



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 6 C 14.11
VG 1 K 4447/06

Verkündet
am 25. Juli 2012
Bech
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 25. Juli 2012
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Neumann und
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Büge, Dr. Graulich, Dr. Möller und
Hahn

für Recht erkannt:

Soweit die Beteiligten den Rechtsstreit in der Hauptsache
übereinstimmend für erledigt erklärt haben, wird das Ver-
fahren eingestellt. Das Urteil des Verwaltungsgerichts
Köln vom 14. Februar 2008 ist wirkungslos, soweit sich die
Abweisung der Klage gegen den Beschluss der Bundes-
netzagentur vom 11. September 2006 auf den Geltungs-
zeitraum vor dem 26. Mai 2011 erstreckt.

Im Übrigen wird die Revision der Klägerin gegen das Urteil
des Verwaltungsgerichts Köln vom 14. Februar 2008 zu-
rückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens beider
Rechtszüge einschließlich der außergerichtlichen Kosten
der Beigeladenen im Revisionsverfahren.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin vergibt als Telekommunikationsnetzbetreiberin Telefonnummern an ihre Endnutzer. Sie betreibt einen telefonischen Auskunftsdienst sowie einen Internetauskunftsdienst. Außerdem gibt sie Teilnehmerverzeichnisse heraus. Die dafür genutzte Teilnehmerdatenbank enthält nicht nur Daten eigener Kunden der Klägerin, sondern auch Teilnehmerdaten anderer Telefondienstanbieter, insbesondere solcher, die selbst keine Teilnehmerverzeichnisse herausgeben und sich zur Erfüllung der Eintragungsansprüche ihrer Kunden auf vertraglicher Grundlage der Verzeichnisse der Klägerin bedienen. Diejenigen Daten, bei denen weder der betroffene Teilnehmer noch dessen Telefondienstanbieter einer Veröffentlichung in Verzeichnissen konkurrierender Anbieter widersprochen haben, stellt die Klägerin auch anderen Unternehmen zur Veröffentlichung in deren Teilnehmerverzeichnissen und Auskunftsdiensten zur Verfügung. Daten, die der betroffene Teilnehmer oder sein Telefondienstanbieter allein von der Klägerin veröffentlicht wissen will, eigenrecherchierte Daten der Auskunftsdienste der Klägerin sowie von den Telefonbuchverlagen beschaffte sog. Verlegerdaten stehen hingegen lediglich den Diensten der Klägerin zur Verfügung.

- 2 Die Beigeladene zu 1. betreibt einen Internet-Auskunftsdienst, die Beigeladene zu 2. einen Telefon-Auskunftsdienst. Sie verwenden Daten, die ihnen von der Klägerin gegen Entgelt zur Verfügung gestellt werden. Nachdem es zu Auseinandersetzungen über den Umfang der überlassungspflichtigen Daten gekommen war, beantragten die Beigeladenen bei der Bundesnetzagentur die Durchführung eines Streitbeilegungsverfahrens mit dem Ziel, die Klägerin zu verpflichten, ihnen einmalig den gesamten vorhandenen für eine Veröffentlichung in einem Auskunftsdienst zugelassenen Teilnehmerdatenbestand zur Verfügung zu stellen und ihnen sodann an jedem Arbeitstag die Aktualisierung zu ermöglichen.

- 3 Durch Beschluss vom 11. September 2006 verpflichtete die Bundesnetzagentur die Klägerin, den Beigeladenen zu näher bezeichneten Bedingungen auch diejenigen Teilnehmerdaten zur Verfügung zu stellen, die die Teilnehmer oder ihre Telefondienstanbieter nur von einem oder mehreren bestimmten Unternehmen veröffentlicht wissen wollen.
- 4 Mit der Klage hat sich die Klägerin gegen die ihr auferlegte Datenüberlassungspflicht insoweit gewandt, als Daten von Teilnehmern anderer Anbieter (Fremddaten) betroffen sind. Das Verwaltungsgericht hat die Klage durch Urteil vom 14. Februar 2008 abgewiesen.
- 5 Mit der vom Verwaltungsgericht zugelassenen Revision hat die Klägerin zunächst weiter geltend gemacht, der Beschluss der Bundesnetzagentur sei rechtswidrig, soweit er sich auf Daten von Teilnehmern anderer Telefondienstanbieter erstrecke.
- 6 Der Senat hat mit Beschluss vom 28. Oktober 2009 - BVerwG 6 C 20.08 - (Buchholz 442.066 § 47 TKG Nr. 2) das Verfahren ausgesetzt und eine Vorabentscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union zu folgenden Fragen eingeholt:

Ist Art. 25 Abs. 2 der Richtlinie 2002/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten (Universaldienstrichtlinie) dahin auszulegen, dass es den Mitgliedstaaten erlaubt ist, Unternehmen, die Teilnehmern Telefonnummern zuweisen, zu verpflichten, Daten von Teilnehmern, denen dieses Unternehmen nicht selbst Telefonnummern zugewiesen hat, zum Zweck der Bereitstellung von öffentlich zugänglichen Auskunftsdiensten und Teilnehmerverzeichnissen zur Verfügung zu stellen, soweit diese Daten dem Unternehmen vorliegen?

Falls die vorstehende Frage zu bejahen ist:

Ist Art. 12 der Richtlinie 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation (Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation)

dahin auszulegen, dass die Auferlegung der vorbezeichneten Verpflichtung durch den nationalen Gesetzgeber davon abhängig ist, dass der andere Telefondienstanbieter bzw. seine Teilnehmer der Weitergabe der Daten zustimmen oder ihr jedenfalls nicht widersprechen?

- 7 Mit Urteil vom 5. Mai 2011 (Rs. C-543/09) hat der Gerichtshof der Europäischen Union die Vorlage wie folgt beschieden:

„1. Art. 25 Abs. 2 der Richtlinie 2002/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten (Universaldienstrichtlinie) ist dahin auszulegen, dass er einer nationalen Regelung nicht entgegensteht, die Unternehmen, die Endnutzern Telefonnummern zuweisen, dazu verpflichtet, nicht nur die Daten ihrer eigenen Teilnehmer, sondern auch die ihnen vorliegenden Daten von Teilnehmern dritter Unternehmen anderen Unternehmen, deren Tätigkeit in der Bereitstellung von öffentlich zugänglichen Telefonauskunftsdiensten und Teilnehmerverzeichnissen besteht, zur Verfügung zu stellen.

2. Art. 12 der Richtlinie 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation (Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation) ist dahin auszulegen, dass er einer nationalen Regelung nicht entgegensteht, die ein Unternehmen, das öffentliche Teilnehmerverzeichnisse veröffentlicht, verpflichtet, die ihm vorliegenden personenbezogenen Daten der Teilnehmer anderer Telefondienstanbieter an ein drittes Unternehmen weiterzugeben, dessen Tätigkeit darin besteht, ein gedrucktes oder elektronisches öffentliches Teilnehmerverzeichnis zu veröffentlichen oder derartige Verzeichnisse über Auskunftsdienste zugänglich zu machen, ohne dass diese Weitergabe von einer erneuten Zustimmung der Teilnehmer abhängig ist, sofern zum einen Letztere vor der ersten Aufnahme ihrer Daten in ein öffentliches Teilnehmerverzeichnis über dessen Zweck bzw. Zwecke sowie über die Tatsache, dass diese Daten an einen anderen Telefondienstanbieter übermittelt werden könnten, informiert wurden und sofern zum anderen gewährleistet ist, dass die betreffenden Daten nach ihrer Weitergabe nicht für andere Zwecke als diejenigen verwendet werden, für die sie im Hinblick auf ihre erste Veröffentlichung erhoben wurden.“

8 Nachdem die Klägerin und die Beklagte daraufhin den Rechtsstreit in der Hauptsache übereinstimmend teilweise für erledigt erklärt haben, hält die Klägerin die Klage nur noch insoweit aufrecht, als der angefochtene Beschluss trotz seines ursprünglich rechtmäßigen Erlasses ab dem 26. Mai 2011 rechtswidrig geworden sei. Mit dem zu diesem Zeitpunkt eingetretenen Ablauf der Umsetzungsfrist der Richtlinie 2009/136/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 zur Änderung der Richtlinie 2002/22/EG über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten, der Richtlinie 2002/58/EG über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation und der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz habe sich die dem Beschluss des Senats vom 28. Oktober 2009 und dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 5. Mai 2011 zu Grunde liegende Rechtslage in entscheidungserheblicher Weise geändert. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs sei eine nationale Regelung unionsrechtlich unzulässig, wenn sie in die Befugnisse eingreife, die aufgrund der Bestimmungen des Gemeinsamen Rechtsrahmens den nationalen Regulierungsbehörden zustünden. Art. 25 Abs. 3 Satz 2 der Universaldienstrichtlinie in der Fassung der Änderungsrichtlinie sehe nunmehr die Zuständigkeit der nationalen Regulierungsbehörden vor, wenn weitergehende Verpflichtungen und Bedingungen auferlegt werden sollen. Hierbei gehe es nicht um die Auferlegung von Zugangs- oder Zusammenschaltungsverpflichtungen, sondern von Verpflichtungen für die Bereitstellung von Teilnehmerauskunftsdiensten. Da nach der jetzigen Rechtslage insoweit keine unmittelbare Regelungsbefugnis des Gesetzgebers mehr bestehe, sei § 47 Abs. 1 und 2 TKG in der Auslegung, dass damit unmittelbar kraft Gesetzes eine Weitergabeverpflichtung in Bezug auf Fremddaten angeordnet wird, seit dem 26. Mai 2011 unionswidrig und folglich unanwendbar. Dem angefochtenen Streitbeilegungsbeschluss fehle als Dauerwaltungsakt daher seit diesem Zeitpunkt die Rechtsgrundlage.

