

Berlin 18. Juli 2025

Az. 2.537

## **Stellungnahme**

### **des BDBe zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMUKN) für ein 2. Gesetz zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungs-Quote (Az. C I 6 – 5012/010-2025.0002)**

#### **I. Allgemeine Anmerkungen**

Mit dem Gesetzentwurf sollen die Vorgaben der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (EU) 2023/2413 (RED III) und der Verordnung (EU) 2023/2405 (ReFuelEU Aviation) in deutsches Recht überführt werden. Hierzu – und zur Erreichung der Klimaschutzziele im Verkehrssektor – soll die Treibhausgasminderungs-Quote (THG-Quote) bis zum Jahr 2040 fortgeschrieben werden.

Außerdem soll unter anderem:

- die Obergrenze zur Anrechnung nachhaltiger Biokraftstoffe aus Anbaubiomasse sinken,
- die Mindestvorgabe für fortschrittliche Biokraftstoffe aus Abfall- und Reststoffen steigen, die Doppelanrechnungsmöglichkeit dieser Kraftstoffe jedoch entfallen sowie
- die Anrechnung von Sojaöl zügig beendet werden.

Der Gesetzentwurf sieht zudem neue Regelungen zur Betrugsprävention bei fortschrittlichen Kraftstoffen vor.

Die Vorlage des Gesetzentwurfes erfolgt deutlich zu spät, da die Frist zur nationalen Umsetzung der RED III in nationales Recht bereits im Mai 2025 abgelaufen ist. Folglich nimmt das BMUKN mit dieser verspäteten Vorlage des Referentenentwurfs die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens der EU-Kommission in Kauf.

Seit der Verabschiedung der RED III auf europäischer Ebene sind etwa eineinhalb Jahre Zeit ungenutzt verstrichen, die jedoch entscheidend gewesen wären, um die für den Klimaschutz im Verkehr, für die Inverkehrbringer von Kraftstoffen und insbesondere die Hersteller nachhaltiger erneuerbarer Kraftstoffe wichtigen langfristigen regulatorischen Rahmenbedingungen auf den Weg zu bringen. Durch die verspätete Vorlage des komplexen Gesetzentwurfes besteht außerdem die Gefahr, dass die Beratungen zu dem Gesetzentwurf innerhalb der Bundesregierung, im Bundestag und im Bundesrat nicht mehr rechtzeitig bis zum Jahresende 2025 abgeschlossen werden können.

Dem vom BMUKN selbst formulierten Anspruch, mit einer ambitioniert fortgeschriebenen THG-Quote die Klimaschutzziele im Verkehrssektor zu erreichen, wird der Gesetzentwurf nicht gerecht. Stattdessen erschweren die in dem Entwurf enthaltenen Regelungen den weiteren Klimaschutz im Verkehr, da sie nicht nur wissenschaftliche Erkenntnisse zu nachhaltigen Biokraftstoffen aus Anbaubiomasse bewusst ausblenden, sondern deren belegten Beitrag zur Emissionsminderung offenkundig verkennen und diesen weiter zurückdrängen werden. Gleichzeitig bleibt die Förderung neuartiger nicht im gleichen Maß marktverfügbarer erneuerbarer Kraftstoffe – wie Biokraftstoffe aus Abfall- und Reststoffen – auf ein unzureichendes Maß beschränkt.

Die vorgesehene Fortschreibung der THG-Quote bis 2040 begrüßt der BDBe grundsätzlich. Allerdings fehlt eine Zielperspektive bis 2045 – dem Jahr, in dem gemäß Bundes-Klimaschutzgesetz die Klimaneutralität erreicht sein muss. Eine THG-Quote mit deutlich höherem Ambitionsniveau bis 2045 wäre konsequent und dringend notwendig.

Der Entwurf stellt zudem die von der Bundesregierung im Integrierten Nationalen Energie- und Klimaplan (NEKP) sowie im Klimaschutzprogramm 2030 selbst getroffenen Ziele zur ambitionierten Reduktion von Treibhausgasen im Verkehrssektor in Frage. Schließlich bleiben die Vorschläge zur Weiterentwicklung der THG-Quote hinter den absehbar steigenden europäischen Klimaschutzanforderungen im Rahmen des European Green Deal und des Europäischen Klimaschutzgesetzes zurück.

Ein weiterer Kritikpunkt ist aus Sicht des BDBe die erneute Beibehaltung zahlreicher Verordnungsermächtigungen im Gesetzentwurf. Entgegen der Gesetzesbegründung dienen diese nicht nur einer zeitnahen Anpassung an sich möglicherweise ändernde EU-Vorgaben, sondern betreffen weiterhin zentrale Elemente des Regelungssystems für erneuerbare Kraftstoffe wie Quotenvorgaben und Multiplikatoren. Solche wesentlichen Festlegungen

sollten vom Gesetzgeber selbst getroffen werden – nicht ausschließlich durch Verwaltungshandeln, gegebenenfalls ebenfalls mit Zustimmung der Länder.

Besonders hervorzuheben ist aus Sicht des BDBe, dass seit der letzten Novelle der THG-Quote im Jahr 2021 keine substanzielle Verbesserung der tatsächlichen Treibhausgasminderung im Verkehrsbereich erzielt wurde.<sup>1</sup> Ursache hierfür sind insbesondere

- die Möglichkeit zur mehrfachen Anrechnung von Strom – zusammen mit einem Effizienzfaktor, der den Klimaschutzbeitrag der Elektromobilität klar überzeichnet – dessen Beitrag zur Emissionsminderung rein rechnerischer Natur ist und reale Fortschritte beim Einsatz erneuerbarer Energieträger überdeckt sowie
- der seit 2023 anhaltende Zustrom mutmaßlich falsch deklarerter fortschrittlicher Biokraftstoffmengen aus Drittstaaten.

Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Maßnahmen zur Betrugsprävention werden grundsätzlich begrüßt, reichen aber aus Sicht des BDBe für einen effektiven Schutz redlicher Marktteilnehmer nicht aus. Neben den als positiv zu bewertenden vorgeschlagenen künftig verpflichtenden Vor-Ort-Kontrollen sollte ein Akkreditierungs- und Anmeldeverfahren für Hersteller erneuerbarer Kraftstoffe eingeführt werden. Die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) als zuständige Stelle könnte im Rahmen eines solchen Anmeldeverfahrens insbesondere Zugang zu europäischen Datenbanken wie [REACH](#) erhalten, um im Rahmen einer ersten Prüfung das Bestehen einer Anlagenanmeldung und dort hergestellte Mengen verifizieren zu können.

Die Abschaffung der Doppelanrechnungsmöglichkeiten bei der Überschreitung der Mindestvorgaben für fortschrittliche Biokraftstoffe wird begrüßt. Diese hat bislang zu rein bilanziellen THG-Minderungseffekten geführt, ohne dass reale, zusätzliche Mengen an fortschrittlichen Biokraftstoffen in den Markt gelangten oder nachhaltige Anreize für Investitionen in Herstellungsanlagen geschaffen wurden.

