POSITIONSPAPIER DER BUNDESARBEITSKAMMER ZUR EU-STAHLINDUSTRIE

Die europäische Union hat im 1. Halbjahr 2025 den **Steel and Metals Action Plan** vorgestellt. Dieser stellt einen Abriss der Problembereiche der für Europa wichtigen Stahl- und Metallproduktion dar und umreißt grundlegende Aktionsfelder, in denen die EU-Kommission Maßnahmen ins Auge fassen will.

Die Bundesarbeitskammer (BAK) ist die gesetzliche Interessenvertretung von rund 4 Millionen Arbeitnehmer:innen und Konsument:innen in Österreich. Sie vertritt ihre Mitglieder in allen sozial-, bildungs-, wirtschafts- und verbraucherpolitischen Angelegenheiten sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene. Darüber hinaus ist die BAK Teil der österreichischen Sozialpartnerschaft. Die BAK ist im EU-Transparenzregister unter der Nummer 23869471911-54 registriert. Die BAK nimmt nachfolgend zum „Steel- and Metals Action Plan“ und zu aus ihrer Sicht notwendigen Maßnahmen für die europäische Stahlindustrie Stellung.

INHALT

Ausgangslage **2**

Wichtigste Punkte aus Sicht der BAK **4**

Anmerkungen im Detail **5**

1. Zugang zu sauberer und leistbarer Energie 5
2 CBAM (Carbon Border Adjustment Mechanism): „carbon leakage“ vorbeugen 6
3. Die europäischen industriellen Kapazitäten fördern, schützen und Leitmärkte strategisch nutzen 6
4. Zirkularität fördern 7
5. Hoch qualitative Industriejobs verteidigen 7
6. Investitionsrisiken durch die Schaffung von Leitmärkten und durch Investitionsförderungen 8

Finanzierungsfragen **10**

Fazit **11**

Endnotes 11

AUSGANGSLAGE

Die Kommission der Europäischen Union hat im März 2025 einen Aktionsplan vorgestellt, der den europäischen Stahl- und Metallsektor im Fokus hat.

In vielen Ländern Europas spielt die Metallindustrie eine wesentliche Rolle für die Volkswirtschaft und die Beschäftigung. Insbesondere auch in Österreich, wo die Stahlerzeugung und -verarbeitung als Wirtschaftszweig eine lange Tradition hat. Die Stahlproduktion hat in Österreich eine zentrale industriepolitische Bedeutung, weil sie als Grundpfeiler der industriellen Wertschöpfung und technologischen Entwicklung gilt. Stahl ist ein unverzichtbarer Werkstoff für zahlreiche Branchen, von Maschinenbau- und Fahrzeugindustrie, Bahninfrastrukturen bis hin zu Bauwesen und Energietechnik. Sie bildet damit das Rückgrat vieler industrieller Produktionsketten und stellt eine der zentralen Basisindustrien dar. Gleichzeitig verfügt die österreichische Stahlindustrie mit Unternehmen wie der voestalpine über international wettbewerbsfähige, technologisch fortschrittliche Produzenten, die durch Innovation und Spezialisierung eine hohe Kompetenz aufgebaut haben. In der aktuellen Phase der ökologischen Transformation spielt die Stahlindustrie zudem eine Schlüsselrolle bei der Dekarbonisierung der Industrie, etwa durch den Umstieg auf grünen Wasserstoff und CO_2-arme Produktionsverfahren. Industriepolitisch steht sie daher im Zentrum der Bemühungen, nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit, Versorgungssicherheit und Beschäftigung zu verbinden. Darüber hinaus hat die Stahlindustrie für manche Regionen eine noch bedeutsamere Rolle, beispielsweise in der Steiermark und Oberösterreich. Allein in Kernbereichen des stahl- und metallerzeugenden Sektors (Rohstoffabbau, Stahlerzeugung, Gewinnung von Nichteisenmetallen und Metallguss) erwirtschaften – vorsichtig geschätzt – über 31.000 Beschäftigte einen Umsatz von mehr als 20 Milliarden Euro jährlich. Nimmt man noch jene Branchen hinzu, die direkt oder indirekt mit der Stahl- und Metallproduktion verbunden sind, ist es ein Vielfaches dieser Zahlen.

Der Stahl- und Metallsektor bietet zudem zahlreiche Impulse für Forschung und Entwicklung sowie Chancen für vor- und nachgelagerte Branchen wie etwa der Metallrecyclingwirtschaft. Dieser kommt gerade bei der Umstellung auf CO_2-freie Produktion eine wichtige Funktion zu. Entwicklungen und Innovationen zur Optimierung der Schrottqualität sind essenziell für einen Übergang zu einer klimaneutralen Stahlproduktion.

Es ist daher von **großem Interesse für Österreich, dass dieser Sektor langfristig abgesichert wird und die heimische Metallindustrie global wettbewerbsfähig bleibt**.

