



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 6 C 27.14
VG 9 K 5785/07

Verkündet
am 16. Dezember 2015

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 16. Dezember 2015
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Neumann und
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Heitz, Dr. Möller, Hahn und
Dr. Tegethoff

für Recht erkannt:

Auf die Revision der Klägerin wird das Urteil des Verwaltungsgerichts Köln vom 9. Mai 2014 geändert. Der Beschluss der Bundesnetzagentur vom 30. November 2007 - BK 3a-07-025/E 21.09.07 - wird aufgehoben, soweit in dessen Ziffer 1 für das Rechtsverhältnis zwischen der Beigeladenen und der Klägerin für den Zeitraum vom 1. Dezember 2007 bis zum 30. September 2008 ein Verbindungsentgelt genehmigt wird.

Im Übrigen wird die Revision der Klägerin zurückgewiesen.

Unter Einbeziehung des rechtskräftig gewordenen Teils der Kostenentscheidung des Verwaltungsgerichts trägt die Klägerin drei Achtel der Gerichtskosten und der außergerichtlichen Kosten der Beklagten und der Beigeladenen. Die Beklagte und die Beigeladene tragen jeweils fünf Sechzehntel der Gerichtskosten und der außergerichtlichen Kosten der Klägerin. Im Übrigen tragen die Beteiligten ihre außergerichtlichen Kosten jeweils selbst.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin wendet sich gegen die Genehmigung des Verbindungsentgelts für die Terminierung im Mobilfunknetz der Beigeladenen für den Zeitraum vom 1. Dezember 2007 bis zum 31. März 2009.

- 2 Die Klägerin betreibt ein öffentliches Telekommunikationsfestnetz und bietet unter anderem sog. Call-by-Call-Verbindungen für ihre Endkunden an. Die Beigeladene ist Betreiberin eines Mobilfunknetzes nach dem GSM-Standard und nach dem UMTS-Standard. Durch bestandskräftige Regulierungsverfügung der Bundesnetzagentur vom 30. August 2006 wurden die Entgelte der Beigeladenen für die Zugangsgewährung der Genehmigung nach Maßgabe des § 31 TKG unterworfen. Das Netz der Klägerin war bis zum 30. September 2008 mit dem Mobilfunknetz der Beigeladenen zusammengeschaltet.

- 3 Mit Beschluss vom 30. November 2007 genehmigte die Bundesnetzagentur der Beigeladenen für Terminierungen in ihrem Netz für den Zeitraum vom 1. Dezember 2007 bis zum 31. März 2009 ein Entgelt in Höhe von 7,92 Cent/Minute. In der Begründung des Beschlusses führte sie aus, die von der Beigeladenen vorgelegten Kostenunterlagen hätten für eine Prüfung anhand des Maßstabs der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung nicht ausgereicht. Gleichwohl sei von einer Versagung der Entgeltgenehmigung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 TKG wegen der damit für die Beigeladene und ihre Zusammenschaltungspartner verbundenen finanziellen Unsicherheiten abgesehen worden. Als alternative Kostenermittlungsmethode im Sinne des § 35 Abs. 1 TKG habe zwar kein Kostenmodell, jedoch eine nationale Vergleichsmarktbetrachtung zur Verfügung gestanden, die einem internationalen Vergleich vorzuziehen sei. Als nationaler Vergleichsmarkt sei derjenige für Terminierungen im Mobilfunknetz der Betreiberin O₂ herangezogen worden. Der auf diesem Markt maßgebliche Preis stelle das Terminierungsentgelt dar, das O₂ mit Beschluss vom gleichen Tag auf der Grundlage prüffähiger Kostenunterlagen für die Zeit vom 1. Dezember 2007 bis

zum 31. März 2009 in Höhe von 8,80 Cent/Minute genehmigt worden sei. Dieser Wert könne unter Vornahme eines Korrekturabschlags auf das Terminierungsentgelt der Beigeladenen übertragen werden.

- 4 Mit ihrer Klage hat die Klägerin die Aufhebung dieser Entgeltgenehmigung insoweit begehrt, als Entgelte für Terminierungen im GSM-Netz der Beigeladenen von mehr als 4,9 Cent/Minute und für Terminierungen im UMTS-Netz der Beigeladenen von mehr als 5 Cent/Minute genehmigt werden. Hilfsweise hat sie die Verpflichtung der Beklagten zur Genehmigung der Entgelte in entsprechender Höhe und äußerst hilfsweise ihre Verpflichtung zur Neubescheidung des Entgeltgenehmigungsantrags der Beigeladenen begehrt.

- 5 Das Verwaltungsgericht hat die Klage abgewiesen. Die mit dem Hauptantrag erhobene Anfechtungsklage sei zulässig, soweit zwischen der Klägerin und der Beigeladenen bis zum 30. September 2008 ein Zusammenschaltungsverhältnis begründet gewesen sei. Ob die Klage darüber hinaus hinsichtlich des weiteren Teils des Genehmigungszeitraums ebenfalls zulässig sei, könne offen bleiben, da sie auch insoweit jedenfalls unbegründet sei. Sollte sich aus dem Umstand, dass die Bundesnetzagentur vor der Genehmigungserteilung kein Konsultations- und Konsolidierungsverfahren im Sinne von § 12 Abs. 1 und 2 TKG bzw. nach den diesen Vorschriften zu Grunde liegenden unionsrechtlichen Bestimmungen durchgeführt habe, ein Verfahrensmangel ergeben, könne sich die Klägerin hierauf nicht berufen. Die Vorschriften gewährleisteten nur relative Verfahrensrechte, die keinen drittschützenden Charakter hätten. Auch in materieller Hinsicht sei der angefochtene Beschluss rechtmäßig. Die Bundesnetzagentur habe ausführlich und plausibel begründet, dass die von der Beigeladenen vorgelegten Kostenunterlagen für die Bestimmung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung nicht ausgereicht hätten. Sie habe mit sachgerechten Gründen den Entgeltantrag der Beigeladenen nicht nach § 35 Abs. 3 Satz 3 TKG abgelehnt, sondern über diesen gestützt auf die Ermächtigung des § 35 Abs. 1 Satz 2 TKG entschieden. Dabei habe sie in fehlerfreier Ausübung des ihr nach § 35 Abs. 1 TKG zustehenden Auswahlermessens als alternative Methoden zur Ermittlung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung eine nationale Vergleichsmarktbetrachtung, eine internationale Vergleichsmarktbetrachtung

und die Anwendung eines Kostenmodells in Betracht gezogen, einleuchtende Gründe für das Fehlen eines Kostenmodells benannt und sich in nachvollziehbarer Weise für die erstgenannte Methode entschieden. Der Bundesnetzagentur seien bei der Anwendung der nationalen Vergleichsmarktbetrachtung keine Rechtsfehler unterlaufen. Eine Vergleichsmarktbetrachtung sei auch dann zulässig, wenn es sich bei dem Vergleichsmarkt - wie hier - um einen Monopolmarkt handele, dessen Preise nicht im freien Wettbewerb gebildet, sondern ex ante reguliert würden. Das Entgelt für die Terminierungsleistung im Mobilfunknetz von O₂ sei auf der Grundlage hinreichender Kostenunterlagen ermittelt und während des Genehmigungszeitraums tatsächlich erhoben worden. Die von O₂ auf diesem Markt angebotenen Leistungen entsprächen denjenigen der Beigeladenen. Die Ermittlung des Entgelts sei unter Berücksichtigung von weitestgehend übereinstimmenden Rahmenbedingungen erfolgt. Unterschiede zwischen den jeweiligen Terminierungskosten habe die Bundesnetzagentur aufgezeigt, aber in fehlerfreier Weise nicht für so gewichtig erachtet, dass die Heranziehung als Vergleichsmarkt deshalb hätte ausscheiden müssen. Selbst wenn das Vergleichsentgelt fehlerhaft, insbesondere überhöht genehmigt worden sein sollte, bedeute dies nicht, dass es als zu schmale Basis für einen Preisvergleich angesehen werden müsse. Für die Vergleichsmarktbetrachtung komme es auf den im Genehmigungszeitraum tatsächlich geltenden Preis und nicht auf preisbildende Faktoren wie die Kosten des Vergleichsunternehmens an. Die Bundesnetzagentur habe auch die Besonderheiten des Vergleichsmarkts berücksichtigt, indem sie einen Korrekturabschlag in Ansatz gebracht habe. Dass sie bei dessen Bemessung von dem Abstand zwischen den Entgelten ausgegangen sei, die für die Beigeladene und O₂ in der vorangegangenen Genehmigungsperiode genehmigt gewesen seien, und diesen auf 10 Prozentpunkte abgesenkt habe, sei rechtlich ebenfalls nicht zu beanstanden.

- 6 Gegen dieses Urteil hat die Klägerin die von dem Verwaltungsgericht zugelassene Revision eingelegt. Zur Begründung führt sie im Wesentlichen aus: Das Verwaltungsgericht habe den Überzeugungsgrundsatz, die Sachaufklärungspflicht und das rechtliche Gehör verletzt. Es sei weder dem Vorbringen der Klägerin nachgegangen, dass ein Kostenmodell zu niedrigeren Mobilfunkterminierungsentgelten geführt hätte und die Nichteinbeziehung der Frequenzkosten die

Festnetzunternehmen diskriminiere, noch habe es der Beklagten aufgegeben, die Akten zu vervollständigen, aus denen sich die internen Vorgespräche oder die Umstände zur Beauftragung eines Kostenmodells ergeben hätten. Ferner habe das Verwaltungsgericht nicht aufgeklärt, ob das Vergleichsentgelt der O₂ rechtmäßig genehmigt worden sei und welche Kostenersparnisse die Beigeladene im Verhältnis zu O₂ habe. Der angefochtene Beschluss sei formell rechtswidrig, weil die der Klägerin zugestellte Beschlussausfertigung geschwärzte Textpassagen aufweise. Die Bundesnetzagentur habe zudem in dem zu Grunde liegenden Entgeltgenehmigungsverfahren die Schwärzungen akzeptiert, die die Beigeladene in den von ihr mit dem Entgeltantrag eingereichten Unterlagen angebracht habe, ohne zu prüfen, ob die unkenntlich gemachten Informationen tatsächlich schützenswerte Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse darstellten. Dies sei im Ergebnis zu verneinen. Die formelle Rechtswidrigkeit des angefochtenen Beschlusses ergebe sich weiterhin daraus, dass die Regulierungsbehörde vor dem Erlass der Entgeltgenehmigung weder ein nationales Konsultationsverfahren im Sinne des § 12 Abs. 1 TKG noch ein unionsweites Konsolidierungsverfahren im Sinne des § 12 Abs. 2 TKG durchgeführt habe. Beide Verfahrensschritte seien - zumindest nach dem den nationalen Bestimmungen zu Grunde liegenden Unionsrecht - nicht nur objektiv-rechtlich geboten, sondern dienten auch dem Individualrechtsschutz. Anders als die Anhörung ermögliche das Konsultationsverfahren die Stellungnahme zum fertigen Entwurf und schließe damit eine Überraschungsentscheidung aus.

- 7 Materiell rechtswidrig sei der Beschluss, weil die Bundesnetzagentur nicht, wie geschehen, eine nationale Vergleichsmarktbetrachtung als Methode zur Ermittlung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung habe auswählen dürfen. Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts werde der Regulierungsbehörde für die Methodenwahl durch § 35 Abs. 1 TKG kein Ermessen, sondern ein Beurteilungsspielraum eingeräumt. Um diesen fehlerfrei auszufüllen, hätte die Behörde in einem ersten Schritt prüfen müssen, ob die in § 35 Abs. 1 Satz 1 TKG genannten alternativen Methoden zur Ermittlung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung zu unterschiedlichen Ergebnissen geführt hätten. Wenn dies der Fall gewesen wäre, hätte sie sich in einem zweiten Schritt im Wege einer Abwägung für eine Vergleichsmarktbetrachtung oder die Anwendung ei-

nes Kostenmodells entscheiden müssen. Eine solche Abwägungsentscheidung hätte auf die Anwendung eines Kostenmodells hinauslaufen müssen, weil dieses generell zu genaueren Ergebnissen führe als eine Vergleichsmarktbetrachtung und vor allem dann präziser sei, wenn letztere nur einen Markt als Grundlage habe. Hinzu komme, dass die Europäische Kommission die Anwendung eines Kostenmodells für vorzugswürdig halte. Der Notwendigkeit, ein - vorgeblich nicht vorhandenes - Kostenmodell erst zu erstellen, hätte die Bundesnetzagentur durch eine nur vorläufige oder eine in ihrer Geltungszeit eng begrenzte Entgeltgenehmigung Rechnung tragen müssen. Bei einer Entgeltermittlung mittels einer Vergleichsmarktbetrachtung müsse stets zusätzlich geprüft werden, ob das ermittelte Vergleichsentgelt dem Maßstab der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung im Sinne des § 31 TKG genüge und nicht gegen das Verbot missbräuchlichen Verhaltens nach § 28 TKG verstoße. Die Unterschiede in Größe und Kostenstruktur, die zwischen der Beigeladenen und der Mobilfunknetzbetreiberin O₂ als Inhaberin der Vergleichsentgeltgenehmigung bestünden, hätten jedenfalls einen Abschlag von mehr als 10% auf das Vergleichsentgelt erfordert. Missbräuchlich überhöht mit einer Verdrängungswirkung für Festnetzprodukte sei das der Beigeladenen genehmigte Mobilfunk-Terminierungsentgelt, weil sich die Beigeladene ihre Leistungen intern günstiger zur Verfügung stelle und weil in das Vergleichsentgelt Kosten für die UMTS-Lizenz eingeflossen seien.

