

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

BESCHLUSS

BVerwG 6 C 6.02
OVG 9 A 673/01

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 30. April 2003
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. B a r d e n h e w e r
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. H a h n , B ü g e , Dr. G r a u l i c h
und V o r m e i e r

beschlossen:

Das Verfahren wird ausgesetzt.

Es wird eine Entscheidung des Gerichtshofs der Europäischen
Gemeinschaften zu folgenden Fragen eingeholt:

1. Ist die Richtlinie 97/13/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. April 1997 über einen gemeinsamen Rahmen für Allgemein- und Einzelgenehmigungen für Telekommunikationsdienste (ABl EG Nr. L 117 S. 15) dahin zu verstehen, dass für die Zuteilung von Rufnummern durch die nationale Regulierungsbehörde eine den wirtschaftlichen Wert der zugeteilten Nummern berücksichtigende Gebühr erhoben werden darf, obwohl ein auf demselben Markt tätiges und dort eine marktbeherrschende Stellung innehabendes Telekommunikationsunternehmen von seinem Rechtsvorgänger, dem ehemaligen staatlichen Monopolunternehmen, kostenlos Rufnummern in sehr großem Umfang übernommen hat und eine nachträgliche Heranziehung zu Gebühren für diesen Altbestand aus Gründen des nationalen Rechts ausscheidet?

Bei Bejahung von Frage 1:

2. Dürfen bei einer solchen Fallgestaltung die in den Markt neu eintretenden Unternehmen unabhängig von der Höhe ihrer sonstigen Markteintrittskosten und ohne eine hieran anknüpfende Analyse ihrer Wettbewerbschancen gegenüber dem marktbeherrschenden Unternehmen für die Zuteilung einer Rufnummer mit einer einmaligen Gebühr in Höhe eines bestimmten Prozentsatzes (hier 0,1 %) des geschätzten Jahresumsatzes belastet werden, der im Fall der Weitergabe der Rufnummer an einen Endkunden erzielt werden kann?

G r ü n d e :

I.

Die Klägerin, ein Telekommunikationsunternehmen, wendet sich gegen die Erhebung von Gebühren für Entscheidungen über die Zuteilung von Rufnummern für den Ortsnetzbereich nach § 43 Abs. 3 Satz 4 des Telekommunikationsgesetzes (TKG) in Verbindung mit der Telekommunikations-Nummerngebührenverordnung (TNGebV).

In der Zeit von August 1997 bis Oktober 1999 beantragte die Klägerin bei der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (Regulierungsbehörde) der Beklagten die Zuteilung von Rufnummernblöcken zu jeweils 1 000 zehnstelligen Rufnummern für den Ortsnetzbereich. Die Regulierungsbehörde teilte der Klägerin insgesamt 2 303 Rufnummernblöcke zu und lehnte die Zuteilung von 21 Rufnummernblöcken ab.

Mit Bescheid vom 25. Oktober 1999 wurde die Klägerin von der Regulierungsbehörde für die Entscheidungen über die Zuteilungsanträge zu Gebühren in Höhe von 2 308 250,00 DM herangezogen. Dabei legte die Regulierungsbehörde für die Zuteilung von Rufnummernblö-

cken jeweils eine Gebühr in Höhe von 1 000 DM und für die Ablehnung jeweils eine Gebühr in Höhe von 250 DM zugrunde.

Die gegen den Gebührenbescheid erhobene Klage hat das Verwaltungsgericht abgewiesen. Auf die Berufung der Klägerin hat das Oberverwaltungsgericht das Urteil des Verwaltungsgerichts geändert und den Gebührenbescheid aufgehoben. Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt: Die Telekommunikations-Nummerngebührenverordnung enthalte keine wirksame Ermächtigungsgrundlage für die streitige Gebührenerhebung. Die für die Erhebung einer Gebühr für die Zuteilung von Rufnummernblöcken in Betracht kommende Ermächtigungsgrundlage des § 1 TNGebV in Verbindung mit B.1 der Anlage zu § 1 sei nichtig. Soweit diese Bestimmung bei der Bemessung der Gebühr den wirtschaftlichen Wert der zugeteilten Nummern berücksichtige, sei dies nicht zu beanstanden. Der Ordnungsgeber sei nicht verpflichtet, die Gebühr auf die Kosten des Verwaltungsaufwandes zu beschränken. Das Kostendeckungsprinzip gemäß Art. 11 Abs. 1 Satz 1 der Richtlinie 97/13/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. April 1997, der so genannten Lizenzierungsrichtlinie, finde keine Anwendung. Bei den Rufnummern im Ortsnetzbereich handele es sich um "knappe Ressourcen" im Sinne von Art. 11 Abs. 2 Satz 1 der Lizenzierungsrichtlinie. Deshalb sei der Ordnungsgeber bei der Festlegung der Gebührenhöhe nicht auf die Deckung der Kosten des Verwaltungsaufwandes beschränkt. Es könne offen bleiben, ob das Äquivalenzprinzip verletzt sei. Die hier in Rede stehende Gebührenregelung verstoße jedenfalls gegen das in Art. 11 Abs. 2 Satz 2 der Lizenzierungsrichtlinie enthaltene Gebot, dass die Abgaben der Notwendigkeit Rechnung tragen müssten, den Wettbewerb zu fördern. Bei Erlass der Telekommunikations-Nummerngebührenverordnung im August 1999 sei die Wettbewerbssituation im Ortsnetzbereich insbesondere davon geprägt gewesen, dass die Deutsche Telekom AG einen Marktanteil von über 98 % der Endkundenanschlüsse innegehabt habe und die Wechselbereitschaft der Endkunden gering gewesen sei. Um am Wettbewerb auf dem Markt der Sprachtelefondienstleistungen im Ortsnetzbereich teilnehmen zu können, seien die neuen Wettbewerber anders als die Deutsche Telekom AG gezwungen gewesen, in großem Umfang Aufwendungen zu tätigen und Lizenzgebühren zu zahlen. Die Schwierigkeiten, denen die neuen Bewerber hinsichtlich ihres Zugangs zum Markt ausgesetzt gewesen seien, seien durch die Pflicht zur Leistung von Gebühren für die Entscheidung über die Zuteilung von Rufnummern verstärkt worden. In diesem Zusammenhang sei auch zu berücksichtigen, dass die Deutsche Telekom AG von ihrem Rechtsvorgänger einen sehr großen Bestand von Rufnummern übernommen habe. Zwar sei der Ordnungsgeber davon ausgegangen, die Deutsche Telekom AG könne hinsichtlich dieser Nummern zu Gebühren herangezogen werden. Eine Gebührenpflicht habe jedoch aus Rechtsgründen u.a. deshalb nicht bestanden, weil die Deutsche Telekom AG zu keinem Zeitpunkt einen Antrag

auf Zuteilung der von ihrem Rechtsvorgänger übernommenen Rufnummern gestellt habe. Mithin habe die Deutsche Telekom AG neben den anderen Wettbewerbsvorteilen gegenüber den neu am Markt auftretenden Konkurrenten den weiteren Vorteil gehabt, den übernommenen Nummernbestand kostenlos nutzen zu können. In einer solchen Wettbewerbssituation sei der Ordnungsgeber mit Blick auf das Wettbewerbsförderungsgebot des Art. 11 Abs. 2 Satz 2 der Lizenzierungsrichtlinie nicht berechtigt gewesen, eine Gebühr zu erheben, die die Kosten des Verwaltungsaufwandes in Höhe von 62,50 DM für die Zuteilung eines Rufnummernblocks um mehr als das 15fache übersteige. Er hätte vielmehr eine Gebührenhöhe wählen müssen, die sich näher an den Kosten des Verwaltungsaufwandes ausrichte. Soweit die Klägerin Zuteilungsanträge vor der Verkündung der Telekommunikations-Nummerngebührenverordnung gestellt habe, scheide eine Gebührenpflicht auch deshalb aus, weil die Verordnung insoweit unter Verstoß gegen den aus dem Rechtsstaatsprinzip folgenden Grundsatz des Vertrauensschutzes Rückwirkung entfalte. Es handele sich um einen Fall so genannter "echter" Rückwirkung. Die Rückwirkung verstoße gegen ein schutzwürdiges Vertrauen der Klägerin. Diese habe zum maßgeblichen Zeitpunkt der Antragstellung damit rechnen dürfen, dass die Gebühr die Kosten des Verwaltungsaufwandes maßvoll überschreite. Dies sei nicht der Fall. Zwingende Gründe des gemeinen Wohls, aus denen eine Durchbrechung des Vertrauensschutzes zulässig sei, lägen nicht vor. Fehle es an einer wirksamen Ermächtigungsgrundlage für die Erhebung von Gebühren für die Zuteilung von Rufnummernblöcken könne hinsichtlich der Gebühr für die Ablehnung entsprechender Anträge nichts anderes gelten. Insoweit erweise sich die Erhebung der Gebühr auch deshalb als rechtswidrig, weil es die Beklagte versäumt habe, im Ermessenswege die Gebühr auf weniger als ein Viertel festzusetzen oder ganz von der Gebührenerhebung abzusehen.