Die Metallindustrie in Österreich hat eine hohe Exportquote und ist damit von europäischen und globalen Märkten und der Konjunktur auf weltwirtschaftlicher Ebene besonders abhängig. **Aus österreichischer Sicht sind deshalb unterstützende europäische Maßnahmen, die den Metallsektor adressieren, von großer Bedeutung.**

Insgesamt kann die europäische Union den eigenen Bedarf nur unzureichend durch europäische Produktion decken. Während man Stahl und Kupfer noch zu weiten Teilen im Binnenmarkt erzeugen kann (zu 90 % bzw 83 %), kann die europäische Produktion von Aluminium (46 %) und Nickel (25 %) nur einen Teil der Nachfrage bedienen.

In der derzeitigen geopolitischen Situation ist es deshalb nicht nur aus ökonomischen Überlegungen heraus **wichtig, die Herstellung dieser Grundstoffe innerhalb Europas aufrechtzuerhalten** und auszubauen, sondern auch, um die **Abhängigkeiten von Drittstaaten zu verringern.**

Im „Steel and Metals Action Plan“ identifiziert die europäische Kommission einige kritische Punkte für den europäischen Metallsektor:

- hohe Energiepreise;
- intensiver und ungleicher Wettbewerb insbesondere durch billige Importe vor allem aus China;
- verstärkte Dekarbonisierungerfordernisse und regulatorische Hürden im Verhältnis zu anderen produzierenden Regionen.

Um dem zu begegnen, stützt die Kommission ihren Steel and Metals Action Plan auf 6 Säulen:

1. Zugang zu ausreichender und günstiger Energie sichern,
2. „carbon leakage“ vorbeugen (CBAM),
3. die europäischen industriellen Kapazitäten fördern und schützen,
4. Kreislaufwirtschaft fördern,
5. hoch qualitative Industriejobs verteidigen und
6. Investitionsrisiken durch die Schaffung von Leitmärkten und durch Investitionsförderungen minimieren.

Die BAK unterstützt und begrüßt das Ziel der Europäischen Kommission, die europäische Stahl- und Metallindustrie als wichtigen Wirtschafts- und Beschäftigungsfaktor zu sichern und zu stärken und damit auch langfristig zu Europas Unabhängigkeit von ausländischen Produzenten und globalen Angebotsmärkten bei diesen kritischen Werkstoffen beizutragen. Angesichts der schwierigen globalen konjunkturellen Lage und der vielen geopolitischen Unsicherheiten sind kurz- und mittelfristige Maßnahmen sicherlich wünschenswert, um diesen Teil der europäischen Industrie- und Produktionskraft abzusichern und damit auch langfristig zu erhalten.

Es ist jedoch **wichtig zu betonen, dass eine europäische Industriestrategie für diesen Sektor die bisherigen Ziele europäischer Politik nicht aus den Augen verlieren darf, sondern im Gegenteil darauf aufbauen muss**. Eine weitere Abschwächung der klimapolitischen Ziele, ein Abbau von Umweltstandards und eine Verschlechterung von Arbeitsbedingungen wären langfristig kontraproduktiv und hätten über den Metallsektor hinaus Auswirkungen auf viele Branchen und deren Beschäftigte.
Es besteht dringender Handlungsbedarf, um die europäische Stahlindustrie und ihre Beschäftigten zu stärken, fairen Wettbewerb zu gewährleisten, die Dekarbonisierung voranzutreiben und die strategische Autonomie in Europa zu forcieren. Dabei soll ausdrücklich darauf hingewiesen werden, dass die Unterstützung und der Schutz der Beschäftigten ein wichtiges Ziel ist. In den vergangenen Jahren sind schon zu viele Arbeitsplätze in der europäischen Stahlindustrie verloren gegangen. **Die Sicherung von Beschäftigung in der Stahlindustrie muss daher ein zentrales Element der Maßnahmen sein**.

Im vorliegenden Action Plan der europäischen Kommission sind **viele Aktionsfelder angesprochen, ohne allerdings die einzelnen Maßnahmen im Detail zu konkretisieren**. Es bleibt deshalb abzuwarten, wie diese dann ausgestaltet werden.

WICHTIGSTE PUNKTE AUS SICHT DER BAK

Industriepolitische Leitlinien

Die Stahlproduktion ist ein industriepolitisch strategisch wichtiger Sektor und gehört ins Zentrum einer aktiven und gestaltenden Industriepolitik. Aus Sicht der BAK braucht es daher:

- Eine verbindliche **industriepolitische europäische Strategie, die Beschäftigung, Klimaschutz und Wertschöpfung in Europa sichert und die Menschen ins Zentrum stellt und**
- Ein **aktives Vorantreiben von Investitionen in Zukunftstechnologien und Infrastruktur**.
- Ein klares Bekenntnis zur industriellen Basis Europas, welche auf die besonderen Herausforderungen **kleiner offener Volkswirtschaften Rücksicht** nimmt.

