau von Arbeitsplätzen, der sich seit 2008 bis letztes Jahr auf 85.000 Arbeitsplätze summiert. Auch die Stahlstandorte in Deutschland ächzen unter dem massiven Importdruck. Durch interne, recht erfolgreiche Sanierungs- sowie Qualitätsverbesserungsprogramme wird schon länger versucht, mit Restrukturierungsmaßnahmen diesen Konkurrenzdruck abzufangen. Die Anpassungsmöglichkeiten sind nahezu erschöpft. Während in Deutschland die Marktversorgung mit Stahl 2008 noch 43 Millionen Tonnen erreichte, wurde bis 2015 die 40 Millionen Tonnen-Marke unterschritten. Die derzeit recht optimistische Prognose geht in diesem Jahr eher von einer Stagnation der auf den Märkten untergebrachten Stahlmenge aus.

Es sind zwei, jedoch hoch aktuelle Bedrohungen, die schnell zum deutlichen Abbau von Produktionskapazitäten bis hin zur Schließung einzelner Standorte führen können:

- Es bleibt bei den hohen Importen zu Dumpingpreisen etwa aus Russland und insbesondere auch China. Die Importe aus China sind von 2012 bis 2015 um 130 Prozent mit einem besonders hohen Zuwachs im letzten Jahr auf sechs Millionen Tonnen hochgeschneit.
- Es bleibt bei den durch die EU-Kommission und die Bundesregierung geplanten Zusatzbelastungen durch die Energie- und Klimapolitik: Künftig Teilabgabe auf den selbsterzeugten Strom (Abschaffung des Eigenstromprivilegs) sowie die preistreibende Reform des Einsatzes von Umweltzertifikaten auf CO<sub>2</sub>-Emissionen bei der Stahlproduktion.

Nachfolgend wird zum einen belegt, dass eine effektive Antidumpingpolitik mit unterschiedlichen Instrumenten ökonomisch zur Annäherung an einen international fairen Handel mit Stahlprodukten geboten ist. Zum anderen wird aus der dringend erforderlichen globalen Perspektive der zu bekämpfenden Klimakatastrophe nachgewiesen, dass die ökologisch auf dem technologisch derzeit höchsten machbaren Niveau produzierenden Stahlwerke in der EU – auch in Deutschland – nicht durch chinesische Stahlproduzenten mit deutlich schlechteren Umweltbedingungen (ökologisches Dumping) verdrängt werden dürfen.

## **2. Mit Dumpingmethoden chinesische Exportoffensive: Instrumente, Folgen, Gegenmaßnahmen**

Seit mehreren Jahren haben sich weltweit bei der Stahlproduktion Überkapazitäten herausgebildet. Die rückläufige globale Weltnachfrage nach Stahl, die im vergangenen Jahr nochmals um 1,7 Prozent gesunken ist, hat den Auslastungsgrad der Produktionskapazitäten von 74 Prozent in 2013 auf 71 Prozent im letzten Jahr reduziert. Auf diese Überkapazitäten wird seit Jahren mit Exportoffensiven unter Einsatz aller Mittel reagiert. Dabei wird in doppelter Weise vorgegangen: Importe aus dem Ausland werden durch Handelshemmnisse wie Importzölle, Importlizenzen sowie „Buy national“ etwa nach China zurückgedrängt. Dagegen werden die Exporte ins Ausland mit staatlich gewollten Maßnahmen weit unter den realistischen Herstellungskosten verkauft. Die Weltkarte zeigt die vielen Länder, die im Stahlbereich auf Protektionismus mit tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnissen setzen. Der Begriff weltweiter Stahlmarkt suggeriert Marktstrukturen, die es kaum noch gibt. Eine Ausnahme bildet die EU. Auf ihren Stahlmärkten dominiert nicht der Protektionismus. Es gibt kaum Importzölle auf Stahl. Mit wenigen Ausnahmen wie etwa in Italien verbietet ein Subventionskodex nationalstaatliche Hilfen durch Mitgliedsländer. Die Folge ist: Heute wird jede fünfte Tonne für den EU-Markt importiert. Vor zwei Jahren war es noch jede zehnte Tonne. Die

Stahlpreise in der EU liegen aufgrund dieser Importe immer noch 40 Prozent unter dem Krisenniveau von 2009. Dies alles zeigt, gegenüber unfairen Handelspraktiken der Drittanbieter muss sich die EU-Stahlindustrie gegen wachsende staatlich manipulierte Billigpreise zur Wehr setzen. Da der Stahlsektor etwa in Deutschland wegen seiner industriestrategischen und innovatorischen Rolle nicht wegkonkurriert werden darf, ist Deutschland zusammen mit der EU auf den Abbau des voranschreitenden Protektionismus angewiesen. Deshalb muss Deutschland auch die Führungsrolle bei der Durchsetzung fairen Handels übernehmen.

