

## **Stahlindustrie in schwerem Fahrwasser**

Hans Jürgen Kerkhoff  
Präsident Wirtschaftsvereinigung Stahl  
Vorsitzender Stahlinstitut VDEh

Pressekonferenz  
Düsseldorf, 18. Dezember 2015

**Die Stahlindustrie in Deutschland steht vor einem schwierigen Jahr 2016. Die Rohstahlerzeugung wird nach der Prognose der Wirtschaftsvereinigung Stahl infolge der krisenhaften Entwicklung auf dem globalen Stahlmarkt um voraussichtlich 3 Prozent auf 41,5 Millionen Tonnen sinken. Dies ist das niedrigste Niveau der letzten 20 Jahre, wenn man die Krisenjahre 1996 und 2009 ausnimmt. Die Kapazitätsauslastung bleibt mit 84 Prozent jedoch auf einem insbesondere im internationalen Vergleich hohen Niveau. Trotzdem: Im kommenden Jahr wird es zu einer schicksalhaften Frage für die Stahlindustrie in Deutschland und der gesamten EU werden, ob es gelingt, faire Wettbewerbsbedingungen auf dem EU-Stahlmarkt durchzusetzen.**

### **1. Konjunkturausblick: Stahlindustrie gerät in schweres Fahrwasser**

**Die Stahlmengenkonjunktur hat sich in Deutschland 2015 vordergründig solide entwickelt (Bild 1).** Die Rohstahlproduktion ist im bisherigen Jahresverlauf trotz heftigem Gegenwind aus den internationalen Märkten stabil geblieben. Die Kapazitätsauslastung erreicht mit 86 Prozent ein insbesondere im internationalen Vergleich sehr hohes Niveau. Beides darf jedoch nicht den Blick darauf verstellen, dass sich dahinter eine wirtschaftlich zunehmend herausfordernde Situation verbirgt.

**Die Stahlindustrie in Deutschland wird 2016 auch von der Mengenseite in schweres Fahrwasser geraten.** Hierauf deutet vor allem die verschlechterte Auftragslage hin (**Bild 2**): Die Auftragseingänge Walzstahl sind im dritten Quartal um 11 Prozent gesunken, im Oktober/November hat sich das Minus auf 12 Prozent erhöht. Die Auftragsbestände sind zu Beginn des letzten Jahresviertels auf das niedrigste Niveau seit 2009 gefallen. Auch hat sich das vom ifo-Institut für Wirtschaftsforschung ermittelte Geschäftsklima für die Stahlindustrie stark eingetrübt: Die Unternehmen sind zum Jahresende 2015 deutlich skeptischer, als es in den Vorjahren der Fall gewesen ist (**Bild 3**).

**Die schwachen Konjunkturdaten für die Stahlindustrie stehen im Kontrast zu den Perspektiven der großen stahlabnehmenden Branchen (Bild 4).** So zeichnen die Stimmungsindikatoren für die meisten Kundenbranchen weiterhin ein positives Bild. Zuversichtlich stimmen ebenso die Prognosen für die wichtigsten Stahlverarbeiter: So erwartet der Verband der Deutschen Automobilindustrie für das kommende Jahr ein weiteres Plus bei der Inlandsproduktion von 1 Prozent ausgehend von einem bereits sehr hohen Niveau. Auch die konjunkturelle Grundtendenz in der Bauindustrie ist erkennbar aufwärtsgerichtet, insbesondere im Wohnungs- und öffentlichen Bau. Der Verband Maschinen- und Anlagenbau sieht für das kommende Jahr zwar kein Wachstum, aber doch eine gewisse Stabilisierung. Bei den Stahlrohren dürften Impulse vor allem aus dem Bereich der Großrohre kommen. In Summe wird die Erzeugung bei den Verarbeitern im gewogenen Durchschnitt leicht zulegen und der Stahlbedarf sich in etwa seitwärts bewegen. **Trotzdem erwarten wir, dass die Rohstahlproduktion im kommenden Jahr um 3 Prozent auf 41,5 Millionen Tonnen sinken wird (Bild 5).** Dies stellt im historischen Vergleich ein außergewöhnlich niedriges Niveau dar. Tatsächlich fiel die Erzeugung in den letzten 20 Jahren nur in den Jahren 1996 und 2009 niedriger aus. In beiden Jahren, insbesondere im Jahr der Finanzkrise, war der Rückgang der Produktion vor allem eine Folge rezessiver Entwicklungen bei den deutschen Stahlverarbeitern und damit auch Ausdruck eines schwachen realen Stahlbedarfs. Im kommenden Jahr drohen dagegen verstärkt Marktanteilsverluste in Folge eines oft ruinösen und teilweise unfairen internationalen Wettbewerbs.

