

Gatzenstrasse 4a
47802 Krefeld
Deutschland
Telefon +49 21 51-15 99 888
Fax +49 21 51-15 99 889
Mobil +49 179-11 33 459
E-mail kg@consultgollan.de
www.consultgollan.de

I. Dezember 2025

Gutachten
zu einer EU-weiten Beschränkung des Schrottexports in Drittländer

im Auftrag
der Bundesvereinigung Deutscher Stahlrecycling- und
Entsorgungsunternehmen e. V., Düsseldorf,
des Bundesverband Sekundärrohstoffe und Entsorgung e. V., Bonn,
und
des Verband Deutscher Metallhändler und Recycler e. V., Berlin

Inhaltsverzeichnis

A. Ausgangslage	3
B. Exportbeschränkungen: kein probates Mittel	4
C. Critical Raw Materials Act (CRMA)	5
D. Europäischer Stahl- und Metall-Aktions-Plan (SMAP)	5
E. Stahlindustrie und Stahlschrott	5
1) Stahlproduktion und Stahlrecycling in Deutschland	5
2) Stahlproduktion und Stahlrecycling in der EU	9
3) Versorgungssicherheit	10
4) Auswirkungen einer Exportbeschränkung	11
a) Faktisch	11
b) Rechtlich	12
aa) Hoheitliche Wettbewerbsbeschränkung	12
bb) Verstoß gegen OECD-Beschluss	13
cc) Verstoß gegen Basler Übereinkommen über die Verbringung von gefährlichen Abfällen	14
dd) Verstoß gegen WTO-Regeln	14
5) Zusammenfassung zum Verbot oder zu Beschränkungen des Exports von Stahlschrott in Drittländer	16
F. Andere Metallschrottarten	16
1) Aluminiumschrott	16
2) Kupferschrott	19
3) Weitere Metallschrottarten	23
G. Schlussbemerkungen	23

A. Ausgangslage

1. Unstreitig sind im internationalen Vergleich viel zu hohe Energiekosten der Hauptgrund für die schwindende Wettbewerbsfähigkeit insbesondere der Stahl- und Aluminiumindustrie in der EU, darüber hinaus der Aufbau von Überkapazitäten insbesondere in China und Indien, noch dazu durch Subventionen gestützt, sowie Überregulierung durch die EU.¹
2. Vor allem diese schlechten Rahmenbedingungen haben bereits in den letzten Jahren zu einem erheblichen Rückgang der Nachfrage nach Stahlprodukten aus EU-Ländern geführt. Auch darüber besteht Einigkeit.
3. Die wichtigsten Abnehmer der Stahlindustrie, die Bauindustrie (Anteil in Deutschland 33 %) und die Automobilindustrie, (Anteil in Deutschland 28 %), zusammen ca. 61 %, haben mit ähnlichen Kosten- und Konjunkturproblemen sowie Überregulierung zu kämpfen. Ihre Nachfrage ist spürbar zurückgegangen.
4. Zuletzt schränken noch die US-Zölle auf Stahl- und Aluminiumimporte beim wichtigsten Exportpartner zusätzlich die Nachfrage nach Stahl und Metall aus der EU ein. Gleichzeitig tragen zunehmende Importe von (billigerem) Stahl zur sinkenden Auslastung der EU-Stahlkapazitäten bei. Denn die US-Zölle lenken asiatische Stahlströme nach Europa. „*Jede dritte in Europa verarbeitete Tonne Stahl kommt von außen, häufig zu Dumpingpreisen.*“²
5. Die Folgen sind:³
 - Die Kapazitäten für die europäische Aluminiumproduktion wurden seit 2021 um mehr als 50 % abgebaut.⁴
 - Die Stahlproduktion in der EU, die 2017 noch 160,9 Mio. t Stahl erzeugte, lag 2023 bei 126,3 Mio. t; der Rückgang um 34,6 Mio. t bedeutet ein Minus von 21,5 %. Am weltweiten Wachstum zwischen 2017 und 2024 (plus 7 %) haben die Stahlerzeuger in der EU nicht partizipiert – im Gegenteil.⁵
 - Trotz eines leichten Anstiegs der produzierten Stahlmenge 2024 gegenüber 2023 auf 129,6 Mio. t blieben 68,4 Mio. t der Gesamtkapazität von 198 Mio. t/a frei;⁶ mit einer Kapazitätsauslastung von nur 65 % ist Stahlproduktion auf Dauer wirtschaftlich nicht tragbar.

¹ vgl. SMAP, COM(2025) 125 final, S. 1 und 3 f.; WV Stahl, Daten und Fakten zur Stahlindustrie in Deutschland, 2025, S. 4 f. und 22, www.wvstahl.de; vgl. auch Frank Koch, CEO der Swiss Steel Group, Gastkommentar im Handelsblatt vom 5.11.2025 „*Hoffnung für Qualitätsstahl aus Deutschland*“

² WV Stahl, Daten und Fakten zur Stahlindustrie in Deutschland, 2025, S. 32, www.wvstahl.de; Frank Koch, CEO der Swiss Steel Group, Gastkommentar im Handelsblatt vom 5.11.2025 „*Hoffnung für Qualitätsstahl aus Deutschland*“

³ WV Stahl, Statistischer Bericht Stahlschrott 2024, S. 7 und 2023, S. 6, www.wvstahl.de; vgl. auch SMAP, S. 2

⁴ vgl. SMAP, S. 9

⁵ WV Stahl, Statistischer Bericht Stahlschrott 2024, S. 7 und 2023, S. 6, www.wvstahl.de

⁶ vgl. EUROFER, European Steel in Figures 2025, www.eurofer.eu, S. 15 und 17

- Ein Anstieg der Nachfrage nach Stahl gegenüber EU-Produzenten ist nicht in Sicht: In Deutschland hält der Abwärtstrend in der Stahlproduktion mangels Nachfrage 2025 an;⁷ in der EU gingen die Produktionskapazitäten seit 2010 kontinuierlich zurück;⁸ die OECD rechnet mit einer Verschärfung der globalen Überkapazitäten durch 165 Mio. t neue Kapazitäten bis 2027 hauptsächlich in asiatischen Volksrepubliken, vor allem in China und Indien.⁹
- Beim größten Stahlproduzenten in der EU thyssenkrupp werden 11.000 Mitarbeiter bis 2030 und die Produktionskapazität von derzeit 11,5 Mio. t/a Stahl auf 8,7 Mio. t abgebaut.¹⁰

B. Exportbeschränkungen: kein probates Mittel

6. Vor dem Hintergrund der deutschen und europäischen Stahl- und Aluminiumkrise ist in erster Linie zu vermeiden, dass die Stahl- und Metallrecyclingbranche nicht in den Sog der Stahl- und Aluminiumkrise in Deutschland und der EU gerät.
7. Die bedrohlichen Anzeichen ähneln sich: im internationalen Vergleich viel zu hohe Energiekosten, Überregulierung, bis auf Weiteres schwache Nachfrage innerhalb der EU. Außerdem sind die Stahlrecycler indirekt vom Preisdumping von Stahl betroffen.
8. Aber die europäische Stahl- und Metallrecyclingbranche ist weltweit wettbewerbsfähig. Wettbewerbsfähigkeit ohne funktionierenden Wettbewerb gibt es nicht. Daher sind Wettbewerbsverzerrungen zulasten der europäischen Stahl- und Metallrecycler durch hoheitliche Eingriffe in Form von Exportbeschränkungen oder -verboten abzulehnen.
9. Dazu besteht schon keine Veranlassung. Eine Exportbeschränkung für Schrott würde keines der Probleme der Stahl- und Metallwirtschaft in der EU lösen - weder die Energiekosten der Stahlproduktion senken noch die Nachfrageschwäche nach EU-Stahl- und Metallprodukten beseitigen oder den Kapazitätsabbau in der EU stoppen. Abgesehen davon, ist eine Versorgung der Stahl- und Metallwerke in der EU mit Schrott nicht gefährdet.

Im Einzelnen:

⁷ WV Stahl, Pressemitteilung vom 19.09.2025 „Rohstahlerzeugung in Deutschland sinkt weiter: Jahrestief in der Elektrostahlproduktion“; vgl. auch Pressemitteilung vom 20.08.2025 „Rohstahlproduktion in Deutschland weiter auf Talfahrt“

⁸ vgl. EUROFER, European Steel in Figures 2025, www.eurofer.eu, S. 17

⁹ OECD-Stahl-Ausblick 2025, S. 2

¹⁰ vgl. SMAP, S. 2; thyssenkrupp, Pressemeldung vom 12.7.2025

C. Critical Raw Materials Act (CRMA)

10. In der EU fallen ausreichend Schrotte als Sekundärrohstoffe an, um die Stahl- und sonstige Metallindustrie in der EU zu versorgen. Daran ist der (von der Stahlindustrie lancierte) Versuch, Metallschrotte in den CRMA einzubeziehen, gescheitert – zu Recht. Der CRMA enthält (bisher) keine Exportbeschränkungen für Schrotte. Jedoch kann die Liste der kritischen oder strategischen Rohstoffe ergänzt werden.