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Absenkung der Obergrenze für Biokraftstoffe aus Anbaubiomasse lehnt der BDBe entschieden ab. Dieser Vorschlag steht im direkten Widerspruch zum aktuellen Koalitionsvertrag, der vorsieht, Potenziale der Bioenergie zu heben und bestehende Obergrenzen zu überprüfen.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11867/dokumente/emissionsdaten\\_2024\\_-\\_pressehintergrundinformationen.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11867/dokumente/emissionsdaten_2024_-_pressehintergrundinformationen.pdf)

<sup>2</sup> [https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav\\_2025.pdf](https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav_2025.pdf)

## II. Einzelheiten

### **1. Höhe der Treibhausgasminderungs-Quote (THG-Quote) § 37a Abs. 4 BImSchG-E**

Die THG-Quote soll bis zum Jahr 2040 fortgeschrieben werden. Entgegen der bisher geltenden Regelung soll die THG-Quote bis zum Jahr 2030 weniger stark steigen. Der Vorschlag nimmt die im letzten Jahr infolge des Anpassungsmechanismus gemäß § 37h BImSchG angehobene THG-Quote zurück<sup>3</sup>.

So soll die THG-Quote im Jahr 2030 25 Prozent betragen, die aktuelle Zielvorgabe ist hingegen 25,1 Prozent. Statt eines Anstiegs der THG-Quote im kommenden Jahr auf 12,1 Prozent soll die THG-Quote ab 2026 nur auf 12 Prozent steigen. Im Jahr 2027 soll dieser Wert 15 Prozent betragen, gesetzlich festgelegt sind bisher 14,6 Prozent. Im Jahr 2028 soll die THG-Quote anstatt auf 17,6 Prozent lediglich auf 17,5 Prozent steigen.

Der vom BMUKN vorgeschlagene Hochlauf der THG-Quote bis 2030 bleibt deutlich hinter den klimapolitisch erforderlichen Zielen zurück. Mit den vorgeschlagenen Werten sind die stufenweise steigenden Klimaschutzvorgaben des deutschen Klimaschutzgesetzes im Verkehrssektor und die Zielvorgaben der EU-Lastenteilungsverordnung nicht zu erreichen.

Die THG-Quote muss daher bis zum Jahr 2030 stärker steigen als bisher festgelegt und der im Gesetzentwurf vorgesehene THG-Quotenhochlauf nach dem Jahr 2030 sollte in der Folge ebenfalls deutlich höher ausfallen.

Bereits die letzte Reform der THG-Quote führte nicht zur

- Erhöhung der Anteile erneuerbarer Energien im Verkehr und damit zum Erreichen der Zielvorgaben der Erneuerbare-Energien-Richtlinie der EU (RED II),
- Verringerung der THG-Emissionen der eingesetzten Energieträger und
- Erhöhung der erneuerbaren Kraftstoffanteile.

Im Gegenteil: Zwischen 2020 und 2024 ist die THG-Quote zwar um über 30 Prozent von 6 Prozent auf 9,35 Prozent gestiegen. Gleichzeitig

- sank der Anteil erneuerbarer Energien im Verkehr von 7,5 Prozent in 2020 auf 7,2 Prozent in 2024,
- ging die absolut eingesetzte Menge an nachhaltigen Biokraftstoffen von 4,61 Mio. Tonnen in 2020 auf 3,93 Mio. Tonnen in 2024 zurück und in der Folge

---

<sup>3</sup> vgl. hierzu die durch die Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Durchführung der Regelungen der Biokraftstoffquote und der Upstream-Emissionsminderungs-Verordnung (BGBl. 2024 I Nr. 183) erfolgte Anhebung der THG-Quote um 0,1 Prozentpunkte bis 2030.

- verringerte sich die Menge an vermiedenen THG-Emissionen im Verkehr deutlich von 13,1 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub>-Äq auf 10,3 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub>-Äq,
- hat die Mehrfachanrechnung von Strom für Elektrofahrzeuge keinerlei Auswirkungen auf den Ausbau der Ladeinfrastruktur gehabt.

Die THG-Quote sollte daher bereits bis zum Jahr 2030 deutlich stärker ansteigen, als durch den Gesetzesvorschlag des BMUKN vorgesehen. Vorgeschlagen wird – unter der Annahme, dass die im Entwurf vorgesehene Streichung der Doppelanrechnung bei Übererfüllung der Mindestquote für fortschrittliche Biokraftstoffe (§ 14 Abs. 4 der 38. BImSchV-E) tatsächlich entfällt – ein stufenweiser Anstieg der THG-Quote bis zum Jahr 2030:

2026: 13,5 Prozent | 2027: 17,5 Prozent | 2028: 20,5 Prozent | 2029: 24 Prozent |  
2030: 28,5 Prozent.

Hiervon ausgehend sollte die Quote bis 2040 stufenweise weiter angehoben werden.

Die Potenziale der zur Erfüllung der THG-Quotenvorgabe verfügbaren und bereits aktuell in großem Maße marktetablierten Erfüllungsoptionen wie nachhaltige Biokraftstoffe aus Anbaubiomasse müssen dabei ausgeschöpft werden. Zeitgleich sollten die Anreize für den Markthochlauf heimischer fortschrittlicher Biokraftstoffe aus Abfall- und Reststoffen, strombasierter Kraftstoffe (RFNBO), Wasserstoff und anderer Erfüllungsoptionen erhöht werden.