9 Die Klägerin beantragt,

unter teilweiser Abänderung des Urteils des Verwaltungsgerichts Köln vom 14. Februar 2008 (Az. 1 K 4447/06) den Beschluss der Beklagten vom 11. September 2006 (Az. BK 3 - 06/006), soweit die der Klägerin auferlegte Verpflichtung sich auch auf die Daten von Teilnehmern anderer Anbieter von Sprachkommunikationsdienstleistungen für die Öffentlichkeit erstreckt, mit Wirkung vom 26. Mai 2011 aufzuheben.

10 Die Beklagte und die Beigeladenen beantragen,

die Revision der Klägerin zurückzuweisen.

11 Sie treten der Annahme entgegen, dass der angefochtene Streitbeilegungsbeschluss mit Ablauf der Umsetzungsfrist der Richtlinie 2009/136/EG dem Unionsrecht widerspreche.

II

12 1. Soweit die Hauptbeteiligten den Rechtsstreit übereinstimmend in der Hauptsache teilweise für erledigt erklärt haben, ist das Verfahren entsprechend § 92 Abs. 3 Satz 1 VwGO einzustellen. Das die Klage gegen den Beschluss der Bundesnetzagentur vom 11. September 2006 abweisende Urteil des Verwaltungsgerichts vom 14. Februar 2008 ist mit Ausnahme der zutreffenden Streitwertfestsetzung in Bezug auf den übereinstimmend für erledigt erklärten Teil für wirkungslos zu erklären (§ 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 269 Abs. 3 Satz 1 ZPO).

13 Die prozessuale Zulässigkeit der auf den Zeitraum bis zu dem 26. Mai 2011 beschränkten Teilerledigungserklärungen unterliegt keinen Bedenken. Eine derartige Beschränkung des Umfangs des Aufhebungsbegehrens in zeitlicher Hinsicht kommt allerdings grundsätzlich nur bei einem sog. Verwaltungsakt mit Dauerwirkung in Betracht, der die Besonderheit aufweist, dass seine Wirkung nicht zu einem bestimmten Zeitpunkt, sondern während eines bestimmten Zeitraums eintritt (vgl. Urteil vom 29. November 1979 - BVerwG 3 C 103.79 -

BVerwGE 59, 148 <160>). Ein solcher Dauerverwaltungsakt kann für den gesamten Zeitraum seiner Wirksamkeit oder auch nur für Teile dieses Zeitraums angefochten werden (vgl. Urteile vom 15. November 1967 - BVerwG 1 C 43.67 - BVerwGE 28, 202 <205> und vom 27. Januar 1993 - BVerwG 11 C 35.92 - BVerwGE 92, 32 <35 f.>). Der angefochtene Beschluss der Bundesnetzagentur vom 11. September 2006, mit dem die Klägerin verpflichtet worden ist, den Beigeladenen zu näher bezeichneten Bedingungen auch diejenigen Teilnehmerdaten zur Verfügung zu stellen, die die Teilnehmer oder ihre Telefondienstanbieter nur von einem oder mehreren bestimmten Unternehmen veröffentlicht wissen wollen, ist ein derartiger Verwaltungsakt mit Dauerwirkung. Die rechtliche Wirkung der in dem Verfahren nach § 47 Abs. 3 i.V.m. § 133 des Telekommunikationsgesetzes - TKG - vom 22. Juni 2004 (BGBl I S. 1190), das im Zeitpunkt des Beschlusses der Bundesnetzagentur zuletzt durch Gesetz vom 7. Juli 2005 (BGBl I S. 1970) geändert worden war, getroffenen Entscheidung der Bundesnetzagentur besteht darin, dass Inhalt und Grenzen der sich bereits unmittelbar aus § 47 Abs. 1 und 2 TKG ergebenden gesetzlichen Verpflichtung der Klägerin zur Bereitstellung von Teilnehmerdaten konkretisiert werden. Es handelt sich um einen privatrechtsgestaltenden Verwaltungsakt (vgl. Beschluss vom 28. Oktober 2009 - BVerwG 6 C 20.08 - Buchholz 442.066 § 47 TKG Nr. 2 Rn. 11), der ein gesetzliches Dauerschuldverhältnis konkretisiert. Wegen der laufenden Änderung des Teilnehmerdatenbestandes ist der durch den Streitbeilegungsbeschluss der Bundesnetzagentur nach § 47 Abs. 3 i.V.m. § 133 TKG konkretisierte Anspruch aus § 47 Abs. 1 und 2 TKG nicht auf Einmaligkeit, sondern notwendig auf Wiederholung angelegt (vgl. Wilms, in: Beck'scher TKG-Kommentar, 3. Aufl.2006, § 47 Rn. 47). Damit enthält der Beschluss der Bundesnetzagentur vom 11. September 2006 eine Regelung, die sich nicht in der einmaligen Gestaltung der Rechtslage erschöpft, sondern auf unbestimmte Dauer angelegt ist und sich ständig aktualisiert (vgl. Urteil vom 9. Mai 2012 - BVerwG 6 C 3.11 - Rn. 43 m.w.N.).

- 14 2. Soweit die Klägerin ihren mit der Revision weiter verfolgten Aufhebungsanspruch unter Hinweis auf die nachträgliche Rechtswidrigkeit des angefochtenen Beschlusses der Bundesnetzagentur teilweise aufrecht erhält, ist die Revision unbegründet und daher zurückzuweisen (§ 144 Abs. 2 VwGO). Das angefoch-

tene Urteil beruht unter Zugrundelegung der seit dem 26. Mai 2011 geltenden Rechtslage nicht auf der Verletzung revisiblen Rechts (§ 137 Abs. 1 VwGO). Die geänderte Rechtslage ist hier für die Nachprüfung des angefochtenen Urteils durch das Revisionsgericht maßgeblich, da sie auch das Tatsachengericht, entschiede es jetzt, zu berücksichtigen hätte (vgl. Urteil vom 24. Juni 2004 - BVerwG 2 C 45.03 - BVerwGE 121, 140 <144>). Handelt es sich bei dem angefochtenen Beschluss der Bundesnetzagentur vom 11. September 2006 - wie ausgeführt - um einen Verwaltungsakt mit Dauerwirkung, kommt es für den geltend gemachten Aufhebungsanspruch nicht auf den Zeitpunkt des Erlasses des Verwaltungsakts, sondern auf den Zeitpunkt der Rechtsänderung an (vgl. Urteil vom 29. November 1979 a.a.O.). Der Streitbeilegungsbeschluss der Bundesnetzagentur vom 11. September 2006 ist jedoch entgegen der Auffassung der Klägerin nicht in Folge einer Rechtsänderung ab dem 26. Mai 2011 rechtswidrig geworden und verletzt auch nach diesem Zeitpunkt keine Rechte der Klägerin (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

