VCI-Eckpunkte zu Verbesserungen der Handelspolitischen Schutzinstrumenten

SCHUTZ UND WETTBEWERBSFÄHIGKEIT IN CHEMIE-WERTSCHÖPFUNGSKETTEN IN EINKLANG BRINGEN

Eckpunkte:

- **Die schwierige Lage der Chemie erhöht die Nachfrage nach Instrumenten zur Herstellung von fairem Wettbewerb.**
- **Kurzfristig werden für effektiven Handelsschutz dringend mehr Ressourcen durch Umschichtungen im Personalbestand der Kommission und bessere Informationsangebote benötigt, um Entlastung zu schaffen.**
- **Safeguards sind ein legitimes und legales Instrument; einem fokussierten, WTO-kompatibler Einsatz auch nach neuen Ansätzen in der Chemie steht im Prinzip nichts entgegen – Vorteile und Risiken müssen genau abgewogen werden.**
- **Mittel- bis langfristig sollte eine Reform der Handelsschutz-Instrumente geprüft werden. Die Balance von Hersteller- und Kundeninteressen muss dabei gewahrt bleiben – Handelsschutz muss Wertschöpfungsketten berücksichtigen und einbeziehen.**
- **Die Diskussion zu einem neuen 4. Handelsschutz-Instrument muss ergebnisoffen geführt werden. Gute Lösungen sind wichtiger als schnelle Lösungen.**
- **Wettbewerbsfähigkeit kann nicht primär über Ausgleichszölle erreicht werden – ein strategischer Ansatz und breiterer Instrumentenmix ist erforderlich.**
- **Handelsschutz darf niemals zum Ersatz für standortpolitische Hausaufgaben werden!**

Ausgangslage

Im Jahr 2026 ist die wirtschaftliche Lage der europäischen Chemieindustrie so schwierig wie seit Dekaden nicht mehr. Schwache Nachfrage und Transformationsherausforderungen daheim treffen auf geopolitische Verwerfungen wie es sie lange nicht gab. Absehbar ist keine nachhaltige Entspannung in Sicht, auch der neue Golfkrieg bringt nur kurzfristige Entlastung vom gewachsenen Importdruck.

Der industriepolitisch induzierte Aufbau von neuen Produktionskapazitäten in China und die US-Zollpolitik unter Präsident Trump (sowie dadurch induzierte mögliche Handelsumlenkungen) haben die Diskussion über die Sicherung des Chemiestandortes EU zusätzlich intensiviert. Aus dieser Gemengelage erwächst eine steigende Nachfrage nach Schutzmaßnahmen gegenüber unfairem Wettbewerb. Aus der Chemie mit ihrer großen Zahl vieler

verschiedener Produkte kam 2024/25 der größte Anteil neuer Anti-Dumping-Fälle. Bei den anderen Instrumenten standen bisher batteriebetrieben Fahrzeuge (AS/CVD) oder Stahl und Ferrolegierungen (Safeguards) im Fokus. Initiativen z.B. Frankreichs mit anderen EU-Mitgliedstaaten versuchen, Ideen für eine Reform der Handelsschutzinstrumente (TDI) in die politische Diskussion einzubringen. Verschiedene private Bündnisse fordern ebenfalls Anpassungen. Dabei werden manchmal mehrere Themen miteinander verwoben: Die Notwendigkeit, eine effektives, effizientes und WTO-kompatibles Handelsschutzregime anzupassen einerseits, die breite Suche nach Antworten auf den Wettbewerb mit dem staatskapitalistischen China mit seinen spezifischen Herausforderungen andererseits.

Im Kontext des Aktionsplanes für die Chemie (CIAP) und der Critical Chemicals Alliance (CCA) hat in der Chemie die Diskussion um Handelsschutz für „strategische“ oder „kritische“ Moleküle, Wertschöpfungsketten oder Standorte Fahrt aufgenommen, sodass eine Positionsbestimmung seitens des VCI dringend geboten ist.