Eine besondere Gefahr für die EU-Stahlindustrie geht von China aus. Während seit 2012 bis 2015 die Stahlimporte aus allen Drittländern um 40 Prozent gestiegen sind, hat China einen Zuwachs von 130 Prozent durchgesetzt. Ein entscheidender Grund für die Überflutung mit Billigstahl sind die massiven Überkapazitäten (Walzstahl). Diese sind von 132 Millionen Tonnen in 2008 auf 340 Millionen Tonnen in 2015 gestiegen.

Dagegen stehen in erheblich geringerem Umfang EU-Produktionskapazitäten von 155 Millionen Tonnen zur Verfügung. Die Billigstahlexporte aus China beruhen auf Preisen für die Stahlprodukte, die weit unter den üblichen Herstellungskosten liegen. Das sind also Dumpingpreise, die durch staatliche Maßnahmen ermöglicht werden. Auch wegen der Geheimhaltung und Verschleierung der Daten ist es nicht einfach, den Dumpingpreis quantitativ gegenüber dem „fairen“ Preis, der sich auf den Märkten bildet, zu spezifizieren. Eine erste Annäherung bietet die für die normale Preisbildung übliche Ausrichtung an den Herstellungskosten (Vollkosten) und dem Gewinnaufschlag pro Tonne. Da Gewinne kaum noch durchsetzbar sind, konzentriert sich der Preisvergleich zwischen dem EU- Markt mit den Importen aus China auf der Basis der Herstellungskosten. Dabei unterschreiten die Dumpingpreise aus China bei weitem die Herstellungskosten der Stahlproduzenten in der EU. Bei einem Stahlwerk im Norden Deutschlands lag Anfang 2015 der chinesische Preis pro Tonne mit 110 Euro für feuerverzinktes Walzstahl unter deren Vollkosten. Dabei sah sich das Stahlwerk ohnehin schon gezwungen, am Markt mit seinem Preis 40 Euro unter seine Vollkosten zu gehen. Seit längerer Zeit liegt wegen des massiven Konkurrenzdrucks nicht nur aus China der Erlös aus der Flachstahlproduktion eines namhaften Stahlwerks in Norddeutschland unter 500 Euro je Tonne (viertes Quartal 2015 knapp über 480 Euro). Da die Herstellungskosten unterschritten werden, führen diese Preise zu Verlusten. Dieser politisch hergestellte Wettbewerbsnachteil ist aus eigener Kraft von den Stahlwerken nicht zu verarbeiten. Da bringen die zwar notwendigen vielen Programme zur Restrukturierung keine Linderung.

Da es gute (unten angeführte) Argumente gibt, die Stahlindustrie dieser Billigkonkurrenz nicht zu opfern, muss das Dumping bekämpft werden. Das schreibt auch die World Trade Organization (WTO) mit dem Ziel, den Wettbewerb herzustellen, vor. In China werden im Zusammenspiel mit dem len-

kenden und intervenierenden Staat verschiedene Dumpinginstrumente eingesetzt. Bekannt sind die Instrumente: Förderung einzelner Unternehmen, bevorzugte Kreditvergabe, steuerliche Entwicklungsförderung, Steuerung des Produktions- und Einzelhandels, direkte Subventionszahlungen, kostenlose/verbilligte Stromversorgung, verbilligte Frachtraten, mangelnde Arbeitssicherheit sowie prekäre Arbeitsverhältnisse.

Wesentlich läuft das Dumping auch über niedrige Umweltstandards (siehe unten).

Ein bedeutsames Instrument zur Schaffung von Handelshemmnissen ist auch der erschwerte Zugang zu den Rohstoffen Schrott, Erz, Kohle, Koks. China sichert seinen Stahlwerken einen preiswerten Zugang zu diesen Rohstoffen. Dagegen müssen Stahlunternehmen aus dem Ausland gezielt Zölle auf Rohstoffexporte bezahlen: Schrott 40 Prozent, Eisenerz 10 Prozent, Kokskohle 10 Prozent. Dazu kommen teilweise noch Export-Lizenzsysteme.