Die Beklagte begründet ihre vom Oberverwaltungsgericht zugelassene Revision im Wesentlichen wie folgt: Das Oberverwaltungsgericht sei zu Unrecht davon ausgegangen, Art. 11 Abs. 2 Satz 2 der Lizenzierungsrichtlinie entfalte unmittelbare Wirkung. Die Nichtigkeit der Regelung über die Erhebung einer Gebühr für die Zuteilung von Rufnummern könne deshalb nicht aus einem Verstoß gegen Art. 11 Abs. 2 Satz 2 der Lizenzierungsrichtlinie abgeleitet werden. Entgegen der vom Oberverwaltungsgericht vertretene Auffassung entfalte die Telekommunikations-Nummerngebührenverordnung in den Fällen, in denen der Zuteilungsantrag vor Verkündung der Verordnung gestellt worden sei, keine "echte" Rückwirkung. Es handele sich vielmehr um einen Fall zulässiger "unechter" Rückwirkung. Das angefochtene Urteil verletze auch insoweit Bundesrecht, als das Oberverwaltungsgericht angenommen habe, die Erhebung der Gebühren für die Antragsablehnung leide an einem Ermessenfehler.

Die Klägerin tritt der Revision entgegen.

II.

Der Rechtsstreit ist auszusetzen, weil in dem schwebenden Verfahren vorab vom Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften eine Entscheidung über die Auslegung sekundären Gemeinschaftsrechts einzuholen ist (Art. 234 Abs. 1 Buchst a, Abs. 3 EG).

1. Soweit das Oberverwaltungsgericht die Erhebung der Gebühr für die Zuteilung von Rufnummernblöcken als rechtswidrig angesehen hat, setzt die Entscheidung über die Revision die Klärung zumindest einer Frage des Europäischen Gemeinschaftsrechts voraus. Die dem Gebührenbescheid zugrunde liegende, in einer Rechtsverordnung getroffene Gebührenregelung beruht auf einer verfassungsrechtlich nicht zu beanstandeten Verordnungsermächtigung (a). Die Verordnungsermächtigung läuft Europäischem Gemeinschaftsrecht nicht zuwider (b). Der Senat kann ohne Einholung einer Vorabentscheidung überwiegend selbst feststellen, dass die hier einschlägige Bestimmung der Gebührenverordnung mit höherrangigem Recht im Einklang steht (c). Er ist jedoch gehindert, die Frage der Übereinstimmung der Verordnung mit ihrer Ermächtigungsgrundlage ohne Anrufung des Europäischen Gerichtshofs abschließend zu entscheiden (d).

a) Der Gebührenregelung liegt eine verfassungsgemäße Verordnungsermächtigung zugrunde.

aa) Rechtsgrundlage der für die Zuteilung von Rufnummernblöcken erhobenen Gebühr ist § 1 der Telekommunikations-Nummerngebührenverordnung (TNGebV) vom 16. August 1999 (BGBl I S. 1887) in Verbindung mit B.1 der Anlage zu § 1 in der hier maßgeblichen Ursprungsfassung. Danach wird für die Zuteilung eines Blocks von 1 000 zehnstelligen Rufnummern in den Ortsnetzbereichen eine Gebühr in Höhe von 1 000 DM (nunmehr 500 Euro) erhoben. Die Telekommunikations-Nummerngebührenverordnung beruht auf der Verordnungsermächtigung des § 43 Abs. 3 Satz 4 TKG. Diese Bestimmung knüpft an § 43 Abs. 3 Satz 3 TKG an, nach dem für die Entscheidung über die Zuteilung von Nummern Gebühren erhoben werden. Nach § 43 Abs. 3 Satz 4 TKG werden die gebührenpflichtigen Tatbestände, die Höhe der Gebühr und die Erstattung von Auslagen durch Rechtsverordnung nach Maßgabe des Verwaltungskostengesetzes geregelt. Von dieser Ermächtigung wurde mit der Telekommunikations-Nummerngebührenverordnung Gebrauch gemacht.

bb) Die Verordnungsermächtigung genügt den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG.

Soll die Pflicht zur Zahlung von Gebühren in einer Rechtsverordnung konkretisiert werden, so verlangt § 80 Abs. 1 Satz 2 GG, dass diese vom Gesetzgeber nach Inhalt, Zweck und Ausmaß selbst bestimmt wird. Tendenz und Programm der Rechtsverordnung sind gesetzlich so weit zu umreißen, dass schon aus der Ermächtigung erkennbar und vorhersehbar ist, was dem Bürger gegenüber zulässig sein soll. Dem Verordnungsgeber darf nicht freigestellt werden, welche öffentlichen Leistungen die Gebührenpflicht auslösen und welche gebührenfrei sein sollen (vgl. Urteil vom 19. September 2001 - BVerwG 6 C 13.00 - BVerwGE 115, 125 <129 f.> m.w.N.; BVerfG, Beschluss vom 8. Juni 1988 - 2 BvL 9/85 und 3/86 - BVerfGE 78, 249 <272>; Beschluss vom 19. Juli 1972 - 2 BvL 22/68 - BVerfGE 33, 358 <365>). § 43 Abs. 3 Satz 4 TKG ist hinreichend deutlich Inhalt und Zweck der Ermächtigung zu entnehmen. Er bezieht sich auf § 43 Abs. 3 Satz 3 TKG. Diese Bestimmung enthält einen allgemein formulierten Gebührentatbestand dem Grunde nach und die Festlegung, welcher verfahrensmäßige Vorgang die Gebührenpflicht auslösen soll. Indem die Verordnungsermächtigung daran anknüpft, ist hinreichend konkretisiert, welche Handlung der Gebührenpflicht unterliegt. Der Bestimmung ist auch zu entnehmen, dass Gebührenschuldner derjenige ist, der die Zuteilung von Nummern beantragt hat. Weitere Konkretisierungen ergeben sich aus dem Verweis auf das Verwaltungskostengesetz - VwKostG - (vgl. Urteil vom 19. September 2001, a.a.O., S. 130).

Die Verordnungsermächtigung ist auch hinsichtlich ihres Ausmaßes noch hinreichend bestimmt. Es ist von Verfassungs wegen nicht geboten, dass der Gesetzgeber die Gebührenhöhe im Einzelnen oder durch Angabe eines Rahmens zahlenmäßig festlegt (vgl. Urteil vom 19. September 2001, a.a.O., 130; Urteil vom 22. November 2000 - BVerwG 6 C 8.99 - BVerwGE 112, 194 <202>). Durch die ausdrücklich vorgesehene Bindung der untergesetzlichen Regelung an die Bestimmungen des Verwaltungskostengesetzes verpflichtet die Ermächtigung den Verordnungsgeber auch zur Beachtung des § 3 VwKostG, der in Satz 1 das Äquivalenzprinzip normiert und in Satz 2 für den Fall einer ausdrücklichen spezialgesetzlichen Anordnung vorschreibt, dass die Gebühren die Kosten des Verwaltungsaufwandes nicht übersteigen dürfen. Dem Bestimmtheitsgebot hinsichtlich des Ausmaßes einer Gebührenregelung wird durch die allgemeine Bezugnahme auf § 3 VwKostG hinreichend Rechnung getragen (vgl. Urteil vom 19. September 2001, a.a.O., S. 130).

cc) Die Verordnungsermächtigung erweist sich auch im Übrigen als verfassungsgemäß.

(1) Die verfassungsrechtlichen Grenzen, Amtshandlungen einer Gebührenpflicht zu unterwerfen, sind nicht eng zu ziehen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ergeben sich solche Grenzen aus den Merkmalen, "die als Ausfluss des allgemeinen

Gleichheitsgrundsatzes sowie zur Wahrung der Steuergesetzgebungskompetenz von Verfassungen wegen dem Gebührenbegriff immanent sind" (Urteil vom 19. September 2001, a.a.O., S. 128 f. m.w.N.; Urteil vom 25. August 1999 - BVerwG 8 C 12.98 - BVerwGE 109, 272 <275 f.>). Die Gebühr wird nicht "voraussetzungslos" erhoben, sondern als Gegenleistung für eine öffentlich-rechtliche Leistung. Ihre Erhebung setzt daher voraus, dass zwischen der kostenverursachenden Leistung der Verwaltung und dem Gebührenschuldner eine besondere Beziehung besteht, die es gestattet, die Amtshandlung dem Gebührenschuldner individuell zuzurechnen (vgl. Urteil vom 19. September 2001, a.a.O., S. 129; BVerfG, Urteil vom 19. März 2003 - 2 BvL 9/98 u.a. - Umdruck S. 19). Dem trägt die Verordnungsermächtigung Rechnung.

(2) Zur Wahrung der Geltungskraft der Finanzverfassung bedürfen nichtsteuerliche Abgaben - über die Einnahmeerzielung hinaus oder an deren Stelle - insbesondere einer besonderen sachlichen Rechtfertigung (vgl. BVerfG, Urteil vom 19. März 2003, a.a.O., Umdruck S. 23). Diese besondere Zulässigkeitsanforderung an nichtsteuerliche Abgaben verlangt für Gebühren, dass deren Erhebung dem Grunde und der Höhe nach sachlich gerechtfertigt sein muss. Die Bemessung der Gebühr setzt von Verfassungen wegen voraus, dass die legitimen Gebührenzwecke nach der tatbestandlichen Ausgestaltung der - erforderlichenfalls auszulegenden - Gebührenregelung von einer erkennbaren gesetzgeberischen Entscheidung getragen sind (vgl. BVerfG, Urteil vom 19. März 2003, a.a.O., Umdruck S. 21 f.). Mithin müssen die der Telekommunikations-Nummerngebührenverordnung zugrunde liegenden Gebührenzwecke in der Verordnungsermächtigung ihren Niederschlag gefunden haben. Das ist noch der Fall.

