



Fachbereich WD 2

Zur Vereinbarkeit von sog. *local-content*-Anforderungen mit WTO-Recht im Rahmen des öffentlichen Beschaffungswesens

Die nachfolgende **Kurzinformation** befasst sich mit der Frage, ob es nach dem Welthandelsrecht (WTO-Recht) zulässig wäre, im Rahmen einer Überarbeitung des **Vergaberechts** sog. ***local-content-Bestimmungen*** (engl.: Local Content Requirements, LCR) einzuführen. LCR sind staatliche Vorgaben, welche die Gewährung von Vorteilen für Unternehmen von der Verwendung lokaler Produktion, Dienstleistungen oder Arbeitskraft abhängig machen.¹ Ziel ist es, die **lokale Wirtschaft bzw. Industrie vor dem Wettbewerb ausländischer Unternehmen zu schützen** und die **nationale Wertschöpfung zu steigern**.² Eine einheitliche und rechtsverbindliche Definition von LCR existiert nicht. Während die Welthandelsorganisation (WTO) unter dem Begriff „*local content measure*“ eine Auflage versteht, die den Investor verpflichtet, eine bestimmte Menge lokaler Materialien für die Herstellung seines Produkts zu verwenden,³ wird in der Literatur angeführt, LCR umfasste jede Maßnahme, die einen Vorteil von der Erbringung eines *local content* abhängig macht.⁴ LCR sind im Welthandel weit verbreitet, etwa im Rahmen von Vorgaben für die öffentliche Beschaffung, als Produktionsvorschriften, als Voraussetzung für staatliche Subventionsprogramme oder in Form von Auflagen zur lokalen Datenspeicherung.⁵

1 Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Local Content Requirements (Lokalisierungsanforderungen) und US Inflation Reduction Act im Lichte des Welthandelsrechts, [WD 2 - 3000 - 066/24](#) vom 18. Dezember 2024, S. 4.

2 Decker/Kühl, Local Content Requirements, in: RInPrax 2025, S. 18.

3 Das [Glossar der WTO](#) definiert den Begriff als „*requirement that the investor purchase a certain amount of local materials for incorporation in the investor's product*“.

4 So Frank-Fahle, Local Content Requirements – eine welthandels- und investitionsrechtliche Betrachtung von Lokalisierungsvorgaben im Hinblick auf Nutzen, Chancen und Grenzen, in: RIW 2020, S. 418-426 (419).

5 Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Local Content Requirements (Lokalisierungsanforderungen) und US Inflation Reduction Act im Lichte des Welthandelsrechts, [WD 2 - 3000 - 066/24](#) vom 18. Dezember 2024, S. 4 f.

1. Rechtlicher Rahmen im WTO-Recht

Eine spezifische Bestimmung in den WTO-Abkommen, welche Maßnahmen zur Förderung von *local content* per se verbietet, existiert nicht.⁶ Allerdings können solche Maßnahmen aufgrund ihrer protektionistischen Wirkweise gegen mehrere Bestimmungen der WTO-Abkommen verstößen. Einschlägige Abkommen sind das **General Agreement on Tariffs and Trade** (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen, GATT 1947 bzw. GATT 1994), die Vereinbarung in Bezug auf **Trade-Related Investment Measures** (Abkommen über handelsbezogene Investitionsmaßnahmen von 1995, TRIMs), das **General Agreement on Trade in Services** (Allgemeines Handels- und Dienstleistungsabkommen von 1995, GATS), sowie das **Government Procurement Agreement** (Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen von 1996, GPA). Die relevanten Regelungen werden nachfolgend in Bezug auf das öffentliche Beschaffungswesen ausschnittsweise dargestellt.