Der VCI aktualisiert seine Positionierung aus dem Jahr 2011. Dabei gilt unverändert:

- Die Chemie- und Pharmaindustrie besteht aus komplexen Verbünden und Wertschöpfungsketten mit Tausenden verschiedener Produkte – klare Abgrenzungen sind oft schwierig, Substitutionsbeziehungen häufig, Schutzzölle schaffen innerhalb der Branche Gewinner und Verlierer.
- Zudem ist die europäische chemisch-pharmazeutische Industrie international stark vernetzt und engagiert. Auch in einem schwierigen geopolitischen Umfeld sollte das Ziel die Begrenzung und Befriedung von Handelskonflikten und die Wiederherstellung eines sicheren Rechtsrahmens sein. Eskalationen und Vergeltungsmaßnahmen beim Einsatz bestehender Instrumente oder auch „copy-and-paste“ neuer Instrumente durch Drittstaaten zu Lasten der EU-Exportindustrie müssen daher immer mitbeachtet werden.
- Und schließlich sind die einseitigen wirtschaftlichen Abhängigkeiten der EU von einzelnen Staaten in den vergangenen Jahren entgegen den politischen Zielen eher gewachsen – alles Aspekte, die in die Überlegungen zu einer Neujustierung der Handelspolitik der EU einfließen müssen.

Der VCI hält weiter am Dreiklang von Offenheit, regelgebundenem Handel und bilateralen Partnerschaften als Grundlage seiner handelspolitischen Ausrichtung fest. Die veränderte geopolitische Situation und Erwägungen wirtschaftlicher Sicherheit erfordern zugleich Kurskorrekturen und Ergänzungen in Hinblick auf besseren Handelsschutz. Der internationale Rahmen gibt auch durchaus Spielräume für eine Überprüfung und Anpassung der EU-Toolbox für mehr Fairness und Resilienz.

Wege zu effektivem Handelsschutz

Importschutz vor unfairem Wettbewerb oder im Fall von Notlagen ist kein handelspolitisches Neuland. Das internationale Handelsrecht bietet dafür einen eingeführten Rahmen handelspolitischer Schutzinstrumente im Kontext der WTO zu Antidumping (AD), Antisubvention/ Ausgleichszöllen (CVD) und Schutzmaßnahmen (Safeguards). Der WTO-Rahmen bildet die Grundlage des EU-Rechtsrahmens.[1] Die EU hat diesen WTO-kompatibel um den „Union interest test“ und die „lesser duty rule“ erweitert. Diese Erweiterungen unterstützen bei der Abwägung von Produzenten- und Kundeninteressen.[2]

WTO-RECHTSRAHMEN

- Anti-Dumping Agreement
  - https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/19-adp.pdf
- Agreement on Subsidies and Countervailing Measures
  - https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/scm_e.htm

Die folgende Positionsbestimmung des VCI hat diese drei „klassischen Instrumente“ – Antidumping, Antisubvention/Ausgleichszölle, Schutzmaßnahmen – im Fokus.[3]
Unsere Überlegungen haben wir anlässlich der laufenden Diskussionen zu fünf Positionen zusammengefasst, auf die wir in Anhängen tiefer eingehen wollen:

- **Nachfrage nach und Angebot von Handelsschutzuntersuchungen in Einklang bringen**
- **Praktische Verbesserungen im Handelsschutzrahmen einleiten**
- **Safeguards für die Chemie im Einzelfall auf Basis neuer Kommissionsansätze prüfen**
- **EU-Handelsschutzregime überprüfen, WTO-kompatible Reform vorbereiten**
- **Ergebnisoffene Prüfung neuer Instrumente**

In einem ersten Schritt umfasst diese Position **die ersten drei Bausteine** (s. Anhang 1 bis 3 ab S. 5). In Kürze werden wir ergänzen, ob es in oder zwischen diesen Instrumenten Bedarf zur Schließung von Lücken gibt, um TDI grundlegender zu reformieren oder die Diskussion zu neuen Instrumenten zu begleiten, wie vom Europäischen Rat am 15./16.10.26 angestoßen.[4]

Bei unserer Positionierung halten wir zudem an **zwei Leitplanken** fest:

- Die Balance von Hersteller- und Kundeninteressen muss gewahrt bleiben; eine Wertschöpfungskettenperspektive ist wichtiger denn je. Da Maßnahmen zum Schutz von Upstream-Bereichen die Wettbewerbsfähigkeit der Downstream-Bereiche gefährden, sind alternative Instrumente zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit wie Entlastungen und Förderungen zumindest mitzudenken.

[1] https://policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/trade-defence_en?etransnolive=1
[2] https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/775919/EPRS_BRI(2025)775919_EN.pdf
[3] Grundlagen: VCI-PP von 2011, Cefic-Diskussionen
[4] Die EU hat ihren Instrumentenkasten um weitere Defensiv-Instrumente erweitert: das Anti-Coercion Instrument (ACI), das International Procurement Instrument (IPI) und die Foreign Subsidy Regulation (FSR). Diesen Instrumenten wollen wir uns in der ersten Phase noch nicht zuwenden, da sie im Kern keine Handelsschutzinstrumente i. e. S. sind.