- 15 a) Nach den Maßstäben des nationalen Rechts ist der angefochtene Streitbeilegungsbeschluss der Bundesnetzagentur vom 11. September 2006 unverändert rechtmäßig.
- 16 Insoweit nimmt der Senat auf seine Ausführungen im Vorlagebeschluss vom 28. Oktober 2009 (a.a.O. Rn. 11 ff.) Bezug. Danach ist Rechtsgrundlage für die zwischen den Beteiligten umstrittene Pflicht zur Überlassung von Teilnehmerdaten § 47 Abs. 1 TKG, der in seiner zuletzt durch Gesetz vom 3. Mai 2012 (BGBl I S. 958) geänderten Fassung bestimmt, dass jedes Unternehmen, das Telekommunikationsdienste für die Öffentlichkeit erbringt und Rufnummern an Endnutzer vergibt, verpflichtet ist, unter Beachtung der anzuwendenden datenschutzrechtlichen Bestimmungen, jedem anderen Unternehmen auf Antrag Teilnehmerdaten u.a. zur Bereitstellung von öffentlich zugänglichen Auskunftsdiensten und Teilnehmerverzeichnissen zur Verfügung zu stellen. Teilnehmerdaten in diesem Sinne sind die nach Maßgabe des § 104 TKG in Teilnehmerverzeichnissen veröffentlichten Daten (§ 47 Abs. 2 Satz 1 TKG), zu denen neben den Basisdaten wie Telefonnummer, Name und Anschrift gegebenenfalls Zusatzdaten wie Beruf, Branche, Art des Anschlusses und Mitbenutzer gehö-

ren, soweit sie dem Unternehmen vorliegen (§ 47 Abs. 2 Satz 2 TKG). Erfasst werden ferner die in § 47 Abs. 2 Satz 3 TKG genannten Annexdaten. Dies sind die nach näherer gesetzlicher Maßgabe aufbereiteten Informationen, Verknüpfungen, Zuordnungen und Klassifizierungen, die zwar nicht selbst veröffentlicht werden, aber zur Veröffentlichung der genannten Basis- und Zusatzdaten in Auskunftsdiensten und Teilnehmerverzeichnissen notwendig sind.

- 17 Der Senat hat im Vorlagebeschluss vom 28. Oktober 2009 (a.a.O. Rn. 13 ff.) im Wesentlichen ausgeführt, dass nach dem Maßstab des § 47 TKG das von Auskunfts- oder Verzeichnisanbietern auf Datenüberlassung in Anspruch genommene Telekommunikationsunternehmen die in seinem Datenbestand vorhandenen Fremddaten an andere Netzbetreiber ebenso herausgeben muss wie seine Eigendaten. Für ein derartiges weites Verständnis der überlassungspflichtigen Daten sprechen bei insoweit neutralem Wortlaut des § 47 Abs. 1 Satz 1 TKG die Entstehungsgeschichte und der Normzweck der Vorschrift. Die Verpflichtung zur Datenweitergabe soll ein netz- und diensteübergreifendes Angebot von Auskunftsdiensten und Teilnehmerverzeichnissen gewährleisten. Sie dient nicht nur der Erreichung der Ziele der Universaldienstvorschriften, die ein Mindestangebot an Diensten für die Öffentlichkeit vorsehen und dazu die Verfügbarkeit mindestens eines öffentlichen Teilnehmerverzeichnisses und mindestens eines öffentlichen Telefonauskunftsdienstes zählen (§ 78 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 2 und 3 TKG in der bis zum Inkrafttreten des Gesetzes vom 3. Mai 2012 geltenden Fassung; nunmehr § 78 Abs. 2 Nr. 3 und 4 TKG). Darüber hinaus besteht der Zweck des § 47 Abs. 1 und 2 TKG vielmehr allgemein in der Sicherstellung des Gewährleistungsauftrages des Art. 87f Abs. 1 GG sowie insbesondere in der Förderung der Regulierungsziele des § 2 Abs. 2 TKG, namentlich in Bezug auf die Verbraucherinteressen (§ 2 Abs. 2 Nr. 1) und die Förderung nachhaltig wettbewerbsorientierter Verzeichnis- und Auskunftsmärkte (§ 2 Abs. 2 Nr. 2). Dem Interesse des Teilnehmers und Verbrauchers entspricht es in der Regel, dass seine Teilnehmerdaten über sämtliche Auskunftsdienste und Teilnehmerverzeichnisse zugänglich sind, was durch eine umfassende Datenüberlassungspflicht der Telefondienstanbieter sichergestellt wird. Das Ziel, tragfähige Wettbewerbsstrukturen auf den telefondienstnahen Verzeichnis- und Auskunftsmärkten zu schaffen, lässt sich weitaus besser erreichen, wenn den

mit der Klägerin konkurrierenden Anbietern von Verzeichnis- und Auskunftsdiensten der Datenbezug aus einer Hand ermöglicht wird, als wenn sie darauf verwiesen werden, sich die erforderlichen Daten bei jedem Telefondienstanbieter einzeln zu beschaffen. Ohne eine umfassende Herausgabepflicht der Klägerin bestünde die Gefahr, dass deren eigene Dienste auf längere Sicht informationshaltigere Verzeichnisse herausgeben und Auskunftsdienste betreiben könnten als die Wettbewerbsunternehmen, was mit dem wettbewerbsfördernden Zweck des § 47 TKG nicht vereinbar wäre.

- 18 Wie der Senat im Vorlagebeschluss vom 28. Oktober 2009 (a.a.O. Rn. 25 ff.) ebenfalls bereits ausgeführt hat, ist der Anspruch der Verzeichnis- und Auskunftsanbieter gegen die Klägerin ferner nicht davon abhängig, dass die betroffenen externen Teilnehmer bzw. ihre Telefondienstanbieter der Weitergabe der Teilnehmerdaten zustimmen oder ihr jedenfalls nicht widersprechen. Der in § 47 Abs. 1 Satz 1 TKG erwähnte Datenschutz ist in § 104 TKG für Teilnehmerverzeichnisse und in § 105 TKG für die Auskunftserteilung spezialgesetzlich geregelt. Dem Wortlaut und der Systematik dieser Vorschriften lassen sich keine Anhaltspunkte dafür entnehmen, dass ein Teilnehmer die ihm zustehenden Willenserklärungen auf einzelne Teilnehmerverzeichnisse oder einzelne Auskunftsdienste unter Ausschluss konkurrierender Anbieter beschränken könnte. Insbesondere spricht der Normzweck der §§ 104 f. TKG, der im Zusammenhang mit dem auf vollständige Auskunfts- und Teilnehmerverzeichnisse gerichteten Universaldienstzweck wie auch mit dem wettbewerbsfördernden Normzweck des § 47 TKG gesehen werden muss, gegen die Annahme, dem einzelnen Teilnehmer stehe ein selektives Bestimmungsrecht bezüglich der einzelnen Verzeichnis- oder Auskunftsdienste zu, durch die er seine Daten veröffentlicht (oder nicht veröffentlicht) sehen will. Dem öffentlichen Interesse an der Herstellung tragfähiger Wettbewerbsstrukturen auf den Auskunfts- und Verzeichnismärkten und an der Erzielung umfassend informationshaltiger Dienstleistungen auf diesen Märkten steht kein schutzwürdiges Interesse des Einzelnen gegenüber, die von ihm grundsätzlich konsentierete Veröffentlichung seiner Daten auf Medien eines bestimmten Anbieters, namentlich der Klägerin, zu beschränken. Der verfassungsrechtlichen Überprüfung am Maßstab des durch das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) geschützten

Rechts auf informationelle Selbstbestimmung hält dieses Ergebnis stand. Sofern der betreffende Telefonkunde damit einverstanden ist, mit seinen Daten (jedenfalls) in die Teilnehmer- und Auskunftsverzeichnisse *eines* Anbieters, etwa der Klägerin aufgenommen zu werden, ist schon damit eine systematische, auf die Weitergabe an unbestimmte Dritte zielende Datenerhebung verbunden, an deren Qualität sich nichts Wesentliches dadurch ändert, dass die Daten zu dem gleichen Zweck auch anderen Verzeichnis- und Auskunftsanbietern zur Verfügung gestellt werden. Erst recht ist kein Grund dafür ersichtlich, die Zustimmung oder den fehlenden Widerspruch der von der Klägerin verschiedenen Anbieter von Telefondienstleistungen, die ihre Teilnehmerdaten der Klägerin zum Zweck der Veröffentlichung in Verzeichnissen übergeben haben, als Voraussetzung für die Weitergabe an andere Unternehmen zu fordern.