2. GATT

Ziel des GATT-Abkommens, das alle Mitgliedstaaten der WTO bindet, ist der Abbau von Handelshemmnissen sowie die Förderung des internationalen Handels. Nach dem in Art. III GATT verankerten **Prinzip der Inländergleichbehandlung** dürfen ausländische Waren nicht gegenüber national hergestellten Waren diskriminiert werden. Die WTO-Streitschlichtungsorgane behandeln die Vereinbarkeit von *local-content*-Anforderungen vorrangig unter Art. III: 4 GATT. Die Norm verbietet den Mitgliedstaaten, ausländischen Waren eine weniger günstige Behandlung zuteilwerden zu lassen als einheimischen Erzeugnissen.⁷ In diesem Zusammenhang hat die Welthandelsorganisation (WTO) bereits in einigen Fällen festgestellt, dass LCR gegen diese Bestimmung verstößen.⁸ Beispiel hierfür ist etwa das Verfahren der Europäischen Union (EU) und Japans gegen das kanadische Einspeisevergütungsprogramm in Bezug auf erneuerbare Energien.⁹

Art. XX GATT enthält eine Reihe von **Ausnahmetatbeständen**, nach der grundsätzlich diskriminierende LCR unter bestimmten Bedingungen gerechtfertigt sein können, etwa zum Schutz der Gesundheit oder zum Schutz von Ressourcen.¹⁰ Allerdings werden hohe Anforderungen an eine entsprechende Rechtfertigung gestellt. Art. XX GATT verlangt, dass die zu überprüfenden Maßnahmen in der Praxis derart angewendet werden, dass sie nicht zu einer willkürlichen und

6 Hestermeyer/Nielsen, „The Legality of Local Content Measures under WTO Law“, in: *Journal of World Trade* 2014, S. 553-592 (566).

7 Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Local Content Requirements (Lokalisierungsanforderungen) und US Inflation Reduction Act im Lichte des Welthandelsrechts, [WD 2 - 3000 - 066/24](#) vom 18. Dezember 2024, S. 9.

8 Decker/Kühl, Local Content Requirements, in: *RInPrax* 2025, S. 20.

9 *Canada/Certain Measures Affecting the Renewable Energy Generation Sector*, Panelentscheidung vom 6. Mai 2013 – WT/DS412/AB/R, WT/DS 426/AB/R.

10 Ausführlich dazu Herdegen, Internationales Wirtschaftsrecht, 13. Auflage 2022, S. 193-208.

ungerechtfertigten Diskriminierung führen. Dieser Nachweis ist in der Praxis für die Verwenderstaaten oft schwierig zu erbringen.

Das GATT enthält hingegen keine effektiven Regelungen, die eine Diskriminierung ausländischer Anbieter bei Vergabeverfahren verbieten.¹¹ Nach Art. III:8a GATT ist das **staatliche Beschaffungswesen von der Verpflichtung zur Gleichbehandlung ausgenommen**, sofern die Waren für staatliche Zwecke und nicht für den kommerziellen Wiederverkauf oder für die Erzeugung von Waren zum kommerziellen Verkauf erworben werden.¹² Die Bestimmung ist auch anwendbar auf WTO-Mitgliedstaaten, die nicht Vertragsstaaten des Abkommens der WTO zum öffentlichen Beschaffungswesen (GPA siehe dazu 3.) geworden sind.¹³

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang jedoch die restriktive Auslegung des Anwendungsbereichs von Art. III:8a GATT. So hat das **WTO-Berufungsgremium (Appellate Body)** im Verfahren *Canada – Certain Measures Affecting the Renewable Energy Generation Sector* die **Ausnahme des Art. III:8a GATT eng ausgelegt** und klargestellt, dass Art. III:8a GATT nur dann einschlägig ist, wenn ein enger Zusammenhang zwischen den beschafften Waren und dem staatlichen Zweck besteht.¹⁴ Danach kann Art. III:8a GATT keine Diskriminierung von Produkten rechtfertigen, die mit den zu einem staatlichen Zweck bevorzugten Produkten nicht direkt in einer Wettbewerbsbeziehung stehen.¹⁵ Im konkreten Fall war das von der Regierung von Ontario beschaffte Produkt Strom (aus erneuerbaren Quellen), während das ausländische Produkt, das aufgrund der *local-content*-Vorgaben im Rahmen der fraglichen Maßnahmen diskriminiert wurde, Stromerzeugungsanlagen waren.¹⁶ Diese beiden Produkte standen nicht in einem Wettbewerbsverhältnis zueinander. Die Diskriminierung in Bezug auf ausländische Stromerzeugungsanlagen fiel daher nicht unter die Ausnahmeregelung. Soweit der Staat das begünstigte inländische Produkt (z. B. Ökostrom) nicht selbst nutzt, sondern zu Marktbedingungen weiterverkauft, fehle es nach dem Berufungsgremium zudem an einer Verknüpfung zu staatlichen Zwecken.¹⁷ Das kanadische Lokalisierungsprogramm wurde daher für nicht vereinbar mit dem GATT- und TRIMS-Abkommen erklärt.