D. European Steel and Metals Action Plan (SMAP)

11. Demgegenüber droht allen Metallrecyclern in der EU mit der Umsetzung des SMAP die Einführung von Exportgebühren oder -zöllen oder gar Verboten, in Drittländer zu exportieren.
12. Dabei fehlt jegliche Differenzierung nach Metallarten und -qualitäten ebenso wie die Berücksichtigung der Tatsache, dass die Stahl- und Metallproduzenten in der **EU** ihren Schrottbedarf auch durch Importe decken – ohne dass die Stahl- und Metallrecycling-Unternehmen in der EU auf das Nachfrageverhalten der Stahl- und Metallindustrie einen Einfluss hätten.
13. So nahm die Einfuhr von Stahlschrott nach Deutschland 2024 von 3,55 Mio. t auf 4,332 Mio. t um 22 % gegenüber 2023 zu.¹¹

E. Stahlindustrie und Stahlschrott

I) Stahlproduktion und Stahlrecycling in Deutschland

14. Die deutsche Stahlindustrie ist die größte in der EU. Mit 37,2 Mio. t betrug 2024 der Anteil an der EU-Rohstahlproduktion (129,6 Mio. t) 28,7 %.¹²
15. 2024 betrug der Anteil der Sekundärrohstahlproduktion, d. h. der schrottbasierten Elektrostahlproduktion durch Schmelzen von Schrott zu neuem Stahl mithilfe von Strom, an der gesamten deutschen Rohstahlerzeugung 30 % (11,2 Mio. t).¹³ Damit leistet Stahlschrott bereits einen wichtigen Beitrag zur Ressourcenschonung und zum Klimaschutz: Auf der Elektrostahlroute werden 70 bis 90 % weniger CO₂ emittiert als auf der klassischen Hochofenroute.¹⁴

¹¹ BDSV und bvse (Bundesverband Sekundärrohstoffe und Entsorgung e. V.), Deutsche Stahlschrottbilanz 2024

¹² WV Stahl, Daten und Fakten zur Stahlindustrie in Deutschland, 2025, S. 40, www.wvstahl.de

¹³ WV Stahl, Daten und Fakten, Stahlproduktion in Deutschland, S. 2, www.wvstahl.de

¹⁴ Frank Koch, CEO der Swiss Steel Group, Gastkommentar im Handelsblatt vom 5.11.2025 „*Hoffnung für Qualitätsstahl aus Deutschland*“

16. Der Bedarf an Stahlschrott hängt zum einen von den Einsatzmöglichkeiten ab: aktuell hauptsächlich im Elektrostahlwerk. Ob und in welchem Ausmaß sich dieser Anteil in absehbarer Zeit erhöhen wird, entscheiden nicht die Recyclingbetriebe.
17. Der Anteil der Sekundärrohstahlproduktion ist seit 2017 konstant.¹⁵ Nach Angaben der WV Stahl kann der Anteil der schrottbasierten Stahlproduktion an der Gesamterzeugung auch nicht unbegrenzt gesteigert werden, weil auch in der Sekundärstahlroute perspektivisch der Einsatz von grünem Wasserstoff als Ersatz für Erdgas in den Brennern an den Elektrolichtbogenöfen unverzichtbar sein wird.¹⁶
18. Der Einsatz von Stahlschrott in der Primärrohstahlproduktion (Stahlproduktion auf Basis von Eisenerz in integrierten Hüttenwerken) beschränkte sich 2023 auf 4,1 Mio. Tonnen.¹⁷ Der Anteil am gesamten Stahlschrottverbrauch in der deutschen Rohstahlproduktion i. H. v. 14,6 Mio. t betrug damit 28 %.¹⁸
19. Mengenmäßig reduzierte sich der Stahlschrotteinsatz auf beiden Produktionsrouten seit 2017 von 18,9 Mio. t auf 14,6 Mio. t (2023) um insgesamt 4,3 Mio. t (22,7 %).¹⁹ Wegen gleichzeitig sinkender Stahlproduktionsmengen lag die Einsatzquote immer noch über 40 %.²⁰
20. Der Grund für die gesunkene Nachfrage nach Stahlschrott ist die seit 2017 anhaltend schwache Nachfrage der deutschen Stahlwerke, die ihrerseits einer nachlassenden Nachfrage ausgesetzt waren. Auch wenn die Rohstahlproduktion in Deutschland im Jahr 2024 gegenüber 2023 (35,4 Mio. t) um 1,8 Mio. t leicht angestiegen ist auf 37,2 Mio. t, „blieb die erzeugte Rohstahlmenge zum dritten Mal in Folge unter der 40-Millionen-Tonnen-Grenze und damit auf Rezessionsniveau.“²¹
21. Besonders deutlich ist der Einbruch der Nachfrage nach Walzstahl: Sie ging seit 2017 um 14 Mio. t (2024) zurück.²² Es ist bekannt, dass die wichtigsten Abnehmer der Stahlindustrie in Deutschland, die Bauindustrie und die Automobilindustrie (Anteil zusammen über 60 %), und auch der Maschinenbau eingebrochen sind.²³
22. Der Abwärtstrend in der Stahlproduktion hält 2025 an. So teilt die WV Stahl für den Zeitraum Januar bis August 2025 mit:

¹⁵ WV Stahl, Statistischer Bericht Stahlschrott 2024, S. 3 und 2023, S. 2, www.wvstahl.de

¹⁶ WV Stahl, Daten und Fakten, Stahlproduktion in Deutschland, S. 9 f., www.wvstahl.de

¹⁷ WV Stahl, Statistischer Bericht Stahlschrott 2024, S. 3 und 2023, S. 2, www.wvstahl.de

¹⁸ WV Stahl, Statistischer Bericht Stahlschrott 2024, S. 3

¹⁹ WV Stahl, Statistischer Bericht Stahlschrott 2024, S. 3 und 2023, S. 2, www.wvstahl.de

²⁰ WV Stahl, Statistischer Bericht Stahlschrott 2024, S. 3 und 2023, S. 2, www.wvstahl.de

²¹ WV Stahl, Daten und Fakten zur Stahlindustrie in Deutschland, 2025, S. 9, www.wvstahl.de

²² WV Stahl, Daten und Fakten zur Stahlindustrie in Deutschland, 2025, S. 14, www.wvstahl.de

²³ vgl. Frank Koch, CEO der Swiss Steel Group, Gastkommentar im Handelsblatt vom 5.11.2025 „Hoffnung für Qualitätsstahl aus Deutschland“

„Das bereits im letzten Jahr äußerst geringe Produktionsniveau wird aktuell um rund 12 Prozent unterboten.“ Betroffen davon ist auch die für den Absatz von Stahlschrott wichtige Sekundärrohstahlproduktion: „Der monatliche Rückgang der Elektrostahlproduktion dauert weiter an. Mit 13,4 Prozent im Vergleich zum Vorjahresmonat sank die Produktionsmenge auf ein Jahrestief von 636.000 Tonnen.“²⁴

23. Eine nachlassende Nachfrage nach Schrott im Inland und / oder ein Anstieg an importierten Stahlschrott Mengen führt bei gleichbleibendem Schrottaufkommen im Inland unweigerlich zu mehr Export.
24. Oder soll das Recycling in Form von Stilllegung von Recyclinganlagen etwa gedrosselt werden? Dann wären bei einem Anstieg der Stahlschrottnachfrage keine ausreichenden Anlagen mehr vorhanden, die den Stahlschrott aufbereiten könnten.
25. Die Stahlrecyclingunternehmen in Deutschland haben weder Einfluss darauf, dass die Nachfrage nach Produkten der Stahlindustrie steigt, insbesondere auch nicht darauf, dass sich Automobil- und Baubranche sowie der Maschinenbau in Deutschland erholen, noch auf einen technischen Umstieg auf mehr Elektrostahlerzeugung und schon gar nicht den jeweiligen Zeitrahmen. Daher müssen die Stahlrecycler flexibel bleiben.
26. Sie bleiben mengenmäßig vor allem von zwei Faktoren abhängig:
 - vom Schrottaufkommen, d.h. vom Anfall an Stahlabfällen auf der Marktvorstufe (Anbieter sind die Abfallbesitzer und -erzeuger) und – in noch stärkerem Maße –
 - auf der nachgelagerten Marktstufe von der Nachfrage nach Stahlschrott, begrenzt durch
 - vorhandene Stahlproduktionskapazitäten und deren Auslastung und
 - das technische Verfahren, Primärrohstahlproduktion oder Sekundärrohstahlproduktion.
27. Altschrott, der am Ende des Lebenszyklus von Bauwerken, Fahrzeugen und Maschinen anfällt, fällt in Industriestaaten mit einem großen Bestand an langlebigen Infrastrukturen und Konsumgütern ausreichend an. Angesichts der maroden Infrastruktur in Deutschland ist ein Rückgang an Stahl- und Metallabfällen aus Abbruch und Rückbau nicht zu befürchten.
28. Bei sinkenden Produktionszahlen der Stahlwerke fällt zwar weniger Produktionsabfall (Neuschrott) an. Da sinkende Produktionszahlen der Stahlwerke auf eine abnehmende Nachfrage nach Stahlprodukten zurückzuführen sind, wird das Aufkommen an Stahlschrott

²⁴ WV Stahl, Pressemitteilung vom 19.09.2025 „Rohstahlerzeugung in Deutschland sinkt weiter: Jahrestief in der Elektrostahlproduktion; vgl. auch Pressemitteilung vom 20.08.2025 „Rohstahlproduktion in Deutschland weiter auf Talfahrt“

in Deutschland aber jedenfalls ausreichend sein, um die deutschen Stahlwerke zu versorgen.

