



Fachbereich WD 5

Local Content Requirements (Lokalisierungsanforderungen) in der EU

Local Content Requirements (Lokalisierungsanforderungen) in der EU

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 097/25
Abschluss der Arbeit: 12. November 2025
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft, Energie, Klima

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einführung	4
2.	Neuausrichtung der Europäischen Handelspolitik seit dem Jahr 2021	5
3.	Ziele und volkswirtschaftliche Auswirkungen von Local Content-Vorgaben	7
3.1.	Ziele von <i>Local Content</i> -Vorgaben (LCR)	7
3.1.1	Grossman/Ing (2024)	7
3.1.2.	Flaig/Stone (2024), <i>Localization measures – A global perspective</i>	7
3.2.	Volkswirtschaftliche Auswirkungen von LCR	8
3.2.1.	Flaig/Stone (2024), <i>Localization measures – A global perspective</i>	8
3.2.2.	OECD (2019), <i>Local content requirements</i>	9
3.2.3.	OECD (2015), <i>Emerging Policy Issues: Localisation Barriers to Trade</i>	10
3.2.4.	Bericht im Forschungsauftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft aus dem Jahr 1990	10
4.	Handels- und wirtschaftspolitische Initiativen sowie Positionierungen der Bundesregierung	11
4.1.	Deutsch-Französische Wirtschaftsagenda von August 2025	11
4.2.	Schaffung von Leitmärkten: Positionierung von Deutschland, Frankreich und Italien im September 2025 anlässlich des avisierten EU-Rechtsakts zur beschleunigten Dekarbonisierung der Industrie (IDAA)	12
4.3.	Bundesministerin für Wirtschaft und Energie im August 2025 anlässlich der avisierten Reform der EU-Vergaberegeln	13

1. Einführung

Local Content Requirements (LCRs) – in der deutschen Fachliteratur wahlweise mit „Lokalisierungsanforderungen, -auflagen oder -regeln“ übersetzt¹ – beschreiben protektionistisch motivierte Instrumente des Außenhandels, welche die Gewährung von Vorteilen für Unternehmen von der Verwendung lokaler Produktion, Dienstleistungen oder Arbeitskraft abhängig machen.² Lokalisierungsanforderungen werden zumeist als Schutzmechanismen eingeführt, um die heimische Industrie vor dem Wettbewerb ausländischer Unternehmen zu schützen und die nationale Wertschöpfung zu steigern.

LCRs sind weltweit verbreitet³ und haben nach der globalen Finanzkrise der Jahre ab 2008 noch einmal an Bedeutung gewonnen.⁴ Sie finden Anwendung in den unterschiedlichsten Branchen wie bspw. in den Bereichen Öl, Gas, Rohstoffe, Automobil, Erneuerbare Energien, Pharmazeutika, Landwirtschaft und medizinische Produkte.

Einer unterschiedlichen rechtlichen Ausgestaltung von Lokalisierungsprogrammen – etwa in Form von gesetzlichen Regelungen, vertraglichen Vereinbarungen, Verordnungen, Sanktionen, Subventionen, Beihilfen oder anderen wirtschaftsregulierenden Maßnahmen, Anreizen, Kampagnen etc. – sind dabei keine Grenzen gesetzt. LCRs können in der Praxis inhaltlich unterschiedliche Formen annehmen, so etwa die Verpflichtung zur Verwendung eines bestimmten Anteils lokaler Komponenten oder Arbeitskräfte, die Bevorzugung lokaler Unternehmen bei öffentlichen Ausschreibungen und Beschaffungen oder auch Auflagen zur lokalen Datenspeicherung.

Lokalisierungsanforderungen hielten zuletzt auf nationaler wie europäischer Ebene vermehrt Einzug in die wirtschaftspolitische Debatte. So hält Vizekanzler Lars Klingbeil (SPD) mit Blick auf kostengünstigere Importe eine Bevorzugung europäischen Stahls bspw. im Bereich der Infrastruktur sowie der Automobilindustrie für erforderlich.⁵ Auf europäischer Ebene soll künftig der europäische Wertschöpfungsanteil von Batteriezellen und -komponenten in Elektrofahrzeugen, die in

