



## **Die europäische Stahlindustrie und die OECD-Verhandlungen**

*Dokument angenommen vom Executiv Ausschuss,  
Luxemburg, 7. und 8. Juni, 2004*

Der außergewöhnliche Anstieg des Stahlbedarfs in China und einigen anderen asiatischen Ländern seit dem zweiten Halbjahr 2002 hat die Dringlichkeit nach einer internationalen - in der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) auszuhandelnden - Vereinbarung, um dem weltweit chronischen Überschuss der Stahlproduktion entgegenzuwirken, verringert. Die Regierung der Vereinigten Staaten, die Europäische Kommission sowie Japan und andere OECD-Mitglieder scheinen trotz einer Reihe von Schwierigkeiten, die dem Verbot gegen wettbewerbsverzerrende Subventionen im Wege stehen, entschlossen, zu einer Vereinbarung zu gelangen. Die Regierungsvertreter der wichtigsten stahlerzeugenden Länder traten im Mai, Juli und Dezember 2003 zusammen und erzielten im Februar 2004 insofern einen Fortschritt, als die Differenzen in Bezug auf den Rahmen der Vereinbarung abgebaut werden konnten. Ungelöste Fragen über einen Umsetzungsmechanismus und Abhilfen bleiben bestehen, aber das Hauptproblem scheint die mangelnde Einigkeit über die Möglichkeit zur Einführung einer differenzierten Behandlung einzelner Länder zu sein, damit Subventionen nur darauf beschränkt sind, echte wirtschaftliche Entwicklung, Forschung, soziale und Umweltziele zu verwirklichen und nur begrenzten Einfluss auf den Wettbewerb ausüben.

### **Der globale Zusammenhang**

Aufgrund der weltweit immer rascher vor sich gehenden wirtschaftlichen Erholung, vor allem in China und anderen ostasiatischen Ländern, sind alle Stahlpreise in allen Teilen der Welt in den letzten sechs Monaten um mehr als fünfzig Prozent gestiegen. Auch die Preise von Koks, Schrott und Rohstoffen sowie die Kosten für die Seefracht sind real und in US Dollars stark gestiegen, trotz der beträchtlichen - etwa zwölfprozentigen - Abwertung des Dollars gegenüber dem Euro, dem Yen und dem Pfund Sterling. Mit Ausnahme von China war der Anstieg der Nachfrage nach Stahl weitaus langsamer als der Preisanstieg, während die Rohstahlproduktion weltweit um etwa fünf Prozent pro Jahr steigt. In den Jahren 1998 bis 2002 stieg der weltweite Verbrauch von Stahlprodukten 2002 um ein Fünftel auf 829 Millionen Tonnen an, die Produktion von Rohstahl hingegen stieg im selben Zeitraum 2002 um fast ein Sechstel auf 903 Millionen Tonnen. 2003 erhöhte sich die Rohstahlproduktion weiter auf über 963 Millionen Tonnen, und in diesem Jahr wird erstmals ein Anstieg auf mehr als eine Milliarde Tonnen erwartet.

China ist sowohl der größte Rohstahlerzeuger der Welt als auch der weltweit größte Importeur von Stahlerzeugnissen geworden. Die Produktion von Rohstahl steigt jährlich um mehr als zwanzig Prozent, und was das Volumen anbelangt, so betrug das chinesische Handelsdefizit 32 Millionen Tonnen, während die Exporte bei über 25 Millionen Tonnen lagen. Bei einem Wirtschaftswachstum von ca. zehn Prozent pro Jahr können die Inlandsproduktion von Rohstahl und die Importe nicht unendlich auf dieser durch die Entwicklung in China geförderten Wachstumsrate bleiben. Wenn dieses Limit erreicht ist, dann wird der Überschuss aller Stahlprodukte auf die Exportmärkte übergewälzt werden.

Es lässt sich nicht mit Sicherheit vorhersagen, wann China zu einem Nettoimporteur von Stahl werden wird. Wenn dies eintritt, dann werden die Folgen für die Stahlerzeuger auf der ganzen Welt klarerweise signifikant sein. Das strategische Gewicht der Europäischen Union wird sodann durch die zusätzliche Produktion, welche die neuen Mitgliedstaaten einbringen, verstärkt, aber die Produktion in China sowie in Taiwan, Indien und Korea wird noch viel rascher wachsen als in der Europäischen Union. Alle asiatischen Länder sind Produzenten mit niedrigen Kosten.