Energie

Leistbare, sichere und nachhaltige Energieversorgung ist in allen Bereichen notwendig, spielt aber für die energieintensiven Industrien eine besondere Bedeutung.

- Rascher Ausbau erneuerbarer Energien, Speicher und der Netze
- Faire Kostenbeteiligung aller Akteur:innen.
- Reform des Strommarktrahmens, um die Planung und Wettbewerbsfähigkeit energieintensiver Industrien zu ermöglichen.

Leitmärkte und öffentliche Beschaffung

Der öffentliche Sektor ist ein mächtiger Nachfrager. Er kann mit seiner Einkaufspolitik Leitmärkte schaffen und faire Standards durchsetzen. Die BAK fordert deshalb:

- **Nachhaltigkeits- und Sozialkriterien im öffentlichen Auftragswesen**, um Nachfrage nach grünem und fairem Stahl zu schaffen.
- Die **konsequente Umsetzung** des Clean Industrial Deal, mit klaren Regeln für ökologische und soziale Zielvorgaben.
- **Transparente Kennzeichnungssysteme**, damit heimische Produktion, hohe Umweltstandards und gute Arbeitsbedingungen sichtbar und belohnt werden.
- **Langfristige Beschaffungsprogramme**, die Investitions- und Beschäftigungssicherheit garantieren.
- Öffentliche Investitionen und **öffentliche Beschaffung als strategisches Instrument** für wichtige europäische Industriezweige nutzen.

Beschäftigung sichern - Wandel gerecht gestalten

Technologischer Wandel muss mit dem Menschen gemeinsam gestaltet werden. Beschäftigte müssen durch Qualifizierung, Mitbestimmung und Sicherheit geschützt werden.

- **Verbindliche Mitbestimmung der Betriebsräte und Gewerkschaften** in allen Transformations- und Investitionsentscheidungen.
- Massive **Investitionen in Weiterbildung, Umschulung und Kompetenzentwicklung**, damit kein Arbeitsplatz der Klimapolitik geopfert wird.
- Eine **Stärkung der Mittel für "Just Transition"**, damit Unterstützung rasch, zielgerichtet und unbürokratisch bei den Menschen ankommt.

ANMERKUNGEN IM DETAIL

Als BAK möchten wir hier deshalb einige Gedanken und Kritikpunkte zu den einzelnen Kapiteln formulieren, die wir als wichtig erachten, um einerseits die Stahl- und Metallindustrie voranzubringen, aber gleichzeitig viele andere Ziele nicht zu untergraben:

1. ZUGANG ZU SAUBERER UND LEISTBARER ENERGIE

Wir unterstützen den Ausgangspunkt, dass Energiepreise entscheidend für die Wettbewerbsfähigkeit der stahl- und metallverarbeitenden Industrie sind. Wir sehen es allerdings kritisch, dass Steuern auf Energie (und somit Staatseinnahmen; siehe S. 4-5) zu senken, als zentrale Maßnahme gesehen wird, um die Preise zu senken. Einerseits werden die dadurch entgangenen Staatseinnahmen an anderer Stelle Einsparungen erfordern. Andererseits wird die Ursache für den hohen Energiepreis auch von erneuerbarem Strom nicht angetastet. Die Frage der Energiepreise und der Problematik im Zusammenhang mit der Produktion von Stahl und anderen Metallen wurde im Action Plan zwar angesprochen, das Merit-Order-System wurde dabei aber nicht erwähnt. Gerade dieses hat aber einen hohen Effekt auf die gesamten Energiepreise. Eine Reform des Merit-Order-Systems wäre daher dringend geboten und sollte deshalb Eingang in den Aktionsplan finden und den Auf- und Ausbau einer europäischen Wasserstoffwirtschaft unterstützen.

Die Wasserstoffwirtschaft gilt als entscheidender Hebel für die klimaneutrale Transformation der Stahlindustrie. Grüner Wasserstoff, der mittels erneuerbarer Energie erzeugt wird, kann Koks und Kohle in der Stahlproduktion ersetzen und so den CO_2-Ausstoß drastisch reduzieren. Für Österreich bietet das enorme Chancen: Einerseits kann die energieintensive Stahlproduktion langfristig am Standort gesichert und in eine Vorreiterrolle bei der „grünen" Industriewende gebracht werden. Andererseits eröffnet der Aufbau einer heimischen Wasserstoffinfrastruktur neue Innovations- und Exportpotenziale entlang der gesamten Wertschöpfungskette. Die Herausforderungen liegen jedoch in den hohen Investitionskosten, dem derzeit noch begrenzten Angebot an grünem Wasserstoff und der Notwendigkeit, ausreichend erneuerbare Energie bereitzustellen. Um diesen Hürden zu begegnen, braucht es eine koordinierte Industrie- und Energiepolitik: staatliche Anschubfinanzierungen, strategische Partnerschaften zwischen Industrie und Forschung sowie den raschen Ausbau von Wind- und Solarenergie. Nur so kann die Wasserstoffwirtschaft zu einem tragenden Pfeiler einer nachhaltigen und wettbewerbsfähigen Stahlproduktion werden. Gleichzeitig verlangt der Infrastrukturausbau eine faire Verteilung der Kostentragung zwischen allen Akteuren. Dies betrifft insbesondere die Umrüstung bestehender Erdgasnetze, welche in Richtung des Transports von Wasserstoff und CO_2 weiterentwickelt werden sollen.

