

EFFEKTIVER RECHTSSCHUTZ UND GERICHTLICHER KONTROLLMAßSTAB BEI FESTLEGUNGEN DER BUNDESNETZAGENTUR – QUO VADIS?

30.09.2025 | Rechtsschutz bei Regulierungsentscheidungen | Dr. Marc Ruttloff

Überblick zu den gerichtlichen Entscheidungen

Gerichtlicher Kontrollmaßstab und Festlegungen der BNetzA



30. August 2023

Beschluss v. OLG Düsseldorf – VI-3 Kart 544/21

- vorgebrachte methodischen Vorgehensweisen müssen „*deutlich überlegen*“ sein
- Plausibilisierung der Methoden erst bei „*konkreten Anhaltspunkten*“



?

Urteil des BVerfG – zu effektivem gerichtlichen Rechtsschutz bei Festlegungen der Bundesnetzagentur?

17. Dezember 2024

Beschluss v. BGH – EnVR 79/23



- Für gerichtliche Kontrolle: andere methodischen Vorgehensweisen „*eindeutig besser*“
- Plausibilisierung der Methoden erst bei „*zwingenden Anhaltspunkten*“



03./ 05./ 24. März 2025

25. Juni 2025

Beschlüsse des BVerfG – 1 BvR 1628/22 u. a.

- Diverse VB nicht zur Entscheidung angenommen

Aktuelle Rechtsprechung des BGH vom 17.12.2024

Festlegungen der Bundesnetzagentur

„

*Aus Rechtsgründen ist die Plausibilisierung des Ergebnisses, das die Regulierungsbehörde durch die beanstandungsfreie Auswahl und Anwendung einer Methode erzielt, daher nur dann geboten, wenn Umstände vorliegen, die dies nach den für die Überprüfung der Festlegung geltenden Grundsätzen als **zwingend erscheinen lassen**. (BGH, 17.12.2024 – EnVR 79/23, Rn. 17)*

“

Wesentliche Kernbotschaften der BGH-Rechtsprechung

- **Plausibilisierung** der angewandten Methoden erst bei „**zwingenden Anhaltspunkten**“ für Fehlannahmen durch die BNetzA **erforderlich**
- **Für gerichtliche Kontrolle:** andere vorgebrachten methodischen Vorgehensweisen „**eindeutig besser**“
- **Maßgeblicher Zeitpunkt** für die Prüfung der (womöglich erforderlichen) Plausibilisierung ist **behördliche Entscheidung**

Verstoß gegen
Art. 19 Abs. 4 GG
?

Aktuelle Entscheidungen des BVerfG: Beschlüsse des BVerfG – 1 BvR 1628/22 u. a.

Gleiss Lutz

03./ 05./ 24. März 2025



Beschlüsse des BVerfG im März 2025

hatte über die Annahme mehrerer VB gegen Festlegungen der BNetzA nach § 93a Abs. 2 lit. b BVerfGG zu entscheiden

Verfassungsbeschwerden bereits unzulässig

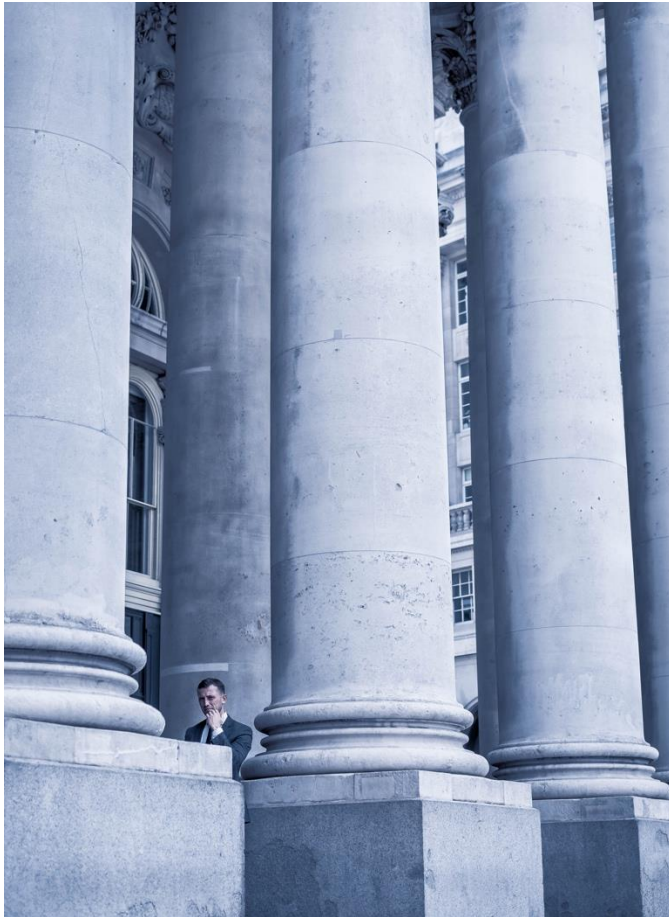
VB erfüllten die Anforderungen des §§ 23 Abs. 1 S. 2, 92 BVerfGG nicht