29. 2024 wurden immer noch gut 7 Mio. t Stahlschrott aus Deutschland exportiert. Dabei verringerte sich die exportierte Schrottmenge gegenüber 2023 um ca. 1 Mio. t angesichts einer um ca. 1 Mio. t angestiegenen Stahlschrottverbrauchs.²⁵ Daran wird deutlich, dass die Recycler auf einen Anstieg der inländischen Nachfrage sofort reagieren.
30. Ausgehend vom Eigenentfall und Zukauf an Stahlschrott, betrug das Stahlschrottaufkommen 2023 bei den deutschen Stahlwerken incl. Importen (3,5 Mio. t) 15,3 Mio. t.²⁶ 7,9 t im Inland angefallener Schrott wurden im Ausland abgesetzt.²⁷ Damit waren grundsätzlich insgesamt mindestens 23,2 Mio. t Schrott verfügbar. Benötigt wurden lediglich ca. 15,3 Mio. t Stahlschrott. Also wurden die im Inland nicht absetzbaren Schrottmengen zur Verwertung exportiert.
31. Der Anteil der EU-Länder am Export deutscher Stahlschrotte beträgt seit mindestens 2017 immer über 80 % (2023: 82 %).²⁸ Nur 15 % bis 18% wurden in Drittstaaten geliefert, davon fast die Hälfte in die Türkei (2023).²⁹
32. Es ist nicht erkennbar, dass Nachfrager aus Deutschland oder anderen EU-Ländern diese Mengen benötigten oder in Zukunft benötigen werden. Für die deutsche Stahlindustrie prognostiziert ein Branchenkenner, der CEO der Swiss Steel Group Frank Koch, in einem aktuellen Gastkommentar im Handelsblatt:³⁰

„Hierzulande wird künftig weniger Stahl produziert. Wir lügen uns in die Tasche, wenn wir glauben, der Stahlstandort Deutschland kann in seiner jetzigen Größe erhalten werden. Fakt ist: Deutschland wird in Zukunft weniger Stahl produzieren.

.....

Die bittere Wahrheit ist: Die produzierten Stahlmengen in Deutschland werden wegen der schwachen Nachfrage und des Importdrucks sinken, und zwar deutlich unter die 2024 produzierten 37,2 Millionen Tonnen. Die aktuelle Entwicklung ist kein kurzfristiger Einbruch, sondern Ausdruck eines tieferen Wandels. In der Autoindustrie etwa werden neue Fahrzeugmodelle weniger klassischen Stahl benötigen.

Zugleich verschiebt sich die globale Nachfrage in Wachstumsregionen wie Indien und Südostasien. Und bis 2027 könnten die weltweiten Überkapazitäten auf 721 Millionen Tonnen ansteigen.“

²⁵ BDSV und bvse (Bundesverband Sekundärrohstoffe und Entsorgung e. V.), Deutsche Stahlschrottbilanz 2024

²⁶ WVV Stahl, Statistischer Bericht Stahlschrott 2024, S. 3, www.wvstahl.de

²⁷ WVV Stahl, Statistischer Bericht Stahlschrott 2024, S. 4, www.wvstahl.de

²⁸ WVV Stahl, Statistischer Bericht Stahlschrott 2024, S. 4, www.wvstahl.de

²⁹ WVV Stahl a.a.O.

³⁰ Handelsblatt vom 5.11.2025 „Hoffnung für Qualitätsstahl aus Deutschland“

33. Den Stahlschrott-Exporten Deutschlands in die EU standen fast zur Hälfte Importe aus EU-Ländern gegenüber (2023): 6,467 Mio. t Export gegenüber 3,018 Mio. t Import. Nur 0,484 Mio. t wurden aus Drittländern nach Deutschland importiert. Davon entfielen 90 % auf die Schweiz, das EWR-Mitglied Norwegen und Großbritannien.³¹
34. Die Zahlen belegen – aus deutscher Sicht – einen gut funktionierenden europäischen Binnenmarkt.

2) Stahlproduktion und Stahlrecycling in der EU

35. 2023 wurden 126,3 Mio. t Stahl in der EU produziert, 34,6 Mio. t weniger als 2017³² (minus 21,5 %). Zwar lagen 2023 der Anteil an der Sekundärrohstahlproduktion mit ca. 45 % und die Einsatzquote von Stahlschrott mit fast 60 % (75,2 Mio. t) deutlich höher als in Deutschland.³³ Mengenmäßig ging der Einsatz von Stahlschrott seit 2017 mit der sinkenden Stahlproduktion aber von 90,9 Mio. t um 15,7 Mio. t (17,3 %) auf 75,2 Mio. t zurück.³⁴
36. Der Exportanteil der EU27 am Intrahandel erreichte 2017 einen Anteil von 67 %³⁵ und war bis 2023 um 9 % auf 58 % gefallen.³⁶ Export- und Importmengen innerhalb der EU27 waren in all den Jahren um die 26 bis 28 Mio. t/a nahezu ausgeglichen.³⁷
37. Aber die rückläufige Nachfrage innerhalb der EU27 löst Absatzschwierigkeiten aus, denen die Recycler nur mit dem Verkauf an Kunden in Drittstaaten begegnen können.
38. Gegenüber 2017 stieg der Export in Drittstaaten um 9 % von 33 % auf 42% im Jahr 2023, verbunden mit einem Mengenzuwachs um 40 % von 13,4 Mio. t auf 18,8 Mio. t (plus 5,4 Mio. t).³⁸ Mehr als die Hälfte davon wurde in die Türkei geliefert.³⁹
39. 2024 sank die Exportmenge in Drittstaaten um ca. 2,5 Mio. t und lag damit unter dem Niveau von 2020,⁴⁰ obwohl 2024 die Importmenge gegenüber dem Vorjahr um fast 1 Mio. t anstieg.⁴¹ Der Nettoexport ging gegenüber 2023 um 22 % zurück.⁴² Damit trifft die Aussage im SMAP, Schrottmengen in der EU gingen zurück,⁴³ für Stahlschrott jedenfalls nicht zu.

³¹ WVV Stahl a.a.O., S. 5

³² WVV Stahl Statistischer Bericht Stahlschrott 2024, S. 7 und 2023, S. 6, www.wvstahl.de; vgl. auch SMAP, S. 2

³³ WVV Stahl Statistischer Bericht Stahlschrott 2024, S. 7

³⁴ WVV Stahl, Statistischer Bericht Stahlschrott 2024, S. 7 und 2023, S. 6, www.wvstahl.de

³⁵ WVV Stahl, Statistischer Bericht Stahlschrott 2023, S. 6, www.wvstahl.de

³⁶ WVV Stahl, Statistischer Bericht Stahlschrott 2024, S. 7, www.wvstahl.de

³⁷ WVV Stahl, Statistischer Bericht Stahlschrott 2024, S. 7 und 2023, S. 6

³⁸ WVV Stahl, Statistischer Bericht Stahlschrott 2024, S. 7 und 2023, S. 6, www.wvstahl.de

³⁹ WVV Stahl, Statistischer Bericht Stahlschrott 2024, S. 8, www.wvstahl.de

⁴⁰ vgl. EUROFER, European Steel in Figures 2025, www.eurofer.eu, S. 57

⁴¹ vgl. EUROFER, European Steel in Figures 2025, www.eurofer.eu, S. 56

⁴² vgl. EUROFER, European Steel in Figures 2025, www.eurofer.eu, S. 58

⁴³ vgl. SMAP, S. 11

40. Der Absatz von Schrott in Drittstaaten ist und bleibt in erster Linie eine Reaktion auf die (nachlassende) Nachfrage in der EU. Das räumt auch der SMAP ein.⁴⁴
41. Angesichts der 2024 vorhandenen Überkapazität in der EU-Stahlproduktion i. H. v. 64,4 Mio. t und dem absehbaren weiteren Kapazitätsausbau global ist – wie das Beispiel thyssenkrupp zeigt – mit einem weiteren Kapazitätsabbau der Stahlproduktion in der EU zu rechnen. Dies bestätigt die Einschätzung des Branchenkenners Koch.⁴⁵ Da die Gründe für die Stahlkrise, zu hohe Energiekosten, weltweite Überkapazitäten, US-Zölle und anhaltend schwache Nachfrage nach Stahlprodukten im EU-Binnenmarkt, für alle Stahlerzeuger in der EU gelten,⁴⁶ wird sich der Kapazitätsabbau nicht auf Deutschland beschränken, sondern auch andere Stahlwerke in der EU treffen.
42. Die Verantwortung für eine ausreichende Nachfrage und dementsprechend höheren Einsatz von Stahlschrott in der Stahlproduktion liegt offensichtlich bei den Stahlproduzenten in der EU und deren Hauptabnehmern Bau- und Automobilindustrie sowie Maschinenbau und nicht bei den Stahlrecyclern.
43. Die Probleme dieser schrumpfenden Industrien sind zu lösen. Die Stahlrecyclingbranche sieht sich – nicht erst jetzt – hohen Anforderungen und Herausforderungen gegenüber, kann diese aber ohne dirigistische Eingriffe meistern. Seit jeher entwickelt sie sich markt- und kundenorientiert.
44. Verbesserungen der Sortierung und Qualitäten von Schrott sind aus Sicht der Verbände wichtige Beiträge, um die Stahlindustrie in der Erzeugung hochwertigen Stahls zu unterstützen, können aber nicht dem Abbau von Produktionskapazitäten und Produktionsmengen der Stahlindustrie entgegenwirken. Eine Kehrtwende ist hier nicht zu erwarten, solange auch die Konjunkturschwäche der Hauptabnehmer Bau- und Automobilindustrie sowie Maschinenbau andauert.
45. Der Vorschlag im SMAP, die Nachfrage nach Schrott zu stimulieren,⁴⁷ verkennt die Fakten und die Funktionsweise von Märkten.