**Wir befürchten, dass sich die Ungleichgewichte auf den internationalen Märkten 2016 sogar noch einmal zuspitzen könnten.** Diese Einschätzung beruht vor allem auf den folgenden drei Entwicklungen:

- **Weltweit wird sich das Kapazitätsproblem 2016 verschärfen.** Zwar erwarten wir mit Blick auf die globale Rohstahlproduktion für das kommende Jahr eine Stabilisierung, nachdem sie in diesem Jahr um 3 Prozent und damit zum ersten Mal seit 2009 sinkt. Der Kapazitätsausbau hält jedoch an. Folglich wird im kommenden Jahr weltweit die Auslastung sinken. 2015 liegt sie bei voraussichtlich 71 Prozent.

- **Vor allem in China drohen sich die Ungleichgewichte zu erhöhen (Bild 6):** 2016 wird die Stahlnachfrage zum dritten Mal in Folge sinken (minus 3 Prozent nach einem Rückgang von 5 Prozent 2015). Zudem kommt der Kapazitätsabbau nicht voran. Die Kapazitätsüberhänge dürften 2016 daher um weitere 35 Millionen Tonnen auf ein Rekordlevel von 430 Millionen Tonnen steigen. Dies entspricht mehr als 50 Prozent der Stahlnachfrage der gesamten restlichen Welt. Wird dieser Anstieg in ähnlichem Umfang in das Ausland exportiert wie in den vergangenen Jahren, ist ein weiteres Anschwellen der chinesischen Stahlausfuhren auf über 120 Millionen Tonnen zu befürchten (nach voraussichtlich 112 Millionen Tonnen 2015).
- **Auch außerhalb von China befinden sich viele Märkte in einer Schieflage:** In den Vereinigten Staaten leidet die Stahlnachfrage unter dem niedrigen Ölpreis. In vielen Schwellenländern knüpft das Wachstum auch im kommenden Jahr nicht an die frühere Dynamik an. Brasilien und Russland bleiben im Rückwärtsgang, obwohl die Nachfrage dort bereits 2015 zweistellig gesunken ist. Trotz der weltweit schwierigen wirtschaftlichen Lage werden in vielen Schwellenländern, insbesondere in Indien, Kapazitäten ausgebaut.

## **2. Handelspolitik: Faire Handelsbedingungen durchsetzen**

**Die Krise auf den internationalen Stahlmärkten beruht nicht allein auf einer schwachen Stahlnachfrage.** Ursächlich ist vielmehr, dass der Wettbewerb auf den internationalen Märkten immer weiter verzerrt wird. So steigen bereits in diesem Jahr die globalen Stahlexporte auf ein Niveau von 360 Millionen Tonnen (plus 5 Prozent). Nahezu jede dritte Tonne entstammt inzwischen aus China, das seine Exporte seit 2012 mehr als verdoppelt hat. Bedrohlich dabei ist, dass ein großer Teil des chinesischen Materials zu Dumpingpreisen auf den Märkten angeboten wird.

**Die Verbreitung von unfairem Handel hat zu einer wahren Flut von weltweiten Handelsklagen in diesem Jahr geführt.** Der OECD zufolge wurden bereits in den ersten zehn Monaten 2015 mehr als doppelt so viele Antidumping- und Antisubventionsverfahren auf den Weg gebracht wie im Mittel der letzten Jahre, davon etwa ein Drittel gegen China. Zudem haben eine Reihe von Schwellenländern, wie z. B. Indien, Schutzklauselverfahren eingeleitet und/oder ihren tarifären

Außenschutz deutlich erhöht und damit den Marktzugang auch für faire Importe spürbar eingeschränkt.

