



Handel und Wettbewerb auf dem Prüfstand

DIHK-Impuls-Papier zu Local-Content-Vorgaben

DIHK

Deutsche
Industrie- und Handelskammer

 **Gemeinsam Wirtschaft Stärken**

Impressum

Deutsche Industrie- und Handelskammer

Breite Straße 29
D-10178 Berlin
Telefon +49 30 20308 0
E-Mail: info@dihk.de

Redaktion:

Susanne Gewinnus (gewinnus.susanne@dihk.de)
Hildegard Reppelmund (reppelmund.hildegard@dihk.de)
Klemens Kober (kober.klemens@dihk.de)
Thorben Petri (petri.thorben@dihk.de)

Grafik: Friedemann Encke, Sebastian Titze, DIHK

Titelbild: Getty Image

Stand: Februar 2026

Einleitung

Auf europäischer Ebene werden derzeit in verschiedenen Bereichen Verpflichtungen zur Bevorzugung von lokalen Wertschöpfungsanteilen erwogen. Lokalisierungsverpflichtungen oder auch Local-Content-Vorgaben werden von Befürwortern als Instrument gesehen, um Wertschöpfung und Beschäftigung hierzulande in bestimmten Sektoren oder Technologien zu sichern oder auf protektionistisches, subventionsorientiertes Verhalten anderer Länder zu reagieren.

Aktuelle Europäische Initiativen wie der Industrial Accelerator Act, der European Competitiveness Fund oder die Überarbeitung der EU-Vergaberichtlinien setzen zunehmend darauf, lokale Wertschöpfungsanteile zu bevorzugen. Hinzu kommen Überlegungen, auch bei europäischen Produktvorschriften auf einen heimischen Produktionsanteil zu setzen. Damit wird an vielen Stellen die unternehmerische Freiheit eingeschränkt. Zugleich ist nicht ersichtlich, mit welchen weiteren (Opportunitäts-)Kosten diese Vorgaben einhergehen. Local-Content-Vorgaben sind daher kein Allheilmittel, sondern allenfalls eine Notlösung, die im Falle einer Einführung spürbare Entlastungen an anderer Stelle, wie z.B. beschleunigte Verfahren zur Gewinnung heimischer Rohstoffe, beinhalten müssen.

Das Wichtigste in Kürze

Grundsätzlich sieht die Wirtschaft staatliche Eingriffe in privatwirtschaftliche Entscheidungen kritisch. Es obliegt den Unternehmen, ihre Beschaffungs- und Absatzmärkte von lokaler bis globaler Ebene zu diversifizieren. Gleichzeitig gibt es auch in der Wirtschaft – angesichts der sich ändernden geopolitischen Lage – eine wachsende Zustimmung, EU-Unternehmen und/oder EU-Content zu bevorzugen, um bestehende Abhängigkeiten zu reduzieren und neue Abhängigkeiten zu vermeiden.

Wettbewerbsnachteile, die nun über Local-Content-Vorgaben behoben werden sollen, werden allerdings in erster Linie nicht nur durch das protektionistische, subventionsorientierte Verhalten anderer Staaten, sondern auch durch EU-Entscheidungen verursacht. Wenn durch EU-Regeln Wettbewerbsverzerrungen bestehen, dann müssen diese auch durch die EU wieder beseitigt werden. Andernfalls sind überhöhte Kosten, z. B. für Energie, Arbeitskräfte sowie für Compliance und eine generell überbordende Bürokratie die Folge. Diese heimischen Faktoren gilt es nunmehr vorrangig anzugehen – zusammen mit einer technologieoffenen Stärkung von Forschung und Entwicklung, um wettbewerbsfähige Technologien in Europa aufzubauen. Auch gilt es, das Vergaberecht zu vereinfachen, statt es durch strategische Vorgaben zu Local Content komplizierter zu machen und – u. a. durch entsprechende Nachweispflichten – mit Bürokratie zu belasten.

Durch eine Verbesserung der Rahmenbedingungen im Europäischen Binnenmarkt, welche die Breite der Wirtschaft stärken, können Abwanderungen der Industrie und der industrienahen Dienstleistungen sowie neue Abhängigkeiten vermieden werden. Zugleich steigt damit die Attraktivität des Standortes für ausländische Investitionen.

Inhaltliche Ausführungen

In der Debatte um Local Content spielen **sicherheits-, industrie- und handelspolitische** Argumente für mehr inländische Wertschöpfungsquoten eine Rolle.

