

# Leitmärkte: Wie die öffentliche Hand zur Industrietransformation beiträgt

Malte Küper / Thilo Schaefer, 29.10.2026

**Leitmärkte können der Grundstoffindustrie verlässlichen Absatz sichern. Beim Zement könnte die öffentliche Hand 2030 rund die Hälfte der Near-Zero-Kapazität abnehmen, beim Primärstahl fast ein Viertel. Jetzt braucht es verbindliche Vorgaben.**

Die klimaneutrale Transformation verlangt von der Grundstoffindustrie einen tiefgreifenden Umbau. Dieser erfordert hohe Anfangsinvestitionen mit langen Amortisationszeiten, während künftige Betriebskosten kaum absehbar sind und notwendige Infrastrukturen fehlen. Zugleich ist unsicher, ob die zunächst teureren klimafreundlichen Produkte verlässlich Abnehmer finden. Bei standardisierten, international gehandelten Grundstoffen genügen schon geringe Preisunterschiede, um die Nachfrage zu konventionellen Alternativen zu lenken. Unternehmen tragen damit Finanzierungs- und Absatzrisiken zugleich.

Hier setzen Leitmärkte an. Eine gesicherte Nachfrage schafft Planungssicherheit, macht Investitionen in klimafreundliche Verfahren tragfähig und senkt den angebotsseitigen Förderbedarf. Je Tonne sind wasserstoffbasierter Primärstahl, emissionsarmer Zement oder grüner Kunststoff zwar deutlich teurer als ihre konventionellen Pendanten. Bei vielen Endprodukten relativieren sich diese Aufschläge jedoch: Gebäude oder Fahrzeuge verteuern sich durch klimafreundlichen Stahl oder Zement im Durchschnitt nur um 1 bis 3 Prozent (Küper et al., 2026).

