

Positionspapier „Made in Europe and Partner Countries“

Internationaler Wettbewerb ist heute politisch vorstrukturiert

Die liberale Weltwirtschaftsordnung wird zunehmend von einer geoökonomischen Logik abgelöst.

Wirtschaftliche Beziehungen werden machtpolitisch genutzt und sind daher nicht mehr nur nach Effizienz, sondern auch nach Verwundbarkeit, Abhängigkeiten und strategischem Wert zu beurteilen. Handel, Investitionen und Technologie sind stärker sicherheits- und strategiegetrieben. Offener Handel bleibt für die EU und besonders für Österreich zentral¹, findet aber angesichts des industrie²- und handelspolitischen Agierens der USA und Chinas zunehmend unter asymmetrischen Bedingungen statt.

Offenheit im strikt multilateralen Sinn ist derzeit in vielen Bereichen kaum realistisch.

Der regelbasierten Ordnung ist mit den USA der zentrale Akteur zur Regeldurchsetzung teilweise abhandengekommen. Organisationen wie WTO oder OECD können Regeln oft nicht mehr multilateral durchsetzen. Wirtschaftspolitische Instrumente sollten daher grundsätzlich auf Plurilateralismus setzen und offen gegenüber „like-minded countries“ ausgestaltet werden.

Wettbewerbsfähigkeit muss breiter gedacht werden.

In einer interdependenten Welt mit technologischen Machtverschiebungen, Sicherheitsrisiken und strategischen Abhängigkeiten muss „Wettbewerbsfähigkeit“ breiter verstanden werden als Preis- und Kostenwettbewerb. Eine geopolitisch robuste Strategie verbindet daher Innovationsfähigkeit, Resilienz, EU-zentrierte Kooperation und strategische, langfristig sicherheitspolitisch eingebettete Steuerung. Die Anpassung europäischer Instrumente ist damit kein Protektionismus, sondern eine pragmatische Antwort auf veränderte globale Wettbewerbsbedingungen.

Europa braucht ein strategisches industrie- und handelspolitisches Instrumentarium.

Ohne ein eigenständiges, strategisches industrie- und handelspolitisches Instrumentarium wird Europa die angestrebte Wettbewerbsfähigkeit nicht erreichen. Eine rein angebotsseitige Agenda (Kostenentlastungen bei Arbeit, Energie, Bürokratie etc.) kann die Kostenvorteile, die anderswo durch Subventions- und Zollpolitik entstehen, nicht ausgleichen. Fehlen nachfragewirksame Instrumente, drohen in stark exponierten Sektoren Standortschließungen oder Abwanderung. Ausgleichszölle allein genügen nicht, weil sie nur messbare Subventionen kompensieren und keine tragfähige Nachfragebasis für EU-Produktion schaffen.

- ➔ Es wird immer eine **politische Abwägung** erfordern, in welchen Bereichen Konsument:innen von subventionsbedingt niedrigen Importpreisen profitieren sollen und wo **sicherheits- oder strategische Gründe** den Erhalt eigener Produktionskapazitäten rechtfertigen. Nichtstun kann jedenfalls nicht die Option sein. Ein zu restriktiver Umgang mit europäischen Präferenzinstrumenten schwächt Europas Fähigkeit, unter den neu strukturierten, geoökonomischen Wettbewerbsverhältnissen mitzuhalten. Erforderlich sind vielmehr **gezielte, strategisch ausgerichtete Instrumente**, die die EU widerstandsfähiger machen.

Was sind Local-Content-Regelungen (LCR)?