## **2. Obergrenze zur Anrechnung von Biokraftstoffen aus Anbaubiomasse, § 13 Abs. 1 und 2 der 38. BImSchV-E**

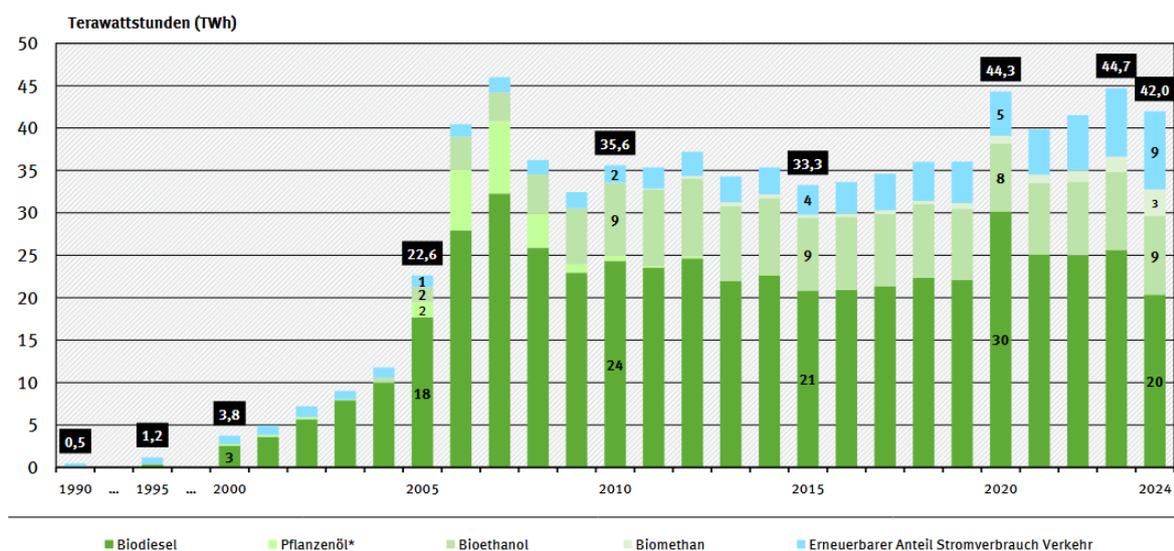
Das BMUKN plant die Obergrenze für die Anrechnung nachhaltiger Biokraftstoffe aus Anbaubiomasse auf die THG-Quote schrittweise weiter abzusenken. So soll die Anrechnung ab dem Jahr 2028 nur noch 3,5 Prozent der Energiemenge des Straßenverkehrs betragen und ab 2030 lediglich 3,0 Prozent.

Durch die vorgeschlagene Regelung soll die Anrechnung nachhaltiger Biokraftstoffe ohne nachvollziehbare fachliche Grundlage und offenbar aus rein grundsatzgeleiteten falschen Erwägungen in mehrfacher Hinsicht begrenzt werden. Die geplante weitere Absenkung der Obergrenze steht im Widerspruch zu den Vereinbarungen im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD zu Bioenergie, wonach

- eine stärkere Absenkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen im Verkehrssektor und
- bezahlbare Mobilität sicherzustellen sind sowie
- die Resilienz der Energieversorgung gestärkt werden soll.

Die Obergrenze zur Anrechnung nachhaltiger Biokraftstoffe war bereits bei der letzten Neuregelung der THG-Quote im Jahr 2021 von 6,5 Prozent auf 4,4 Prozent ab dem Jahr 2022 spürbar herabgesetzt worden<sup>4</sup>. Die geplante weitere Verringerung der prozentualen Obergrenze und die Festlegung der zur Ermittlung dieser Grenze vorgesehenen Bezugsgröße (Energienmenge von Otto- und Dieselmotoren zuzüglich der energetischen Menge der im Straßenverkehr („Landfahrzeuge“) eingesetzten Menge), würden ab 2028 zu einer erheblichen Begrenzung der einsetzbaren physischen Mengen an nachhaltigem Bioethanol und Biodiesel im Verkehrssektor führen, wodurch deren Klimaschutzbeitrag – der aktuell knapp 80 Prozent der im Straßenverkehr erzielten THG-Minderungen ausmacht<sup>5</sup> – spürbar sinken würde (vgl. Abbildung 1). Im Ergebnis vergrößerte dies die bestehende Klimaschutzlücke im Verkehrssektor weiter.

### Verbrauch erneuerbarer Energien im Verkehrssektor



\* Pflanzenöl wegen zu geringer Mengen nicht dargestellt (Verbrauch 2023: 0,03 TWh)

Quelle: Umweltbundesamt (UBA) auf Basis UBA, AGEE-Stat: „Zeitreihen zur Entwicklung der erneuerbaren Energien in Deutschland“ (Stand 02/2025)

**Abbildung 1:** Verbrauch erneuerbarer Energien im Verkehr in Deutschland laut UBA auf Basis UBA AGEE-Stat. Von den 9 TWh erneuerbaren Anteil des Stromverbrauchs im Verkehr entfallen lediglich ein Drittel auf den Straßenverkehr, die überwiegende Mehrheit des erneuerbaren Stroms entfällt auf den Schienenverkehr.

Nach Ansicht des BDBe muss diese Obergrenze auf das EU-rechtlich zulässige Niveau (7 Prozent bzw. Endenergieverbrauch im Verkehr des Jahres 2020 + 1 Prozentpunkt, Art. 26 Abs. 1 Unterabs. 1 der RED III) angehoben werden, um das Klimaschutzpotenzial nachhaltiger Biokraftstoffe – wie auch politisch im aktuellen Koalitionsvertrag<sup>2</sup> vereinbart –

<sup>4</sup> vgl. Verordnung zur Festlegung weiterer Bestimmungen zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungs-Quote, BGBl. I 2021, S. 4932 ff. und Gesetz zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungs-Quote, BGBl. I 2021, S. 4458 ff.

<sup>5</sup> Erneuerbare Energien in Deutschland, Daten zur Entwicklung im Jahr 2024. Umweltbundesamt (UBA) Arbeitsgruppe Erneuerbare Energien-Statistik (AGEE-Stat).

auszuschöpfen und damit die CO<sub>2</sub>-Emissionen im Verkehr stärker zu senken als bisher. Im Jahr 2020 betrug der Anteil nachhaltiger Biokraftstoffe aus Anbaubiomasse 4,8 Prozent, folgerichtig sollte die Anrechnungsobergrenze nach § 13 der 38. BImSchV auf mindestens 5,8 Prozent angehoben werden.

Die vom BMUKN angeführte Begründung für eine weitere Absenkung der Obergrenze – nämlich, dass der Anbau von Nahrungs- und Futtermittelpflanzen zur energetischen Nutzung umweltschädliche Effekte und eine hohe Flächeninanspruchnahme verursache – entspricht weder den tatsächlichen Gegebenheiten, noch sind die genannten Effekte wissenschaftlich belegbar. Zudem geht der Entwurf des BMUKN selbst auf die behaupteten nachteiligen Auswirkungen ein, indem er den Einsatz landwirtschaftlicher Rohstoffe mit hohem Risiko indirekter Landnutzungsänderungen – etwa durch Entwaldung oder Trockenlegung von Mooren – grundsätzlich von der Nutzung als Biokraftstoff ausschließt (§ 37b Abs. 8 BImSchG-E). Dies betrifft nach Ansicht des BMUKN Palmöl und Reststoffe aus der Palmölverarbeitung (POME), Sojaöl und generell Rohstoffe mit hohem Risiko indirekter Landnutzungsänderungen nach Art. 3 der Verordnung (EU) 2019/807).