Die Strategie, Subventionen auszuschütten, um die hohen Preise auszugleichen ist nicht zielführend, weil langfristig nicht durchhaltbar. **Es ist zudem ist viel teurer, als direkt über den Preisbildungsmechanismus regulierend einzugreifen, was volkswirtschaftlich viel positivere Wirkung erzielt**. Auf Seite 5 wird angesprochen, dass es für das EU-Emissionshandelssystem auch nach 2030 weiterhin indirekte Kostenkompensation geben soll. Leider wird nicht genau ausgeführt, worin diese bestehen soll und wie genau sie finanziert wird. Zudem sollen die Netzkosten für energieintensive Industrien gesenkt werden (S. 5). Dadurch werden die Kosten des Netzausbaus auf die Steuerzahler:innen bzw. Haushalte und – je nach Modell – vielleicht auch auf Unternehmen anderer Branchen verschoben, was bedenklich ist, weil gerade die energieintensiven Unternehmen besonders teuren Infrastrukturausbau benötigen. Eine faire und

verursachergerechte Verteilung der Kosten der Dekarbonisierung ist notwendig. Alle Akteure sollen einen Beitrag zu Systemkosten leisten. Die Lasten einer Dekarbonisierung dürfen nicht überproportional auf private Haushalte abgewälzt werden.

Aus dieser Verteilungsgerechtigkeitsperspektive sind auch die neuen Staatsbeihilferichtlinien zum EU-Emissionshandelssystem ETS (*European Union Emissions Trading System)* kritisch zu bewerten. Staaten können indirekt die Kosten erhöhter Energiepreisrechnungen aufgrund von CO_2-Besteuerung für CO_2-intensive Branchen wie die Stahlindustrie ausgleichen (S. 5). Es werden also auf der einen Seite Regeln gemacht, die die Kosten für die Unternehmen erhöhen, auf der anderen Seite werden die gestiegenen Kosten dann durch die Staaten abgefedert. Die Steuerzahler:innen werden überproportional belastet, während es für die Staatsbeihilfen kaum Konditionalitäten gibt.

2. CBAM (CARBON BORDER ADJUSTMENT MECHANISM): „CARBON LEAKAGE" VORBEUGEN

Die BAK unterstützt grundsätzlich den CO_2-Grenzausgleichsmechanismus (CBAM), da mit der Abschaffung von Gratiszertifikaten die Dekarbonisierung der Wirtschaft stimuliert werden soll. Allerdings ist der CO_2-Grenzausgleichsmechanismus lediglich als eine klimapolitische Maßnahme unter vielen auf dem Weg zur Klimaneutralität zu sehen.

Unscharf erscheint die Argumentation zu „carbon leakage" in Kapitel 4 des Aktionsplans (S. 7). Dass verschiedene Maßnahmen auch den Effekt haben können, dass es durch strengere Vorschriften in der EU zu einer Verlagerung des CO_2-Ausstoßes in Drittstaaten kommen kann, ist unbestritten.
Allerdings kann das verschiedene Ausprägungen haben. Zum einen könnten europäische Produzenten ihre eigene Produktion in Drittstaaten mit geringeren Auflagen verlagern, um ihre globale Wettbewerbsposition zu stärken, zum anderen kann es aber auch zu einer Verschiebung der Nachfrage zu anderen, nicht-europäischen Produzenten führen. In beiden Fällen verlagert sich der CO_2-Ausstoß nur in andere Staaten, es macht aber einen Unterschied, wie man diesem Problem begegnen muss. Welche Effekte hier angesprochen bzw. erwartet werden, ist nicht genau definiert. Wenn es konkret um die Gefahr von Betriebsverlagerungen geht, sollte das erwähnt werden. Wenn es nur um die Verlagerung des Absatzes zu anderen Produzenten geht, ebenso. Eine genauere Definition von „carbon leakage" wäre deshalb wünschenswert.

Im Dokument wird zugleich richtigerweise festgestellt, dass beim aktuellen CBAM der Import von nicht grünem Stahl besteuert wird, was bei bereits verarbeitetem Stahl nicht schlagend wird. CBAM auf bestimmte Downstream-Produkte auszuweiten (S. 7) ist also industriepolitisch sinnvoll, damit nicht vermehrt bereits verarbeiteter Stahl und Metalle anstelle von Rohformen importiert werden.