3) Versorgungssicherheit

46. Die Zahlen belegen: Das Aufkommen an Stahlschrott in der EU ist ausreichend, übersteigt sogar den Bedarf. Zudem stehen den Stahlwerken in der EU Importe aus Drittländern zur Verfügung. Ihr Anteil ist bisher unbedeutend. Auch hier ging der Bedarf zurück: Die Importmenge verringerte sich seit 2017 um 1 Mio. t und fiel 2023 mit 3,9 Mio. t gering aus (ca. 5 % am Gesamteinsatz von Stahlschrott).

⁴⁴ vgl. SMAP, S. 11

⁴⁵ Frank Koch, CEO der Swiss Steel Group, Gastkommentar im Handelsblatt vom 5.11.2025 „*Hoffnung für Qualitätsstahl aus Deutschland*“

⁴⁶ vgl. SMAP, S. 1 bis 4, 8

⁴⁷ vgl. SMAP, S. 11

47. Der Export von Stahlschrotten aus EU-Ländern erfolgt ganz überwiegend innerhalb des EU-Binnenmarkts. Der Absatz in Drittländer muss aber ohne Beschränkungen gewährleistet bleiben.
48. Denn nur dann ist sichergestellt, dass
 - die Schrottmenge in der EU, die den Bedarf der Stahlwerke in der EU heute übersteigt, zur Versorgung der EU-Produzenten zur Verfügung steht, sobald deren Nachfrage nach Stahlschrott ansteigt und
 - die nötigen Investitionen in Forschung, Entwicklung und Anlagenbau zur Herstellung hochwertiger Recyclingqualitäten erfolgen.

4) Auswirkungen einer Exportbeschränkung

a) Faktisch

49. Könnten die Recyclingunternehmen in der EU überschüssige Schrottmengen nicht mehr in Drittländern absetzen, fehlte jeder Anreiz, so viel Stahl- und Metallabfälle wie möglich zu sammeln und für die Wiederverwertung aufzubereiten. Es wäre mit einem Rückgang der Recyclingkapazitäten in der EU zu rechnen. Es würde bedeuten: Der entscheidende (Sekundär)Rohstoff zur Umstellung auf klimafreundliche Verfahren zur Stahlproduktion, die schrottbasierte Elektrostahlproduktion, würde in der EU künstlich durch Exportbeschränkungen zurückgedrängt.
50. Zunächst würde dies zu Übermengen an Stahlschrott und Preisverfall im EU-Raum führen. Dies hätte zur Folge, dass die Stahlrecyclingunternehmen nicht in kostenintensive Anlagen-technik zur weiteren Verbesserung der Schrottsortierung und Schrottqualitäten investieren könnten. Ohne auskömmliche Preise wären die überwiegend kleinen und mittelständischen Betriebe ohnehin wirtschaftlich nicht mehr überlebensfähig. Das zeigt sich gerade am Einbruch der Alttextilsammlung. Auch kommunale Sammler ziehen die Sammelcontainer ab.
51. Dann hätte man mit Exportbeschränkungen das Problem des zu niedrigen Preisniveaus beim Stahl auf eine Branche übertragen, die heute wettbewerbsfähig auf funktionierenden Märkten agiert, insbesondere flexibel bleibt, um auf Schwankungen der Nachfrage aus dem EU-Raum reagieren zu können.
52. Die Gefährdung unternehmerischer Existenzen unter den Recyclern löst nicht die Probleme der Stahlindustrie. Sie würde sie nur verstärken, da eine ausreichende Versorgung mit dem Sekundärrohstoff Schrott relativ kurzfristig tatsächlich nicht mehr möglich wäre.

53. Die daraus resultierenden negativen Auswirkungen auf die Kostenstruktur und den CO₂-Ausstoß der Stahlproduzenten sind bekannt.
54. Die im SMAP als Schlüsselfaktor der Dekarbonisierung bezeichnete Umstellung der Hochöfen auf wasserstoffbasierte Direktreduktions-Anlagen⁴⁸ stößt jedenfalls in der deutschen Stahlindustrie auf Zurückhaltung: „erste Konzerne haben angebotene Milliardensubventionen gerade zurückgewiesen oder infrage gestellt, weil man von der notwendigen Wettbewerbsfähigkeit unter den gegebenen Rahmenbedingungen in Europa nicht überzeugt ist.“⁴⁹
55. Die Ziele des SMAP würden nicht erreicht. Im Gegenteil: Eingriffe wie Exportbeschränkungen für die Recyclingunternehmen wären kontraproduktiv.

b) Rechtlich

aa) Hoheitliche Wettbewerbsbeschränkung

56. Wie Stahl und andere Metalle werden auch Stahl- und andere Metallschrotte weltweit gehandelt. Von der EU verordnete Exportbeschränkungen würden einen Teil des Nachfragergewettbewerbs ausschalten: die Nachfrager aus Drittstaaten.
57. Würden die Recycler in der EU beschließen, Nachfrager in Drittländern nicht mehr zu beliefern, handelte es sich um ein EU-weites Exportkartell, das Auswirkungen in einem Drittstaat hätte: Aus Sicht der Nachfrager in Drittstaaten fielen Anbieter aus der EU weg.
58. Nach der Effects Doctrine könnten Kartellbehörden in Drittländern wegen der Inlandsauswirkung dort wettbewerbsbeschränkendes Verhalten ausländischer Unternehmen verfolgen und ahnden. Das gilt nicht nur für das Exportland Nr. 1, die Türkei, und andere OECD-Mitglieder. Dem ICN International Competition Network gehören inzwischen weltweit 140 Wettbewerbsbehörden an.
59. Die EU-Kommission hat selbst eine Reihe von Verfahren gegen Unternehmen in Drittstaaten geführt, deren wettbewerbsbeschränkendes Verhalten sich auf die EU ausgewirkt hat.
60. Ein EU-rechtlich verordnetes Vertriebskartell, das Nachfrager in Drittstaaten nicht beliefern, weil der Export verboten ist oder prohibitiv wirkende Hürden überwinden muss, hätte die gleiche Wirkung.
61. Von den negativen Auswirkungen wären aber insbesondere die Stahlrecyclingunternehmen in der EU betroffen. Ihnen gegenüber würde der Preiswettbewerb unter Nachfragern aus-

⁴⁸ vgl. SMAP, S. 6

⁴⁹ vgl. Frank Koch, CEO der Swiss Steel Group, Gastkommentar im Handelsblatt vom 5.11.2025 „Hoffnung für Qualitätsstahl aus Deutschland“

geschaltet, wenn Nachfrager aus Drittländern keinen Stahlschrott mehr aus der EU beziehen können.

bb) Verstoß gegen OECD-Beschluss

62. Es ist zudem nicht erkennbar, dass eine Beschränkung oder ein Verbot des Exports von Stahlschrott in andere OECD-Mitgliedstaaten, im Einklang mit dem Beschluss der OECD zur grenzüberschreitenden Verbringung von Abfällen zur Verwertung stünde.⁵⁰
63. Denn für die Verbringung von nicht verunreinigten ungefährlichen Abfällen der Grünen Liste wie Stahlschrott sollen keine besonderen Beschränkungen gelten. Vielmehr werden die existierenden Kontrollen, die normalerweise im Handelsverkehr Anwendung finden, als ausreichend angesehen (vgl. OECD-Beschluss, Kapitel II, Abschnitt C: Green Control Procedure).
64. Ausnahmen von dieser Regelung kommen nur in Betracht, wenn sie zum Schutz der Gesundheit von Menschen und der Umwelt geboten und begründet sind (vgl. OECD-Beschluss, Kapitel II, Abschnitt B Nr. 4 lit. a). Es bedarf dazu gegenüber dem OECD-Sekretariat für jeden einzelnen Abfall einer genauen Darlegung der Gründe und der vorgesehenen Regelungen (vgl. OECD-Beschluss, Kapitel II, Abschnitt B Nr. 5).
65. Es wird allerdings nicht gelingen, stichhaltig zu begründen, warum innerhalb der EU andere Standards gelten sollen als mit OECD-Ländern außerhalb der EU. Indem die EU die Verbringung von Schrott in OECD-Länder außerhalb der EU einem schärferen Kontrollregime unterwerfen will, wechselt die EU, genau genommen, die Abfall-Klassifizierung und diskriminiert OECD-Mitgliedstaaten, die nicht gleichzeitig der EU angehören.
66. Es ist schon nicht erkennbar, dass recycelter Schrott und dessen Einsatz in der Stahlproduktion innerhalb der EU kein Risiko für die menschliche Gesundheit und die Umwelt darstellt, ein solches Risiko aber beim Export in ein OECD-Land außerhalb der EU bestehen soll. Hauptexportland der EU ist (jedenfalls) seit 2017 die Türkei (56% bis 71 %), ein Schlüsselpartner der OECD und auch in einem geopolitischen Zusammenhang ein wichtiger Partner der EU.
67. Offensichtlich wären die Gründe für Exportbeschränkungen ja auch gar nicht eine etwaige Gefahr für Leib und Leben von Menschen oder die Umwelt in einem Drittland, sondern die Forderungen der Stahlindustrie. Da deren Bedarf nach Schrotteinsatz auf absehbare Zeit gar nicht ausreicht, die vorhandenen Schrottmengen einzusetzen, ist auch offensichtlich, dass durch Exportbeschränkungen beim Schrott lediglich ein Preisverfall zugunsten der Stahlindustrie in der EU ausgelöst werden soll.