Die bisher partiell in Kraft getretenen und geplanten Antidumpingmaßnahmen der EU gehen in die richtige Richtung. Sie reichen jedoch nicht aus: Derzeit wird Baustahl mit einem Zoll zwischen 9,2 und 13 Prozent belegt. Aufgrund eines neuen Antidumpingverfahrens wird neuerdings auch kalt gewalzter Stahl aus China mit 13,8 bis 16 Prozent des Preises durch Zölle belegt (aus Russland 19,6 bis 26 Prozent). In der Planung sind Antidumping-Zölle auf nahtlose Röhren, schwere Bleche und warmgewalztem Flachstahl (Warmbreitband). Zu Recht beschwert sich die Stahlindustrie über die hohen bürokratischen Hürden und die lange Entscheidungszeit bei Klagen gegen Dumping. Kritisiert wird auch die Höhe der Zölle. Sie sind gemessen an der Preisreduktion mit den verfügbaren Dumpinginstrumenten viel zu niedrig. Nach einer Mitteilung von Bloomberg Business hat Obama unlängst einen Zollzuschlag von 256 Prozent für Stahlimporte aus China gefordert.

### **3. Ökologische Bewertung der Stahlproduktion global einordnen: Ökologisches Dumping verhindern**

Die Stahlwerke sind von den Programmen zur Umsetzung der Klimaziele nicht erst seit den Beschlüssen der Klimakonferenz in Paris Ende letzten Jahres betroffen. In der Planung durch die Bundesregierung sowie die EU-Kommission sind neue Maßnahmen zur Verteuerung der durch die Stahlwerke ausgelösten Umweltbelastungen:

- Im Rahmen der Novellierung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) soll künftig der Eigenstrom, der durch Neuanlagen, die seit dem 1.1.2014 schon im Einsatz sind, mit einem Anteil der allgemeinen Stromabgabe belastet werden. Neben den Kraft-Wärme-Koppelung-Anlagen trifft dieser Verzicht auf das Eigenstromprivileg in der Stahlindustrie vor allem die Kuppelgasstromerzeugung. Bei der positiven Bewertung des bisherigen

Eigenstromprivilegs steht die CO<sub>2</sub>-Einsparung gegenüber dem Fremdbezug mit über sechs Millionen Tonnen pro Jahr im Mittelpunkt.

Sollte das bei der Produktion entstehende Gas nicht für die Eigenstromerzeugung genutzt werden, müsste dieses sinnloserweise abgefackelt werden. Fällt dieser gut begründbare Verzicht der Abgabe auf Eigenstrom, hätten die Stahlwerke mit steigenden Kosten in zweistelliger Millionenhöhe zu rechnen. Der Chef von Thyssen-Krupp erwartet 30 bis 40 Millionen Euro zusätzlicher Umweltkosten. Die geplante Aufhebung der Abgabefreiheit auf den Eigenstromanteil ist ökologisch und ökonomisch kurzsichtig: Der derzeit rationale betriebswirtschaftliche Druck zu CO<sub>2</sub>-Einsparungen durch Eigenstromsysteme würde geschwächt. Um allgemein die Einnahmen aus dem EEG zu erhöhen, werden Stromerzeugungspotenziale in den Stahlunternehmen belastet und an anderer Stelle ökologische Zusatzkosten erzeugt.

- Ein weiterer Schwerpunkt der EU-Umweltpolitik konzentriert sich auf die Reduzierung des Kohlendioxidausstoßes CO<sub>2</sub>, das die Klimakatastrophe vorantreibt. Deutschland hat sich zu einer Reduktion der CO<sub>2</sub> Emission bis zum Jahr 2030 um 40 Prozent verpflichtet. Das wichtigste Instrument sind die Umweltnutzungsrechte, deren Preis sich an der Börse bildet. Es wird eine Gesamtmenge an pro Jahr zulässigem Kohlendioxidausstoß etwa in Deutschland unter Abschätzung der produktionstechnologischen Machbarkeit politisch fixiert. Diese Ausstoßmenge wird dann in Umweltzertifikate aufgeteilt. Auf der Basis der bezahlten Grundausrüstung der Unternehmen erfolgt, wenn nötig, der Zukauf von Zertifikaten. Nur wer über ein derartiges Zertifikat verfügt, darf die bei der Produktion entstehende Umweltbelastung erzeugen. Falls das nicht ausreicht, müssen die Zertifikate hinzugekauft werden. Unternehmen, die wegen niedriger Produktion den Anspruch auf Umweltbelastung nicht benötigen, können Zertifikate an der Börse zum Verkauf anbieten. Das Recht auf Umweltbelastung wird somit streng limitiert handelbar. Die Preise für die definierten Umweltrechte bilden sich aus der Nachfrage und dem Angebot an der zuständigen Börse in Leipzig. Steigt der Preis, so die Idee, nimmt für die Unternehmen der Anreiz zu, die Umweltbelastung einzuschränken.

Allerdings setzt das voraus, dass technologisch die CO<sub>2</sub>-Reduktion auch machbar ist.