Der Begründung des Verordnungsentwurfs (Stand Juli 1999, S. 4) ist zu entnehmen, dass bei der Gebührenbemessung neben den Kosten des Verwaltungsaufwandes der wirtschaftliche Wert der zugewiesenen Nummern in Ansatz gebracht wurde. Ausweislich der Begründung dient die Berücksichtigung des Wertes der teilweisen Abschöpfung der Vorteile, die sich aus der Nutzung der zugewiesenen Nummern für den Zuteilungsempfänger ergeben. Durch die Berücksichtigung des wirtschaftlichen Wertes soll auch dem Umstand Rechnung getragen werden, dass Rufnummern nicht unbegrenzt zur Verfügung stehen und deshalb der Bewirtschaftung bedürfen. Indem der wirtschaftliche Wert in die Gebührenbemessung eingeht, soll die Nachfrage nach Rufnummern gesteuert und auf diese Weise die optimale Nutzung des eingeschränkten Nummernraumes sichergestellt werden. Die bei der Bemessung der Gebühr verfolgten Zwecke sind der insoweit auslegungsfähigen Verordnungsermächtigung zu entnehmen.

Der Gebührenzweck der Kostendeckung ergibt sich aus § 43 Abs. 3 Satz 3 TKG. Danach wird für die Entscheidung über die Nummernzuteilung eine Gebühr erhoben. Die Gebühr soll also (auch) eine Gegenleistung "für" den mit der Entscheidung einhergehenden Verwaltungsaufwand sein und dessen Kosten decken. Dies folgt zudem aus § 43 Abs. 3 Satz 4 TKG. Die Bestimmungen des dort in Bezug genommenen Verwaltungskostengesetzes betreffen die Verwaltungsgebühr, die stets (auch) dazu dient, die Kosten des Verwaltungsaufwandes ganz oder teilweise zu decken.

Nach dem von § 43 Abs. 3 Satz 4 TKG auch in Bezug genommenen § 3 Satz 1 VwKostG ist es grundsätzlich zulässig, bei der Gebühr den wirtschaftlichen Wert der Amtshandlung zu berücksichtigen, woraus sich auch die Zulässigkeit der (teilweisen) Abschöpfung von Vorteilen ergibt. Der von dem Verordnungsgeber verfolgte Lenkungszweck kann der Verordnungsermächtigung ebenfalls noch entnommen werden. Dafür, dass der Gesetzgeber die Verfolgung dieses Zwecks als zulässig angesehen hat, spricht bereits der Regelungszusammenhang des § 43 TKG. Nach § 43 Abs. 1 Satz 4 TKG nimmt die Regulierungsbehörde die Verwaltung des Nummernraumes vor allem durch Zuteilung von Nummern wahr. Dass Rufnummern nicht frei verfügbar sind, sondern nach § 43 Abs. 3 Satz 1 TKG von der Regulierungsbehörde zugeteilt werden, beruht auch auf der Erwägung, dass der Nummernraum begrenzt ist und deshalb der Bewirtschaftung bedarf. Dies wird in § 43 Abs. 4 Satz 1 TKG ebenfalls vorausgesetzt, soweit dort die Sicherstellung der ausreichenden Verfügbarkeit von Nummern angesprochen wird. Dieser Gedanke wird auch aus der Entstehungsgeschichte des § 43 TKG deutlich. Die Nummernzuteilung ist aus Sicht des Gesetzgebers deshalb eine wichtige regulatorische Aufgabe, weil Rufnummern grundsätzlich als knappes Gut angesehen werden, an dem durch Zuteilungsakte Nutzungsrechte eingeräumt werden (vgl. Entwurf eines Telekommunikationsgesetzes, BTDrucks 13/3609 S. 35). Die Berücksichtigung des Wertes der zugeteilten Nummern bei der Gebührenbemessung steht damit in engem Zusammenhang und bezweckt im Interesse der schonenden Nutzung des Nummernraumes auch die Steuerung der Nachfrage nach den Nummern.

Die in der Verordnungsermächtigung zum Ausdruck kommenden Zwecke der Gebührenbemessung erweisen sich als verfassungsgemäß. In der Rechtsprechung ist anerkannt, dass die Kostendeckung, die Vorteilsabschöpfung und die Verhaltenssteuerung verfassungsrechtlich legitime Gebührenzwecke sind (vgl. BVerfG, Urteil vom 19. März 2003, a.a.O., Umdruck S. 26 f. m.w.N.; Beschluss vom 7. November 1995 - 2 BvR 413/88 und 1300/93 - BVerfGE 93, 319 <344>; Beschluss vom 10. März 1998 - 1 BvR 178/97 - BVerfGE 97, 332 <345>; Beschluss vom 6. Februar 1979 - 2 BvL 5/76 - BVerfGE 50, 217 <226 f. und 230 f.>).

(3) § 43 Abs. 3 Satz 4 TKG läuft auch nicht den anderen zu beachtenden verfassungsrechtlichen Vorgaben zuwider.

Eine Gebühr entbehrt von Verfassungs wegen einer sachlichen Rechtfertigung, wenn sie in einem groben Missverhältnis zu den vom Gesetzgeber verfolgten legitimen Gebührenzwecken steht (vgl. BVerfG, Urteil vom 19. März 2003, a.a.O., Umdruck S. 27 f.; vgl. auch Urteil vom 19. September 2001, a.a.O., S. 129). Das Äquivalenzprinzip als Ausprägung des (bundes-)verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit verlangt, dass die Gebühr in keinem groben Missverhältnis zu dem Wert der mit ihr abgegoltenen Leistung der öffentlichen Hand steht (vgl. Urteil vom 25. Juli 2001 - BVerwG 6 C 8.00 - BVerwGE 115, 32 <44> m.w.N.; BVerfG, Beschluss vom 7. Februar 1991 - 2 BvL 24/84 - BVerfGE 83, 363 <392> m.w.N.). Gebühren dürfen nicht völlig unabhängig von den tatsächlichen Kosten der gebührenpflichtigen Leistung festgesetzt werden. Vielmehr muss die Verknüpfung zwischen den Kosten und der Gebührenhöhe sachgerecht sein (vgl. Urteil vom 19. September 2001, a.a.O., S. 129 und S. 130 f.; Beschluss vom 30. Mai 2002 - BVerwG 6 B 3.02 - TKMR 2002, 468; Beschluss vom 19. September 2000 - BVerwG 11 BN 6.00 - NVwZ 2000, 1410). Gebühren dürfen nicht so hoch festgesetzt werden, dass sie von der Beantragung der Amtshandlung abschrecken, erdrosselnden Charakter haben oder zu einem beachtlichen, Preiserhöhungen auslösenden Kostenfaktor werden (vgl. Beschluss vom 30. Mai 2002, a.a.O., S. 468 m.w.N.; Beschluss vom 24. Mai 1961 - BVerwG 7 C 109.60 - BVerwGE 12, 162 <170>; Urteil vom 15. Juli 1988 - BVerwG 7 C 5.78 - BVerwGE 80, 36 <41>). Die Verordnungsermächtigung erweist sich auch gemessen an den vorstehenden Grundsätzen als verfassungsgemäß, da sie durch die Bezugnahme auf das Verwaltungskostengesetz dem Verordnungsgeber deren Beachtung vorgibt oder jedenfalls im Sinne dieser Grundsätze verfassungskonform ausgelegt werden kann.

b) § 43 Abs. 3 Satz 4 TKG verstößt nicht gegen Europäisches Gemeinschaftsrecht. Insbesondere verletzt die Bestimmung nicht Art. 11 der Richtlinie 97/13/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. April 1997 über einen gemeinsamen Rahmen für Allgemein- und Einzelgenehmigungen für Telekommunikationsdienste - Lizenzierungsrichtlinie - (ABI EG Nr. L 117 S. 15).

aa) Es ist nicht zu beanstanden, dass § 43 Abs. 3 Satz 4 TKG den Verordnungsgeber bei der Bemessung der Gebühren nicht auf die Kosten des Verwaltungsaufwandes beschränkt. Das in Art. 11 Abs. 1 Satz 1 der Lizenzierungsrichtlinie vorgesehene Kostendeckungsprinzip findet hier keine Anwendung.

(1) Liegen die Voraussetzungen von Art. 11 Abs. 2 Satz 1 der Lizenzierungsrichtlinie vor, ist für die Anwendung des Kostendeckungsprinzips nach Art. 11 Abs. 1 Satz 1 der Lizenzierungsrichtlinie kein Raum.

Nach Art. 11 Abs. 1 Satz 1 der Lizenzierungsrichtlinie stellen die Mitgliedsstaaten sicher, dass von dem Unternehmen im Rahmen der Genehmigungsverfahren nur die Gebühren erhoben werden, die die für die Ausstellung, Verwaltung, Kontrolle und Durchsetzung der jeweiligen Einzelgenehmigung anfallenden Verwaltungskosten abdecken. Die Zuteilung einer Rufnummer ist als Einzelgenehmigung im Sinne dieser Vorschrift anzusehen, wie sich aus Art. 7 Abs. 1 Buchst. a) der Lizenzierungsrichtlinie ergibt.

