



Dokumentation

**Local Content Requirements (Lokalisierungsanforderungen) und
US Inflation Reduction Act im Lichte des Welthandelsrechts**

Local Content Requirements (Lokalisierungsanforderungen) und US Inflation Reduction Act im Lichte des Welthandelsrechts

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 066/24
Abschluss der Arbeit: 18. Dezember 2024 (zugleich letzter Zugriff auf Internetlinks)
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und Humanitäre Hilfe

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.	Zur Vereinbarkeit von Local Content Requirements mit dem Welthandelsrecht	6
2.1.	Allgemeiner Rechtsrahmen	6
2.1.1.	Rechtfertigung von Lokalisierungsmaßnahmen	7
2.1.2.	WTO-Streitschlichtung	7
2.2.	Einschlägige Normen des Welthandelsrechts	8
2.2.1.	GATT	8
2.2.2.	GPA	10
2.2.3.	TRIMs	11
2.2.4.	GATS	12
2.3.	Ausblick	13
2.4.	Literaturhinweise	14
3.	US Inflation Reduction Act und Welthandelsrecht	15
3.1.	Local Content Requirements	15
3.2.	Vereinbarkeit mit Welthandelsrecht	17
3.3.	Ausblick	21
3.4.	Literaturhinweise	22

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. Lokalisierungsanforderungen werden zumeist als **Schutzmechanismen** eingeführt, um die heimische Industrie vor dem Wettbewerb ausländischer Unternehmen zu schützen und die nationale Wertschöpfung zu steigern.² Eine einheitliche und rechtsverbindliche **Definition** von LCRs existiert indes 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 gehen begriffliche Definitionsansätze der Literatur deutlich weiter. Sie verstehen unter LCRs jede Maßnahme, die einen Vorteil von der Erbringung eines *local content* abhängig macht.⁴

Lokalisierungsprogramme sind im Welthandel verbreitet und haben nach der globalen Finanzkrise 2008 noch einmal an Bedeutung gewonnen.⁵ 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

-
- 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 Ein Beispiel für LCRs ist das indonesische Gesetz über Mineral- und Kohlebergbau von 2008 (*Law of the Republic of Indonesia No. 4 (2008) regarding mineral an coal mining*, https://www.pwc.com/id/en/energy-utilities-mining/assets/mineral-coal-mining-lawno4_2008.pdf). Dieses Gesetz verpflichtet Unternehmen, extrahierte Materialien wie Gold, Kupfer und Zinn innerhalb der Landesgrenzen zu verarbeiten. Internationale Firmen müssen lokale Verarbeitungsanlagen errichten, um Ressourcen in Indonesien fördern zu dürfen.
 - 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*“, https://www.wto.org/english/thewto_e/glossary_e/local_content_measure_e.htm.
 - 4 *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 *Cremers*, Die Zulässigkeit von Local Content Requirements im Lichte des Welthandelsrechts, Göttingen 2022, S. 13. Der Autor verweist auf OECD-Studien, die davon ausgehen, dass seit 2008 weltweit fast 150 neue Lokalisierungsprogramme auferlegt worden sind, die für Beschränkungen des internationalen Handels in Milliardenhöhe verantwortlich sind. (Vgl. auch OECD-Policy Brief, „Local Content Requirements“, 2. Dezember 2019, https://www.oecd.org/en/publications/local-content-requirements_5b1c38d5-en.html). Im weiteren Sinne sei auch die MAGA-Politik von US-Präsident *Trump* als Lokalisierungsprogramm einzuordnen.

Auflagen zur lokalen Datenspeicherung.⁶ Als typische *local content*-Maßnahme zu qualifizieren ist die Ende der 1970er Jahre von der irischen Regierung lancierte Kampagne zur Förderung des Absatzes und des Kaufs irischer Erzeugnisse im Inland („*buy irish*“), die vom EuGH 1982 wegen Verstoßes gegen den damaligen Art. 30 EWG-Vertrag untersagt wurde.⁷

Die Implementierung von LCRs kann **Vorteile für die nationale Wertschöpfung** mit sich bringen, z. B. durch **Stärkung der heimischen Industrie** (insb. der Automobilindustrie, dem Bauwesen oder der Energieerzeugung), durch **Schaffung von Arbeitsplätzen** oder durch **Steigerung der wirtschaftlichen Unabhängigkeit von internationalen Märkten**. Letzteres zeigt sich vor allem in Krisenzeiten, wenn externe Lieferketten unterbrochen werden.

In der Literatur ist indes umstritten, ob LCRs tatsächlich ein **effektives Mittel** darstellen, um die intendierten wirtschaftlichen Ziele zu erreichen, oder ob sie vielmehr als schlichte Handelsbeschränkungen langfristig die Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Industrie in den betroffenen Ländern beeinträchtigen.⁸

„Given the shaky legal ground of local content measures, their widespread use would seem to indicate that they are an efficient tool in building and sustaining national industry. However, economic literature on such measures is very much split, depending on the assumptions made in the respective models. [...] Even though a local content requirement may support the domestic upstream producer of intermediate goods, it also may end up hurting the domestic downstream producer and hurt their competitiveness.

One of the main practical problems in this context is that local content measures may help to upstart an industry, but they rarely are endowed with sunset clauses and soon become a measure of government perk, sustaining an increasingly inefficient industry. A government planning to implement a local content scheme should thus think long and hard before implementing it. The legality of the planned scheme has to be carefully analysed and the economic benefits studied. The difficulty to

6 Einen länderspezifischen Überblick über bestehende europäische und internationale *local content*-Regelungen findet sich in einer Zusammenstellung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klima (Stand: Sept 2024), https://www.german-energy-solutions.de/GES/Redaktion/DE/PDF-Anlagen/Aktuelle_Meldungen/ki_local-content.pdf?__blob=publicationFile&v=7.

7 EuGH, Urteil vom 24. November 1982 – C-249/81, *Kommission ./.* Irland, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:61981CJ0249>.

8 *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); *Hestermeyer/Nielsen*, „The Legality of Local Content Measures under WTO Law“, in: Journal of World Trade 2014, S. 553-592 (555). Vgl. zum Für und Wider von LCRs: *Ado*, „Local Content Policy and the WTO Rules of Trade-Related Investment Measures (TRIMS): The Pros and Cons“, in: International Journal of Business and Management Studies 2013, S. 137-146, <https://www.universitypublications.net/ijbms/0201/pdf/RHS405.pdf>.

end such schemes should be born in mind and an exit strategy should be developed, before entrenched interests make exiting from an economically unviable policy difficult or impossible.“⁹

Die vorliegende Dokumentation befasst sich weniger mit den wirtschaftlichen als mit den **wirtschaftsvölkerrechtlichen (WTO-rechtlichen) Implikationen von staatlichen Lokalisierungsanforderungen**. Dazu widmet sie sich zunächst überblicksartig den **handelsrechtlichen Rahmenbedingungen** und beleuchtet dazu Lokalisierungsanforderungen im Lichte einschlägiger **internationaler Handelsabkommen** und der **WTO-Streitschlichtung** (dazu 2.). Im zweiten Teil geht es speziell um Lokalisierungsmaßnahmen, die im sog. **US Inflation Reduction Act** enthalten sind. Die Dokumentation verweist hierzu auf wissenschaftliche Beiträge, die sich mit der Vereinbarkeit dieser *local content*-Maßnahmen mit dem Welthandelsrecht befassen und mögliche Auswirkungen auf das internationale Handelssystem beschreiben (dazu 3.).

2. Zur Vereinbarkeit von Local Content Requirements mit dem Welthandelsrecht

2.1. Allgemeiner Rechtsrahmen

Die protektionistische Wirkungsweise von Lokalisierungsanforderungen wirft die Frage nach deren **Vereinbarkeit mit den „rechtlichen Säulen“ des Welthandelsrechts** auf. Einschlägig sind das **General Agreement on Tariffs and Trade** (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen, GATT 1947 bzw. GATT 1994), das **General Agreement on Trade in Services** (Allgemeines Handels- und Dienstleistungsabkommen von 1995, GATS), die Vereinbarung in Bezug auf **Trade-Related Investment Measures** (Abkommen über handelsbezogene Investitionsmaßnahmen von 1995, TRIMs) sowie das **Government Procurement Agreement** (Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen von 1996, GPA).