Dieser Zertifikatshandel soll zur Erreichung der klimapolitischen Ziele in der 4. Handelsperiode der EU ab 2021 bis 2030 verschärft werden. Der dazu durch die EU-Kommission vorgelegte Richtlinienvorschlag belastet die Stahlindustrie stark. Nach den derzeit gültigen Regeln sind der Stahlindustrie bisher CO<sub>2</sub>-Zertifikate kostenfrei zugeteilt worden. Die Begründung dieser Ausnahme gilt nach wie vor: Die Abwanderung in Länder ohne derartige umweltpolitische Auflagen sollte verhindert werden („Carbon Leakage“). Dabei richtet sich die kostenfreie Zuteilung der Zertifikate im Rahmen der Roheisen-

produktion an den produktionsspezifischen Emissionshöchstwerten, dem Benchmark, aus. Diese sind gemessen an der technologischen Machbarkeit von Emissionsreduktionen so niedrig angesetzt, dass auch heute schon Umweltnutzungsrechte hinzugekauft werden müssen. In der vierten Handelsperiode nach 2020 ist geplant, die freie Zuteilung um mehr als 40 Prozent zu kürzen. Zugleich soll die Gesamtzahl der CO<sub>2</sub>-Zertifikate so verknappt werden, dass deren Preise steigen. Die zu erwartenden Mehrkosten allein in der deutschen Stahlindustrie werden auf über eine Milliarde Euro geschätzt. Im Umfang dieser Zusatzkosten bewegen sich die jährlichen Investitionen in dieser Branche. Da die Stahlwerke die derzeitigen technologischen Möglichkeiten der CO<sub>2</sub>-Reduktion ausgeschöpft haben und die Weitergabe des Kostenanstiegs über Preiserhöhungen nicht möglich ist, drohen den Unternehmen harte Verluste mit dem Risiko der Insolvenz.

Der durch die geplante ökologische Verteuerung ausgelöste Kostenschock würde zusammen mit dem Druck durch die Billigimporte aus China und Russland die Stahlindustrie in der EU massiv gefährden. Einige Stahlwerke müssten die Produktion einstellen oder, wie oft angekündigt, die Produktion ins Ausland verlagern („Carbon Leakage“).

#### **Prognos-Studie (vom 26.2.2016)**

#### ***Volkswirtschaftliche Folgen einer Schwächung der Stahlindustrie in Deutschland***

#### **Belastungsszenario: Steigende CO<sub>2</sub>-Kosten im Zuge der durch die EU geplanten 4. Handelsperiode**

- Der CO<sub>2</sub>-Preis steigt ab dem Jahr 2021 von 20,1 Euro je Tonne auf 40,7 Euro je Tonne im Jahr 2030. Geschätzte zusätzliche Kosten bis 2030 ca. 1,6 Milliarden Euro.
- \*Ab 2023 bis 2030 gehen gegenüber dem Niveau ohne Zusatzbelastung die Produktion und Beschäftigung um 60 Prozent zurück.
- \*Die Beschäftigung schrumpft von derzeit 77 000 auf 24 000.
- \*Insgesamt sinkt die Wertschöpfung um 30 Milliarden Euro. Dabei ist der Verlust des technologischen Know-how in Deutschland nicht berücksichtigt.
- Unter dem Strich sinkt in der Gesamtwirtschaft die Zahl der Arbeitsplätze um 380.000 (direkte und indirekt Effekt (indirekt: weniger Vorleistungen nachgefragt, Rückgang der konsumtiven Nachfrage sowie der Investitionen)).

## **Umgang mit dem Konflikt Ökonomie und Ökologie**

Die intensive Kritik der Stahlindustrie zusammen mit ihren Verbänden wird oft als Plädoyer gegen die Umweltpolitik zur Eindämmung der Klimakatastrophe kritisiert. Hier bedarf es eines rationalen Dialogs. Denn von einer ökologischen Verantwortungslosigkeit der Stahlindustrie kann keine Rede sein. Möglichkeiten müssen gesucht werden, die Ökologie und Ökonomie zusammenzubringen. Wenigstens ein Kompromiss sollte angestrebt werden.

Hinweise, die in Richtung eines tragfähigen Kompromisses gehen:

- Im Mittelpunkt steht der Stahl als ein Werkstoff der Zukunft. Oft wird vergessen, Stahlprodukte sind über 90 Prozent recyclebar.