Die Bestimmung findet hier aber deswegen keine Anwendung, weil die Voraussetzungen von Art. 11 Abs. 2 Satz 1 der Lizenzierungsrichtlinie vorliegen. Danach können die Mitgliedsstaaten ungeachtet des Absatzes 1 ihren nationalen Regulierungsbehörden für den Fall, dass auf knappe Ressourcen zurückgegriffen werden soll, gestatten, Abgaben zu erheben, die die Notwendigkeit widerspiegeln, die optimale Nutzung dieser Ressourcen sicherzustellen. Die Bestimmung lässt es zu, zur Steuerung der Nachfrage nach einer knappen Ressource und deshalb im Interesse ihrer optimalen Nutzung eine an dem wirtschaftlichen Wert der erteilten Einzelgenehmigung ausgerichtete Gebühr zu erheben (vgl. Paul/Mellewig in: BÜchner/Ehmer/Geppert/Kerkhoff/Piepenbrock/Schütz/Schuster (Hrsg.), Beck'scher TKG-Kommentar, 2. Auflage, § 43 Rn. 16; Müller, K&R 2001, 357 <358 f.); vgl. auch Schütz/Attendorn, MMR-Beilage 4/2002, 31). Sind die Voraussetzungen des Art. 11 Abs. 2 Satz 1 der Lizenzierungsrichtlinie gegeben, kommt Art. 11 Abs. 1 Satz 1 dieser Richtlinie nicht zur Anwendung. Da Art. 11 Abs. 1 Satz 1 der Lizenzierungsrichtlinie "nur" die Erhebung kostendeckender Gebühren erlaubt, Art. 11 Abs. 2 Satz 1 der Richtlinie hingegen "ungeachtet des Absatzes 1" die Berücksichtigung des Wertes der Genehmigung zulässt, sind im Fall der Anwendbarkeit der zuletzt genannten Bestimmung die Mitgliedsstaaten bei der Bemessung der Gebühr nicht zur Beachtung des Kostendeckungsprinzips verpflichtet. Zu dieser Feststellung sieht sich der Senat ohne Anrufung des Europäischen Gerichtshofs nach Art. 234 EG imstande, weil das vorstehend dargelegte Verständnis des Gemeinschaftsrechts nach seiner Ansicht offenkundig ist und keinerlei Raum für einen vernünftigen Zweifel bleibt (vgl. EuGH, Urteil vom 6. Oktober 1982 - Rs. 283/78 - Slg. 1982, 3415 <3430>).

(2) Die Voraussetzungen von Art. 11 Abs. 2 Satz 1 der Lizenzierungsrichtlinie liegen hier vor.

(a) Rufnummern sind als "Ressourcen" anzusehen. Dies entspricht dem für die Auslegung des Begriffs maßgebliche Bedeutung zukommenden Sprachgebrauch in den Europäischen

Gemeinschaften. So wird in dem Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über ein Nummerierungskonzept für Telekommunikationsdienste in Europa der Begriff "Ressource" im Zusammenhang mit Rufnummern verwendet (vgl. BRDrucks 991/96 S. 6 und S. 28). In dem Bericht der Kommission über die Entwicklung neuer Rahmenbedingungen für elektronische Kommunikationsinfrastrukturen und zugehörige Dienste - Kommunikationsbericht 1999 - (COM <1999> 539 S. 24) wird der Begriff "Ressource" ebenfalls auf Rufnummern bezogen.

(b) Rufnummern im Ortsnetzbereich der Bundesrepublik Deutschland sind "knappe" Ressourcen.

Eine Knappheit im Sinne von Art. 11 Abs. 2 Satz 1 der Lizenzierungsrichtlinie ist gegeben, wenn die Ressourcen tatsächlich nur in begrenztem Umfang zur Verfügung stehen und deshalb ohne ihre Bewirtschaftung die Situation eintreten kann, dass sie nicht mehr ausreichend vorhanden sind und einer entsprechenden Nachfrage nicht mehr Rechnung getragen werden kann. In diesem Sinn sind Ressourcen "knapp", wenn sie der Schonung bedürfen. Das folgt aus Sinn und Zweck des Art. 11 Abs. 2 Satz 1 der Lizenzierungsrichtlinie. Sinn und Zweck lassen sich insbesondere aus der in dem dritten Erwägungsgrund in Bezug genommenen Richtlinie 90/388/EWG der Kommission vom 28. Juni 1990 über den Wettbewerb auf dem Markt der Telekommunikationsdienste - Wettbewerbsrichtlinie - (ABI EG Nr. L 192 S. 10) erschließen. Die Wettbewerbsrichtlinie verfolgt das Ziel der vollständigen Liberalisierung des ehemals monopolistisch geprägten Markts im Bereich der Telekommunikation. Zentrales Anliegen der Richtlinie ist die Herstellung und Sicherung chancengleichen Wettbewerbs auf dem Markt der Telekommunikation. An dieses Anliegen knüpft der fünfte Erwägungsgrund der Lizenzierungsrichtlinie an, nach dem die Richtlinie einen bedeutenden Beitrag zum Markteintritt neuer Wettbewerber leisten wird. Art. 11 Abs. 2 Satz 1 der Lizenzierungsrichtlinie bezieht sich auf den Fall, dass für das Marktgeschehen auf ein beschränkt zur Verfügung stehendes Gut zurückgegriffen werden muss und die Besorgnis besteht, dass die Nachfrage nach diesem Gut das Angebot übersteigt, sodass es nachfragenden Wettbewerbern nicht mehr zugeteilt werden kann, wodurch der Wettbewerb auf dem relevanten Markt beeinträchtigt wird. Die Bestimmung lässt es deshalb im Interesse chancengleichen Wettbewerbs zu, mit Hilfe einer den Wert der Zuteilung berücksichtigenden Gebühr die Nachfrage zu steuern.

Dies ergibt sich auch aus dem Verhältnis der Bestimmung zu Art. 10 Abs. 1 der Lizenzierungsrichtlinie. Danach ist unter anderem eine Beschränkung der Erteilung von Einzelgenehmigungen für Nummern für einen Zeitraum zulässig, der für die ausreichende Bereitstel-

lung von Nummern in Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht erforderlich ist. Die Beschränkung der Nummernzuteilung ist für den Fall zulässig, dass Nummern nicht in ausreichendem Umfang vorhanden sind. Während Art. 11 Abs. 2 Satz 1 der Lizenzierungsrichtlinie die Steuerung der Nachfrage nach dem beschränkt vorhandenen Gut zulässt, betrifft Art. 10 Abs. 1 der Richtlinie die Zuteilung von Rufnummern in dem Fall, dass eine entsprechende Nachfrage mangels ausreichender Nummernkapazitäten nicht mehr befriedigt werden kann. Die Ablehnung der Zuteilung von Rufnummern ist nach Art. 3 b Abs. 4 der Wettbewerbsrichtlinie seit dem 1. Juli 1997 nicht mehr zulässig. Davon unberührt bleibt hingegen die nach Art. 11 Abs. 2 Satz 1 der Lizenzierungsrichtlinie bestehende Möglichkeit, die Nachfrage nach einem beschränkt zur Verfügung stehenden Gut, als das grundsätzlich auch Rufnummern angesehen werden können, durch die Erhebung einer Gebühr zu steuern. Dieses Recht besteht auch nach dem ab 25. Juli 2003 anzuwendenden Art. 13 Abs. 1 Satz 1 der Richtlinie 2002/20/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste - Genehmigungsrichtlinie - (ABI EG Nr. L 108 S. 21) fort.

Der vorstehend beschriebene Inhalt des Knappheitsbegriffs von Art. 11 Abs. 2 Satz 1 der Lizenzierungsrichtlinie erweist sich nach Ansicht des Senats ebenfalls als offenkundig, so dass es auch insoweit nicht der Anrufung des Europäischen Gerichtshofs bedarf.

Nach den Darlegungen in dem angegriffenen Urteil sind Rufnummern im Ortsnetzbereich "knappe" Ressourcen. Das Oberverwaltungsgericht führt insoweit aus, dass nach internationalen Vorgaben eine internationale Rufnummer höchstens 15 Stellen aufweisen dürfe, dass in der Bundesrepublik Deutschland bei Vergabe zehnstelliger Rufnummern theoretisch 8,1 Milliarden Nummern zur Verfügung ständen, dass der tatsächlich verfügbare Nummernbestand aus den in dem Urteil im Einzelnen dargelegten Gründen jedoch nur etwa 133,28 Millionen Nummern umfasse und dass es in einigen Ortsnetzen bereits zu Engpässen bei der Nummernvergabe gekommen sei. Diese vor allem dem Abschlussbericht des Expertengremiums für Nummerierungsfragen beim Bundesministerium für Post und Telekommunikation vom 4. Dezember 1995 entnommenen Darlegungen sind der Sache nach revisionsrechtlich nicht zu beanstanden. Sie sind geeignet, den Schluss zu rechtfertigen, dass Rufnummern im Ortsnetzbereich knappe Ressourcen sind. Dies entspricht der im Schrifttum vertretenen herrschenden Meinung (vgl. Spoerr in: Trute/Spoerr/Bosch <Hrsg.>, Telekommunikationsgesetz mit FTGE, 1. Auflage, §. 43 Rn. 2; Demmel in: Manssen <Hrsg.>, Telekommunikations- und Multimediarecht, C § 43 Rn. 1; Paul/Mellewig, a.a.O., § 43 Rn. 1; Geppert/Ruhle/Schuster, Handbuch Recht und Praxis der Telekommunikation, 2. Aufl., Rn. 661 ff.; Zwetkow in: Heun (Hrsg.), Handbuch Telekommunikationsrecht, 2002, Teil I Rn. 286;

Scheurle/Lehr/Mayen, Telekommunikationsrecht, 1997, S. 13; Scherer, NJW 2000, 772 <782>; a.A. Müller, a.a.O., S. 359).