Eine Prüfung der rechtlichen Vereinbarkeit von LCRs mit den Normen des Welthandelsrechts ist indes **abstrakt kaum möglich**. Denn eine solche Prüfung hängt letztlich immer von der **konkreten Ausgestaltung und Auswirkung der streitbefangenen staatlichen Lokalisierungsmaßnahme sowie ihrer Anwendung im Rechtsalltag des betreffenden Staates ab**, einschließlich der spezifischen Umstände, die zu dieser Regelung geführt haben.¹⁰ Überdies geht es bei der Prüfung der Vereinbarkeit von LCRs mit Welthandelsrecht nicht nur um die **Kollision** der streitbefangenen Maßnahme mit einer Norm des Wirtschaftsvölkerrechts, sondern entscheidend um die Frage, ob und wie sich etwaige Verstöße im Rahmen der Welthandelsrechtsordnung **rechtfertigen** lassen.

9 Hestermeyer/Nielsen, „The Legality of Local Content Measures under WTO Law“, in: Journal of World Trade 2014, S. 553-592 (591).

10 Ähnlich Batra/Bafna, „Renewable Energy: The WTO’s Position on Local Content Requirements“, in: Energy Law Journal, 2018, S. 401-426 (425), https://www.eba-net.org/wp-content/uploads/2023/02/18-401-426-Batra_FINAL.pdf: „Whether an LCR promotes a protectionist interest through greenwashing or protects an environmental interest will depend on the peculiar facts and circumstances of the case. This classification becomes harder because an environmental measure will have ancillary trade impacts and vice versa.“

2.1.1. Rechtfertigung von Lokalisierungsmaßnahmen

Die einschlägigen WTO-Abkommen (GATT, GPA, GATS oder TRIMs – vgl. unten 2.2.) kennen eine **Vielzahl von Ausnahmeregelungen und Rechtfertigungsgründen**. LCRs, die mit Welthandelsrecht in Konflikt geraten, können **gerechtfertigt** sein, wenn sie z. B. **legitimen Zielen wie dem Gesundheits- oder Umweltschutz** oder der **sozialen Entwicklung** dienen. Art. XX GATT, der eine enumerative Auflistung von Rechtfertigungsgründen für handelsrechtlich untersagte Maßnahmen enthält, kennt sogar Ausnahmeregelungen für staatliche Maßnahmen, die sich auf Waren beziehen, die in nationalen Gefängnissen hergestellt werden oder dem Schutze des nationalen Eigentums von künstlerischem, historischem oder archäologischem Wert dienen (lit. e und f).

Im Rahmen eines **WTO-Streitschlichtungsverfahrens** legt die beklagte Regierung ihre Rechtfertigungsgründe für die konkreten Lokalisierungsmaßnahmen dar, die vom zuständigen WTO-Panel am Maßstab der Rechtfertigungskataloge überprüft werden. Als eine besondere **Rechtfertigungshürde** erweist sich dabei der in Art. XX (Satz 1) GATT niedergelegte Vorbehalt, wonach die zu überprüfenden Maßnahmen **in der Praxis nicht derart angewendet werden dürfen**, dass sie zu einer „**willkürlichen und ungerechtfertigten Diskriminierung zwischen Ländern führen, in denen gleiche Verhältnisse bestehen**“ oder eine „**verschleierte Beschränkung im internationalen Handel darstellen**“. Die Klausel enthält interpretationsoffene Bestimmungen, die den WTO-Mitgliedstaaten gewisse Einschätzungsspielräume eröffnen.

2.1.2. WTO-Streitschlichtung

Tatsächlich haben die **WTO-Streitschlichtungsorgane** (*Dispute Settlement Body* und *Appellate Body*) in der Vergangenheit in einzelnen Fällen rechtsverbindlich entschieden, dass LCRs gegen die Prinzipien der Nichtdiskriminierung und des fairen Wettbewerbs verstoßen.¹¹ Beispiele sind etwa das **Verfahren der Europäischen Union und Japan** gegen das kanadische Einspeisevergütungsprogramm in Bezug auf erneuerbare Energien¹² sowie das **Verfahren der USA gegen indische local content-Maßnahmen** in Bezug auf Solarzellen.¹³ Ungeachtet ihrer wirtschaftlichen und handelspolitischen Relevanz sind in der Vergangenheit aber vergleichsweise wenige

11 Nachweise zur Rechtsprechung und eine kurze Darstellung der wichtigsten Verfahren vor den WTO-Streitschlichtungsorganen finden sich bei *Cremers*, Die Zulässigkeit von Local Content Requirements im Lichte des Welthandelsrechts, Göttingen 2022, S. 82 ff., 96 ff., 115 ff., 132 ff. sowie bei *Batra/Bafna*, „Renewable Energy: The WTO’s Position on Local Content Requirements“, in: Energy Law Journal, 2018, S. 401-426 (407 f.), https://www.eba-net.org/wp-content/uploads/2023/02/18-401-426-Batra_FINAL.pdf.

Näher zum Rechtsschutz durch das WTO-Streitschlichtungsverfahren auch *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 f.).

12 Das kanadische Lokalisierungsprogramm wurde im Verfahren *Canada – Certain Measures Affecting the Renewable Energy Generation Sector*, Panelentscheidung vom 6. Mai 2013 – WT/DS412/AB/R, WT/DS426/AB/R für nicht mit dem GATT- und TRIMs-Abkommen vereinbar erklärt.

13 Siehe dazu *India – Certain Measures Relating to Solar Cells and Solar Modules*, Panel-Entscheidung vom 22. Februar 2016 – WT/DS412/AB/R.

Lokalisierungsanforderungen zum Gegenstand von WTO-Streitbeilegungsverfahren gemacht worden.¹⁴ Zudem wird ein Teil der zwischenstaatlichen Handelsstreitigkeiten im Rahmen des WTO-Streitschlichtungsmechanismus **einvernehmlich beigelegt**, was in der Konsequenz bedeutet, dass Rechtsfragen von einem WTO-Panel, welches erst nach dem Scheitern einer gütlichen Einigung einberufen wird, gar nicht rechtsverbindlich entschieden werden.¹⁵

2.2. Einschlägige Normen des Welthandelsrechts

Im Folgenden werden einige völkerrechtliche Normen, die in WTO-Streitschlichtungsverfahren als Maßstab für die Vereinbarkeitsprüfung von LCRs mit Welthandelsrecht herangezogen werden, vorgestellt und erläutert. Mangels konkret zu überprüfender LCRs geht die folgende Darstellung u. a. der Frage nach, **welchen Beitrag das GATT, das GATS, das TRIMs oder das GPA zur rechtlichen Eindämmung von Lokalisierungsprogrammen leisten** können bzw. wie effektiv sie *local content*-Maßnahmen rechtlich einzuhegen vermögen.

2.2.1. GATT

Ziel des GATT-Abkommens,¹⁶ das alle Mitgliedstaaten der WTO bindet, ist der Abbau von Zöllen und anderen Handelshemmnissen im internationalen Handel, um auf globaler Ebene die Ein- und Ausfuhr von Waren zu erleichtern und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Das auf den Warenhandel zugeschnittene GATT adressiert Lokalisierungsanforderungen vor allem durch das in Art. III Abs. 4 niedergelegte **Diskriminierungsverbot (Prinzip der Inländerbehandlung)**.¹⁷ Die Vertragsparteien erkennen an, dass importierte Waren nicht gegenüber national hergestellten Waren diskriminiert werden dürfen. Die WTO-Streitschlichtungsorgane haben bei der Prüfung der Vereinbarkeit von Lokalisierungsanforderungen mit dem GATT-Abkommen fast ausnahmslos auf Art. III Abs. 4 GATT – weniger dagegen auf Art. III Abs. 5¹⁸ – Bezug genommen.¹⁹ Die Norm

14 *Cremers*, Die Zulässigkeit von Local Content Requirements im Lichte des Welthandelsrechts, Göttingen 2022, S. 65; *Hufbauer et al.*, „Local Content Requirements – Report on a Global Problem“, Washington 2013, S. 19 f.

15 *Krajewski*, Wirtschaftsvölkerrecht, Heidelberg, 5. Aufl. 2021, Rn. 239

16 Text des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) v. 30. Oktober 1947 in deutscher Übersetzung verfügbar unter: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1959/1745_1807_1812/de.