So entstehen aus dem recycelten Automobilschrott neue Produkte wie Stahltoaster oder Wäschetrommeln. Ökobilanzen, die auch die Umweltbelastungen durch die Aufbereitung des Schrotts in Rechnung stellen, fallen positiv aus. Gegenüber dem Werkstoff Beton liegt die ökologische Überlegenheit auf der Hand. So sind Stahlbrücken deutlich den schnell verrottenden Betonbrücken überlegen. Dabei dient die kontinuierliche Qualitätsverbesserung der Stahlprodukte auch der

- **Umwelt.** Oft wird vergessen, dass die Stahlwerke seit Jahrzehnten in modernste Anlagen und Prozesse mit dem Ziel investieren, die Umweltbelastungen zu reduzieren. Dazu gehören Investitionen in die CO<sub>2</sub>- und Staubreduktion sowie auch in die Nutzung von Eigenstrom. Der einzelwirtschaftlichen Kostenbelastung im Stahlwerk stehen positive externe Effekte für die gesamte Umwelt gegenüber.
- Bei der Anhebung der Preise für Umweltzertifikate wird die Tatsache nicht gewürdigt, dass die Stahlwerke in der EU an der neuesten umwelttechnologischen Front produzieren. Deshalb fallen höhere Umweltkosten innerhalb der Herstellungskosten an. Werden also durch das EEG weitere Maßnahmen zur Einschränkung der Umweltbelastung angestrebt, dann stehen derzeit keine Technologien zur Durchsetzung der Belastungsreduktion zur Verfügung. Deshalb bleiben am Ende nur Kostensteigerungen durch den Kauf von Zertifikaten möglich. Der Druck, die Produktion in Länder mit geringeren Umweltstandards (Carbon Leakage) auszulagern, nimmt zu. Der dann im Ausland produzierte Mehrausstoß an Umweltbelastung wirkt allerdings über die sich verschärfende Klimakatastrophe auf die EU zurück.
- Im Konflikt um die staatlich manipulierten Preise chinesischer Stahlproduzenten wird oftmals übersehen, dass es auch ein ökologisches Dumping gibt. Je weniger ökologische Auflagen berücksichtigt werden, umso niedriger fallen die Herstellungskosten aus.

Davon profitieren die chinesischen Stahlwerke. Dem einzelwirtschaftlichen Vorteil steht die Externalisierung von Umweltbelastungen durch

oftmals als „Dreckschleudern“ titulierte Stahlwerke gegenüber. Deutsche Stahlwerke haben wegen der kostenintensiven Umweltvorgaben dagegen keine Chance, Herstellungskosten durch niedrige Ökostandards zu senken.

Werden diese Stahlwerke auf ihren Märkten wegkonkurriert, dann springen die ökologisch stark rückständigen Produktionsstätten aus China oder aus Indien und Russland in die Lücke. Die weltweite Ökobilanz verschlechtert sich durch diesen über sinkende Herstellungskosten getriebenen Verdrängungswettbewerb. Die umweltpolitischen Kritiker vor Ort der Stahlwerke sind gut beraten, diesen Zusammenhang zu berücksichtigen. Ökologisches Engagement vor Ort verlangt dieses globale Denken und Handeln.

**„Ökologischer Rucksack“ der chinesischen Stahlexporte<sup>\*)</sup>**

Wie groß sind die ökologischen Mehrbelastungen durch die Produktion der Stahlexporte in China gegenüber der Produktion der EU 28?

Annahme: Importierter Walzstahl auch China in 2015 mit 7,0 Millionen Tonnen

- CO <sub>2</sub> -Emissionen in China produziert: Tonnen	13,9 Millionen
- CO <sub>2</sub> -Emissionen in EU 28 produziert: Tonnen	9,7 Millionen

---

**Im ökologischen Rucksack weltweite Mehrbelastung 4.2 Millionen Tonnen**

Entspricht dem jährlichen CO<sub>2</sub>-Ausstoß von 2,1 Millionen Mittelklasse PKW

<sup>\*)</sup> Vorlage zur Aufsichtsratssitzung der Salzgitter Flachstahl GmbH am 9.3.16

Im Umgang mit diesem vordergründig bitteren Konflikt zwischen Ökologie und Ökonomie gibt es drei Möglichkeiten:

- Im Gegensatz zur derzeitigen Politik erklärt China sich bereit, das Dumping mit reduzierten Herstellungskosten durch ökologisch unverantwortliche Produktion abzubauen, also in umwelttechnologische Maßnahmen zu investieren.
- Da damit in absehbarer Zeit nicht ernsthaft zu rechnen ist, wird bei den Strafzöllen auch ein angemessener Aufschlag für die höheren Herstel-



lungskosten der hiesigen Stahlwerke im Zuge ökologischer Maßnahmen berücksichtigt. Um die Unterschiede bei den ökologischen Produktionsbedingungen auszugleichen, müssten die Antidumpingpreise deutlich steigen.