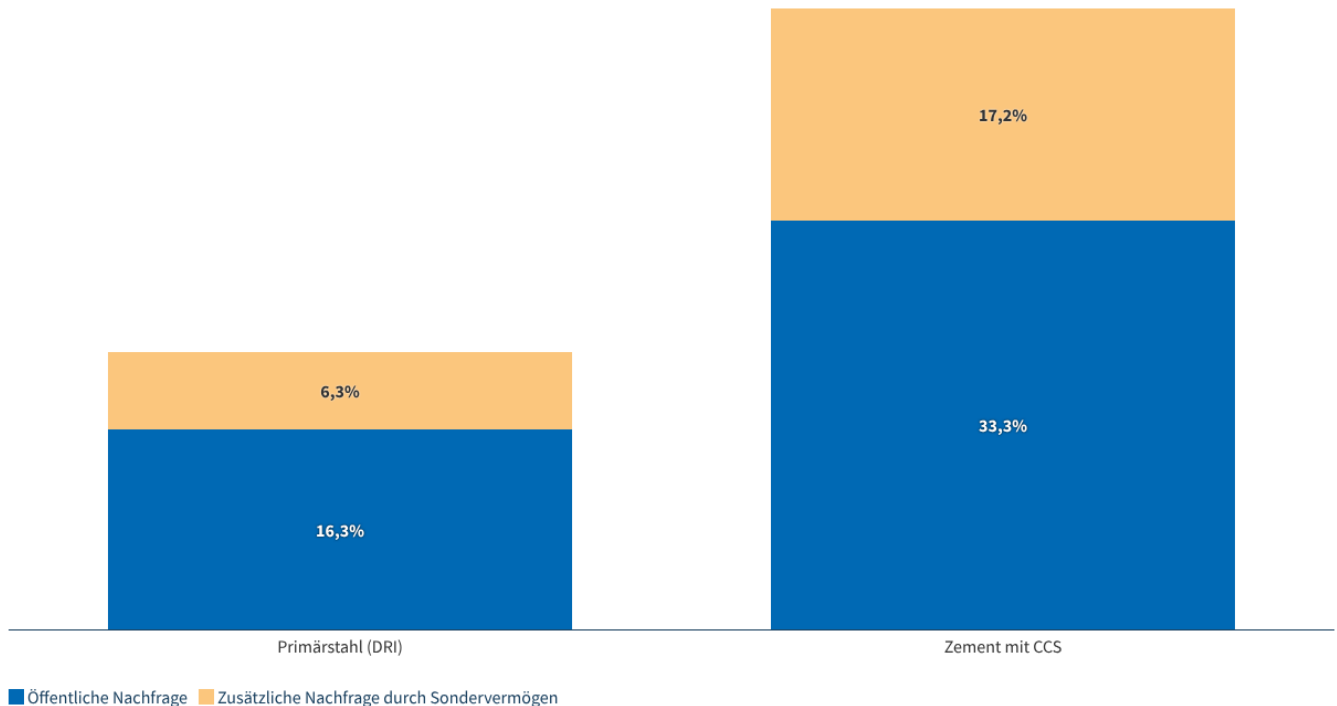
### Wie Politik Leitmärkte schafft

Die Politik kann Leitmärkte auf drei Wegen etablieren: Standards und Kennzeichnungen, Mindestanforderungen oder Quoten für grüne Grundstoffe sowie öffentliche Beschaffung. Standards bilden die Grundlage aller Leitmarktinstrumente. Die Stahl- und Zementindustrie haben mit dem Low Emission Steel Standard (LESS) und der Cement Carbon Class (CCC) eigene Labels vorgelegt. EU-weit sollen die Kriterien künftig über die Ökodesign- und die Bauprodukteverordnung festgelegt werden. Sobald klimafreundliche Grundstoffe eindeutig erkennbar sind, können private Abnehmer sie gezielt nachfragen und in ihren Endprodukten sichtbar machen.

Das ist besonders für die Automobilindustrie relevant, den größten Abnehmer von Primärstahl. Nach dem Kommissionsvorschlag zu den CO<sub>2</sub>-Flottengrenzwerten können Hersteller ab 2035 bis zu 7 Prozentpunkte der geforderten Emissionsminderung über CO<sub>2</sub>-freien Stahl erbringen. Bis private Leitmärkte greifen, kann die öffentliche Hand vorangehen. Dieses Potenzial bleibt bislang weitgehend ungenutzt: Klimakriterien sind freiwillig, 2024 enthielten nur 16 Prozent der öffentlichen Aufträge Nachhaltigkeitskriterien (BMW, 2026). Seit Juli 2026 erlaubt § 113 GWB der Bundesregierung, per Verordnung verbindliche Anforderungen an emissionsarmen Stahl und Zement festzulegen. Der Bundestag fordert eine solche Verordnung bis Mitte 2027. Auf EU-Ebene sieht der Industrial Accelerator Act (IAA) ab 2029

# Öffentliche Nachfrage im Bausektor im Jahr 2030

in Prozent der erwarteten Near-Zero-Kapazität



Anmerkung: Obergrenze bei vollständig nachhaltiger Beschaffung. Annahme Kapazitäten: Primärstahl 6,5 Millionen Tonnen (DRI-Projekte mit Investitionsentscheidung), Zement mit CCS 1,92 Millionen Tonnen (Szenariowert).  
Quelle: IW-Berechnung nach Küper et al. (2026)

Mindestanteile von 25 Prozent CO<sub>2</sub>-armem Stahl und 5 Prozent CO<sub>2</sub>-armem Zement in Beschaffung und Förderung vor.

## Wirksam ausgestalten

### Leitmärkte brauchen ein klares Ziel

Leitmärkte wurden als Instrument der industriellen Transformation konzipiert, nicht primär zur Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Diese kann allenfalls ein mittelbarer Nutzen sein. Eine klare Zielsetzung ist daher Voraussetzung für eine wirksame Ausgestaltung. Das IAA bündelt jedoch drei Ziele: Dekarbonisierung, geopolitische Resilienz und Wettbewerbsfähigkeit. Diese Überfrachtung kann die Wirksamkeit mindern und die Grenzen des Instruments verwischen. Ein internationales Level Playing Field und der Umgang mit China erfordern eigenständige Instrumente, etwa den CBAM und handelspolitische Schutzmaßnahmen.

### Near-Zero-Technologien gezielt adressieren

Leitmärkte sollen den Hochlauf von Near-Zero-Verfahren wie DRI-Stahl oder Zement mit CCS anstoßen und die dafür nötigen Förderkosten begrenzen. Eine rein auf

Kosteneffizienz ausgerichtete Beschaffung reizt jedoch zunächst marktreife Optionen wie Klinkerreduktion oder Sekundärstahl an. Diese verursachen geringe Mehrkosten, entfalten wegen geringerer CO<sub>2</sub>-Einsparungen aber eine begrenzte Transformationswirkung. Die für den Strukturwandel entscheidenden Near-Zero-Technologien kommen später und sind teurer. Von einer allein auf Kosteneffizienz ausgerichteten Beschaffung werden sie nicht erfasst. Sie sollten daher eigenständig adressiert werden unter Berücksichtigung ihrer erwarteten Hochlaufpfade und Verfügbarkeit.

### Kosten- und Weitergabeeffekte berücksichtigen

Leitmärkte setzen voraus, dass Mehrkosten bis zum Endkunden weitergegeben werden. Die Effekte auf Mid- und Downstream-Akteure sind allerdings unterbeleuchtet. Insbesondere bei der Beschaffung durch Kommunen ist zu klären, welche Folgen die Weitergabe von Mehrkosten nach sich zieht. Das gilt besonders in Kommunen mit ohnehin angespannter Finanzlage. Auch die Belastung privatwirtschaftlicher Unternehmen und Branchen muss bei der Ausgestaltung berücksichtigt werden. Zudem können zu strenge Kriterien den Kreis der Anbieter einschränken und die Kosten für die

öffentliche Hand erhöhen. Hinzu kommen Transaktionskosten für Umsetzung und Kontrolle. Da der EU-Emissionshandel die Emissionsobergrenze für die Industrie ohnehin gegen null führt, liegt der Mehrwert von Leitmärkten darin, Investitionen früher und mit geringerem Förderbedarf auszulösen. Zusätzliche Produkt- und Beschaffungsregulierung sollte schlank und verhältnismäßig bleiben.