- Handelsschutz darf niemals zum Ersatz für standortpolitische Hausaufgaben werden! Der Industriestandort EU ist zu stärken und der Binnenmarkt EU zu vertiefen. Handelsschutz kann flankieren, darf Reformen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit aber nicht ersetzen.

Ansprechpersonen:

Dr. Matthias Blum

Europabüro Brüssel
Abteilungsleiter Außenwirtschaft
T +49 (69) 2556-1415 | **E** mblum@vci.de

Lara Panning

Europabüro Brüssel
Abteilung Außenwirtschaft
T +49 (69) 2556-1447 | **E** panning@vci.de

Verband der Chemischen Industrie e.V. – VCI
Mainzer Landstraße 55
60329 Frankfurt

www.vci.de | www.ihre-chemie.de | www.chemiehoch3.de
LinkedIn | YouTube | Instagram
Datenschutzhinweis | Compliance-Leitfaden | Transparenz

- Registernummer des EU-Transparenzregisters: 15423437054-40
- Der VCI ist unter der Registernummer R000476 im Lobbyregister, für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und gegenüber der Bundesregierung, registriert.

Der VCI ist Europas größter Verband für Chemie und Pharma. Mit seinen 22 Fach- und 7 Landesverbänden repräsentiert er die Interessen von rund 2.000 Unternehmen – vom Global Player bis zum hoch spezialisierten Mittelständler. Mit 230 Milliarden Euro Umsatz im Jahr 2025 und rund 545.000 Beschäftigten in Deutschland zählt die Branche zu den stärksten Treibern für Innovation, Wohlstand und Zukunft. Für eine starke chemisch-pharmazeutische Industrie von heute und morgen ist der VCI in Deutschland, in Europa und weltweit aktiv.

Anhang 1: Mehr Anträge erfordern mehr Ressourcen

Die schwierige Lage der Industrie, darunter auch der europäischen Chemieindustrie, und der dadurch bedingte rapide Anstieg neuer Antidumping-Fälle (in der Chemie: 13 in 2024 und 12 in 2025[5]) belastet die **personellen Ressourcen** in den verantwortlichen Abteilungen der Europäischen Kommission, aber auch des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWE) stark.

Dies führt insbesondere bei der Prüfung neuer AD-Beschwerden, d.h. vor Beginn der offiziellen Verfahrenseinleitung, zu im Verfahren nicht vorgesehen substanziellen Verzögerungen in der Fallbearbeitung von teilweise mehreren Monaten. Belastbare Daten zur Anzahl von Fällen in der pre-lodging-Phase gibt es nicht, die anekdotische Evidenz lässt aber keinen Zweifel: Die EU fällt auch wegen dieses überfüllten „Warteraumes“ deutlich hinter nahezu alle anderen Länder (z.B. USA. UK, Indien, Kanada) zurück, was die Bearbeitungszeit von Anträgen angeht. Unternehmen fehlt zudem die Transparenz über den Status des eigenen Antrages.
Solche Verzögerungen in der Vorprüfung des Einsatzes handelspolitischer Schutzinstrumente können im schlimmsten Fall Folgen wie Standortschließungen, Produktionsverlagerungen oder die Beförderung strategischer Abhängigkeiten bedingen.

- Aus Sicht des VCI ist es daher dringend notwendig, die personellen Kapazitäten insbesondere in der **Kommission**, an die veränderte Situation und den starken Anstieg an AD-Fällen durch Umschichtungen im Personalbestand anzupassen. Eine kurzfristige Lösung könnte beispielsweise die Entsendung von geeigneten Personen durch die Bundesländer in die Kommission sein.
- Auch bei der Begleitung durch das **BMWE** sind wegen der wachsenden Nachfrage nach Schutz aus der deutschen Industrie mehr Ressourcen nötig; nicht zuletzt, um ein verstärktes Engagement für deutsche Industrieinteressen in Brüssel zu ermöglichen.
- Ein weiterer Ansatzpunkt zur Reduzierung unnötiger Verzögerungen ist eine stärkere **personelle Kontinuität** bei der Bearbeitung von Fällen. TDI-Verfahren sind sehr spezifische, technische Fälle, die Expertise und Detailkenntnisse der zuständigen Personen voraussetzen. Personelle Kontinuität bei der Fallbearbeitung sorgt dafür, dass dieses Fachwissen nicht verloren geht.

[5] eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=COM:2026:475:FIN&qid=1646153839159

Anhang 2: Ansatzpunkte für Verbesserungen im bestehenden TDI-Rahmen

Bereitstellung von Informationen und Hilfestellungen

Seit 2025 überwacht die Europäische Kommission durch eine Taskforce für Einfuhrüberwachung die **Umlenkung von Handelsströmen** verschiedener Waren. Das Import Trend Monitoring Tool (ITMT) der CCA wird dieses Tool unterstützen.