- 8 Für Drittanfechtungsklagen gegen Entgeltgenehmigungen stehe auch Wettbewerbern ohne direkte Vertragsbeziehung mit dem regulierten Unternehmen eine umfassende Klagebefugnis ebenso wie ein Anspruch auf uneingeschränkte Überprüfung zu. Habe eine solche Anfechtungsklage Erfolg, dürfe die gerichtliche Aufhebung der rechtswidrigen Entgeltgenehmigung dem entsprechend auch nicht auf das Verhältnis zwischen den jeweiligen Prozessbeteiligten beschränkt werden. Die hiervon abweichende Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts verkürze den Rechtsschutz der kleineren Wettbewerber gegen überhöhte Entgelte der marktbeherrschenden Telekommunikationsnetzbetreiber und widerspreche dadurch den Vorgaben des europäischen Rechtsrahmens.

9 Die Klägerin beantragt,

I.1. unter Abänderung des Urteils des Verwaltungsgerichts Köln vom 9. Mai 2014, Az. 9 K 5785/07, den Beschluss der Beklagten und Revisionsbeklagten vom 30. November 2007, Az. BK3a-07-025/E 21.09.07, aufzuheben, soweit in Ziffer 1 dieses Beschlusses für die Zeit vom 1. Dezember 2007 bis zum 31. März 2009 höhere Verbindungsentgelte für die Terminierung im Netz der Beigeladenen genehmigt werden als

- a) 4,9 Cent/Minute für das GSM 900/1800-Telekommunikationsnetz,
- b) 5,0 Cent/Minute für das UMTS-Telekommunikationsnetz,

2. hilfsweise zu I.1., die Beklagte unter Abänderung von Ziffer 1 des Beschlusses der Beklagten vom 30. November 2007, Az. BK3a-07-025/E 21.09.07, zu verpflichten, Verbindungsentgelte für die Terminierung

- a) im GSM 900/1800-Telekommunikationsnetz der Beigeladenen in Höhe von 4,9 Cent/Minute,
 - b) im UMTS-Telekommunikationsnetz der Beigeladenen in Höhe von 5,0 Cent/Minute,
- für den Zeitraum vom 1. Dezember 2007 bis zum 31. März 2009 zu genehmigen,

3. äußerst hilfsweise zu I.1 und 2, unter Abänderung des Urteils des Verwaltungsgerichts Köln vom 9. Mai 2014, Az. 9 K 5785/07, den Beschluss der Beklagten vom 30. November 2007, Az. BK3a-07-025/E 21.09.07, aufzuheben und die Beklagte zu verpflichten, über den Entgeltgenehmigungsantrag der Beigeladenen unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu entscheiden,

II. äußerst hilfsweise zu I., dem EuGH die Fragen vorzulegen:

- 1. Ist Art. 6 RL 2002/21/EG so auszulegen, dass die Durchführung eines Konsultationsverfahrens gemäß Art. 6 RL 2002/21/EG auch bei der Festlegung von Entgelten durch die nationale Regulierungsbehörde zwingend erforderlich ist?
- 2. Sind Art. 6 und Art. 7 der RL 2002/21/EG so auszulegen, dass die Durchführung eines Konsultations- und Notifizierungsverfahrens auch den subjektiven Rechten der Wettbewerber dient und nicht nur der Herstellung von Transparenz gegenüber der Fachöffentlichkeit und dass ein betroffenes Unternehmen von einer Marktentscheidung Anspruch auf deren Durchführung hat?

III. die Kosten des Verfahrens der Beklagten und der Beigeladenen aufzuerlegen.

10 Ferner beantragt die Klägerin für den Fall, dass der Senat an seiner bisherigen Rechtsprechung festhält, dem Gerichtshof der Europäischen Union die Fragen vorzulegen,

- ob ein Individualschutz von Konsultations- und Notifizierungsverfahren gem. § 12 Abs. 1 und Abs. 2 TKG in europarechtskonformer Auslegung von Art. 4 bis 8 Rahmen-RL besteht,
 - das Bundesverwaltungsgericht hat zwar im Beschluss vom 25. Juni 2014, Az.: 6 C 10.13 die Frage an den Gerichtshof der Europäischen Union vorgelegt, ob das Konsolidierungsverfahren verpflichtend ist, nicht jedoch ob hier Individualrechtsschutz besteht, vgl. auch Schütze, N&R 2015, 28 ff.
- ob eine umfassende Klagebefugnis und materieller Überprüfungsanspruch für Unternehmen ohne direkte Vertragsbeziehung besteht, die die Leistung entweder potentiell direkt oder über einen Transitcarrier abnehmen im Hinblick auf überhöhte Entgelte nach § 31 TKG und § 28 TKG in europarechtskonformer Auslegung von Art. 4 Rahmen-RL sowie Art. 8 bis 13 Zugangs-RL i.V.m. Art. 4 Rahmen-RL,
- ob § 28 TKG als allgemeine Überprüfungsnorm betreffend missbräuchlich überhöhter oder zu niedriger Entgelte anwendbar ist, § 28 TKG in europarechtskonformer Auslegung von Art. 8 bis 13 Zugangs-RL,
- ob eine Inter Omnes Wirkung einer Drittanfechtungsklage gegen eine Entgeltgenehmigung besteht, § 42 Abs. 2 VwGO, § 113 Abs. 1 VwGO, §§ 31 TKG, 28 TKG sowie § 37 TKG in europarechtskonformer Auslegung von Art. 8 bis 13 Zugangs-RL i.V.m. Art. 4 Rahmen-RL, und
- ob die Vorschriften des Allgemeinen Wettbewerbsrechts neben den sektorspezifischen Telekommunikationsgesetz-Normen durch die Verweisung in § 35 Abs. 3 TKG auf die Einhaltung "anderer Rechtsvorschriften" anwendbar sind, also insbesondere die Anwendung der §§ 19, 20 GWB sowie Art. 101, 102 AEUV.

11 Die Beklagte und die Beigeladene beantragen jeweils,

die Revision zurückzuweisen.

12 Sie verteidigen das Urteil des Verwaltungsgerichts.

II

- 13 Die zulässige Revision der Klägerin ist im Hinblick auf die mit dem Hauptantrag verfolgte, eine Genehmigung von Entgelten für Terminierungen nach der GSM-Technik und nach der UMTS-Technik unterscheidende Anfechtung des Beschlusses der Bundesnetzagentur vom 30. November 2007 unbegründet (1.). Gleiches gilt für die hilfsweise gestellten Verpflichtungsanträge (2.). Teilweise begründet ist die Revision hingegen mit dem sinngemäß angebrachten Hilfsanfechtungsantrag, der auf die Aufhebung des genannten Beschlusses gerichtet ist (3.).
- 14 1. Die Revision ist im Hinblick auf die mit dem Hauptantrag (Nr. I. 1.) angebrachte Anfechtungsklage unbegründet und deshalb zurückzuweisen (§ 144 Abs. 2 VwGO). Die Einschätzung des Verwaltungsgerichts, diese Anfechtungsklage sei zulässig, steht nicht im Einklang mit Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Die Klage ist nicht statthaft. Da sie das Verwaltungsgericht indes für unbegründet erachtet hat, stellt sich seine Entscheidung insoweit jedenfalls im Ergebnis als richtig dar (§ 144 Abs. 4 VwGO).
- 15 Der Beschluss der Bundesnetzagentur vom 30. November 2007 ist der mit dem Hauptantrag erstrebten Teilaufhebung, die zwischen Entgelten für Terminierungen einerseits nach der GSM-Technik und andererseits nach der UMTS-Technik unterscheidet, nach § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO nicht zugänglich. Der Beschluss ist nicht in diesem Sinne teilbar. Eine solche Teilung würde den Rahmen verletzen, den der Beschluss wegen des ihm zu Grunde liegenden Entgeltantrags einhalten muss. Ein telekommunikationsrechtlicher Entgeltantrag muss sich stets auf das Entgelt für eine bestimmte Leistung beziehen. Dies ergibt sich aus § 33 Abs. 1 Nr. 2 des Telekommunikationsgesetzes (TKG) vom 22. Juni 2004 (BGBl. I S. 1190) in der hier anwendbaren Fassung vom 18. Februar 2007 (BGBl. I S. 106), wonach zu den mit dem Antrag vorzulegenden Unterlagen eine detaillierte Leistungsbeschreibung gehört. Mit diesem Bezug auf eine bestimmte Leistung bildet der Entgeltantrag den Rahmen für die Entgeltgenehmigung, über die die Bundesnetzagentur zu entscheiden hat. Die Behör-

de ist danach zwar zu Kürzungen anhand des Maßstabs der effizienten Leistungsbereitstellung berechtigt, darf der Entgeltgenehmigung aber keine wesentlich andere Leistung zu Grunde legen als diejenige, die den Gegenstand des Entgeltantrags bildet (vgl. BVerwG, Urteile vom 25. Februar 2015 - 6 C 37.13 [ECLI:DE:BVerwG:2015:250215U6C37.13.0] - BVerwGE 151, 268 Rn. 13 und vom 1. April 2015 - 6 C 38.13 [ECLI:DE:BVerwG:2015:010415U6C38.13.0] - Buchholz 442.066 § 35 TKG Nr. 10 Rn. 13, jeweils m.w.N.). Der Entgeltantrag der Beigeladenen bezog sich auf die von ihr herzustellenden Terminierungen als einheitliche Leistung V. 1 und sah die von der Klägerin befürwortete Differenzierung nach der Übertragungstechnik nicht vor. Diese Unterscheidung betrifft die von der Beigeladenen beschriebene Leistung in ihrem Wesen. Eine nach ihrer Maßgabe geänderte Entgeltgenehmigung könnte die Identität des dem Entgeltantrag zu Grunde liegenden Leistungsbegriffs nicht wahren.

- 16 2. Ebenfalls unbegründet und zurückzuweisen ist die Revision in Bezug auf die Hilfsanträge (Nr. I. 2. und I. 3.), mit denen die Klägerin die Verpflichtung der Beklagten begehrt, den Entgeltantrag der Beigeladenen in bestimmter Weise zu bescheiden. Das Verwaltungsgericht hat in Übereinstimmung mit Bundesrecht entschieden, dass der Klägerin für dieses Begehren eine Klagebefugnis im Sinne des § 42 Abs. 2 VwGO nicht zur Seite steht (vgl. BVerwG, Urteile vom 25. Februar 2015 - 6 C 37.13 - BVerwGE 151, 268 Rn. 14 und vom 1. April 2015 - 6 C 38.13 - Buchholz 442.066 § 35 TKG Nr. 10 Rn. 14).
- 17 3. Demgegenüber verletzt das die Klagen vollständig abweisende Urteil des Verwaltungsgerichts insofern Bundesrecht und stellt sich auch nicht aus anderen Gründen als richtig dar, als es dem sinngemäß gestellten hilfsweisen Anfechtungsantrag (Nr. I. 3. i.V.m. Nr. I. 1.), den Beschluss der Bundesnetzagentur vom 30. November 2007 aufzuheben, nicht für den Zeitraum vom 1. Dezember 2007 bis zum 30. September 2008 stattgegeben hat. In Bezug auf den bezeichneten Zeitraum ist die Klage zulässig (a)). Insoweit können in der Sache zwar nicht schon die formell-rechtlichen Einwände der Klägerin gegen die Entgeltgenehmigung zum Erfolg der Klage führen (b)). Der von dem Verwaltungsgericht nicht beanstandete Beschluss verstößt aber in materieller Hinsicht gegen die revisiblen Vorschriften aus § 31 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 und § 35

Abs. 1 und Abs. 3 TKG (c)). Hierdurch wird die Klägerin in dem bezeichneten Zeitraum in ihren Rechten verletzt (d)). Die Entscheidung, den Beschluss der Bundesnetzagentur vom 30. November 2007 für das Rechtsverhältnis zwischen der Beigeladenen und der Klägerin für den Zeitraum vom 1. Dezember 2007 bis zum 30. September 2008 in dem beantragten Umfang aufzuheben, zu der das Verwaltungsgericht bei zutreffender Auslegung des revisiblen Rechts hätte gelangen müssen, kann der Senat selbst treffen (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 VwGO). Im Übrigen - das heißt für den Zeitraum vom 1. Oktober 2008 bis zum 31. März 2009 - ist die Revision auch im Hinblick auf den sinngemäß gestellten hilfsweisen Anfechtungsantrag unbegründet und deshalb insoweit wiederum zurückzuweisen.