17 Näher *Cremers*, Die Zulässigkeit von Local Content Requirements im Lichte des Welthandelsrechts, Göttingen 2022, S. 68 f.

18 Art. III Abs. 5 GATT, der neben Art. III Abs. 4 anwendbar ist, verbietet Mengenvorschriften, die es verlangen, dass ein bestimmter Anteil einer Ware aus inländischen Produktionsquellen stammen muss, um am Markt vertrieben werden zu können. Jedoch spielte Art. III Abs. 5 GATT – im Gegensatz zu Abs. 4 – in der Praxis der WTO-Streitschlichtungsorgane so gut wie keine Rolle. Die Norm wird daher im Rahmen dieser Darstellung nicht weiter untersucht.

19 *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 (422).

verbietet den Mitgliedstaaten im Kern, **ausländischen Waren eine weniger günstige Behandlung zuteilwerden zu lassen als einheimischen Erzeugnissen:**

Art. III Abs. 4 GATT lautet: „Die Erzeugnisse des Gebietes eines Vertragspartners, die in das Gebiet eines anderen Vertragspartners eingeführt werden, sollen keiner ungünstigeren Behandlung unterworfen werden, als sie gleichartigen Erzeugnissen einheimischen Ursprungs in Bezug auf alle Gesetzesbestimmungen, Verwaltungsanordnungen oder Vorschriften bezüglich des Verkaufs, des Verkaufsangebotes, des Ankaufs, der Beförderung, Verteilung und Verwendung dieser Erzeugnisse auf dem inneren Markt gewährt wird.“

Der WTO-*Appellate Body* – die höchste Instanz im Rahmen der WTO-Streitschlichtungspanels – macht das Vorliegen einer **Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes** von **drei Voraussetzungen** abhängig:

- Bei den importierten Waren und Waren inländischen Ursprungs handelt es sich um gleichartige Waren (*like products*);
- die in Rede stehende, potenziell handelsbeschränkende Maßnahme stellt ein Gesetz, eine Verordnung oder eine sonstige Vorschrift über das Angebot, den Einkauf, die Beförderung, Verteilung oder Verwendung von Waren dar; und
- die importierten Waren erfahren eine weniger günstige Behandlung (*less favourably*) als gleichartige Waren inländischen Ursprungs.“²⁰

Frank-Fahle erläutert diese Kriterien wie folgt:

„Indem die Gewährung von Vorteilen an die Verwendung lokaler Waren geknüpft wird, werden die lokal hergestellten Waren bevorzugt. Importierte Waren unterliegen somit einer Diskriminierung.²¹ [...] Die zweite Voraussetzung knüpft ausschließlich an die Form der beschränkenden Maßnahme und nicht an den Inhalt an. Neben Gesetzen und Verordnungen sind nach Auffassung des WTO-Panels auch jegliche sonstigen Maßnahmen erfasst, die eine Bedingung für die Gewährung eines Vorteils durch staatliche Stellen darstellen. Dabei muss es sich nicht zwingend um verpflichtende Maßnahmen handeln; ausreichend ist die auf dem Papier „freiwillige“ Compliance mit den aufgestellten Voraussetzungen, die jedoch einen faktischen Zwang zur Folge hat. [...]

Im Rahmen der dritten und letzten Voraussetzung für die Annahme eines Verstoßes gegen das Prinzip der Gleichbehandlung ist zu untersuchen, ob dem importierten Produkt eine weniger günstige Behandlung widerfährt als den lokal hergestellten Waren. Im Wege extensiver Auslegung werden

20 WTO *Appellate Body* in der Entscheidung *Korea – Various Measures on Beef* vom 24. April 2001 – WT/DS161/12 WT/DS169/12, zitiert bei: *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 (422). Zu den Kriterien des *Appellate Body* vgl. auch *Pelton*, „Protecting Protectionism in the WTO“, in: *Columbia Journal of Environmental Law* 2024, S. 100-142 (120 ff.), <https://journals.library.columbia.edu/index.php/cjel/article/view/12368/6140>.

21 *Hestermeyer/Nielsen*, „The Legality of Local Content Measures under WTO Law“, in: *Journal of World Trade* 2014, S. 553-592 (569).

dabei nach Auffassung des WTO-Panels auch rein faktische Diskriminierungen erfasst. Die Anknüpfung an den Ursprung von Waren stellt regelmäßig bereits eine direkte Diskriminierung importierter Produkte dar und ist somit vorbehaltlich der soeben dargelegten Voraussetzungen untersagt.“²²

2.2.2. GPA

Art. III Abs. 8a GATT nimmt das **staatliche Beschaffungswesen** von der Verpflichtung zur Gleichbehandlung aus, sofern diese Waren **für staatliche Zwecke** und nicht für den kommerziellen Wiederverkauf erworben werden. Daher findet das Prinzip der Gleichbehandlung in Bezug auf das staatliche Beschaffungswesen nicht im Kontext des GATT, sondern (nur) im Rahmen des sog. *Government Procurement Agreement* (GPA, **Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen**) Anwendung.

Ziel des GPA ist die **Öffnung des Zugangs zum öffentlichen Beschaffungswesen**. Vor dem Hintergrund, dass große Volumina von Aufträgen durch die staatliche Hand vergeben werden, ist die wirtschaftliche Bedeutung des Abkommens nicht zu unterschätzen.²³ Das Abkommen statuiert Regeln, wonach die GPA-Vertragsstaaten offene, faire und transparente Wettbewerbsbedingungen im öffentlichen Beschaffungswesen zu gewährleisten haben. Wesentliches Prinzip des GPA ist die in Art. III Abs. 1 verankerte Pflicht zur Gleichbehandlung der Vertragsparteien mit inländischen Anbietern von Waren und Dienstleistungen.

Als **wirksames Instrument zur Eindämmung von LCRs** erscheint das GPA **gleichwohl nur bedingt geeignet**, da die GPA-Vertragsstaaten die Art von Waren und Dienstleistungen, die unter den Anwendungsbereich fallen sollen, explizit benennen müssen.²⁴ Das bedeutet: Im Rahmen des GPA muss jede staatliche Beschaffungsaktivität auf **freiwilliger Basis dem Anwendungsbereich des GPA unterworfen werden**.²⁵ Nach wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnissen lassen die GPA-Vertragsstaaten in ihren Aufstellungen mehr als die Hälfte des gesamten öffentlichen Beschaffungswesens unberücksichtigt.²⁶ Die Implementierung des GPA wird – anders als beim GATT oder GATS – nicht durch die WTO-Streitschlichtungsorgane, sondern durch einen **Ausschuss für das öffentliche Beschaffungswesen** (*Committee on Government Procurement*)

22 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 (422).

23 Ebd. 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).

24 Näher 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 Cremers, Die Zulässigkeit von Local Content Requirements im Lichte des Welthandelsrechts, Göttingen 2022, S. 159 m.w.N.

26 Hufbauer et al., „Local Content Requirements – Report on a Global Problem“, Washington 2013, S. 20, 23, zitiert bei: Cremers, Die Zulässigkeit von Local Content Requirements im Lichte des Welthandelsrechts, Göttingen 2022, S. 165 m.w.N. (Fn. 1045).

überwacht, der allerdings **kein juristisch unabhängiges, sondern ein politisch besetztes Gremium** der GPA-Vertragsstaaten ist.

Abgesehen von diesen vertragsrechtlichen Besonderheiten wird die Effektivität des Vertragsinstruments dadurch gemindert, dass der Beitritt zum GPA – anders als die Ratifikation von GATT/GATS – für eine Mitgliedschaft in der WTO nicht zwingend erforderlich und somit freiwillig bleibt.²⁷ Anders als die nahezu **universellen WTO-Abkommen** (GATT, GATS) bindet das multilaterale GPA bis heute **nur einen kleinen Teil der WTO-Mitgliedstaaten** (ca. 30 Prozent), darunter allerdings auch die EU (einschließlich der 27 Mitgliedstaaten).²⁸

2.2.3. TRIMs

Das **Abkommen über handelsbezogene Investitionsmaßnahmen** (TRIMs) hat zum Ziel, handelsbeschränkende und -verzerrende Investitionsmaßnahmen in Bezug auf den Warenhandel zu regulieren. International agierende Unternehmen sollen in die Lage versetzt werden, auf ausländischen Märkten **unter den gleichen Bedingungen wie inländische Unternehmen tätig** zu werden. LCRs in Form von Dienstleistungen – z.B. die Rekrutierung lokaler statt ausländischer Arbeitskräfte – werden durch das TRIMs-Abkommen nicht erfasst; sie unterfallen dem GATS (s. u. 2.2.4.).

