

Stellungnahme des Bundesverbands der Deutschen Luftverkehrswirtschaft (BDL)

zum Referentenentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines zweiten Gesetzes zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungs-Quote

Stand: 15. Juli 2025

A. Allgemeine Bewertung und Kernforderungen

Der vom Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMUKN) vorgelegte Referentenentwurf zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungs-Quote (THG-Quote) verfehlt zentrale Zielsetzungen des Koalitionsvertrags und führt zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen zulasten des Luftverkehrsstandorts Deutschland. Statt einer überschießenden Einbeziehung des Luftverkehrs in die nationale THG-Quote sollte die Bundesregierung eine Opt-In Lösung implementieren, die die freiwillige Anrechnung von erneuerbaren Flugkraftstoffen auf die THG-Quote ermöglicht. Dadurch würde ein zusätzlicher Anreiz zum Inverkehrbringen von SAF geschaffen, der zugleich den Markthochlauf von SAF unterstützt, ohne die unverhältnismäßigen und wettbewerbsverzerrenden Effekte einer über die Vorgaben von RED und ReFuelEU Aviation hinausgehenden Regulierung in Kauf zu nehmen.

Kernkritikpunkte:

- **Keine Abschaffung der nationalen PtL-Quote:** Entgegen der klaren Vereinbarung im Koalitionsvertrag wird die PtL-Quote nicht abgeschafft, sondern faktisch in eine erweiterte Verpflichtung überführt.
- **Regulatorische Doppelbelastung durch EU- und nationale Vorgaben:** Mit der gleichzeitigen Anwendung der europäischen ReFuelEU-Aviation-Verordnung und der nationalen THG-Quote entsteht eine regulatorische Doppelbelastung für den Luftverkehr.
- **Standortnachteile und Kostensteigerungen:** Die geplante Ausweitung der THG-Quote auf den Luftverkehr wird zu erheblichen Mehrkosten führen (zwischen +20% bis +51% im Zeitraum bis 2034) und schädigt den Wettbewerb im innereuropäischen und internationalen Kontext zulasten des Luftverkehrsstandorts Deutschland massiv. Andere EU-Mitgliedstaaten, wie bspw. Niederlande, Schweden und (vsl. auch) Frankreich, nutzen die „Spielräume“ bei der Umsetzung der Richtlinie, um den Luftverkehr nicht in die Umsetzung der RED III einzubeziehen.
- **Unverhältnismäßigkeit:** Die geforderte THG-Minderung geht weit über bestehende sektorspezifische Regelungen (ReFuelEU Aviation) hinaus, was einen klaren Bruch mit dem Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip bedeutet.

Kernforderungen:

- Speziell auf den Luftverkehr abgestimmt, wird durch die ReFuelEU Aviation-Verordnung eine EU-weit harmonisierte, stetig steigende Beimischung erneuerbarer Kraftstoffe vorgeschrieben. Deshalb muss

die überschießende Einbeziehung des Luftverkehrs auf nationaler Ebene im Referentenentwurf Artikel 1 Nr. 2 zu § 37a Absatz 1 Nr. 4 BImSchG gestrichen werden.

- Um sicherzustellen, dass ein hinreichender Anreiz zum SAF-Markthochlauf durch die Weiterentwicklung der THG-Quote angereizt wird, sollte eine freiwillige Opt-In Lösung eingeführt werden, die es Inverkehrbringen von Flugkraftstoffen ermöglicht, Mengen an erneuerbaren Flugkraftstoffen, die über die ReFuelEU Aviation-Quote hinaus im Luftverkehr eingesetzt werden, auf die nationale THG-Quote anzurechnen.
- Ebenso enthält die ReFuelEU Aviation-Verordnung eine Unterquote für RFNBO. Die aktuell geltende zusätzliche Unterquote für den Luftverkehr auf nationaler Ebene (BImSchG §37a Abs. 4a) ist daher zu streichen. Die im Referentenentwurf vorgesehene Umwandlung in eine verkehrsübergreifende Quote, die nach wie vor im Luftverkehr gilt und über die Vorgaben der ReFuelEU Aviation hinausgeht, ist ebenfalls zu streichen.