3. DIE EUROPÄISCHEN INDUSTRIELLEN KAPAZITÄTEN FÖRDERN, SCHÜTZEN UND LEITMÄRKTE STRATEGISCH NUTZEN

Der Aktionsplan kündigt an, nach Auslaufen des Stahlschutzschirms (steel safeguard) Ende Juni 2026 eine langfristige Handelsschutzmaßnahme einzuführen, um den Stahlsektor zu schützen (S. 9). Bei einem dauerhaften Schutz vor globalem Wettbewerb muss es zugleich zu strengen

Wettbewerbs- und Preiskontrollen kommen, damit Unternehmen nicht ihre Oligopolstellung ausnutzen können.
Laut Aktionsplan umgehen Produzenten aus Drittstaaten zunehmend Handelsschutzmaßnahmen der EU (S. 9-10). Die deshalb vorgeschlagene Einführung einer „Geschmolzen-und-gegossen-Regel“ zur Ursprungsbestimmung ist grundsätzlich sinnvoll.

4. ZIRKULARITÄT FÖRDERN

Es ist begrüßenswert, dass die Europäische Kommission Zirkularität und Kreislaufwirtschaft als Kern der europäischen Dekarbonisierungsstrategie sieht und auch die Lebenszyklen von Produkten verlängern will. Bezüglich Recyclings kritischer Rohstoffe wird erneut das erhöhte 25 %-Ziel bis 2030 aus dem Critical Raw Materials Act genannt. Wichtiger als das übergreifende Ziel sind jedoch konkrete und verbindliche Recycling-Ziele für die einzelnen Rohstoffe, die zum Teil (z.B. bei Kupfer und Wolfram) auf Grund des bereits bestehenden Recyclinganteils deutlich höher sein müssen. Um den Aufbau und die Nutzung von Recyclingkapazitäten zu fördern, ist es – wie bereits im Clean Industrial Deal angekündigt – auch sinnvoll, wenn weniger Abfälle, die kritische Rohstoffe enthalten, exportiert werden. Es ist positiv, dass der Text dazu die Möglichkeit von Exportsteuern oder Ausfuhrgebühren erwähnt, die Teil eines industriepolitischen Maßnahmenmixes sein können. Gleichzeitig wird es nicht ausreichen, nur auf Zielvorgaben sowie Preis- und Marktmechanismen zu setzen, sondern es werden auch klare ordnungspolitische Vorschriften notwendig sein. Nicht nachvollziehbar ist die Aussage, dass es sich um „unfairen Wettbewerb“ handelt, wenn in Drittstaaten höhere Preise für Schrott bezahlt werden als in der EU (S. 11). Auf Seite 12 wird es zudem als „unfaire Subvention“ bezeichnet, wenn Drittstaaten ihr Metallrecycling fördern. **Die Kommission sollte sich darauf konzentrieren, Wiederverwertung und -aufbereitung in Europa zu stärken und nicht anderen Staaten Eingriffe zum Wohle der Umwelt vorwerfen.**

5. HOCH QUALITATIVE INDUSTRIEJOBS VERTEIDIGEN

Der bis 2050 einzuhaltende Dekarbonisierungspfad Europas hat tiefgreifende Auswirkungen auf seine Beschäftigten. Ein zentrales Element des Clean Industrial Deal muss daher die konkrete und mit legislativen Maßnahmen versehene Auseinandersetzung damit sein, wie für alle Beschäftigten ein gerechter Übergang, der niemanden zurücklässt, geschaffen werden kann. Die Menschen brauchen Klarheit und Sicherheit darüber, dass etwa Ansprüche auf Weiter- und Höherbildung vorhanden sind, die ihnen eine berufliche Neuorientierung vermitteln können, aber auch angemessene soziale Absicherung.

Der Aktionsplan wird dieser sozialen Dimension des Übergangs jedoch nicht gerecht: Im Kapitel finden sich zwar einige gute und wichtige Punkte, z.B. die Betonung der Bedeutung von Arbeitnehmer:innenrechten, des sozialen Dialogs und aktiver Arbeitsmarktpolitik für die Just Transition. Konkrete legislative Vorschläge fehlen aber genau in diesem Kapitel. Die Kommission betont, dass sie die Mitgliedsstaaten und die Unternehmen aus den angesprochenen Branchen stärker auf die Möglichkeiten des European Social Fund+ (ESF+) hinweisen möchte (S. 14). Zugleich schlägt sie gerade selbst für den neuen Mehrjährigen Finanzrahmen der EU (MFR) vor, Mittel vom ESF+ für Aufrüstung umzuschichten. Das lehnt die BAK ab.