- 19 An dieser - auch von der Klägerin nicht mehr in Frage gestellten - Auslegung des nationalen Rechts hält der Senat fest. Eine entscheidungserhebliche Änderung des nationalen Rechts ist nach dem Erlass des angefochtenen Streitbeilegungsbeschlusses der Bundesnetzagentur vom 11. September 2006 nicht eingetreten. Durch das bereits erwähnte Gesetz zur Änderung telekommunikationsrechtlicher Regelungen vom 3. Mai 2012 (BGBl I S. 958), das - soweit hier von Interesse - nach seinem Art. 5 Abs. 2 Satz 1 am 10. Mai 2012 in Kraft getreten ist, hat zwar auch der Wortlaut des § 47 TKG eine Ergänzung erfahren. Diese beschränkt sich jedoch auf die Einfügung der Wörter „Diensten zur Unterrichtung über einen individuellen Gesprächswunsch eines anderen Nutzers nach § 95 Absatz 2 Satz 1“ nach den Wörtern „zugänglichen Auskunftsdiens-ten“ in § 47 Abs. 1 Satz 1. Die im Gesetzentwurf der Bundesregierung (BTDrucks 17/5707) noch nicht enthaltene, sondern erst in Folge der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie (BTDrucks 17/7521 S. 51) aufgenommene Ergänzung, deren Hintergrund der Umstand ist, dass Mobilfunkanschlüsse im Gegensatz zu Festnetzanschlüssen nur in geringem Umfang in öffentlichen Teilnehmerverzeichnissen enthalten sind (BTDrucks S. 139), hat lediglich eine Ausweitung der Verwendungszwecke der herauszugebenden Teilnehmerdaten und damit auch des Kreises der Berechtigten zur Folge; sie bleibt jedoch ohne Auswirkungen auf die im vorliegenden Fall maßgebliche Frage, ob das auf Datenüberlassung in Anspruch ge-

nommene Telekommunikationsunternehmen die in seinem Datenbestand vorhandenen Fremddaten ebenso herausgeben muss wie seine Eigendaten. Insbesondere enthalten die Gesetzgebungsmaterialien keine Anhaltspunkte dafür, dass sich der Gesetzgeber mit der Möglichkeit einer Korrektur des weiten, über die Mindestvorgaben des Unionsrechts (vgl. hierzu sogleich unter b) hinausgehenden Verständnisses der überlassungspflichtigen Daten in der Rechtsprechung des Senats befasst hat. Die spezialgesetzlichen Datenschutzregelungen in § 104 TKG, auf den § 47 Abs. 2 Satz 1 TKG auch zur Bestimmung der herausgabepflichtigen Teilnehmerdaten Bezug nimmt, sowie in § 105 TKG sind ebenfalls seit dem Zeitpunkt des Erlasses des angefochtenen Streitbeilegungsbeschlusses der Bundesnetzagentur unverändert geblieben.

- 20 b) Der Streitbeilegungsbeschluss der Bundesnetzagentur vom 11. September 2006 steht unverändert auch mit dem Unionsrecht in Einklang.
- 21 aa) Dass dem Streitbeilegungsbeschluss zum Erlasszeitpunkt am 11. September 2006 keine unionsrechtlichen Vorschriften entgegen gestanden haben, ergibt sich aus dem aufgrund des Vorlagebeschlusses des Senats vom 28. Oktober 2009 ergangenen Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 5. Mai 2011 - Rs. C-543/09, Deutsche Telekom u.a. - (EuZW 2011, 484). Danach ist Art. 25 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie dahin auszulegen, dass er einer nationalen Regelung nicht entgegensteht, die Unternehmen, die Endnutzern Telefonnummern zuweisen, dazu verpflichtet, nicht nur die Daten ihrer eigenen Teilnehmer, sondern auch die ihnen vorliegenden Daten von Teilnehmern dritter Unternehmen anderen Unternehmen, deren Tätigkeit in der Bereitstellung von öffentlich zugänglichen Telefonauskunftsdiensten und Teilnehmerverzeichnissen besteht, zur Verfügung zu stellen. Weiter ist Art. 12 der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation dahin auszulegen, dass er einer nationalen Regelung nicht entgegensteht, die ein Unternehmen, das öffentliche Teilnehmerverzeichnisse veröffentlicht, verpflichtet, die ihm vorliegenden personenbezogenen Daten der Teilnehmer anderer Telefondienstanbieter an ein drittes Unternehmen weiterzugeben, dessen Tätigkeit darin besteht, ein gedrucktes oder elektronisches öffentliches Teilnehmerverzeichnis zu veröffentlichen oder derartige Verzeichnisse über Auskunftsdienste zugänglich zu ma-

chen, ohne dass diese Weitergabe von einer erneuten Zustimmung der Teilnehmer abhängig ist, sofern zum einen Letztere vor der ersten Aufnahme ihrer Daten in ein öffentliches Teilnehmerverzeichnis über dessen Zweck bzw. Zwecke sowie über die Tatsache, dass diese Daten an einen anderen Telefondiensteanbieter übermittelt werden könnten, informiert wurden und sofern zum anderen gewährleistet ist, dass die betreffenden Daten nach ihrer Weitergabe nicht für andere Zwecke als diejenigen verwendet werden, für die sie im Hinblick auf ihre erste Veröffentlichung erhoben wurden. Nach diesem für den Senat bindenden Auslegungsergebnis des Gerichtshofs verpflichtete das zum Zeitpunkt des Erlasses des angefochtenen Streitbeilegungsbeschlusses der Bundesnetzagentur geltende Unionsrecht die in Anspruch genommenen Telekommunikationsunternehmen zwar nur zur Herausgabe der Daten ihrer eigenen Teilnehmer, ließ jedoch eine die Datenüberlassungspflicht auf Fremddaten erweiternde nationale Regelung zu und verlangte hierfür auch nicht die Zustimmung bzw. das Fehlen eines Widerspruchs des externen Teilnehmers oder seines Telefonanbieters.

- 22 bb) Der Ablauf der Umsetzungsfrist der Richtlinie 2009/136/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 zur Änderung der Richtlinie 2002/22/EG über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten, der Richtlinie 2002/58/EG über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation und der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz (ABl EU Nr. L 337 S. 11) hat entgegen dem Revisionsvorbringen nicht nachträglich zur Rechtswidrigkeit des angefochtenen Streitbeilegungsbeschlusses der Bundesnetzagentur geführt.
- 23 Die Annahme eines nachträglichen Rechtswidrigwerdens des angefochtenen Streitbeilegungsbeschlusses mit Ablauf der Umsetzungsfrist der Richtlinie 2009/136/EG am 25. Mai 2011 (vgl. Art. 4 Abs. 1 Satz 1 der Richtlinie) setzt - neben der oben bereits bejahten Qualifizierung als Verwaltungsakt mit Dauerwirkung - voraus, dass - erstens - § 47 Abs. 1 TKG als Rechtsgrundlage für die zwischen den Beteiligten umstrittene Pflicht zur Überlassung von Teilnehmerdaten wegen Widerspruchs zur einer Bestimmung der Richtlinie nicht mehr an-

gewendet werden dürfte, soweit sich die Datenüberlassungspflicht auch auf Fremddaten erstreckt, und sich - zweitens - ein derartiges partielles Anwendungsverbot der innerstaatlichen Rechtsgrundlage auch auf solche Verwaltungsakte erstreckt, die nach der früheren Rechtslage rechtmäßig erlassen worden sind. Ob die Änderungsrichtlinie mangels einer ausdrücklichen Übergangsregelung so auszulegen wäre, dass auf der Grundlage der früheren Rechtslage zuständigkeitskonform erlassene - und inhaltlich auch nach neuer Rechtslage zulässige - Verwaltungsakte nach Ablauf der Umsetzungsfrist nicht fortgelten sollen, kann letztlich offen bleiben, weil es jedenfalls schon an der zuerst genannten Voraussetzung fehlt.

- 24 Falls die gesetzliche Erstreckung der Datenüberlassungspflicht auch auf Fremddaten nunmehr im Widerspruch zu den Bestimmungen der Universalienrichtlinie (Richtlinie 2002/22/EG) in der Fassung der Richtlinie 2009/136/EG stünde, wäre zwar eine Einschränkung des sachlichen Anwendungsbereichs des § 47 Abs. 1 TKG als Rechtsgrundlage für die zwischen den Beteiligten umstrittene Pflicht zur Überlassung von Teilnehmerdaten nach dem Grundsatz der richtlinienkonformen Auslegung möglich und geboten. Denn die nationalen Gerichte sind nach ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs auf Grund des Umsetzungsgebots gem. Art. 288 Abs. 3 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union - AEUV - (bis zum Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon am 1. Dezember 2009: Artikel 249 Abs. 3 EGV) verpflichtet, bei der Anwendung des innerstaatlichen Rechts, insbesondere einer speziell zur Umsetzung der Vorgaben einer Richtlinie erlassenen Regelung, das innerstaatliche Recht so weit wie möglich anhand des Wortlauts und des Zweckes dieser Richtlinie auszulegen, um das in ihr festgelegte Ergebnis zu erreichen (vgl. EuGH, Urteil vom 5. Oktober 2004 - Rs. C-397/01 bis C-403/01, Pfeiffer u.a.- Slg. 2004, I-8835 = NJW 2004, 3547 Rn. 113, m.w.N.). Da der Wortlaut des § 47 Abs. 1 Satz 1 TKG - wie der Senat im Vorlagebeschluss vom 28. Oktober 2009 - BVerwG 6 C 20.08 - (Buchholz 442.066 § 47 TKG Nr. 2 Rn. 14) ausgeführt hat - ein einschränkendes Verständnis dahingehend nicht ausschließt, dass die betreffenden Unternehmen gerade durch die Vergabe von Rufnummern an Endnutzer in den Besitz der Daten gekommen sein müssen, die sie sodann an die Betreiber von Verzeichnis- und Auskunfts-

diensten weiterzugeben haben, bestünden gegen eine dahingehende richtlinienkonforme Auslegung des einschlägigen nationalen Rechts hier keine methodischen Bedenken. Eine richtlinienkonforme Auslegung in dem dargelegten Sinne ist jedoch nicht geboten, weil die gesetzliche Erstreckung der Datenüberlassungspflicht auf Fremddaten mit der Universaldienstrichtlinie in der Fassung der Richtlinie 2009/136/EG vereinbar ist.