-
- 1 Vgl. Cremers, Die Zulässigkeit von Local Content Requirements im Lichte des Welthandelsrechts, Göttingen 2022, S. 1; Hilf/Oeter, WTO-Recht, Baden-Baden, 2. Aufl. 2010, § 10 Rn. 26. In der deutschen Fachliteratur zur WTO wird jedoch meistens der englischsprachige Fachterminus verwendet.
 - 2 Vgl. – auch im Folgenden – Deutscher Bundestag (2024), Local Content Requirements (Lokalisierungsanforderungen) und US Inflation Reduction Act im Lichte des Welthandelsrechts, <https://www.bundestag.de/resource/blob/1041550/WD-2-066-24-pdf.pdf>.
 - 3 Einen länderspezifischen Überblick über bestehende europäische und internationale local content-Regelungen findet sich in einer Zusammenstellung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (Stand: Sept. 2014), https://www.german-energy-solutions.de/GES/Redaktion/DE/PDF-Anlagen/Aktuelle_Meldungen/ki_local-content.pdf?blob=publicationFile&v=7. Demnach finden LCR Anwendung u.a. in Kanada, USA, EU, Russland, Indonesien, Türkei, Brasilien, Saudi-Arabien.
 - 4 Vgl. Grossman/Ing (Hsg.; 2024), Local Content Requirements – Promises and Pitfalls, S. 3, <https://library.oapen.org/bitstream/id/e7aac43b-f71a-4ed8-812b-1839f12f533e/9781003806912.pdf> sowie OECD (2019), Local Content Requirements, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2019/12/local-content-requirements_0aaec8f0/5b1c38d5-en.pdf oder auch
 - 5 Vgl. <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/stahlgipfel-bundesregierung-102.html>.

der EU verkauft werden, festgelegt und schrittweise angehoben werden.⁶ Zuvor hatte die Präsidentin der Europäischen Kommission (KOM), Ursula von der Leyen, in ihren politischen Leitlinien für die Jahre 2024-2029 eine Überarbeitung der Richtlinien für das öffentliche Auftragswesen angekündigt mit dem Ziel, „europäischen Produkten bei der Vergabe öffentlicher Aufträge in bestimmten strategischen Sektoren den Vorzug zu geben“⁷. Auch der für das vierte Quartal 2025 erwartete Gesetzesentwurf zur beschleunigten Dekarbonisierung der Industrie (*Industrial Decarbonisation Accelerator Act*, IDAA) könnte Europäische Lokalisierungsanforderungen beinhalten (vgl. hierzu Abschnitte 4.1 und 4.2).

Die vorliegende Dokumentation gliedert sich wie folgt: Abschnitt 2 skizziert die Neuausrichtung der Europäischen Handelspolitik seit dem Jahr 2021 vor dem Hintergrund wachsender geoökonomischer Spannungen, um den handelspolitischen Kontext für den Einsatz von europäischen Lokalisierungsanforderungen zu verdeutlichen. Abschnitt 3 präsentiert eine Auswahl an Literatur zu den Zielen und volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Lokalisierungsanforderungen. In Abschnitt 4 werden Positionierungen der Bundesregierung zu aktuellen handels- und wirtschaftspolitischen Initiativen der KOM wiedergegeben. Dabei zeigt sich, dass die Bundesregierung europäische Lokalisierungsanforderungen unterstützt.

2. Neuausrichtung der Europäischen Handelspolitik seit dem Jahr 2021

Vor dem Hintergrund der kompetenzrechtlich ausschließlichen Zuständigkeit der EU für die Handelspolitik⁸ richtet die Europäische Kommission (KOM) seit Februar 2021 dieses Politikfeld nach dem Leitsatz der Offenen Strategischen Autonomie neu aus. Grund hierfür waren die Sorge über das Hegemoniestreben Chinas und die *America first*-Linie des damaligen US-Präsidenten Trump. Im Zuge der Coronapandemie gewann das Konzept weiter an Bedeutung, da Abhängigkeiten im internationalen Handel und die Fragilität von Lieferketten deutlich wurden.

In der Folge arbeitete die KOM diese Erwägungen in die bisherige Handelspolitik der EU ein. Dabei zeigte sich ein deutlicher handelspolitischer Sinneswandel: Anstelle des jahrzehntelang verfolgten Konzepts, das sich rein an der Ausweitung des freien Marktzugangs in Drittländern orientierte, setzt die KOM in ihrer Handelspolitik nun flankierend auf die Komponente der strategischen Autonomie.⁹ Mit der Neuausrichtung verfolgt die KOM folgende Ziele: Erstens soll die Abhängigkeit der EU bei wichtigen Produkten und Rohstoffen verringert werden, so in zentralen Feldern wie Sicherheit, Gesundheit, Digitalisierung und Künstlicher Intelligenz. Zweitens soll der EU-Binnenmarkt vor missbräuchlichen Maßnahmen anderer Länder geschützt werden, bspw.

6 Vgl. KOM (2025), Aktionsplan für die europäische Automobilindustrie, S. 14, <https://eudoxap.bundestag.btg:8443/eudox/dokumentInhalt?id=445933&latestVersion=true&type=5&lang=DE>.

7 Vgl. Politische Leitlinien für die nächste Europäische Kommission 2024-2029, S. 13, https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_de?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_DE.pdf.

8 Vgl. Deutscher Bundestag (2024), Fragen zur EU-Handelspolitik und zum unionsrechtlichen Rahmen von Freihandelsabkommen, <https://www.bundestag.de/resource/blob/1020062/EU-6-025-24-pdf.pdf>.