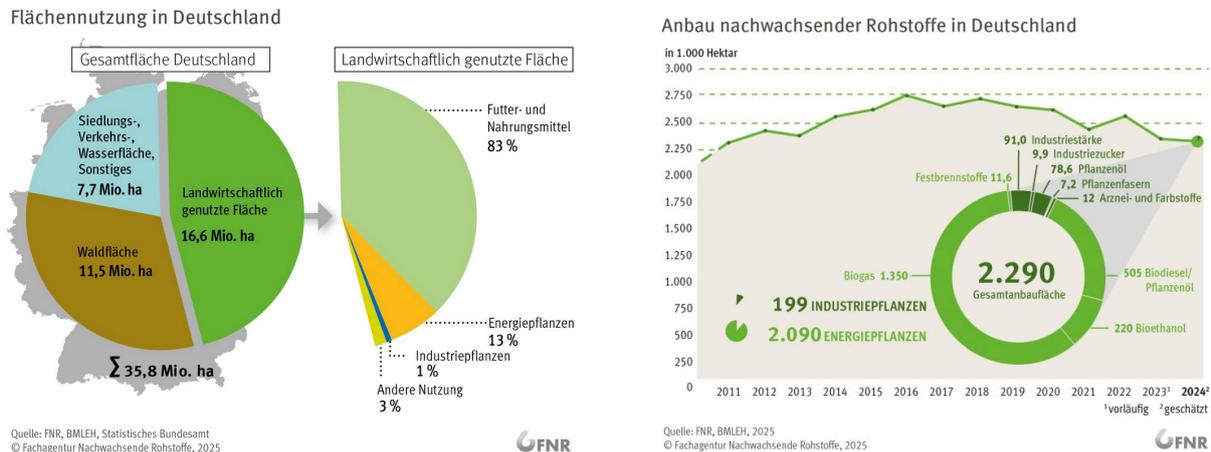
Es besteht daher kein Anlass und auch keine Rechtfertigung, auch landwirtschaftliche Rohstoffe bzw. daraus hergestellte Biokraftstoffe, bei denen nachweislich kein hohes Risiko indirekter Landnutzungsänderungen besteht – so genannte iLUC-freie Anbaubiomasse – wie z. B. europäisches Getreide, Zuckerrüben, Rapsöl und Ähnliches durch eine Absenkung der Obergrenze von der Anrechnung auf die THG-Quote weitestgehend auszunehmen.

Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob die Begründung des BMUKN, die auf Annahmen zu iLUC beruht, deren wissenschaftliche Fundierung kontrovers diskutiert wird, eine ausreichend belastbare Grundlage für die vorgesehene erhebliche Einschränkung der Nutzung nachhaltig zertifizierter Biokraftstoffe bilden kann. Die Beschreibung, Erfassung und Quantifizierung von indirekten Landnutzungsänderungen und deren Auswirkungen erfolgt über verschiedene Modelle, wie beispielsweise dem so genannten GLOBIOM Modell.<sup>6</sup> Bereits daraus geht hervor, dass bei europäischen Agrarrohstoffen, die zur Bioethanolproduktion eingesetzt werden (Zuckerrüben, Futtergetreide) kein wesentliches Risiko indirekter Landnutzungsänderungen besteht. Wissenschaftlicher Konsens besteht zudem darüber, dass indirekte Landnutzungsänderungen auftreten können, die Bestimmungsmethoden über das Ausmaß sind jedoch umstritten (vgl. IPCC Sonderbericht über 1,5 °C globale Erwärmung (SR1.5), Chapter 47).

---

<sup>6</sup> [https://www.bzl-gmbh.de/wp-content/uploads/2020/08/iLUC\\_Studie\\_Lahl.pdf](https://www.bzl-gmbh.de/wp-content/uploads/2020/08/iLUC_Studie_Lahl.pdf)

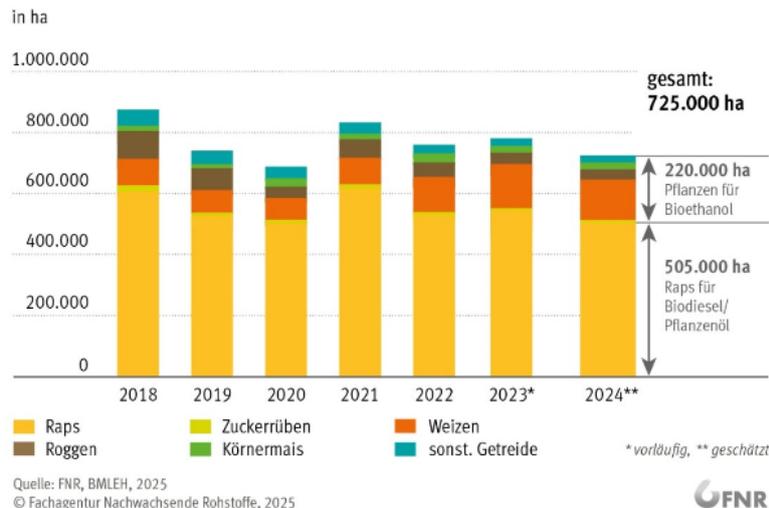
Neben den unbelegten umweltschädlichen Effekten wird auch die behauptete „hohe Flächeninanspruchnahme“ nicht erläutert: Tatsächlich können aktuell lediglich 13 Prozent der deutschen landwirtschaftlichen Fläche rechnerisch dem Anbau landwirtschaftlicher Rohstoffe zur energetischen Nutzung zugeordnet werden (vgl. Abbildung 2).<sup>7</sup>



**Abbildung 2:** Verteilung der Flächennutzung in Deutschland und davon beanspruchte Fläche für den Anbau von Energiepflanzen für die Herstellung von Biokraft- und -brennstoffen. Quelle: Fachagentur für nachwachsende Rohstoffe e. V.

Unberücksichtigt bleibt bei dieser Berechnung, dass bei der Verarbeitung von Getreide, Zuckerrüben oder auch Raps zu Biokraftstoffen erhebliche Mengen an Koppelprodukten wie Protein- oder Krafftuttermittel, grünes CO<sub>2</sub> oder organischer Dünger produziert werden. Zudem wird bei der Flächenzuordnung nachwachsender Rohstoffe auch die überwiegend zur Stromproduktion eingesetzte Biomasse nicht berücksichtigt, auf die mehr als die Hälfte der Flächennutzung für den Anbau von „Energiepflanzen“ entfällt. Die tatsächliche Flächeninanspruchnahme für heimischen Anbaubiomasse für die Biokraftstoffherstellung von Bioethanol und Biodiesel ist seit Jahren nahezu unverändert und fällt, im Verhältnis zur gesamten Agrarfläche, mit etwa 725.000 ha im Jahr 2024 gering aus (vgl. Abbildung 3)<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Anbau und Verwendung nachwachsender Rohstoffe in Deutschland. Statistik und Stand 2025 Herausgegeben von der Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe e. V. (FNR).



**Abbildung 3:** Entwicklung des Energiepflanzenanbaus für Biokraftstoffe in Deutschland (2018-2024). Quelle: Fachagentur für nachwachsende Rohstoffe e. V.