- 25 Dass § 47 Abs. 1 TKG mit Art. 25 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie (Richtlinie 2002/22/EG) vereinbar ist, steht aufgrund des Urteils des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 5. Mai 2011 (a.a.O.) fest. Da der Wortlaut dieser Bestimmung durch die Richtlinie 2009/136/EG nicht geändert worden ist, ist davon auszugehen, dass sich die „relevanten Informationen“ im Sinne des Art. 25 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie, zu deren Weitergabe diese Bestimmung verpflichtet, auch nach neuer Rechtslage ausschließlich auf die Informationen zu den eigenen Teilnehmern der Unternehmen beziehen, die Telefonnummern zuweisen (vgl. EuGH, Urteil vom 5. Mai 2011 a.a.O. Rn. 37). Ferner ist unverändert festzustellen, dass es sich hierbei mangels einer vollständigen Harmonisierung der Aspekte des Verbraucherschutzes nur um eine Mindestvorgabe handelt und es den Mitgliedstaaten grundsätzlich freisteht, weiter gehende Regelungen mit dem Ziel zu erlassen, den Eintritt neuer Bewerber in den Markt öffentlich zugänglicher Telefonauskunftsdienste und Teilnehmerverzeichnisse zu erleichtern (vgl. EuGH, Urteil vom 5. Mai 2011 a.a.O. Rn. 41 f.). Hiernach ist eine gesetzliche Erweiterung der Datenüberlassungspflicht auf Fremddaten, wie sie in § 47 Abs. 1 TKG geregelt ist, zulässig.
- 26 Eine Unvereinbarkeit mit dem Unionsrecht kommt daher auch nach Ansicht der Klägerin nur unter dem Gesichtspunkt eines Eingriffs in die Befugnisse der nationalen Regulierungsbehörden in Betracht. Ausgangspunkt der Prüfung ist insoweit die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofs, der zufolge eine nationale Regelung nicht in die Befugnisse eingreifen darf, die den nationalen Regulierungsbehörden unmittelbar aufgrund der Bestimmungen des gemeinsamen Rechtsrahmens, zu dem u.a. die Rahmenrichtlinie und die Universaldienstrichtlinie gehören, zustehen (vgl. EuGH, Urteil vom 5. Mai 2011 - Rs. C-543/09, Deutsche Telekom u.a. - EuZW 2011, 484 Rn. 43; sowie früher bereits Urteile

vom 3. Dezember 2009 - Rs. C-424/07, Kommission/Deutschland Slg. 2009, I-11431 Rn. 78 und 91 und vom 11. März 2010 - Rs. C-522/08, Telekomunikacja Polska - Slg. 2010, I-2079 Rn. 27).

27 Im vorliegenden Fall hat der Gerichtshof der Europäischen Union auf der Grundlage der zum Zeitpunkt seiner Entscheidung geltenden Rechtslage festgestellt, dass die in § 47 Abs. 1 TKG geregelte Erweiterung der Datenüberlassungspflicht auf Fremddaten in keine Befugnis eingreift, die nach dem gemeinsamen Rechtsrahmen ausdrücklich auf die betroffene nationale Regulierungsbehörde, d.h. hier die Bundesnetzagentur, übertragen wurde (EuGH, Urteil vom 5. Mai 2011 a.a.O. Rn. 44 ff.). Diese rechtliche Ausgangslage hat sich entgegen der Auffassung der Klägerin durch den Ablauf der Umsetzungsfrist der Richtlinie 2009/136/EG nicht entscheidungserheblich geändert. Die Klägerin stützt ihre gegenteilige Auffassung ausschließlich auf Art. 25 Abs. 3 Satz 2 der Universaldienstrichtlinie in der durch Art. 1 Nr. 16 Buchst. c der Richtlinie 2009/136/EG geänderten Fassung, wonach die nationalen Regulierungsbehörden Unternehmen, die den Zugang zu Endnutzern kontrollieren, für die Bereitstellung von Teilnehmerauskunftsdiensten gemäß Art. 5 der Richtlinie 2002/19/EG (Zugangsrichtlinie) Verpflichtungen und Bedingungen auferlegen können. Entgegen der Auffassung der Klägerin erstreckt Art. 25 Abs. 3 Satz 2 der Universaldienstrichtlinie die Regelungsbefugnis der nationalen Regulierungsbehörden indes nicht darauf, Telekommunikationsunternehmen zu verpflichten, anderen Unternehmen Teilnehmerdaten zur Bereitstellung von Auskunftsdiensten zur Verfügung zu stellen. Dies ergibt sich aus den folgenden Erwägungen:

28 Gegen die Auffassung der Klägerin, dass durch Art. 25 Abs. 3 Satz 2 der Universaldienstrichtlinie die Auferlegung von Datenübermittlungspflichten, die über die in Art. 25 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie geregelte Mindestverpflichtung hinausgehen, den nationalen Regulierungsbehörden zugewiesen werde und die nationalen Gesetzgeber ihre diesbezügliche Regelungskompetenz verloren hätten, spricht bereits der Wortlaut der Bestimmung. Denn es besteht keine Übereinstimmung zwischen dem Kreis der Datenübermittlungsverpflichteten nach Art. 25 Abs. 2 und demjenigen der Adressaten der Verpflichtungen, die die na-

tionalen Regulierungsbehörden nach Art. 25 Abs. 3 Satz 2 der Universaldienstrichtlinie auferlegen können. Zwar können die durch Art. 25 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie erfassten „Unternehmen, die Teilnehmern Telefonnummern zuweisen“, zugleich auch im Sinne des Art. 25 Abs. 3 Satz 2 der Universaldienstrichtlinie Unternehmen sein, „die den Zugang zu Endnutzern kontrollieren“; dies muss jedoch nicht der Fall sein. Hätte der Richtliniengeber in Art. 25 Abs. 3 Satz 2 der Universaldienstrichtlinie (auch) eine Regelung zur Reichweite der Datenübermittlungspflicht nach Art. 25 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie treffen wollen, hätte es nahe gelegen, bei der Bestimmung des Kreises der möglichen Verpflichtungsadressaten begrifflich an die genannte Vorschrift anzuknüpfen.

- 29 Hinzu kommt in systematischer Hinsicht, dass Art. 25 Abs. 3 Satz 2 der Universaldienstrichtlinie unmittelbar an Satz 1 anschließt, wonach alle Endnutzer, denen ein öffentlich zugänglicher Telefondienst bereitgestellt wird, Zugang zu Teilnehmersuchdiensten haben. Regelungsgegenstand der Vorschrift ist mithin das Recht der Endnutzer auf Zugang, nicht die Pflicht der Telekommunikationsunternehmen zur Überlassung von Daten an andere Unternehmen. Diese Datenüberlassungspflicht wird in Art. 25 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie geregelt. Bezüge sich die den nationalen Regulierungsbehörden gemäß Art. 25 Abs. 3 Satz 2 der Universaldienstrichtlinie übertragene Befugnis, bestimmten Unternehmen für die Bereitstellung von Teilnehmersuchdiensten Verpflichtungen und Bedingungen aufzuerlegen, nicht nur auf die in Art. 25 Abs. 3 Satz 1 geregelte Zugangsgewährung, sondern auch auf die Ausgestaltung der in Art. 25 Abs. 2 geregelten Datenüberlassungspflicht, wäre zu erwarten gewesen, dass der Richtliniengeber dies regelungssystematisch - etwa durch die Einfügung der Regelung in Art. 25 Abs. 2 oder zumindest durch eine (gewissermaßen „vor die Klammer“ gezogene) Regelung in einem gesonderten Absatz - kenntlich gemacht hätte.
- 30 Dass Regelungsgegenstand des Art. 25 Abs. 3 Satz 2 der Universaldienstrichtlinie nicht die Pflicht der Telekommunikationsunternehmen zur Überlassung von Daten an andere Unternehmen, sondern lediglich das Recht der Endnutzer auf Zugang zu Teilnehmersuchdiensten sein kann, ergibt sich ferner daraus,