9 Vgl. hierzu auch Schmitz/Seidl(2023): As Open as Possible, as Autonomous as Necessary: Understanding the Rise of Open Strategic Autonomy in EU-Trade Policy, in: Journal of Common Market Studies, 61,3 S. 834-852, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/jcms.13428>.

vor wirtschaftlicher Erpressung durch China oder Russland. Drittens will die EU mit ambitionierten Nachhaltigkeitszielen den internationalen Handel wesentlich mitprägen. Hierzu sollen neben einer Reihe von bilateralen Handelsabkommen wie beispielsweise mit Australien, Indien oder dem Mercosur-Raum auch diverse handelspolitische Schutzmaßnahmen treten, wie bspw. der CO₂-Grenzausgleich (CBAM), das sog. Instrument für das internationale Beschaffungswesen oder das sog. Anti-Coercion Instrument.

Den Ansatz der strategischen Autonomie hat die KOM im Jahr 2023 mit ihrer „Europäischen Strategie für wirtschaftliche Sicherheit“¹⁰ weiter konkretisiert. Um die Resilienz der europäischen Volkswirtschaften zu stärken und den technologischen Vorsprung beizubehalten und zu vergrößern, sollen Lieferketten diversifiziert und Risiken für die wirtschaftliche Sicherheit begegnet werden, bspw. indem die Ausnutzung wirtschaftlicher Abhängigkeiten durch Drittstaaten vermieden und hierzu handelspolitische Schutzinstrumente ergriffen werden.

Vor diesem Hintergrund hielten auch *Local Content*-Anforderungen Einzug in das wirtschafts- und handelspolitische Instrumentarium der EU. So hat die Präsidentin der Europäischen Kommission (KOM), Ursula von der Leyen, in ihren politischen Leitlinien für die Jahre 2024-2029 eine Überarbeitung der Richtlinien für das öffentliche Auftragswesen angekündigt. Ziel sei es, „europäischen Produkten bei der Vergabe öffentlicher Aufträge in bestimmten strategischen Sektoren den Vorzug zu geben“ vor dem Hintergrund, dass das öffentliche Beschaffungswesen 14 % des EU-BIP ausmache.¹¹ Auch der „Aktionsplan für die europäische Automobilindustrie“¹² aus dem Jahr 2025 enthält *European Content Requirements*: Mit dem dort skizzierten Konzept eines sog. Batterie-Boosters soll „zeitnah die Kostenwettbewerbsfähigkeit von im Inland hergestellten Batteriezellen und -komponenten erreicht werden.“¹³ Hierzu soll der „europäische Wertschöpfungsanteil von Batteriezellen und -komponenten in Elektrofahrzeugen, die in der EU verkauft werden, (...) im Einklang mit den internationalen rechtlichen Verpflichtungen der Union in künftigen Rechtsvorschriften festgelegt [und schrittweise angehoben werden], etwa im Rechtsakt zur beschleunigten Dekarbonisierung der Industrie und im Rechtsakt über die Kreislaufwirtschaft.“

10 Vgl. <https://eudoxap.bundestag.btg:8443/eudox/dokumentInhalt?id=388410&latestVersion=true&type=5&lang=DE>.

11 Vgl. Politische Leitlinien für die nächste Europäische Kommission 2024-2029, S. 13, https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_de?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_DE.pdf.

12 Vgl. KOM (2025), Aktionsplan für die europäische Automobilindustrie, S. 14, <https://eudoxap.bundestag.btg:8443/eudox/dokumentInhalt?id=445933&latestVersion=true&type=5&lang=DE>.

13 Vgl. Ebda., S. 14.

3. Ziele und volkswirtschaftliche Auswirkungen von Local Content-Vorgaben

3.1. Ziele von *Local Content*-Vorgaben (LCR)

3.1.1 Grossman/Ing (2024)¹⁴

Im Vorwort zu ihrem Sammelband *Local Content Requirements: Promises and Pitfalls*,

<https://doi.org/10.4324/9781003415794>, S. 1-13

fassen Grossman und Ing (2024) die Ziele von LCR-Politiken wie folgt zusammen:

„Erstens könnten LCRs neue Beschäftigungsmöglichkeiten in bestimmten Wirtschaftssektoren oder -regionen schaffen. Diese Arbeitsplätze könnten wiederum zu einer Erhöhung der Löhne, einem Rückgang der Arbeitslosigkeit oder zu Investitionen in Humankapital führen. Zweitens könnten LCRs durch die Förderung bestimmter lokaler Aktivitäten über Forschung und Entwicklung oder *Learning by Doing* positive Nebeneffekte für andere Sektoren haben. Drittens könnten Lokalisierungsmaßnahmen verstärkte ausländische Direktinvestitionen, *Joint-Venture*-Partnerschaften oder Technologietransfer (...) fördern oder vorschreiben. LCRs für Primärprodukte zielen häufig darauf ab, Aktivitäten mit höherer Wertschöpfung zu fördern, um heimische Managementfähigkeiten und technologisches *Know-how* zu fördern.“¹⁵