Zu dem Zeitpunkt, als dieser Artikel geschrieben wurde, besteht jedoch allgemein die Erwartung, dass die Preise der meisten Stahlerzeugnisse global kurzfristig weiter ansteigen werden, wenn auch nicht mehr so schnell. Der Anstieg des Stahlbedarfs in China zeigt derzeit keinerlei Anzeichen eines Rückgangs. Die OECD-Länder und Russland zusammen werden erwartungsgemäß 2004 ein rascheres Wachstum verzeichnen als im Vorjahr. Es ist möglich, dass der besonders rasche Preisanstieg bei US-Stahlerzeugnissen sich als Bremse für Investitionsprogramme erweisen und zu einem langsameren Wachstum führen wird, doch wird die USA im Rest des Jahres 2004 aller Wahrscheinlichkeit nach eine geringere Dringlichkeit für eine Vereinbarung verspüren als 2002, als sie die Stahlimporte mit ungesetzlichen Zölle belegte.

## **Die allgemeine Situation in Europa**

Das Jahr 2003 war kein schlechtes Jahr, obwohl die Importe in die Europäische Union Schwierigkeiten, vor allem in Italien und Spanien, mit sich brachten. 2004 könnten vier Hauptpunkte das Szenario radikal verändern:

- Die EU-Erweiterung im Mai 2003.
- Ein Rückgang des chinesischen Wirtschaftswachstums und die Folgen für den weltweiten Stahlverbrauch.
- Das Ende der Schutzklauseln aufgrund der Aufhebung der US-Zölle auf Stahlimporte.
- Die Notwendigkeit neuer Vereinbarungen mit Russland und der Ukraine.

Am 1. Mai 2004 werden zehn neue Mitgliedstaaten der EU beitreten, was zur automatischen Aufhebung aller Schutzmaßnahmen führen wird, die aufgrund von bilateralen Abkommen über den Stahlhandel zwischen der EU und den einzelnen neuen Mitgliedstaaten eingeführt worden waren.

Die Restrukturierungspläne der multinationalen Stahlunternehmen wie der LNM Group und US Steel für die Stahlindustrien dieser neuen Mitgliedsländer werden rasch vorangetrieben trotz der großen sozialen Belastungen, denen die Arbeitnehmer vor und nach der Privatisierung ausgesetzt sind. Da Russland und die Ukraine in die neuen Mitgliedstaaten exportieren, müssen neue Schutzmaßnahmen zwischen der EU und diesen beiden Ländern verhandelt werden.

Nach der Entscheidung der USA, die Schutzzölle aufzuheben, werden all die anderen Länder ihre Schutzmaßnahmen aufheben, was zu einem völlig ungeschützten Stahlmarkt führen wird. Mit einem starken Euro besteht die Gefahr, dass Stahlproduzenten mit geringen Kosten eher die gewinnbringenderen EU-Länder als die USA sowie die Dollar-Zone anvisieren werden, obwohl die USA wahrscheinlich weiterhin der wichtigste Stahlimporteur weltweit sein werden. Es ist auch möglich, dass die USA bei einem zu starken Anstieg der Importrate wie in der Vergangenheit auch im September 2004 zu den klassischen

Antidumping- oder protektionistischen Maßnahmen zurückgreifen werden, wobei als Bezugspunkt der Importwert genommen wird, den sie erreicht hatten, als die Schutzmaßnahmen noch in Kraft waren, was negative Auswirkungen auf den europäischen Stahlmarkt haben wird. Eine weitere Gefahr besteht darin, dass ein Rückgang auf den asiatischen Märkten zu einer Umleitung der türkischen Produktion nach Westeuropa führen kann. Die Türkei ist Kandidat für die Mitgliedschaft in der EU, und ihre Stahlindustrie sollte sich, wenn sie Mitglied wird, den EU-Regelungen anpassen.

### OECD

In diesem relativ neuen Kontext hat die OECD die Aufgabe übernommen, ein Abkommen über Stahlsubventionen zu verfassen mit dem Ziel, die Kapazität von Rohstahl auf den langfristigen Stahlverbrauch abzustimmen und den weltweiten Kapazitätenüberschuss, der sich in den letzten Jahren aufgebaut hat und laut Berechnungen zwischen zehn und zwanzig Prozent des Stahlbedarfs betragen soll, zu reduzieren. In den offiziellen und inoffiziellen Sitzungen der Studiengruppe Disziplinierung (DSG), die Anfang Dezember 2003 im OECD-Hauptsitz in Paris genau zu der Zeit stattfanden, als die US-Schutzzölle aufgehoben wurden, gab es wegen des Weiterbestands der großen Differenzen zwischen den USA, der EU, Russland und den Entwicklungsländern nur wenige Fortschritte bei der Abfassung des Entwurfs zu einem endgültigen Text des Abkommens über Stahlsubventionen.