(c) Die Voraussetzungen des Art. 11 Abs. 2 Satz 1 der Lizenzierungsrichtlinie sind auch insoweit erfüllt, als die Notwendigkeit bestehen muss, die optimale Nutzung der knappen Ressourcen sicherzustellen. Da die in Rede stehenden Rufnummern ein beschränkt zur Verfügung stehendes Gut sind, das der Schonung bedarf, kann die Notwendigkeit einer entsprechenden Lenkung der Nachfrage nicht verneint werden.

bb) Die Verordnungsermächtigung ist im Sinne von Art. 11 Abs. 2 Satz 2 der Lizenzierungsrichtlinie auszulegen.

Nach Art. 11 Abs. 2 Satz 2 der Lizenzierungsrichtlinie müssen Abgaben nichtdiskriminierend sein und insbesondere der Notwendigkeit Rechnung tragen, die Entwicklung innovativer Dienste und den Wettbewerb zu fördern. § 43 Abs. 3 Satz 4 TKG ist richtlinienkonform dahin auszulegen, dass der Ordnungsgeber bei der Festlegung einer Gebühr im Sinne von Art. 11 Abs. 2 Satz 1 der Lizenzierungsrichtlinie die Anforderungen des Satzes 2 zu beachten hat. Stehen die nationalen Gesetze mit einer Richtlinie des Gemeinschaftsrechts nicht im Einklang und ist die Frist zur Umsetzung der Richtlinie abgelaufen, sind die nationalen Gerichte zu einer richtlinienkonformen Auslegung der nationalen Bestimmungen auch dann verpflichtet, wenn das nationale Recht älter als die Richtlinie ist (vgl. Urteil vom 19. September 2001, a.a.O., S. 136 m.w.N.). Da die Umsetzungsfrist für die Lizenzierungsrichtlinie gemäß deren Art. 25 am 31. Dezember 1997 abgelaufen war, besteht gegebenenfalls eine Pflicht zur Auslegung des nationalen Rechts im Sinne dieser Richtlinie. Für die Pflicht zur richtlinienkonformen Auslegung kommt es nicht darauf an, ob die Richtlinie inhaltlich unbedingt und hinreichend bestimmt ist, sodass sich der Einzelne auf sie unmittelbar zu berufen vermag (vgl. Ruffert in: Callies/Ruffert, EuV/EGV, 2. Auflage, Art. 249 EG-Vertrag Rn. 111 m.w.N.).

c) Der Senat kann auch überwiegend selbst feststellen, dass § 1 TNGebV in Verbindung mit B.1 der Anlage zu § 1 mit dem maßgeblichen höherrangigen Recht im Einklang steht.

aa) Der hier einschlägige Gebührentatbestand verstößt nicht gegen das Äquivalenzprinzip. Die Gebühr steht nicht in einem groben Missverhältnis zu der von der Beklagten erbrachten Leistung.

Der Gesetz- und Verordnungsgeber ist nach dem Äquivalenzprinzips nicht gehindert, bei der Gebührenbemessung den wirtschaftlichen Wert der staatlichen Leistung zu berücksichtigen. Das Äquivalenzprinzip eröffnet ihm bei der Beantwortung der Frage, wie eine sachgerechte Verknüpfung zwischen dem Wert der staatlichen Leistung und der Gebührenhöhe herzustellen ist, einen weiten Ermessensspielraum. Wird für die Gebührenbemessung auf den Wert der durch die gebührenpflichtige Amtshandlung erbrachten Leistung abgestellt, verlangt das Äquivalenzprinzip regelmäßig nur, dass der Hundert- oder Tausendsatz des Wertes, der als Gebühr zu entrichten ist, nicht unangemessen hoch ist (vgl. Urteil vom 19. Januar 2000 - BVerwG 11 C 5.99 - Buchholz 451.211 GtA Nr. 2 S. 8). Für die Wahrung des Äquivalenzprinzips kommt es nicht entscheidend darauf an, ob dem Gebührenschuldner ein unmittelbarer, konkret bezifferbarer Wert im Sinne eines objektiven Nutzens zufließt (vgl. Urteil vom 25. August 1999, a.a.O., S. 275). Die gerichtliche Kontrolle der Gebührenbemessung darf nicht überspannt werden. Gebühren werden in der Regel in Massenverfahren erhoben, bei denen die Gebühr vielfach nur nach Wahrscheinlichkeit und Vermutung in gewissem Maß vergrößert bestimmt und pauschaliert werden kann. Bei der Ordnung der Gebührenerhebung ist der Gesetz- und Verordnungsgeber daher berechtigt, die Vielzahl der Einzelfälle in einem Gesamtblick zu erfassen und generalisierende, typisierende und pauschalierende Regelungen zu treffen, die verlässlich und effizient vollzogen werden können (vgl. BVerfG, Urteil vom 19. März 2003, a.a.O., Umdruck S. 28). Hinsichtlich des der Gebührenbemessung zugrunde gelegten Wertes der Amtshandlung genügt daher eine vergrößerte Bestimmung im Sinne einer pauschalierenden Schätzung anhand eines Wahrscheinlichkeitsmaßstabs (vgl. P. Kirchhof in: Isensee/P. Kirchhof <Hrsg.>, Handbuch des Staatsrechts, 2. Aufl., Bd. IV, § 88 Rn. 206; Schlabach, Verwaltungskostenrecht, § 3 VwKostG Rn. 9; Wilke, Gebührenrecht und Grundgesetz, 1973, S. 210). Daran gemessen ist der von der Beklagten in Ansatz gebrachte Wert der zugeteilten Nummern nicht zu beanstanden. Ausweislich der Entstehungsgeschichte der Telekommunikations-Nummerngebührenverordnung (vgl. Begründung des Verordnungsentwurfs, Stand 15. August 1997, S. 5) hat der Verordnungsgeber zur Wertermittlung den mit einem einfachen Telefonanschluss erzielbaren Jahresumsatz auf 1 000 DM geschätzt, sodass die Gebühr für die Zuteilung einer Nummer 0,1 % dieses Umsatzes beträgt. Eine solche Gebühr wahrt das Äquivalenzprinzip.

Es läuft nicht dem Äquivalenzprinzip zuwider, wenn für den Wert der Amtshandlung auf den durch sie ermöglichten geschätzten Jahresumsatz abgestellt und die Gebühr auf 0,1% dieses Betrages festgesetzt wird. Die Schätzung des Jahresumsatzes ist hier nicht zu beanstanden. Sie beruht auf einer fehlerfreien pauschalierenden Wertung anhand eines Wahrscheinlichkeitsmaßstabes. Dem kann nicht mit Erfolg entgegengehalten werden, aus der Anzahl der vergebenden Nummern könne nicht auf den Umfang des Umsatzes geschlossen

werden. Der Ordnungsgeber durfte an den geschätzten Umsatz anknüpfen, den der Zuteilungsempfänger nach Weitergabe der Nummern an Endkunden wahrscheinlich erzielen kann.

Unbedenklich ist auch, dass der Ordnungsgeber bei der Schätzung des Jahresumsatzes angenommen hat, jede der in einem zugeteilten Rufnummernblock enthaltenen Nummern werde einem einfachen Telefonanschluss zugeordnet. Er war insbesondere nicht gehalten zu berücksichtigen, dass bei ISDN-Anschlüssen mehrere Nummern pro Anschluss vergeben werden. Im Rahmen der durch das Äquivalenzprinzip gezogenen Grenzen kann auf eine differenzierende Regelung verzichtet werden (vgl. Urteil vom 14. April 1967 - BVerwG 4 C 179.65 - BVerwGE 26, 305 <313>).

Der Ordnungsgeber war auch nicht gehalten, bei der Schätzung des Wertes der zugeteilten Nummern zwischen denjenigen Zuteilungsempfängern zu unterscheiden, die überwiegend private Anschlusskunden bedienen, und denjenigen, die vor allem gewerbliche Vertragspartner haben. Auch insoweit gebietet das Äquivalenzprinzip keine Differenzierung.

Nicht zu beanstanden ist auch, dass es angesichts der nach § 43 Abs. 5 TKG von dem Betreiber eines Telekommunikationsnetzes zu gewährleistenden Netzbetreiberportabilität möglich ist, dass der Kunde, an den der Zuteilungsempfänger eine Nummer weitergegeben hat, den Netzbetreiber unter Beibehaltung der Nummer wechselt. Der Ordnungsgeber durfte dies bei der Schätzung außer Acht lassen, weil die Gebühr an den nach erstmaligem Kundengewinn erzielbaren Umsatz anknüpft und dieser zudem auch nur für die Dauer eines Jahres in Ansatz gebracht wurde.