B. Lösungsvorschläge und Forderungen

Ersatzlose Streichung nationale PtL-Quote

Der Vereinbarung im Koalitionsvertrag folgend müsste die nationale PtL-Quote für den Luftverkehr in BImSchG §37a Abs. 4 ersetztlos gestrichen werden, so dass in Deutschland für Flugtreibstoffe allein die europäische ReFuelEU Aviation-Verordnung mit der dort vorgegebenen Unterquote für RFNBO gilt.

Erneuerbare Kraftstoffe im Luftverkehr durch ein freiwilliges Opt-in fördern

Um die nationale Umsetzung der RED III effizient, sektorspezifisch sinnvoll und europarechtskonform zu gestalten, schlägt der BDL vor, die Anrechnung erneuerbarer Kraftstoffe im Luftverkehr auf freiwilliger Basis mit Anreizmechanismen zu ermöglichen:

- **Freiwillige Anrechnung auf die THG-Quote (Opt-in):** Mengen an erneuerbaren Flugtreibstoffen, die über die ReFuelEU Aviation-Quoten hinaus im Luftverkehr eingesetzt werden, sollten freiwillig auf die nationale THG-Quote anrechenbar sein. Dazu ist ein Anrechnungsfaktor erforderlich, der sich an der RED III orientiert:
 - PtL (strombasierte Kraftstoffe) im Luftverkehr: Faktor 1,5
 - Fortschrittliche Biokraftstoffe im Luftverkehr: Faktor 1,2 (jeweils zusätzlich zu bestehenden Faktoren)
- Durch diese Anreize entsteht ein attraktiver Marktmechanismus für zusätzlichen SAF-Einsatz ohne regulatorische Überforderung des Luftverkehrssektors.
- Inverkehrbringer von Flugturbinentreibstoffen sollten dabei selbst nicht Verpflichtete sein, aber am Quotenhandel der THG-Quote teilnehmen dürfen.
- Ein freiwilliges Opt-in-System mit Mehrfachanrechnung erzeugt positive Investitionssignale für PtL-Produktion, auch ohne nationale Verpflichtung. Zudem sollten alle von ReFuelEU Aviation zugelassenen Kraftstoffe berücksichtigt werden
- Das Opt-in-System kann sinnvoll durch die Einführung eines Doppelauktionsmechanismus' ergänzt werden, der für Produzenten, Händler und Abnehmer zu verlässlichen regulatorischen und finanziellen Rahmenbedingungen führt

Handelbarkeit vereinfachen und Marktmechanismen stärken

- Mit der Öffnung der THG-Quote für weitere Verkehrsträger und der vom BDL vorgeschlagenen Opt-In Lösung wird der Kreis potenzieller Teilnehmer am Quotenmarkt deutlich größer. Um die Funktionsfähigkeit des Marktes zu sichern, ist eine vereinfachte und transparente Handelbarkeit unerlässlich.
- Einführung handelbarer Credits: Die Bundesregierung sollte die Quotenrechnung über handelbare Gutschriften (Credits) organisieren, analog zu bestehenden Systemen (bspw. in den Niederlanden). Das verbessert die Preistransparenz und senkt Markteintrittshürden.
- Book & Claim-Mechanismus auf europäischer Ebene: Eine Einführung dieses Mechanismus würde nicht nur den freiwilligen Opt-in technisch und regulatorisch erleichtern, sondern auch den europaweiten Handel mit SAF-Quoten vereinfachen. Damit könnten SAF-Mengen unabhängig vom Ort des physischen Verbrauchs angerechnet werden – ein wesentlicher Schritt zur Marktreife strombasierter Kraftstoffe im Luftverkehr.