dass sich die aufzuerlegenden Verpflichtungen und Bedingungen dem Wortlaut der Bestimmung zufolge nur auf die Bereitstellung von Teilnehmerauskunftsdiensten, nicht hingegen auch auf die Bereitstellung der in Art. 25 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie ebenfalls erwähnten Teilnehmerverzeichnisse beziehen. Der Grund für diese Einschränkung liegt offensichtlich darin, dass sich bei der Bereitstellung von Teilnehmerverzeichnissen - anders als bei Teilnehmerauskunftsdiensten - Probleme der Gewährleistung des Zugangs naturgemäß nicht stellen. Bezöge sich Art. 25 Abs. 3 Satz 2 der Universaldienstrichtlinie auf die Pflicht der Telekommunikationsunternehmen zur Überlassung von Daten an andere Unternehmen, wäre die Beschränkung der Regelung auf Teilnehmerauskunftsdienste unverständlich.

- 31 Dass sich die Regelungsbefugnis der nationalen Regulierungsbehörden nach Art. 25 Abs. 3 Satz 2 der Universaldienstrichtlinie nicht auf die Pflicht der Telekommunikationsunternehmen zur Überlassung von Daten an andere Unternehmen bezieht, ergibt sich ferner aus der Bezugnahme auf „Artikel 5 der Richtlinie 2002/19/EG (Zugangsrichtlinie)“. In der hier anwendbaren Fassung des Art. 2 der Änderungsrichtlinie 2009/140/EG (des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 zur Änderung der Richtlinie 2002/21/EG über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste, der Richtlinie 2002/19/EG über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung und der Richtlinie 2002/20/EG über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste [ABI EU Nr. L 337 S. 37]) regelt die Vorschrift „Befugnisse und Zuständigkeiten der nationalen Regulierungsbehörden in Bezug auf Zugang und Zusammenschaltung“. Nach Art. 5 Abs. 1 Unterabs. 1 der Zugangsrichtlinie fördern und garantieren die nationalen Regulierungsbehörden gegebenenfalls entsprechend dieser Richtlinie bei ihren Maßnahmen zur Verwirklichung der in Art. 8 der Richtlinie 2002/21/EG (Rahmenrichtlinie) festgelegten Ziele einen angemessenen Zugang und eine geeignete Zusammenschaltung sowie die Interoperabilität der Dienste und nehmen ihre Zuständigkeit in einer Weise wahr, die Effizienz und nachhaltigen Wettbewerb, effiziente Investitionen und Innovation fördert und den Endnutzern größtmöglichen Nutzen bringt. Dabei können die nationalen Regulierungsbehörden den

Unternehmen, die den Zugang zu den Endnutzern kontrollieren, Verpflichtungen auferlegen, wozu in begründeten Fällen die Verpflichtung gehören kann, ihre Netze zusammenzuschalten (Buchst. a) oder ihre Dienste interoperabel zu machen (Buchst. ab). Ferner haben die Mitgliedstaaten in Bezug auf Zugang und Zusammenschaltung sicherzustellen, dass die nationale Regulierungsbehörde befugt ist, in begründeten Fällen aus eigener Initiative tätig zu werden, um die Beachtung der in Art. 8 der Richtlinie 2002/21/EG (Rahmenrichtlinie) aufgeführten politischen Ziele zu gewährleisten (Art. 5 Abs. 4 der Zugangsrichtlinie). Angesichts des dargestellten Regelungsgehalts des Art. 5 der Zugangsrichtlinie, der lediglich die Pflichten derjenigen Unternehmen zum Gegenstand hat, die den Zugang zu den Endnutzern kontrollieren, und damit ersichtlich vor allem die Sicherstellung der „physischen Verbindung“ zum Endnutzer im Blick hat (vgl. hierzu die Begriffsbestimmungen in Art. 2 Buchst. a und b der Zugangsrichtlinie), ginge die Bezugnahme auf diese Vorschrift ins Leere, soweit sich die in Art. 25 Abs. 3 Satz 2 der Universaldienstrichtlinie genannten Verpflichtungen und Bedingungen auch auf die Konkretisierung der in Art. 25 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie geregelten Datenüberlassungspflicht beziehen. Die Beklagte und die Beigeladenen weisen daher im Ergebnis zu Recht darauf hin, dass die Befugnisse der Regulierungsbehörde nach Art. 25 Abs. 3 Satz 2 der Universaldienstrichtlinie bei systematischer Auslegung (nur) sicherstellen sollen, dass die Durchleitung von Teilnehmeranrufen zu netzfremden Auskunftsdiensten erzwungen werden kann und Teilnehmerauskunftsdienste in allen Netzen erreichbar sind.

- 32 Soweit die Klägerin dieser systematischen Auslegung entgegenhält, Art. 25 Abs. 3 Satz 2 der Universaldienstrichtlinie beziehe sich nicht - wie Satz 1 der Vorschrift - auf den „Zugang“, sondern ausdrücklich auf die „Bereitstellung“ von Teilnehmerauskunftsdiensten, übersieht sie, dass diese Formulierung die Gewährleistung des Zugangs im Sinne einer „physischen Verbindung“ zum Endnutzer begrifflich nicht ausschließt, sondern als Voraussetzung der Inanspruchnahme von Teilnehmerauskunftsdiensten mit umfasst. Dass die entgegenstehende Prämisse der Klägerin, der Richtliniengeber verwende den Begriff der „Bereitstellung“ immer nur dann, wenn es um die Datenüberlassungspflichten der Anbieter untereinander gehe, nicht zutrifft, ergibt sich z.B. bereits aus dem

von ihr selbst in anderem Zusammenhang zitierten Satz 3 des 38. Erwägungsgrundes der Richtlinie 2009/136/EG, in dem es um die Möglichkeit geht, Netzzugang zu angemessenen und transparenten Bedingungen bereitzustellen.

- 33 Auch der weitere Einwand der Klägerin, es stelle ein - möglicherweise durch die Wortstellung in der deutschen Richtlinienfassung („für die Bereitstellung von Teilnehmergebüdnungsdiensten gemäß Artikel 5 der Richtlinie 2002/19/EG [Zugangsrichtlinie] Verpflichtungen und Bedingungen auferlegen“) mitverursachtes - Missverständnis dar, anzunehmen, bei den nach Art. 25 Abs. 3 Satz 2 der Universaldienstrichtlinie i.V.m. Art. 5 der Zugangsrichtlinie aufzuerlegenden Verpflichtungen müsse es sich um Zugangs- und Zusammenschaltungsverpflichtungen handeln, überzeugt nicht. Selbst wenn sich die Worte „gemäß Artikel 5 der Richtlinie 2002/19/EG (Zugangsrichtlinie)“ nicht auf die „Bereitstellung von Teilnehmergebüdnungsdiensten“, sondern auf die aufzuerlegenden „Verpflichtungen und Bedingungen“ beziehen sollten, worauf die von der Klägerin zitierten französischen, spanischen und italienischen Sprachfassungen hindeuten könnten, ergibt sich hieraus entgegen der Auffassung der Klägerin nicht, dass nur die in Art. 5 der Zugangsrichtlinie enthaltenen einschränkenden Voraussetzungen („in begründeten Fällen“, „in dem erforderlichen Umfang“) in Bezug genommen werden sollen. Vielmehr wird durch die Bezugnahme auf Art. 5 der Zugangsrichtlinie erkennbar zum Ausdruck gebracht, dass die aufzuerlegenden „Verpflichtungen und Bedingungen“ die Gewährleistung der physischen Verbindung zum Endnutzer und damit die Öffnung der Zugangswege als unerlässliche technische Voraussetzung der Nutzung von Teilnehmergebüdnungsdiensten betreffen. Träfe die Auffassung der Klägerin zu, dass Gegenstand der in Art. 25 Abs. 3 Satz 2 der Universaldienstrichtlinie geregelten Befugnisse der nationalen Regulierungsbehörden die Erstellung und der Betrieb einer Datenbank ist, wäre die Erwähnung des Art. 5 der Zugangsrichtlinie unverständlich.
- 34 Sinn und Zweck des Art. 25 Abs. 3 Satz 2 der Universaldienstrichtlinie sprechen ebenfalls gegen die Annahme der Klägerin, dass sich die Verpflichtungen und Bedingungen, zu deren Auferlegung die nationalen Regulierungsbehörden danach befugt sind, auch auf den Umfang der Datenübermittlung an konkurrierende Anbieter von Verzeichnis- und Auskunftsdiensten beziehen. Ist Zielsetzung