Das Äquivalenzprinzip ist auch nicht etwa deshalb verletzt, weil die Gebühr von der Beantragung der Nummernzuteilung abschreckt oder erdrosselnden Charakter hat. Dafür bestehen keine Anhaltspunkte. Dies gilt auch für das Verbot einer Gebührenhöhe, die zu einem beachtlichen, Preiserhöhungen auslösenden Kostenfaktor führt. Dieses Verbot steht der Gebührenerhebung nicht schon dann entgegen, wenn zu erwarten ist, dass der Schuldner die von der Gebühr ausgelösten Kosten über den Preis auf seine Kunden abwälzt (vgl. Urteil vom 3. März 1994 - BVerwG 4 C 1.93 - BVerwGE 95, 188 <199 f.>).

Schließlich ist das Äquivalenzprinzip nicht etwa deshalb verletzt, weil die Gebühr völlig unabhängig von den Kosten der gebührenpflichtigen Leistung erhoben wird. Die Beklagte hat nach den Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts als Kosten des Verwaltungsaufwandes für die Zuteilung eines Rufnummernblocks von 1 000 zehnstelligen Nummern im Orts-

netzbereich einen Betrag in Höhe von 62,50 DM zugrunde gelegt. Die Kosten des Verwaltungsaufwandes belaufen sich also auf das 16fache der Gebühr. Damit löst sie sich nicht völlig von den Kosten des Verwaltungsaufwandes und wahrt auch insoweit das Äquivalenzprinzip.

bb) Die Gebühr steht auch nicht in einem groben Missverhältnis zu den mit ihr verfolgten Zwecken der Kostendeckung, der Vorteilsabschöpfung und der Verhaltenssteuerung. Sie wahrt das Äquivalenzprinzip und es fehlen Anhaltspunkte dafür, dass sie ungeachtet dessen in gravierender Weise außer Verhältnis zu den Gebührenzwecken steht.

cc) § 1 TNGebV in Verbindung mit B. 1 der Anlage zu § 1 verletzt nicht die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) der Klägerin.

(1) Die Gebührenregelung bewirkt einen mittelbaren Eingriff in die Berufsfreiheit, weil sie in engem Zusammenhang mit der Ausübung des Berufs steht und - objektiv - eine berufsregelnde Tendenz deutlich erkennen lässt (vgl. BVerfG, Urteil vom 7. Mai 1998 - 2 BvR 1879/91 u.a. - BVerfGE 98, 82 <97>). Der Eingriff beruht darauf, dass die Klägerin als Anbieterin von Sprachtelefondienst für ihre berufliche Tätigkeit auf die Zuteilung von Rufnummern angewiesen ist und die dafür erhobenen Gebühren ihre erwerbswirtschaftliche Tätigkeit beschränken. Betroffen ist die Berufsausübungsfreiheit. Die Berufswahlfreiheit ist nicht eingeschränkt. Zwar kann eine Berufsausübungsregelung auf das Recht zur freien Berufswahl zurückwirken, wenn die sinnvolle Ausübung des Berufs faktisch unmöglich gemacht wird (vgl. BVerfG, Urteil vom 3. November 1982 - 1 BvL 4/78 - BVerfGE 61, 291 <308> m.w.N.). Dafür ist hier jedoch nichts ersichtlich.

(2) Der Eingriff ist gerechtfertigt.

Beschränkungen sind nach Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG zulässig, wenn sie durch hinreichende Gründe des allgemeinen Wohls gerechtfertigt werden, wenn die gewählten Mittel zur Erreichung des verfolgten Zwecks geeignet und auch erforderlich sind und bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit noch gewahrt ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. Oktober 1984 - 1 BvL 18/82 u.a. - BVerfGE 68, 155 <171>). Bei mittelbaren Grundrechtseingriffen gebührt dem Gesetzgeber ein gegenüber unmittelbaren Eingriffen weiter gespannter Beurteilungs- und Gestaltungsraum (vgl. BVerfG, Beschluss vom 12. Oktober 1977 - 1 BvR 217, 216/75 - BVerfGE 46, 120 <145>). Daran gemessen liegt keine Verletzung des Grundrechts vor.

Die mit der hier in Rede stehenden Gebührenregelung verfolgten Zwecke sind durch hinreichende Gründe des Gemeinwohls gedeckt. Dies gilt nicht nur für den Kostendeckungszweck. Durch die (originäre) Zuteilung der nicht unbeschränkt zur Verfügung stehenden Nummern, die ein öffentliches Gut darstellen (vgl. Demmel, a.a.O., C § 43 Rn. 6; Paul/Mellewig, a.a.O., § 43 Rn. 12), erlangt der Empfänger einen besonderen Vorteil. Dieser besteht darin, dass er die zugeteilten Nummern seinen Kunden weitergeben und auf diese Weise Sprachtelefondienst erbringen kann. Die Erlangung dieses Vorteils rechtfertigt es auch unter dem Gesichtspunkt der Berufsausübungsfreiheit grundsätzlich, die durch diese Leistung gewährten Vorteile (teilweise) abzuschöpfen. Die Verfolgung des Zwecks der Verhaltenssteuerung ist ebenfalls grundsätzlich gerechtfertigt. Auch mit Blick auf die Sicherstellung einer flächendeckenden, angemessenen und ausreichenden Versorgung mit Sprachtelefondienst (vgl. Art. 87 f Abs. 1 GG) stellt die optimale und schonende Nutzung des beschränkten Nummernraumes einen Gemeinwohlbelang dar, der im Rahmen der Beschränkung der Berufsausübungsfreiheit Berücksichtigung finden darf. Es ist deshalb mit Blick auf Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG grundsätzlich nicht zu beanstanden, wenn die Anbieter von Sprachtelefondienst angehalten werden, der Beschränktheit des Nummernraumes Rechnung zu tragen und insbesondere davon Abstand zu nehmen, sich Rufnummern in nicht erforderlichem Umfang "auf Vorrat" zuteilen zu lassen.

Die hier in Rede stehende Gebührenregelung ist zur Erreichung der verfolgten Zwecke geeignet. Dies versteht sich hinsichtlich der Zwecke der Kostendeckung und der Vorteilsabschöpfung von selbst. Die Eignung ist auch für den Lenkungszweck zu bejahen. Insoweit genügt es, wenn mit dem Mittel der Gebührenerhebung der gewünschte Erfolg gefördert werden kann (BVerfG, Beschluss vom 16. März 1971 - 1 BvR 52/66 u.a. - BVerfGE 30, 292 <316>). Dies ist der Fall. Unerheblich ist, ob der Zweck der optimalen Nutzung des beschränkten Nummernraumes auf andere Weise noch mehr gefördert werden könnte.

Die Gebührenregelung erweist sich auch zur Zweckerreichung als erforderlich. Das eingesetzte Mittel ist erforderlich, wenn nicht ein anderes, gleich wirksames aber das Grundrecht nicht oder doch weniger fühlbar einschränkendes Mittel hätte gewählt werden können (vgl. BVerfG, Beschluss vom 16. März 1971, a.a.O., S. 316). Das ist nicht nur hinsichtlich der Zwecke der Kostendeckung und der Vorteilsabschöpfung der Fall. Auch mit Blick auf den Zweck der Verhaltenssteuerung ist die Gebührenregelung als erforderlich anzusehen. Sie ist nicht etwa deshalb unverhältnismäßig, weil eine Änderung der Struktur und der Ausgestaltung des Nummernraumes auf der Grundlage des § 43 Abs. 4 TKG ein milderes Mittel darstellen würde. Maßnahmen im Sinne des § 43 Abs. 4 TKG sind nach den Feststellungen des

Oberverwaltungsgerichts für Lizenznehmer, Telekommunikationsdienstleister und Nutzer mit zum Teil erheblichen Kosten und mit Akzeptanzproblemen verbunden (vgl. auch den Abschlussbericht des Expertengremiums für Nummerierungsfragen beim Bundesministerium für Post und Telekommunikation vom 4. Dezember 1995, S. 20 und S. 49 f.). Deshalb war der Verordnungsgeber unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit nicht gehalten, Maßnahmen im Sinne von § 43 Abs. 4 TKG einer auch der Verhaltenssteuerung dienenden Gebühr vorzuziehen.

Die Grenze der Zumutbarkeit ist ebenfalls gewahrt. Die Gebühr trägt dem Äquivalenzprinzip Rechnung, und sie kann bei Vorliegen der Voraussetzungen nach § 19 Satz 1 VwKostG in Verbindung mit § 59 Abs. 1 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) gestundet, niedergeschlagen oder erlassen werden.

dd) § 1 TNGebV in Verbindung mit B.1 der Anlage zu § 1 wahrt den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG).

Aus § 3 Abs. 1 GG ergibt sich kein striktes Gebot der gebührenrechtlichen Leistungsproportionalität. Vielmehr verbietet der Gleichheitssatz auch insoweit eine Gleichbehandlung oder Ungleichbehandlung nur, wenn sie sachlich ungerechtfertigt ist. Verfassungsrechtlich geboten ist nicht, dass dem unterschiedlichen Maß der Inanspruchnahme staatlicher Leistung genau Rechnung getragen wird, sondern nur, dass in den Grenzen der Praktikabilität und Wirtschaftlichkeit eine verhältnismäßige (Belastungs-)Gleichheit unter den Gebührenschuldern gewahrt bleibt. Mit Art. 3 Abs. 1 GG ist insbesondere eine Pauschalierung aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung zu vereinbaren (vgl. Urteil vom 25. Juli 2001, a.a.O., S. 46 m.w.N.). Nach diesen Grundsätzen beurteilt kann ein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz nicht festgestellt werden.