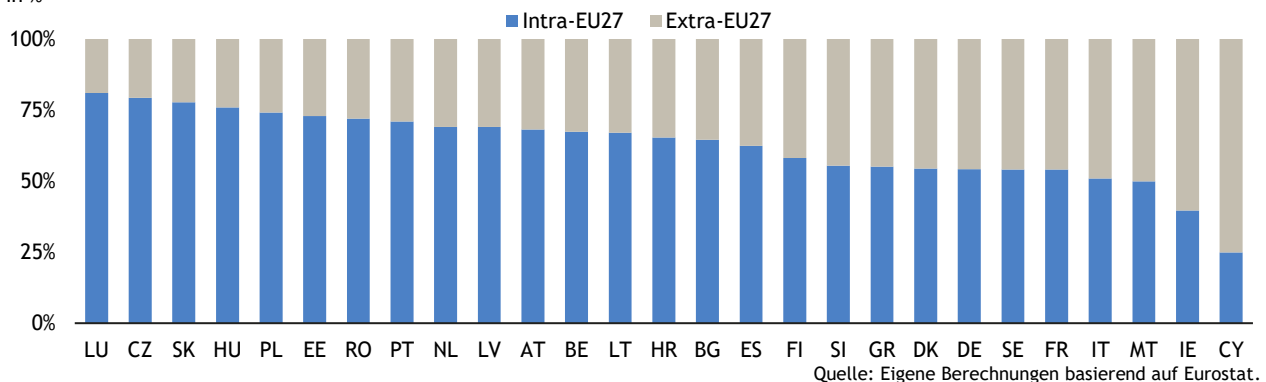
Local-Content-Regelungen (LCR) schreiben einen Mindestanteil lokal hergestellter Wertschöpfung, Komponenten, Dienstleistungen oder Produktion vor, um heimische Industrien in Aufbau- und Lernphasen zu schützen, bis sie eine ausreichende Größenordnung erreicht haben, um international wettbewerbsfähig zu sein sowie vor negativen grenzüberschreitenden Externalitäten aus Industriepolitik-Maßnahmen anderer Wirtschaftsräume zu schützen.

Damit knüpfen sie an das größte wirtschaftspolitische Asset der EU an: die Nachfragebasis ihres eigenen Binnenmarktes. Für die überwiegende Mehrheit der Mitgliedstaaten ist der Binnenmarkt der wichtigste Absatzraum und damit der zentrale Hebel, um Investitionsanreize zu setzen, Skaleneffekte zu ermöglichen und Lernkurven in strategischen Wertschöpfungsstufen zu beschleunigen.

¹ Österreich hat 2024 Waren und Dienstleistungen im Wert von rund 55 % des BIP exportiert, davon gingen etwa 70 % in andere EU-Mitgliedsstaaten.

² Der Begriff „Industrie“ wird in diesem Dokument breit verwendet und umfasst unternehmerische Produktion im industriellen und handwerklichen Sinne sowie produktionsnahe Wertschöpfung entlang der gesamten Wertschöpfungskette - einschließlich KMU.

Anteil des Binnenhandels an den Gesamtwarenxporten der EU27
in %



Europäische Local-Content-Regelungen lassen sich demnach als industriepolitische Instrumente verstehen, mit denen auf EU-Ebene oder in den Mitgliedstaaten festgelegt wird, dass ein bestimmter Mindestanteil von **Wertschöpfung, Komponenten, Dienstleistungen oder Produktion einschließlich notwendiger Vorprodukte und Schlüsselkomponenten (inkl. global beschaffter Inputs)** aus der EU stammen muss, um Zugang zu **öffentlichen Aufträgen, Förderungen oder regulatorischen Vorteilen** zu erhalten.

Typische Ausprägungen europäischer LCR:

- **Öffentliche Beschaffung (Public Procurement):** Bevorzugung von Anbietern mit EU-Produktion oder EU-Wertschöpfungsanteil
- **Förder- und Subventionsprogramme:** Förderfähigkeit wird häufig an Standort- oder Wertschöpfungskriterien geknüpft.
- **Regulatorische Marktzugangsbedingungen:** Statt formaler Quoten werden Marktzugangsbedingungen gestaltet, die faktisch lokale Wertschöpfung begünstigen.
- **Reziprozitäts- und Schutzinstrumente:** Drittstaatliche Anbieter erhalten nur dann vollen Zugang zum EU-Markt, wenn vergleichbare Offenheit für europäische Unternehmen besteht.

➔ LCRs sind eine industriepolitische Alternative zu klassischen Industriebeihilfen, die die gesamtwirtschaftliche Nachfrageseite adressieren.

Local-Content-Regeln als Chance für Österreich und Europa

LCRs können - rechtlich, administrativ und budgetär sachgerecht ausgestaltet - **mehrfachen Nutzen für den europäischen Wirtschaftsraum** entfalten:

- **Stärkung der europäischen Wertschöpfung:** LCRs können Investitionsentscheidungen gezielt nach Europa lenken, wo der Markt allein dies nicht mehr leistet. So lassen sich Wertschöpfungsketten aufbauen und vertiefen, bestehende Industriecuster stabilisieren und kritische Produktionsstufen nach Europa zurückholen. Studien (z.B. [Pardi et al. 2025](#) oder [Eicke 2025](#)) zeigen, dass bereits moderate lokale Wertschöpfungsanforderungen ausreichen, um spürbare Investitionseffekte auszulösen, insbesondere wenn ganz Europa als gemeinsamer Markt agiert.
- **Schutz vor unfairen Wettbewerbsbedingungen:** Europäische Unternehmen konkurrieren zunehmend mit staatsnahen Unternehmen, massiv subventionierten Wettbewerbern und/oder nicht-marktwirtschaftlichen Preisstrukturen. LCRs können asymmetrische Wettbewerbsbedingungen teilweise neutralisieren, indem sie europäische Wertschöpfung vor Dumping-Importen oder subventionsgetriebenen Angeboten schützen. So lassen sich extreme Gegenmaßnahmen wie flächendeckende Schutzzölle vermeiden, während dennoch ein gewisser Ausgleich für verzerrte Wettbewerbsbedingungen geschaffen wird. **Für exportorientierte Volkswirtschaften besonders relevant:** Im Unterschied zu Zöllen und klassischen Trade-Defence-Maßnahmen, die als Zwangsmaßnahmen rasch zu Vergeltung und Eskalation führen können, wirken LCRs primär über den Zugang zu Förderungen, öffentlichen Aufträgen oder regulatorischen Vorteilen. Bei WTO-konformer und verhältnismäßiger Ausgestaltung sowie transparenter Kommunikation sind sie daher tendenziell weniger anfällig für unmittelbare Gegenmaßnahmen als breit angelegte Zollerhöhungen.

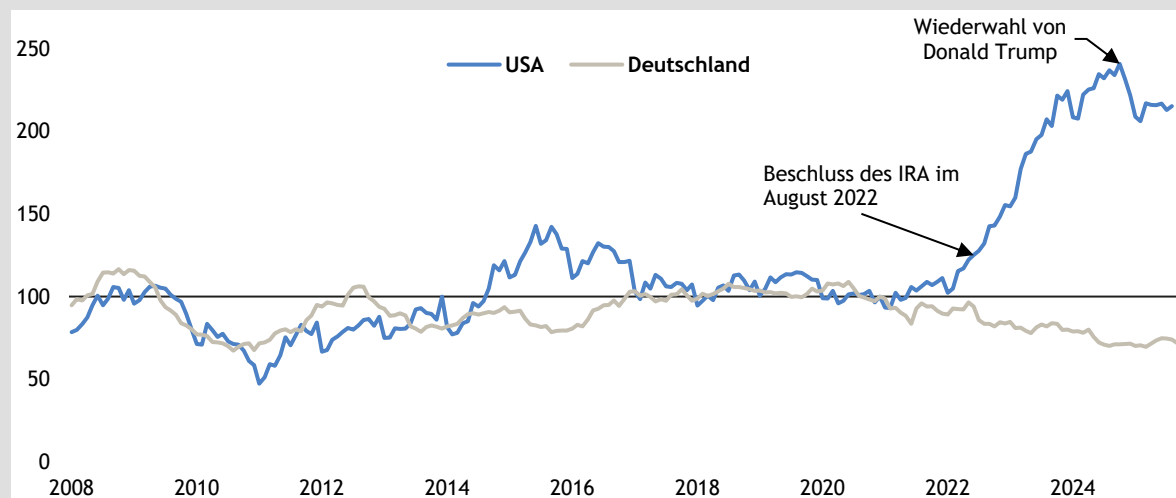
- **Planbare Nachfrage schaffen („Lead Markets“):** Durch LCRs kann die öffentliche und regulierte Nachfrage in Europa gebündelt und planbar gemacht werden. Sie etablieren verlässliche Absatzmärkte für europäische Produzenten und geben Investitionssicherheit, insbesondere in kapitalintensiven Industrien. Eine verlässliche heimische Nachfrage und ein großer einheitlicher Markt machen Europa als Produktionsstandort attraktiver.

LCRs in der Praxis: Der Inflation Reduction Act (IRA) während der Biden-Präsidentschaft

Ein prominentes Beispiel für diese nachfragegetriebene Investitionslogik („Crowding-in“) entlang der Wertschöpfungskette ist der US-amerikanische Inflation Reduction Act (IRA): Die langfristig angelegten Förder- und Steuergutschriften in Kombination mit LCR-Komponenten haben seit 2022 zu einer (z.B. im Vergleich zu Deutschland) starken Dynamik bei Fabrikbauinvestitionen in den USA geführt.

Reale Bauinvestitionen in Fabrikgebäuden: USA vs. Deutschland

Index: 2020 = 100



Quelle: FRED, Destatis; DE: Deflationiert mit Baupreisindex für gewerbliche Betriebsgebäude, Bauleistungen am Bauwerk, US: Deflationiert mit Produzentenpreisindex, Neubau von Industriegebäuden.