des Art. 25 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie, die Einhaltung der Universaldienstverpflichtung des Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie zu gewährleisten, wonach die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass den Endnutzern mindestens ein umfassendes Teilnehmerverzeichnis und ein umfassender Telefonauskunftsdienst zur Verfügung steht (vgl. EuGH, Urteil vom 5. Mai 2011 - Rs. C-543/09, Deutsche Telekom u.a. - EuZW 2011, 484 Rn. 31), kann für Art. 25 Abs. 3 der Universaldienstrichtlinie im Hinblick auf den identischen systematischen Zusammenhang im Ansatz nichts anderes gelten. Allerdings dienen beide Absätze der Vorschrift dem Ziel der Einhaltung der Verpflichtung des - durch die Änderungsrichtlinie 2009/136/EG übrigens nicht berührten - Art. 5 Abs. 1 der Universaldienstrichtlinie auf jeweils unterschiedliche Weise. Während Art. 25 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie es dem für die Bereitstellung des betreffenden Universaldienstes benannten Unternehmen ermöglichen soll, eine umfassende Datenbank zu erstellen (vgl. EuGH, Urteil vom 5. Mai 2011 a.a.O.), indem ihm vollständiges Datenmaterial als Grundlage zur Verfügung steht, betrifft Art. 25 Abs. 3 - wie bereits ausgeführt - nicht die inhaltliche, sondern die „technische“ Seite der Einhaltung der Universaldienstverpflichtung des Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie, indem für die Endnutzer der tatsächliche Zugang sichergestellt wird. Nur im Zusammenhang mit dieser tatsächlichen Zugangsgewährung, also der physischen Verbindung zum Endnutzer als technischer Voraussetzung der Einhaltung der Universaldienstverpflichtung, ist überhaupt ein Sinn darin erkennbar, die Auflegung von Verpflichtungen und Bedingungen nach Maßgabe des zur Erreichung der Regulierungsziele jeweils Erforderlichen den nationalen Regulierungsbehörden vorzubehalten. Denn hinsichtlich der Frage, welche Daten zu übermitteln sind, um eine umfassende Datenbank zu erstellen, durch die die inhaltliche Vollständigkeit des den Endnutzern zur Verfügung stehenden Teilnehmerverzeichnisses oder Telefonauskunftsdienstes als Universaldienst sichergestellt werden kann, besteht von vornherein kein Regelungsspielraum, weil Art. 25 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie insoweit eine abschließende, von den Mitgliedstaaten unmittelbar umzusetzende Regelung enthält.

- 35 Entgegen der Auffassung der Klägerin kann dieser teleologischen Auslegung nicht entgegengehalten werden, dass für eine Regelung zur Gewährleistung des Zugangs kein Bedürfnis bestanden habe, weil in der Praxis keine Fälle be-

kannt worden seien, dass ein Telekommunikationsunternehmen den an sein Netz angeschlossenen Endnutzern jemals den Zugang zu einem Auskunftsdienst unzulässig verweigert habe. Ob tatsächlich in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union der technische Zugang zu allen Teilnehmerauskunftsdiensten immer gewährleistet gewesen ist, mag dahinstehen. Jedenfalls ist es nicht völlig fernliegend, dass der Richtliniengeber einen entsprechenden Regelungsbedarf gesehen hat. Soweit die Klägerin geltend macht, die nationalen Regulierungsbehörden könnten etwaigen sich aus mangelhafter Zusammenschaltung ergebenden Defiziten bereits unmittelbar nach Art. 5 der Zugangsrichtlinie entgegenwirken, ohne dass es hierzu noch der besonderen Bezugnahme in Art. 25 Abs. 3 Satz 2 der Universaldienstrichtlinie bedurft hätte, berücksichtigt sie nicht, dass es sich hierbei um eine Rechtsfolgenverweisung handeln dürfte. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 Buchst. a) der Zugangsrichtlinie zufolge sind die nationalen Regulierungsbehörden nur „in dem zur Gewährleistung des End-zu-End-Verbunds von Diensten erforderlichen Umfang (...) in begründeten Fällen“ befugt, Unternehmen, die den Zugang zu den Endnutzern kontrollieren, Verpflichtungen aufzuerlegen, wozu in begründeten Fällen die Verpflichtung gehören kann, ihre Netze zusammenzuschalten. Durch die in Art. 25 Abs. 3 Satz 2 der Universaldienstrichtlinie enthaltene Bezugnahme auf Art. 5 der Zugangsrichtlinie bezweckt der Richtliniengeber erkennbar lediglich die Klarstellung, dass die in Art. 5 der Zugangsrichtlinie genannten zugangsbezogenen Verpflichtungen nicht nur generell in dem zur Gewährleistung des End-zu-End-Verbunds von Diensten erforderlichen Umfang, sondern speziell auch für die Bereitstellung von Teilnehmerauskunftsdiensten auferlegt werden können. Die Frage, ob ein „begründeter Fall“ vorliegt, der gegebenenfalls auch die Auferlegung einer Verpflichtung zur Zusammenschaltung der Netze rechtfertigen kann, bedarf dann keiner weiteren Prüfung mehr.

- 36 Auch das Argument der Klägerin, dass der Richtliniengeber, wenn es ihm um den netzübergreifenden Zugang zu Auskunftsdiensten gegangen wäre, die Vorschrift des Art. 25 Abs. 3 Satz 2 der Universaldienstrichtlinie ähnlich formuliert hätte wie Art. 25 Abs. 4, überzeugt nicht. Nach der zuletzt genannten Vorschrift halten die Mitgliedstaaten keine rechtlichen Beschränkungen aufrecht, die Endnutzer in einem Mitgliedstaat daran hindern, per Sprachtelefonanruf oder SMS

unmittelbar auf Teilnehmergebüdnungsdienste in einem anderen Mitgliedstaat zuzugreifen, und ergreifen Maßnahmen, um diesen Zugang gemäß Art. 28 der Universaldienstrichtlinie sicherzustellen. Die Vorschrift bezieht sich mithin nach ihrem eindeutigen Wortlaut auf die Beseitigung solcher rechtlichen Beschränkungen des Zugangs, die sich unmittelbar aus den rechtlichen Bestimmungen des jeweiligen Mitgliedstaates ergeben. Die in Art. 25 Abs. 3 Satz 2 der Universaldienstrichtlinie den nationalen Regulierungsbehörden eingeräumte Befugnis zur Auferlegung von Verpflichtungen und Bedingungen zielt hingegen auf die Beseitigung von Zugangshindernissen in der Sphäre derjenigen Unternehmen, die die Zugangswege zu den Endnutzern kontrollieren.

- 37 Schließlich spricht entgegen der Auffassung der Klägerin auch nicht die in Satz 3 des 38. Erwägungsgrunds der Richtlinie 2009/136/EG erwähnte Möglichkeit der Mitgliedstaaten, „einen zentralen Mechanismus für die Übermittlung vollständiger zusammengefasster Informationen für die Anbieter von Verzeichnisdiensten einzuführen“, gegen die Auslegung, dass die den Regulierungsbehörden nach Art. 25 Abs. 3 Satz 2 der Universaldienstrichtlinie eingeräumten Befugnisse nur die physische Verbindung zum Endnutzer und damit die Erreichbarkeit der Teilnehmergebüdnungsdienste in allen Netzen sicherstellen sollen. Zwar dürfte der Klägerin darin zuzustimmen sein, dass der im 38. Erwägungsgrund der Richtlinie erwähnte „zentrale Mechanismus“ für die Übermittlung vollständiger zusammengefasster Informationen an die Anbieter von Verzeichnisdiensten im Wesentlichen dieselbe wettbewerbsfördernde Funktion wie die nach § 47 Abs. 1 und 2 TKG bereits unmittelbar kraft Gesetzes bestehende Weitergabeverpflichtung in Bezug auf Fremddaten erfüllen soll, nämlich den mit der Klägerin konkurrierenden Anbietern von Verzeichnis- und Auskunftsdiensten den „Datenbezug aus einer Hand“ zu ermöglichen (vgl. Beschluss des Senats vom 28. Oktober 2009 - BVerwG 6 C 20.08 - Buchholz 442.066 § 47 TKG Nr. 2 Rn. 21). Der weiteren Annahme der Klägerin, dass sich der 38. Erwägungsgrund deshalb ausschließlich auf die Vorschrift des Art. 25 Abs. 3 Satz 2 der Universaldienstrichtlinie beziehe und die Richtlinie damit die Befugnis zur Etablierung eines solchen zentralen Mechanismus durch Auferlegung entsprechender Verpflichtungen explizit den nationalen Regulierungsbehörden zuweise, kann indes nicht gefolgt werden. Satz 3 des 38. Erwägungsgrunds der

Richtlinie 2009/136/EG behandelt nicht nur die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, einen zentralen Mechanismus für die Übermittlung vollständiger zusammengefasster Informationen für die Anbieter von Verzeichnisdiensten einzuführen, sondern auch diejenige, „Netzzugang zu angemessenen und transparenten Bedingungen bereitzustellen“. Diese unterschiedlichen Aspekte werden in Art. 25 der Universaldienstrichtlinie erkennbar aufgegriffen, indem dort einerseits die Datenübermittlung (Art. 25 Abs. 2) und andererseits die Gewährleistung des Netzzugangs (Art. 25 Abs. 3) - mit jeweils unterschiedlichen Vorgaben - geregelt werden.