## Leitmärkte sektoral denken

Leitmärkte sind kein One-Size-Fits-All-Instrument. Ihr Hebel hängt vom Verhältnis öffentlicher zu privater Nachfrage und von der Komplexität der Wertschöpfungskette ab.

Beim **Zement** ist die öffentliche Beschaffung mit Quoten besonders wirksam. Die Nachfrage ist konzentriert und standardisiert, der öffentliche Anteil liegt bei rund 23 Prozent. Unter Einbeziehung der Investitionen aus dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK) steigt er auf rund 34 Prozent. Gemessen an den bis 2030 erwarteten Kapazitäten für Zement mit CCS könnte die öffentliche Hand damit rund die Hälfte der Produktion abnehmen und einen substantiellen Teil des Hochlaufs selbst absichern (Abbildung).

Beim **Stahl** liegt der entscheidende Hebel langfristig in der privaten Beschaffung. Ein wichtiger Ansatzpunkt ist die Automobilindustrie, auf die mehr als die Hälfte des Primärstahlabsatzes entfällt. Die im Automotive Package vorgesehene Anrechnung von Grünstahl auf die Flottengrenzwerte kann die Nachfrage stärken. Sie sollte werkstoffneutral ausgestaltet werden, um Wettbewerbsverzerrungen zwischen konkurrierenden Leichtbauwerkstoffen zu vermeiden. Die öffentliche Beschaffung ist gemessen an der Gesamtnachfrage klein: Ihr Anteil beträgt rund 8 Prozent, beim Primärstahl sogar nur rund 3 Prozent. Für den Markthochlauf bis 2030 ist die öffentliche Nachfrage dennoch wichtig: Da die neuen Direktreduktionsanlagen bis dahin lediglich einen kleinen Teil der Gesamtproduktion ausmachen, entspricht die öffentliche Nachfrage fast einem Viertel ihrer erwarteten Kapazität (Abbildung).

In der **Chemie** sind die Wertschöpfungsketten komplex. Leitmärkte sind hier höchstens auf Ebene der Endprodukte handhabbar, etwa bei Verpackungen. Der öffentliche Hebel ist nicht ausreichend und beschränkt sich

auf die Kunststoffnachfrage des öffentlichen Bausektors. Zur Diskussion um die Wettbewerbsfähigkeit der Branche tragen Leitmärkte nicht substantiell bei.

## Leitmärkte jetzt verbindlich verankern

Leitmärkte können den sektoralen Instrumentenmix wirksam ergänzen. Damit sie Investitionen auslösen, ist ein Vorrangprinzip nötig, das das Ermessen der Vergabestellen bindet: Der Bund sollte die Verordnungsermächtigung nach § 113 Absatz 1 Nummer 9 GWB für verbindliche Mindeststandards nutzen und Vergabestellen verpflichten, das klimafreundlichste verfügbare Produkt zu beschaffen. Für Kommunen mit ihren zahlreichen, oft kleinen Vergabestellen kann die verbindliche Anwendung zunächst zurückgestellt werden, um Erfahrungen aus der Bundespraxis einzubeziehen.

Dabei sind zwei Punkte zentral. Erstens muss Near-Zero eigenständig adressiert werden, damit für entsprechende Produktionsrouten und den Hochlauf besonders anspruchsvoller Technologien wie beispielsweise CCS nachfrageseitige Anreize entstehen. Das gilt für die nationale Verordnung ebenso wie für die europäischen Schwellenwerte. Zweitens darf die neue Verpflichtung Vergabestellen nicht zusätzlich bürokratisch belasten. Nachweispflichten sollten an bestehende Klassifizierungen anknüpfen, statt eigene Berichtsstrukturen zu schaffen.

Der Bund sollte die Verordnungsermächtigung zügig nutzen und dabei die im Industrial Accelerator Act vorgesehenen Regelungen berücksichtigen. So lassen sich nationale Sonderwege und Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt vermeiden, ohne auf die europäische Einigung warten zu müssen. Nur so wird aus der Möglichkeit ein verlässlicher, praxistauglicher Nachfrageimpuls für klimafreundliche Grundstoffproduktion.

## Literatur

BMWE – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2026, Vergabestatistik [\[25.09.2026\]](#)

Küper, Malte et al., 2026, Grüne Leitmärkte: Potenziale einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung von Stahl und Zement, Gutachten im Auftrag von EPICO KlimaInnovation und Bellona Deutschland, Köln