

**30.01.26**

## **Stellungnahme**

**des Bundesrates**

---

### **Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungs-Quote**

Der Bundesrat hat in seiner 1061. Sitzung am 30. Januar 2026 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nummer 7 Buchstabe b (§ 37a Absatz 4 Satz 2 Nummer 7 BImSchG)

In Artikel 1 Nummer 7 Buchstabe b § 37a Absatz 4 Satz 2 Nummer 7 ist die Angabe „16 Prozent“ durch die Angabe 17,5 Prozent“ zu ersetzen.

#### Begründung:

Laut Generalzolldirektion betrug der Vorrat zur Erfüllung der THG-Quote für Mineralölunternehmen zum Ende 2024 6,7 Mio t CO<sub>2</sub>. Diese Übererfüllung kann in Folgejahren auf die THG-Quote angerechnet werden. Nach Schätzungen des Verbandes der Deutschen Biokraftstoffindustrie e. V. ist in den Jahren 2025 und 2026 von einer weiteren Übererfüllung der THG-Quote von jeweils rund 1 Mio t CO<sub>2</sub> auszugehen. Zum Schutz der heimischen Biokraftstoffindustrie wurde die Anrechnung der Übererfüllung der THG-Quote in den Jahren 2025 und 2026 ausgesetzt, so dass es 2027 zu einer Anrechnung des kumulierten Quotenüberschusses von ca. 8,7 Mio t CO<sub>2</sub> kommt. Wird dazu noch die Übererfüllung der Verpflichtungen aus den Unterquoten von Biokraftstoffen des Anhangs IX A der Erneuerbare-Energien-Richtlinie der EU hinzugerechnet, vergrößert sich der Vorrat auf 11,4 Mio t CO<sub>2</sub>. Bei der im Entwurf vorgesehenen THG-Quote von 16 Prozent im Jahr 2027 entspricht die THG-Minderung 30 Mio t CO<sub>2</sub>. Der Überschuss aus den vergangenen Jahren kann nicht ausreichend reduziert werden, um eine entsprechende Nachfrage nach Biokraftstoffen und anderen Erfüllungsoptionen der THG-Quote zu generieren.

Eine Erhöhung auf 17,5 Prozent kann die kumulierten Überschüsse abfedern, den THG-Quotenpreis erhöhen und wieder Investitionen in Erneuerbare Energien im Straßenverkehr ermöglichen.

2. Zu Artikel 1 Nummer 7 Buchstabe c Doppelbuchstabe aa Dreifachbuchstabe aaa<sub>0</sub> – neu – und Dreifachbuchstabe aaa (§ 37a Absatz 5 Satz 1 Nummer 2, Nummer 3 Buchstabe b und Nummer 6 BImSchG)

Artikel 1 Nummer 7 Buchstabe c Doppelbuchstabe aa ist wie folgt zu ändern:

- a) Vor Dreifachbuchstabe aaa ist der folgende Dreifachbuchstabe aaa<sub>0</sub> einzufügen:
- „aaa<sub>0</sub>) In Nummer 2 und Nummer 3 Buchstabe b wird jeweils nach der Angabe „zu versteuern ist“ die Angabe „und im Straßen- oder Schienenverkehr eingesetzt wird“ eingefügt.“
- b) In Dreifachbuchstabe aaa § 37a Absatz 5 Satz 1 Nummer 6 wird nach der Angabe „nicht biogenen Ursprungs,“ die Angabe „und im Straßen- oder Schienenverkehr eingesetzt werden,“ eingefügt.

Begründung:

Im Rahmen der Erfüllung von Verpflichtungen zur THG-Minderung aus der FuelEU Maritime-Verordnung und des ETS I werden in der Schifffahrt auch Biokraftstoffe eingesetzt, die nicht versteuert werden müssen. In Deutschland sind diese Biokraftstoffe nicht auf die THG-Quote anrechenbar. Derzeit besteht jedoch noch die Möglichkeit, entsprechende Biokraftstoffe freiwillig zu versteuern und sie zusätzlich auf die THG-Quote im Straßenverkehr anzurechnen. Seit kurzem wird diese Möglichkeit auch genutzt. Dieses „Schlupfloch“ sollte schnellstmöglich geschlossen werden, um die vorgesehenen Erfüllungsoptionen nicht zu beeinträchtigen, auf die die THG-Quotenhöhe ausgerichtet wurde und um entsprechende Marktverwerfungen zu verhindern.

