

10.03.26**Antrag
des Freistaates Bayern**

Entschließung des Bundesrates: Normative Energieregulierung unionsrechtlich ermöglichen

Der Bayerische Ministerpräsident

München, 10. März 2026

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Bürgermeister
Dr. Andreas Bovenschulte

Sehr geehrter Herr Präsident,

gemäß dem Beschluss der Bayerischen Staatsregierung wird die als Anlage beige-
fügte

Entschließung des Bundesrates: Normative Energieregulierung unionsrechtlich
ermöglichen

mit dem Antrag übermittelt, dass der Bundesrat diese fassen möge.

Es wird gebeten, die Vorlage gemäß § 36 Absatz 2 GO BR auf die Tagesordnung
der 1063. Sitzung am 27. März 2026 zu setzen und anschließend den zuständigen
Ausschüssen zur Beratung zuzuweisen.

Mit freundlichen Grüßen
Dr. Markus Söder

**Entschließung des Bundesrates:
Normative Energieregulierung unionsrechtlich ermöglichen**

Der Bundesrat möge folgende Entschließung fassen:

1. Der Bundesrat stellt fest, dass die Regelungen im EnWG zur Netzentgeltregulierung der BNetzA umfassende materielle Festlegungsbefugnisse enthalten und eine sachliche Zuständigkeit zum Erlass bundesweit einheitlicher Festlegungen zuweisen. Diese Neuregelungen im Jahr 2023 erfolgten mit dem Ziel der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/944 (Elektrizitätsbinnenmarkt-Richtlinie) und der Richtlinie (EU) 2024/1788 (Gasbinnenmarkt-Richtlinie). Sie wurden im Lichte der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes formuliert, der im Jahr 2021 die Vorgängerfassungen der genannten Richtlinien dahingehend ausgelegt hat, dass Regulierungsbehörden „völlig frei handeln“ können und „dabei vor jeglicher Weisung und Einflussnahme von außen geschützt“ sein müssen (Rechtssache C-718/18).
2. Der Bundesrat äußert Bedenken dagegen, dass die BNetzA ohne Bindung an durch den demokratisch legitimierten parlamentarischen Gesetzgeber erlassene klare Leitplanken eine derart weitreichende unabhängige Handlungsbefugnis erhält. Hier ist eine Unabhängigkeit bei der Rechtsgestaltung entstanden, die über die in anderen Bereichen bekannte behördliche Unabhängigkeit bei der Rechtsanwendung hinausgeht. Wesentliche Inhalte der Regulierung werden nun nicht mehr durch den parlamentarischen Gesetzgeber festgelegt.
3. Aus Sicht des Bundesrates ist dieser Rechtszustand auch auf Grund der gewonnenen Erfahrungen in der Praxis der Netzentgeltregulierung zu korrigieren.
 - a) Auch im Bereich der Netzentgeltregulierung sollte nach Ansicht des Bundesrates eine normative Regulierung wieder möglich sein, in der die Tätigkeit der Regulierungsbehörden der Mitgliedstaaten durch abstrakt-generelle Vorgaben in gesetzlichen Vorschriften vorstrukturiert wird.
 - b) Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher, sich auf europäischer Ebene mit Nachdruck für eine Überarbeitung der unionsrechtlichen Anforderungen an die Unabhängigkeit der Regulierungsbehörden der Mitgliedstaaten nach der

Elektrizitätsbinnenmarkt-Richtlinie und der Gasbinnenmarkt-Richtlinie einzusetzen, die ein System der normativen Regulierung unionsrechtlich künftig wieder ausdrücklich zulässt.

4. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, die nötigen Maßnahmen möglichst rasch einzuleiten.