- 18 a) In Bezug auf den Zeitraum vom 1. Dezember 2007 bis zum 30. September 2008 ist die hilfsweise erhobene Anfechtungsklage zulässig; insbesondere besteht insoweit eine Klagebefugnis der Klägerin.
- 19 Die Klägerin kann nur hinsichtlich dieses Teils der Genehmigungsperiode im Sinne von § 42 Abs. 2 VwGO geltend machen, durch die angefochtene Entgeltgenehmigung in ihren Rechten verletzt zu sein. Für die Zeit der von dem Verwaltungsgericht festgestellten, bis zum 30. September 2008 andauernden Zusammenschaltung des Netzes der Klägerin mit dem Mobilfunknetz der Beigeladenen wird das privatrechtliche Rechtsverhältnis zwischen der Klägerin und der Beigeladenen durch die Entgeltgenehmigung gemäß § 37 Abs. 1 und 2 TKG unmittelbar gestaltet. Ist die Genehmigung rechtswidrig, weil das Entgelt den in § 31 Abs. 1 Satz 1 TKG bestimmten Maßstab der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung nicht einhält, kann die Klägerin den darin liegenden Eingriff in die durch Art. 2 Abs. 1 GG grundrechtlich geschützte Privatautonomie mit der Anfechtungsklage abwehren (stRspr, vgl. z.B. BVerwG, Urteil vom 25. Februar 2015 - 6 C 37.13 - BVerwGE 151, 268 Rn. 18 m.w.N.). Im Zusammenhang hiermit ist in der Rechtsprechung des Senats geklärt, dass die Klage eines Zusammenschaltungspartners nach § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO grundsätzlich nur insoweit zu einer gerichtlichen Aufhebung der Entgeltgenehmigung führen kann, als sich die Genehmigung auf das Rechtsverhältnis zwischen dem regu-

lierten und dem jeweils klagenden Unternehmen auswirkt (BVerwG, Urteil vom 25. September 2013 - 6 C 13.12 - BVerwGE 148, 48 Rn. 67 ff.).

- 20 Für die restliche Geltungszeit des Beschlusses vom 30. November 2007 - den Zeitraum vom 1. Oktober 2008 bis zum 31. März 2009 - ist eine Rechtsverletzung der Klägerin hingegen ausgeschlossen. Für diese Zeit fehlt es an einem Zusammenschaltungsverhältnis zwischen der Klägerin und der Beigeladenen, so dass die Entgeltgenehmigung im Verhältnis dieser Beteiligten keine unmittelbar privatrechtsgestaltende Wirkung entfalten kann. Auf das Vertragsverhältnis zwischen der Klägerin und dem Transitnetzbetreiber, über den sie die für die Zustellung von Anrufen aus ihrem Netz in das Netz der Beigeladenen erforderlichen Zusammenschaltungsleistungen bezieht, wirkt sich die der Beigeladenen erteilte Entgeltgenehmigung nicht unmittelbar gestaltend aus. Lediglich mittelbare Auswirkungen, die sich beispielsweise ergeben können, wenn die von der Klägerin aufgrund vertraglicher Regelungen an ihren Transitnetzbetreiber zu zahlenden Entgelte an die Höhe der von diesem Betreiber an die Beigeladene zu zahlenden Terminierungsentgelte gekoppelt sind, reichen für die Annahme einer Klagebefugnis nicht aus (vgl. BVerwG, Urteil vom 10. Oktober 2002 - 6 C 8.01 - BVerwGE 117, 93 <97>).
- 21 Die Klagebefugnis lässt sich entgegen der Annahme des Verwaltungsgerichts auch nicht auf der Grundlage des in § 28 TKG geregelten allgemeinen Missbrauchsverbots bejahen, dessen Einhaltung § 35 Abs. 3 Satz 1 und 2 TKG als eine Voraussetzung für die Erteilung der Entgeltgenehmigung bestimmt. Zwar dürfte eine Ausnahme von dem Grundsatz, dass sich die Aufhebung einer Entgeltgenehmigung auf eine erfolgreiche Drittanfechtungsklage nur auf das Rechtsverhältnis zwischen dem regulierten Unternehmen und dem jeweils klagenden Zusammenschaltungspartner auswirkt, insbesondere in dem Fall anzunehmen sein, dass von dem klagenden Unternehmen eine erhebliche Beeinträchtigung der Wettbewerbsmöglichkeiten im Sinne des Missbrauchstatbestands des § 28 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 TKG geltend gemacht wird (vgl. BVerwG, Urteil vom 25. September 2013 - 6 C 13.12 - BVerwGE 148, 48 Rn. 76). Der Senat hat jedoch bereits in seinen Urteilen vom 25. Februar 2015 - 6 C 37.13 - (BVerwGE 151, 268 Rn. 21) und vom 1. April 2015 - 6 C 38.13 - (Buchholz

442.066 § 35 TKG Nr. 10 Rn. 21), die vergleichbare Klagen der hiesigen Klägerin bzw. eines mit ihr verbundenen Unternehmens betrafen, klargestellt, dass sich das klagende Unternehmen nicht auf § 28 TKG stützen kann, soweit es geltend macht, die genehmigten Entgelte seien missbräuchlich überhöht, weil sie den Maßstab der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung nicht einhielten. Für die Prüfung, ob das regulierte Unternehmen Entgelte fordert, die nur aufgrund seiner beträchtlichen Marktmacht auf dem jeweiligen Markt der Telekommunikation durchsetzbar sind, und damit ein Preishöhenmissbrauch im Sinne des § 28 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 TKG vorliegt, besteht im Rahmen der Ex-ante-Entgeltregulierung kein eigenständiger Anwendungsbereich. Ob das Entgelt für eine Zugangsleistung in absoluter Hinsicht überhöht ist, bestimmt sich ausschließlich nach den speziellen Vorgaben der §§ 31 bis 35 TKG, welche die allgemeine Regelung des Ausbeutungsmisbrauchs abschließend konkretisieren (vgl. BVerwG, Urteile vom 25. Februar 2015 - 6 C 37.13 - BVerwGE 151, 268 Rn. 21 und vom 1. April 2015 - 6 C 38.13 - Buchholz 442.066 § 35 TKG Nr. 10 Rn. 21).

- 22 Wie der Senat in den erwähnten Entscheidungen bereits eingehend dargelegt hat, ist auch Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (ABl. L 108 S. 33) - Rahmenrichtlinie - und der hierzu ergangenen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union nicht zu entnehmen, dass die gerichtliche Prüfung bei Drittanfechtungsklagen von Wettbewerbern ohne direkte Vertragsbeziehung mit dem regulierten Unternehmen gegen eine Entgeltgenehmigung nicht auf die Geltendmachung von Verstößen gegen das Verbot des Behinderungsmisbrauchs gemäß § 28 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 TKG beschränkt werden kann, sondern sich ohne weiteres auch auf die Einhaltung des in § 31 TKG normierten Entgeltmaßstabs der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung sowie die Einhaltung der in § 35 TKG geregelten Entgeltermittlungsmethoden erstrecken muss. Im Einzelnen hat der Senat hierzu ausgeführt (vgl. BVerwG, Urteile vom 25. Februar 2015 - 6 C 37.13 - BVerwGE 151, 268 Rn. 22 ff. und vom 1. April 2015 - 6 C 38.13 - Buchholz 442.066 § 35 TKG Nr. 10 Rn. 22 ff.):

„Nach Art. 4 Abs. 1 Satz 1 der Rahmenrichtlinie in der durch die Richtlinie 2009/140/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 (ABl. L 337 S. 37) geänderten Fassung stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass es auf nationaler Ebene wirksame Verfahren gibt, nach denen jeder Nutzer oder Anbieter elektronischer Kommunikationsnetze und/oder -dienste, der von einer Entscheidung einer nationalen Regulierungsbehörde betroffen ist, bei einer von den beteiligten Parteien unabhängigen Beschwerdestelle einen Rechtsbehelf gegen diese Entscheidung einlegen kann. Ferner ist in Art. 4 Abs. 1 Satz 2 der Richtlinie bestimmt, dass diese Stelle, die auch ein Gericht sein kann, über angemessenen Sachverstand verfügen muss, um ihrer Aufgabe wirksam gerecht zu werden. Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass den Umständen des Falles angemessen Rechnung getragen wird und wirksame Einspruchsmöglichkeiten gegeben sind (Art. 4 Abs. 1 Satz 3 der Richtlinie).

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union ist Art. 4 der Rahmenrichtlinie Ausfluss des Grundsatzes eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes, der ein allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts ist und die nationalen Gerichte verpflichtet, den gerichtlichen Schutz der Rechte zu gewährleisten, die den Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsen (EuGH, Urteile vom 21. Februar 2008 - C-426/05, Tele 2 Telecommunication - Rn. 30 und vom 22. Januar 2015 - C-282/13, T-Mobile Austria - Rn. 33). Dieses Gebot eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes muss für Nutzer und Anbieter gelten, die Rechte aus der Unionsrechtsordnung, insbesondere den Richtlinien über die elektronische Kommunikation, herleiten können und durch eine Entscheidung einer nationalen Regulierungsbehörde in diesen Rechten berührt sind (EuGH, Urteile vom 21. Februar 2008 - C-426/05, Tele 2 Telecommunication - Rn. 32 und vom 22. Januar 2015 - C-282/13, T-Mobile Austria - Rn. 34). Vor diesem Hintergrund ist Art. 4 Abs. 1 der Rahmenrichtlinie beispielsweise dahin auszulegen, dass danach auch anderen Personen als den Adressaten einer von einer Regulierungsbehörde in einem Marktanalyseverfahren erlassenen Entscheidung ein Rechtsbehelf gegen eine solche Entscheidung zustehen soll (EuGH, Urteil vom 21. Februar 2008 - C-426/05, Tele 2 Telecommunication - Rn. 39). Wie der Gerichtshof zu der mit Art. 4 Abs. 1 der Rahmenrichtlinie vergleichbaren Regelung des Art. 5a Abs. 3 der Richtlinie 90/387/EWG des Rates vom 28. Juni 1990 zur Verwirklichung des Binnenmarktes für Telekommunikationsdienste durch Einführung eines offenen Netzzugangs (Open Network Provision - ONP) (ABl. L 192 S. 1) in der durch die Richtlinie 97/51/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Oktober 1997 (ABl. L 295 S. 23) geänderten Fassung entschieden hat, setzt der Rechtsschutz von Wettbewerbern gegen die Genehmigung von Preisen eines regulierten Unternehmens nicht zwingend eine Vertragsbeziehung mit dem regulierten Unternehmen voraus (vgl. EuGH, Urteil vom 24. April 2008 - C-55/06, Arcor - Rn. 177). Von einer Entscheidung einer nationalen Regulierungsbehörde können ferner auch solche Unternehmen im Sinne des Art. 4 Abs. 1 der Rahmenrichtlinie betroffen sein,

die Wettbewerber des Unternehmens sind, an das die Entscheidung der nationalen Regulierungsbehörde gerichtet ist, wenn die nationale Regulierungsbehörde in einem Verfahren entscheidet, das dem Schutz des Wettbewerbs dient und die fragliche Entscheidung geeignet ist, sich auf die Marktstellung des erstgenannten Unternehmens auszuwirken (vgl. EuGH, Urteil vom 22. Januar 2015 - C-282/13, T-Mobile Austria - Rn. 39).