- Bei **sicherheitspolitischen Fragen** müssen politische Entscheider die Richtung vorgeben. Darunter fallen etwa der Ausschluss von einzelnen Drittstaaten bei der militärischen Beschaffung, Aspekte der digitalen Resilienz oder der Energieversorgung, kritische Komponenten in Infrastrukturen oder die EU-Ser-standortvorgaben für sensible Informationen. Technologien von Unternehmen, die unter Kontrolle ausländischer staatlicher Akteure stünden, könnten erhebliche Sicherheitsrisiken bergen. Solche Fälle können einen staatlichen Eingriffsbedarf für mehr heimische Wertschöpfung rechtfertigen. Dieser sollte jedoch klar und eng definiert werden. Zwar könnten neben klassischen sicherheitspolitischen Erwägungen auch systemische Versorgungsrisiken, etwa bei strategischen Schlüsseltechnologien, energie- und klimapolitisch relevanten Wertschöpfungsketten oder bei hoher Importkonzentration eine Rolle spielen; dafür sind Local-Content-Maßnahmen allerdings nicht das erste Mittel der Wahl, sondern es stehen andere Instrumente wie z.B. staatliche Förder- und Transferprogramme oder sog. Important Projects of Common European Interest (IPCEI) zur Verfügung.
- Unter **industriepolitischen Gesichtspunkten** stellen Local-Content-Vorgaben grundsätzlich ein Instrument zur Stärkung der heimischen Wirtschaft dar. Sie sollten aber als „Ultima-ratio“ verstanden werden. Das Ziel muss sein, so wenig wie möglich in Märkte einzugreifen. Denn Local-Content-Vorgaben haben Nachteile. Abgesehen von den erheblichen Schwierigkeiten bei der Beurteilung, was und wieviel Local-Content bedeutet, bergen solche Vorgaben Risiken für Fehlentwicklungen wie z. B. höhere Kosten oder Versorgungsengpässe, wenn lokale Produzenten die Nachfrage nicht abdecken können. Auch Wettbewerbsverzerrungen aufgrund der Bevorzugung bestimmter Hersteller oder Einschränkungen bei bisherigen Absatzmärkten, wenn Drittstaaten mit eigenen Beschränkungen reagieren, sind zu erwarten. Schließlich reduzieren Local-Content-Vorgaben oftmals den Anreiz für Innovationen, weil es weniger Wettbewerb gibt. Als industriepolitisches Instrument sind sie daher allenfalls im Ausnahmefall geeignet und zu empfehlen.
- Die deutsche Wirtschaft ist auf einen regelbasierten **internationalen Wettbewerb** angewiesen, der Märkte öffnet, Kosten begrenzt und Innovationen fördert. Doch nicht alle Länder halten sich an vereinbarte Regeln der Welthandelsorganisation – und betreiben eine mitunter aggressive nationale Förderpolitik. In Bezug darauf sind bestehende WTO-Mechanismen und unilaterale EU-Handelsschutzmaßnahmen teils zu langsam und teils nicht ausreichend für den Schutz des Industriestandorts Deutschland. Daher gilt es, rasch EU-Handelsschutzmaßnahmen effektiver umzusetzen, den WTO-Streitbeilegungsmechanismus MPIA auf wichtige Handelspartner auszuweiten und die Lücken in den WTO-Subventionsvorgaben zu schließen. Hierbei sind globale Allianzen von like-minded Partnern von großer Bedeutung.

Europas Wettbewerbsfähigkeit basiert auf offenen Märkten – Märkte einzuschränken verursacht Kosten

Bei der Anwendung von Local-Content sollte es immer eine Balance geben – zwischen möglichst fairen Wettbewerbsbedingungen für die heimische Industrie sowie möglichst offenen Märkten. Folgende gesamtwirtschaftliche Auswirkungen von Local-Content-Vorgaben sind zu berücksichtigen¹:

- **Steigende Preise:** Das offene, auf Im- und Exporte angewiesene Europa hat viel zu verlieren. Internationale Märkte ermöglichen innovative und preisgünstige Angebote von (Vor-)Produkten. Wenn ausländische (günstigere) Rohmaterialien und Vorprodukte durch Local-Content-Vorgaben ausgeschlossen werden, können europäische Produkte teurer werden. Damit sinkt im Ergebnis auch die Wettbewerbsfähigkeit von europäischen Produkten auf Drittmärkten. Zudem werden in einigen Bereichen Produktionen wegfallen, weil die entsprechenden EU-Ressourcen für Vorprodukte nicht bestehen. Außerdem sind die Terms-of-Trade-Effekte und die Kaufkraftverluste zu beachten, wenn günstigere (Vor-)Produkte aus dem Ausland durch den Schutz der teureren heimischen Produktion und damit auch der (End-)Produkte verdrängt werden.
- **Zusätzliche Bürokratie:** Es stellt sich die Frage der Umsetzbarkeit von Local-Content-Vorgaben, insbesondere auch in der öffentlichen Auftragsvergabe. Denn sowohl für Unternehmen als auch für Auftraggeber kann es schwer sein zu beurteilen, wann die Voraussetzungen für die Einordnung als EU-Bieter bzw. „Local-Content-konform“ erfüllt sind und wie dies nachzuweisen ist. Local-Content-Vorgaben können also zu enormen bürokratischen Nachweispflichten für europäische Unternehmen führen. Hinsichtlich des „Local Content“ werden auch KMU – und dies sogar als Zulieferer in mehrstufigen Lieferketten und nicht unmittelbar an der Ausschreibung beteiligte Unternehmen – betroffen sein.
- **Internationale Glaubwürdigkeit sinkt und Gefahr von Abschottung steigt:** Die Einführung von Local-Content-Vorgaben kann die Glaubwürdigkeit der EU als verlässlicher Partner, der sich weltweit, pluri- und bilateral für einen offenen und globalen Handel einsetzt, untergraben. Als regelbasierte Staatengemeinschaft muss die EU die Stärke des Rechts verteidigen, auf der auch der europäische Binnenmarkt beruht und sollte daher keinesfalls gegen WTO-Regeln und bilaterale Handelsabkommen verstoßen. Eine zu starke Einschränkung des Marktzugangs in der EU könnte Drittstaaten dazu veranlassen, ihre Märkte ebenfalls einzuschränken und so zu weiterer Abschottung bzw. Handelskonflikten führen. Dies würde insbesondere die exportorientierte deutsche Wirtschaft stark belasten.

¹ Für kritische Wirtschaftsbereiche wie z.B. die Medizin- oder Pharmabranche können diese Einschätzungen abweichen. So dürfte in stark regulierten Märkten wie Pharma, wo die gesamten Lieferketten gesetzlich erfasst werden müssen, der bürokratische Aufwand geringer ausfallen, da alle Informationen bereits vorhanden sind – bei den Zulassungsbehörden genauso wie bei den Unternehmen.

Anforderungen an Local-Content-Vorgaben

Sind Local-Content-Vorgaben unumgänglich, so sollten sie folgende Anforderungen erfüllen:

1. **Ultima Ratio Grundsatz:** Local-Content-Vorgaben sind so wenig wie möglich einzuführen, d. h. nur in Bereichen, die für die Sicherheit Europas und/oder Deutschlands unabdingbar sind und die nicht auf anderem Wege – wie etwa der Foreign Subsidy regulation (FSR) oder das International Procurement Instrument (IPI) – vor unfairen Drittstaatenmaßnahmen geschützt werden können. Wenn Industrien geschützt werden sollen, dann nur WTO-konform.
2. **Zeitlich begrenzt:** Bei Local-Content-Vorgaben sollte klar definiert werden, dass diese bis zum Wegfall der Begründung für die jeweilige Maßnahme zeitlich befristet sind, um den Ausnahmecharakter solcher Regelungen deutlich zu machen. Dazu gehört auch ein kontinuierliches Monitoring.
3. **Klar definiert und zielgerichtet:** Es ist zwingend notwendig, Local-Content-Vorgaben klar abgrenzbar zu definieren. Dies muss praktikabel, leicht nachweisbar und kohärent zu anderen Definitionen zu Ursprungsregelungen im weiteren Sinne sein. Sowohl Unternehmen als auch öffentliche Auftraggeber müssen in der Lage sein, damit umzugehen.
Klassifiziert der Staat ganze Bereiche und Sektoren als strategisch und möchte diese schützen, umfassen diese oftmals sehr komplexe und globale Wertschöpfungsketten. In diesen Sektoren sollte sich der Gesetzgeber nur auf spezifische, sensible Komponenten konzentrieren². Dabei sollten wirtschaftsnahe Experten aus den entsprechenden Sektoren gemeinsam mit Sicherheitsexperten konsultiert werden, um entsprechende Komponenten zu identifizieren. Dies kann ggf. auch Bedarfsanalysen für Krisenfälle umfassen, wenn es sich um Fälle der nationalen Sicherheit handelt. Dabei darf es bei vor- und nachgelagerten Produktionsstufen nicht zu Wettbewerbsnachteilen kommen.
4. **Umfassende Folgenabschätzung:** Vor neuen Schutzmaßnahmen ist eine umfassende Folgenabschätzung unter Einbeziehung der Betroffenen unter expliziter Berücksichtigung von KMU nötig, die sowohl die mit den Maßnahmen verbundenen Kosten (wie z. B. mögliche Preissteigerungen, zusätzliche Bürokratie oder fehlende Fachkräfte beim Aufbau von heimischer Produktion) als auch handelspolitische Auswirkungen (wie z. B. Gegenmaßnahmen von Drittstaaten und möglichen Konflikten zwischen Lokalisierungsdefinitionen und präferenziellen Ursprungsregeln in Handelsabkommen) berücksichtigt. Zudem sollte die sichere Versorgung mit notwendigen Produkten und Komponenten, bspw. für den Ausbau der Energieinfrastruktur, sowohl kurz- als auch langfristig beachtet werden.
5. **Bürokratiearme Umsetzung:** Eine Umsetzung der Local-Content-Vorgaben sollte das Prinzip „Think-small-first“ berücksichtigen und zusätzlichen Bürokratieaufwand vermeiden, sowohl bei den Unternehmen als auch bei den Auftraggebern. Insbesondere sollten europäische Unternehmen nicht so sehr mit Nachweispflichten zum Local Content oder zu mehrgliedrigen Eigentümerstrukturen belastet werden, sodass sie letztlich angesichts des Aufwands von der Abgabe von Angeboten auf öffentliche Ausschreibungen absehen.
6. **Öffnungsmöglichkeiten vorsehen:** Sofern es faktisch unmöglich sein sollte, die auf dieser vorgenannten Basis ausgestalteten Local-Content-Vorgaben einzuhalten, ist es notwendig, Öffnungs-