Art. 3 Abs. 1 GG ist nicht deshalb verletzt, weil der Verordnungsgeber bei der hier in Rede stehenden Gebühr für die Zuteilung eines uneingeschränkt nutzbaren Rufnummernblocks mit zehnstelligen Nummern eine Gebühr in Höhe von 1 000 DM vorgesehen hat, nach § 1 TNGebV in Verbindung mit C.1.1 und C.1.2 der Anlage zu § 1 für die Zuteilung von Rufnummernblöcken von 1 000 zehnstelligen Nummern, von denen aber je Nummer höchstens neun bzw. acht Stellen nutzbar sind, nur 100 DM bzw. 62,50 DM. Die im Vergleich zu der Gebührenposition B.1 geringere Gebührenhöhe beruht darauf, dass im Fall der Nutzbarkeit von neun Stellen aus dem 1 000 Nummern enthaltenen Rufnummernblock nur 100 Rufnummern genutzt werden können, bei der Nutzbarkeit von acht Stellen nur 10 Nummern des Rufnummernblocks (vgl. Begründung des Verordnungsentwurfs, Stand 20. Februar 1997,

S. 4). Es ist sachgerecht, hinsichtlich der Gebührenhöhe darauf abzustellen, wieviele Nummern des zugeteilten Rufnummernblocks tatsächlich nutzbar sind.

Ein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz ist auch nicht deshalb zu besorgen, weil die Deutsche Telekom AG hinsichtlich des von ihrem Rechtsvorgänger übernommenen Nummernbestandes nicht zu Gebühren herangezogen werden kann. Nach den Feststellungen in dem angegriffenen Urteil hat die Deutsche Telekom AG von ihrem Rechtsvorgänger Rufnummern in sehr großer Anzahl übernommen, die diesem vor In-Kraft-Treten des § 43 TKG zur Verfügung gestellt worden waren. Es handelt sich um etwa 3,6 Millionen Rufnummernblöcke zu je 1 000 Nummern. Die Deutsche Telekom AG kann hinsichtlich dieses Nummernbestandes nicht zu Gebühren herangezogen werden. Die Gebührenpflicht setzt nach § 43 Abs. 3 Satz 1 TKG einen Antrag auf Zuteilung der Nummern und eine daraufhin ergehende Zuteilungsentscheidung voraus. Da die Deutsche Telekom AG keinen solchen Antrag gestellt hat, scheidet eine Gebührenpflicht aus.

Dass die Deutsche Telekom AG nicht zu Gebühren herangezogen werden kann, beruht letztlich auf dem Fehlen einer entsprechenden Übergangsregelung. Das Telekommunikationsgesetz enthält auch im Rahmen der Übergangsvorschriften des § 97 TKG keine Bestimmung über den hier in Rede stehenden Nummernbestand. Das verstößt nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Dem Gesetzgeber ist bei der Regelung des Übergangs von einer alten zu einer neuen Rechtslage insbesondere dann eine weitgehende Gestaltungsfreiheit eingeräumt, wenn - wie hier - ein ganzes Rechtsgebiet einer Neuordnung unterzogen wird (vgl. BVerfG, Beschluss vom 8. Dezember 1976 - 1 BvR 810/70 u.a. - BVerfGE 44, 1 <20 f.>). Der Verzicht auf eine Übergangsregelung, die den von der Deutschen Telekom AG übernommenen Altbestand an Nummern der Gebührenpflicht unterstellt, wahrt diesen Gestaltungsrahmen und bewirkt daher auch keinen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG.

ee) Die Gebührenregelung verstößt auch nicht insoweit gegen Verfassungsrecht, als sie die Erhebung von Gebühren in Fällen zulässt, in denen der Antrag auf Nummernzuteilung nach In-Kraft-Treten der Telekommunikations-Nummerngebührenverordnung aber vor ihrer Verkündung gestellt worden ist.

Nach § 4 TNGebV ist die am 31. August 1999 verkündete Verordnung mit Wirkung vom 1. August 1996 in Kraft getreten. Soweit nach ihr die Erhebung von Gebühren für Entscheidungen über Zuteilungsanträge zulässig ist, die vor Verkündung der Verordnung gestellt worden sind, unterliegt die Verordnung den verfassungsrechtlichen Grenzen der Rückwirkung von Normen. Es kann hier dahinstehen, ob es sich um einen Fall so genannter "unech-

ter" oder – wovon das Oberverwaltungsgericht ausgegangen ist - um einen Fall "echter" Rückwirkung handelt. Selbst wenn hier die Voraussetzungen einer nur in engen Grenzen zulässigen "echten" Rückwirkung vorliegen sollten, erweist sich die Rückwirkung als verfassungsgemäß.

Das rechtsstaatliche Verbot "echter" Rückwirkung darf allein aus zwingenden Gründen des gemeinen Wohls oder wegen eines nicht - oder nicht mehr - vorhandenen schutzbedürftigen Vertrauens durchbrochen werden (stRspr, vgl. z.B. BVerfG, Beschluss vom 3. Dezember 1997 - 2 BvR 882/97 - BVerfGE 97, 67 <79 f.> m.w.N.). Das Rückwirkungsverbot findet im Grundsatz des Vertrauensschutzes nicht nur seinen Grund, sondern auch seine Grenze (stRspr, vgl. z.B. BVerfG, Urteil vom 23. November 1999 - 1 BvF 1.94 - BVerfGE 101, 239 <266> m.w.N.). Ein Schutz des Vertrauens ist dann nicht gefordert, wenn in dem Zeitpunkt, auf den die Rückwirkung bezogen ist, mit der Regelung zu rechnen war (stRspr, vgl. z.B. BVerfG, Beschluss vom 23. März 1971 - 2 BvL 2/66 u.a. - BVerfGE 30, 367 <387> m.w.N.). So liegt es hier.

Ab In-Kraft-Treten des § 43 Abs. 3 Satz 3 TKG mussten die Antragsteller damit rechnen, dass für Entscheidungen über die Zuteilung von Rufnummern eine Gebühr erhoben wird. Nach dem unmissverständlichen Wortlaut der Bestimmung ist für die Zuteilungsentscheidung zwingend eine Gebühr zu erheben. Zwar konnte vor Verkündung der Telekommunikations-Nummerngebührenverordnung keine Gebührenschild in bestimmter Höhe entstehen, weil es an einer Regelung über die Höhe der Gebühr fehlte. Dies rechtfertigte aber kein Vertrauen der Antragsteller auf Gebührenfreiheit. Mit Blick auf die dem Grunde nach vorgesehene Gebührenpflicht mussten sie damit rechnen, dass der Ordnungsgeber die Erhebung von Gebühren ab dem frühestmöglichen Zeitpunkt vorsehen würde, also ab dem Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens des § 43 Abs. 3 Satz 3 TKG am 1. August 1996. Für die Frage eines schutzwürdigen Vertrauens kommt es nicht auf die subjektive Vorstellung und die individuelle Situation des Einzelnen an, sondern darauf, ob die bisherige Regelung bei objektiver Betrachtung geeignet war, ein Vertrauen auf ihren Fortbestand zu begründen (vgl. BVerwG, Urteil vom 22. März 2001 - BVerwG 2 CN 1.00 - DVBl 2001, 1215 <1218> m.w.N.). Das war hier nicht der Fall.

Ein schutzwürdiges Vertrauen ist auch nicht mit Blick auf eine niedrigere Gebührenhöhe anzunehmen. Angesichts des in § 43 Abs. 3 Satz 4 TKG auch in Bezug genommenen Äquivalenzprinzips des § 3 Satz 1 VwKostG mussten die Antragsteller mit der Möglichkeit rechnen, dass der Ordnungsgeber die Gebühr an dem wirtschaftlichen Wert der zugeteilten Rufnummern ausrichten würde und dass die Kosten des Verwaltungsaufwandes demgegenüber

zurücktreten würden. Einer Übergangsregelung für Fälle, in denen der Zuteilungsantrag vor Verkündung der Telekommunikations-Nummerngebührenverordnung gestellt wurde, bedurfte es nicht. Die Erhebung der Gebühr ist weder ein Eingriff in schutzwürdiges Vertrauen noch ein Eingriff in die Freiheit der Berufswahl, die zur Abmilderung eine Übergangsregelung hätte erforderlich machen können. Er betraf lediglich - wie dargelegt - die Berufsausübung. In einem solchen Fall ist eine Übergangsregelung nicht geboten (vgl. Urteil vom 22. März 2001, a.a.O., S. 1218 m.w.N.).