C. Einzelbewertung

Keine Notwendigkeit einer Umsetzung der RED für den Luftverkehr

- Mit der ReFuelEU Aviation-Verordnung liegt bereits eine EU-weit harmonisierte und sektorspezifische Umsetzung der RED III-Vorgaben für den Luftverkehr auf europäischer Ebene vor. Diese ist unmittelbar geltendes Recht in allen Mitgliedstaaten und schreibt den Inverkehrbringern von Flugkraftstoffen konkrete SAF-Beimischungsquoten vor.
- Die zusätzliche nationale Umsetzung der RED III durch eine Einbeziehung des Luftverkehrs in die THG-Quote ist nicht erforderlich, da die sektorbezogenen RED-Ziele über ReFuelEU Aviation bereits vollständig abgedeckt sind.
- Eine weitere nationale Regelung stellt nicht nur eine Doppelregulierung dar, sondern läuft auch dem Ziel der EU-weiten Vereinheitlichung zuwider. Sie führt bereits kurzfristig zu erheblichen Mehrkosten von über 1 Mrd. € p.a. im Jahr 2026 und über 2 Mrd. € p.a. bis 2030 und damit zu massiven Wettbewerbsverzerrungen innerhalb von Deutschland, im EU-Binnenmarkt sowie gegenüber Fluglinien und Flughäfen in Drittstaaten.
- Die RED gibt lediglich den Mitgliedstaaten eine Methodik für die Berechnung ihrer Zielerfüllung vor. Keineswegs gibt es für die Mitgliedstaaten eine Umsetzungspflicht für die einzelnen RED-Bestandteile. Deutschland hat dies bisher so praktiziert, da auf eine Einbeziehung des Bahnstroms in die THG-Quote verzichtet wurde – obwohl dieser im Bilanzkreis der RED einbezogen ist. Dies ist aus regulatorischer Sicht nachvollziehbar, da der erneuerbare Anteil im Bahnstrom bereits über andere Regulierung abgedeckt ist. Der erneuerbare Anteil im Kerosin ist durch die ReFuelEU Aviation-Verordnung bereits abschließend geregelt, deswegen sollte auch hier – analog zur Bahn – auf weitere nationale Regelung verzichtet werden.
- Der EU-Gesetzgeber hat bereits klargestellt, dass die ReFuelEU Aviation-Verordnung Vorrang vor nationalen Umsetzungen der RED hat. In Erwägungsgrund 72 der RED wird darauf hingewiesen, dass „spezifische Verpflichtungen für Flugzeugtreibstoffanbieter nur im Einklang mit der Verordnung (EU) 2023/2405 auferlegt werden [sollten].“ Die vorgeschlagene Regulierung steht nicht in Einklang mit der ReFuelEU Aviation-Verordnung, sondern weicht in zahlreichen Punkten maßgeblich davon ab und unterminiert damit die angestrebte europaweite Harmonisierung und im Ergebnis auch den Koalitionsvertrag.

Abschaffung der nationalen PtL-Quote

- Entgegen der Festlegung im Koalitionsvertrag wird die nationale PtL-Quote für den Luftverkehr nicht abgeschafft, sondern lediglich in eine verpflichtende RFNBO-Quote (für strombasierte Kraftstoffe) über alle Verkehrsträger hinweg überführt bzw. sogar verschärft.
- Eine solche Ausweitung auf weitere Verkehrsträger stellt keine Abschaffung, sondern eine Umverlagerung der Verpflichtung dar. Für den Luftverkehr bleibt die Verpflichtung faktisch bestehen – im Wesentlichen in deutlich höherem Umfang als nach den Vorgaben der ReFuelEU Aviation-Verordnung. Lediglich in 4 von 15 Jahren bis 2040, nämlich 2032, 2033, 2035 und 2036, übersteigt die nationale Quote nicht die ReFuelEU Aviation-Unterquote für RFNBO.
- Obwohl die neue verkehrsträgerübergreifende Quote zunächst niedriger ausgestaltet wird, ergibt sich für das in Deutschland in Verkehr gebrachte Kerosin in vielen Jahren eine deutlich höhere Anforderung als aus der europäischen SAF-Quote. Damit wird die eigentliche Zielsetzung des Koalitionsvertrags – eine Entlastung des Luftverkehrs durch Abschaffung der nationalen PtL-Quote – klar verfehlt.