Den genannten Entscheidungen des Gerichtshofes kann hingegen nicht entnommen werden, dass jeder beliebige Wettbewerber ohne Rücksicht auf seine materielle Rechtsstellung eine umfassende Überprüfung der an ein Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht gerichteten Entscheidungen der nationalen Regulierungsbehörde beanspruchen kann. Vielmehr hat der Gerichtshof den Kreis der Wettbewerber, die im Sinne des Art. 4 Abs. 1 der Rahmenrichtlinie betroffen sind, eingeschränkt. So hat er beispielsweise darauf abgestellt, ob die mit einem Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht auf dem relevanten Markt in Wettbewerb stehenden Nutzer oder Anbieter als potenzielle Inhaber von Rechten anzusehen sind, die den spezifischen Verpflichtungen entsprechen, die dem Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht von einer nationalen Regulierungsbehörde nach Art. 16 der Rahmenrichtlinie sowie den dort angeführten Telekommunikationsrichtlinien auferlegt werden (EuGH, Urteil vom 21. Februar 2008 - C-426/05, Tele 2 Telecommunication - Rn. 36). Dieser Zusammenhang zwischen spezifischen Verpflichtungen des regulierten Unternehmens und potenziellen Rechten des betreffenden Wettbewerbers setzt denklogisch voraus, dass der Wettbewerber eine von dem regulierten Unternehmen angebotene Leistung in Anspruch nimmt oder dies zumindest beabsichtigt. Als wesentlichen Anwendungsfall nennt der Gerichtshof die in Art. 12 Abs. 1 der Richtlinie 2002/19/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung (ABl. L 108 S. 7) - Zugangsrichtlinie - vorgesehene Verpflichtung des Betreibers mit erheblicher Marktmacht, Zugang zu Netzeinrichtungen zu gewähren und deren Nutzung zu erlauben (EuGH, Urteil vom 21. Februar 2008 - C-426/05, Tele 2 Telecommunication - Rn. 34 f.). ... Ferner sind nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes etwa auch Wettbewerber, denen die Regulierungsbehörde Rechte zur Nutzung von Frequenzen zugeteilt hat, im Sinne des Art. 4 Abs. 1 der Rahmenrichtlinie durch eine Entscheidung der Regulierungsbehörde betroffen, mit der nach Art. 5 Abs. 6 der Richtlinie 2002/20/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste (ABl. L 108 S. 21) - Genehmigungsrichtlinie - in der durch die Richtlinie 2009/140/EG geänderten Fassung die Funkfrequenzausstattung der konkurrierenden Unternehmen anteilig geändert wird (vgl. EuGH, Urteil vom 22. Januar 2015 - C-282/13, T-Mobile Austria - Rn. 28 ff.). In keinem Fall hat der Gerichtshof der Europäischen Union indes bisher die Auffassung vertreten, dass auch ein Wettbewerber, der sich auf die Geltendmachung objektiver

Belange des Wettbewerbs beschränkt, umfassenden Rechtsschutz gegen die an ein Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht gerichteten Entscheidungen der Regulierungsbehörde beanspruchen kann.

Die Situation der Klägerin ist mit keiner der genannten Fallgruppen vergleichbar. Sie begehrt als Wettbewerberin gerade keinen unmittelbaren Zugang zum Mobilfunknetz der Beigeladenen, sondern bedient sich stattdessen - aus von der Zugangsgewährung unabhängigen wirtschaftlichen Gründen - der Dienste eines Transitnetzbetreibers und begibt sich damit auf eine nachgelagerte Wertschöpfungsstufe. Die von ihr geltend gemachte Möglichkeit eines Vertragschlusses mit dem regulierten Unternehmen bleibt bei dieser Sachlage theoretisch. Die Klägerin ist auch nicht Inhaberin von Frequenznutzungsrechten oder einer in vergleichbarer Weise begrenzten und für die Marktteilnahme unverzichtbaren Ressource, deren behördlich regulierte Verteilung sich auf die Marktchancen der miteinander konkurrierenden Unternehmen unmittelbar auswirkt. Durch die angefochtene Entscheidung der Bundesnetzagentur sieht sich die Klägerin nach ihrem eigenen Vortrag vor allem deshalb in ihrer Marktstellung betroffen, weil die der Beigeladenen jeweils genehmigten Terminierungsentgelte aufgrund von vertraglichen Regelungen auch für das Vertragsverhältnis zwischen der Klägerin und ihrem Transitnetzbetreiber maßgebend sind. Eine derartige lediglich mittelbare Beeinträchtigung aufgrund vertraglicher Regelungen mit einem dritten Unternehmen reicht jedoch offensichtlich auch auf der Grundlage der Rechtsprechung des Gerichtshofs für sich genommen nicht für die Annahme aus, dass die Klägerin durch die an die Beigeladene gerichtete Entscheidung der Regulierungsbehörde im Sinne des Art. 4 Abs. 1 der Rahmenrichtlinie betroffen ist und eine umfassende gerichtliche Überprüfung sowie ggf. Aufhebung dieser Entscheidung beanspruchen kann.

Ein Anspruch auf umfassenden Rechtsschutz folgt entgegen der Auffassung der Klägerin auch nicht aus den verfahrensrechtlichen Regelungen der Art. 6 bis 8 der Rahmenrichtlinie bzw. Art. 8 und 13 der Zugangsrichtlinie. Voraussetzung dafür, dass ein Wettbewerber als Betroffener nach Art. 4 der Rahmenrichtlinie angesehen werden kann, ist, dass er sich - jedenfalls auch - auf eine materielle Rechtsposition des Unionsrechts stützen kann. Eine verfahrensrechtliche Position reicht hierfür nicht aus. Dieses Normverständnis, das bereits dem Urteil vom 21. Februar 2008 - C-426/05, *Tele 2 Telecommunication* - (Rn. 31, 32 und 36) zu Grunde liegt, hat der Gerichtshof auch in seinem Urteil vom 22. Januar 2015 - C-282/13, *T-Mobile Austria* - nicht aufgegeben. Dies ergibt sich daraus, dass er sich entscheidend auf die im konkreten Fall einschlägige, materiell wettbewerbsschützende Bestimmung des Art. 5 Abs. 6 der Genehmigungsrichtlinie gestützt hat (EuGH, Urteil vom 22. Januar 2015 - C-282/13, *T-Mobile Austria* - Rn. 34 f., 41 ff.)."

23 An diesen Erwägungen hält der Senat auch unter Berücksichtigung des ergänzenden Vorbringens der Klägerin im vorliegenden Revisionsverfahren fest. Er hält insbesondere auch die von der Klägerin erneut angeregte Vorlage an den Gerichtshof der Europäischen Union zur Vorabentscheidung weiterhin nicht für erforderlich. Nach Art. 267 Abs. 3 AEUV ist ein nationales letztinstanzliches Gericht zur Vorlage an den Gerichtshof immer dann verpflichtet, wenn sich in einem bei ihm schwebenden Verfahren eine entscheidungserhebliche Frage des Unionsrechts stellt, es sei denn, das nationale Gericht hat festgestellt, dass die betreffende unionsrechtliche Frage bereits Gegenstand einer Auslegung durch den Gerichtshof war oder dass die richtige Anwendung des Unionsrechts derart offenkundig ist, dass für einen vernünftigen Zweifel keinerlei Raum bleibt (vgl. EuGH, Urteil vom 6. Oktober 1982 - C-283/81 [ECLI:EU:C:1982:335], C.I.L.F.I.T. - Rn. 21). Die von der Klägerin sinngemäß aufgeworfene Frage, ob § 31 TKG und § 28 TKG unter Berücksichtigung des Art. 4 der Rahmenrichtlinie sowie der Art. 8 bis 13 der Zugangsrichtlinie dahingehend auszulegen sind, dass Unternehmen, die eine Leistung des regulierten Unternehmens nicht aufgrund einer vertraglichen Beziehung mit diesem, sondern über einen sog. Transitcarrier abnehmen, eine umfassende Klagebefugnis für Klagen gegen die Genehmigung der Entgelte für die betreffende Leistung sowie ein uneingeschränkter Anspruch auf Überprüfung zusteht, ob die genehmigten Entgelte überhöht sind, war zwar bisher noch nicht Gegenstand einer Auslegung durch den Gerichtshof der Europäischen Union. Es ist jedoch aus den oben im Einzelnen dargelegten Gründen offenkundig und unterliegt keinem vernünftigen Zweifel, dass ein Unternehmen, welches lediglich eine mittelbare Beeinträchtigung aufgrund vertraglicher Regelungen mit einem dritten Unternehmen geltend macht, auch auf der Grundlage der von der Klägerin genannten Bestimmungen der Rahmenrichtlinie keine umfassende gerichtliche Überprüfung sowie gegebenenfalls Aufhebung der an ein Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht gerichteten Entscheidungen der nationalen Regulierungsbehörde, mit denen die Entgelte für den Zugang zu einer regulierten Leistung genehmigt werden, beanspruchen kann.

- 24 Soweit die Klägerin mit Blick auf Art. 8 bis 13 der Zugangsrichtlinie eine Entscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union ferner zu der Frage für erforderlich hält, "ob § 28 TKG als allgemeine Überprüfungsnorm betreffend missbräuchlich überhöhter oder zu niedriger Entgelte anwendbar ist", kommt ein Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV ebenfalls nicht in Betracht. Dass die Entgeltgenehmigung auch am Maßstab des § 28 TKG zu prüfen ist, ergibt sich offensichtlich bereits aus § 35 Abs. 3 Satz 2 TKG, wonach die Genehmigung zu versagen ist, soweit die Entgelte mit § 28 TKG nicht in Einklang stehen. Für eine Vorlage an den Gerichtshof der Europäischen Union besteht jedoch selbst dann kein Anlass, wenn man die Frage vor dem Hintergrund der erwähnten Urteile des Senats vom 25. Februar 2015 - 6 C 37.13 - und vom 1. April 2015 - 6 C 38.13 - dahingehend auslegt, dass geklärt werden soll, ob für die Prüfung eines Preishöhenmissbrauchs im Sinne des § 28 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 TKG im Rahmen der Ex-ante-Entgeltregulierung ein eigenständiger Anwendungsbereich besteht. Der Senat geht in Übereinstimmung mit der einhelligen Auffassung in der Literatur (vgl. Masing/Griebel, in: Wilms/Masing/Jochum, TKG, Stand: März 2007, § 35 Rn. 23; Mayen/Lünenbürger, in: Scheurle/Mayen, TKG, 2. Aufl. 2008, § 35 Rn. 54; Berger-Kögler/Cornils, in: Geppert/Schütz, Beck'scher TKG-Kommentar, 4. Aufl. 2013, § 35 Rn. 55 und 71; Groebel, in: Säcker <Hrsg.>, TKG-Kommentar, 3. Aufl. 2013, § 35 Rn. 41) davon aus, dass die speziellen Vorgaben der §§ 31 bis 35 TKG die allgemeine Regelung des Ausbeutungsmissbrauchs insoweit abschließend konkretisieren. Diese Auslegung ist systematisch zwingend und deshalb offenkundig. Es ist nicht ansatzweise von der Klägerin dargelegt worden oder sonst erkennbar, dass den Art. 8 bis 13 der Zugangsrichtlinie hiervon abweichende inhaltliche Vorgaben für das systematische Verhältnis zwischen den Maßstäben der § 28 TKG und § 31 TKG zu entnehmen sind.
- 25 Eine Vorlage an den Gerichtshof der Europäischen Union zur Vorabentscheidung ist auch nicht im Hinblick auf die Klärung der von der Klägerin sinngemäß formulierten weiteren Frage erforderlich, ob aufgrund der Verweisung in § 35 Abs. 3 TKG auf die Einhaltung "anderer Rechtsvorschriften" die Vorschriften des allgemeinen Wettbewerbsrechts, insbesondere §§ 19, 20 GWB sowie Art. 101, 102 AEUV neben dem sektorspezifischen Telekommunikationsgesetz

Anwendung finden. Diese Frage ist schon nicht entscheidungserheblich. Für das systematische Verhältnis zwischen § 31 TKG und den Vorschriften des nationalen Wettbewerbsrechts enthält das Unionsrecht keine inhaltlichen Vorgaben. Nach § 2 Abs. 3 Satz 1 TKG in der hier noch maßgeblichen Fassung bleiben die Vorschriften des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen anwendbar, soweit nicht durch das Telekommunikationsgesetz ausdrücklich abschließende Regelungen getroffen werden. Zwar ist bislang nicht abschließend geklärt, ob die Vorschriften beider Gesetze nebeneinander Anwendung finden oder aber eine mehr oder weniger weit gehende Verdrängung der Maßstäbe des allgemeinen Wettbewerbsrechts durch die telekommunikationsrechtlichen Vorschriften kraft Spezialität eintritt (vgl. zum Streitstand etwa Cornils, in: Geppert/Schütz, Beck'scher TKG-Kommentar, 4. Aufl. 2013, § 2 Rn. 96). Doch selbst wenn unterstellt wird, dass §§ 19, 20 GWB im Entgeltgenehmigungsverfahren grundsätzlich Anwendung finden, gilt auch insoweit nichts anderes als für § 28 TKG: Die allgemeinen Regelungen des Ausbeutungsmisbrauchs - gemäß § 19 Abs. 2 Nr. 2 GWB ebenso wie nach § 28 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 TKG - werden durch die speziellen Vorgaben der §§ 31 bis 35 TKG abschließend konkretisiert, soweit die missbräuchliche Ausnutzung der marktbeherrschenden Stellung gerade in der Forderung überhöhter Entgelte besteht.