⁵⁰ OECD, Decision of the Council on the Control of Transboundary Movements of Wastes Destined for Recovery Operations, OECD/LEGAL/0266

68. Eine generelle Beschränkung der Ausfuhr von Stahlschrott in OECD-Länder, die nicht zur EU gehören, würde daher gegen den OECD-Beschluss verstößen – auch aus einem weiteren Grund: Die Regelung einer Ausnahme vom OECD-Kontrollregime muss im Einklang mit internationalem Recht stehen (vgl. OECD-Beschluss, Kapitel II, Abschnitt B Nr. 4 lit. a). Auch diese Voraussetzung ist nicht erfüllt.

cc) Verstoß gegen Basler Übereinkommen

69. Das Basler Übereinkommen über die Kontrolle der Verbringung von gefährlichen Abfällen dient dem Schutz der Umwelt und menschlichen Gesundheit und will „Dumpingplätze“ in ärmeren Ländern verhindern.
70. In Anhang IX zum Basler Übereinkommen sind Stahlschrott und andere Metallschrotte gerade als die Abfallarten aufgelistet, die nicht in den Anwendungsbereich des Übereinkommens fallen, solange sie kein Material mit gefährlichen Eigenschaften enthalten (vgl. Anhang I i. V. m. Anhang III).
71. Mögliche Exportverbote oder -beschränkungen beziehen sich auf gefährliche Abfälle oder sonstige Abfälle i. S. d. Anhangs II (Abfälle aus Haushalten, Kunststoffabfälle und Elektro(nik)schrott). Metallschrott zählt nicht dazu (vgl. Art. 4 Abs. 1 lit. a und b, Abs. 2 lit. d und e, Abs. 5 bis 6 und 9 ff; Art. 4a des Übereinkommens).
72. Die grenzüberschreitende Verbringung von Stahl- und anderen Metallschrotten einer besonderen verstärkten Kontrolle zu unterwerfen, ist danach nicht vorgesehen. Art. 4a Abs. 2 Satz 2 des Übereinkommens regelt explizit, dass die grenzüberschreitende Verbringung von gefährlichen Abfällen i. S. d. Art. I Abs. 1 lit. a zur Verwertung aus Mitgliedstaaten der EU, der OECD oder Liechtenstein in andere Vertragsstaaten nur dann verboten werden dürfen, wenn sie nach Maßgabe des Übereinkommens als gefährlich einzustufen sind.⁵¹
73. Exportbeschränkungen zur Verbringung von nicht verunreinigtem ungefährlichem Stahlschrott stünden daher nicht im Einklang mit dem Basler Übereinkommen.

dd) Verstoß gegen WTO-Regeln

74. Als WTO-Mitglied hat die EU zudem die Vorgaben des GATT zu beachten. Die rechtlichen Voraussetzungen des Art. XX GATT für eine Ausnahme vom generellen Exportverbot des Art. XI GATT sind aber aus folgenden Gründen nicht erfüllt:

⁵¹ Diese Regelung ist seit dem 5. Dezember 2019 geltendes internationales Recht und bindend für die 104 Unterzeichnerstaaten, darunter die Türkei, Ägypten, Marokko, Norwegen, Schweiz, Großbritannien, China und Mexiko. Die USA gehören zwar bisher nicht dazu. Sie sind aber Vertragspartner des Übereinkommens. Für sie gilt aber der OECD-Beschluss, der sich gemäß Art. II des Übereinkommens an dessen Vorgaben hält.

- Anders als Art. XX (j) oder (g) vorsehen, belegen die Fakten und Daten zur Verfügbarkeit von Stahlschrott, wie oben dargelegt, keine Knappheit, sondern gegenüber der schwachen Nachfrage ein Überangebot im EU-Raum.
 - Da der weltweite Handel von Stahlschrott grenzüberschreitend – ganz im Sinne des GATT – funktioniert, stehen bisher auch Importe zur Verfügung, um den Schrottbedarf in der EU zu decken; es ist nicht erkennbar, dass sich daran künftig etwas ändert.
 - Der Einsatz von recyceltem Stahlschrott auch in Stahlwerken in Drittländern, insbesondere zur Sekundärrohstahlproduktion, senkt den CO₂-Ausstoß, der sich keineswegs auf das Gebiet der EU beschränkt, sondern ein weltweit zu lösendes Problem darstellt.
 - Der Export von Stahlschrott zur Verwertung in Stahlwerken in Drittstaaten, die WTO-Mitglied (derzeit 166) sind, stellt also kein Umweltrisiko i. S. v. Art. XX (g) dar, sondern trägt – im Gegenteil – zum Schutz der Umwelt auch außerhalb der EU bei.
 - Die schlichte Tatsache, dass andere Länder ein Importverbot ausgesprochen haben, rechtfertigt ein Verbot des Exports in diese Länder nicht, solange nicht feststeht, dass ein solches Importverbot ausnahmsweise nach den GATT-Regeln gerechtfertigt sein könnte; selbst dann, wenn es sich als Verstoß herausstellen würde, erlaubte dieser der EU nicht, selbst auch gegen GATT-Regeln zu verstößen.
 - Etwaige Andeutungen im SMAP, Stahlschrott könnte zur militärischen Verteidigung innerhalb der EU benötigt werden,⁵² reichen mangels konkreter Planungen, Daten und Zahlen nicht aus, eine Exportbeschränkung von Stahlschrott zu rechtfertigen (vgl. Art. XXI GATT).
 - Die Notwendigkeit und die Verhältnismäßigkeit eines Exportverbots oder auch nur von Exportbeschränkungen zur Erreichung vom GATT in Art. XX anerkannter konkreter politischer Ziele, welcher auch immer, können nicht belegt werden.
 - Der Schrottexport verursacht keine Risiken für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt, die ein Exportverbot i. S. v. Art. XX (b) oder (g) rechtfertigten.
 - Die Ungleichbehandlung von Drittstaaten, die Stahlschrott ebenso gut einsetzen (können) wie Stahlwerke in der EU, ist eine nicht gerechtfertigte Diskriminierung und stellt sich somit als reine Beschränkung des internationalen Handels dar; sie widerspricht damit den Zielen der WTO (vgl. Art. XX Satz I).
75. Eine generelle Beschränkung des Exports von Stahlschrott in Drittstaaten verletzt die WTO-Regeln, unabhängig davon, ob es sich um OECD-Mitglieder handelt oder nicht.
76. Für den OECD-Beschluss ist entscheidend, dass der erforderliche Einklang mit internationalem Recht fehlte und damit ein Verstoß gegen den OECD-Beschluss vorläge.

⁵² vgl. SMAP, S. I

5) Zusammenfassung zum Verbot oder zu Beschränkungen des Exports von Stahlschrott in Drittländer

77. Ein Verbot oder eine Beschränkung des Exports von Stahlschrott in Drittländer außerhalb der EU ist weder ein erforderliches, noch überhaupt ein geeignetes und vor allem kein legales Mittel, die Stahlkrise zu bekämpfen.
78. Die Forderungen der Stahlindustrie sind unbegründet, Überlegungen zu deren Umsetzung überflüssig. Die isolierte Betrachtung der Exportmengen (und / oder Importmengen) blendet die Marktverhältnisse aus und ist daher falsch. Auch die Stahlindustrie bewegt sich mit ihren Produkten auf einem Weltmarkt: 2024 wurden aus der EU27 22,7 Mio. t Stahlerzeugnisse in Drittländer exportiert, 39,6 Mio. t aus Drittländern in die EU27 importiert.⁵³

F. Andere Metallschrottarten

79. Für andere Metallschrottarten gelten die Tatsachen und Argumente, die gegen Exportbeschränkungen von Stahlschrott sprechen, entsprechend.

I) Aluminiumschrott

80. Die Aluminiumindustrie steckt aus den gleichen Gründen wie Stahl in der Krise. Verantwortlich dafür sind in erster Linie:⁵⁴
 - im internationalen Vergleich zu hohe Energiekosten
 - US-Zölle (seit Juni 2025: 50 %)
 - anhaltend schwache Nachfrage der Hauptabnehmerbranchen Bau- und Automobilindustrie
 - Abbau der europäische Primäraluminiumproduktion seit 2021 um mehr als 50 %⁵⁵
 - Rückgang der deutschen Aluminiumproduktion von 2013 (1,09 Mio. t) bis 2023 (0,67 Mio. t.) um 30 %
 - gegenteiliger Trend zur weltweit ansteigenden Produktion von Aluminium
 - weltweite Überkapazitäten.