- Der VCI begrüßt diese Schritte der Kommission, da Unternehmen so frühzeitig sensibilisiert werden. Neben dem aktuellen Monitoring von Handelsumlenkungen wäre aus VCI-Sicht eine Ausweitung des EU-**Monitorings zur Subventionspraxis** durch Drittländer ein weiteres hilfreiches Instrument für Unternehmen, um Anti-Subventionsverfahren eher in Erwägung ziehen zu können.

Bereits heute findet sich auf der Webseite der Kommission ein gutes und umfangreiches **Informationsangebot** für Unternehmen zu handelspolitischen Schutzinstrumenten, insbesondere zu Antidumpingverfahren. Für KMUs bietet die Kommission zudem speziell zugeschnittene Informationen an.[6] Diese sind für Unternehmen hilfreiche und wertvolle Informationsquellen. Dennoch besteht aus VCI-Sicht Optimierungsbedarf.

- Zur weiteren Unterstützung von Unternehmen sollten **ergänzende Informationsangebote** geschaffen werden. Denkbar wären beispielsweise die Schaffung eines eigenen KMU-Helpdesk, Webinare zur Erläuterung der Verfahren sowie der Ausbau des Informationsangebotes zu Antisubventions- und Safeguardverfahren vergleichbar zu dem für Antidumpingverfahren.

Für eine Beschleunigung durch verbesserte Qualität von Antragsdossiers wäre zudem der flächendeckende Einsatz von effektiv hilfreichen **Vorlagen** für Kanzleien, Antragsteller und Antragnehmer sinnvoll. Das entsprechende Angebot sollte überprüft, ausgeweitet und die Kenntnis darüber verbreitert werden. Auch ein **self assessment tool** für potenzielle Antragsteller könnte eine frühzeitige höhere Qualität von Anträgen unterstützen.

Verbesserungen bei den bestehenden Verfahren

Der aktuelle Prozess zur Prüfung von Antidumping-Fällen ist bereits heute durch knappe Fristen geprägt, sodass eine Beschleunigung innerhalb der Verfahren aus VCI-Sicht wenig Spielräume für eine Verbesserung der bestehenden Verfahrenspraxis bietet. Stattdessen sollte insbesondere **zu Beginn der Verfahren mehr Transparenz** für involvierte sowie betroffene Sektoren geschaffen werden. So könnte die Kommission bei Antragstellung, sprich Beginn der 45-tägigen Prüfphase, EU-Verbände entsprechend informieren, dass ein Antrag für ein bestimmtes Produkt eingegangen ist. Dies würde Downstream-Industrien mehr Zeit

[6] https://policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/trade-defence/help-smes_en

verschaffen, sich auf die Beteiligung an einem Verfahren vorzubereiten. Insbesondere KMUs mit geringer personeller Kapazität würde dies zugutekommen.
Am 24. September 2024 beschloss die Kommission „alle Einfuhren von Waren, die Gegenstand von Antidumping- oder Antisubventionsuntersuchungen sind, einschließlich laufender Untersuchungen, bei denen noch keine vorläufigen Feststellungen getroffen wurden, zollamtlich zu erfassen“.[7] Ziel dieser Entscheidung ist die Verfahren zu vereinfachen sowie die Belastung der Industrie zu verringern.

- Um sicherzustellen, dass betroffene Unternehmen frühzeitig durch AD- oder AS-Zölle geschützt werden, sollte zusätzlich zu dieser Entscheidung der Kommission zudem der Beginn der **zollamtlichen Erfassung** zu einem früheren Zeitpunkt in den Verfahren erfolgen.

Priorisierung

In einer Branche mit eng verwobenen Verbünden und Wertschöpfungsketten wie der Chemie ist eine ex ante-Priorisierung von Fällen sehr schwierig. So lange die Nachfrage nach TDI-Verfahren auf ein begrenztes Angebot aufgrund der oben geschilderten Herausforderungen trifft, sind aber **Vorauswahlen** der eingereichten Dossiers durch die GD Handel nach ihrer Qualität oder aus Resilienzerwägung zum Schutz letzter Werke in der EU („last installation standing“) unter Berücksichtigung von Erwägungen wirtschaftlicher Sicherheit ein flankierendes Mittel.
Dennoch sollte eine solche Priorisierung nicht als Alternative zum Aufbau personeller Kapazitäten insbesondere bei Antidumping-Verfahren gesehen werden, sie könne bestenfalls ein zusätzlicher Ansatz sein.