- 26 Ferner bedarf auch keiner Klärung durch den Gerichtshof der Europäischen Union, ob das unionsrechtliche Wettbewerbsrecht neben dem sektorspezifischen Telekommunikationsgesetz Anwendung findet. Hieran bestehen im Hinblick auf das Urteil des Gerichtshofs vom 14. Oktober 2010 - C-280/08 P [ECLI:EU:C:2010:603], Deutsche Telekom/Kommission - (Rn. 80 ff.) keine ernstlichen Zweifel. Allerdings ist auch diese Frage nicht entscheidungserheblich. Denn selbst wenn das Unionsrecht verlangt, dass Art. 101, 102 AEUV aufgrund der Verweisung in § 35 Abs. 3 Satz 2 TKG als "andere Rechtsvorschriften" im Entgeltgenehmigungsverfahren grundsätzlich anzuwenden sind, bleibt für die Anwendung im konkreten Einzelfall kein Raum.
- 27 Zwar kann nach Art. 102 Satz 2 Buchst. a AEUV der Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung insbesondere in der unmittelbaren oder mittelbaren Erzwingung von unangemessenen Einkaufs- oder Verkaufspreisen oder sonsti-

gen Geschäftsbedingungen bestehen. Überhöhte Preise können deshalb grundsätzlich gegen das unmittelbar wirkende Missbrauchsverbot verstoßen (vgl. Fuchs/Möschel, in: Immenga/Mestmäcker, EU-Wettbewerbsrecht, 5. Auflage 2012, AEUV Art. 102 Rn. 172). Soweit sich der Vorwurf missbräuchlichen Verhaltens darauf beschränkt, dass das marktbeherrschende Unternehmen überhöhte Preise fordert, bleibt jedoch für die allgemeine Missbrauchskontrolle nach Art. 102 AEUV neben der Entgeltprüfung nach den speziellen Regelungen der §§ 31 bis 35 TKG kein eigenständiger Anwendungsbereich. Die in § 31 Abs. 1 Satz 1 TKG geregelte Vorgabe, dass genehmigungsbedürftige Entgelte die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung nicht überschreiten dürfen, stellt eine Konkretisierung des in Art. 13 Abs. 1 Satz 1 der Zugangsrichtlinie enthaltenen Grundsatzes der Kostenorientierung dar (BVerwG, Urteil vom 25. September 2013 - 6 C 13.12 - BVerwGE 148, 48 Rn. 19, vgl. zu § 24 TKG 1996 und §§ 2 und 3 der Telekommunikations-Entgeltregulierungsverordnung als Vorläufervorschriften des § 31 TKG in diesem Sinne auch EuGH, Urteil vom 24. April 2008 - C-55/06 [ECLI:EU:C:2008:244] Arcor - Rn. 145, 149). Ob das regulierte Unternehmen Entgelte fordert, die nur aufgrund seiner marktbeherrschenden Stellung durchsetzbar und deshalb im Sinne des Art. 102 Satz 2 Buchst. a AEUV überhöht sind, richtet sich in den Fällen, in denen ein Betreiber gemäß Art. 13 Abs. 3 Satz 1 der Zugangsrichtlinie verpflichtet wurde, seine Preise an den Kosten zu orientieren, nach dem in Art. 13 Abs. 3 Satz 2 der Zugangsrichtlinie normierten Maßstab der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung. Die allgemeine Missbrauchskontrolle kommt deshalb nur insoweit zum Tragen, als über den Preishöhenmissbrauch hinaus die Verwirklichung weiterer missbräuchlicher Verhaltensweisen in Rede steht. Dem entsprechend bestand auch in dem Fall, der dem erwähnten Urteil des Gerichtshofs vom 14. Oktober 2010 - C-280/08 P, Deutsche Telekom/Kommission - zu Grunde lag, der festgestellte Verstoß gegen Art. 82 EGV (jetzt: Art. 102 AEUV) nicht in einem Preishöhenmissbrauch, sondern in einer von dem marktbeherrschenden Unternehmen praktizierten Kosten-Preis-Schere ("margin squeeze") auf den Vorleistungs- und Endkundenmärkten für den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung. Dass neben den speziellen Vorgaben des Art. 13 der Zugangsrichtlinie, die durch § 31 TKG umgesetzt werden, ein eigenständiger Anwendungsbereich für eine Preishöhenkontrolle auf der Grundlage des allgemeinen Verbots des Aus-

beutungsmissbrauchs nach Art. 102 Satz 2 Buchst. a AEUV bleibt, lässt sich der Rechtsprechung des Gerichtshofs folglich nicht entnehmen.

- 28 Auch soweit die Klägerin in der Sache einen Behinderungsmissbrauch im Sinne des § 28 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 TKG bzw. der Bestimmungen des allgemeinen Wettbewerbsrechts (§ 19 Abs. 2 Nr. 1 GWB, Art. 102 Satz 1 AEUV) aus dem Grund geltend macht, dass die genehmigten Entgelte zu wettbewerbsbeeinträchtigenden Substitutionseffekten zu Gunsten des Mobilfunks führten und ihre eigenen Produkte im Festnetzbereich verdrängt würden, folgt aus Art. 102 Satz 1 AEUV keine weitergehende subjektive Rechtsstellung eines Wettbewerbers als im nationalen Recht angelegt. Da im Anwendungsbereich der Ex-ante-Entgeltregulierung die Preisobergrenze durch den grundsätzlich strengeren materiellen Entgeltmaßstab der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung, die nach § 31 Abs. 1 Satz 1 TKG nicht überschritten werden dürfen, abschließend bestimmt wird, kommt der in § 28 TKG geregelten Missbrauchsprüfung nach der Rechtsprechung des Senats nur dann eine eigene Zweckbestimmung zu, wenn der etwaige Missbrauch in einem zu niedrigen Entgelt liegt. Eine solche Kontrolle der Entgeltuntergrenze steht nach dem Revisionsvorbringen nicht in Rede. Soweit die Klägerin der Sache nach das Vorliegen einer so genannten Preis-Kosten-Schere nach § 28 Abs. 2 Nr. 2 TKG rügt, hat sie keine Anhaltspunkte dafür vorgetragen, dass die Spanne zwischen dem streitgegenständlichen Terminierungsentgelt und den maßgeblichen Endkundentarifen der Beigeladenen so gering ist, dass sie die Möglichkeit anderer effizienter Anbieter, vergleichbare Tarife anzubieten, ausschließt (vgl. auch insoweit bereits BVerwG, Urteile vom 25. Februar 2015 - 6 C 37.13 - BVerwGE 151, 268 Rn. 27 und vom 1. April 2015 - 6 C 38.13 - Buchholz 442.066 § 35 TKG Nr. 10 Rn. 27).
- 29 b) Das Verwaltungsgericht hat den Beschluss der Bundesnetzagentur vom 30. November 2007 zu Recht nicht bereits wegen eines Verstoßes gegen formelle Anforderungen des revisiblen Rechts aufgehoben. Ein solcher Verstoß ergibt sich weder aus einer mangelhaften Begründung des Beschlusses (aa) noch aus einer fehlenden Prüfung der von der Beigeladenen vorgenommenen Einstufung von Informationen als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse durch die Bundesnetzagentur im Entgeltgenehmigungsverfahren (bb)). Auf die Nicht-

durchführung eines nationalen Konsultationsverfahrens und eines unionsweiten Konsolidierungsverfahrens kann sich die Klägerin nicht berufen (cc)).

- 30 aa) Die angefochtene Entgeltgenehmigung leidet entgegen der Auffassung der Klägerin nicht deshalb an einem Begründungsmangel im Sinne des § 39 Abs. 1 Satz 1 und 2 VwVfG, weil in der der Klägerin zugestellten Ausfertigung an einer Stelle (S. 5) eine Schwärzung vorgenommen worden ist. Diese Schwärzung betrifft lediglich ein offensichtlich nicht entscheidungserhebliches Detail des unter I. des angefochtenen Beschlusses zusammengefassten Vorbringens der Beigeladenen zur Begründung ihres Entgeltgenehmigungsantrags. Die Beigeladene hat danach u.a. geltend gemacht, die beantragten Entgelte seien in ihrer Höhe selbst dann genehmigungsfähig, wenn für die Beschlusskammer eine Überschreitung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung erkennbar sei. Eine sachliche Rechtfertigung dieser Überschreitung ergebe sich bereits aus den ökonomischen Folgewirkungen, die eine regulatorische Festsetzung der Terminierungsentgelte für die Ziele des § 2 Abs. 2 TKG - namentlich für die Verbraucherinteressen und den Wettbewerb - habe. In diesem Zusammenhang hat die Beigeladene den - ihrer Ansicht zufolge zumindest nach § 31 Abs. 3 TKG berücksichtigungsfähigen - "Wohlfahrtsgewinn", der sich aus einer Entlastung der Endkundenentgelte und damit verbundenen positiven Netzwerkexternalitäten ergebe, konkret beziffert. Lediglich dieser Wert ist in der der Klägerin zugestellten Ausfertigung geschwärzt. Die Begründung der Entgeltgenehmigung unter II. des angefochtenen Beschlusses geht hierauf an keiner Stelle weiter ein. Dies ist auch folgerichtig, weil die Beschlusskammer die Entgeltgenehmigung nicht auf der Grundlage der Kostenunterlagen der Beigeladenen, sondern einer isolierten Vergleichsmarktbetrachtung erteilt hat. Wegen der offensichtlich fehlenden Entscheidungserheblichkeit der geschwärzten Zahl liegt ein Begründungsmangel im Sinne des § 39 Abs. 1 Satz 1 und 2 VwVfG nicht vor.
- 31 bb) Die Bundesnetzagentur war nicht verpflichtet, im Entgeltgenehmigungsverfahren die Berechtigung der Kennzeichnung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen zu überprüfen, die die Beigeladene in den mit dem Entgeltantrag vorgelegten Unterlagen angebracht hatte. Anlass für eine Überprüfung der nach § 136 Satz 1 und 2 TKG vorgenommenen Kennzeichnung besteht nur dann,

wenn es im Weiteren auf die Qualifizierung des Inhalts der gekennzeichneten Unterlagen als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis ankommt oder wenn ein am Entgeltgenehmigungsverfahren Beteiligter nach § 29 VwVfG Akteneinsicht gerade in die als geheimhaltungsbedürftig gekennzeichneten Unterlagen beantragt (vgl. BVerwG, Urteile vom 25. Februar 2015 - 6 C 37.13 - BVerwGE 151, 268 Rn. 31 und vom 1. April 2015 - 6 C 38.13 - Buchholz 442.066 § 35 TKG Nr. 10 Rn. 31). Diese Voraussetzungen lagen hier offensichtlich nicht vor.

- 32 Sofern die Klägerin, was die Behandlung von Unterlagen als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse bzw. die Vollständigkeit von Akten anbelangt, über die Rüge einer formellen Rechtswidrigkeit des angefochtenen Beschlusses hinaus Verfahrensrügen in Bezug auf das gerichtliche Verfahren erhebt, greifen diese bereits deshalb nicht durch, weil sie die Anforderungen des § 139 Abs. 3 Satz 4 VwGO nicht erfüllen. Sie geben jedenfalls nicht die Tatsachen an, die den Mangel ergeben. Insbesondere für die von der Klägerin geltend gemachte Gehörsverletzung wären in letztgenannter Hinsicht substantiierte Ausführungen zu ihrem weiteren entscheidungserheblichen Vortrag und prozessualen Vorgehen im Fall der Gewährung des als versagt gerügten Gehörs erforderlich gewesen, an denen es fehlt.
- 33 cc) Dass die Bundesnetzagentur vor Erlass des Beschlusses vom 30. November 2007 kein nationales Konsultationsverfahren nach § 12 Abs. 1 TKG und kein unionsweites Konsolidierungsverfahren im Sinne von § 12 Abs. 2 TKG durchgeführt hat, führt nicht als Verstoß gegen formelle Anforderungen des revidiblen Rechts zum Erfolg der Klage. Zwar ist die Bundesnetzagentur nach der Rechtsprechung des Senats objektiv-rechtlich verpflichtet, über die in § 10 Abs. 3, § 11 Abs. 3 und § 13 Abs. 1 Satz 1 TKG ausdrücklich geregelten Fälle hinaus gemäß § 15 i.V.m. § 12 Abs. 1 TKG auch vor dem Erlass einer Entgeltgenehmigung ein Konsultationsverfahren durchzuführen. Ferner hat der Senat dem Gerichtshof der Europäischen Union die Frage nach der unionsrechtlichen Erforderlichkeit des insoweit vom nationalen Recht nicht verlangten Konsolidierungsverfahrens vorgelegt (BVerwG, Beschluss vom 25. Juni 2014 - 6 C 10.13 - BVerwGE 150, 74 Rn. 26 ff.). Der Senat hat jedoch andererseits entschieden, dass weder die nationalen Vorschriften über das Konsultations- und Konsolidie-

ungsverfahrens nach Art. 6 bis 8 der Rahmenrichtlinie bzw. Art. 8 und 13 der Zugangsrichtlinie einen individualschützenden Charakter aufweisen (vgl. im Einzelnen: BVerwG, Beschlüsse vom 10. Dezember 2014 - 6 C 16.13 [ECLI:DE:BVerwG:2014:101214B6C16.13.0] - N&R 2015, 173 Rn. 30 und - 6 C 18.13 [ECLI:DE:BVerwG:2014:101214B6C18.13.0] - BVerwGE 151, 56 Rn. 25).