3. Zu Artikel 1 Nummer 8 Buchstabe c (§ 37b Absatz 8 Satz 2 BImSchG), Artikel 2 Nummer 6 (§ 3b Absatz 3 Satz 2 37. BImSchV)

Der Gesetzentwurf ist wie folgt zu ändern:

- a) Artikel 1 Nummer 8 Buchstabe c § 37b Absatz 8 Satz 2 ist wie folgt zu ändern:

- aa) Nach der Angabe „Satz 1 Nummer 2“ ist die Angabe „und 4“ zu streichen.
- bb) Nach der Angabe „2027 in Verkehr gebracht wurden“ ist die Angabe „; Satz 1 Nummer 4 gilt nicht für Mengen an Biokraftstoffen und erneuerbaren Kraftstoffen nicht biogenen Ursprungs, die vor dem Verpflichtungsjahr 2026 in Verkehr gebracht wurden“ einzufügen.
- b) In Artikel 2 Nummer 6 § 3b Absatz 3 Satz 2 ist die Angabe „Verpflichtungsjahr 2027“ durch die Angabe „Verpflichtungsjahr 2026“ zu ersetzen.

Begründung:

Bereits ab 2026 sollten auf die Erfüllung der THG-Quote keine Biokraftstoffe und andere erneuerbare Kraftstoffe mehr angerechnet werden, die keine Vor-Ort-Kontrollen durch die zuständigen Behörden ermöglichen. Ein weiteres Jahr der Fortsetzung des Betruges mit gefälschten Zertifikaten sollte zum Schutz der heimischen Biokraftstoffindustrie und aller regelkonform arbeitenden Hersteller erneuerbarer Kraftstoffe nicht biogenen Ursprungs verhindert werden. Hier sollten alle Möglichkeiten der Rückwirkung einer Rechtsverordnung der Bundesregierung, in der Voraussetzungen für die Möglichkeit von Vor-Ort-Kontrollen festgelegt werden, ausgeschöpft werden. Sollte dies aus rechtlichen Gründen nicht möglich sein, sollten die Bestimmungen der Rechtsverordnung sofort nach ihrem Erlass in Kraft treten.

4. Zu Artikel 1 allgemein (Tierische Fette)

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung zu prüfen,

- in welchem Umfang tierische Fette der Kategorien I, II und III derzeit und perspektivisch verfügbar sind,
- welches Potenzial sie als Rohstoff für die Herstellung von Biokraftstoffen besitzen,
- wie sich eine steigende Nachfrage nach Biokraftstoffen auf andere Verwendungssektoren auswirkt,
- ob Risiken von Kennzeichnungs- und Herkunftsbetrug bestehen und
- ob die bestehenden Kontroll- sowie Überwachungsmechanismen hierfür angemessen sind.

Begründung:

Tierische Fette stellen einen potenziell bedeutenden Rohstoff für die Herstellung von Biokraftstoffen dar. Gleichzeitig bestehen konkurrierende Nutzungen sowie Unsicherheiten hinsichtlich der tatsächlichen Verfügbarkeit, der Markt- und Sektorwirkungen sowie der Einhaltung der geltenden Kennzeichnungs- und Kontrollvorgaben. Eine Prüfung durch die Bundesregierung ist erforderlich, um eine sachgerechte Bewertung der Rohstoffbasis, die Vermeidung von Marktverzerrungen sowie eine effektive Betrugsprävention sicherzustellen.

5. Zu Artikel 2 Nummer 6 (§ 3b Absatz 1 Satz 2 Nummer 3, 4, 5 37. BImSchV)

Artikel 2 Nummer 6 § 3b Absatz 1 Satz 2 ist wie folgt zu ändern:

- a) In Nummer 3 ist die Angabe „1,2“ durch die Angabe „2,5“ zu ersetzen.
- b) In Nummer 4 ist die Angabe „1,5“ durch die Angabe „3,0“ zu ersetzen.
- c) In Nummer 5 ist die Angabe „2,5“ durch die Angabe „3,5“ zu ersetzen.