Art. 2 Abs. 1 des TRIMs-Abkommens verbietet Maßnahmen, die bereits nach Art. III GATT untersagt sind. Weitergehende rechtliche Verpflichtungen der WTO-Mitgliedstaaten in Bezug auf Lokalisierungsmaßnahmen existieren im Rahmen des TRIMs-Abkommens nicht.²⁹ Der Bedeutungsgehalt dieses Abkommens für LCRs **erschöpft sich also im Wesentlichen in Klarstellungen**.³⁰ *Frank-Fahle* weist derweil auf eine Besonderheit hin:

„Eine Besonderheit ist jedoch, dass Lokalisierungsprogramme in dem Abkommen direkt adressiert werden und in einem Annex zu Art. 2 Abs. 2 TRIMs als verbotene Maßnahmen beschrieben werden. Die sog. *Illustrative List* im Annex des TRIMs schreibt fest, dass Maßnahmen, die den Kauf oder die Verwendung lokaler Produkte voraussetzen, mit dem Prinzip der Inländerbehandlung nach Art. III Abs. 4 GATT unvereinbar sind.“³¹

Der Wirkungsmechanismus des TRIMs-Abkommens lässt sich dahingehend beschreiben, dass Maßnahmen, die unter die im Annex zu Art. 2 TRIMs niedergelegte Liste fallen, automatisch

27 Diesen Umstand kritisiert auch *Cremers*, Die Zulässigkeit von Local Content Requirements im Lichte des Welthandelsrechts, Göttingen 2022, S. 159 f.

28 Das GATT hat derzeit 166, das GPA dagegen nur 49 Mitgliedstaaten. Handelsrechtliche Streitigkeiten zwischen EU-Mitgliedstaaten werden in der Regel auf der Basis von Europarecht (und nicht WTO-Recht) beigelegt.

29 *Krenzler/Herrmann/Niestedt*, EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht, 23. Erg.-Lfg. April 2024, WTO, 131a Rn. 200, https://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata%2Fkomm%2FKrenzlerHerrmannKoEUR_23%2FWTO%2Fcont%2FKrenzler-HerrmannKoEUR%2EWTO%2EDok_131a%2EgIF%2EgIV%2Ehtm.

30 *Hestermeyer/Nielsen*, „The Legality of Local Content Measures under WTO Law“, in: *Journal of World Trade* 2014, S. 553-592 (575).

31 *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 (423).

auch einen Verstoß gegen die korrespondierende GATT-Norm darstellen.³² Zudem erklärt Art. 3 TRIMs den (weiten) **Ausnahmekatalog des GATT für anwendbar**. In der Rechtsprechung der WTO zu den Lokalisierungsanforderungen hat das TRIMs-Abkommen bislang lediglich eine **untergeordnete Rolle** gespielt.³³ Zur Eindämmung von Lokalisierungsmaßnahmen leistet es daher nur einen **vergleichsweise geringen Beitrag**.³⁴

2.2.4. GATS

Das **Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen** (GATS) zielt darauf ab, die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen rechtlich zu vereinfachen. Wesentliche Prinzipien des GATS sind – in Anlehnung an das GATT – die sog. Meistbegünstigung³⁵ und der **Gleichbehandlungsgrundsatz** (Art. II Abs. 1 GATS). Für Lokalisierungsmaßnahmen, die eine Erbringung von Dienstleistungen beinhalten, gilt folgende Besonderheit: Art. XVII GATS fordert, dass ein WTO-Mitgliedstaat den entsprechenden Dienstleistungssektor in eine **enumerative Liste aufnimmt**, in der die Bedingungen für die Dienstleistungserbringung festgelegt sind.

Das „*listing*“-Verfahren läuft wie folgt ab:

„In einem ersten Schritt ist vor diesem Hintergrund zu prüfen, ob der entsprechende Mitgliedstaat den Dienstleistungssektor durch das oben beschriebene Verfahren überhaupt erst dem Anwendungsbereich des GATS unterworfen hat. In dieser Hinsicht unterscheidet sich das GATS vom insoweit verpflichtenden GATT. Soweit die entsprechende Dienstleistung erfasst ist, ist im Rahmen der weiteren Überprüfung der Zulässigkeit zu bestimmen, ob die ausländische Dienstleistung eine weniger günstige Behandlung erfährt als die des lokalen Anbieters.

Verpflichtet ein Mitgliedstaat Dienstleistungsunternehmen dazu, lokale Produkte für die Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebs zu erwerben, wird eine nach dem GATS unzulässige Diskriminierung auf den ersten Blick fernliegen, da sich diese Verpflichtung gleichermaßen an inländische wie ausländische Unternehmen richtet. Eine derart formalistische Betrachtung lässt gleichwohl die faktischen Auswirkungen einer solchen Maßnahme unberücksichtigt: Entscheidend kommt es darauf an, ob die Maßnahme faktisch zu einer nachteiligen Veränderung der Wettbewerbsbedingungen für den ausländischen Anbieter führt. Dies wird in der Regel der Fall sein, da der heimische Anbieter angesichts

32 Dies entspricht der Sichtweise des WTO-Streitbeilegungspanels in der Sache *Canada – Measures Affecting the Renewable Energy Generation Sector* vom 19. Dezember 2012 – WT/DS426/R.

33 *Krenzler/Herrmann/Niestedt*, EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht, 23. Erg.-Lfg. April 2024, WTO 131a, Rn. 201, https://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata%2FKomm%2FKrenzlerHerrmann-KoEUR_23%2FWTO%2Fcont%2FKrenzlerHerrmannKoEUR%2EWTO%2EDok_131a%2EglF%2EglV%2Ehtm.

34 So *Cremers*, Die Zulässigkeit von Local Content Requirements im Lichte des Welthandelsrechts, Göttingen 2022, S. 142.

35 Nach dem Meistbegünstigungsprinzip sind alle Handelsvorteile, die nur einem Vertragspartner in Aussicht gestellt werden, auch den übrigen Mitgliedstaaten der WTO zu gewähren.

einer besseren Marktkenntnis und bestehender vertraglicher Verflechtungen im jeweiligen Mitgliedstaat besser und schneller den Anforderungen genügen kann.“³⁶

Das „*listing*“-Verfahren birgt die Gefahr, dass Staaten **lediglich unbedeutende Sektoren dem Anwendungsbereich des GATS unterwerfen** oder **gar keine Listen einreichen**, ohne dabei Sanktionen befürchten zu müssen. Eine rechtliche **Durchsetzung der GATS-Normen** gegen den Willen eines kooperationsunwilligen WTO-Mitgliedstaat erscheint damit **fast aussichtslos**.³⁷ Wirksamkeit büßt das GATS zudem durch seine zahlreichen Ausnahmetatbestände ein. Auch das **Meistbegünstigungsprinzip** des GATS bietet offenbar **keinen wirksamen Schutz** gegen staatliche Lokalisierungsanforderungen. Vor diesem Hintergrund ist das GATS in der Literatur auch als „zahnloser Tiger“ bezeichnet worden.³⁸

2.3. Ausblick

Die Ausführungen haben gezeigt, dass das völkervertragsrechtliche Instrumentarium der WTO nur **bedingt geeignet** ist, Lokalisierungsprogramme der WTO-Mitgliedstaaten **rechtlich einzudämmen**. In der wirtschaftsvölkerrechtlichen Literatur wird vor allem mit Blick auf das GATS und das GPA immer wieder auf die **Lückenhaftigkeit der Abkommen** sowie auf deren **mangelnde Effektivität** verwiesen. Allein der **Nichtdiskriminierungsgebot** des Art. III Abs. 4 GATT bietet einen wirksamen rechtlichen Anker, um Lokalisierungsmaßnahmen völkerrechtlich zu überprüfen und – wenn entsprechende Rechtfertigungsgründe nicht greifen – auch zu verurteilen.