Dies hat auch bei Anbietern nachgelagerter Clean-Tech-Produkte Erwartungen hinsichtlich der künftigen Nachfrage geweckt, was ebenfalls zu Investitionsanreizen in diesen Bereichen geführt hat. Erwartungen hinsichtlich eines künftigen Nachfragewachstums können also eine positive Rückkopplung auslösen.

- **Erhöhung der wirtschaftlichen Resilienz und Sicherheit durch Risikodiversifikation:** LCRs reduzieren sog. „Single Points of Failure“ in Lieferketten und begrenzen gefährliche Abhängigkeiten von stark interventionistischen oder politisch instabilen Drittstaaten - insbesondere in sicherheits- und verteidigungsrelevanten Bereichen, in denen es eine sicherheitstechnologische Basis zu gewährleisten gilt. Dadurch erhöht sich die Krisen- und Versorgungsresilienz europäischer Industrien und Gesellschaften. Resilienz entsteht hier nicht durch komplette Abschottung, sondern durch kritische Mindestkapazitäten und funktionierende europäische Netzwerke.
- **Bessere Verknüpfung von Industrie-, Klima- und Innovationspolitik:** Klug designte LCRs können industrie-, klima- und innovationspolitische Vorteile verbinden. Beispielsweise indem sie regionale Lieferketten mit kürzeren Transportwegen und damit geringeren CO₂-Emissionen fördern. So lassen sich neben industriepolitischen auch umweltpolitische Ziele unterstützen. Dies ist insbesondere dort relevant, wo lange Transportdistanzen und logistikintensive Lieferketten einen großen Teil der Gesamtbilanz ausmachen. Zudem schaffen LCR-Vorgaben Anreize für den Aufbau moderner, energieeffizienter Produktionsanlagen und koppeln Förderungen an F&E, Ausbildung und technologische Weiterentwicklung.
- **LCRs bieten Vorteile speziell für kleinere und mittlere Volkswirtschaften:** Viele österreichische Firmen liefern Vorprodukte, Komponenten, Maschinen, Spezialmaterialien oder industrielle Dienstleistungen, jedoch keine Endprodukte. Werden die LC-Regeln auf Europa angewendet, fungieren sie folglich als Nachfrageanker für bestehende österreichische Kompetenzen (z.B. Zuverlässigkeit, Qualität, Normenkonformität), da subventionsbedingte Preisvorteile von Anbietern aus Drittstaaten in den Hintergrund treten. Zudem ermöglicht die Einbindung in europäische

Wertschöpfungsketten eine Spezialisierung auf hochwertige Nischen statt Massenproduktion. Dadurch werden nationale Alleingänge unattraktiver, das Level Playing Field auf dem europäischen Binnenmarkt wird gestärkt und fiskalische Belastungen werden im Vergleich zu nationalen Subventionssystemen reduziert.

Funktionale Designprinzipien von LCRs

Europäische Local-Content-Politiken entfalten dann positive Wirkungen, wenn sie europäisch koordiniert, partneroffen angelegt, moderat ausgestaltet, nachfrageorientiert umgesetzt, wertschöpfungsorientiert kumuliert und durch flankierende Standortpolitik ergänzt werden. Diese Funktionsbedingungen gilt es in ein **(WTO)-rechtssicheres, fiskalisch tragfähiges und einfach administrierbares Politikdesign** zu übersetzen:

- **Klare Zielsetzung und strategische Fokussierung:** LCRs sind kein industriepolitisches Allzweckinstrument, sondern müssen selektiv eingesetzt werden. Vollständige Lokalisierung ist ineffizient, verteuert Produktion, verknappt Angebot und schwächt Wettbewerbsfähigkeit. Ziel ist nicht Abschottung, sondern der Ausgleich unfairer, subventionsgetriebener Konkurrenz, mit Fokus auf strategische Engpässe und Schlüsselsektoren. LCRs sollen zudem Lern- und Innovationsprozesse in Europa fördern, nicht nur bestehende Produktion konservieren.
- **Europäische Koordination, Kumulation und Partner-Inklusion:** Nationale Alleingänge zersplittern Märkte und treiben einen ineffizienten Subventionswettlauf. Gerade mit Blick auf die komplexe Lieferkettenstruktur europäischer Unternehmen sind **EU-weit einheitliche und objektive Definitionen** von „lokal/europäisch“, abgestimmte Schwellenwerte, Übergangsfristen und kompatible Kriterien unumgänglich. Zentral ist die **EU-Kumulation**: Wertschöpfungsanteile aus mehreren Mitgliedstaaten müssen gemeinsam als „europäisch“ zählen, um Spezialisierung und grenzüberschreitende Wertschöpfung zu stärken. Zugleich sollte der **Zugang für (FTA-)Partner** offen gehalten werden, gebunden an Gegenseitigkeit (z.B. über Reziprozitätsklauseln) und Transparenz, damit LCRs kooperative Handelspolitik unterstützen, ohne den Binnenmarkt abzuschotten. Voraussetzung dafür sind klare Zuständigkeiten und DG-übergreifende Kohärenz in der Europäischen Kommission, um widersprüchliche Vorgaben zu vermeiden.
- **Moderate, praktikable Schwellenwerte:** Die Höhe der geforderten lokalen Wertschöpfungsanteile muss realistisch gewählt werden. Überzogene Quoten riskieren kontraproduktive Effekte, was im schlimmsten Fall zu sinkender Produktion, steigenden Kosten, oder zu Umgehungsversuchen führt. Firmen reagieren auf unerreichbare Vorgaben mit Produktionsverlagerung, Verzicht auf Förderungen oder Marktrückzug. Daher: moderater Einstieg, stufenweise Anhebung nur im Einklang mit EU-Kapazitäten, systematische Berücksichtigung importierter Vorleistungen, sowie Übergangsfristen und Planungssicherheit, damit sich Unternehmen anpassen können. Wo eine Quote aus objektiven Gründen (noch) nicht erfüllbar ist, sollten begründete Ausnahmen („Opt-out“-Möglichkeiten) vorgesehen werden, um unnötigen Schaden zu vermeiden. Ebenso empfiehlt sich der Einbau von Sunset-Klauseln sowie die Durchführung von frühzeitigen Impact Assessments, insbesondere auch zu den (kostenmäßigen) Auswirkungen auf KMU.
- **Nachfrage- statt Zwangslogik:** Zentral ist, dass LCR-Maßnahmen am besten über Nachfrageimpulse funktionieren und nicht über rigide Verbote. Die internationale Erfahrung zeigt, dass nachfragebasierte Instrumente ökonomisch wirksamer und politisch tragfähiger sind als starre Produktionsquoten oder gar Produktionsverbote. Praktisch bedeutet dies: LCRs sollten an öffentliche Aufträge, Förderungen oder Bonusprogramme gekoppelt sein, um Investitionen in Europa attraktiver zu machen, anstatt Unternehmen vorzuschreiben, wo sie produzieren müssen. Dieser Ansatz erzeugt den gewünschten Lead-Market-Effekt, sodass sich Produktion in der EU lohnt, ohne die Offenheit für Handel unnötig einzuschränken.
- **KMU-taugliche Administrierbarkeit und Standardisierung:** LCRs müssen mit minimalem Nachweisaufwand umsetzbar sein. Gerade für KMU ist dies entscheidend. Wo möglich, sollten z.B. standardisierte Selbsterklärungen und digitale Templates verwendet werden. Da die Beschaffung der für die Berechnung des europäischen Wertschöpfungsgehalts notwendigen Daten für Unternehmen mit einem hohen administrativen Aufwand verbunden sein kann, gilt es zu prüfen, wie die Vorgaben möglichst praktikabel ausgestaltet werden können.

- **Einbettung in einen industriepolitischen Policy-Mix:** LCRs sind kein Allheilmittel und wirken nur, wenn sie von flankierenden Maßnahmen begleitet werden. Ergänzende Politiken müssen insbesondere in Bereichen wie Fachkräftequalifikation, Infrastruktur, Energiepreise, schnellere Genehmigungsverfahren sowie Forschung und Innovation ansetzen. Nur als Teil eines umfassenden industriepolitischen Gesamtkonzepts können LCRs ihre Wirkung voll entfalten. Langfristige strategische Kontinuität ist dabei eine der zentralen Erfolgsvoraussetzungen für eine erfolgreiche Industriepolitik.

Fazit

Im neuen geoökonomischen Zeitalter wird internationaler Wettbewerb zunehmend politisch vorstrukturiert. **Wettbewerbsfähigkeit ist nicht mehr nur eine Frage der ökonomischen Eigenschaften von Unternehmen** (Produktivität, preisliche Wettbewerbsfähigkeit), **sondern wird auch durch industriepolitische Rahmenbedingungen mitbestimmt.** **European Local-Content-Regeln** sind ein Instrument, das unter diesen neuen Rahmenbedingungen - bei Beachtung von grundlegenden Designprinzipien - **Wettbewerbsfähigkeit, Resilienz und Investitionsdynamik** sichern kann.