Die Gründung eines European Fair Transition Observatory (S. 14) ist grundsätzlich zu begrüßen, allerdings ist es wichtig, dass die Lage nicht nur beobachtet wird, sondern auch aktiv Vorschläge erarbeitet werden, welche Maßnahmen entdeckte Probleme lösen könnten. Es braucht dringend eine Just-Transition-Richtlinie zur Antizipation und zum Management von Transformationsprozessen für die Arbeitswelt. Die notwendige erhebliche Mittelaufstockung des Just-Transition-Fonds ist ebenso wenig Teil des Pakets wie eine grundsätzliche Überarbeitung seiner mangelhaften Governancestruktur.

Ausgeklammert werden aber auch Fragen der Verteilungsgerechtigkeit, die durch die anstehenden Transformationsprozesse in ihrer Wirkung potenziert werden können. Viele – insbesondere vulnerable – Gruppen, aber auch bestimmte Regionen werden vom Strukturwandel unverhältnismäßig stark betroffen sein. Hier muss sich die EU-Kommission stärker den Lebensrealitäten und tatsächlichen Nöten der Menschen zuwenden.

6. INVESTITIONSRISIKEN DURCH DIE SCHAFFUNG VON LEITMÄRKTEN UND DURCH INVESTITIONSFÖRDERUNGEN

Öffentliche Beschaffung und die Entwicklung von Leitmärkten spielen eine zentrale Rolle für die industriepolitische Förderung einer klimaneutralen Stahlindustrie. Der Staat kann als Großnachfrager gezielt Märkte für „grünen Stahl" schaffen, indem er Nachhaltigkeitskriterien in Ausschreibungen verankert und damit Anreize für klimafreundliche Produktionsverfahren setzt. So können öffentliche Bauprojekte, Verkehrsinfrastrukturen oder Energieanlagen als erste Abnehmer:innen fungieren und damit die Markteinführung emissionsarmer Materialien unterstützen.

Leitmarkt-Initiativen zur Förderung von grünem Stahl können durch Kennzeichnung, Reformen des öffentlichen Auftragswesens und Anreize in nachgelagerten Sektoren positiv wirken und sind zu begrüßen. Gleichzeitig lässt der Aktionsplan aber zu diesem wichtigen Element konkrete Details vermissen. Ihre Wirksamkeit wird vom bevorstehenden Industrial Decarbonisation Accelerator Act und dessen Durchführungsrahmen abhängen. Entscheidend wird sein, dass Beschaffungsrichtlinien nicht nur symbolisch bleiben, sondern verbindliche Klimakriterien, Transparenzmechanismen und langfristige Planungssicherheit bieten. Damit können öffentliche Investitionen gezielt Innovationsdynamiken auslösen und die grüne Transformation der Stahlindustrie in Österreich strategisch absichern. Ein klares Bekenntnis zur industriellen Basis Europas, welches insbesondere auf die besonderen Herausforderungen kleiner offener Volkswirtschaften Rücksicht nimmt ist, ist dabei essenziell.

Die Einführung von Nicht-Preis-Kriterien bei v.a. öffentlichen und in manchen Fällen privaten Ausschreibungen (S. 15) ist an sich zu begrüßen. Wichtig ist, dass neben Resilienz- und Nachhaltigkeitskriterien auch soziale Kriterien eingesetzt werden.

Die Idee, mit „Green premium" ein freiwilliges Label für grünen Stahl zu schaffen, ist an sich positiv. Das Label wird aber vermutlich nicht ausreichend Kraft entfalten, da für manche Käufer:innen weiterhin nur der Preis bei ihrer Kaufentscheidung zählen wird. Ergänzende ordnungspolitische Maßnahmen wären deshalb sinnvoll.

Auf den Seiten 15 bis 17 wird ausgeführt, dass für Investitionen in die Dekarbonisierung der stahl- und metallverarbeitenden Industrien das Risiko reduziert werden muss, weil sie aktuell nicht profitabel sind. Grundsätzlich ist es nötig, hier Maßnahmen zu setzen, weil die Investitionen sonst gar nicht getätigt würden. Als BAK sprechen wir uns allerdings für Konditionalitäten aus. Zusätzlich kann auch der Gefahr des Missbrauchs öffentlicher Gelder mit Auflagen wie