### 3. Mindestanteil fortschrittlicher Biokraftstoffe, § 14 der 38. BImSchV-E

Die Mindestanteile an Kraftstoffen, die aus Abfall- und Reststoffen nach Anhang IX A der RED III (entspricht Anlage 1 der 38. BImSchV) in Verkehr gebracht werden müssen, sollen vom kommenden Jahr an erhöht werden. Ab dem Jahr 2030 soll der Mindestanteil gleichbleibend 3 Prozent betragen, bisher waren 2,6 Prozent vorgesehen. Zugleich soll die Doppelanrechnungsmöglichkeit für die über den Mindestanteil hinausgehenden Menge vom kommenden Jahr an entfallen (§ 14 Abs. 4 der 38. BImSchV-E).

Die geplante Streichung der Doppelanrechnung von Übererfüllungen der Mindestvorgabe für fortschrittliche Biokraftstoffe wird begrüßt. Sie sollte aber durch eine Mehrfachanrechnung (Faktorverfahren) für erneuerbare Kraftstoffmengen, die auf Grundlage europäischer Abfall- und Reststoffe nach Anlage 1 der 38. BImSchV-E in der EU hergestellt wurden, ersetzt werden. Denn die heimische Herstellung dieser fortschrittlichen Biokraftstoffe ist deutlich förderungswürdiger als derer, die aus Drittstaaten stammen. Zum einen trägt eine besondere Berücksichtigung fortschrittlicher Biokraftstoffe aus der EU den unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen Rechnung (z. B. höhere Arbeits-, Energiekosten und Umweltauflagen bei der Rohstoffversorgung und Kraftstoffherstellung), zum anderen verbesserte dies tendenziell die Treibhausgasbilanz der erneuerbaren Kraftstoffe. Grundsätzlich sollte auch in Erwägung gezogen werden, dass importierte Biokraftstoffe, deren Herstellung von Drittstaaten bereits subventioniert werden, nicht auf die THG-Quote angerechnet werden.

Der vorgeschlagene stufenweise Anstieg der Mindestvorgaben für fortschrittliche Biokraftstoffe wird ebenfalls unterstützt. Die Anhebung der Mindestvorgaben sollte jedoch deutlich stärker als bisher vorgesehen erfolgen, um klare und mittelfristig verlässliche

Investitionsanreize zu setzen. Zudem sollten die Mindestvorgaben über das Jahr 2030 hinaus bis zum Jahr 2040 fortgeschrieben werden, wie dies auch für die THG-Quote vorgesehen ist. Die Technologien zur Herstellung fortschrittlicher Biokraftstoffe stehen seit Jahren zur Verfügung, auch die Rohstoffpotenziale sind grundsätzlich vorhanden<sup>8</sup>. Dem entsprechend sollten folgende Quotenhöhe für fortschrittliche Biokraftstoffe vorgeschlagen:

2026: 2 Prozent | 2027: 2,5 Prozent | 2028: 3,0 Prozent | 2029: 3,5 Prozent |  
2030: 4,5 Prozent.

Hiervon ausgehend sollte der Mindestanteil bis 2040 stufenweise auf 9,0 Prozent steigen.

Gleichzeitig sollte bei einer Übererfüllung dieser Mindestvorgaben um 0,5 Prozentpunkte zeitnah eine Erhöhung der Quote für fortschrittliche Biokraftstoffe im Rahmen des erweiterten automatischen Anpassungsmechanismus erfolgen (s. hierzu die Ausführungen unter 4).

Zur weiteren Unterstützung des Markthochlaufs fortschrittlicher Biokraftstoffe sollte zudem die bei Verfehlung der jährlichen Mindestvorgaben geltende Abgabe nach § 37c Abs. 2 Nr. 2 BImSchG-E in Höhe von derzeit 45 Euro pro Gigajoule auf die für erneuerbare Kraftstoffe nicht biogenen Ursprungs vorgesehene Abgabe in Höhe von 70 Euro (§ 37c Abs. 2 Nr. 3 BImSchG-E) angehoben werden. Grundsätzlich sollte die Pönale der Höhe nach so ausgestaltet sein, dass sie nicht als günstige Alternative zur Zielerfüllung verstanden wird. Dies setzte ein deutliches Signal an die Wirtschaftsbeteiligten und stärkte das Vertrauen, Investitionen in entsprechende Herstellungskapazitäten und die Rohstoffversorgung zu tätigen.

Aus Sicht des BDBe ist auch eine grundsätzliche Begrenzung der Übertragung von Übererfüllungen der Mindestvorgaben denkbar (§ 14 Abs. 4 der 38. BImSchV-E). Die Anrechnungsmöglichkeiten für Übererfüllungen der THG-Quote und der Mindestanteile für das Folgejahr sollten nur bis zu einer bestimmten Höhe, z. B. 50 Prozent der Übererfüllung, zugelassen werden. Danach verbleibende Übererfüllungen sollten auf die anschließend folgenden Jahre gleichmäßig verteilt werden können. Vor allem aufgrund erheblicher Mengen an angeblich fortschrittlichen Biokraftstoffimporten aus Drittstaaten ist die Übertragbarkeit von über die Mindestvorgaben in den Verkehr gebrachter fortschrittlicher Biokraftstoffmengen für die Jahre 2025 und 2026 nur temporär ausgesetzt (vgl. § 4a der 38. BImSchV).

---

<sup>8</sup> Monitoringbericht: Erneuerbare Energien im Verkehr (2025). DBFZ Deutsches Biomasseforschungszentrum gemeinnützige GmbH, [https://www.dbfz.de/fileadmin/user\\_upload/Referenzen/Studien/Monitoring\\_Verkehr\\_DBFZ\\_2025.pdf](https://www.dbfz.de/fileadmin/user_upload/Referenzen/Studien/Monitoring_Verkehr_DBFZ_2025.pdf)

#### 4. Mechanismus zur Anpassung der THG-Quote, § 37h BImSchG-E

Der automatische Anpassungsmechanismus zur Anhebung der THG-Quote soll angepasst werden. Künftig soll für eine Anpassung der THG-Quote nicht mehr die im Verkehr eingesetzte Strommenge entscheidend sein, die bei Überschreitung eines bestimmten sich jährlich erhöhenden Schwellenwertes automatisch zu einer Anhebung führt. Die geplante Neuregelung soll eine Anhebung der THG-Quote dann auslösen, wenn die Übererfüllung in einem Verpflichtungsjahr, die gesetzlich normierte Anhebung der THG-Quote im Folgejahr überschreitet.

Die Neugestaltung des Anpassungsmechanismus ist grundsätzlich sachgerecht, sollte aber auf die Unterquote für fortschrittliche Biokraftstoffen ausgeweitet und klarer ausgestaltet werden.