- 38 Das Argument der Klägerin, die den Mitgliedstaaten nach dem 38. Erwägungsgrund eröffnete Möglichkeit der Einführung eines zentralen Mechanismus für die Übermittlung vollständiger zusammengefasster Informationen für die Anbieter von Verzeichnisdiensten sei nur mit Blick auf Art. 25 Abs. 3 Satz 2 der Universaldienstrichtlinie und im Kontext der Auferlegung von Verpflichtungen für die Bereitstellung von Teilnehmerverzeichnissen verständlich, weil nicht ersichtlich sei, auf welche Vorschrift sich der betreffende Erwägungsgrund mit dem darin angeführten „zentralen Mechanismus“ sonst beziehen sollte, ist vor diesem Hintergrund nicht nachvollziehbar. Durch das Fehlen näherer Vorgaben zur Ausgestaltung sowie zu den inhaltlichen und verfahrensrechtlichen Voraussetzungen bringt der Richtliniengeber vielmehr erkennbar zum Ausdruck, dass die Entscheidung über die Einrichtung und Ausgestaltung des „zentralen Mechanismus“ - im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 Abs. 3 EUV) - uneingeschränkt Sache der Mitgliedstaaten bleiben soll. Bei der Erwähnung der Möglichkeit der Einführung des zentralen Mechanismus für die Übermittlung vollständiger zusammengefasster Informationen für die Anbieter von Verzeichnisdiensten im 38. Erwägungsgrund der Richtlinie 2009/136/EG handelt es sich mithin um eine bloße Klarstellung, dass die Mitgliedstaaten insoweit (weiterhin) ohne Beschränkung durch das Unionsrecht Regelungen treffen können, die über die Mindestvorgaben der Richtlinie hinausgehen. Soweit die Klägerin hiergegen einwendet, die Erwägungsgründe könnten sich grundsätzlich nicht auf die Beschreibung eines bereits bestehenden Rechtszustands beziehen, weil ihre Funktion in der Darlegung der Motive für die durch die Richtlinie geänderten Bestimmungen liege, geht sie von einer unzutreffenden Prämisse aus. Als

Bestandteil des Rechtsakts geben die Erwägungsgründe in geraffter Form Aufschluss über die Zielorientierung und die Hintergründe des Rechtssetzungsvorhabens und verdienen daher bei der Ermittlung von Sinn und Zweck einer Vorschrift des Sekundärrechts besondere Beachtung (vgl. Wegener, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 19 EUV Rn. 15). Dies schließt nicht aus, dass die Erwägungsgründe auch Aussagen enthalten, die lediglich der Beschreibung und Klarstellung dienen. Die Erwägungsgründe der Richtlinie 2009/136/EG bieten hierfür umfangreiches Anschauungsmaterial.

- 39 3. Eine erneute Aussetzung des Verfahrens und Vorlage an den Gerichtshof der Europäischen Union zur Vorabentscheidung nach Art. 267 Abs. 3 AEUV hält der Senat nicht für erforderlich. Wird danach eine Frage über die Auslegung der Verträge in einem schwebenden Verfahren bei einem einzelstaatlichen Gericht gestellt, dessen Entscheidungen selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können, so ist dieses Gericht zwar zur Anrufung des Gerichtshofs verpflichtet. Dies gilt jedoch ausnahmsweise dann nicht, wenn die richtige Anwendung des Unionsrechts im Sinne der „acte-claire-Doktrin“ (vgl. EuGH, Urteil vom 6. Oktober 1982 - Rs. C-283/81, CILFIT - Slg. 1982, I-3415 = NJW 1983, 1257 <1258>) derart offenkundig ist, dass für einen vernünftigen Zweifel keinerlei Raum bleibt. Ob ein solcher Fall gegeben ist, ist nach der zitierten Rechtsprechung des Gerichtshofs unter Berücksichtigung der Eigenheiten des Unionsrechts, der besonderen Schwierigkeiten seiner Auslegung und der Gefahr voneinander abweichender Gerichtsentscheidungen innerhalb der Union zu beurteilen. Hiervon ausgehend hält es der Senat mit Blick auf die dargelegten systematischen und teleologischen Erwägungen für ausgeschlossen, dass die Verpflichtungen und Bedingungen, zu deren Auferlegung die nationalen Regulierungsbehörden nach Art. 25 Abs. 3 Satz 2 der Universaldienstrichtlinie befugt sind, auch die Ausgestaltung der Datenüberlassungspflichten nach Art. 25 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie betreffen mit der Folge, dass die nationalen Gesetzgeber zwar die erforderlichen Ermächtigungsgrundlagen schaffen müssten, jedoch nicht mehr unmittelbar selbst derartige Verpflichtungen auferlegen dürften.

4. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2, § 161 Abs. 2, § 162 Abs. 3 VwGO. Soweit der Rechtsstreit in der Hauptsache durch übereinstimmende Erledigungserklärungen der Beteiligten erledigt wurde, entspricht es der Billigkeit, der Klägerin die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen, weil sie eine Kostenübernahmeerklärung (vgl. Nr. 5115 des Kostenverzeichnisses, Anlage 1 zu § 3 Abs. 2 GKG) abgegeben hat. Die außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen im Revisionsverfahren sind der Klägerin aufzuerlegen, weil sie - anders als noch im erstinstanzlichen Verfahren - einen Antrag gestellt und sich damit gemäß § 154 Abs. 3 VwGO einem Kostenrisiko ausgesetzt haben.

Neumann

Büge

Dr. Graulich

Dr. Möller

Hahn

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren bis zum Vorliegen übereinstimmender Erledigungserklärungen auf 50 000 € und für die Zeit danach auf 25 000 € festgesetzt (§ 47 Abs. 1, § 52 Abs. 1 GKG).

Neumann

Büge

Dr. Graulich

Dr. Möller

Hahn

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Telekommunikationsrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

TKG

§ 47; § 104; § 105

Richtlinie 2002/19/EG

Art. 5

Richtlinie 2002/22/EG

Art. 5 Abs. 1; Art. 25 Abs. 2, Abs. 3 Satz 2

Richtlinie 2002/58/EG

Art. 12

Richtlinie 2009/136/EG

Art. 1 Nr. 16

Stichworte:

Teilnehmerdaten; Telefondienstanbieter; Auskunftsdienst; Teilnehmerverzeichnis; Datenüberlassung; Fremddaten; Überlassungspflicht; nationale Regulierungsbehörde; Regelungsbefugnis; Bereitstellung; Zugang; Endnutzer; Universaldienstverpflichtung; zentraler Mechanismus für die Übermittlung vollständiger zusammengefasster Informationen für die Anbieter von Verzeichnisdiensten; Streitbeilegungsbeschluss; Teilerledigung; zeitliche Beschränkung; Dauerverwaltungsakt; nachträgliche Rechtswidrigkeit; richtlinienkonforme Auslegung.

Leitsatz:

Die Ausgestaltung der Pflicht der Telekommunikationsunternehmen zur Überlassung von Teilnehmerdaten an Anbieter von Auskunftsdiensten und Teilnehmerverzeichnissen unterfällt nicht der - die Zuständigkeit der nationalen Gesetzgeber verdrängenden - Regelungsbefugnis der nationalen Regulierungsbehörden nach Art. 25 Abs. 3 Satz 2 der Richtlinie 2002/22/EG (Universaldienstrichtlinie) in der durch die Richtlinie 2009/136/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 geänderten Fassung.

Urteil des 6. Senats vom 25. Juli 2012 - BVerwG 6 C 14.11

I. VG Köln vom 14.02.2008 - Az.: VG 1 K 4447/06 -