Begründung:

Der Mindestanteil an erneuerbaren Kraftstoffen nicht biogenen Ursprungs im Verkehr ist einer der Hauptfaktoren, der über das Gelingen des Markthochlaufs von „grünem“ Wasserstoff in Deutschland entscheidet.

Durch die Mehrfachanrechnung von erneuerbaren Kraftstoffen nicht biogenen Ursprungs im Verkehr in § 3 der 37. Bundes-Immissionsschutzverordnung (BImSchV) ist ein inhärenter – für den Steuerzahler kostenneutraler – Fördermechanismus umgesetzt. Dieser erlaubt es den Verbrauchern von „grünem“ Wasserstoff, zu denen hauptsächlich Raffinerien gehören, diesen bis 2036 dreifach anzurechnen. Dies führt dazu, dass „grüner“ Wasserstoff nahezu kostenneutral im Vergleich zu fossilem Wasserstoff (umgangssprachlich „grauer“ Wasserstoff) eingesetzt werden kann.

Der Gesetzentwurf verpasst es jedoch, diesen Fördermechanismus geeignet zu nutzen, um Milliarden von bereits investierten bzw. verbürgten Steuergeldern – insbesondere für das Wasserstoff-Kernnetz (24 Milliarden Euro) sowie für die als wichtige Vorhaben von gemeinsamem Interesse (IPCEI) geförderten Wasserstoff-Vorhaben (8 Milliarden Euro) – abzusichern. Der im Gesetzentwurf avisierte Mindestanteil an erneuerbaren Kraftstoffen nicht biogenen Ursprungs im Verkehr vermag es nicht, Impulse für den Aufbau zusätzlicher Elektrolyseurskapazität zu setzen, da diese Quoten bereits über die schon getroffenen finalen Investitionsentscheidungen für Elektrolyseure abgesichert sind.

Mithin ergeben sich negative Konsequenzen für die Industrie und die Energiewirtschaft, da die Skalierungseffekte bei der Produktion von Elektrolyseuren für etwa zehn Jahre unterbunden werden. Zudem wird die Auslastung des Wasserstoffkernnetzes reduziert, was zu steigenden Netzentgelten führt. Dar-

über hinaus werden die Anreize für den notwendigen Ausbau von Wasserstoffspeichern unterbunden.

Die vorgeschlagene Erhöhung der Quoten entspricht einer Verdopplung der benötigten Elektrolyseurskapazität (von ungefähr 1,8 Gigawatt auf ungefähr 4,0 Gigawatt). Diese Ausbringungsmenge kann unmittelbar durch die Branche sowie den Strommarkt (ungefähr 14 Terawattstunden statt 7 Terawattstunden Strom) bedient werden. Die vorgeschlagene Anpassung führt dazu, dass in den Jahren 2030 bis 2040 eine nahezu konstante Produktion von grünem Wasserstoff (ungefähr 420 000 Tonnen Wasserstoff pro Jahr beziehungsweise 14 Terawattstunden Strom) möglich ist. Sollte die Quote bereits 2030 auf 4 Prozent oder mehr angehoben werden, wie es von einigen Verbänden und Unternehmen vorgeschlagen wird, ist nicht ausgeschlossen, dass es zu einer Überkapazität an Elektrolyseuren kommt (ungefähr 6 Gigawatt statt ungefähr 4,0 Gigawatt).