⁵³ WV Stahl, Daten und Fakten zur Stahlindustrie in Deutschland, 2025, Stahlaußenhandel: EU-27, S. 31, www.wvstahl.de;

⁵⁴ vgl. IKB Deutsche Industriebank, "Aluminiumindustrie 2025: Zwischen globaler Unsicherheit und struktureller Stärke", www.ikb.de

⁵⁵ vgl. SMAP, S. 9

81. In Deutschland ging die Primäraluminiumproduktion seit 2013 von 492.000 t um 302.000 t (61 %) auf 190.000 t im Jahr 2023 zurück, die energiearme Sekundäraluminiumproduktion durch Umschmelzen von Aluminiumschrott jedoch nur um 71.000 t (12 %). Der Anteil der Sekundäraluminiumproduktion, auch Recycling-Aluminium genannt, an der gesamten Erzeugung von Aluminium konnte gegenüber 55 % im Jahr 2013 auf 72 % im Jahr 2023 (478 t von insgesamt 668 t) gesteigert werden.⁵⁶
82. Der CRMA stuft Aluminium als strategischen Rohstoff ein, Aluminiumschrott entgegen allen Bestrebungen der Aluminiumindustrie nicht.
83. Der SMAP spricht angesichts des Kapazitätsabbaus in der Aluminiumindustrie von der Gefahr der Deindustrialisierung.⁵⁷ 2022 und 2023 wurde die Hälfte der Primäraluminiumwerke in der EU wegen der hohen Energiekosten stillgelegt.⁵⁸
84. In den letzten Jahren hat die EU 65 % ihrer inländischen Primärproduktion verloren. Die Primärproduktion in der EU beträgt heute nur noch rund 950.000 t/a. In den letzten zwanzig Jahren wurde in der EU keine neue Schmelzhütte mehr eröffnet. Der Bedarf beträgt aber ca. 8 Mio. t/a.⁵⁹ Die Lücke wird mit Importen von Primäraluminium geschlossen.
85. Die EFTA-Länder Norwegen und Island haben ihre Primärproduktion im Vergleich zum Jahr 2000 bis 2023 um jeweils 1 Mio. t/a gesteigert. Die Energiekosten sind deutlich niedriger. Beide Länder tragen mit Exporten in die EU i. H. v. 2,2 Mio. t/a dem Primäraluminiumbedarf Rechnung.⁶⁰
86. Im Gegensatz zu Deutschland erreicht der Anteil der Sekundärproduktion in der EU nur etwa 40 %: ca. 5 Mio. t.⁶¹
87. Die Nachfrage nach Aluminiumprodukten soll bis 2030 erheblich ansteigen.⁶² Das bedeutet aber nicht, dass die EU- Aluminiumindustrie daran partizipiert, solange sie nicht wettbewerbsfähig produzieren kann.
88. Als Haupttreiber eines gesteigerten Bedarfs wird die Automobilindustrie genannt, die zunehmend Fahrzeugteile durch leichteres Aluminium ersetzt.⁶³ Eben diese Branche steckt in der EU ebenfalls in der Krise.

⁵⁶ vgl. IKB Deutsche Industriebank, „Aluminiumindustrie 2025: Zwischen globaler Unsicherheit und struktureller Stärke“, www.ikb.de

⁵⁷ SMAP, S. 2

⁵⁸ European Aluminium, Pressemeldung vom 28.8.2025 „Restore Fair Trade: The Case for Aluminium Scrap Export Fees“, www.european-aluminium.de

⁵⁹ italpress, „Aluminiumbedarf in der EU bis 2050: Primär- und Recyclingmetalle im Focus“ (Quelle: A&L Aluminium Alloys Pressure Diecasting Foundry Recniques; www.italpress.com

⁶⁰ italpress, „Aluminiumbedarf in der EU bis 2050: Primär- und Recyclingmetalle im Focus“ (Quelle: A&L Aluminium Alloys Pressure Diecasting Foundry Recniques; www.italpress.com

⁶¹ European Aluminium, Pressemeldung vom 28.8.2025 „Restore Fair Trade: The Case for Aluminium Scrap Export Fees“, www.european-aluminium.de

⁶² SMAP, S. 1;

89. Nur ein Beispiel dafür: Ford zieht sich aus dem EU-Markt nahezu vollständig zurück. Ende 2025 wird die Produktion in Saarlouis eingestellt.⁶⁴ Insgesamt sollen in Europa bis Ende 2027 etwa 4.000 Jobs wegfallen, davon allein in Deutschland 2.900.⁶⁵ Inzwischen hat Ford den Abbau weiterer 1.000 Stellen in Deutschland angekündigt. Den Sparplänen nach hätte Ford 2027 die Anzahl der Beschäftigten in Köln auf 7.600 reduziert.⁶⁶ 2018 hatte der Autobauer noch knapp 20.000 Beschäftigte in Köln.⁶⁷
90. Ford verweist auf die schwierige Lage der Automobilindustrie in Europa mit einer schwachen Nachfrage, hohen Kosten bei der Umstellung auf die E-Mobilität, einem regen Wettbewerb und der Regulierung.⁶⁸ Davon sind alle Automobilhersteller in der EU betroffen.
91. 2024 wurden 654.884 t Aluminiumschrott in die EU importiert und etwa doppelt so viel exportiert: 1,2 Mio. t. Dieses Verhältnis ist zumindest seit 2021 gleichgeblieben. Nur 2022 fiel der Exportüberschuss geringer aus.⁶⁹
92. Grund für den Exportüberschuss sind wie beim Stahlschrott die fehlenden Absatzmöglichkeiten im EU-Binnenmarkt aufgrund der fehlenden Aluminiumproduktionskapazitäten.⁷⁰ Immerhin konnten ca. 80 % in der EU abgesetzt werden (ca. 5 Mio. t). Ca. 1,2 Mio. t wurden exportiert (s. o. Rn. 91). Insgesamt waren damit 2024 grundsätzlich ca. 6,2 Mio. t Aluminiumschrott in der EU verfügbar, d. h. mehr, als benötigt wurde.⁷¹
93. Die Aluminiumschrottrecycler und -händler und -händler haben auf die schwache Nachfrage der Aluminiumindustrie, insbesondere die fehlenden Produktionskapazitäten in der EU, keinen Einfluss und liefern zwangsläufig an Verwerter und Produzenten in Drittstaaten. Die größte Menge wird seit Jahren nach Indien exportiert.⁷²
94. Würde die Aluminiumindustrie auf Schrottimporte verzichten, könnte etwa die gesamte in der EU anfallende Schrottmenge auch in der EU abgesetzt werden. Aber auch auf die Importe haben die Aluminiumschrottrecycler und -händler keinen Einfluss. Dass über ein Importverbot nachgedacht würde, ist nicht bekannt.

⁶³ vgl. Spherical Insights, USA, Global Aluminium Scrap Recycling Market, Juni 2022, www.sphericalinsights.com

⁶⁴ Pressemeldung Merkur vom 27.11.2024 „Ford in Europa auf dem absteigenden Ast: Traditionsmarke zwischen Umbau und Abbau“

⁶⁵ Tagesschau vom 20.11.2024 „Ford will in Deutschland Tausende Stellen streichen“, www.tagesschau.de

⁶⁶ Tagesschau vom 16.9.2025 „Ford streicht weitere 1.000 Stellen in Köln“, www.tagesschau.de

⁶⁷ Tagesschau vom 20.11.2024 „Ford will in Deutschland Tausende Stellen streichen“, www.tagesschau.de

⁶⁸ Tagesschau vom 20.11.2024 „Ford will in Deutschland Tausende Stellen streichen“, www.tagesschau.de

⁶⁹ EU Kommission, Import- und Exportstatistik (Stand 24.10.2025) zu Aluminiumabfällen und -schrott, <https://circabc.europa.eu>

⁷⁰ VDM, Pressemeldung vom 26.3.2024 „Aussenhandel mit Metallschrotten: Leichte Verschiebungen im Aluminium- und Kupferschrothandel im Jahr 2023“, www.vdm.berlin

⁷¹ Eurostat, ec.europa.eu/eurostat/database; vgl. auch Angaben von International Aluminium zu 2023

⁷² EU Kommission, Import- und Exportstatistik (Stand 24.10.2025) zu Aluminiumabfällen und -schrott, <https://circabc.europa.eu>

95. Abgesehen davon, macht es keinen Sinn, in funktionierende Weltmärkte einzugreifen. Auf diesen Märkten sind auch Aluminiumhersteller als Händler tätig. Zudem bewegt sich auch die Aluminiumindustrie mit ihren Produkten auf einem Weltmarkt: Verglichen mit 2019 waren 2024 die Exporte von Aluminium aus der EU in Drittländer wertmäßig um 21,3 % gestiegen, die Importe aus Drittländern um 29,9 % - trotz eines mengenmäßigen Rückgangs um 1,7 % bzw. 6,2 %.⁷³ Sobald die Nachfrage nach Aluminiumprodukten und dem Einsatz von Aluminiumschrott in der EU steigt, werden auch die Exporte zurückgehen, ohne dass ein Eingriff in Wettbewerbsstrukturen erforderlich wäre.
96. Behauptungen, es stünden in der EU nicht genügend Aluminiumschrottmengen zur Verfügung, sind, wie das Zahlen- und Datenmaterial belegt, falsch.
97. Ausreichend vorhandene Aluminiumschrottmengen in der EU haben die Krise der Aluminiumindustrie in der EU nicht verursacht und können sie auch nicht stoppen.
98. Mit dem Abbau der Produktionskapazität in der EU geht einher, dass wenig hochwertiger Aluminiumneuschrott bei der Produktion anfällt. Es liegt an den Aluminiumherstellern, dies zu ändern, nicht an den Sammlern und Sortierern.
99. Dafür, dass 15 % der Aluminiumrecyclingkapazitäten in der EU stillgelegt wurden,⁷⁴ sind die Recycler ebenfalls nicht verantwortlich. Angesichts der anhaltend schwachen Nachfrage nach Aluminiumprodukten insbesondere aus der Bau- und Automobilindustrie wurden offenbar Überkapazitäten geschaffen.
100. Die faktischen Auswirkungen eines Exportverbots oder anderer Exportbeschränkungen wären ebenso negativ wie beim Stahlschrott. Juristisch führen sie ebenfalls zu einem Verstoß gegen den OECD-Beschluss, das Basler Übereinkommen und die WTO-Regeln. Hierzu wird auf die Ausführungen zu Rn. 56 bis 78 verwiesen.