3.1.2. Flaig/Stone (2024), *Localization measures – A global perspective*¹⁶

In ihrem Fachbeitrag nennen Flaig/Stone (2024)

<https://doi.org/10.4324/9781003415794>, S. 14-47

folgende Ziele und Gründe für LCR-Politiken:

„Das übergeordnete politische Ziel einer LCR besteht darin, die Binnenwirtschaft durch eine Steigerung der Investitionen, der Ausbildung, der Beschäftigung und der Steuereinnahmen anzukurbeln.“¹⁷

„Länder setzen aus verschiedenen Gründen Maßnahmen um, die inländische Vorleistungen in gewisser Weise bevorzugen. Dazu gehört der politische Druck seitens der

14 Grossman/Ing (Hsg.; 2024), *Local Content Requirements – Promises and Pitfalls*, S. 1-13, <https://library.oapen.org/bitstream/id/e7aac43b-f71a-4ed8-812b-1839f12f533e/9781003806912.pdf>

15 Vgl. Ebda., S. 2f.

16 Vgl. Flaig/Stone (2024), *Localization measures – A global perspective*, in: Grossman/Ing (Hrsg.; 2024), *Local Content Requirements – Promises and Pitfalls*, S. 14-47, <https://library.oapen.org/bitstream/id/e7aac43b-f71a-4ed8-812b-1839f12f533e/9781003806912.pdf>.

17 Vgl. Ebda., S. 15.

Wählerschaft, dafür zu sorgen, dass inländische Unternehmen ihre Marktanteile und Arbeitsplätze nicht an ausländische Wettbewerber verlieren. Regierungen nutzen LCRs häufig, um einen wichtigen Sektor zu fördern oder zu etablieren (z. B. Informations- und Kommunikationstechnologie, Automobilindustrie oder Finanzdienstleistungen).¹⁸

„Die meisten umgesetzten LCRs haben explizit oder implizit die Beschäftigung als vorrangiges Ziel. Die Beauftragung inländischer Lieferanten hat unmittelbare Auswirkungen auf die Beschäftigung, die in Zeiten des wirtschaftlichen Abschwungs besonders stark sein können. LCRs mit Beschäftigungszielen umfassen Ziele wie die Schaffung neuer Arbeitsplätze, die Schaffung höher qualifizierter Arbeitsplätze und die Steigerung des Nationaleinkommens. Allerdings opfern diese Maßnahmen oft das Beschäftigungswachstum in der Gesamtwirtschaft zugunsten des Beschäftigungswachstums im Zielsektor. Der *Buy American Act* von 1933 in den Vereinigten Staaten (USA) hat schätzungsweise etwa 360.000 Arbeitsplätze in nicht betroffenen Sektoren der gesamten US-Wirtschaft gekostet (...).“¹⁹

3.2. Volkswirtschaftliche Auswirkungen von LCR

3.2.1. Flaig/Stone (2024), *Localization measures – A global perspective*²⁰

Flaig/Stone (2024) geben zunächst einen Überblick über die wirtschaftswissenschaftliche Fachliteratur zu LCR und stellen fest, dass „trotz der Vielzahl von Studien, die sich mit LCRs befassen, bislang noch kein Konsens über den etwaigen Nutzen von LCR erzielt werden konnte.“²¹

<https://doi.org/10.4324/9781003415794>, S. 14-47

Im Anschluss analysieren die beiden Wissenschaftlerinnen die volkswirtschaftlichen Auswirkungen von LCR anhand von sieben Fallbeispielen aus Argentinien (Automobilsektor), Brasilien (Telekommunikationssektor sowie öffentliches Beschaffungswesen), Indonesien (Automobilsektor), Saudi-Arabien (medizinische Produkte), Südafrika (Bergbau) und den USA („*Buy American*“).

Die Resultate ihrer Analyse fassen die Wissenschaftler wie folgt zusammen:

„Die Ergebnisse zeigen, dass die wirtschaftlichen Auswirkungen von LCRs begrenzt und im Allgemeinen negativ sind. Die Maßnahmen konzentrieren sich in der Regel auf bestimmte Sektoren und haben kaum weitreichende Auswirkungen, während sie gleichzeitig die langfristige Wettbewerbsfähigkeit dieser Sektoren untergraben. Durch die künstliche Erhöhung der Preise führen diese Maßnahmen wiederum zu einer künstlichen

18 Vgl. Ebda.

19 Vgl. Ebda., S. 16.

20 Vgl. Flaig/Stone (2024), *Localization measures – A global perspective*, in: Grossman/Ing (Hrsg.; 2024), *Local Content Requirements – Promises and Pitfalls*, S. 14-47, <https://library.oapen.org/bitstream/id/e7aac43b-f71a-4ed8-812b-1839f12f533e/9781003806912.pdf>.