Zunächst einmal ist anzumerken, dass das BMUKN den Änderungsbedarf beim Anpassungsmechanismus fälschlicherweise damit begründet, dieser sei geschaffen worden, um den Einsatz von grünem Wasserstoff abzusichern, falls sich der Markthochlauf der Elektromobilität schneller beschleunigt, als erwartet. Durch die Einführung einer eigenen Quote für den Einsatz erneuerbarer Kraftstoffe nicht biogenen Ursprungs sei der ursprüngliche Zweck der Vorschrift entfallen. Tatsächlich war § 37h BImSchG vom Gesetzgeber in das BImSchG im Rahmen des 1. Gesetzes zur Weiterentwicklung der THG-Quote mit der Begründung aufgenommen, dass Strom eine besonderes günstige Erfüllungsoption ist und daher die Gefahr bestehe, dass dies *„zu Lasten der durch dieses Gesetz intendierten Förderung von erneuerbaren Kraftstoffen erfolgt“*.<sup>9</sup> Zweck des aktuell geltenden Anpassungsmechanismus ist folglich die Verhinderung von Verdrängungseffekten, die durch die Anrechnung von Strom auf die THG-Quote entstehen können, in dem die Quote bei Überschreiten bestimmter Schwellenwerte angepasst wird.

Hieran sollte sich auch eine Neuregelung orientieren. Im aktuellen Entwurf entspricht der Gesetzestext in § 37h Abs. 2 Satz 1 BImSchG-E allerdings nicht der Begründung und der in der Begründung enthaltenen Beispielrechnung, so dass die Absichten des BMUKN nicht deutlich werden. Dem Gesetzeswortlaut nach soll künftig gelten: Wird eine Übererfüllung für ein Quotenjahr (z. B. das Jahr 2026) im Folgejahr (zum 1. Juni 2027) festgestellt, so soll sich die THG-Quote für alle nachfolgenden Verpflichtungsjahre – nach bisheriger Gesetzesregelung wäre dies für die Jahre 2028 ff. – automatisch erhöhen, sofern die festgestellte Übererfüllung höher liegt, als die Differenz der in § 37a Abs. 4 BImSchG-E

---

<sup>9</sup> vgl. die Gesetzesbegründung zur Einführung von § 37h BImSchG, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/274/1927435.pdf>

ohnehin gesetzlich vorgesehene THG-Quoten des folgenden (2027) und übernächsten (2028) Verpflichtungsjahres.

Im Begründungsteil wird für die Folgen einer das vorgegebene Maß übersteigenden Übererfüllung davon ausgegangen, dass eine in 2027 festgestellte Übererfüllung für das Verpflichtungsjahr 2026 höher liegt, als die ohnehin gesetzlich für das Jahr 2027 festgelegt THG-Quote. Hier bedarf es einer Klarstellung seitens des BMUKN. Gleichzeitig enthält der Gesetzentwurf keine konkreten Angaben dazu, ob bei einer Überschreitung des Schwellenwertes für die Stromnutzung im vergangenen Jahr 2024 und einer möglichen Überschreitung in diesem Jahr 2025 noch eine Anhebung der THG-Quote nach der aktuell bis zum 31.12.2025 geltenden Rechtslage vorzunehmen ist. Auch diesbezüglich ist eine klare gesetzliche Regelung erforderlich.

Grundsätzlich ist eine zeitnahe Anhebung der Quotenvorgabe bei Überschreitung der jeweiligen THG-Quote anzustreben.

#### **5. Maßnahmen zur Betrugsprävention, § 37b Abs. 8 Nr. 5 BImSchG-E | § 37i BImSchG-E | § 4b der 38. BImSchV-E**

Künftig sollen erneuerbare Kraftstoffe aus Produktionsanlagen, bei denen eine behördliche Vor-Ort-Kontrolle nicht möglich ist, aus Gründen der Betrugsprävention nicht mehr auf die THG-Quotenverpflichtung angerechnet werden können. Dies soll gelten, soweit eine Verordnung nach § 37d Abs. 2 Satz 1 Nr. 20 BImSchG-E dies festlegt.

Tatsächlich enthält der Gesetzentwurf in § 37d BImSchG eine neue Nr. 20, wonach die Bundesregierung ermächtigt wird, nach Anhörung der beteiligten Kreise durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates für den Anrechnungsausschluss die Voraussetzungen von Vor-Ort-Kontrollen festzulegen und zu bestimmen, dass der Ausschluss auch für die Anrechnung fortschrittlicher Biokraftstoffe oder anderer erneuerbarer Kraftstoffe gilt. Mit Artikel 3 des Gesetzentwurfes soll in die 38. BImSchV u.a. § 4b neu eingeführt werden.

Die vom BMUKN mit dem Referentenentwurf geplante Änderung der 38. BImSchV ist verfassungsrechtlich nicht zulässig. Der Erlass der Verordnung soll weiterhin in den ausschließlichen Kompetenzbereich der Bundesregierung (Exekutive) fallen. Mit der vorgeschlagenen gesetzlichen Anpassung der 38. BImSchV verkennt und verletzt das BMUKN das Gewaltenteilungsprinzip (vgl. Art. 80 GG), die vorgeschlagene Änderung der Verordnung wäre somit von Anfang an formell rechtswidrig. Damit entfele im Ergebnis auch die wirksame Rechtsgrundlage für alle sich auf die 38. BImSchV beziehenden Regelungen.

Trotz dieser im Gesetzgebungs- und Ordnungsverfahren behebbaren formellen verfassungsrechtlichen Mängel des BMUKN-Entwurfs werden die inhaltlichen Vorschläge zur Einführung einer Pflicht, Vor-Ort-Kontrollen zuzulassen, grundsätzlich begrüßt. Die Biokraftstoffwirtschaft hatte hierfür bereits Ende 2023 konkrete Vorschläge unterbreitet<sup>10</sup>. Bestehende staatliche Betretungsverbote der zuständigen europäischen Stellen in Drittstaaten, wie beispielsweise China, sind seit Jahren bekannt und eine Ursache der durch Kontrolldefizite verursachten Unregelmäßigkeiten bei fortschrittlichen Biokraftstoffen.

Die Geplanten Regelungen sollten ergänzt werden durch ein verpflichtendes Anmelde- und Akkreditierungsverfahren für die Hersteller fortschrittlicher Biokraftstoffe: Zukünftig sollten die zuständigen staatlichen Stellen auf nationaler und europäischer Ebene ermächtigt werden, bei fortschrittlichen Biokraftstoffen die dabei genutzten Rohstoffkategorien und die verfahrenstechnische Innovationen für den Nachweis der Erfüllung der gesetzlichen Anforderung gemäß Art. 28 (6) der Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2018/2001 (RED II) Vor-Ort prüfen zu dürfen. Ohne eine solche Prüfung muss die Möglichkeit der Anrechnung entsprechender Mengen auf die THG-Quote entfallen. Ein solches Verfahren schreibt beispielsweise Österreich vor.<sup>11</sup> Hierzu hatten die Biokraftstoffverbände entsprechende Vorschläge entwickelt.<sup>12</sup> Erste Ansatzpunkte könnte auch ein Zugriff der zuständigen Stellen auf die REACH-Registrierungen liefern.