Rückzahlungsklauseln begegnet werden. Aus Sicht der BAK sind Maßnahmen zur Verfahrensvereinfachung und Verfahrensbeschleunigung grundsätzlich zu befürworten, sofern das gebotene Schutzniveau und der Interessensausgleich dadurch nicht nachteilig berührt werden
Der Bericht erwähnt bürokratische Bürden für Unternehmen und hebt den Omnibus positiv hervor. Entscheidend ist dabei, in welchem Ausmaß sich die Rechtsordnung nach der Reform bei gleichbleibender Zielorientierung und unter Wahrung bestehender Schutzstandards effizienter präsentiert. Klar abgelehnt wird jedoch ein Abbau von erkämpften Standards im Bereich des Arbeits-, Umwelt- oder Kosument:innenschutzrechts bzw auch anderen wichtigen gesellschaftlichen Bereichen.
Aus ökonomischer Perspektive werden europäische Unternehmen nicht zwangsläufig wettbewerbsfähiger, wenn die angebliche Regulierungslast reduziert wird. Europa ist vor allem ein starker Binnenmarkt, viele Unternehmen sind bestrebt, die ökologische Transformation voranzutreiben und brauchen dafür Planungssicherheit. Die Klimakrise muss europaweit gemeinsam gemeistert werden. Dafür braucht es eine mutige Industriepolitik mit notwendigen vorausschauenden Regulierungen, massive Investitionen sowie eine Förderung der Qualifizierung von Beschäftigten, um den langfristigen Wohlstand zu sichern.

Die Fokussierung der EU auf den Zugang zu Rohstoffen lässt zentrale soziale und ökologische Fragen unbeantwortet. Statt bestehende Abhängigkeiten zu überdenken, setzt die Kommission weiterhin in erster Linie darauf, Rohstoffe aus Drittländern zu sichern. Dass deren Abbau und Gewinnung häufig mit Umweltproblemen, Menschenrechtsverletzungen und Ausbeutung von Beschäftigten einhergehen, bleibt unterbelichtet. Diese Problemlagen müssen nach Ausschöpfung aller zur Verfügung stehenden Mittel zur Reduktion des europäischen Rohstoffbedarfs beim verbleibenden Importbedarf an Rohstoffen prioritär angegangen werden. Dazu zählt beispielsweise der Einsatz modernster Verfahren beim Bergbau, um die Umweltschäden möglichst gering zu halten und die Arbeitsbedingungen so sicher wie möglich zu gestalten.

Die BAK verweist erneut auf die Gefahr, dass die beschleunigte und vereinfachte Zulassung der strategischen Rohstoffprojekte im Rahmen des CRMA Umweltschutzregeln, soziale Nachhaltigkeitsstandards und die Einbindung lokaler Gemeinden auszuhebeln droht. Eine rein administrative Beschleunigung von Verfahren (und ein entsprechendes Monitoring) durch gestärkte Kapazitäten bei den oft schlecht ausgestatteten Behörden ist begrüßenswert.

Bei den zahlreichen bestehenden und geplanten Rohstoffabkommen der EU ist unklar, welche Vorteile für die abbauenden Partnerländer entstehen. Es besteht die Gefahr, dass diese weiterhin auf die rein extraktiven Tätigkeiten begrenzt bleiben, die auch mit hohen sozialen und ökologischen Kosten einhergehen. Die EU-Abkommen wollen zum Teil zwar zur Schaffung von lokalem Mehrwert beitragen, konkrete Mechanismen dafür fehlen jedoch. Bei zukünftigen Rohstoffabkommen braucht es jedenfalls verbindliche Nachhaltigkeitsstandards sowie Rückverfolgbarkeits- und Transparenzstandards.

Im Aktionsplan wird eine Nachfrage-Angebot-Matchmaking-Plattform für Rohstoffe angekündigt (S. 17), die zeitnah gelauncht werden soll. Diese soll für interessierte Unternehmen und in Zusammenarbeit mit den Mitgliedsstaaten kritische Rohstoffe zentral beschaffen. Das verbessert die Verhandlungsmacht gegenüber Rohstoffproduzenten und -händlern. Diese gestärkte Rolle sollte nicht nur genutzt werden, um günstige Lieferverträge zu verhandeln, sondern auch um die Einhaltung von unternehmerischen Sorgfaltspflichten hinsichtlich ihrer Rohstoff-Lieferkette sicherzustellen. Komplementär zu koordinierter Beschaffung und der Planung für verstärkte Rohstoff-Lagerhaltung braucht es einen EU-Krisenplan für Rohstoffengpässe. Falls solche durch Knappheiten oder Lieferunterbrechungen entstehen, muss jenen Anwendungsbereichen Vorrang eingeräumt werden, die der Allgemeinheit zugutekommen (z.B. öffentlicher Verkehr, erneuerbare Energieinfrastruktur).