Die **wenigen WTO-Streitschlichtungsverfahren**, die tatsächlich zu einer Verurteilung von staatlichen Lokalisierungsprogrammen geführt haben, vermochten indes keine „abschreckende Wirkung“ in der Staatenwelt zu entfalten oder *local content*-Maßnahmen nachhaltig einzudämmen.³⁹ In der Praxis ist zu beobachten, dass **Lokalisierungsmaßnahmen** trotz formaler WTO-Unvereinbarkeit **schlicht bestehen bleiben, erst nach Jahren zurückgenommen** oder **in anderer Variante neu aufgelegt** werden.⁴⁰ Denn die Implementierung von Lokalisierungsprogrammen kann sich für

36 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). Näher dazu auch Hestermeyer/Nielsen, „The Legality of Local Content Measures under WTO Law“, in: Journal of World Trade 2014, S. 553-592 (589).

37 Cremers, Die Zulässigkeit von Local Content Requirements im Lichte des Welthandelsrechts, Göttingen 2022, S. 154.

38 Mit näheren Erläuterungen Cremers, Die Zulässigkeit von Local Content Requirements im Lichte des Welthandelsrechts, Göttingen 2022, S. 155 m.w.N.

39 So im Ergebnis 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 (425 f.) m.w.N.

40 Cremers, Die Zulässigkeit von Local Content Requirements im Lichte des Welthandelsrechts, Göttingen 2022, S. 183 m.w.N. Zu den (eingeschränkten) Möglichkeiten einer rechtlichen Durchsetzung von WTO-Panelentscheidungen (z. B. in Form einer Aussetzung von Zollzugeständnissen oder anderen „Handelssanktionen“) vgl. Krajewski, Wirtschaftsvölkerrecht, Heidelberg, 5. Aufl. 2021, Rn. 280 f.

den Staat langfristig auszahlen – etwa durch Ansiedlung von Produktionsstätten, durch den Aufbau von lokalen Lieferbeziehungen oder die Rekrutierung von heimischen Arbeitskräften. Die dadurch geschaffene wirtschaftliche Infrastruktur bleibt erhalten, selbst wenn LCRs einer späteren rechtlichen Überprüfung durch ein WTO-Panel nicht Stand halten sollten.⁴¹

In besonders **relevanten Bereichen** wie etwa der Rohstoffgewinnung (Öl, Gas, Edelmetalle) sind bislang so gut wie keine Verfahren gegen Lokalisierungsanforderungen vor den WTO-Streit-schlichtungsorganen anhängig gemacht worden. Da nach WTO-Recht **lediglich den Mitgliedstaaten Rechtsschutzmöglichkeiten vor den WTO-Panels eingeräumt** werden, bleiben die (privaten) Unternehmen, die von LCRs wirtschaftlich am stärksten betroffen sind, häufig rechtlich schutzlos.⁴²

2.4. Literaturhinweise

Frank-Fahle, „Local Content Requirements - eine welthandels- und investitionsrechtliche Betrachtung von Lokalisierungsvorgaben im Hinblick auf Nutzen, Chancen und Grenzen“, in: Recht der Internationalen Wirtschaft (RIW) 2020, S. 418-426, <https://europa.ruw.de/suche/riw/Local-Content-Req--eine-weltha--und-investitions-096ce81be4c4ce9175f6037196d4a799>.

Hestermeyer / Nielsen, „The Legality of Local Content Measures under WTO Law“, in: Journal of World Trade 2014, S. 553-592, https://www.researchgate.net/publication/279321597_The_Legality_of_Local_Content_Measures_under_WTO_Law.

Pelton, „Protecting Protectionism in the WTO: A Reinterpretation of the General Exceptions to Protect the IRA's Local Content Requirements“, in: Columbia Journal of Environmental Law 2024, S. 100-143, <https://journals.library.columbia.edu/index.php/cjel/article/view/12368/6140>.

Cremers, Die Zulässigkeit von Local Content Requirements im Lichte des Welthandelsrechts, Göttingen 2022 (Diss. Univ. Münster, 272 Seiten), <https://cu villier.de/de/shop/publications/8728-die-zulassigkeit-von-local-content-requirements-im-lichte-des-welthandelsrechts>.

De Lima Figueiredo, Local Content Requirements in WTO Law: Between Free Trade and the Right to Development, 2022 (online Diss. Univ. Maastricht, 579 Seiten), <https://cris.maastrichtuniversity.nl/ws/portalfiles/portal/148411872/c7552.pdf>.

Thesen (Kurzfassung, 7 Seiten): <https://cris.maastrichtuniversity.nl/ws/portalfiles/portal/148411874/i7552.pdf>.

41 *Cremers*, Die Zulässigkeit von Local Content Requirements im Lichte des Welthandelsrechts, Göttingen 2022, S. 184.

42 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).

3. US Inflation Reduction Act und Welthandelsrecht

Der *Inflation Reduction Act* (IRA) ist ein breit angelegtes **Investitionsprogramm** der US-amerikanischen Regierung unter US-Präsident *Joe Biden*, das im August 2022 verabschiedet wurde.⁴³ Das Programm enthält **zahlreiche industriepolitische Maßnahmen**, um die **US-Wirtschaft anzukurbeln** und einen Beitrag zum **Klimaschutz** zu leisten. Hierzu zählen etwa Subventionen zur Förderung des Klimaschutzes und erneuerbaren Energien, Reformen bei der Unternehmensbesteuerung sowie Regulierungen zur Senkung der Preise von Medikamenten. Ein wesentlicher Teil der Maßnahmen des IRA mit einem geschätzten Volumen von 369 Milliarden US-Dollar betreffen die **Förderung von nachhaltigen Energien** und **Investitionen** zur Verringerung des CO²-Ausstoßes in der Wirtschaft.⁴⁴ Das Gesetz enthält **Steuergutschriften**, um Investitionen in klimafreundliche Technologien zu subventionieren.⁴⁵

3.1. Local Content Requirements

Der IRA sieht vor, dass Unternehmen besonders hohe **Subventionen** erhalten, wenn ein **Großteil der verwendeten Rohstoffe und Vorprodukte aus den USA** stammen, beziehungsweise aus Ländern, mit denen die USA Freihandelsabkommen abgeschlossen haben (sog. *local content*-Regelungen).⁴⁶ So erhalten etwa Käufer von Elektroautos eine Steuergutschrift von bis zu 7.500 US-Dollar, wenn die Endmontage des Autos in den USA erfolgt. Einschränkungen gelten auch hinsichtlich der in den Autos verwendeten Batterie-Rohstoffe, wobei **Ausnahmen** für Länder bestehen, die mit den Vereinigten Staaten **Freihandelsabkommen** abgeschlossen haben. Darüber hinaus sieht der IRA höhere Fördersummen für die Produktion oder Investition in erneuerbare Energien vor, wenn Lokalisierungsanforderungen erfüllt werden.

43 H.R.5376 - Inflation Reduction Act of 2022, abrufbar unter: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/5376/text>.

44 *Andreas Baur, Clemens Fuest, David Gstrein, Philipp Heil, Niklas Potrafke, Aurel Rochell*, „Die Betroffenheit der deutschen Wirtschaft durch den US-Inflation Reduction Act“, ifo Institut, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V., März 2023, S. 11, <https://www.ifo.de/publikationen/2023/monographie-autorenschaft/die-betroffenheit-der-deutschen-wirtschaft>.

45 Einen Überblick über die steuerlichen Maßnahmen zur Förderung klimapolitischer Ziele im Einzelnen liefert der Sachstand der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages „Maßnahmen zum Klimaschutz im amerikanischen Inflation Reduction Act“, WD 4 - 3000 - 006/23 vom 9. Februar 2023, <https://www.bundestag.de/resource/blob/943064/ba7b02f5e135df60ed2a1c87014bd096/WD-4-006-23-pdf.pdf>.

46 Vgl. *Veronika Grimm, Ulrike Malmendier, Monika Schnitzer, Achim Truger, Martin Werding*, „Der Inflation Reduction Act: Ist die neue US-Industriepolitik eine Gefahr für Europa?“, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Policy Brief 1/2023, https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/PolicyBrief/Policy_Brief_2023_01.pdf.