## **6. Evaluationsbericht, § 37g Satz 2 BImSchG-E**

Die Evaluierung der THG-Quote, die eigentlich alle zwei Jahre stattfindet, soll neu geregelt werden. Das BMUKN schlägt vor, die bisher geltende Vorlagepflicht für das Jahr 2026 zu streichen, erst im Jahr 2028 wieder eine Evaluierung der Quotenregelung vorzunehmen und auch die Frist zur Vorlage von März auf Dezember des jeweiligen Berichtsjahres zu verschieben.

Nach Auffassung des BDBE sollte auch der für das kommende Jahre 2026 bis Ende März gesetzlich vorgeschriebene Bericht erstattet und die Frist zur Vorlage des Berichtes nicht um 9 Monate verlängert werden. Auch wenn die umfangreiche Änderung der geltenden THG-Quotenregelung noch rechtzeitig zum 1.1.2026 in Kraft treten sollte, erscheint eine (rückwirkende) Evaluierung der bis einschließlich 2025 geltenden Regelungen angebracht. Die faktische Aussetzung der Evaluierungspflicht bis zum Jahr 2028 erscheint vor dem Hintergrund der Entwicklungen der letzten Jahre in Bezug auf die Betrugsanfälligkeit des THG-Quotensystems, der volatilen Marktentwicklungen bei erneuerbaren Kraftstoffen sowie

---

<sup>10</sup> vgl. die Verbändevorschläge unter [https://www.bdbe.de/application/files/9517/2786/6001/2.653\\_2023\\_10\\_23.pdf](https://www.bdbe.de/application/files/9517/2786/6001/2.653_2023_10_23.pdf)

<sup>11</sup> vgl. § 8 der Kraftstoff-Verordnung, abrufbar unter

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung/Bundesnormen/20008075/Kraftstoffverordnung%c2%a02012%2c%20Fassung%20vom%2018.07.2025.pdf>

<sup>12</sup> [https://www.bdbe.de/application/files/5817/5283/2058/1.668\\_2024\\_10\\_08.pdf](https://www.bdbe.de/application/files/5817/5283/2058/1.668_2024_10_08.pdf)

der Elektromobilität und des daraus möglicherweise erforderlichen Veränderungsbedarfes einzelner THG-Quotenregelungen in keiner Weise sachgerecht.

Insbesondere angesichts der Tatsache, dass das BMUKN der letzten gesetzlichen Berichtspflicht weder rechtzeitig bis zum 31.3.2024, sondern erst mit viermonatiger Verspätung Ende August 2024<sup>13</sup>, noch inhaltlich in ausreichenden Maßen nachgekommen ist, hält der BDBe zum einen die Konkretisierung der Berichtspflicht für unabdingbar und spricht sich zum anderen gegen einen späteren Termin zur Vorlage des Evaluationsberichts aus. Dringend notwendige Rechtsänderungen, die sich aus der jeweiligen Evaluierung ergeben könnten, wären sonst mit Wirkung für das dem Bericht nachfolgende Verpflichtungsjahr unmöglich. Des Weiteren sollte der Evaluierungsbericht künftig von einer unabhängigen wissenschaftlichen Institution und nicht durch das BMUKN selbst erstellt werden. Die entsprechende Ausschreibung der Berichtserstattung sollte hierzu in Verantwortung und durch Mittel des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWE) erfolgen.

#### **7. Ausschluss von Biokraftstoffen aus Sojaöl, § 37b Abs. 8 Nr. 2 BImSchG-E**

Biokraftstoffe aus Sojaöl sollen als Erfüllungsoption vom kommenden Jahr an nicht mehr auf die THG-Quote anrechenbar sein. Durch den Ausschluss sollen schädliche Effekte für Natur und Umwelt durch Landnutzungsänderungen wie Entwaldung und Umbruch von Grasland oder Savannenlandschaften verhindert werden.

Mit dem Vorschlag setzt sich das BMUKN über geltende unionsrechtliche Vorgaben zur Verhinderung umweltschädlicher Effekte hinweg. Die Einstufung von Rohstoffen als so genannte high-iLUC-Rohstoffe erfolgt nach geltendem EU-Recht regelbasiert auf Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse und im Rahmen eines ordentlichen Verfahrens, welches in den Zuständigkeitsbereich der EU-Kommission fällt (vgl. Delegierte Verordnung (EU) 2019/807). Ein Ausschluss bestimmter Agrarrohstoffe sollte daher erst erfolgen, wenn die entsprechenden Rechtsakte der EU dies vorgeben.

Mit diesem Vorgehen des BMUKN wird die Verlässlichkeit der THG-Regelung insgesamt in Frage gestellt, da sich weder Produzenten noch Abnehmer von Biokraftstoffen aus Anbaubiomasse in Zukunft sicher sein können, ob die zur Biokraftstoffproduktion eingesetzten Rohstoffe, die auf Grundlage unionsrechtlicher Vorgaben als nachhaltig einzustufen sind, durch unbelegte Behauptung vom BMUKN künftig generell als umweltschädlich eingestuft werden und damit zur THG-Quotenerfüllung nicht mehr eingesetzt werden können.

---

<sup>13</sup> <https://dserver.bundestag.de/btd/20/127/2012735.pdf>

## 8. Schutzsortenregelung für Benzin, Änderung der 10. BImSchV

Nach wie vor hält das BMUKN unverändert an der derzeitigen Bestandschutzregelung bei Ottokraftstoffen fest, wonach an öffentlichen Tankstellen, an denen Ottokraftstoffe der Qualität Super oder Super Plus mit mehr als 5 Prozent Bioethanol angeboten werden, verpflichtend auch Kraftstoffe der Sorten Super und Super Plus mit bis zu 5 Prozent Bioethanol vorzuhalten sind (§ 3 Abs. 2 bis 4 der 10. BImSchV).

Nach Ansicht des BDBe muss mehr als 14 Jahre nach der europaweiten Einführung von Super E10 eine Streichung der Schutzsortenregelung wie in anderen EU-Ländern erfolgen. Denn ein obligatorisches unionsrechtliches Gebot zum Anbieten einer Bestandsschutzsorte ergab sich aus Art. 3 Abs. 3 Satz 1 der Richtlinie 2009/30/EG (FQD) nur bis zum Jahr 2013. In Folge dessen haben die EU-Mitgliedstaaten, in denen Super E10 zwischenzeitlich eingeführt wurde auf gesetzliche Verpflichtungen zu Bestandsschutzsorten verzichtet. Super E10 ist derzeit in 19 EU-Mitgliedsstaaten (und Großbritannien) markteingeführt (Belgien | Bulgarien | Dänemark | Estland | Finnland | Frankreich | Irland | Lettland | Litauen | Luxemburg | Niederlande | Norwegen | Österreich | Rumänien | Schweden | Slowenien | Slowakei | Tschechien | Ungarn).