Anreize durch öffentliche Beschaffung

Die Stahlindustrie könnte auch durch „Local Content"-Auflagen in der öffentlichen Beschaffung unterstützt werden. Dieser Aspekt wird im Action Plan zu wenig berücksichtigt. Bahnausbau und andere öffentliche Projekte vorrangig mit europäischem Stahl zu realisieren, ist in Anbetracht der Regionalisierung von Produktion sowie der Erreichung der Verkehrs- und Klimaziele ökologisch sinnvoll, sichert Arbeitsplätze und trägt ebenso zu einer Stärkung der Stahl- und Metallindustrie bei. So heißt es im Entwurf: „Die europäische Stahlindustrie (...) liefert wesentliche Grundstoffe für kritische Sektoren wie Automobilindustrie, Bauwesen, Verteidigung, Netto-Null-Technologien, Elektrofahrzeuge sowie kritische Infrastrukturen und bildet die Grundlage für ganze industrielle Wertschöpfungsketten." Der Ausbau des Schienennetzes spielt eine wichtige Rolle für die Stahlindustrie, da Stahl ein zentraler Werkstoff für den Bau und die Instandhaltung von Bahninfrastruktur ist. Stahl wird für Gleise, Brücken, Bahnhöfe und andere Bahnbauteile verwendet. Ein Ausbau der Bahnnetze generiert europäische Nachfrage. Der Hochgeschwindigkeitsbahnverkehr soll bis 2030 verdoppelt und bis 2050 verdreifacht werden, um eine Alternative zum Flugverkehr zu bieten. Eine kürzlich veröffentlichte Studie kommt zu dem Ergebnis, dass es für dieses Ziel Investitionen in die Infrastruktur von rund 550 Milliarden Euro braucht. Die EU darf nicht hinter ihre Verkehrsziele zurückfallen und muss den Ausbau im Sinne der Stahlindustrie entsprechend mit Finanzierung hinterlegen, etwa über die Connecting Europe Facility und einen Ausbaufonds 2.0.

Investitionen in Netzinfrastrukturen

Eine Grundvoraussetzung für die Industrie sind Investitionen in Netzinfrastrukturen für Energie. Der rasche Ausbau von Stromnetzen sowie Infrastrukturen für Wasserstoff ist für die grüne Transformation der Stahlherstellung und damit für die Wettbewerbsfähigkeit der Stahlindustrie essenziell. Die europäische Union ist daher angehalten, verstärkt in diese Infrastrukturen zu investieren und diese über europäische Mittel zu finanzieren.

FINANZIERUNGSFRAGEN

Die Finanzierungsfrage des sozialökologischen Umbaus bleibt im Papier der Kommission größtenteils ausgespart. Dabei sind hier die mitunter größten Probleme zu verorten. Zwar ist es gut, wenn die Kommission Förderungen auf nationaler Ebene zustimmt, aber der sozialökologische Umbau sollte möglichst auf europäischer Ebene finanziert werden. Dafür braucht es Mehrinvestitionen – zusätzliche öffentliche Investitionen in Höhe von mindestens 1 % des EU-Wirtschaftsoutputs pro Jahr, die auch der Stahlindustrie zugutekommen würden[i]. Außerdem braucht es eine weitreichende Überarbeitung der wirtschaftspolitischen Steuerung und der Fiskalregeln. Diese reichen von der Änderung technischer Annahmen in der Schuldentragfähigkeitsanalyse der Europäischen Kommission, um die Konsolidierungsbedürfnisse der Mitgliedsstaaten realistischer darzustellen, über die Ausweitung der nationalen Kofinanzierung von EU-Programmen bis hin zur Einführung eines gemeinsam durch Eurobonds finanzierten EU-Investitionsfonds für Klima und Digitalisierung[ii].

FAZIT

Die BAK unterstützt Anstrengungen, die zur Stärkung des Stahl- und Metallsektors und der dort Beschäftigten führen, und insofern begrüßen wir es, dass sich die EU-Kommission diesem für europäische Wertschöpfung und Beschäftigung so wichtigen Sektor widmet.

Allerdings bleibt der „Steel and Metals Action Plan“ in vielen Punkten bezüglich der zu ergreifenden Maßnahmen viel zu vage und unkonkret und verweist nur auf zukünftige Schritte, was eine kritische Beurteilung der Wirkungen der angesprochenen Punkte erschwert. Erst die zukünftige Konkretisierung der Maßnahmen wird zeigen, ob diese in der Lage sein werden, europäische Gesamtziele zu verfolgen.

Die BAK möchte deshalb hier ausdrücklich betonen, dass ein Konzept zur Stärkung der Metallindustrie nicht zu Lasten der Beschäftigten und auch nicht auf Kosten der sozial-ökologischen Transformation und der damit verbundenen Dekarbonisierungsstrategie gehen darf. Vielmehr müssen all diese Ziele in Einklang gebracht werden.

Endnotes

[i] Vgl. dazu Philipp Heimberger and Andreas Lichtenberger, RRF 2.0: A Permanent EU Investment Fund in the Context of the Energy Crisis, Climate Change and EU Fiscal Rules; The Vienna Institute for International Economic Studies, Policy Notes and Reports 63, January 2023.

[ii] Vgl dazu Philipp Heimberger, The new EU fiscal framework: Implications for public spending on the green and digital transition; The Vienna Institute for International Economic Studies, Policy Notes and Reports 94, April 2025.