Vom 6. - 8. Dezember traf eine informelle Gruppe zur Ausarbeitung des Entwurfs zusammen, um einen Gesetzestext für die Artikel 3 und 4 zu verfassen. Die Diskussion wurde in zwei Teilen geführt. Der erste Teil stand Industrievertretern von Firmen, Fachverbänden und Gewerkschaften sowie unabhängigen Experten offen. Das OECD-Sekretariat verschickte Einladungen an fünf internationale Verbände – die Arabische Eisen- und Stahlunion, Eurofer, ILAFA, IISI und die NAFTA-Stahlerzeuger.

Im Folgenden die in dem Gespräch geäußerten Positionen der Industrievertreter:

- IISI würde ein Abkommen begrüßen, hielt sich jedoch nicht für kompetent zu sagen, ob dies innerhalb oder außerhalb der WTO erfolgen sollte.
- Für die Vertreter der NAFTA ist das Abkommen nur dann wirklich von Bedeutung, wenn alle stahlerzeugenden Länder es wünschen.
- Die Japaner meinen, es sei besser kein Abkommen zu haben als ein schlechtes. Im Hinblick auf die Bestimmungen über die differenzierte Sonderbehandlung für die Entwicklungsländer unterstrich die japanische Regierung, dass diese Länder oft eine sehr wettbewerbsfähige und moderne Stahlindustrie hätten und dass eine differenzierte Sonderbehandlung in vielen Fällen nicht gerechtfertigt sei.
- Eurofer kritisierte die Möglichkeit, dass das Abkommen staatliche Zuschüsse für neue Produktionskapazitäten zulasse, was dem Ziel der OECD gerade zuwiderlaufe.
- Die russischen Stahlproduzenten wiesen auf Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Abkommens auf regionaler Ebene der Bundesstaaten hin, die hauptsächlich auf soziale und politische Fragen zurückzuführen seien.
- Die Chinesen sagten, die Sorge um den hohen Komplexitätsgrad könnte Probleme bei der Anwendung des Abkommens schaffen.

Der zweite Teil der Diskussion war wie üblich Regierungsbeamten vorbehalten. Auf der Grundlage der Ergebnisse des Gesprächs verfasste das Sekretariat in Absprache mit den Delegierten einen Gesetzestext, der bei der Sitzung der Studiengruppe Disziplinierung im Februar vorgelegt werden soll. Das größte Hindernis für das Abkommen scheint die Position Chinas und der Entwicklungsländer zu sein, die nicht akzeptieren wollen, dass die

Ausweitung der Produktionskapazitäten ihrer Stahlindustrien und die Beibehaltung der Möglichkeit zur weiteren staatlichen Zuschüssen für ihre Industrien beschränkt werden.

Vor allem die chinesische Delegation warf folgende Punkte auf:

- Die entwickelten Länder sollten ihre Produktion und ihre Exporte reduzieren.
- Die Entwicklung der Produktionskapazitäten in China soll nicht beschränkt werden.
- Das Abkommen über die Stahlsubventionen hat nur wenig Attraktivität für China und könnte eine Bedrohung ihrer Wirtschaft darstellen.
- Alle Länder, die das Abkommen unterzeichnen, sollten als Marktwirtschaften anerkannt werden.

Dennoch scheint China bereit zu sein, weiterhin kooperativ an den Verhandlungen teilzunehmen und schließlich an der redaktionellen Arbeitsgruppe für das Abkommen teilzunehmen. China akzeptiert immer noch nicht, dass ein Abkommen in der OECD über das WTO-Abkommen über Subventionen hinaus gehen müsse.

Das Treffen im Februar klärte die Positionen der hauptsächlich betroffenen Länder. Die US-Regierung will ein generelles Verbot aller Subventionen auf Stahl mit der einzigen Ausnahme für Zuschüsse in Verbindung mit Werkschließungen, und sie will das Recht behalten, Gegenmaßnahmen für subventionierte in die USA exportierte Produktionen zu treffen. Die davon betroffenen wichtigsten Entwicklungsländer mit Ausnahme von China möchten eine differenzierte Sonderbehandlung, um Strukturmängel ausgleichen zu können. Sie wollen die Zulassung von Subventionen in Form von Darlehen, Darlehensgarantien, Infrastruktur im Bereich der Stahlwerke und Hilfe für technologische Weiterentwicklung. Die EU befürchtet, dass diese Ausnahmen die Finanzierung von Kapazitätssteigerungen in großem Ausmaß erlauben würden. Russland und die Ukraine streben ein Abkommen an, dass Subventionen für Stahlwerke zulässt, von denen mangels alternativer Beschäftigungsmöglichkeiten der Lebensunterhalt ganzer Städte abhängt.