Direkte Kostenwirkungen für den Luftverkehr

- Auslöser für die THG-Minderungspflicht ist die Entnahme von Flugturbinentreibstoff aus dem jeweiligen Steuerlager. Zwar muss die THG-Minderungspflicht nicht im Flugturbinentreibstoff selbst erfolgen, sondern kann über alle Produkte, die ein Inverkehrbringer in Verkehr bringt, erbracht werden, allerdings wird der Mehrpreis immer als Compliance-Gebühr auf den Kraftstoff aufgeschlagen, der die Quotenpflicht ausgelöst hat. Es ist daher davon auszugehen, dass die Mehrkosten, die aus der THG-Quotenverpflichtung entstehen, vollständig an die Fluggesellschaften weitergegeben werden.
- Laut Modellrechnungen des BDL steigen die Kerosinpreise durch die nationale THG-Quote im Jahr 2026 um ca. 19 %, bis 2034 sogar um 36 %, was zusätzliche Kosten von 1,2 bzw. 2,1 Mrd. € jährlich bedeutet. Bedingt durch die Mehrfachanrechnung von RFNBO steigen die Mehrkosten in der Folge zwar weniger stark an – so ist im Jahr 2034 mit zusätzlichen Kosten von 2,2 Mrd. € pro Jahr zu rechnen, allerdings steigen mit der Mehrfachanrechnung mit Faktor 4,5 auch die Unsicherheiten. Sollten RFNBO nicht in der benötigten Menge verfügbar sein entfällt die Mehrfachanrechnung und pro physisch fehlendem GJ RFNBO muss die Strafzahlung für 4,5 GJ geleistet werden.
- Nicht berücksichtigt ist bei dieser Rechnung die Erfahrung aus der Quotenerfüllung der ReFuelEU Aviation, die zeigt, dass die Compliance-Gebühr für SAF zur Erfüllung der ReFuelEU Aviation den Fluggesellschaften deutlich höher in Rechnung gestellt wird, als SAF auf dem freiwilligen Markt im gleichen Zeitraum kostet.²
- Eine solche Kostenexplosion gefährdet die Wirtschaftlichkeit und Konnektivität des deutschen Luftverkehrs und schadet damit dem Wirtschaftsstandort Deutschland insgesamt.

¹ Für die Ausnahme der Inverkehrbringer, die ausschließlich Flugtreibstoffe in Verkehr bringen wurde ein Marktanteil von 20% angenommen.

² Vgl.: <https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/excessive-saf-fees-in-the-eu-a-lost-opportunity-to-abate-2.7-million-tonnes-of-co2>

- Die ReFuelEU Aviation-Verordnung ist im laufenden Jahr in Kraft getreten und hat die erste verbindliche SAF-Quotenpflicht für den Luftverkehr eingeführt. Diese stellt einen tiefgreifenden Eingriff in die Marktmechanismen dar, der Anpassungsprozesse in der gesamten Lieferkette auslöst.
- Die im Referentenentwurf zusätzlich vorgesehene nationale THG-Quotenverpflichtung würde bedeuten, dass der Luftverkehr innerhalb eines Jahres den SAF-Anteil von 0 % auf ca. 13 % erhöhen müsste – oder eine entsprechende THG-Minderung in anderen Verkehrsträgern bezahlt müsste. Im Straßenverkehr wurde die THG-Minderung in dieser Höhe mit zahlreichen Förderungen (E-Auto-Prämie, Steuerbefreiungen, langjähriger Quotenhochlauf) erreicht – im Luftverkehr soll sie nun sofort erreicht werden.