#### 6. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat begrüßt, dass mit dem vorliegenden Gesetzentwurf die Rahmenbedingungen für den Markt für erneuerbare Kraftstoffe bzw. Energieträger im Verkehrsbereich weiterentwickelt und der Klimaschutz im Verkehrsbereich verstärkt werden sollen.
- b) Die zukünftige Nicht-Anrechenbarkeit von Biokraftstoffen aus Reststoffen der Palmölproduktion sowie von erneuerbaren Kraftstoffen, bei denen eine Vor-Ort-Kontrolle durch staatliche Kontrolleure nicht ermöglicht wird, sind wichtige Bausteine für höheren Betrugsschutz. Nach dem Entwurf sollen beide Maßnahmen jedoch erst für ab dem Verpflichtungsjahr 2027 in Verkehr gebrachte Mengen gelten. Der Bundesrat bittet darum, dass die Maßnahmen bereits ab dem Jahr 2026 umgesetzt werden. Da das Jahr 2026 hierfür bereits im Referentenentwurf des zweiten Gesetzes zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungs-Quote (THG-Quote) aus Juni 2025 vorgesehen war, bestand für Quotenverpflichtete die Möglichkeit, sich darauf einzustellen.
- c) Durch die Beendigung der Doppelanrechnung bei fortschrittlichen Kraftstoffen ab dem Jahr 2026 (bei gleichzeitiger Erhöhung der betreffenden Unterquote) verringern sich die Betrugsanreize bei diesen Kraftstoffen deutlich. Insofern die Maßnahme allerdings zu einem zu starken Rückgang der Nachfrage nach fortschrittlichen Kraftstoffen führen würde, könnte das Investorenvertrauen der Produzenten solcher Kraftstoffe beeinträchtigt werden. Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prü-

fen, ob der Doppelanrechnungswegfall auf Importe beschränkt werden könnte, da die Betrugsbekämpfung durch behördliche Kontrollen bei der Produktion im Inland vergleichsweise einfach und wirkungsvoll erfolgen kann.

- d) Im Jahr 2027 dürfte es aufgrund von Übertragungen aus den Jahren 2024 bis 2026 zu einem deutlichen Überangebot bei der Erfüllung der THG-Quote mit gegebenenfalls drastischen Folgen für den Preis von erneuerbaren Kraftstoffen und Energieträgern kommen. Der Bundesrat bittet daher dringend um Prüfung, ob der neue Mechanismus zur Anpassung der THG-Quote diese Besonderheit ausreichend berücksichtigen wird oder ob von vornherein eine Festsetzung der THG-Quote für das Jahr 2027 auf mehr als die gegenwärtig vorgesehenen 16 Prozent (beispielsweise 17,5 oder 18,0 Prozent) erforderlich ist.
- e) Mit der Einführung einer Quote für erneuerbare Kraftstoffe nicht biogenen Ursprungs wird der Hochlauf der Wasserstoffwirtschaft unterstützt. Dieser Hochlauf beinhaltet – und benötigt gleichzeitig – den Aufbau eines Wasserstoff(kern)netzes. Aufgrund der mit dem Bau des Wasserstoff(kern)netzes verbundenen zeitlichen Unsicherheiten wäre es nach Einschätzung des Bundesrates sinnvoll, dass entsprechende Verträge der Quotenverpflichteten durch den Bund abgesichert werden.
- f) Der Bundesrat begrüßt die vorgesehene Ausweitung der Anrechnungsmöglichkeiten von biogenen Rohstoffen beim sogenannten Co-Processing, d. h. ihrer gemeinsamen Verarbeitung mit mineralölstämmigen Ölen. Co-Processing kann unter Nutzung bestehender Raffinerieanlagen einen großen Beitrag zum Klimaschutz im Verkehrsbereich leisten. In diesem Zusammenhang bittet der Bundesrat um Prüfung, ob eine Anrechenbarkeit beim Co-Processing für noch weitere Rohstoffe im Rahmen der RED-Vorgaben ermöglicht werden könnte. Damit würden Wettbewerbsnachteile von Raffinerie-Standorten in Deutschland gegenüber Standorten in EU-Mitgliedstaaten mit breiteren Anrechnungsmöglichkeiten abgebaut. Mögliche negative Effekte weitreichenderer Anrechnungsmöglichkeiten beim Co-Processing auf beispielsweise das Klima, Betrugspotenziale oder andere (Rohstoff-) Märkte müssten allerdings in eine solche Prüfung einbezogen werden.