Begründung:

Zu Nummern 1 und 2:

Gemäß der Elektrizitätsbinnenmarkt-Richtlinie und Gasbinnenmarkt-Richtlinie dürfen die Regulierungsbehörden der Mitgliedstaaten bei der Wahrnehmung ihrer Regulierungsaufgaben keine direkten Weisungen von Regierungsstellen oder anderen öffentlichen oder privaten Einrichtungen einholen oder entgegennehmen. In einer weitreichenden Entscheidung vom 2. September 2021, Rs. C-718/18, hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) die Vorgängerfassungen der vorgenannten unionsrechtlichen Vorgaben dahingehend ausgelegt, dass die Regulierungsbehörden „völlig frei handeln“ können und „dabei vor jeglicher Weisung und Einflussnahme von außen geschützt“ sein müssen. Das Erfordernis der Unabhängigkeit der Regulierungsbehörden der Mitgliedstaaten gelte „auch gegenüber dem nationalen Gesetzgeber“, der nicht durch „materielle Gesetze“ in die Regulierungsaufgaben und -befugnisse eingreifen und diese anderen öffentlichen Stellen zuweisen dürfe.

Es ist fraglich, ob diese Einschätzung des EuGH die beiden Rechtsakte – und die inhaltlich insoweit unveränderten Nachfolgerichtlinien von 2019 bzw. 2024 – zutreffend und vollumfänglich erfasst: Weder die Elektrizitätsbinnenmarkt-Richtlinie noch die Gasbinnenmarkt-Richtlinie enthalten hinreichend detaillierte materielle Vorgaben für die Tätigkeit der Regulierungsbehörden der Mitgliedstaaten. Die aus den vorstehenden Richtlinien resultierenden weiten Spielräume müssen zwingend auf nationaler Ebene in einen konkretisierenden Rechtsrahmen überführt werden.

Durch das Gesetz zur Anpassung des Energiewirtschaftsrechts an unionsrechtliche Vorgaben und zur Änderung weiterer energierechtlicher Vorschriften vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 405) wurden die bis dahin bestehenden Verordnungsermächtigungen im EnWG zum Zwecke der Umsetzung der

beschriebenen Rechtsprechung des EuGH in deutsches Recht allerdings durch umfassende materielle Festlegungsbefugnisse der Regulierungsbehörden und eine sachliche Zuständigkeit der BNetzA zum Erlass bundesweit einheitlicher Festlegungen ersetzt. Die Schaffung eines solchen umfassenden materiellen Rechtsrahmens durch eine unabhängig agierende Bundesoberbehörde widerspricht nicht nur der deutschen Verfassungstradition, sondern begegnet auch Bedenken hinsichtlich der aus dem Demokratieprinzip nach Artikel 20 Absatz 1 und 2 des Grundgesetzes und dem Rechtsstaatsprinzip nach Artikel 20 Absatz 3 des Grundgesetzes abgeleiteten Wesentlichkeitstheorie. Die den Regulierungsbehörden im EnWG eingeräumten materiellen Festlegungsbefugnisse sind so weitreichend, dass ihnen durch den parlamentarischen Gesetzgeber – gerade auch im Hinblick auf grundlegende und wesentliche Entscheidungen – keine klaren „Leitplanken“ für die Ausübung ihrer Befugnisse vorgegeben werden.

Zu Nummern 3 und 4:

Vor dem in Nummern 1 und 2 aufgezeigten Hintergrund ist es dringend geboten, zum System der sog. normativen Regulierung zurückzukehren, in dem die regulierungsbehördliche Tätigkeit der BNetzA und der Landesregulierungsbehörden durch materielle Regelungen abstrakt-genereller Natur in Gesetzen oder Rechtsverordnungen vorgeformt wurde.

Dafür ist eine zügige Überarbeitung der Anforderungen an die Unabhängigkeit der Regulierungsbehörden der Mitgliedsstaaten in den Energiebinnenmarkt-Richtlinien notwendig. Dort sollte eine Regelung geschaffen werden, wonach die Erfüllung der Regulierungsaufgaben und die Ausübung der Befugnisse durch die Regulierungsbehörden grundsätzlich durch gesetzliche Vorschriften vorstrukturiert werden dürfen („normative Regulierung“). Die Bundesregierung sollte sich zeitnah insbesondere gegenüber der Europäischen Kommission für die Schaffung entsprechender Bestimmungen einsetzen und im Zusammenwirken mit anderen Mitgliedstaaten auch im Rat um Mehrheiten für eine entsprechende Rechtsänderung werben.