21 Vgl. Ebda., S. 15 ff.

Steigerung der Produktion, und die einzige Möglichkeit, diese Produktionsgewinne aufrechtzuerhalten, besteht in einer fortgesetzten staatlichen Intervention. Dies ist keine langfristige Lösung für das Beschäftigungs- oder Branchenwachstum.“²²

In fünf der sieben Fallbeispiele konnten keinerlei Auswirkungen auf die jeweiligen Wirtschaftsleistungen (BIP) infolge der LCR-Politiken festgestellt werden. In Argentinien stieg das BIP um 0,1 %, in Indonesien sank es um 0,1 %.²³ In beiden Ländern gelang es zwar entsprechend der politischen Zielvorstellung, die heimische Produktion der von LCR begünstigten Sektoren zu steigern und derart die entsprechenden Importe zu senken.²⁴ Allerdings erfolgte dies zu Lasten von Sektoren, die nicht durch LCR begünstigt wurden: Infolge der geringeren Importe in den LCR-Zielsektoren wertete die heimische Währung auf, so dass die Wettbewerbsfähigkeit der restlichen Sektoren sank und diese fortan weniger exportieren konnten und höhere Importe aus dem Ausland erfolgten.

3.2.2. OECD (2019), *Local content requirements*

Die OECD trifft in ihrem handelspolitischen Kurzbericht aus dem Jahr 2019

https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2019/12/local-content-requirements_0aaec8f0/5b1c38d5-en.pdf

auf Grundlage eigener Analysen u.a. folgende Aussagen zu den wirtschaftlichen Wirkungen von LCR:

- LCR schafften unrealistische Marktbedingungen, die die betroffenen Industrien mittel- bis langfristig weniger wettbewerbsfähig und innovativ machten.
- LCRs wirkten tendenziell als Belastung für die Volkswirtschaft, da Preise anstiegen und die Vielfalt der Wirtschaftsstruktur sowie der Wettbewerb sanken.
- Gemäß einer OECD-Analyse aus dem Jahr 2015 gingen in fast allen Ländern, die LCR einführen, die Exporte von Endprodukten um bis zu 5 % zurück. Die Maßnahmen hätten zum Abbau von Arbeitsplätzen auch in Branchen geführt, die nicht von LCR betroffen sind, wobei geringer qualifizierte Arbeitskräfte dreimal so stark abgebaut worden seien wie höher qualifizierte.
- Sektoren, die nicht von LCR begünstigt werden, verlören an internationaler Wettbewerbsfähigkeit, da sie mit höheren Preisen für einige im Inland produzierte (ggf. durch LCR protegierte) Vorleistungen konfrontiert seien. Die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen von LCR führten letztendlich zu höheren inländischen Produktionskosten und inländischen Preisen für Endprodukte. Infolgedessen verlören Länder an Wettbewerbsfähigkeit, exportierten weniger und importierten – entgegen der eigentlichen politischen Intention – mehr der von den Verbrauchern nachgefragten Endprodukten.

22 Vgl. Ebda., S. 43.

23 Vgl. Ebda., Abb. 2.2., S. 29.

24 Vgl. Ebda., S. 31, 37.

3.2.3. OECD (2015), *Emerging Policy Issues: Localisation Barriers to Trade*

In ihrer handelspolitischen Analyse zu LCRs aus dem Jahr 2015

<http://dx.doi.org/10.1787/5js1m6v5qd5j-en>

kommt die OECD u.a. zu folgendem Ergebnis: Die Einführung von LCR erhöhe die inländischen Produktionskosten für die betroffene Branche, was wiederum zu Preissteigerungen führe. Die gestiegenen Preise würden entlang der Wertschöpfungskette weitergegeben, wodurch die Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Wirtschaft beeinträchtigt werde.²⁵ Gleichwohl habe trotz der umfassenden wirtschaftswissenschaftlichen Studien im Verlauf der letzten 30 Jahre zu LCR noch kein Konsens über den etwaigen Nutzen dieses Politikansatzes gefunden werden können.²⁶

3.2.4. Bericht im Forschungsauftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft aus dem Jahr 1990

Bereits Ende der achtziger Jahre hat das Bundesministerium für Wirtschaft einen Forschungsauftrag an das Institut für Wirtschaftsforschung (Hamburg) unter der Themenstellung „Niederlassungsbeschränkungen und Auflagen für Unternehmen aus Drittstaaten in der EG und ihre wirtschaftlichen Auswirkungen, unter Berücksichtigung von Local-Content-Regelungen“ vergeben.

Institut für Wirtschaftsforschung - Hamburg (Hrsg.), Niederlassungsbeschränkungen und Auflagen für Unternehmen aus Drittstaaten in der EG und ihre wirtschaftlichen Auswirkungen, unter Berücksichtigung von Local-Content-Regelungen, 1990.