Ausführungen häufig zu unsubstantiiert

U.a. nicht hinreichend dargelegt, ob BGH den Art. 19 Abs. 4 GG durch eine unzureichende Kontrolle der BNetzA verletzt hat

Beschlüsse des BVerfG – 1 BvR 1628/22 u. a.

03./ 05./ 24. März 2025 u. 25. Juni 2025



Inhaltliche Ausführungen des BVerfG

- Bei Festlegungen der BNetzA bislang **keine qualifizierte Begründung** gefordert
- **Anwendung** v. Art. 19 Abs. 4 GG oder Art. 47 GRCh **offen**

Welche Erkenntnisse lassen sich aus den Beschlüssen für die Entwicklung der Rspr. des BVerfG ziehen?

- Keine Aussage zu Umfang der gerichtlichen Kontrolldichte bei Festlegungen der BNetzA
- **Auffällig:** Keine Positionen für ein Mehr an gerichtlicher Kontrolldichte bezogen

Tendiert das BVerfG daher, der Rspr. des BGH zu folgen?

Beschlüsse des BVerfG – 1 BvR 1628/22 u. a.

03./ 05./ 24. März 2025



Ausführungen des BVerfG zur Beschränkung der gerichtlichen Kontrolldichte

- Gebot effektiven Rechtsschutzes schließe die Einschränkung der Rechtskontrolle durch die Gerichte nicht aus
- Ein Minimum an verwaltungsgerichtlicher Kontrolldichte bleibt aber auch bei einer behördlichen Letztentscheidungsbefugnis bestehen

Inhalt des gerichtlichen Kontrollmaßstabes bei behördlichen Beurteilungsspielräumen laut BVerfG

- Überprüfung, ob Behörde Verfahrensfehler unterlaufen sind
- Anzuwendendes Recht verkannt
- Von unrichtigem oder nicht hinreichend aufgeklärtem Sachverhalt ausgegangen

Inhaltlich greift das Bundesverfassungsgericht zu Art. 19 Abs. 4 GG viele Punkte auf, die bereits seit Jahren bestehende Rechtsprechungspraxis sind.

Gerichtliche Kontrolldichte bei Regulierungsermessen

Telekommunikations- und Energierecht

BVerwG zu Regulierungsermessen

- **Prüfungsmaßstab:** „Beurteilungsfehlerlehre“ u. „Abwägungsfehlerlehre“
- „Abwägungsfehlerlehre“ des Planungsermessens **angelehnt**
- Entscheidung bedarf **plausible** u. **erschöpfende Argumentation**
- methodische Auseinandersetzung, bei der die **Vor- und Nachteile** für die **Erreichung der Regulierungsziele** bewertet werden

BVerwG, Urt. v. 17.08.2016 – 6 C 50/15,
BVerwGE 156, 75, juris-Rn. 24



BGH zu Regulierungsermessen

- Für **gerichtliche Kontrolle**: andere methodischen Vorgehensweisen „**eindeutig besser**“
- **Plausibilisierung** der angewandten Methoden erst bei **zwingenden Anhaltspunkten** erforderlich
- **BGH nimmt selbst keine Plausibilisierung vor**
- **Maßgeblicher Zeitpunkt** für die Prüfung der Plausibilisierung - **behördliche Entscheidung**

Rspr. v. BVerwG u. BGH zu gerichtlicher Kontrolldichte weicht erheblich voneinander ab!