Der weitgehende **Ausschluss ausländischer Hersteller** von Subventionen und Steuergutschriften des IRA stieß besonders in **Deutschland** und **Europa** auf **Kritik**.⁴⁷ Die **EU** äußerte Bedenken, dass die im IRA enthaltenen Lokalisierungsanforderungen gegen die Regeln des **Welthandelsrechts verstoßen**, hat aber **keine Beschwerde** bei der Welthandelsorganisation **eingelegt**.⁴⁸ Als Reaktion auf den IRA verhandeln die EU und die USA seit Sommer 2023 über ein **Abkommen über kritische Mineralien für die Produktion von Batterien für Elektrofahrzeuge**, welches mögliche negative Folgen des IRA auf die europäische Wirtschaft abmildern soll. Eine Einigung konnte vor der US-Wahl im November 2024 nicht erzielt werden.⁴⁹ Das US-Finanzministerium stellte indes Anfang 2023 klar, dass **keine Lokalisierungsvorgaben für kommerziell genutzte Elektrofahrzeuge** gelten, unter die auch geleaste Fahrzeuge fallen.⁵⁰ Auf diese Weise können auch von der EU exportierte Elektrofahrzeuge, die in den USA geleast werden, von der IRA-Förderung profitieren.⁵¹

China hat zwischenzeitlich **Beschwerde bei der WTO** gegen die Lokalisierungsanforderungen des IRA eingelegt und beanstandet, dass chinesische Produkte nicht von den amerikanischen Fördermaßnahmen erfasst würden.⁵² Die WTO hat im September dieses Jahres der Einsetzung einer Expertengruppe zur Untersuchung der US-Subventionen zugestimmt.⁵³

-
- 47 Vgl. *Laura von Daniels*, „Wirtschaft und nationale Sicherheit, US-Außenwirtschaftspolitik unter Trump und Biden“, SWP-Studie, Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Februar 2024, S. 23 f., https://www.swp-berlin.org/publications/products/studien/2024S04_usa_wirtschaft_nationale_sicherheit.pdf.
- 48 Siehe dazu Submission by the European Union on the Inflation Reduction Act, November 2022, https://downloads.regulations.gov/IRS-2022-0020-0774/attachment_1.pdf; *Laura von Daniels*, „Wirtschaft und nationale Sicherheit, US-Außenwirtschaftspolitik unter Trump und Biden“, SWP-Studie, Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Februar 2024, S. 23 f., https://www.swp-berlin.org/publications/products/studien/2024S04_usa_wirtschaft_nationale_sicherheit.pdf.
- 49 Vgl. Center for Strategic and International Studies, „The Transatlantic Trade and Climate Space after the U.S. 2024 Elections“, 21. Oktober 2024, <https://www.csis.org/analysis/transatlantic-trade-and-climate-space-after-us-2024-elections>.
- 50 Vgl. *Laura von Daniels*, „Wirtschaft und nationale Sicherheit, US-Außenwirtschaftspolitik unter Trump und Biden“, SWP-Studie, Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Februar 2024, S. 24, https://www.swp-berlin.org/publications/products/studien/2024S04_usa_wirtschaft_nationale_sicherheit.pdf.
- 51 Siehe dazu *Matthes/Sultan/Obst*, „US Inflation Reduction Act: Überschaubare Auswirkung auf die deutsche Wirtschaft“, Institut der Deutschen Wirtschaft, Kurzbericht, 5. November 2024, <https://www.iwkoeln.de/studien/juergen-matthes-samina-sultan-thomas-obst-ueberschaubare-auswirkungen-auf-deutschland.html>.
- 52 Wirtschaftswoche, „Inflation Reduction Act, China legt Beschwerde bei WTO wegen US-Zuschüssen für E-Autos ein“, 26. März 2024, <https://www.wiwo.de/politik/ausland/inflation-reduction-act-china-legt-beschwerde-bei-wto-wegen-us-zuschuessen-fuer-e-autos-ein/29726498.html>.
- 53 World Trade Organisation, „Dispute panel established to review certain tax credits under US Inflation Reduction Act“, 23. September 2024, https://www.wto.org/english/news_e/news24_e/dsb_23sep24_e.htm.

3.2. Vereinbarkeit mit Welthandelsrecht

Der nachfolgende Abschnitt befasst sich mit der **wissenschaftlichen Diskussion** über die Frage, inwieweit die im **IRA** enthaltenen **Lokalisierungsanforderungen** eine **Verletzung des Welthandelsrechts** darstellen.

In der Fachliteratur wird angenommen, dass die **Lokalisierungsanforderungen des IRA mit großer Wahrscheinlichkeit nicht mit dem Welthandelsrecht vereinbar** sind. So gelangt die **Studie** „Die Betroffenheit der deutschen Wirtschaft durch den US-Inflation Reduction Act“ des **ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung** im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen aus dem Jahre 2023 zu der Einschätzung, dass

„[i]nsbesondere die Local-Content-Regelungen, die im IRA enthalten sind, [...] aller Voraussicht nach einen Bruch des WTO-Rechts dar[stellen]: Sie dürften grundsätzlich gegen die Inländerbehandlung verstoßen (Art. III GATT), da importierte Produkte gegenüber gleichartigen inländischen Produkten diskriminiert werden. Auch im Rahmen des WTO-Übereinkommens über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, SCM) werden in Artikel 3.1(b) Local-Content-Regelungen als Form der Importsubstitutionssubventionen explizit untersagt. Dies gilt ebenso für die Investitionsförderung mit Local-Content-Regelungen, welche vom WTO-Übereinkommen über handelsbezogene Investitionsmaßnahmen (Agreement on Trade-Related Investment Measures, TRIMs) umfasst werden.“⁵⁴

Die Autoren der Studie weisen darauf hin, dass „grundsätzlich für die EU die Einleitung eines **WTO-Streitbeilegungsverfahrens** eine **angemessene Reaktion** auf die *Local-Content*-Regelungen des IRA darstelle“[...]. Jedoch geben sie zu bedenken, dass „aufgrund einer langen Verfahrensdauer sowie der Blockade des *Appellate Body* [...] ein solches Verfahren zumindest kurzfristig nur symbolischen Wert“ [hätte].⁵⁵ Auch seien „**mögliche negative Auswirkungen auf die transatlantische Zusammenarbeit** im Bereich der Handelspolitik“ nicht auszuschließen. Die Autoren plädieren dafür, dass die „Einleitung eines WTO-Streitbeilegungsverfahrens auf EU-Ebene [...] dennoch zumindest gründlich geprüft werden [sollte], da die WTO-Rechtslage in diesem Fall relativ eindeutig ist und *Local-Content*-Regelungen die weltweiten Klimaschutzbemühungen unnötig verteuern.“ Ferner solle sich die EU „auf internationaler Ebene weiterhin für eine

54 *Andreas Baur, Clemens Fuest, David Gstrein, Philipp Heil, Niklas Potrafke, Aurel Rochell*, „Die Betroffenheit der deutschen Wirtschaft durch den US-Inflation Reduction Act“, ifo Institut, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V., März 2023, S. 65, <https://www.ifo.de/publikationen/2023/monographie-autorenschaft/die-betroffenheit-der-deutschen-wirtschaft>.

55 Ebd.; siehe zur Blockade des *Appellate Body* vertiefend: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Aktueller Begriff, „Der Konflikt um die WTO-Streitschlichtung“, WD 2 - 3000 - 05/21 vom 20. April 2021, <https://www.bundestag.de/resource/blob/835896/545058b26a77eac8cca24b78f4ad73e3/Konflikt-WTO-Streitschlichtung-data.pdf>.