Der vorgenannte Bericht kommt hinsichtlich der ökonomischen Auswirkungen von LCR zu dem Ergebnis, dass diese die internationale Arbeitsteilung behindern, zu einem Rückgang des internationalen Handels führen und Realeinkommenseinbußen in der Welt insgesamt verursachen. Die Umlenkung der Investitions- und Handelsströme bewirke eine Fehlspezialisierung auf international nicht wettbewerbsfähige Branchen und vermeintliche Zukunftsindustrien zu Lasten der Konsumenten sowie nachgelagerter Unternehmen und ungeschützter, international wettbewerbsfähiger Wirtschaftszweige.²⁷ Als Folge von LCR würden die geschützten Branchen Produktionsfaktoren binden, die einer lohnenderen Verwendung zugeführt werden könnten. In diesem Zusammenhang wird besonders hervorgehoben, dass der notwendige Strukturwandel dadurch gebremst

25 Vgl. OECD (2015), *Emerging Policy Issues: Localisation Barriers to Trade*, S. 70, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2015/05/emerging-policy-issues_g17a264f/5js1m6v5qd5j-en.pdf.

26 Vgl. Ebda., S. 18.

27 Zu „Nutznießer und Geschädigte“ vgl. im Einzelnen, Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Hrsg.), a. a. O., S. 248 - 252.

werde.²⁸ Soweit diese Auflagen nur durch Gewährung von Subventionen durchgesetzt werden können, komme es zu einer „Verschwendung öffentlicher Mittel“.²⁹

4. Handels- und wirtschaftspolitische Initiativen sowie Positionierungen der Bundesregierung

4.1. Deutsch-Französische Wirtschaftsagenda von August 2025

Der Präsident der Französischen Republik und der Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland leiteten am 29. August 2025 den 25. Deutsch-französischen Ministerrates. Dort wurde die Deutsch-Französische Wirtschaftsagenda verabschiedet.

<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975228/2383216/b6a15f414cad354bec7b29c78c72b890/2025-09-06-dt-fr-wirtschaftsagenda-uebersetzung-data.pdf?download=1>

Die Agenda umfasst eine Vielzahl an Projekten und Zielen u.a. in den Bereichen „Handel und wirtschaftliche Sicherheit“ sowie „Industrie“ und hierbei u.a. folgende Maßnahmen:

- „CO₂-Grenzausgleichssystem (CBAM): Arbeit an einer Reform des CBAM im Rahmen der Überprüfung 2025, um 'Resource Shuffling' und Nachteile für Exporteure anzugehen.“³⁰
- „Industriestrompreis: Anerkennung der Bedeutung eines Industriestrompreises unter Berücksichtigung einer unbürokratischen, flexiblen Anwendung als Option zur Unterstützung besonders energieintensiver Branchen.“³¹
- „Leitmärkte: Entwicklung eines gemeinsamen Ansatzes im Hinblick auf Leitmärkte³², insbesondere im Rahmen des Rechtsakts zur beschleunigten Dekarbonisierung der Industrie.“³³
- „Batterien: Deutschland und Frankreich wirken gemeinsam auf die Umsetzung des im Aktionsplan für die Automobilindustrie angekündigten „Battery Booster“ hin, um die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Batterieindustrie zu stärken (...)“.³⁴

28 Zu „Kurz- und mittelfristigen Beschäftigungseffekten“, vgl. Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Hrsg.), a. a. O., S. 252/253.

29 So das Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), Niederlassungsbeschränkungen und Auflagen für Unternehmen aus Drittstaaten in der EG und ihre wirtschaftlichen Auswirkungen, unter Berücksichtigung von Local-Content-Regelungen, 1990, - Kurzfassung -S. 27.

30 Vgl. im Deutsch-Französische Wirtschaftsagenda vom 29. August 2025, S. 4, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975228/2383216/b6a15f414cad354bec7b29c78c72b890/2025-09-06-dt-fr-wirtschaftsagenda-uebersetzung-data.pdf?download=1>.

31 Vgl. Ebda.

32 Vgl. hierzu nachfolgende Abschnitte 4.2. und 4.3.

33 Vgl. Deutsch-Französische Wirtschaftsagenda vom 29. August 2025, S. 4, a.a.O.

34 Vgl. Ebda.

- „Europäische Präferenzregelungen: In zentralen und strategisch wichtigen Bereichen der industriellen Produktion einschließlich des öffentlichen Beschaffungswesens werden wir auf tragfähige, zielgerichtete europäische Präferenzregelungen hinarbeiten.“³⁵

Es zeigt sich, dass die Bundesregierung Europäische Lokalisierungsanforderungen unterstützt. So sieht der *Battery Booster* gemäß KOM-Aktionsplan vor, dass der europäische Wertschöpfungsanteil von Batteriezellen und -komponenten in europäischen Elektrofahrzeugen festgelegt und schrittweise angehoben werden soll.³⁶ Das Konzept der Entwicklung von Leitmärkten sieht, wie nachfolgende Abschnitte 4.2. und 4.3 näher ausführen, die Kennzeichnung und anschließende beschaffungsmäßige Bevorzugung von bspw. klimafreundlich hergestelltem europäischen Stahl und Zement vor. Auch bei den genannten europäischen Präferenzregelungen dürfte es sich im Ergebnis um europäische Lokalisierungsanforderungen handeln. So führte die Parlamentarische Staatssekretärin bei der Bundesministerin für Wirtschaft und Energie Gitta Connemann am 15. Oktober 2025 im Deutschen Bundestag aus:

„[D]ie Stärkung einer europäischen Nachfrage über Regelungen zur *European Preference* ist Gegenstand einer Diskussion, die derzeit auf europäischer Ebene im Rahmen der Arbeiten der Europäischen Kommission am *Industrial Accelerator Act* geführt wird. Die Bundesregierung bringt sich in diese Diskussion ein. Wie in der ‚Deutsch-Französischen Wirtschaftsagenda‘ dargelegt, sollte in zentralen und kritischen strategischen Bereichen der industriellen Produktion einschließlich der öffentlichen Beschaffung die Europäische Kommission auf tragfähige, zielgerichtete EU-Präferenzsysteme hinarbeiten.“³⁷

4.2. Schaffung von Leitmärkten: Positionierung von Deutschland, Frankreich und Italien im September 2025 anlässlich des avisierten EU-Rechtsakts zur beschleunigten Dekarbonisierung der Industrie (IDAA)

Die KOM hat ein Gesetzesentwurf zur beschleunigten Dekarbonisierung der Industrie (*Industrial Decarbonisation Accelerator Act*, IDAA) angekündigt. Zu den Zielen des Gesetzes gehört, die Nachfrage nach in der EU hergestellten umweltfreundlichen Produkten zu stärken und die energieintensive Industrie dabei zu unterstützen, ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten. Hierzu soll u.a. ein Label für kohlenstoffarme Produkte eingeführt werden, zunächst für Stahl und später für Zement.³⁸

Der Gesetzesentwurf ist für das vierte Quartal 2025 angekündigt. Erst mit Präsentation dieses Gesetzesvorschlages wird die KOM – wie allgemein bei EU-Rechtsakten vorgesehen – eine

35 Vgl. Ebda.

36 Vgl. KOM (2025), Aktionsplan für die europäische Automobilindustrie, S. 14, <https://eudoxap.bundestag.btg:8443/eudox/dokumentInhalt?id=445933&latestVersion=true&type=5&lang=DE>.

37 Vgl. <https://eudoxap.bundestag.btg:8443/eudox/dokumentInhalt?id=465967&latestVersion=true&type=5&lang=DE>

38 Vgl. <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-new-plan-for-europe-s-sustainable-prosperity-and-competitiveness/file-industrial-decarbonisation-accelerator-act>.

umfassende Folgenabschätzung mit Abschätzungen zu Kosten, Nutzen und etwaigen Wohlfahrts-einbußen bzw. -gewinnen vorlegen.

In einem trilateralen *Non-Paper* formulieren Deutschland, Frankreich und Italien im September 2025 ihre Erwartungen und Anforderungen an den IDAA.

<https://eudoxap.bundestag.btg:8443/eudox/dokumentInhalt?id=463788&latestVersion=true&type=5&lang=EN>

So solle mit dem IDAA eine ausreichende Nachfrage nach klimafreundlichen und in der EU hergestellten Grundstoffen und Produkten sichergestellt werden. Hierzu sollen sog. Leitmärkte geschaffen werden, u.a.

- indem Transformationsbemühungen für den Markt sichtbar gemacht werden
- durch Anforderungen an die Bewertung und Kommunikation von CO₂-Emissionen entlang der Wertschöpfungsketten, die *Greenwashing* oder Umgehungen in Drittländern verhindern und die Einführung von Anreizen durch private und öffentliche Beschaffung unterstützen
- durch Wettbewerbsvorteile für die EU-Mitgliedstaaten gegenüber Wettbewerbern in Drittländern ohne vergleichbare klimapolitische Instrumente
- mittels Quoten für Stahl und Zement mit geringeren Klimaauswirkungen
- durch Nutzung der Kaufkraft öffentlicher Stellen und strategischer Einsatz der öffentlichen Beschaffung sowie anderer öffentlicher Anreizsysteme der EU und der Mitgliedstaaten zur Unterstützung von Leitmärkten.
- In zentralen und kritischen strategischen Bereichen der industriellen Produktion, einschließlich des öffentlichen Beschaffungswesens, sollte die Europäische Kommission auf tragfähige, gezielte EU-Präferenzregelungen hinarbeiten.