11 Bungenberg/Weiss, in: Internationales Wirtschaftsrecht, Tietjen/Nowrot (Hrsg.), 3. Aufl. 2022, § 6 Internationales Beschaffungswesen, Rn. 6 f.

12 Bungenberg/Weiss, in: Internationales Wirtschaftsrecht, Tietjen/Nowrot (Hrsg.), 3. Aufl. 2022, § 6 Internationales Beschaffungswesen, Rn. 6 f.

13 Bungenberg/Weiss, in: Internationales Wirtschaftsrecht, Tietjen/Nowrot (Hrsg.), 3. Aufl. 2022, § 6 Internationales Beschaffungswesen, Rn. 7.

14 *Canada – Certain Measures Affecting the Renewable Energy Generation Sector*, 6. Mai 2013, WT/DS412/AB/R; WT/DS426/AB/R; Herdegen, Internationales Wirtschaftsrecht, 13. Auflage 2022, S. 189; Decker/Kühl, Local Content Requirements, in: RInPrax 2025, S. 20.

15 Herdegen, Internationales Wirtschaftsrecht, 13. Auflage 2022, S. 189.

16 *Canada – Certain Measures Affecting the Renewable Energy Generation Sector*, 6. Mai 2013, WT/DS412/AB/R; WT/DS426/AB/R; Herdegen, Internationales Wirtschaftsrecht, 13. Auflage 2022, S. 189.

17 Herdegen, Internationales Wirtschaftsrecht, 13. Auflage 2022, S. 189.

Ein weiteres Beispiel aus der Praxis betrifft Indiens Solarförderprogramm, bei dem sich Indien zur Rechtfertigung von *local-content*-Anforderungen für Solarzellen und Solarmodule ohne Erfolg auf die Ausnahmeregelung des Art. III:8a GATT berufen hat.¹⁸

3. TRIMS

Das TRIMS-Abkommen zielt darauf ab, handelsbeschränkende und -verzerrende Investitionsmaßnahmen in Bezug auf den Warenhandel zu regulieren. International tätige Unternehmen sollen in ausländischen Märkten unter den gleichen Bedingungen wie inländische Unternehmen handeln können. Das Abkommen gilt nicht für den Dienstleistungshandel.¹⁹ Art. 2 des TRIMS-Abkommens verbietet Maßnahmen, die bereits nach Art. III und IV GATT untersagt sind. Mit Blick auf *local-content*-Regelungen besteht die Besonderheit, dass diese ausdrücklich als verbotene Maßnahme in einem Annex zu Art. 2:2 TRIMS benannt werden. Maßnahmen, die den Kauf oder die Verwendung lokaler Produkte voraussetzen, sind danach mit dem Prinzip der Inländergleichbehandlung nach Art. III:4 GATT unvereinbar.

Zu beachten ist allerdings, dass die Ausnahmeverordnungen des GATT nach Art. 3 TRIMS vollumfänglich für das TRIMS-Abkommen gelten. **Daher unterfällt das öffentliche Beschaffungswesen entsprechend Art. III:8a GATT nicht der Regulierung nach Art. 2 TRIMS** (siehe unter 2. zum Anwendungsbereich von Art. III:8a GATT).

4. GPA

Das Prinzip der Inländergleichbehandlung ist daher in Bezug auf das staatliche Beschaffungswesen (nur) im Rahmen des GPA-Abkommens anwendbar. Im Rahmen der WTO ist das GPA das zentrale Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen.²⁰ Ziel des GPA ist die Öffnung des Zugangs zum öffentlichen Beschaffungswesen. Das Abkommen enthält Regeln, wonach die GPA-Vertragsstaaten offene, faire und transparente Wettbewerbsbedingungen im öffentlichen Beschaffungswesen zu gewährleisten haben.²¹ Wesentliches Prinzip des GPA ist die in Art. III:1 verankerte **Pflicht zur Gleichbehandlung** der Vertragsparteien mit inländischen Anbietern von Waren und Dienstleistungen, gegen die *local-content*-Bestimmungen regelmäßig verstößen können.