Umfang von Art. 19 Abs. 4 GG

Inhalt

„Wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so steht ihm der Rechtsweg offen.“

- Garantiert Zugang zum Rechtsweg
- Gerichte prüfen angefochtenen Akt in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht vollständig
- Gerichtlich beschränkt nachprüfbare Beurteilungsspielräume, wo der Gesetzgeber das Entscheidungsverhalten der Behörden nicht vollständig determiniert, sondern Einschätzungs- und Auswahlspielräume belässt
- Verbleibender gerichtlicher Prüfungsmaßstab bei Beurteilungsspielräumen:
 - Gesetzlicher Rahmen erkannt,
 - Keine Verfahrensfehler
 - zutreffenden und vollständig ermittelter Sachverhalt
 - allgemein gültige Beurteilungsmaßstäbe beachtet
 - Keine sachfremden Erwägungen / Willkürverbot

Umfang von Art. 19 Abs. 4 GG

Kontrolldichte bei Erkenntnisgrenzen der Fachgerichte



„Rotmilan“-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 23.10.2018

- Art. 19 Abs. 4 GG verlangt **Mindestmaß gerichtlicher Kontrolle**
- auch wenn eine **vollständige gerichtliche Kontrolle** nicht geboten ist

Was ist von dem „*Mindestmaß gerichtlicher Kontrolle*“ umfasst?

- Gilt selbst dann, wenn in Fachkreisen und Wissenschaft allgemein anerkannte Maßstäbe und Methoden existieren
- die Kontrolle durch die Fachgerichte **muss „weitestmöglich erfolgen“**
- **Auswahl der angewandten Maßstäbe und Methoden vertretbar**
- **Plausible Einschätzung** der fachlichen Tatbestandsmerkmale:

Gerichte prüfen behörtl. Entscheidungen IMMER im Rahmen einer eigenen Plausibilitätskontrolle nach.

Umfang von Art. 19 Abs. 4 GG

Übertragung der „Rotmilan“-Rechtsprechung auf die Rechtsprechung des BGH



Maßstab des BGH weicht von der „Rotmilan“-Entscheidung des BVerfG ab!

- BNetzA kann ihre Entscheidung **nach BGH auf Grundlage einer einzelnen wissenschaftlichen Mindermeinung treffen**
- Entscheidung v. BNetzA muss nur in ihrem „System“ schlüssig sein
- **BVerfG:** auch das Ergebnis als solches muss plausibel sein
- Gilt auch, wenn Richtigkeit der Entscheidung nicht überprüft werden kann
- Gerichtliche Plausibilitätskontrolle auch und gerade für den Fall geboten, dass die Richtigkeit der behördlichen Entscheidung nicht überprüft werden kann, weil die von der Behörde gewählte Methode nicht vollkommen ungeeignet ist und auch keine andere, eindeutig überlegene Methode existiert

BVerfG, Beschl. v. 23.10.2018 – 1 BvR 2523/13, BVerfGE 149, 407 ff.

► Von der gerichtlichen Kontrolldichte gem. Art. 19 Abs. 4 GG bleibt nach BGH so gut wie nichts mehr übrig!

Umfang von Art. 19 Abs. 4 GG

Übertragung der „Rotmilan“-Rechtsprechung auf die Rechtsprechung des BGH

Gesamtfazit



- getroffene **Festlegungen** praktisch nicht angreifbar
- **Darlegungslast** durch die Unternehmen **kaum begründbar**
- betrifft **Kernbereich des Wirtschaftens** der Netzbetreiber



Verletzung von Art. 19 Abs. 4 GG ist die Folge!

Gründe für eine gerichtliche Mindestkontrolldichte

Gebotenheit des effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG



Gründe für eine gerichtliche Mindestkontrolldichte

Kompensation für die Unabhängigkeit der Bundesnetzagentur

Die Mitgliedstaaten gewährleisten die **Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde** und stellen sicher, dass diese ihre Befugnisse **unparteiisch** und **transparent** ausübt. (...)

Art. 57 Abs. 4 RL (EU) 2019/944

(...) geeignete Mechanismen bestehen, in deren Rahmen eine von einer Entscheidung der Regulierungsbehörde betroffene Partei das **Recht** hat, bei einer von den beteiligten Parteien und Regierungen unabhängigen Stelle **Beschwerde** einzulegen.
Art. 60 Abs. 8 RL (EU) 2019/944 / Art. 79 Abs. 8 RL (EU) 2024/1788



- Regulierungsbehörden (so auch die BNetzA) sollen völlig frei von politischen Einflüssen handeln
- Keine Freistellung von gerichtlicher Kontrolle!