**Im kommenden Jahr werden handelspolitische Maßnahmen einen noch größeren Einfluss auf die Handelsströme und Marktgegebenheiten ausüben als 2015 (Bild 7).** Die EU und damit auch die Stahlindustrie in Deutschland sind dabei besonders gefährdet. So steigen die Drittlandimporte in die EU bereits 2015 mit einer zweistelligen Rate an, während die Exporte in die Länder außerhalb der Europäischen Union in Folge des Verdrängungswettbewerbs auf den internationalen Märkten trotz günstigem Wechselkurs spürbar zurückgegangen sind. Die Veränderung im Stahl-Außenhandelsaldo für die EU beläuft sich auf über 6 Millionen Tonnen. Keine andere Region in der Welt muss in diesem Jahr eine Saldenverschlechterung in dieser Größenordnung hinnehmen.

**Wie dramatisch die Einfuhrsituation ist, zeigt auch der Blick auf die neuesten Handelszahlen:** Im Oktober haben sie um 50 Prozent im Vergleich zum Vorjahreszeitraum zugelegt. Vor allem die Stahleinfuhren aus China erreichen immer absurde Höhen: Im Oktober haben sie sich um 120 Prozent erhöht, auf – hochgerechnet auf das Gesamtjahr – 12 Millionen Tonnen. Dies entspricht in etwa der gesamten Stahlproduktion in Großbritannien. Fast jede dritte Tonne Stahl, die in die EU importiert wird, kam damit zuletzt aus China.

**Unser Konjunkturausblick macht deutlich, dass eine zeitnahe und konsequente Anwendung des Handelsschutzinstrumentariums der EU notwendig ist, um Schaden von der heimischen Industrie abzuwehren.** Für die Stahlindustrie in Deutschland und der EU wird 2016 daher entscheidend sein, ob es gelingt, auf dem EU-Markt faire Handelsbedingungen durchzusetzen.

Hierzu bieten sich für die Politik Ansatzpunkte auf drei Ebenen an:

- **Erstens muss das bestehende Handelsschutz-Instrumentarium der EU konsequent angewendet und bestehende Spielräume, die die Anti-Dumping-Verordnung zulässt, müssen ausgeschöpft werden.** Das betrifft zum einen die Registrierung von Importen, um auch rückwirkend gegen unfaire Handelspraktiken vorgehen zu können. Zudem müssen Verfahrenszeiten auf ähnliche Zeiträume verkürzt werden, wie es in anderen

Ländern, etwa in den Vereinigten Staaten, der Fall ist. Schließlich sollte auch von der Möglichkeit Gebrauch gemacht werden, bereits bei einer drohenden Schädigung aktiv zu werden, statt zu warten, bis ein materieller Schaden bereits entstanden ist.

**Die EU-Kommission sollte die Vorschläge der EU-Stahlindustrie aufgreifen**, zumal diese ja auch von den Ministerräten gestützt werden, die im November auf Sondergipfeln zur Lage in der Stahlindustrie beraten haben. 2016 müssen Worten jedoch auch Taten folgen: So steht im März die Entscheidung über die vorläufige Einführung von Zöllen gegen kaltgewalzte Bleche aus China und Russland an. Nicht ausgeschlossen ist, dass kurzfristig weitere Klagen folgen werden, da wir mit Sorge beobachten, dass bei einigen Produkten der europäische Markt durch gedumpte oder subventionierte Importe geschädigt wird.

**Auch sollte im kommenden Jahr die Diskussion darüber offener geführt werden, wie das Antidumpingrecht effektiver gestaltet werden könnte**, um Wettbewerbsnachteile, die die EU gegenüber anderen Regionen, wie z. B. den USA hat, auszugleichen. Auf den Prüfstand gehört etwa die Regel des geringsten Zolls, die häufig dazu führt, dass Schutzzölle in der EU niedriger sind als in anderen Ländern und häufig das eigentlich festgestellte Dumping nicht ausgleichen. Eine solche Regel zum Nachteil der heimischen Industrie wird weder von der WTO vorgeschrieben noch von einer anderen Region angewendet.