Aus Sicht des BDBe ist die Bestandsschutzsortenregelung nicht mehr notwendig, da der derzeitige Bestand von Fahrzeugen mit Ottomotoren bis auf wenige Ausnahmen und nahezu alle Neufahrzeuge, die nach 2011 zugelassen wurden, Super E10 ohne jede Einschränkung tanken können. Bereits im Jahr 2017 hatte die EU-Kommission für das Jahr 2020 geschätzt, dass in der EU maximal 7 Prozent des Fahrzeugbestandes nicht für E10-Kraftstoffe geeignet sein werden.<sup>14</sup> Aktuelle überschlägigen Schätzungen zufolge sind lediglich unter 1,5 Prozent des gesamten nationalen Fahrzeugbestandes für den Kraftstoff Super E10 ungeeignet.<sup>15</sup> Die geltende Bestandschutzregelung führt faktisch zur Verhinderung eines erweiterten Angebotes klimafreundlicher Kraftstoffe und sollte daher entfallen, denn an vielen Tankstellen sind die infrastrukturellen Kapazitäten begrenzt. Damit beschränkt die Bestandschutzregelung auch das Klimaschutzpotenzial neuer nachhaltiger Kraftstoffalternativen wie etwa das in der Normung befindliche Super E20, das markteingeführte HVO und B10.

---

<sup>14</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0284&from=LV>

<sup>15</sup> Prof. Thomas Heinze, htw saar, Institut Automotive Powertrain (IAP), Kurzkomentierung DAT Studie von 2011 zur E 10 Verträglichkeit vor dem Hintergrund KBA-Bestandsdaten, Juli 2023.

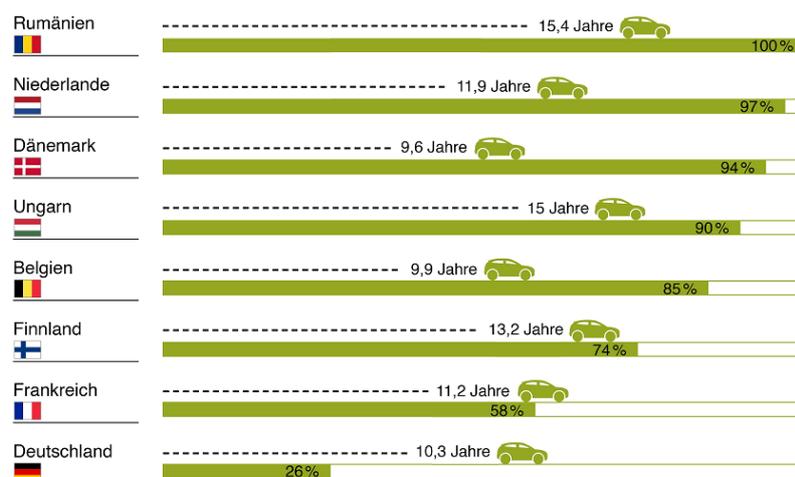
## 9. Warnhinweis bei Super E10 und Super Plus E10, § 14 Abs. 1 Nr. 2 10. BImSchV

Bei der Kennzeichnung der Kraftstoffsorten Super Plus E10 und Super E10 an den Zapfsäulen schreibt die 10. BImSchV noch immer einen Warnhinweis vor: „Verträgt Ihr Fahrzeug E10? Herstellerinformation einholen! Im Zweifel Super oder Super Plus tanken!“.

Nach Auffassung des BDBe muss dieser Warnhinweis entfallen und der entsprechende Halbsatz von § 14 Abs. 1 Nr. 2 10. BImSchV sowie die Zeichen Teil a in den Anlagen 3 und 4 gestrichen werden. Der Warnhinweis verhindert eine stärkere Nutzung von Super E10 und schränkt das Verbrauchervertrauen und damit auch die Realisierung deutlich höherer Treibhausgasminderungen durch zertifiziert nachhaltige Biokraftstoffe wie Super E10 im Verkehr unnötig ein.

Dies zeigt der nach wie vor im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedsstaaten noch immer verhältnismäßig geringe Marktanteil von Super E10 im deutschen Benzinmarkt: Trotz eines Anstiegs in den letzten Jahren liegt dieser in Deutschland weiterhin nur bei knapp 30 Prozent. In anderen EU-Mitgliedsstaaten, in denen die Kraftstoffsorte Super E10 markteingeführt ist, kann eine derartige Verunsicherung der Autofahrer – obwohl das durchschnittliche Fahrzeugalter in den anderen Ländern deutlich höher ist – nicht festgestellt werden. So beträgt beispielsweise der Marktanteil von Super E10 in Frankreich mittlerweile 58 Prozent, in Rumänien und Bulgarien 100 Prozent, den Niederlanden 97 Prozent, in Dänemark 94 Prozent, in der Slowakei 87 Prozent, in Belgien 85 Prozent, in Ungarn und Finnland jeweils 74 Prozent (vgl. Abbildung 4).

**Marktanteil Super E10 und durchschnittliches Pkw-Fahrzeugalter**



Quelle: ACEA, ePURE

©BDB\* 04/2025

**Abbildung 4:** Marktanteil des Kraftstoffes Super E10 und das durchschnittliche Fahrzeugalter in ausgewählten Ländern Europas. Quelle ePure und ACEA (2024).

Der Warnhinweis steht zudem der Verpflichtung der Mitgliedstaaten aus der Richtlinie 2014/94/EU entgegen, den Fahrzeugnutzern klare und leicht verständliche Informationen über die an den Tankstellen verfügbaren Kraftstoffe und die Eignung ihrer Fahrzeuge für die verschiedenen Kraftstoffe zur Verfügung zu stellen (Erwägungsgrund 44 der Richtlinie). Die entsprechenden grafischen Vorgaben für eine EU-einheitliche Kraftstoffkennzeichnung (vgl. DIN EN 16942) sehen daher einen derartigen Warnhinweis für E10-Kraftstoffe nicht vor.

Durch den allein in Deutschland noch immer verpflichtend vorgesehenen Warnhinweis wird das gesamteuropäische Bemühen, Verbraucher insbesondere über den geeigneten Einsatz der verschiedenen Ottokraftstoffmischungen angemessen zu unterrichten (Art. 3 Abs.3 S. 2 Richtlinie 2009/30/EG), konterkariert.

Bundesverband der deutschen Bioethanolwirtschaft e.V.

Reinhardtstraße 16 | 10117 Berlin

T +49 (0)30 – 3 01 29 53-0

F +49 (0)30 – 3 01 29 53-10

[mail@bdbe.de](mailto:mail@bdbe.de)

[www.bdbe.de](http://www.bdbe.de)

[www.twitter.com/BDBeBerlin](https://www.twitter.com/BDBeBerlin)

**Registrierter Interessenvertreter (Lobbyregister-Nr. R000597)**