Indirekte Kostenwirkungen für den Luftverkehr

- Der Referentenentwurf sieht für die unter der THG-Quote anrechenbaren Kraftstoffe eine Verengung des Rohstoffportfolios vor, indem palm- und sojabasierte Rohstoffe nicht mehr anrechenbar sein sollen und zudem die Obergrenze für Anbaubiomasse abgesenkt wird. Die Nachfrage nach Rohstoffen des Annex IX der RED wird dadurch erhöht.
- Trotz steigender THG-Einsparziele wird das zur Verfügung stehende Rohstoffpotential durch die geplante Regulierung künstlich begrenzt. Daher muss mit erheblichen Kostensteigerungen für Kraftstoffe aus Rohstoffen des Annex IX gerechnet werden, die sich auch auf die Preise von erneuerbaren Flugtreibstoffen auswirken.
- Hinzu kommt, dass die Doppelanrechnung für Biokraftstoffe aus Annex IX a-Rohstoffen gestrichen wird und die Quotenhöhe bei Übererfüllung für alle Transportbereiche erhöht werden. Es ist wegen der starken Fokussierung des Luftverkehrs auf Annex IX b-Rohstoffe mit einer Verknappung an Rohstoffen zu rechnen.

Wettbewerbsverzerrungen auf mehreren Ebenen

- **Wettbewerbsverzerrungen innerhalb Deutschlands:**

Durch die vorgesehene Regelung werden Airlines, die die übliche Tankinfrastruktur nutzen (etwa 80% des vertankten Kerosins) und solche, die über Kerosin-Eigenversorgung verfügen (die teilweise bspw. an den Flughäfen Frankfurt, München, Leipzig genutzt wird) unterschiedlich belastet. Die Eigenversorgung ist von der THG-Quotenpflicht ausgenommen, während alle anderen Kerosinmengen vollständig von den Preissteigerungen betroffen sind. Es entsteht ein ungleicher Wettbewerb zwischen Fluggesellschaften und Flughäfen, die im selben Markt operieren.

- **Wettbewerbsverzerrungen im EU-Binnenmarkt:**

Die geplante nationale Regelung konterkariert das Ziel einer EU-weiten Harmonisierung. Während sich andere Mitgliedstaaten (und auch das Vereinigte Königreich mit vergleichbarem Ambitionsniveau) an die europäische ReFuelEU Aviation-Verordnung halten, würde Deutschland durch weitergehende Pflichten für Inverkehrbringer von Kerosin eine einseitige Mehrbelastung erzeugen. Das gefährdet die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Fluggesellschaften im europäischen Vergleich und schafft Fehlanreize für Verkehrsverlagerungen ins Ausland.

- **Wettbewerbsverzerrungen gegenüber Drittstaaten:**

Die durch ReFuelEU Aviation ohnehin bestehende strukturelle Benachteiligung europäischer Airlines gegenüber Wettbewerbern aus Drittstaaten wird durch die zusätzliche THG-Quotenpflicht in Deutschland massiv verschärft. Drittstaaten-Airlines können weiterhin ihre Drehkreuze außerhalb Europas (insb. in der Türkei und den Golfstaaten) betreiben und dort Kerosin ohne zusätzliche Klimaauflagen tanken. Sie können Zubringerflüge aus Deutschland mit teurerem Kerosin bedienen, den Langstreckenflug jedoch aus ihrem Heimat-Hub starten – ohne zusätzliche Verpflichtungen. Dies verzerrt weiter den Wettbewerb im Interkontinentalverkehr zulasten deutscher Airlines.