- **Zweitens: Es darf keine voreilige Anerkennung Chinas als Marktwirtschaft erfolgen (Bild 8)**. Die Entscheidung, ob China als marktwirtschaftliches Land anerkannt wird, steht im kommenden Jahr an. Würde China diesen Status erhalten, wäre ein effektiver Schutz vor unfairen Importen aus China nahezu unmöglich. Mehr noch: Eine einseitige Entscheidung der EU würde zu Nachteilen gegenüber anderen wichtigen Handelsregionen der Welt führen. Geradezu verantwortungslos wäre es, wenn die Europäische Kommission die Auswirkungen einer solch schwerwiegenden Entscheidung nicht ausreichend prüfen würde. Vor dem Hintergrund des

Grundsatzes der „Besseren Rechtssetzung“, dem sich die EU verpflichtet hat, ist eine umfassende Folgenabschätzung (Impact Assessment) unerlässlich. Die Wirtschaftsvereinigung Stahl appelliert an die Bundesregierung, diese Untersuchung bei der Kommission einzufordern.

- **Drittens: Es muss auch strenger darauf geachtet werden, dass es auch innerhalb der EU-Stahlindustrie nicht zu Wettbewerbsverzerrungen kommt.** Vor dem Hintergrund der schweren Lage der Stahlindustrie mehren sich inzwischen wieder die Stimmen, die eine Aufweichung der für Stahl besonders strengen EU-Beihilferegeln befürworten. Auch häufen sich die Meldungen, denen zufolge Stahlunternehmen in europäischen Nachbarländern Subventionen haben möchten, wie zum Beispiel in Italien und Ungarn. Die Wirtschaftsvereinigung Stahl hat sich immer für eine konsequente Anwendung des bestehenden Beihilferechts eingesetzt und bereits im April mit einer Beschwerde bei der Europäischen Kommission auf die Vorgänge rund um das Stahlwerk in Taranto reagiert. Angesichts der aktuellen Herausforderungen erwarten wir, dass die Kommission auch im Bereich der Beihilfepolitik rascher und konsequenter reagiert.

### **3. Klima- und Energiepolitik**

**Gerade vor dem Hintergrund der Entwicklungen in der europäischen Stahlindustrie können keine weiteren Belastungen durch die Energie- und Klimapolitik verkraftet werden.** Am vergangenen Wochenende ist die Klimakonferenz in Paris (COP 21) zu Ende gegangen. Das dort geschlossene Abkommen ist als Durchbruch der internationalen Klimapolitik gefeiert worden. Und tatsächlich mag es - nach dem Scheitern des Kopenhagener Gipfels im Jahr 2009 - für die internationale Klimadiplomatie ein Wert an sich sein, dass sich ein großer Teil der Staatengemeinschaft auf ein Rahmenwerk geeinigt hat. Im Konkreten fällt der Fortschritt allerdings geringer aus. Verbindliche und vergleichbare Ziele wurden nämlich nicht festgelegt. Dies aber wäre aus Sicht der Stahlindustrie die entscheidende Voraussetzung gewesen, damit das Abkommen für die industriellen Wettbewerber in allen Vertragsstaaten gleiche Bedingungen schafft. Maßgeblich sind stattdessen die nationalen Pläne der beteiligten Staaten, die größtenteils schon im

Vorfeld des Gipfels eingereicht wurden. Das massive Gefälle des Engagements bleibt zwischen den Teilnehmern somit bestehen. Aus Sicht der Wirtschaftsvereinigung Stahl ist das Ergebnis daher letztlich enttäuschend.