Anders als bei den universellen WTO-Abkommen handelt es sich beim GPA um ein **plurilaterales Abkommen**, welches lediglich diejenigen WTO-Mitgliedstaaten rechtlich bindet, die dem Abkommen beigetreten sind. Bislang sind nur ein kleiner Teil der WTO-Mitgliedstaaten Partei des

¹⁸ *India/Certain Measures Relating to Solar Cells and Solar Modules*, 16. Dezember 2016, WT/DS456/AB/R; siehe auch Decker/Kühl, Local Content Requirements, in: RInPrax 2025, S. 20.

¹⁹ Tietje, in: Internationales Wirtschaftsrecht, Tietjen/Nowrot (Hrsg.), 3. Aufl. 2022, § 4 WTO und Recht des Warenhandels, Rn. 139.

²⁰ Bungenberg/Weiss, in: Internationales Wirtschaftsrecht, Tietjen/Nowrot (Hrsg.), 3. Aufl. 2022, § 6 Internationales Beschaffungswesen, Rn. 7.

²¹ Frank-Fahle, Local Content Requirements – eine welthandels- und investitionsrechtliche Betrachtung von Lokalisierungsvorgaben im Hinblick auf Nutzen, Chancen und Grenzen, in: RIW 2020, S. 418-426 (424).

GPA geworden (darunter auch die Europäische Union (EU) mit ihren 27 Mitgliedstaaten), diese umfassen allerdings einen **Großteil des Weltmarktes**.²²

Das GPA bezieht sich nur auf Beschaffungen, die einen bestimmten Schwellenwert erreichen. Darüber hinaus wird der **Anwendungsbereich des GPA** maßgeblich dadurch begrenzt, dass die GPA-Vertragsstaaten selbst entscheiden, welche Bereiche des öffentlichen Beschaffungswesens vom GPA erfasst werden sollen.²³ Dies betrifft zum einen die Art der Beschaffungsmaßnahme (z. B. Waren und Dienstleistungen) und zum anderen die staatlichen Stellen (z. B. Oberste Bundesbehörden, Landesbehörden etc.).²⁴ Im Rahmen des GPA muss folglich jede staatliche Beschaffungsaktivität auf freiwilliger Basis dem Anwendungsbereich des GPA unterworfen werden.²⁵ Vor diesem Hintergrund wird darauf hingewiesen, dass das GPA nur bedingt geeignet ist *local-content*-Vorgaben im Rahmen des staatlichen Beschaffungswesens zu begrenzen.²⁶ Die Durchsetzbarkeit des GPA wird durch den Ausschuss für das öffentliche Beschaffungswesen (Committee on Government Procurement) gewährleistet, der mit dem WTO-Streitbeilegungsmechanismus zusammenhängt.²⁷

5. GATS

Das GATS zielt darauf ab, die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen rechtlich zu vereinfachen. Wesentliche Prinzipien des GATS sind – in Anlehnung an das GATT – die sog. Meistbegünstigung und der Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. II:1 GATS, Art. XVI). Eine Reihe von Regelungen des GATS sind jedoch gegenständlich begrenzt.²⁸ So gilt die Verpflichtung zur Inländergleichbehandlung nach Art. XVII GATS nur für die Dienstleistungssektoren, die in einer entsprechenden Liste eines WTO-Mitgliedstaates aufgeführt sind und vorbehaltlich der darin

22 Bungenberg/Weiss, in: Internationales Wirtschaftsrecht, Tietjen/Nowrot (Hrsg.), 3. Aufl. 2022, § 6 Internationales Beschaffungswesen, Rn. 52. Für eine Übersicht der Vertragsparteien siehe: WTO, Agreement on government procurement, [Parties and observers](#).

23 Näher zum sachlichen und persönlichen Anwendungsbereich des GPA: Bungenberg/Weiss, in: Internationales Wirtschaftsrecht, Tietjen/Nowrot (Hrsg.), 3. Aufl. 2022, § 6 Internationales Beschaffungswesen, Rn. 37 f.