## 7. Zum Gesetzentwurf insgesamt

- a) Der Bundesrat begrüßt die Bestrebungen der Bundesregierung, mit der vorliegenden Reform die Treibhausgasemissionen im Verkehrsbereich kraftstoffseitig und somit im Fahrzeugbestand zu reduzieren. In Kombination mit Instrumenten wie den CO<sub>2</sub>-Emissionsnormen für neue Fahrzeuge, um fahrzeugseitig emissionsfrei zu werden, können beide Regulierungen zum Klimaschutz im Verkehr beitragen.
- b) Der Bundesrat hält es für unzureichend, dass der gesetzliche Emissionsminderungspfad lediglich bis zum Jahr 2040 fortgeschrieben werden soll. Angesichts des rechtsverbindlichen Ziels der Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2045 hält es der Bundesrat für notwendig, im parlamentarischen Verfahren einen Pfad für die vollständige Treibhausgasneutralität im Kraftstoffbereich bis zum Jahr 2045 zu ergänzen, um Planungs- und Investitionssicherheit für die Wirtschaft und alle weiteren Marktakteure zu schaffen.
- c) Der Bundesrat weist darauf hin, dass bei der geplanten Steigerung der Treibhausgasminderungsquote auf 59 Prozent im Jahr 2040 eine erhebliche Lücke verbleiben würde, die bis zum Jahr 2045 geschlossen werden müsste. Er fordert die Bundesregierung daher auf, insbesondere die Anstrengungen zum Hochlauf der Elektromobilität als wesentliches Instrument zur Treibhausgasminderung deutlich zu verstärken, um dieses Ziel zu erreichen.
- d) Der Bundesrat begrüßt, dass mit der Novelle die Lücken geschlossen werden sollen, die beim Ausstieg aus der Anrechnung von Palmölkraftstoffen verblieben sind, indem auch die Anrechenbarkeit von Reststoffen der Palmölproduktion auslaufen soll. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die Anrechenbarkeit dieser Reststoffe über Anpassungen im parlamentarischen Verfahren unmittelbar beendet werden sollte.
- e) Der Bundesrat weist darauf hin, dass die vorgesehenen Unterquoten lediglich zur Marktaktivierung eingesetzt und regelmäßig überprüft werden sollten, zumal sie der von der Bundesregierung angestrebten Technologieneutralität widersprechen. Unterquoten, die im Umkehrschluss dazu führen, dass andere Anrechnungsoptionen wie die Elektromobilität künstlich limitiert werden, sollten vermieden werden.
- f) Aus Sicht des Bundesrates ist es nicht nachvollziehbar, dass erneuerbare Kraftstoffe für den Luft- und Schiffsverkehr nicht auf die Treibhausgasminderungsquote anrechenbar sein sollen. Damit fehlen zusätzliche Anreize

für Kraftstoffhersteller, um auch in diesen Bereichen verstärkt in erneuerbare Kraftstoffe zu investieren. Wachstums- und Markterschließungsmöglichkeiten sowie Potenziale für den Klimaschutz werden in der Folge nicht gehoben. Erneuerbare Kraftstoffe sollten gerade im Luft- und Schiffsverkehr eingesetzt werden, weil sich für diese Bereiche keine geeigneten kurz- und mittelfristigen Alternativen zur Dekarbonisierung abzeichnen. Der Bundesrat hält es deshalb für erforderlich, im parlamentarischen Verfahren eine Öffnung für den Luft- und Schiffsverkehr sicherzustellen und Maßnahmen zu ergreifen, damit die begrenzten Mengen erneuerbarer Kraftstoffe vorrangig für diese Bereiche vorgehalten werden.

- g) Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die für die Luft- und die Schifffahrt entwickelten emissionsfreien Antriebsarten in Zusammenarbeit mit deutschen und europäischen Maschinenbauern weiter vorangetrieben werden sollten. Er regt daher an, dass diese Entwicklungen weiterhin mit Mitteln aus dem Klima- und Transformationsfonds gefördert werden. Die Investitionsmehrkosten für diese Antriebsarten können in Verbindung mit der erforderlichen Bundesförderung erbracht werden.