2) Kupferschrott

101. Kupfer ist ein strategischer Rohstoff i. S. d. CRMA, Kupferschrott dagegen nicht.
102. Kupfer wird hauptsächlich in der Elektro(nik)- und Bauindustrie eingesetzt (2022 in Deutschland: 57 % in der Elektroindustrie und 15 % in der Baubranche) gefolgt von Automobil(zulieferer)industrie und Maschinen- und Anlagenbau.⁷⁵
103. Der Einsatz von Kupferschrott in der Kupferindustrie beträgt in der EU ca. 50 % und damit mehr als im weltweiten Durchschnitt (ca. 30 %).⁷⁶ In Deutschland stammen mehr als 50 % des hergestellten Kupfers aus Recyclingmaterial.⁷⁷

⁷³ Eurostat, Artikel vom 26.3.2025, "EU recorded a trade deficit of 11.1 billion in aluminium"

⁷⁴ European Aluminium, Pressemeldung vom 28.8.2025 „Restore Fair Trade: The Case for Aluminium Scrap Export Fees“, www.european-aluminium.de

⁷⁵ Kupferverband, „Kupfer in Deutschland, Kennzahlen 2022, Hauptanwendungsfelder von Kupfer“, www.kupfer.de

104. In der EU gingen die Kupferschrottexporte seit 2021 von 672.840 t auf 590.607 t im Jahr 2024 zurück, mithin um ca. 82.233 t bzw. 12 %. Dabei kommt es aber von Jahr zu Jahr zu Schwankungen: 2022 ging nach einem Höchststand im Jahr 2021 von 672.840 t die Exportmenge um 28,5 % (!) auf 191.766 t zurück und stieg 2023 um 9 % wieder an.⁷⁸
105. Auch die Importmengen sind im Zeitraum 2021 bis 2024 gefallen: von 527.108 t um 117.739 t bzw. 22 % auf 409.369 t. Dabei überstiegen 2022 die Importe den um fast 200.000 t reduzierten Export (481.074 t) mit 618.403 t um 137.329 t.⁷⁹
106. Für 2025 wird der Bedarf an Kupfer in der EU auf etwa 4,1 Mio. t geschätzt.⁸⁰ Bei einer Recyclingquote von 50% werden demnach ca. 2,05 Mio. t Kupferschrott benötigt (23,6 % des weltweiten Kupfers aus Recycling i. H. v. ca. 8,7 Mio. t).⁸¹ Der Importanteil daran betrug auf Basis 2024 ca. 10%, der Exportanteil ca. 14%. Demnach blieben 86 % der in der EU angefallenen Kupferschrottmengen in der EU.
107. 181.238 t Exportüberschuss im Jahr 2024 konnten nicht in der EU abgesetzt und eingesetzt werden. Das kann auch an den Qualitäten liegen. Die Sammler haben auf die Zusammensetzung des Kupferabfalls keinen Einfluss - weder mengen- noch materialmäßig, ebenso wenig auf die konkrete Nachfrage, die von Jahr zu Jahr schwankt.
108. Zwar soll der Bedarf steigen. Zu den Wachstumsmärkten gehören u. a. Elektrofahrzeuge. Der Zuwachs betrug 2024 ca. 3,5 Mio. Fahrzeuge, ein Wachstum von 22 % gegenüber 2022.⁸² Nur entfällt dieses Wachstum seit geraumer Zeit hauptsächlich auf Asien, vor allem China. Der geringe Absatz von Elektroautos in der EU hat maßgeblich zur Krise der Automobilindustrie geführt.
109. Auch in den anderen Wachstumsmärkten wie Elektro- und Elektronikprodukte, Bauindustrie, Maschinenbau, Transportmittel und erneuerbare Energien hat sich die Industrieproduktion von Europa und den USA nach Asien verschoben.⁸³
110. So verwundert nicht, dass mehr als 40 % der exportierten Kupferschrottmengen nach China gingen, gefolgt von Indien mit knapp unter 15 %. Importiert wurde zu etwa gleichen Teilen (je ca. 18%) aus der Schweiz und Großbritannien.⁸⁴

⁷⁶ Kupferverband e. V, Ressourcenschonung dank Recycling; Artikel 09-2024; Deutsches Kupferinstitut, Recycling von Kupferwerkstoffen, S. 4, www.kupfer.de

⁷⁷ Deutsches Kupferinstitut, Recycling von Kupferwerkstoffen, S. 4

⁷⁸ EU Kommission, Import- und Exportstatistik (Stand 23.7.2025) zu Kupferabfällen und -schrott, <https://circabc.europa.eu>

⁷⁹ EU Kommission, Import- und Exportstatistik (Stand 23.7.2025) zu Kupferabfällen und -schrott, <https://circabc.europa.eu>

⁸⁰ source.benchmarkminerals.com

⁸¹ Kupferverband, Artikel 09-2024, Recyclingchampion Kupfer, www.kupfer.de

⁸² International Copper Study Group, The world Copper Factbook 2025, S. 47

⁸³ vgl. International Copper Study Group, The world Copper Factbook 2025, S. 50

⁸⁴ EU Kommission, Import- und Exportstatistik (Stand 23.7.2025) zu Kupferabfällen und -schrott, <https://circabc.europa.eu>

111. Die deutsche Kupferindustrie verbuchte 2023 gegenüber dem Vorjahr einen Produktionsrückgang von 10 % auf 1,3 Mio. t. Dabei brach der bedeutendste Bereich, die Produktion von Wals- Press- und Ziehprodukten aus Kupfer und Kupferlegierungen, um 22 % ein, die Fertigung von Kupfergusslegierungen um 26 % und die Pulverfertigung um 17 %. Nur der Bereich Gießwalzdraht verzeichnete einen Zuwachs von 8 % (geschätzt).⁸⁵
112. Im Mai 2023 wurde die Produktion in 76 % der Unternehmen durch Auftragsmangel beeinträchtigt. Maßgeblich dafür war zum Großteil die Rezession in der Bauindustrie.⁸⁶
113. Bereits 2022 verzeichnete die deutsche Kupferindustrie einen Produktionsrückgang gegenüber dem Vorjahr i.H. v. 6 %.⁸⁷ Die Exportmenge an Kupferschrott reduzierte sich 2022 um ca. 5 %, die Importmenge um fast 12 %.⁸⁸
114. Die Nachfrage nach Kupfer und Kupferschrott schwächtelt also in Deutschland. Die Schmelzwerke in Deutschland leiden insbesondere unter zu hohen Energiepreisen.
115. Demgegenüber steigt weltweit die Nachfrage an. Gleichzeitig haben sich die Kupferreserven im Zeitraum 2000 bis 2024 um fast 550 Mio. t auf fast eine Mrd. t erhöht. Es sind mehr natürliche Kupfervorkommen vorhanden als jemals zuvor. Dass davon nur 48 Mio. t auf die EU entfallen,⁸⁹ diese also auch auf Importe angewiesen sein wird, haben nicht die Sammler und Recycler von Kupferschrott zu verantworten.
116. Es wird nicht möglich sein, die gesamte Nachfrage nach Kupfer durch Kupferaltschrotte im Sekundärverfahren zu befriedigen. Denn die Verfügbarkeit von Kupferschrott kommt an Grenzen, weil kupferhaltige Produkte einen langen Lebenszyklus haben, oft jahre- oder gar jahrzehntelang (End-of-Life-Produkte), soweit es sich nicht um Neuschrott aus der Produktion handelt.⁹⁰
117. Die USA, Europa und China sind derzeit führend im Hinblick auf den Anfall von End-of-Life-Produkten. Auf sie entfielen 2023 ca. 60 % der anfallenden End-of-Life-Kupferprodukte und weltweit ca. 80 % der Umsatzerlöse mit Kupferschrott weltweit: Asien - Pazifik fast 60 %, darunter China mit 46,2 %, Europa 22,5 % und die USA 10,2 %. Auf Deutschland entfielen 7 %.⁹¹

⁸⁵ Kupferverband / Kupferinstitut, Zahlen und Fakten, <https://kupfer.de/kupferwerkstoffe/kupfer/wirtschaftsdaten/>

⁸⁶ Kupferverband / Kupferinstitut, Zahlen und Fakten, <https://kupfer.de/kupferwerkstoffe/kupfer/wirtschaftsdaten/>

⁸⁷ Kupferverband / Kupferinstitut, Zahlen und Fakten, <https://kupfer.de/kupferwerkstoffe/kupfer/wirtschaftsdaten/>

⁸⁸ VDM, Pressemeldung vom 26.3.2024 „Aussenhandel mit Metallschrotten: Leichte Verschiebungen im Aluminium- und Kupferschrotthandel im Jahr 2023“, www.vdm.berlin