24 Siehe dazu Frank-Fahle, Local Content Requirements – eine welthandels- und investitionsrechtliche Betrachtung von Lokalisierungsvorgaben im Hinblick auf Nutzen, Chancen und Grenzen, in: RIW 2020, S. 418-426 (424).

25 Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Local Content Requirements (Lokalisierungsanforderungen) und US Inflation Reduction Act im Lichte des Welthandelsrechts, [WD 2 - 3000 - 066/24](#) vom 18. Dezember 2024, S. 10 mit Verweis auf: Cremers, Die Zulässigkeit von Local Content Requirements im Lichte des Welthandelsrechts, 2022, S. 159 m.w.N.

26 Frank-Fahle, Local Content Requirements – eine welthandels- und investitionsrechtliche Betrachtung von Lokalisierungsvorgaben im Hinblick auf Nutzen, Chancen und Grenzen, in: RIW 2020, S. 418-426 (424).

27 Frank-Fahle, Local Content Requirements – eine welthandels- und investitionsrechtliche Betrachtung von Lokalisierungsvorgaben im Hinblick auf Nutzen, Chancen und Grenzen, in: RIW 2020, S. 418-426 (424).

28 Herdegen, Internationales Wirtschaftsrecht, 13. Auflage 2022, S 230.

festgelegten Bedingungen und Einschränkungen.²⁹ Nach Art. XIII Abs. 1 GATS ist die **Anwendbarkeit des Abkommens in Bezug auf öffentliche Beschaffungen von Dienstleistungen** zudem **ausdrücklich ausgeschlossen**.

6. Beschaffungsregeln in Freihandelsabkommen

Abgesehen von den Vergaberegeln im GPA finden sich zunehmend auch in Freihandelsabkommen **eigene Kapitel zum öffentlichen Beschaffungswesen**.³⁰ Dabei handelt es sich sowohl um Abkommen zwischen GPA-Mitgliedsstaaten als auch um Abkommen mit Nicht-GPA-Vertragsstaaten. Auch die EU schließt verstärkt bilaterale Abkommen mit umfassenden Beschaffungsregeln mit anderen GPA-Vertragsstaaten ab (u. a. mit Singapur, Japan und dem Vereinigten Königreich).³¹ Dabei erweitern die Abkommen die Bestimmungen des GPA mit dem Ziel der gegenseitigen Öffnung der jeweiligen Beschaffungsmärkte über die Verpflichtungen aus dem GPA hinaus.³² Ausführliche Regelungen zum Beschaffungswesen finden sich auch in bilateralen Abkommen der EU mit Nicht-GPA-Vertragsstaaten (u. a. mit Zentralamerika, Kolumbien, Peru, Chile und Mexiko).³³ Im Hinblick auf die Zulässigkeit von *local-content*-Regelungen im Kontext des internationalen öffentlichen Beschaffungswesens sind die entsprechenden Abkommen daher ebenfalls zu beachten.

-
- 29 Hestermeyer/Nielsen, „The Legality of Local Content Measures under WTO Law“, in: *Journal of World Trade* 2014, S. 553-592 (588).
- 30 Bungenberg/Weiss, in: *Internationales Wirtschaftsrecht*, Tietjen/Nowrot (Hrsg.), 3. Auflage 2022, § 6 Internationales Beschaffungswesen, Rn. 55 f.
- 31 Bungenberg/Weiss, in: *Internationales Wirtschaftsrecht*, Tietjen/Nowrot (Hrsg.), 3. Auflage 2022, § 6 Internationales Beschaffungswesen, Rn. 60 ff.
- 32 Bungenberg/Weiss, in: *Internationales Wirtschaftsrecht*, Tietjen/Nowrot (Hrsg.), 3. Auflage 2022, § 6 Internationales Beschaffungswesen, Rn. 60 ff.
- 33 Bungenberg/Weiss, in: *Internationales Wirtschaftsrecht*, Tietjen/Nowrot (Hrsg.), 3. Auflage 2022, § 6 Internationales Beschaffungswesen, Rn. 68 ff.