Gründe für eine gerichtliche Mindestkontrolldichte

Demokratieprinzip nach Art. 20 Abs. 1 u. 2 GG



„Bankenaufsicht“-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juli 2019

Um ein **Mindestmaß an demokratischer Legitimation und Kontrolle** sicherzustellen, muss laut BVerfG die Errichtung weisungsfreier Behörden (wie u.a. der BNetzA) „eine spezifische Rechtfertigung aufweisen und gegebenenfalls durch eine **gerichtliche Kontrolle des amtlichen Handelns (...)** kompensiert werden.“

Quelle: BVerfG, Urt. v. 30.07.2019 – 2 BvR 1685/14 u.a., BVerfGE 151, 202, Rn. 134

„Kompensationsmaßnahmen“ für die Weisungsfreiheit der Behörden

- Parlamentarische Kontrollrechte
- Effektive gerichtliche Kontrolle

Plausibilitätskontrolle als „Kompensationsmaßnahme“ gem. Art. 19 Abs. 4 GG erforderlich!

Gründe für eine gerichtliche Mindestkontrolldichte

Grundrechte der Betroffenen (Art. 12 u. 14 GG)



§ 21 Abs. 2 S. 1 Hs. 1 EnWG

„Die Entgelte werden auf der Grundlage (...) einer angemessenen, wettbewerbsfähigen und risikoangepassten Verzinsung des eingesetzten Kapitals gebildet (...)“

§ 21 Abs. 2 S. 1 Hs. 1 EnWG

- **Normzweck:**
Netzbetreiber leisten notwendige Investitionen aus eigener Kraft
- Unternehmen erhalten angemessene Rendite auf eingesetztes Kapital
- Festlegungen müssen daher den Anforderungen d. § 21 Abs. 2 S. 1 Hs. 1 EnWG genügen
- Festlegungen auch bei etwaigen Anhaltspunkten auf ihre „Angemessenheit“ hin zu überprüfen

Sonst droht eine Verletzung von Art. 12 u. 14 GG!!

Gründe für eine gerichtliche Mindestkontrolldichte

Keine „richtige“ Methode für die Bestimmung der Festlegungen der BNetzA



Methodenauswahl muss Gegenstand einer gerichtlichen Überprüfung sein!



Eigenkapitalzinssätze werden durch Auswahl unterschiedlicher Methoden geprägt

Nach der sog. „Rotmilan“-Entscheidung:

- Behörtl. Entscheidung bedarf zwingend gerichtl. Plausibilitätskontrolle
- gilt insb., wenn es keine „richtige“ bzw. „falsche“ Entscheidung gibt



- mehrere Methoden rechtfertigen Verzicht auf eine Plausibilitätskontrolle nicht
- Frage: Hält die Auswahl Plausibilisierung unter Berücksichtigung der Gesetzesziele stand?

Eigenkapitalverzinsung der Netzbetreiber ist maßgebliche Kennzahl im Unternehmen.

Grundsatz: Verhältnis zwischen deutschem und europäischen Grundrechtsschutz nach BVerfG

Gleiss Lutz

Recht auf Vergessen I u. II-Entscheidungen des BVerfG (2019)

Welche Grundrechtsordnung ist bei der Durchführung des Unionsrechts anzuwenden?

„Recht auf Vergessen I“

- **Grundsatz:** bei **eigenem Gestaltungsspielraum** der Mitgliedstaaten, finden grundsätzlich die Grundrechte des Grundgesetzes Anwendung
- **Ausnahmen:** Unionsgrundrechte sind Prüfungsmaßstab, wenn
 - durch die Prüfung am Maßstab der deutschen Grundrechte das **grundrechtliche Schutzniveau des Unionsrechts nicht gewährleistet** ist
 - „Unionsrechtliches Fachrecht“ engere grundrechtliche Vorgaben enthält