- So lange diese Antidumpingpolitik nicht greift und weltweite Produktionsstandards der Stahlindustrie nicht anerkannt werden, sollte die bisherigen Regelung der Umweltzertifikate für Stahlwerke nicht verschärft werden. Mehrkosten müssen für die auf dem neuesten technologischem Niveau effizient produzierenden Anlagen vermieden werden. Die EU sollte jedoch zusagen, auch durch die Nutzung von Forschungskapazitäten die ökologische Qualitätsverbesserung in ihrer Stahlindustrie zu stärken. Auf jeden Fall würde durch die die Verteidigung der ökologisch auf hohem Niveau arbeitenden Stahlwerke gegen die Billigproduktion in China ein weltweit relevanter Beitrag zur Überwindung der Klimakatastrophe geleistet.

#### **4. Marktwirtschaftsstatus für China nach Vorgaben der World Trade Organization (WTO) bis 2016 nicht erreicht**

Die Sorge anhaltender Dumpingmethoden Chinas gegenüber den Stahlstandorten in der EU erhält neue Nahrung. Es droht die Vergabe des „Marktwirtschaftsstatus (MES)“ an China durch die Mitgliedsstaaten der „World Trade Organization (WTO)“. Worum geht es? Als China nach einer Vorbereitungsphase von über 15 Jahren Ende 2001 in die WTO aufgenommen wurde, gab es die folgende Absprache: Ende 2016 ist China das Recht eingeräumt worden, den Antrag auf Vergabe des MES zu stellen, den die WTO dann überprüfen und entscheiden muss. Der bisherige Verzicht auf den Marktwirtschaftsstatus hat der WTO das „Recht der Abschirmung auf den heimischen Märkten“ eingeräumt.

Der aktuelle Streit um das Preisdumping in der Stahlindustrie zeigt, wie schwer selbst in der bisherigen Phase die Manipulation der Preise unter die Herstellungskosten zu verhindern ist. Würde jetzt dem Antrag Chinas stattgegeben, dann gäbe es nur noch unter extrem beschränkten Bedingungen die Möglichkeit, die EU-Wirtschaft vor unfairem Wettbewerb mit Dumpingmethoden zu schützen. Eine Studie im Auftrage eines Bündnisses von 30 Industrieverbänden in der EU belegt, dass durch die Schaffung des Marktwirtschaftsstatus der potenzielle Verlust von 1,7 bis 3,5 Millionen Arbeitsplätzen zu kalkulieren wäre. Unlängst hat die EU-Kommission eine eigene Berechnung mit allerdings erheblich geringeren Verlusten an Arbeitsplätzen vorgelegt (63 000 bis 211 00 Stellen). Diese überraschenden Angaben lassen sich durchaus als einen Versuch, die Jobverluste runterzuspielen, interpretieren. Die Arbeitgeberverbände und die Gewerkschaften setzen sich zusammen mit den Belegschaften mangels Nachweis des Marktstatus gegen die massive Forderung Chinas ein. Würde die EU-Politik einknicken, dann wären die Fol-

gen für die Existenz der Stahlindustrie in der EU hochgradig bedrohlich. Dabei lässt sich zeigen, dass die festgeschriebenen fünf Kriterien durch China auch in absehbarer Zeit nicht erfüllt werden können (vgl. „Wirtschaftsvereinigung Stahl“):

*1. Privatisierungsverfahren dürfen staatlich nicht verzerrt werden:*

Privatisierungsverfahren erfolgen immer noch überwiegend staatlich streng kontrolliert und nach nicht klaren Regelungen.

*2. Kein Regulierungseinfluss auf Unternehmen:*

Auch wegen wachsender Fehlentscheidungen von Unternehmen ist in letzter Zeit die parteistaatliche Regulierung wieder schwer nachvollziehbar verschärft worden.

*3. Diskriminierungsfreies Gesellschaftsrecht:*

Davon kann in China keine Rede sein. Das praktizierte Gesellschaftsrecht führt immer wieder zur Diskriminierung insbesondere der Investoren aus dem Ausland.

*4. Wirksames Insolvenzrecht und Verfahren zum Schutz geistigen Eigentums:*

Viele Beispiele zeigen, dass im Falle der Insolvenz der Staat ad hoc einspringt. Der Schutz des geistigen Eigentums ist vor allem gegenüber ausländischen Patenten immer noch sehr defizitär.

*5. Unabhängiger Finanzsektor:*

Nach einigen Beinahpleiten von Hedgefonds ähnlichen Vermögenssammelstellen, die durch den Staat aufgefangen werden mussten, kann von einem unabhängigen Finanzsektor nicht die Rede sein. Dies zeigen auch die harten Interventionen auf den Aktienmärkten sowie die politische Gestaltung der Wechselkursentwicklung.