Neben den Verpflichtungen aus ReFuelEU Aviation und der nationalen THG-Quote besteht auch weiterhin die deutsche Luftverkehrssteuer, die im Jahr 2011 mit einer Lenkungswirkung für den Klimaschutz begründet wurde, als wettbewerbsverzerrendes Element. Darüber hinaus werden die europäischen Fluggesellschaften ab 2027 einseitig dadurch belastet, dass die CO₂-Emissionen vollumfänglich durch den CO₂-Emissionshandel bepreist müssen. Aufgrund dieser bereits bestehenden multiplen Belastungen für den wäre eine Ausweitung der THG-Quote eine weitere Belastung für die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland.

Regulierung führt zu Umgehungstatbeständen

- Die geplante Ausnahme gemäß § 37a Abs. 2 Satz 3 BImSchG-RefE sieht vor, dass Inverkehrbringer, die ausschließlich Flugturbinenkraftstoff in Verkehr bringen, von der THG-Quotenverpflichtung ausgenommen sind.
- Diese Ausnahmeregelung öffnet regulatorisch Tür und Tor für strukturierte Umgehungstatbestände. Es ist absehbar, dass Mineralölunternehmen versuchen werden, ihre Geschäftsbereiche organisatorisch oder gesellschaftsrechtlich so umzugestalten, dass der Vertrieb von Flugturbinenkraftstoff in eigenständige juristische Einheiten ausgegliedert wird – mit dem alleinigen Ziel, die Quotenerfüllungspflicht zu umgehen.
- Damit lädt die vorgesehene Regelung zu strategischer Regulierungsevasion ein. Dieser Versuch der europarechtlich vorgesehenen Vorrangstellung der ReFuelEU-Aviation-Verordnung gerecht zu werden ist nicht sachgerecht und kann nur korrigiert werden, indem auf eine Ausweitung der THG-Quote auf den Luftverkehr verzichtet wird. Ein Wegfall der Ausnahme für Inverkehrbringer, die ausschließlich Flugturbinenkraftstoffe in Verkehr bringen, ist mit Blick auf EU-Recht dagegen nicht als Lösung anzusehen.

Wegfall der Ausnahme für Erdölbevorratungsverband führt zu Mehrkosten in Millionenhöhe

- Die Streichung der bisherigen Ausnahmen für den Erdölbevorratungsverband in § 37a Abs. 1 führt zu einer Erhöhung der Bevorratungsabgabe, die sich auf die Eigenversorgung der Fluggesellschaften direkt auswirkt und zu Mehrkosten führt. Für alle Fluggesellschaften ohne Eigenversorgung ist davon auszugehen, dass die erhöhten Kosten indirekt in gleicher Höhe wirken, da die Inverkehrbringer sie vollständig auf ihre Kunden umlegen werden.
- Der Wegfall der bisherigen Ausnahme führt daher zu Mehrkosten für die Fluggesellschaften in Millionenhöhe. Insbesondere vor dem Hintergrund, der ohnehin wettbewerbsschädlichen hohen staatlichen Standortkosten in Deutschland sollte eine weitere Belastung der deutschen Luftverkehrsunternehmen vermieden werden.

Strafzahlungen für Verfehlung der ReFuelEU auf Mindestmaß beschränken

- Die in § 37j vorgesehenen Strafzahlungen gehen über die Mindestanforderungen der ReFuelEU Aviation-Verordnung hinaus, die das doppelte des Mehrpreises für SAF als Strafzahlung vorgibt.
- Die ReFuelEU Aviation schreibt vor, dass im Falle einer Quotenverfehlung die Fehlmenge im folgenden Quotenjahr nachträglich in Verkehr gebracht werden muss. Die Strafzahlung befreit also nicht von der Quotepflicht. Diese bereits sehr strenge Regelung sollte nicht noch durch über das Mindestmaß hinausgehende Strafzahlungen weiter verschärft werden.

Kontakt

Wolf-Dietrich Kindt
Leiter Klima- und Umweltschutz

wolf.kindt@bdl.aero
+49 (0)30 520 077 - 140

Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft e. V. (BDL)
Haus der Luftfahrt | Friedrichstraße 79 | 10117 Berlin