Reform, der ohnehin schon stark in der Kritik stehenden **WTO-Regeln zu Subventionen** einsetzen.“⁵⁶

Michael Hüther und Jürgen Matthes vom **Institut der deutschen Wirtschaft** merken in ihrem Beitrag für die Atlantik-Brücke e. V. („Schadet der US Inflation Reduction Act der deutschen Wirtschaft?: Ein Einspruch gegen Übertreibungen“) an, dass die EU grundsätzlich ein WTO-Verfahren gegen die *local content*-Anforderungen einleiten könne.⁵⁷

Dieser Schritt sei „nachvollziehbar, weil die USA zumindest dem Geiste nach und **möglicherweise de jure grundlegende Handelsregeln der WTO missachten**.“⁵⁸ Dies könnten sich andere Staaten zum Vorbild nehmen, wodurch die Regeln des Welthandelsrechts weiter ausgehebelt würden.⁵⁹ Allerdings weisen die Autoren darauf hin, dass „eine **WTO-Klage aus geostrategischer Sicht kontraproduktiv**“ sei.⁶⁰ Mit einem solchen Vorgehen laufe die EU Gefahr, die Verhandlungen im EU-US-Handels- und Technologierat (TTC) zu beeinträchtigen, der als Forum für die transatlantische Zusammenarbeit in Handels- und Technologiefragen dient.⁶¹

Die **Studie** „How Europe should answer the US Inflation Reduction Act“ der europäischen **Denkfabrik Bruegel** aus dem Jahre 2023 bewertet die im IRA enthaltenen Lokalisierungspflichten ebenfalls als nicht WTO-rechtskonform.⁶² Die Autoren gelangen zu der Einschätzung, dass der IRA Lokalisierungspflichten mit **handelsverzerrender Wirkung** enthalte, die gegen die Freihandelsregeln der WTO verstoßen. Das Vorgehen der USA könne ferner den **Protektionismus im Welthandel verstärken** und belaste das internationale Handelssystem. Die EU solle nach Ansicht der Autoren ihre Verhandlungen mit den USA über Ausnahmen von den Lokalisierungsanforderungen fortsetzen und zugleich die Einleitung eines WTO-Streitbeilegungsverfahrens in Erwägung ziehen. Darüber hinaus solle sich die EU für eine **Reform** der Regeln des **Welthandelsrechts zu Subventionen** auf internationaler Ebene einsetzen.⁶³ Die Studie geht auch auf mögliche Auswirkungen der Lokalisierungsanforderungen des IRA auf das multilaterale Handelssystem ein.

56 *Baur/Fuest/Gstrein/Heil/Potrafke/Rochell*, „Die Betroffenheit der deutschen Wirtschaft durch den US-Inflation Reduction Act“, ifo Institut, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V., März 2023, S. 65, <https://www.ifo.de/publikationen/2023/monographie-autorenschaft/die-betroffenheit-der-deutschen-wirtschaft>.

57 *Hüther/Matthes*, „Schadet der US Inflation Reduction Act der deutschen Wirtschaft?: Ein Einspruch gegen Übertreibungen, Atlantik-Brücke e. V., 18. Januar 2023, <https://www.iwkoeln.de/studien/michael-huether-juergen-matthes-einspruch-gegen-uebertreibungen.html>.

58 Ebd.

59 Ebd.

60 Ebd.

61 Ebd.

62 *Kleimann u. a.*, „How Europe should answer the US Inflation Reduction Act“ Bruegel Policy Contribution, Nr. 04/2023, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/274198/1/1839593245.pdf>.

63 Ebd.

Die Autoren führen hierzu aus:

„The use of both actionable and prohibited subsidies (Annex I) puts the IRA clearly at odds with multilateral trade rules that the US helped shape. While the adoption of WTO-inconsistent policies is hardly rare or even new, the incremental effect of the IRA in undermining the multilateral trading system could be very serious, for three reasons. First, the IRA adds to a number of blatant and broadly applicable WTO-inconsistent policies advanced by the Trump administration, and continued (and more recently, also justified) by the Biden administration. [...]

Second, the US has never before, to our knowledge, made WTO-prohibited subsidies contingent on local-content requirements. This could send a powerful signal that such LCRs can be applied even in advanced countries. For example, French President Emmanuel Macron has publicly called for reciprocal EU requirements: “*We need a Buy European Act like the Americans, we need to reserve [our subsidies] for our European manufacturers*”. Broad adoption of sourcing restrictions would render international trade more fragmented, less efficient and hence less effective in supporting the net-zero transition.

Third, the increasing disregard for WTO rules by the system’s historically most powerful sponsor comes at a moment when the WTO is already weak. The US continues to block the operation of the WTO Appellate Body, and negotiations over WTO institutional reform (as de facto chaired by the United States) have so far not resulted in any discernible progress.”⁶⁴

Der **Beitrag** „US Inflation Reduction Act: Yet Another Green Industrial Policy on Trial at the WTO“ von *Henok Amslash*, befasst sich mit den **Erfolgsaussichten** der von **China** eingelegten **Beschwerde** bei der **WTO** gegen die *local content*-Regelungen des IRA.⁶⁵ Der Autor vertritt die Ansicht, dass die im IRA enthaltenen Subventionen, die an *local content*-Bedingungen geknüpft sind, nicht mit Artikel III Absatz 4 des GATT und Art. 2 Abs. 1 des TRIMs-Abkommens vereinbar sind und daher **ausländische Hersteller benachteiligen**. Diese Bestimmungen verbieten es WTO-Mitgliedstaaten, heimische Produkte günstiger zu behandeln als gleichartige importierte Produkte. Auch die bisherige **Rechtsprechung der WTO-Streitschlichtungsorgane** zeige, dass Fördermaßnahmen im Bereich der erneuerbaren Energien, die staatliche Vergünstigungen mit der Erfüllung von Lokalisierungsanforderungen verbinden, kaum eine Chance haben einer WTO-Prüfung standzuhalten.⁶⁶ *Amslash* verweist in seiner rechtlichen Analyse zudem auf die unterschiedlichen **Rechtfertigungsgründe** des Welthandelsrechts, die jedoch nach Ansicht des Autors vorliegend nicht zum Tragen kommen:

64 *Kleimann* u. a., „How Europe should answer the US Inflation Reduction Act“ Bruegel Policy Contribution, Nr. 04/2023, S. 9 f., <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/274198/1/1839593245.pdf>.

65 *Henok Amslash*, „US Inflation Reduction Act: Yet Another Green Industrial Policy on Trial at the WTO“, Birmingham Law School Research and Scholarship Blog, 22. April 2024, <https://blog.bham.ac.uk/lawresearch/2024/04/us-inflation-reduction-act-yet-another-green-industrial-policy-on-trial-at-the-wto/>.

66 Siehe zur bisherigen WTO-Rechtsprechung: *Henok Amslash*, „The First Ten Years of WTO Jurisprudence on Renewable Energy Support Measures: Has the Dust Settled Yet?“, in: *World Trade Review* 2022, S. 455-478, <https://www.cambridge.org/core/journals/world-trade-review/article/first-ten-years-of-wto-jurisprudence-on-renewable-energy-support-measures-has-the-dust-settled-yet/ED27241AAFD9EB17712FCAFA38CA7DD6>.

„The respondents in the previous disputes over renewable energy support measures pursued different approaches to justifying their otherwise WTO-inconsistent measures, albeit with no success. [...] Interestingly, none of the respondents in the previous disputes over renewable energy support measures invoked the so called ‘environmental exceptions’ contained in GATT Article XX(b) and (g). GATT Article XX(b) justifies measures necessary to protect human, animal or plant life or health, while GATT Article XX(g) justified measures relating to the conservation of exhaustible natural resources provided that the measures do not constitute an arbitrary or unjustified discrimination or a disguised restriction on international trade.

The GATT Article XX jurisprudence suggests that the US may be able to establish its tax credit schemes for clean vehicles and renewable energy projects are necessary for the protection of human life and health. The main challenge here will be establishing how the discriminatory aspects (i.e. the local/domestic content requirements and the exclusion of products from certain WTO Members) are necessary to achieve this objective and most importantly, do not constitute arbitrary discrimination or disguised restriction on international trade.

Another exception the US may invoke to justify its discriminatory tax credits is the security exception contained in GATT Article XXI. This is a broad exception that allow WTO Members to violate their GATT obligations insofar as they consider it necessary for the protection of their essential security interests. [...] [T]he finding of the Panel in *US — Steel and Aluminium Products (China)* suggests that the US is unlikely to succeed. The Panel underlined that an ‘emergency in international relations’ refers to ‘circumstances of a certain gravity or severity in terms of their impact on the conduct of international relations’ and rejected the US’s claim that such circumstances existed.⁶⁷

Die USA haben nach Einschätzung des Autors daher kaum Aussichten, das Verfahren zu ihren Gunsten zu entscheiden. In einem Fazit verweist *Amslash* darüber hinaus auf die **Implikationen** des Verfahrens für die internationale **Klimapolitik**:

„The US will simply ignore the ruling by appealing it into the void – and the case will add to the plethora of reasons for the US’s continued blockage of the Appellate Body. [...] However, this in turn, will force China to unilaterally retaliate against US imports and further escalate the ever-growing trade war in clean technologies. Such tit-for-tat green protectionism will undermine the transition by unnecessarily increasing the cost of clean technologies and thereby slowing down their development and deployment.“⁶⁸

67 *Henok Amslash*, „US Inflation Reduction Act: Yet Another Green Industrial Policy on Trial at the WTO“, Birmingham Law School Research and Scholarship Blog, 22. April 2024, <https://blog.bham.ac.uk/lawresearch/2024/04/us-inflation-reduction-act-yet-another-green-industrial-policy-on-trial-at-the-wto/>.