China blockiert auch wegen vieler Fehlentwicklungen immer wieder den ordnungspolitischen und strukturellen Wandel, der verkündet wird. Die Widersprüche zwischen den internationalen Wettbewerbsprinzipien gegenüber dem Regulierungs- sowie Kontrollanspruch durch den Kommunistischen Partei-Staat bleiben bestimmend. Die Ordnungspolitik zwischen Marktkräften und den autoritär staatlichen Regulierungen gleicht einem Ping-Pong-Spiel. Die Regeln setzt und verändert der Staat ziemlich wenig kalkulierbar. Ohne einen nachvollziehbaren Masterplan wäre es fatal, in nächster Zeit den Marktwirtschaftsstatus für China anzuerkennen.

## **5. Ausblick: Zukunftsrelevante Stahlindustrie unverzichtbar – Im Dialog über branchenspezifische Interessenkonflikte Standorte sichern**

Die Beweisführung ist eindeutig: Die Stahlindustrie der EU, die hocheffizient produziert und auch die derzeit gegebenen technologischen Möglichkeiten zur Reduktion der Umweltbelastung im Prinzip ausschöpft, ist unter dem anhaltenden Druck der Billigimporte aus China nicht überlebensfähig. Die mit unterschiedlichsten Instrumenten des chinesischen Staates reduzierten Herstellungskosten ersticken selbst die nur zu Vollkosten kalkulierten Preise der EU-Stahlwerke. Zu erinnern gilt, die Herstellungskosten für Stahl in der EU fallen auch wegen der ökologisch strengen Auflagen gegenüber den chinesischen Stahlwerken deutlich höher aus. Insoweit findet ein ökologisches Dumping statt.

Die Antidumpingpolitik, vor allem durch hohe Zölle zum Ausgleich der Differenz zwischen dem politisch autoritär durchgesetzten niedrigen Preis gegenüber dem Preis, der sich in der EU auf den Märkten bildet, ist gerechtfertigt.

Unterschiedliche Methoden zur Lösung dieses Problems sind oben angesprochen worden. Die Forderung der Unternehmenseigner, des Managements und der Beschäftigten im EU-Stahlbereich wird aus der Sicht anderer Branchen, die vor allem im China aktiv sind, sehr skeptisch gesehen. So wird Kritik aus dem Bereich der Automobilproduktion und dem Maschinenbau gegen die Antidumpinginitiativen zum Schutz der Stahlproduktion laut. Auf die Antidumpingpolitik am Stahlmarkt könnte China mit Einschränkungen des Marktzugangs und mit Behinderungen der Geschäftspraxis zum Beispiel der Automobilindustrie oder dem Maschinenbau reagieren. Hier zeigt sich ein ernst zu nehmender Interessenkonflikt, der unbedingt offengelegt werden muss. Nicht nur innerhalb der IGMetall, die in ihrer Organisation mit diesem Interessenwiderspruch konfrontiert ist, sollte darüber ein Dialog in Gang gesetzt werden. Zweifellos ist der Kampf mit Dumpinginstrumenten um Marktanteile am Ende für alle betroffenen Länder und Unternehmen schädlich. Handelskonflikte, ja Handelskriege, müssen vermieden werden. Die beste, allerdings nicht schnell umsetzbare Handelsstrategie wäre: China fädelt sich auf der Basis eines verbindlichen Masterplans in den Welthandel ohne aggressives Dumping ein. Am Ende ließe sich dann gut begründet der Status der Marktwirtschaft, die in sozialstaatliche Regulierungen eingebunden ist, erreichen.

Dieser Weg des wechselseitigen Abbaus von Handelshemmnissen ist kaum in Sicht. Immerhin hat sich China bereit erklärt, Überkapazitäten im Stahlbereich durch den Abbau von 500.000 Arbeitsplätzen im engeren Bereich zu bereinigen (weiter geplant 1,3 Millionen Arbeitsplätze in der Kohleindustrie). Diese Willenserklärung geht in die richtige Richtung. Zügig muss China im Stahlbereich die Maßnahmen zur staatlichen Reduktion der Herstellungskosten

sten zurücknehmen. Wenn dies nicht geschieht, werden Stahlwerke in der EU schließen oder in Länder mit weniger Umweltauflagen abwandern müssen. Derzeit gibt es eher Anzeichen dafür, dass in den Provinzen Chinas eher die Stahlkapazitäten ausgebaut werden.

Als zusätzliche Bedrohung kommen die geplanten energiepolitischen Maßnahmen im Bereich des Eigenstroms sowie der Verteuerung der Umweltzertifikate für Kohlendioxid hinzu. Dem Weltklima würde ein Bärendienst erwiesen, wenn die ökologisch mit der neuesten Technologie ausgestatteten Stahlwerke in der EU verdrängt und die Produktion von ökologisch minderwertigen Produzenten irgendwo in der Welt übernommen würde.