[7] https://policy.trade.ec.europa.eu/news/commission-register-imports-all-products-under-trade-defence-investigations-bid-fight-unfair-2024-09-24_en

Anhang 3: Cluster-basierte Safeguards prüfen

In den vergangenen Monaten trafen sehr viele Antidumping-Fälle gerade aus der Chemie auf sehr begrenzte Ressourcen in der Generaldirektion Handel. Die Ausweitung von Kapazitäten im Bereich Handelsschutz kosten Geld und Zeit. Aus diesem Grunde, und weil Umgehung über Drittstaaten in der komplexen Chemie oft zu beobachten ist, hat die GD Handel Anfang 2026 begonnen, einen neuen Ansatz zu Schutzmaßnahmen insbesondere für die Chemie auszuprobieren: „**wertschöpfungskettenorientierte oder cluster-basierte Safeguards**“. Anhand einzelner Produktgruppen prüft die GD Handel, ob sich Produkte entlang von Chemie-Wertschöpfungsketten oder von Produkten mit engen Substitutionsbeziehungen zu einem Safeguard-Verfahren bündeln lassen. Potenziale des „neuen Ansatzes“ sind:

- Beschleunigung durch Bündelung von Verfahren
- implizite Reduktion von Umgehungsrisiken
- Reduktion von Nachteilen für nach- oder vorgelagerte Hersteller in der EU
- Die Kommission greift mit dem neuen Ansatz der „cluster-orientierten Safeguards“ insbesondere einen auch aus Sicht des VCI allerdings wichtigen und immer wieder betonten Aspekt auf: TDI-Maßnahmen müssen für Wertschöpfungsketten funktionieren!

Unverändert gilt allerdings auch: Die Chemie besteht aus komplexen Verbünden und Wertschöpfungsketten mit Tausenden verschiedener Produkte – Abgrenzungen sind oft schwierig, Substitutions-beziehungen häufig, Schutzzölle schaffen Gewinner und Verlierer, und die Chemie ist auf stabile internationale Beziehungen angewiesen. Auch deswegen gab es bisher keine Chemie-Safeguards. Die Chemie war andererseits bei der Untersuchung zu Ferrolegierungen teilweise negativ mitbetroffen.

Der VCI begrüßt den Versuch der Kommission, anhand von Einzelfällen neue Ansätze zu erproben. Zugleich ist der neue Ansatz leider kein Selbstläufer. Folgende Hürden und Risiken stehen gerade aus Sicht der komplexen Chemieindustrie im Raum:

- praktische Probleme bei der Wahl der
  - Wertschöpfungskettentiefe eines Falles
  - Wertschöpfungskettenbreite eines Falles
- unmittelbar damit verbunden:
  - erheblicher Koordinierungsaufwand zwischen Unternehmen und GD Handel
  - erheblicher Datenerhebungsaufwand, gerade in Bezug auf den „injury“
- generelle Probleme von Safeguards
  - stärkere Politisierung von Safeguards in der EU, z.B. durch die Rolle der Mitgliedstaaten
  - zeitliche Befristung
  - begrenzter Schutz über ein System aus Importquoten und Zöllen

- erga-omnes-Ansatz: Vergeltungsmaßnahmen dürften ob der größeren Breite wahrscheinlicher werden und größer ausfallen; die Verhandlungen mit den betroffenen Staaten dürften sehr aufwändig werden.

Fazit

Grundsätzlich sieht der VCI den neuen Ansatz positiv. Wir haben allerdings die Sorge, dass das Ziel, schneller und mit weniger Aufwand als durch zahlreiche einzelne Anti-Dumping-Fälle agieren zu können, gerade wegen der Aspekte „Abgrenzung“ und „Koordinationsaufwand“ de facto nicht realisiert werden kann. Zudem betritt die EU hier welthandels- und europarechtliches Neuland mit allen damit verbundenen rechtlichen Unsicherheiten. Und schließlich sind die politischen Risiken (Vergeltung, Kompensationszölle) infolge der „erga omnes“-Bedingung höher und größer, je breiter der Produkt-Scope ist. Wichtig ist: Der Einsatz personeller Ressourcen für Safeguards im Rahmen des neuen Ansatzes darf nicht zu Lasten der Bearbeitung von Anti-Dumping-Fällen gehen.
Einen umfangreichen Einsatz des neuen Safeguard-Ansatzes lehnen wir hingegen ab, ebenso einen breiten Safeguard für die Chemie insgesamt oder erhebliche Teile der Chemie.