BVerfGE 152, 152 Rn. 63ff. – Recht auf Vergessen I

„Recht auf Vergessen II“

- **Grundsatz:** Unionsgrundrechte sind bei **vollständig vereinheitlichtem Unionsrecht** Prüfungsmaßstab des BVerfG
- **Ausnahmen:** Grundrechte des GG sind Prüfungsmaßstab, wenn
 - es zu einer **Ultra-Vires-Kontrolle** kommt
 - es der **Wahrung der Verfassungsidentität** (Art. 23 Abs. 1 S. 3 iVm Art. 79 Abs. 3, Art. 1 Abs. 1 GG) bedarf
 - **kein effektiver Grundrechtsschutz** mehr durch Unionsgrundrechte besteht

BVerfGE 152, 216 Rn. 32ff. – Recht auf Vergessen II

Anwendbarkeit von Art. 19 Abs. 4 GG?

Beschluss BVerfG 1 BvR 1786/22 v. 05.03.2025

Wann ist eine Rechtsfrage vollständig vom Unionsrecht determiniert?

BVerfG zitiert in diesem Kontext zwei ergangene Entscheidungen:

Ein „**hinreichend gehaltvoller Rahmen**“ durch Unionsrecht für die Ausgestaltung von Spielräumen durch die Mitgliedstaaten genüge, um die Charta der Grundrechte der Europäischen Union zur Anwendung gelangen zu lassen.

BVerfGE 152, 152 Rn. 44.

UND

Es richte sich nach dem „streitgegenständliche[n] Rechtsverhältnis und die sich aus ihm konkret ergebenden Rechtsfolgen“ und maßgeblich hierfür sind „die im konkreten Fall anzuwendenden Vorschriften in ihrem Kontext“.

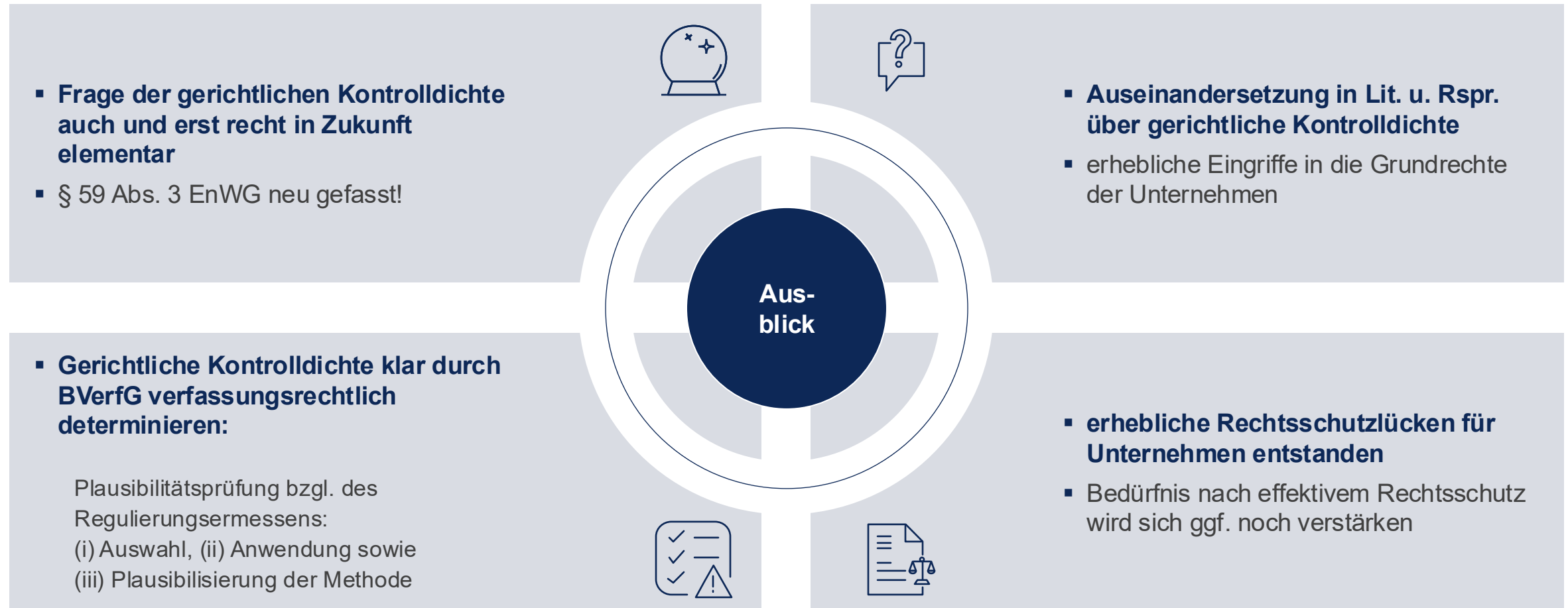
BVerfGE 158, 1, Rn. 42.