⁸⁹ Kupferverband, <https://kupfer.de>

⁹⁰ vgl. International Copper Study Group, The world Copper Factbook 2025, S. 8 und 10; International Copper Study Group, The World Copper Factbook 2025, S. 53

⁹¹ Horizon Grand Review Research, World Resources Institute vom 7.1.2025, „More than Ore: The Pivotal Role Recycle copper Can Play in the Energy Transition“

118. Für Europa werden – zu Recht - als größte Hürde beim Kupferrecycling die Regulierung der Abfallverbringung innerhalb der EU von einem Land ins andere genannt sowie hohe operative und Energiekosten, die Wachstum in diesem Markt behindern.⁹²
119. Solange diese Hürden nicht abgebaut sind, bessere Rahmenbedingungen für die Sammler und Recycler geschaffen sind und das Wachstum auf den relevanten Märkten für Kupferprodukte hauptsächlich außerhalb der EU stattfindet, darf nicht verwundern, dass Kupferschrotte auch exportiert werden und auf weltweit funktionierenden Märkten Nachfrager mit Sekundärrohstoff versorgen.
120. Hinzukommt: So sehr die Bedeutung von Kupferschrott als Sekundärrohstoff betont wird, so wenig besteht offenbar die Bereitschaft mancher Käufer in der EU, dafür einen adäquaten Preis zu zahlen, der sich wie auf jedem funktionierenden Markt im Wettbewerb bildet und außerdem die komplexen kostenintensiven Prozesse der Erfassung und Aufbereitung von Kupferschrotten mit unterschiedlichsten Kupferanteilen berücksichtigt.
121. Die Preise für die verschiedenen Kupferschrottsorten werden durch die weltweite Nachfrage hauptsächlich an der Londoner Metallbörse London Metal Exchange bestimmt und sind auf Tagesbasis volatil. Das gilt auch für die Kupferindustrie, die mit ihren Produkten ebenfalls auf dem Weltmarkt agiert: Dabei stieg z. B. der Export von Kupfer-Stangen, -Stäben und -Profilen aus der EU in Drittländer 2023 wertmäßig gegenüber 2022 um 15,4 % auf 1,34 Mrd. \$, während die Importe aus Drittländern nur um 0,6 % auf 350 Mio. \$ zulegten.⁹³ Die Zahlen belegen einen deutlichen Exportüberschuss. Die börsennotierte Aurubis AG, ein Befürworter eines Exportverbots für Kupferschrott, erzielte im Geschäftsjahr 2023/2024 ca. 40 % ihrer Umsatzerlöse mit dem Export ihrer Produkte in Drittländer.⁹⁴
122. Ein Exportverbot von Kupferschrott würde die Sammler und Recycler in der EU vom Weltmarkt abkoppeln. Das mit einem Exportverbot verbundene Ziel der Forderungen ist, dass Kupferschrott, der in der EU anfällt, unter Weltmarktpreisniveau verkauft werden soll.
123. Denn der Nachfragewettbewerb, der neben Qualität maßgeblich über den Preis stattfindet, den der Käufer zu zahlen bereit ist, soll durch Ausschaltung der Kunden in Drittländern und die künstliche Schaffung von in der EU nicht absetzbaren Übermengen zu einem wesentlichen Teil entfallen.
124. Damit würden in einer weiteren Branche eine Krise und ein Kampf um Überleben ausgelöst, aber nicht die Probleme der kupfereinsetzenden Industrie gelöst.

⁹² World Resources Institute vom 7.1.2025, „More than Ore: The Pivotal Role Recycledcopper Can Play in the Energy Transition“

⁹³ TrendEconomy, Annual International Trade Statistics by Country vom 28.1.2024

⁹⁴ Aurubis AG, Geschäftsbericht 2023/24, www.aurubis.com

125. Dies ginge am Ende außerdem zulasten der Erfassung und des Recyclings von Kupferschrott. Deren Ausbau wird nicht stattfinden, wenn Unternehmen nicht die nötigen finanziellen Mittel aufbringen können, um Erfassungsstrukturen, Sortier- und Aufbereitungsprozesse stetig zu verbessern, neue Technologien zu erforschen und in den Bau neuer Anlagen umzusetzen, um den konkreten Anforderungen der Kupferindustrie auch in Zukunft nachzukommen.
126. Es ist zudem angesichts eines Exportanteils von nur ca. 14 % unverhältnismäßig, in funktionierende Märkte und Industriezweige einzugreifen.
127. Die faktischen Auswirkungen eines Exportverbots oder anderer Exportbeschränkungen wären ebenso negativ wie beim Stahl- und Aluminiumschrott. Juristisch führen sie ebenfalls zu einem Verstoß gegen den OECD-Beschluss, das Basler Übereinkommen und die WTO-Regeln. Hierzu wird auf die Ausführungen zu Rn. 56 bis 78 verwiesen.

3) Weitere Metallschrottarten

128. Die Analyse der Märkte ergibt auch im Hinblick auf etwaige Exportbeschränkungen für weitere Metallschrottarten, die alle innerhalb der EU in ausreichender Menge anfallen und nicht in den CRMA einbezogen wurden, die gleiche Bewertung der faktischen Folgen und der juristischen Einordnung.

G. Schlussbemerkungen

129. Gesetzlich verordnete Wettbewerbsbeschränkungen erheblichen Ausmaßes zugunsten der Marktgegenseite würden von der EU-Kommission verfolgt, wenn sie rein geschäftlicher Natur wären. Die geforderten Exportbeschränkungen sind nicht minder wettbewerbsverzerrend.
130. Sie sind zudem ungeeignet, die eigentlichen Ursachen für den Nachfragrückgang bei Metallprodukten und deren Abnehmern zu beheben.
131. Die bisher gewählte isolierte Betrachtung von Export- und Importmengen blendet die wahren Marktverhältnisse aus und ist daher falsch. Die Daten und Analysen belegen, dass die Versorgungssicherheit in der EU nicht gefährdet ist.
132. Die positiven Nettoexportüberschüsse sind in erster Linie auf die schwache Binnennachfrage zurückzuführen und werden nach den gängigen Marktmechanismen automatisch zurückgehen, sobald die Binnennachfrage wieder ansteigt. Bis dahin nimmt der Exportmarkt überschüssige Marktmengen auf und stellt die Zirkularität sicher, damit wieder neue Mengen in den Recyclingkreislauf aufgenommen werden können.

133. Nach Angaben der Mitgliedsunternehmen der BDSV, des bvse und des VDM kam es in den vergangenen Jahren wiederholt dazu, dass heimische Stahl-, Aluminium- und Kupferwerke ihre Produktion für mehrere Monate stark eingeschränkt oder vollständig eingestellt haben. In diesen Phasen war der Absatz der in der EU anfallenden Schrottmengen nur durch den Export möglich.
134. Exportverbote für Stahl- und Metallschrott stellen wegen des entstehenden Überangebots in der EU ein Instrument für die Stahl- und Metallindustrie dar, um Sekundärrohstoffpreise künstlich nach unten zu drücken. Dies führt aber zu sinkender Sammeltätigkeit, schwindenden Recyclingquoten und weniger Investitionen in das Recycling. Eine weltweit beachtete Recyclingwirtschaft, würde zum Niedergang verdammt. In Argentinien wurde aus diesen Gründen das Verbot der Stahlschrottausfuhr aufgehoben.
135. Exportverbote führen außerdem zu einer erheblichen Marktverzerrung, da sie verhindern, dass in der EU anfallender Schrott seinen tatsächlichen Wert auf dem globalen Markt erzielt. Der Schrottmarkt ist ein international integrierter Markt, dessen Preisbildung maßgeblich durch weltweite Angebots- und Nachfragebedingungen bestimmt wird. Durch die künstliche Beschränkung des freien Handels wird dieser Mechanismus außer Kraft gesetzt – zum unfairen Nachteil der funktionsfähigen Recyclingindustrie.
136. Ohne die bisherige Möglichkeit zum Export wäre die Kreislaufwirtschaft in Europa mit ihren mehr als einer Million direkt Beschäftigten erheblich beeinträchtigt worden. Da die Betriebe auf jeder Stufe der Verwertungskette mit den Erlösen aus dem Verkauf von Metallschrotten kalkulieren, hätte ein Exportstopp zu einem faktischen Stillstand geführt.
137. Die kurzfristige Unterstützung der traditionellen Stahlindustrie durch eine künstliche Senkung der Schrottpreise infolge eines Exportverbots beeinträchtigt die langfristige und strategische Sicherung von (Sekundär)Rohstoffströmen, die für den klimaneutralen Wandel in Europa unverzichtbar sind. Denn eine solche Marktverzerrung gefährdet die wirtschaftliche Grundlage der Recyclingwirtschaft und verhindert damit die notwendigen Investitionen in Aufbereitungs- und Sortiertechnologien, die für die Herstellung hochreiner Qualitäten im Rahmen einer grünen Stahlproduktion unerlässlich sind.
138. Aufgrund der abfall- und immissionsschutzrechtlichen Vorgaben können Schrottmengen nur in begrenztem Umfang zwischengelagert werden. Würden die Exportwege versperrt, müssten viele Unternehmen die Annahme weiterer Materialien einstellen – mit gravierenden Folgen für die gesamte Entsorgungs- und Recyclinginfrastruktur.
139. Das zeigt, dass funktionierende Exportkanäle ein unverzichtbares Sicherheitsventil für die Aufrechterhaltung der Kreislaufwirtschaft sind.