- 34 An dieser Einschätzung hält der Senat auch unter Berücksichtigung des Vorbringens der Klägerin im vorliegenden Revisionsverfahren fest. Insbesondere besteht weiterhin kein Anlass, den Gerichtshof der Europäischen Union im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens mit der Frage zu befassen, ob § 12 Abs. 1 und Abs. 2 TKG unter Berücksichtigung von Art. 4 bis 8 der Rahmenrichtlinie dahingehend auszulegen sind, dass Konsultations- und Notifizierungsverfahren dem Individualschutz dienen. Der individualschützende Charakter des in Art. 6 und 7 der Rahmenrichtlinie geregelten Konsultations- und Konsolidierungsverfahrens lässt sich insbesondere auch nicht mit dem Hinweis auf die Rechtsschutzgarantie des Art. 4 Abs. 1 der Rahmenrichtlinie begründen. Dem bereits erwähnten Urteil des Gerichtshofs vom 21. Februar 2008 - C-426/05 [ECLI:EU:C:2008:103] *Tele 2 Telecommunication* - (insbesondere Rn. 31, 32 und 36) liegt offensichtlich die Auffassung zu Grunde, dass ein Wettbewerber nur dann als Betroffener nach Art. 4 Abs. 1 der Rahmenrichtlinie angesehen werden kann, wenn er sich - jedenfalls auch - auf eine materielle Rechtsposition des Unionsrechts stützen kann. Dieses Verständnis wird durch das spätere Urteil vom 22. Januar 2015 - C-282/13 [ECLI:EU:C:2015:24], *T-Mobile Austria* - nicht in Frage gestellt; denn auch diese Entscheidung knüpft die Betroffenheit im Sinne von Art. 4 Abs. 1 der Rahmenrichtlinie nicht an die Geltendmachung rein verfahrensrechtlicher Rechtspositionen, sondern setzt voraus, dass zumindest auch der Anwendungsbereich einer materiellen Bestimmung des Unionsrechts (im konkreten Fall: Art. 5 Abs. 6 der Genehmigungsrichtlinie) eröffnet ist, auf die sich der Wettbewerber berufen kann. Es besteht folglich kein vernünftiger Zweifel daran, dass das telekommunikationsrechtliche Verfahrensrecht - einschließlich des in Art. 6 und 7 der Rahmenrichtlinie geregelten Konsultations- und Konsolidierungsverfahrens - für sich genommen keinen individualschützenden Charakter aufweist.

- 35 c) In der Sache hat das Verwaltungsgericht zwar nicht dadurch gegen die revidiblen Vorschriften aus § 31 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 und § 35 Abs. 1 und 3 TKG verstoßen, dass es die Entscheidung der Bundesnetzagentur, für die Bestimmung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung seitens der Beigeladenen überhaupt eine Vergleichsmarktbetrachtung anzustellen, nicht beanstandet (aa) und (bb)) und eine Inzidentkontrolle des als Vergleichsentgelt herangezogenen regulierten Entgelts der Mobilfunknetzbetreiberin O₂ abgelehnt hat (cc)). Das Verwaltungsgericht hat jedoch unter Verletzung der bezeichneten telekommunikationsrechtlichen Vorschriften verkannt, dass die Bundesnetzagentur nicht allein auf den Markt für Anruferzustellungen im Mobilfunknetz von O₂ als Vergleichsmarkt bzw. auf das dort genehmigte Entgelt als Vergleichsentgelt abstellen durfte und jedenfalls aus den von der Behörde angeführten Gründen ein Abschlag auf das Vergleichsentgelt nicht gerechtfertigt war (dd)).
- 36 aa) Die Bundesnetzagentur musste die beantragte Entgeltgenehmigung nicht nach § 35 Abs. 3 Satz 3 TKG versagen, obwohl die Kostenunterlagen im Sinne des § 33 TKG, die die Beigeladene mit ihrem Entgeltantrag vorgelegt hatte, nach der mit Revisionsrügen nicht angegriffenen Feststellung des Verwaltungsgerichts zur Bestimmung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung nicht ausreichten. Das Verwaltungsgericht hat es zu Recht nicht als ermessensfehlerhaft bewertet, dass die Regulierungsbehörde wegen der im Fall der Genehmigungsversagung drohenden finanziellen Unsicherheiten für die Beigeladene und ihre Wettbewerber auf der Grundlage des § 35 Abs. 1 Satz 2 TKG auf eine alternative Methode zur Ermittlung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung nach § 35 Abs. 1 Satz 1 TKG zurückgegriffen hat (vgl. hierzu bereits BVerwG, Beschluss vom 25. Februar 2015 - 6 C 33.13 [ECLI:DE:BVerwG:2015:250215B6C33.13.0] - Buchholz 442.066 § 35 TKG Nr. 8 Rn. 19, Urteile vom 25. Februar 2015 - 6 C 37.13 - BVerwGE 151, 268 Rn. 35 sowie vom 1. April 2015 - 6 C 36.13 - juris Rn. 20 und - 6 C 38.13 - Buchholz 442.066 § 35 TKG Nr. 10 Rn. 35 in Bezug auf die gleichzeitig erteilten Entgeltgenehmigungen der Vodafone und E-Plus).
- 37 bb) Auch bei der nach § 35 Abs. 1 Satz 2 TKG zu treffenden Auswahlentscheidung zwischen den in § 35 Abs. 1 Satz 1 TKG genannten Methoden der Ver-

gleichsmarktbetrachtung (Nr. 1) und des Kostenmodells (Nr. 2) als Alternativen für eine Ermittlung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung aufgrund von Kostenunterlagen, verfügt die Bundesnetzagentur nach ständiger Rechtsprechung über ein Ermessen (vgl. zuletzt BVerwG, Urteil vom 1. April 2015 - 6 C 38.13 - Buchholz 442.066 § 35 TKG Nr. 10 Rn. 36 m.w.N.). Wie der Senat in Bezug auf die gleichzeitig mit nahezu identischen Begründungen ergangenen Genehmigungen der Terminierungsentgelte von Vodafone und E-Plus bereits entschieden hat, war dieses Auswahlermessen der Regulierungsbehörde hier nicht in der Weise reduziert, dass nur die Anwendung eines Kostenmodells in Betracht gekommen wäre (BVerwG, Beschluss vom 25. Februar 2015 - 6 C 33.13 - Buchholz 442.066 § 35 TKG Nr. 8 Rn. 20, Urteile vom 25. Februar 2015 - 6 C 37.13 - BVerwGE 151, 268 Rn. 36 sowie vom 1. April 2015 - 6 C 36.13 - juris Rn. 21 und - 6 C 38.13 - Buchholz 442.066 § 35 TKG Nr. 10 Rn. 36). Dies ergibt sich schon in tatsächlicher Hinsicht daraus, dass der Behörde nach Feststellung des Verwaltungsgerichts innerhalb der von ihr nach § 31 Abs. 6 Satz 3 TKG einzuhaltenden Entscheidungsfrist von zehn Wochen kein solches Modell zur Verfügung stand. Darüber hinaus sind in rechtlicher Hinsicht die Vergleichsmarktbetrachtung und die Anwendung eines Kostenmodells nach § 35 Abs. 1 TKG prinzipiell gleichrangig. Art. 13 Abs. 2 Satz 2 der Zugangsrichtlinie sieht die Vergleichsmarktbetrachtung ebenfalls ausdrücklich vor. Vor diesem rechtlichen Hintergrund hatte die Bundesnetzagentur, anders als die Klägerin meint, auch keinen Anlass, der Beigeladenen zunächst nur eine Entgeltgenehmigung mit kurzer Geltungsdauer zu erteilen, um an deren Stelle alsbald eine neue, auf ein zwischenzeitlich beschafftes Kostenmodell gestützte Genehmigung treten lassen zu können.

- 38 cc) Das Verwaltungsgericht hat es ferner zu Recht abgelehnt, im Rahmen der Klage gegen die auf Basis einer Vergleichsmarktbetrachtung erteilte Entgeltgenehmigung der Beigeladenen in eine inzidente Überprüfung des für die Mobilfunknetzbetreiberin O₂ auf der Grundlage von Kostenunterlagen festgesetzten Vergleichsentgelts am Maßstab der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung einzutreten. In den bereits mehrfach erwähnten Entscheidungen vom 25. Februar 2015 und 1. April 2015 hat der Senat hierzu Folgendes ausgeführt (vgl. BVerwG, Beschluss vom 25. Februar 2015 - 6 C 33.13 - Buchholz 442.066

§ 35 TKG Nr. 8 Rn. 22 f. sowie Urteile vom 25. Februar 2015 - 6 C 37.13 - BVerwGE 151, 268 Rn. 38 f. und vom 1. April 2015 - 6 C 36.13 - juris Rn. 23 f. und - 6 C 38.13 - Buchholz 442.066 § 35 TKG Nr. 10 Rn. 38 f.):

"Die Vergleichsmarktbetrachtung hat ihren Ursprung im allgemeinen Wettbewerbsrecht (vgl. etwa: BGH, Beschlüsse vom 16. Dezember 1976 - KVR 2/76 - BGHZ 68, 23 <33>, vom 12. Februar 1980 - KVR 3/79 - BGHZ 76, 142 <150 ff.> und vom 28. Juni 2005 - KVR 17/04 - BGHZ 163, 282 <291 ff.>). In Anlehnung hieran (BVerwG, Urteil vom 23. Juni 2010 - 6 C 36.08 - Buchholz 442.066 § 38 TKG Nr. 2 Rn. 22) wird sie in § 35 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 TKG als Vergleich von Preisen solcher Unternehmen beschrieben, die entsprechende Leistungen auf vergleichbaren, dem Wettbewerb geöffneten Märkten anbieten, wobei die Besonderheiten der Vergleichsmärkte zu berücksichtigen sind. Vergleichsobjekt sind demnach die auf den jeweiligen Märkten zu beobachtenden Preise und nicht die Kosten, die den dort tätigen Unternehmen entstehen. Diese Kosten spielen bei einer Vergleichsmarktbetrachtung nur dann eine Rolle, wenn sie Ausdruck struktureller Marktunterschiede sind, denen durch Abschläge oder Zuschläge auf das Vergleichsentgelt Rechnung getragen werden kann und muss. Dies leuchtet unmittelbar ein, wenn die Vergleichsmarktbetrachtung gemäß § 38 Abs. 2 Satz 3 TKG im Rahmen der nachträglichen Entgeltregulierung der Prüfung einer etwaigen Missbräuchlichkeit der Entgelte anhand der Maßstäbe des § 28 TKG dient. Nichts anderes gilt indes, wenn im Verfahren der Ex-ante-Entgeltgenehmigung die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung auf der Grundlage von § 35 Abs. 1 Satz 2 TKG durch eine Vergleichsmarktbetrachtung ermittelt werden. Hier wird durch die Vergleichsmarktbetrachtung nicht lediglich ein Preis gefunden, der dann noch - quasi in einem weiteren Schritt - auf seine Übereinstimmung mit den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung hin zu überprüfen wäre. Vielmehr entspricht der ermittelte Vergleichspreis nach der Vorstellung des Gesetzgebers ohne weiteres dem Maßstab der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung (in diesem Sinne: BVerwG, Beschlüsse vom 10. Dezember 2014 - 6 C 16.13 - juris Rn. 55, 59 und - 6 C 18.13 - juris Rn. 50, 54 sowie zuvor bereits: BVerwG, Urteil vom 25. September 2013 - 6 C 13.12 - BVerwGE 148, 48 Rn. 23; zu den Zusammenhängen insgesamt: Groebel, in: Säcker, <Hrsg.>, TKG, 3. Aufl. 2013, § 35 Rn. 3, 19 ff.).