² wie z. B. Inverter in Solarmodulen, die in Europa hergestellt werden sollen. Relevante Bereiche sind: digitale Resilienz/Sicherheit in der kritischen Infrastruktur / Versorgung wie Energieversorgung, Wasserversorgung, IKT, Transport und Verkehr, Gesundheitswesen, Staat und Verwaltung, Verteidigung.

möglichkeiten vorzusehen. Andernfalls kann ein bestehender Beschaffungsbedarf nicht erfüllt werden, weil es z. B. ein EU-Produkt mit dem geforderten Local-Content gar nicht gibt oder weil keine entsprechenden Angebote auf Ausschreibungen abgegeben werden. Dies müsste auch bereits im Stadium der Markterkundung festgestellt werden können, da andernfalls Vergabeverfahren offensichtlich ins Leere laufen und verzögert würden.

7. **WTO-konforme Ausgestaltung:** Eine WTO-konforme Ausgestaltung aller Lokalisierungsbestrebungen sollte angestrebt werden, die die Sicherung kritischer Produktions- und Innovationsfähigkeiten ermöglichen, ohne Märkte unnötig zu verzerren. Eskalierende Handelskonflikte sollten vermieden werden. Ebenso sollte die EU durch Maßnahmen gegen keine bilateralen Handelsabkommen verstoßen.

Aktuell relevante Diskussion im Bereich Handelsschutz

- Die geplanten EU-Stahlschutzmaßnahmen, die zum Auslaufen der EU-Safeguards Mitte 2026 in Kraft treten, sind systemischer Natur und betreffen direkt und indirekt viele deutsche Unternehmen. Ziel der Maßnahmen ist es, die europäische Stahlindustrie vor weltweit steigenden Überkapazitäten zu schützen. Teile der deutschen Wirtschaft sehen diese kritisch, da diese Maßnahmen die Kostenstruktur der Stahlnutzer, in denen ein Großteil der deutschen Wertschöpfung stattfindet, weltweit weniger wettbewerbsfähig macht.³ Die EU-Kommission spricht von begrenzten Preissteigerungen, hat jedoch kein umfassendes Impact Assessment mit KMU-Fokus veröffentlicht. Auch wenn die Maßnahmen laut EU-Kommission WTO-konform mit Ausgleichsverhandlungen relevanter Drittstaaten umgesetzt werden sollen, drohen ferner Gegenmaßnahmen. Zudem verliert die EU ihre Glaubwürdigkeit als Partner, der sich an seine Zollverpflichtungen im Rahmen bilateraler und internationaler Abkommen hält.
- Betroffene Akteure entlang der Stahl-Wertschöpfungskette hingegen befürworten die Schutzmaßnahmen ausdrücklich, um in Zukunft den Stahlstandort Deutschland zu sichern. Hinzu kommen Fragen, inwiefern sich die EU im Verteidigungsfall auf Stahlimporte von Drittstaaten verlassen kann. Wichtig sind nun umfassende Folgenabschätzungen mit KMU-Fokus sowie ein intensiver Dialog mit Drittstaaten. Ziel sollte eine möglichst breite Koalition von Ländern sein, die ihre Handelsschutz- und Subventionsmaßnahmen koordinieren und somit den Handel im Metallbereich untereinander offen halten. Dies ist umso drängender, da sowohl die Verhandlungen im OECD-Stahlausschuss (Steel Committee) als auch auf G20-Ebene im Rahmen des Global Forum on Steel Excess Capacity bisher ohne substanziellen Fortschritt blieben.

³ Handelspolitische Schutzmaßnahmen sollten aus Sicht einzelner Unternehmen auf Vorprodukte (Derivate) im Stahl- und Metallbereich ausgeweitet werden.