**Dabei ist eine Differenzierung nach Industrie- und Schwellenländern lange überholt.** Ein Land wie China, das mittlerweile mit 519 kg pro Kopf mehr Stahl verwendet als Deutschland (474 kg pro Kopf), kann nicht länger die Sonderregelungen eines Schwellenlandes für sich in Anspruch nehmen. China ist der bedeutendste CO<sub>2</sub>-Emittent und zugleich die größte Stahlregion der Welt und setzt mit seinen Überkapazitäten die Stahlmärkte unter Druck. Doch während die EU ein Klimaziel von 40 Prozent bis 2030 zugesagt hat, will China seine CO<sub>2</sub>-Emissionen in diesem Zeitraum weiter steigern. Diese werden im Stahlbereich auch weiterhin als ökologischer Rucksack in andere Länder, und vor allem nach Europa exportiert (**Bild 9**).

**Daher muss nun darauf geachtet werden, dass der Stahlindustrie in Europa keine einseitigen Kostenbelastungen aufgebürdet werden, die im internationalen Wettbewerb nicht verkraftbar sind.** Genau dies aber wäre die Folge der geplanten Verschärfung des EU-Emissionsrechtehandels, wie sie die Europäische Kommission für den Zeitraum ab 2021 vorgeschlagen hat (**Bild 10**). Die Zuteilung der kostenfreien Zertifikate würde nach dem vorliegenden Richtlinienentwurf der EU-Kommission weit unter das technisch erreichbare Niveau, das durch die effizientesten Anlagen widerspiegelt wird, abgeschmolzen. Gleichzeitig werden die Preise für die notwendigen Zertifikate ansteigen. Durch den erforderlichen Kauf der Emissionsrechte und die emissionshandelsbedingten Strompreissteigerungen würden für die Stahlindustrie in Deutschland 2030 Zusatzkosten von fast 1 Milliarde Euro fällig. Schwerwiegende Wettbewerbsnachteile wären die Folge. Dies würde die Abwanderung von Produktion, Wertschöpfung und Arbeitsplätzen bedeuten, aber auch eine Schwächung der Innovationspotenziale, die für den Klimaschutz unverzichtbar sind.

**In Anbetracht des Ergebnisses von Paris fordern wir, dass die Europäische Kommission ihren Vorschlag zum Emissionshandel grundlegend überarbeitet.** Leitschnur sollte der Beschluss des Europäischen Rates vom 23./24. Oktober 2014



sein, dass die effizientesten Anlagen nicht unangemessen belastet werden dürfen. In der Stahlindustrie sind das jene Hochöfen und Stahlwerke, in denen bereits heute das prozessbedingte Minimum erreicht ist. Die Richtwerte (Benchmarks) für die Zuteilung dürfen nicht, wie vorgesehen, jährlich pauschal gekürzt werden. Außerdem muss der im Kommissionsvorschlag zusätzlich vorgesehene Sektor übergreifende Korrekturfaktor entfallen. Notwendig ist schließlich auch eine vollständige Kompensation der emissionshandelsbedingten Strompreissteigerungen, damit stromintensive Produktionsprozesse wie etwa die Elektrostahlerzeugung ihre Wettbewerbsfähigkeit nicht verlieren. Die Stahlindustrie hofft, dass nach dem Pariser Gipfel nun die Bundesregierung rasch gegenüber Brüssel Position beziehen wird. Denn wir brauchen vor allem Planungssicherheit, um weiter am Stahl-Standort Deutschland investieren zu können. Investitionen benötigen Klarheit, dass die Wirtschaftlichkeit auch in den kommenden Jahren gegeben ist und nicht durch klimapolitische Kostenbelastungen zunichte gemacht wird.

**Die Stahlindustrie befindet sich weltweit in einer Krise, der sich auch die Stahlindustrie in Deutschland nicht entziehen kann.** Im kommenden Jahr wird dies auch in der Stahl-Mengenkonjunktur sichtbarer werden. Die Stahlindustrie ist hierzulande in punkto Wettbewerbsfähigkeit und Einbindung in starke industrielle Wertschöpfungsketten gut aufgestellt. Um im aktuellen globalen Umfeld die Herausforderungen meistern zu können, braucht es dazu jedoch mehr denn je gleiche Wettbewerbsbedingungen, d.h. die Unterbindung von unfairem Handel auf dem europäischen Stahlmarkt, und in der Klimapolitik eine Ausgestaltung des Emissionsrechtehandels ohne Belastungen für die Wettbewerbsfähigkeit.