Die inzidente Kostenkontrolle des Vergleichsentgelts liefere hier darauf hinaus, ein Strukturelement der Vergleichsmarktbetrachtung als Methode zur Bestimmung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung, nämlich die Übernahme eines gegebenenfalls um Abschläge oder Zuschläge korrigierten Vergleichsentgelts als Abbild der effizienten Kosten, jedenfalls zum Teil durch eine Kosteneffizienzprüfung auf der Grundlage von Kostenunterlagen - und zwar der Unterlagen eines Wettbewerbers des Adressaten der Entgeltgenehmigung - zu ersetzen und auf diese Weise eine spezifische Mischform

der beiden Methoden zu etablieren, deren Anwendung auf das gerichtliche Verfahren beschränkt wäre. Eine solche in ihrem Anwendungsbereich beschränkte Mischform der Kostenermittlungsmethoden ist im Telekommunikationsgesetz nicht vorgesehen und wäre schon deshalb im Hinblick auf ihre Voraussetzungen und Bedingungen gänzlich unbestimmt."

- 39 Auch an diesen Erwägungen, denen im vorliegenden Verfahren keiner der Beteiligten mit weiterem Vortrag entgegengetreten ist, hält der Senat fest.
- 40 dd) Das Verwaltungsgericht hat jedoch rechtsfehlerhaft nicht beanstandet, dass die Bundesnetzagentur die Beurteilungsspielräume, die ihr im Rahmen einer auf einer Vergleichsmarktbetrachtung beruhenden Entgeltgenehmigung zustehen (aaa), bei der Genehmigung des Mobilfunk-Terminierungsentgelts der Beigeladenen fehlerhaft ausgefüllt hat, weil sie ausschließlich auf den Markt für Anrufzustellungen im Mobilfunknetz der Betreiberin O₂ als Vergleichsmarkt und auf das dort genehmigte Entgelt als Vergleichsentgelt abgestellt (bbb) und einen Abschlag auf das Vergleichsentgelt unter Berufung auf marktstrukturelle Kostenunterschiede zwischen der Beigeladenen als D-Netz-Betreiberin und O₂ als E-Netz-Betreiberin vorgenommen (ccc) hat.
- 41 aaa) In der Rechtsprechung des Senats ist geklärt, dass der Bundesnetzagentur, wenn sie auf der Grundlage von § 35 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und Satz 2 TKG eine Vergleichsmarktbetrachtung zum Zweck der Ermittlung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung anstellt, sowohl für die Entscheidung, welche Märkte sie als Vergleichsbasis heranzieht, als auch für die Entscheidung, ob und gegebenenfalls in welcher Höhe unter Berücksichtigung der Besonderheiten der Vergleichsmärkte Abschläge bzw. Zuschläge auf das Vergleichsentgelt anzusetzen sind, ein Beurteilungsspielraum zusteht (vgl. im Einzelnen BVerwG, Beschlüsse vom 10. Dezember 2014 - 6 C 16.13 - N&R 2015, 173 Rn. 35 ff. und - 6 C 18.13 - BVerwGE 151, 56 Rn. 30 ff. sowie zuletzt Urteile vom 1. April 2015 - 6 C 36.13 - juris Rn. 27 und - 6 C 38.13 - Buchholz 442.066 § 35 TKG Nr. 10 Rn. 41).
- 42 bbb) Wie in den vom Senat bereits entschiedenen Verfahren, die die weitgehend identisch begründeten Genehmigungen der Terminierungsentgelte von

zwei anderen Mobilfunknetzbetreibern betrafen, hat es das Verwaltungsgericht auch im vorliegenden Verfahren rechtsfehlerhaft nicht als Überschreitung des regulierungsbehördlichen Beurteilungsspielraums für die Vergleichsmarktidifizierung und Vergleichsmarktauswahl beanstandet, dass die Bundesnetzagentur den Markt für Anrufzustellungen im Mobilfunknetz von O₂ als alleinigen Vergleichsmarkt herangezogen und dementsprechend das Mobilfunk-Terminierungsentgelt von O₂ als Vergleichsentgelt ohne Weiteres auf die Beigeladene übertragen hat. In diesem Zusammenhang kann erneut auf die Ausführungen des Senats in den Urteilen vom 25. Februar 2015 - 6 C 37.13 - (BVerwGE 151, 268 Rn. 42 ff.) und vom 1. April 2015 - 6 C 38.13 - (Buchholz 442.066 § 35 TKG Nr. 10 Rn. 42 ff.) Bezug genommen werden:

"Eine der Maßgaben, auf deren Einhaltung die behördliche Ausfüllung eines Beurteilungsspielraums im Verwaltungsprozess zu überprüfen ist, besteht darin, dass die Behörde von einem richtigen Verständnis des anzuwendenden Gesetzesbegriffs ausgegangen sein muss. Den gesetzlichen Begriff des Vergleichsmarkts, der sich aus der bereits genannten Umschreibung der Vergleichsmarktbehandlung in § 35 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 TKG ergibt, hat die Bundesnetzagentur durch ihr alleiniges Abstellen auf den Markt für Anrufzustellungen im Mobilfunknetz von O₂ verkannt.

Zwar ist zwischen den Beteiligten nicht umstritten, dass die Voraussetzungen des § 35 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 TKG zum entscheidungserheblichen Zeitpunkt insoweit erfüllt waren, als die Mobilfunk-Terminierungsmärkte von O₂ und der Beigeladenen in einem Großteil ihrer Rahmenbedingungen übereinstimmten und auf ihnen entsprechende Leistungen erbracht wurden.

Im Ausgangspunkt zutreffend und insoweit von dem Verwaltungsgericht zu Recht unbeanstandet ist die Bundesnetzagentur ferner davon ausgegangen, dass - wie im Fall des Mobilfunk-Terminierungsmarkts von O₂ gegeben - auch monopolistisch strukturierte und darüber hinaus ihrerseits regulierte Märkte vergleichbare Märkte im Sinne des § 35 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 TKG sein können. Ersteres rechtfertigt sich aus der Überlegung, dass Marktkräfte nicht nur auf der Anbieterseite, sondern auch auf der Nachfragerseite wirken (BVerwG, Urteil vom 23. Juni 2010 - 6 C 36.08 - Buchholz 442.066 § 38 TKG Nr. 2 Rn. 26; vgl. auch: BVerwG, Urteil vom 2. April 2008 - 6 C 15.07 - BVerwGE 131, 41 Rn. 32 ff.) und ist bereits nach allgemeinem Wettbewerbsrecht nicht ausgeschlossen (BGH, Beschlüsse vom 21. Oktober 1986 - KVR 7/85 - NJW-RR 1987, 554 <555> und vom 28. Juni 2005 - KVR 17/04 - BGHZ 163, 282 <292>; Fuchs/Möschel, in: Immenga/Mestmäcker <Hrsg.>, Wettbewerbsrecht, Bd. 2, GWB, Teil 1, 5. Aufl. 2014, § 19 Rn. 269). Letzteres

wollte der Gesetzgeber über den Rechtsstand des allgemeinen Wettbewerbsrechts hinaus durch die Formulierung der dem Wettbewerb geöffneten Märkte gezielt zulassen (BT-Drs. 15/2316 S. 69). Voraussetzung für das eine wie für das andere ist jedoch, dass wenigstens eine schmale Basis für die Vergleichbarkeit der Entgelte besteht (BVerwG, Urteil vom 23. Juni 2010 - 6 C 36.08 - Buchholz 442.066 § 38 TKG Nr. 2 Rn. 27).

Dass eine solche auch nur schmale Basis im vorliegenden Fall nicht bestand, haben sowohl die Bundesnetzagentur als auch das Verwaltungsgericht verkannt: Infolge der Betrachtung nur eines Markts - des Mobilfunk-Terminierungsmarkts von O₂ - mit nur einem Vergleichsentgelt fehlte es an einem Korrektiv in Form weiterer in die Vergleichsanalyse eingehender Werte. Es handelte sich bei dem Vergleichsentgelt von O₂ seinerseits um ein reguliertes Entgelt, das die Behörde nach vorheriger Kostenprüfung gleichzeitig mit den darauf bezogenen Entgelten der Beigeladenen und weiterer Wettbewerber festgesetzt hatte. Wegen der fehlenden Bestandskraft der Genehmigung des Vergleichsentgelts stand dieses von Anfang an unter dem Vorbehalt einer von O₂ im Klageweg erreichten Anhebung, die in Anbetracht des Umstands, dass bei der Entgeltfestsetzung gewichtige Kostenpositionen in Gestalt der historischen Kosten der UMTS-Lizenz und eines höheren Kapitalkostenansatzes nicht berücksichtigt worden waren, ein erhebliches Ausmaß erreichen konnte. Dieser Vorbehalt barg, da eine spätere Anhebung des Vergleichsentgelts von O₂ nicht mehr auf die Entgelte der Beigeladenen und weiterer Wettbewerber mit einer Belastung durch vergleichbare, unternehmensübergreifende Kostenpositionen würde übertragen werden können, zugleich die Gefahr einer erheblichen Wettbewerbsverzerrung in sich.

Der Bundesnetzagentur hat ausweislich der Begründung der angegriffenen Entgeltgenehmigung nicht vor Augen gestanden, dass der eingeschränkte Charakter der hier durchgeführten Vergleichsmarktbetrachtung deren Funktionsfähigkeit zur Ermittlung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung außer Kraft setzen musste. Die Regulierungsbehörde hat nicht erkannt, dass sie zum Zeitpunkt ihrer Entscheidung, das heißt, nachdem sie sich gegen eine Ablehnung des Entgeltantrags der Beigeladenen wegen nicht hinreichender Kostenunterlagen und für eine Ermittlung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung im Wege der Vergleichsmarktbetrachtung entschieden hatte, eine breitere Basis für den Tarifvergleich hätte schaffen müssen. Je breiter diese Basis angelegt gewesen wäre, umso weniger Relevanz wäre im Fall regulierter Entgelte der Problematik der möglicherweise fehlenden Bestandskraft der jeweiligen Entgeltgenehmigungen zugekommen. Nach Lage der Dinge konnte eine solche breitere Basis nur durch eine - jedenfalls zusätzliche - Betrachtung internationaler Vergleichsmärkte hergestellt werden (zu den insoweit im Rahmen des regulierungsbehördlichen Beurteilungsspielraums zu beachtenden Vorgaben: BVerwG, Beschlüsse vom

10. Dezember 2014 - 6 C 16.13 - juris Rn. 48 ff. und - 6 C 18.13 - juris Rn. 43 ff.).

Ein exekutiver Beurteilungsspielraum ist im Verwaltungsprozess weiterhin daraufhin zu überprüfen, ob die Behörde die gültigen Verfahrensbestimmungen eingehalten hat. Dies hat hier die Bundesnetzagentur jedenfalls insoweit versäumt, als sie vor dem Erlass der Entgeltgenehmigung für die Beigeladene kein nationales Konsultationsverfahren durchgeführt hat, wozu sie, wie bereits erwähnt, nach § 15 TKG i.V.m. § 12 Abs. 1 TKG objektiv-rechtlich verpflichtet gewesen wäre. Auf den Umstand, dass diese Vorschrift keinen individual-schützenden Charakter hat, kommt es für die Frage der verfahrensfehlerfreien Ausfüllung des Beurteilungsspielraums nicht an (vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 10. Dezember 2014 - 6 C 16.13 - juris Rn. 73 und - 6 C 18.13 - juris Rn. 68)."