Zuvor hatte die damalige Bundesregierung im April 2024 das Konzept „Leitmärkte für klimafreundliche Grundstoffe“ (sog. grüne Leitmärkte) vorgelegt.

https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Downloads/J-L/kurzpapier-gruene-leitmaerkte.pdf?__blob=publicationFile&v=4

Ziel dieses Konzeptes ist es, „Impulse für die Schaffung und Stärkung der Nachfrage nach neuen klimafreundlich hergestellten Grundstoffen wie Stahl und Zement zu geben. (...) Zentraler Startpunkt für das Konzept sind Definitionen für klimafreundliche Grundstoffe. (...) Aufbauend auf den Definitionen können verlässliche Kennzeichnungssysteme entwickelt werden. [D]as Konzept [setzt sich] für europäische Definitionen und Lösungen ein. (...) Schließlich werden im Konzept mögliche Instrumente aufgezeigt, um Leitmärkte voranzubringen. So kann die öffentliche Beschaffung ein Hebel sein und klimafreundliche Produkte in dem Vergabeprozess bevorzugen (...)“.

4.3. Bundesministerin für Wirtschaft und Energie im August 2025 anlässlich der avisierten Reform der EU-Vergaberegeln

EU-Kommissionspräsidentin von der Leyen hat in ihren politischen Leitlinien für die Jahre 2024-2029 eine Überarbeitung der Richtlinien für das öffentliche Auftragswesen angekündigt. Ziel sei

es, „europäischen Produkten bei der Vergabe öffentlicher Aufträge in bestimmten strategischen Sektoren den Vorzug zu geben“ vor dem Hintergrund, dass das öffentliche Beschaffungswesen 14 % des EU-BIP ausmache.³⁹

Nach Presseberichten wird der Vorschlag für den 25. November erwartet.⁴⁰ Erst mit Präsentation dieses Gesetzesvorschlages wird die KOM – wie allgemein bei EU-Rechtsakten vorgesehen – eine umfassende Folgenabschätzung mit Abschätzungen zu Kosten, Nutzen und etwaigen Wohlfahrts-einbußen bzw. -gewinnen vorlegen.

Im August 2025 hat die Bundesministerin für Wirtschaft und Energie, Katharina Reiche, zur avisierten Reform der Vergaberichtlinien Stellung genommen.

Kurzfassung: <https://eudoxap.bundestag.btg:8443/eudox/dokumentInhalt?id=464265&latestVersion=true&type=5&lang=DE>.

Langfassung: <https://eudoxap.bundestag.btg:8443/eudox/dokumentInhalt?id=464267&latestVersion=true&type=5&lang=DE>.

Darin fordert die Bundesministerin, dass „[d]ie öffentliche Beschaffung noch stärker ein Hebel zur Anreizung von Leitmärkten für klimafreundliche Grundstoffe sein [muss], zum Beispiel durch gut handhabbare Labels.“ Ferner solle es „klare Regeln zum Umgang mit Bietern und Waren oder Dienstleistungen aus Drittstaaten“ geben. „Der Grundsatz sollte dabei ein offener EU-Beschaffungsmarkt sein, in dem Drittstaatsanbieter ohne durch Abkommen garantierten Marktzugang nur ausnahmsweise ungleich behandelt werden, etwa wenn dies zur Stärkung der europäischen Souveränität unbedingt erforderlich ist (...) beispielsweise [zum] Aufbau einer europäischen Cloud- und KI-Infrastruktur oder [im Rahmen] der Beschaffung kritischer Arzneimittel.“

Gemäß der Langfassung der Stellungnahme müsse „die öffentliche Beschaffung in der EU noch zielgerichteter als Werkzeug für die Steuerung von Investitionen zur Stärkung der Resilienz genutzt werden.“ Die „Ungleichbehandlung von Drittstaatsbieter“ müsse die Ausnahme bleiben, die allerdings aus deutscher Sicht in folgenden Fällen gerechtfertigt sei:

- „aus handelspolitischen Gründen, etwa zur Absicherung eines *level playing field*, in dem restriktiven Maßnahmen von Drittländern begegnet wird, um einen verbesserten Zugang europäischer Bieter zu den Beschaffungsmärkten in diesen Ländern zu erreichen (...)
- aus sicherheitspolitischen Gründen, etwa zum Schutz kritischer Infrastruktur oder der militärischen oder vergleichbar nichtmilitärischen Beschaffung,
- aus Gründen der Resilienz und der EU-Wirtschaftssicherheit, beispielsweise zur Sicherung von Lieferketten kritischer Arzneimittel, zur Absicherung der digitalen oder technologischen Souveränität der EU etwa beim Aufbau einer souveränen Cloud- und KI-

39 Vgl. Politische Leitlinien für die nächste Europäische Kommission 2024-2029, S. 13, https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_de?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_DE.pdf.

40 Vgl. Handelsblatt vom 26. September 2025, „Europas neuer Protektionismus“.

- Infrastruktur, oder bei Schlüsseltechnologien und bei der Stärkung der resilienten und diversifizierten Versorgung mit Netto-Null-Technologien (...)
- oder aus industriepolitischen Gründen, insbesondere zur vorübergehenden Anreizung von Leitmärkten für klimafreundliche Grundstoffe wie Stahl und Zement, die am Anfang vieler EU-Wertschöpfungsketten stehen.“