Mögliche zusammenhängende Lesart der zitierten Entscheidungen:

- **nur materiellen Grundrechte** des GG im Zuge der gerichtlichen Kontrolle v. Festlegungen der BNetzA **anwendbar**
- **Effektiver Rechtsschutz** dann jedenfalls **über Art. 47 GRCh gewährleistet**

Ausblick

Effektiver Rechtsschutz und gerichtlicher Kontrollmaßstab bei Festlegungen der Bundesnetzagentur



Dr. Marc Ruttloff

Partner, Öffentliches Recht



Lautenschlagerstraße 21
70173 Stuttgart
T +49 711 8997-169
M +49 172 7708243
E marc.ruttloff@gleisslutz.com

“professionally brilliant with a calm, level-headed manner”
(competitors)
JUVE Hand book 2024/2025

“One of the leading names in public commercial law”
JUVE Hand book 2024/2025

“distinguished by his in-depth specialist knowledge and his remarkable efficiency. (client)”
The Legal 500 EMEA 2025

“Marc Ruttloff is very competent, very reliable, very good at negotiations and understood the opposition very well.” (client)
Chambers Germany 2025

High understanding of the problem, also in special (technical) areas and clear legal presentation and processing of problems; very good and comprehensible strategic approaches to (legal) problem solving. (client)
The Legal 500, 2023

KOMPETENZEN

Marc Ruttloff berät im Öffentlichen Wirtschaftsrecht, insbesondere bei Fragen des Verwaltungs-, des Verfassungs-, des Europarechts, der Amtshaftung, der Energiewirtschaft, Automotive & Mobility und der sonstigen Regulierten Industrien. Er war an zahlreichen verfassungsgerichtlichen Leitverfahren im Bereich der rgiewirtschaft beteiligt.

Ein weiterer Schwerpunkt seiner Beratung liegt im Produkthaftungs- und Produktsicherheitsrecht, sämtlichen Aspekten der Product Compliance einschließlich der aktuellen Entwicklungen wie Connectivity, Datenschutz und Künstlicher Intelligenz sowie Nachhaltigkeitstransformation. Ein weiterer Fokus ist die Beratung zu Supply-Chain- und ESG/CSR-Compliance. Er ist Head der Praxisgruppe Öffentliches Recht und Co-Head der ESG-Praxis, des Product Compliance Hubs und der Branchengruppe Automotive Mobility.

PROFIL

Marc Ruttloff absolvierte sein Studium in Würzburg (mit Begleitstudium im Europäischen Recht) und Köln (Promotion 2011). Er ist seit 2010 bei Gleiss Lutz. Seine Dissertation „Die Zulässigkeit von Vertragsstrafenklauseln in städtebaulichen Verträgen im Zusammenhang mit großflächigen Einzelhandelsprojekten“ wurde 2012 mit dem Promotionspreis der Universität zu Köln ausgezeichnet. Er war Stipendiat der Studienstiftung des deutschen Volkes von 2002 bis 2007. 2007 erhielt er den Wolfgang-Kuhlen-Preis der Dr.-Otto-Schäfer-Stiftung. 2016 war er im Rahmen eines sechsmonatigen Secondments für eine führende kanadische Wirtschaftskanzlei in Toronto im Bereich Regulatory/Environmental tätig.

Er ist Mitglied des Verfassungsrechtsausschusses der Bundesrechtsanwaltskammer (BRAK), der Gesellschaft für Umweltrecht (GfU) und der Deutsch-Kanadischen Gesellschaft (DKG) sowie der Arbeitsgemeinschaft Verwaltungsrecht im DAV. Zudem ist er im Vorstand der deutschen Sektion der International Nuclear Law Association (INLA).

Er hält regelmäßig Fachvorträge und ist Autor zahlreicher Fachpublikationen.

Marc Ruttloff spricht Deutsch und Englisch.