- 43 Diese Erwägungen lassen sich auf das vorliegende Verfahren uneingeschränkt übertragen. Die Kritik der Beklagten, die von vornherein lediglich einen der beiden festgestellten Fehler bei der Ausfüllung des Beurteilungsspielraums, nämlich die Nichteinhaltung der gültigen Verfahrensbestimmungen, in den Blick nimmt, überzeugt nicht. Die Annahme einer nach § 15 TKG i.V.m. § 12 Abs. 1 TKG bestehenden Verpflichtung der Bundesnetzagentur, vor dem Erlass der Entgeltgenehmigung ein nationales Konsultationsverfahren durchzuführen, steht nicht in einem Missverhältnis zu den Ausführungen des Senats in dem Beschluss vom 25. Juni 2014 - 6 C 10.13 - (BVerwGE 150, 74 Rn. 38). Zwar hat der Senat dort festgestellt, dass sowohl dem Sinn und Zweck als auch der inhaltlichen Ausgestaltung der Entscheidungsfrist des § 31 Abs. 6 Satz 3 TKG sowie ihrem systematischen Zusammenhang mit den übrigen Regelungen des Entgeltgenehmigungsverfahrens entnommen werden kann, dass das Telekommunikationsgesetz von der grundsätzlichen Möglichkeit einer abschließenden Entscheidung über Entgeltgenehmigungsanträge des regulierten Unternehmens innerhalb der Zehn-Wochen-Frist ausgeht, die allenfalls in besonders gelagerten Ausnahmefällen hinausgezögert und durch eine zunächst nur vorläufige Entgeltgenehmigung ersetzt werden darf. Hieran anknüpfend hat der Senat weiter ausgeführt, dass die Durchführung des in § 12 Abs. 2 TKG geregelten Konsolidierungsverfahrens mit dieser gesetzlichen Konzeption nicht in Einklang steht, weil sich dieses Verfahren in den gesetzlich vorgegebenen Ablauf und zeitlichen Rahmen des Entgeltgenehmigungsverfahrens nicht einfügen lässt. Selbst wenn - was der Senat entgegen der Darstellung der Beklagten in

dem Beschluss vom 25. Juni 2014 - 6 C 10.13 - nicht ausdrücklich festgestellt hat - davon auszugehen wäre, dass auch die Durchführung des nationalen Konsultationsverfahrens eine abschließende Entscheidung über einen Entgeltantrag in der gesetzlich vorgesehenen Frist regelmäßig unmöglich macht, würde hieraus nicht folgen, dass die Bundesnetzagentur von der in § 15 TKG i.V.m. § 12 Abs. 1 TKG geregelten Verfahrenspflicht befreit wäre. Vielmehr kann sie den insoweit gegenläufigen gesetzlichen Anforderungen beispielsweise dadurch Rechnung tragen, dass sie auf der Grundlage des § 130 TKG zunächst eine vorläufige Entgeltgenehmigung erteilt. Anders als in dem Fall, dass die Regulierungsbehörde rechtswidrige Verfahrensschritte unternimmt und hierdurch den Erlass einer endgültigen Regelung hinauszögert (vgl. BVerwG, Beschluss vom 25. Juni 2014 - 6 C 10.13 - BVerwGE 150, 74 Rn. 25), besteht für die Erteilung einer vorläufigen Entgeltgenehmigung jedenfalls dann ein Anordnungsgrund, wenn sich aufgrund rechtlich gebotener Verfahrensschritte unvermeidbare Verzögerungen ergeben.

- 44 ccc) Das Verwaltungsgericht hätte bei zutreffender Anwendung des Bundesrechts ferner den Abschlag in Höhe von 10 Prozent, den die Bundesnetzagentur im Fall der Beigeladenen auf das Vergleichsentgelt von O₂ vorgenommen hat, nicht als rechtmäßig bestätigen dürfen. Durch diese Entscheidung hat die Regulierungsbehörde den Beurteilungsspielraum, der ihr, wie dargelegt, im Rahmen einer Vergleichsmarktbetrachtung in Bezug auf die Korrekturbedürftigkeit eines Vergleichsentgelts wegen Besonderheiten der Vergleichsmärkte aufgrund struktureller Marktunterschiede zusteht, nicht fehlerfrei wahrgenommen. Denn sie ist den gerichtlich überprüfbaren Maßgaben der hinreichenden Ermittlung des erheblichen Sachverhalts sowie der Einhaltung der gültigen Verfahrensbestimmungen nicht gerecht geworden. Auch in diesem Punkt kann auf die Erwägungen des Senats in den beiden früheren Entscheidungen Bezug genommen werden, die die ebenfalls unter Vornahme eines Korrekturabschlags genehmigten Terminierungsentgelte eines anderen Netzbetreibers betraf (vgl. BVerwG, Urteil vom 25. Februar 2015 - 6 C 37.13 - BVerwGE 151, 268 Rn. 51 f.):

"Was die erstgenannte Maßgabe anbelangt, hat der Senat für die von der Bundesnetzagentur für entgeltrelevant erachtete Differenzie-

zung zwischen D-Netz-Betreibern mit einer 900-MHz-Frequenzerstausstattung einerseits und E-Netz-Betreibern mit einer 1 800-MHz-Frequenzerstausstattung andererseits bereits im Hinblick auf die Entgeltgenehmigung, die der Beigeladenen für die Vorgängerentgeltperiode vom 30. August 2006 bis 30. November 2007 erteilt worden war, eine hinreichend ermittelte sachliche Grundlage vermisst (BVerwG, Beschlüsse vom 10. Dezember 2014 - 6 C 16.13 - juris Rn. 60 ff. und - 6 C 18.13 - juris Rn. 55 ff.). Auch aus der Begründung des angegriffenen Beschlusses, mit der die Regulierungsbehörde ausdrücklich an ihre Unterscheidung aus der Vorgängerentgeltperiode anknüpft, wird nicht plausibel, worin nunmehr die marktstrukturell begründeten Kostenunterschiede zwischen der Beigeladenen als D-Netz-Betreiberin und O₂ als E-Netz-Betreiberin bestehen sollten, die als Besonderheiten der Vergleichsmärkte einen Abschlag rechtfertigen könnten. Die Behörde hat zwar einerseits Kostenunterschieden auf Grund einer unterschiedlichen Frequenzausstattung als solcher zum Zeitpunkt ihrer Entscheidung keine wesentliche Bedeutung mehr zugemessen, andererseits aber solche Unterschiede in geringem Umfang oder als Restgröße immer noch für möglich gehalten, ohne dies indes mit tatsächlichen Feststellungen zu belegen. Sofern die Bundesnetzagentur des Weiteren auf eine geringere Kostenbelastung der Beigeladenen als D-Netz-Betreiberin im Vergleich mit O₂ als E-Netz-Betreiberin auf Grund von niedrigeren Stückkosten geschlossen hat, für die ein größerer Marktanteil ursächlich sei, der wiederum auf einen früheren Eintritt in den Markt zurückgeführt werden müsse, hat sie den Gesichtspunkt des Markteintrittszeitpunkts als 'Markteintritts(datum) mit unterschiedlicher Frequenzerstausstattung' von vornherein mit dem Aspekt der Frequenzausstattung verknüpft. Sie hat dabei unberücksichtigt gelassen, dass auch die E-Netz(1 800 MHz)-Betreiber zu unterschiedlichen Zeiten (E-Plus im Jahr 1994 und O₂ im Jahr 1998) und in einem Fall (E-Plus) nicht wesentlich später als die D-Netz(900 MHz)-Betreiber und damit auch die Beigeladene (1992) in den Markt eingetreten sind. Eine Darstellung der strukturellen Vor- und Nachteile, die unabhängig von der Frequenzerstausstattung mit einem früheren bzw. späteren Markteintritt verbunden gewesen wären, findet sich in der Begründung des angegriffenen Beschlusses nicht. Die dort enthaltene Übersicht über die Marktanteile europäischer Mobilfunknetzbetreiber belegt nicht, dass zum Zeitpunkt der Behördenentscheidung ein Unternehmen stets umso größeren Erfolg hatte, je früher es in den Markt eingetreten war. Erst recht kann der Beschlussbegründung nicht entnommen werden, weshalb der im Vergleich mit O₂ größere Marktanteil der Beigeladenen auch noch neun Jahre nach dem Markteintritt von O₂ allein auf die sechs Jahre frühere Geschäftsaufnahme der Beigeladenen zurückzuführen gewesen sein sollte. Es findet sich stattdessen die Einschätzung, dass die für die Kostenstruktur von D-Netz-Betreibern einerseits und E-Netz-Betreibern andererseits maßgeblichen Kausalbeziehungen letztlich nicht zu entwirren seien.

Wie bereits in Bezug auf den regulierungsbehördlichen Beurteilungsspielraum für die Vergleichsmarktidentifizierung und Vergleichsmarktauswahl festgestellt, liegt in der fehlenden Durchführung eines nationalen Konsultationsverfahrens nach § 15 TKG i.V.m. § 12 Abs. 1 TKG auch hinsichtlich des Beurteilungsspielraums für die Berücksichtigung von Besonderheiten der Vergleichsmärkte in Gestalt von Abschlägen oder Zuschlägen eine Verfehlung der gerichtlich überprüfbar Anforderung, die gültigen Verfahrensbestimmungen einzuhalten."

- 45 Diese Ausführungen können auf die rechtliche Würdigung der Genehmigung der Terminierungsentgelte der Beigeladenen des vorliegenden Verfahrens ohne Einschränkung übertragen werden.
- 46 d) Die Klägerin wird durch den aus den dargelegten Gründen rechtswidrigen Beschluss der Bundesnetzagentur vom 30. November 2007 in Bezug auf den Zeitraum vom 1. Dezember 2007 bis zum 30. September 2008 im Sinne des § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO in ihren Rechten verletzt, da - wie sich aus den Darlegungen im Rahmen der Klagebefugnis ergibt - wegen der gemäß § 37 Abs. 1 und 2 TKG privatrechtsgestaltenden Wirkung der Entgeltgenehmigung ein Eingriff in ihre durch Art. 2 Abs. 1 GG grundrechtlich geschützte Privatautonomie vorliegt. Der angefochtene Beschluss der Bundesnetzagentur ist jedoch auch für den Zeitraum vom 1. Dezember 2007 bis zum 30. September 2008 nur aufzuheben, soweit das Rechtsverhältnis zwischen der Beigeladenen und der Klägerin betroffen ist. Denn nach der bereits erwähnten Rechtsprechung des Senats kann die Klage eines Zusammenschaltungspartners nach § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO grundsätzlich nur insoweit zu einer gerichtlichen Aufhebung der Entgeltgenehmigung führen, als sich die Genehmigung auf das Rechtsverhältnis zwischen dem regulierten und dem jeweils klagenden Unternehmen auswirkt (BVerwG, Urteil vom 25. September 2013 - 6 C 13.12 - BVerwGE 148, 48 Rn. 67 ff.). Hieran hält der Senat auch unter Berücksichtigung des Revisionsvorbringens fest.
- 47 Die von der Klägerin angeregte Vorlage an den Gerichtshof der Europäischen Union zur Klärung der Frage, ob § 42 Abs. 2 und § 113 Abs. 1 VwGO sowie §§ 28, 31 und 37 TKG im Hinblick auf Art. 8 bis 13 der Zugangsrichtlinie in Verbindung mit Art. 4 der Rahmenrichtlinie dahingehend auszulegen sind, dass

eine Inter-Omnes-Wirkung einer Drittanfechtungsklage gegen eine Entgeltgenehmigung besteht, ist nicht erforderlich. Es ergeben sich aus Art. 4 der Rahmenrichtlinie oder Art. 8 bis 13 der Zugangsrichtlinie keine Anhaltspunkte für eine einschränkende Auslegung des § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO dahingehend, dass das Gericht eine telekommunikationsrechtliche Entgeltgenehmigung unabhängig von der Verletzung subjektiver Rechte auf eine erfolgreiche Drittanfechtungsklage hin immer mit Wirkung inter omnes aufheben muss. Wie ausgeführt, kann der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union nicht entnommen werden, dass jeder beliebige Wettbewerber ohne Rücksicht auf seine materielle Rechtsstellung eine umfassende Überprüfung der an ein Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht gerichteten Entscheidungen der nationalen Regulierungsbehörde sowie ggf. Aufhebung dieser Entscheidung beanspruchen kann. Steht es dem Mitgliedstaat frei, die Zulässigkeit von Rechtsbehelfen Einzelner gegen Entscheidungen der Regulierungsbehörde von Voraussetzungen wie dem Erfordernis einer Verletzung eines subjektiven Rechts abhängig zu machen, darf er auch vorschreiben, dass die Aufhebung einer Verwaltungsentscheidung durch das zuständige Gericht die Verletzung eines subjektiven Rechts auf Seiten des Klägers voraussetzt (vgl. EuGH, Urteil vom 15. Oktober 2015 - C-137/14 [ECLI:EU:C:2015:683], Kommission/Deutschland - Rn. 32). Erst recht kann er unionsrechtlich nicht gehindert sein, die gerichtliche Aufhebung bei Verwaltungsakten mit teilbarem Inhalt auf diejenigen Teile zu beschränken, aus denen die Rechtsverletzung für den Kläger folgt.

48 4. Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 1, § 154 Abs. 3 Satz 1 VwGO, § 159 Satz 1 VwGO i.V.m. § 100 Abs. 1 ZPO und § 162 Abs. 3 VwGO.

Neumann

Dr. Heitz

Dr. Möller

Hahn

Dr. Tegethoff

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 50 000 € festgesetzt.

Neumann

Dr. Heitz

Dr. Möller

Hahn

Dr. Tegethoff