Die EU befindet sich in einer sehr heiklen Situation in Bezug auf Artikel 3 des Abkommens über Stahlsubventionen, weil sie versucht, ihren Kodex für staatliche Beihilfen aufrecht zu erhalten, der es den Mitgliedstaaten gestattet, Stahlunternehmen Beihilfen zu gewähren, um soziale Probleme in Krisenfällen zu lösen, Forschungsaktivitäten zu finanzieren und Anreize zur Verbesserung der Umweltverträglichkeit von Produktionstechnologien zu geben. Sie sieht die Verhandlungen als eine Gelegenheit, ihre eigene strenge Disziplin in Bezug auf staatliche Beihilfen auszuweiten und befürwortet ein generelles Verbot aller stahlspezifischen Subventionen mit begrenzten Ausnahmen für Umwelt- und Forschungsbeihilfen, die nicht zur Steigerung von Kapazitäten beitragen. Die Kommission würde auch eine beschränkte differenzierte Sonderbehandlung für Entwicklungsländer akzeptieren, möchte aber, dass das Abkommen mit Transparenz und vorheriger Mitteilung an einen Stahlausschuss gehandhabt werde, der darüber befinden sollte, ob die Beihilfen dem Abkommen entsprechen haben.

### **Ziele der EMB-Politik**

Die in den Verhandlungen aufgeworfenen Fragen sind für den EMB und seine Mitgliedsorganisationen eindeutig von Interesse. Im Allgemeinen hat die Stahlindustrie in der Europäischen Union in den letzten dreißig Jahren radikale Restrukturierungen erfahren und ist die effizienteste Industrie der Welt mit der saubersten Technologie. Die negativen sozialen Konsequenzen der Umstrukturierung wurden unter voller Einbeziehung der Gewerkschaften aufgefangen, so dass Verwerfungen und Arbeitslosigkeit auf ein Mindestmaß

beschränkt werden konnten. Angesichts dieser Erfahrungen hat der EMB mehrere andere Anliegen bei den OECD-Verhandlungen:

- I) Destabilisierende Stahlüberschüsse, die zu den großen Fluktuationen der Stahlpreise, der Produktion und der Beschäftigung beitragen, so weit wie möglich auszuschließen.
- II) Weiterhin Zuflucht zu Antidumping-Maßnahmen im Stahlsektor zu vermeiden, das ein großes Problem im Welthandel insgesamt darstellt, sowie Protektionismus und Missbrauch von Antidumping-Maßnahmen zu verhindern.
- III) Das Wachstum der Stahlproduktion und des Stahlhandels in den Entwicklungsländern und in den früheren Sowjetrepubliken in geordneter Weise zum Wohl der Arbeiterschaft in den betreffenden Ländern und ohne negativen Auswirkungen auf die Sicherheit und die Umwelt zu ermöglichen.
- IV) Die Erfahrung der EU mit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und mit dem sozialen Dialog sowie der fortgesetzte strenge Rahmen des Kodex für staatliche Beihilfen für den Stahlsektor bieten ein Entwicklungsmodell, das der EMB unterstützt und als Modell empfiehlt, auf das sich das endgültige OECD-Abkommen berufen sollte.
- V) Die Gewerkschaften der Stahlarbeiter in anderen wichtigen stahlerzeugenden Ländern der Welt zu überzeugen, dass das europäische Modell eine bewährte und praktikable Lösung für die Probleme bietet, die Produktion auf den Verbrauch abzustimmen und menschlich mit den sozialen Auswirkungen auf Arbeitnehmer, ihre Familien und ihre Gemeinschaften umzugehen.

### **Vorgeschlagene EMB-Maßnahmen**

Der EMB sollte auf verschiedenen Ebenen und innerhalb verschiedener Kontexte agieren:

1 - Er sollte versuchen, sich mit Eurofer darüber zu einigen, dass der in der Europäischen Union in Kraft befindliche Kodex für staatliche Beihilfen für die Stahlindustrie, der auch für die zehn neuen Mitgliedsländer gelten wird, im Prinzip als effektives und geeignetes Modell zu empfehlen ist, das auch in den anderen großen stahlproduzierenden Ländern angewandt werden sollte.

2 - Er sollte versuchen, mit der Kommission zu einer Dreiparteieneinigung über eine gemeinsame Haltung der Europäischen Union bei den OECD-Verhandlungen zu gelangen.

3 - Die Vorschläge den Gewerkschaften anderer wichtiger stahlerzeugender Gebiete der Welt (NAFTA, GUS, Japan, China Brasilien) in enger Zusammenarbeit mit dem IMB zu unterbreiten und zu versuchen, bei den OECD-Verhandlungen eine gemeinsame Position der TUAG-Delegation zu erwirken.

4 - Auf nationaler Ebene werden die Mitgliedsorganisationen ersucht, den Regierungen und den Stahlunternehmen diese Vorschläge zu unterbreiten.