68 Ebd.

3.3. Ausblick

In der öffentlichen **Debatte** in Deutschland und Europa wurde der IRA aufgrund seiner **protektionistischen Elemente stark kritisiert**. Experten schätzen die tatsächlichen **Auswirkungen** des IRA auf die deutsche und europäische Wirtschaft hingegen als **überschaubar** ein und weisen auf die **Bedeutung** des IRA für die **globale Klimapolitik** hin.⁶⁹ Bisher gebe es viele Anzeichen dafür, dass der IRA „deutsche Exporte eher fördert, statt ihnen zu schaden. Auch die große Sorge vor Standortverlagerungen wegen des IRA lässt sich bislang nicht belegen.“⁷⁰ Unter der *Biden*-Administration konnte die transatlantische Zusammenarbeit gestärkt werden, und Handelsstreitigkeiten mit der EU im Stahlsektor und in der zivilen Luftfahrt wurden entschärft.⁷¹ Die **kritische Einschätzung des IRA** wird daher insgesamt als **überzogen** bewertet.⁷² Wichtiger sei eine gute Wirtschaftspolitik zur Stärkung des eigenen Standorts und der internationalen Wettbewerbsfähigkeit.⁷³

Ungewiss ist bislang, wie es mit dem IRA nach der Amtsübernahme von *Donald Trump* 2025 weitergehen wird, nachdem der designierte US-Präsident im Wahlkampf eine Abschaffung des IRA angekündigt hatte.⁷⁴ Eine gänzliche Abschaffung gilt zwar als unwahrscheinlich, da die Subventionen zu einem großen Teil auch in republikanische Bundesstaaten fließen. Jedoch könnte

-
- 69 Siehe dazu *Matthes/Sultan/Obst*, „US Inflation Reduction Act: Überschaubare Auswirkung auf die deutsche Wirtschaft“, Institut der Deutschen Wirtschaft, Kurzbericht, 5. November 2024, <https://www.iwkoeln.de/studien/juergen-matthes-samina-sultan-thomas-obst-ueberschaubare-auswirkungen-auf-deutschland.html>,
Michael Hüther, Jürgen Matthes, „Schadet der US Inflation Reduction Act der deutschen Wirtschaft?: Ein Einspruch gegen Übertreibungen“, Atlantik-Brücke e. V., 18. Januar 2023, <https://www.iwkoeln.de/studien/michael-huether-juergen-matthes-einspruch-gegen-uebertreibungen.html>.
- 70 *Matthes/Sultan/Obst*, „US Inflation Reduction Act: Überschaubare Auswirkung auf die deutsche Wirtschaft“, Institut der Deutschen Wirtschaft, Kurzbericht, 5. November 2024, <https://www.iwkoeln.de/studien/juergen-matthes-samina-sultan-thomas-obst-ueberschaubare-auswirkungen-auf-deutschland.html>.
- 71 Vereinigung der bayerischen Wirtschaft, „Auswirkungen des US Inflation Reduction Act auf die bayerische Wirtschaft“, Studie, November 2024, S. 7, <https://www.vbw-bayern.de/Redaktion/Frei-zugaengliche-Medien/Abteilungen-GS/Volkswirtschaft/2024/Downloads/Studie-Auswirkungen-des-IRA-auf-Bayern.pdf>.
- 72 Vereinigung der bayerischen Wirtschaft, „Auswirkungen des US Inflation Reduction Act auf die bayerische Wirtschaft“, Studie, November 2024, S. 7, <https://www.vbw-bayern.de/Redaktion/Frei-zugaengliche-Medien/Abteilungen-GS/Volkswirtschaft/2024/Downloads/Studie-Auswirkungen-des-IRA-auf-Bayern.pdf>;
Hüther/Matthes, „Schadet der US Inflation Reduction Act der deutschen Wirtschaft?: Ein Einspruch gegen Übertreibungen“, Atlantik-Brücke e. V., 18. Januar 2023, <https://www.iwkoeln.de/studien/michael-huether-juergen-matthes-einspruch-gegen-uebertreibungen.html>.
- 73 Vgl. Vereinigung der bayerischen Wirtschaft, „Auswirkungen des US Inflation Reduction Act auf die bayerische Wirtschaft“, Studie, November 2024, S. 32, <https://www.vbw-bayern.de/Redaktion/Frei-zugaengliche-Medien/Abteilungen-GS/Volkswirtschaft/2024/Downloads/Studie-Auswirkungen-des-IRA-auf-Bayern.pdf>.
- 74 Siehe dazu *Matthes/Sultan/Obst*, „What if Trump is re-elected? Trade policy implications“, Institut der deutschen Wirtschaft, IW-Report Nr. 14/2024, <https://www.econstor.eu/handle/10419/285358>;
Matthes/Sultan/Obst, „US Inflation Reduction Act: Überschaubare Auswirkung auf die deutsche Wirtschaft“, Institut der Deutschen Wirtschaft, Kurzbericht, 5. November 2024, <https://www.iwkoeln.de/studien/juergen-matthes-samina-sultan-thomas-obst-ueberschaubare-auswirkungen-auf-deutschland.html>;
Germany Trade und Invest, „Klimaschutz in den USA: Was wird aus dem Inflation Reduction Act?“, 5. Dezember 2024, <https://www.gtai.de/de/trade/usa/branchen/trade-1839014>.

Trump den IRA deutlich einschränken und auch die Leasing-Ausnahme zurücknehmen, von der die deutsche Automobilindustrie profitiert.⁷⁵

3.4. Literaturhinweise

Andreas Baur / Clemens Fuest / David Gstrein / Philipp Heil / Niklas Potrafke / Aurel Rochell, „Die Betroffenheit der deutschen Wirtschaft durch den US-Inflation Reduction Act“, ifo Institut, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V., März 2023, <https://www.ifo.de/publikationen/2023/monographie-autorenschaft/die-betroffenheit-der-deutschen-wirtschaft>.

Laura von Daniels, „Wirtschaft und nationale Sicherheit, US-Außenwirtschaftspolitik unter Trump und Biden“, SWP-Studie, Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Februar 2024, https://www.swp-berlin.org/publications/products/studien/2024S04_usa_wirtschaft_nationale_sicherheit.pdf.

Hüther, Michael / Matthes, Jürgen, „Schadet der US Inflation Reduction Act der deutschen Wirtschaft?, Einspruch gegen Übertreibungen“, 18. Januar 2023, in: Atlantik-Brücke e. V. (Hrsg.), <https://www.atlantik-bruecke.org/schadet-der-us-inflation-reduction-act-der-deutschen-wirtschaft/>.

David Kleimann / Niclas Poitiers / André Sapir / Simone Tagliapietra / Nicolas Véron / Reinhilde Veugelers / Jeromin Zettelmeyer, „How Europe should answer the US Inflation Reduction Act“, Bruegel Policy Contribution, Nr. 4/2023, <https://www.econstor.eu/handle/10419/274198>.

Henok Asmslash, „US Inflation Reduction Act: Yet Another Green Industrial Policy on Trial at the WTO“, Birmingham Law School Research and Scholarship Blog, 22. April 2024, <https://blog.bham.ac.uk/lawresearch/2024/04/us-inflation-reduction-act-yet-another-green-industrial-policy-on-trial-at-the-wto/>.

Jürgen Matthes / Samina Sultan / Thomas Obst, „US Inflation Reduction Act: Überschaubare Auswirkung auf die deutsche Wirtschaft“, Institut der Deutschen Wirtschaft, Kurzbericht, 5. November 2024, <https://www.iwkoeln.de/studien/juergen-matthes-samina-sultan-thomas-obst-ueberschaubare-auswirkungen-auf-deutschland.html>.

* * *