**Grundsätzlich kommt in diesem Konflikt um die Dumpingpraktiken Chinas die unvermeidbare Frage auf: Ist in Deutschland eine Wirtschaftsstruktur ohne international konkurrenzfähige Stahlwerke vorstellbar?**

Sollten die Stahlwerke abgewickelt werden, müssten die Nachfrager beispielsweise aus der Automobilwirtschaft, dem Maschinenbau oder der Verbrauchsgüterindustrie die veredelten Stähle aus Drittländern, auch aus China beziehen.

Massive Nachteile wären durch die Schließung der Stahlwerke zu erwarten. Der Ausstieg aus der Produktion sowie aus der technologisch hochwertigen Weiterentwicklung der Produktionsverfahren (etwa höhere Qualität durch horizontales Bandgießen) und den innovativen Produktlinien würden den Wirtschaftsstandort Deutschland massiv schwächen. Hier weitere Hinweise zur Zukunft des Werkstoffs Stahl:

1. Der fast komplett recyclebare Werkstoff Stahl hat eine Zukunft. Stahl hat noch lange nicht das Ende der technologischen Entwicklung erreicht. Auf der Basis hoch innovativer Legierungen wird Stahl immer leichter, fester, dünner und verformbarer.
2. Heute gibt es in Europa über 2.500 Stahlsorten. Hierfür spricht die enorme Patententwicklung. Die Patentneuanmeldungen zur Stahlherstellung in der EU haben sich seit 2010 bis über 2014 hinaus auf sechs Prozent verdoppelt. Von den 2014 neu angemeldeten 4.295 Patenten beträgt der deutsche Anteil ca. ein Drittel.
3. Die Basis für den Erfolg der deutschen Stahlindustrie ist die enge Zusammenarbeit zwischen den Kunden, die ihre Wünsche an technologischen Produktinnovationen den Stahlproduzenten signalisieren. Produktentwicklung und Kundenwünsche sind untrennbar miteinander interaktiv verbunden. Würden die deutschen Standorte massiv schrumpfen, dann

würden der Einfluss der Nachfrager auf die Produktqualität sowie die integrierten Lieferketten verschwinden.

4. Die interindustrielle Verflechtung der Stahlbranche in die nachfragenden Wertschöpfungsbereich ist sehr hoch. Die Stahlproduktion innerhalb der Grundstoffindustrie steht am Anfang der Wertschöpfungskette und ist damit ein Fundament der Gesamtwirtschaft. Ein Cluster bilden die Produzenten, die Zulieferer und vor allem die Forschungsinstitutionen. Diese enge Kooperation sichert die Innovationsfähigkeit, die auch dem Abbau von Umweltbelastungen dient.
5. Innerhalb des ordnungspolitischen Rahmens der EU mit ihren umweltpolitischen Zielen konzentrieren sich die Stahlwerke auch aus Eigeninteresse auf die Umsetzung ökologisch effizienter Technologien. Werden allerdings die Auflagen verschärft, ohne dass der heutige technologische Stand deren Umsetzung ermöglicht, dann steigen die Herstellungskosten, die nicht mehr auf die Preise überwälzbar sind. Unter diesen Bedingungen ist die Schließung von Stahlwerken vorgezeichnet.
6. Die Stahlwerke setzen im internationalen Wettbewerb Standards, an denen sich die Weltmärkte orientieren sollten. Der Standort Deutschland ist ohne eine effiziente Stahlindustrie unvorstellbar.

Die Existenzsicherung der bedrohten Stahlindustrie in der EU und in Deutschland und damit die Arbeitsplätze ist wirtschaftsstrukturell und ökologisch gut begründet. Ein umgehendes Ende der Nachteile aus dem Dumping ist unverzichtbar. Solange China nicht aktiv wird, bleiben leider nur die Antidumpingzölle auf Stahlprodukte. Die Gefahren von Gegenreaktionen aus China auf die Antidumpingmaßnahmen sollten ernsthaft diskutiert werden. Am Ende darf jedoch nicht die Drohung mit Handelsbarrieren für Exportunternehmen nach China die Beibehaltung der Dumpingmaßnahmen im Stahlbereich rechtfertigen. Erst durch die Realisierung des Ziels fairer Handel in der Welt lassen sich die Interessenkonflikte zwischen den Branchen reduzieren. Wenn jedoch der faire Handel massiv verletzt wird, dann gibt es zu Antidumpingmaßnahmen (leider) keine Alternative.