ff) § 1 TNGebV in Verbindung mit B.1 der Anlage zu § 1 ist nicht deshalb zu beanstanden, weil - wie das Oberverwaltungsgericht festgestellt hat - der Ordnungsgeber davon ausgegangen ist, die Deutsche Telekom AG könne hinsichtlich des von ihrem Rechtsvorgänger übernommenen Nummernbestandes zu Gebühren nach der Telekommunikations-Nummerngebührenverordnung herangezogen werden. Diese der Verordnung zugrunde liegende Vorstellung war für den zu erwartenden Fall, dass die Deutsche Telekom AG keinen nachträglichen Zuteilungsantrag stellen würde, rechtlich nicht haltbar. Die von dem Ordnungsgeber im Rahmen der Ausübung seines normativen Ermessens vorgenommene Abwägung erweist sich damit in einem wesentlichen Teil als fehlerhaft. Dies führt aber nicht zur Fehlerhaftigkeit der Gebührenregelung. Die Gültigkeit einer untergesetzlichen Norm kann in der Regel - wie hier - nicht aus Mängeln im Abwägungsvorgang hergeleitet werden. Entscheidend ist regelmäßig das Ergebnis des Abwägungsvorgangs (vgl. BVerwG, Beschluss vom 3. Mai 1995 - BVerwG 1 B 222.93 - Buchholz 451.45 § 113 HwO Nr. 2 S. 1 f. m.w.N.).

d) Ob § 1 TNGebV in Verbindung mit B.1 der Anlage zu § 1 mit der Verordnungsermächtigung im Einklang steht, kann ohne Klärung zumindest einer Frage des Europäischen Gemeinschaftsrechts nicht abschließend entschieden werden. Der Rechtsstreit ist deshalb auszusetzen, um in dem schwebenden Verfahren vorab vom Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften eine Entscheidung über die Auslegung der Lizenzierungsrichtlinie einzuholen. Die Aussetzung und die Vorlage beruhen darauf, dass der vorliegende Fall Anlass bietet, die gemeinschaftsrechtlichen Voraussetzungen für die Bemessung von Gebühren, die für die Entscheidung über die Zuteilung von Rufnummern von einer nationalen Regulierungsbehörde verlangt werden, einer Klärung zuzuführen.

aa) Der Senat hält die Frage für klärungsbedürftig, ob die Lizenzierungsrichtlinie dahin zu verstehen ist, dass für die Zuteilung von Rufnummern durch die nationale Regulierungsbehörde eine den wirtschaftlichen Wert der zugeteilten Nummern berücksichtigende Gebühr erhoben werden darf, obwohl ein auf dem selben Markt tätiges und dort eine marktbeherrschende Stellung innehabendes Telekommunikationsunternehmen von seinem Rechtsvor-

gänger, dem ehemaligen staatlichen Monopolunternehmen, kostenlos Rufnummern in sehr großem Umfang übernommen hat und eine nachträgliche Heranziehung zu Gebühren für diesen Altbestand aus Gründen des nationalen Rechts ausscheidet.

Die aufgeworfene Frage stellt sich hier insbesondere mit Blick auf die in Art. 11 Abs. 2 Satz 2 der Lizenzierungsrichtlinie enthaltenen Anforderungen an die Erhebung einer Gebühr. Der Senat ist - wie dargelegt - der Auffassung, dass Rufnummern der hier in Rede stehenden Art knappe Ressourcen im Sinne von Art. 11 Abs. 2 Satz 1 der Lizenzierungsrichtlinie sind und dass deshalb im Interesse einer optimalen Nutzung des Rufnummernraumes grundsätzlich eine den wirtschaftlichen Wert der zugeteilten Nummern berücksichtigende Gebühr erhoben werden darf. Die Gebührenregelung muss den Anforderungen von Art. 11 Abs. 2 Satz 2 der Lizenzierungsrichtlinie Rechnung tragen. Hier könnten Besonderheiten gegeben sein, die es vor allem mit Blick auf Art. 11 Abs. 2 Satz 2 der Lizenzierungsrichtlinie ausschließen, eine den wirtschaftlichen Wert der zugeteilten Rufnummern berücksichtigende Gebühr zu erheben. Die hier vorliegende Fallgestaltung ist dadurch geprägt, dass das marktbeherrschende Telekommunikationsunternehmen einen Bestand von etwa 3,6 Millionen Rufnummernblöcke zu je tausend Nummern von seinem Rechtsvorgänger, dem ehemaligen staatlichen Monopolunternehmen, übernommen hat, für den weder Gebühren zu entrichten waren noch nachträglich zu entrichten sind. Auch wenn diese Blöcke wegen der vergebenen kurzen - nur sieben- bis neunstelligen - Nummern nicht vollständig genutzt werden können, verbleibt dem marktbeherrschenden Unternehmen ein Bestand von fast 400 Millionen Nummern, den es unentgeltlich nutzen kann (vgl. VG Köln, Urteil vom 8. Dezember 2000 - 11 K 7734/00 - NVwZ 2002, 369 <370>). Dies könnte vor allem unter den Gesichtspunkten der Nichtdiskriminierung oder der gebotenen Berücksichtigung der Notwendigkeit, die Entwicklung innovativer Dienste und den Wettbewerb zu fördern, der Erhebung einer den wirtschaftlichen Wert berücksichtigenden Gebühr für die Zuteilung von Rufnummern an Wettbewerbern des marktbeherrschenden Telekommunikationsunternehmens entgegenstehen. Ein Verstoß gegen Art. 11 Abs. 2 Satz 2 der Lizenzierungsrichtlinie käme allerdings von vornherein nicht in Betracht, wenn es für die Einhaltung dieser Bestimmung nur darauf ankommt, dass nach dem geltenden nationalen Recht von allen Telekommunikationsunternehmen, denen Rufnummern auf ihren Antrag zugeteilt werden, eine den wirtschaftlichen Wert der zugeteilten Nummer berücksichtigende Gebühr erhoben wird. Es ist hingegen fraglich, ob das Gemeinschaftsrecht dahin zu verstehen ist. Aus ihm könnte sich ergeben, dass bei der Prüfung, ob die Anforderungen der Lizenzierungsrichtlinie gewahrt sind, auf die tatsächlichen Verhältnisse auf dem relevanten Markt zum Zeitpunkt der Gebührenerhebung abzustellen ist. Dafür spricht, dass die in dem dritten Erwägungsgrund der Lizenzierungsrichtlinie in Bezug genommene Wettbewerbsrichtlinie die Herstellung und Sicherung chancengleichen Wettbe-

werbs auf dem Markt der Telekommunikation bezweckt und die Lizenzierungsrichtlinie in ihrem fünften Erwägungsgrund ausdrücklich darauf verweist, dass die Richtlinie einen bedeutsamen Beitrag zum Marktzutritt neuer Wettbewerber leisten wird. Sollten die Verhältnisse auf dem relevanten Markt maßgeblich sein, wäre es denkbar, dass es insbesondere Art. 11 Abs. 2 Satz 2 der Lizenzierungsrichtlinie zuwider läuft, wenn eine den wirtschaftlichen Wert berücksichtigende Gebühr erhoben wird, obwohl das marktbeherrschende Unternehmen für einen sehr großen Bestand von Rufnummern keine Gebühr zu entrichten hatte. Sollte das Gemeinschaftsrecht in diesem Sinne zu verstehen sein, stände die hier einschlägige Gebührenregelung damit nicht im Einklang. Die für die Entscheidung des Rechtsstreits erforderliche Klarheit kann nur durch die Beantwortung der zu 1) aufgeworfenen Rechtsfrage durch den Europäischen Gerichtshof geschaffen werden.

bb) Für den Fall, dass die vorstehende Frage bejaht wird, hält es der Senat für klärungsbedürftig, ob bei einer solchen Fallgestaltung die in den Markt neu eintretenden Unternehmen unabhängig von der Höhe ihrer sonstigen Markteintrittskosten und ohne eine hieran anknüpfende Analyse ihrer Wettbewerbschancen gegenüber dem marktbeherrschenden Unternehmen für die Zuteilung einer Rufnummer mit einer einmaligen Gebühr in Höhe eines bestimmten Prozentsatzes (hier 0,1 %) des geschätzten Jahresumsatzes, der im Fall der Weitergabe der Rufnummer an einen Endkunden erzielt werden kann, belastet werden dürfen. Dies könnte insbesondere den Anforderungen von Art. 11 Abs. 2 Satz 2 der Lizenzierungsrichtlinie zuwiderlaufen. Zwar dürfte eine einmalig erhobene Gebühr in der beschriebenen Höhe für sich betrachtet als unbedenklich angesehen werden. Fraglich ist jedoch auch in diesem Zusammenhang, ob es aus Gründen der Lizenzierungsrichtlinie auf die Marktverhältnisse zum Zeitpunkt der Gebührenerhebung ankommt. Sollte das hier der Fall sein, könnte es von Bedeutung sein, dass die neu auf den Markt der Sprachtelefonie tretenden Wettbewerber des marktbeherrschenden Unternehmens vor allem in der Anfangsphase ihrer Betätigung umfangreiche finanzielle Aufwendungen tätigen müssen, zu denen die Nummerngebühren hinzukommen, und dass das marktbeherrschende Unternehmen für den von seinem Rechtsvorgänger übernommenen Nummernbestand keiner Gebührenpflicht unterliegt. Vor diesem Hintergrund könnte die dargestellte Abschöpfung eines wirtschaftlichen Vorteils im Rahmen der Nummerngebühren ohne eine an die sonstigen Markteintrittskosten anknüpfende Ermittlung der Wettbewerbschancen der neu auf den Markt tretenden Wettbewerber gegenüber dem marktbeherrschenden Unternehmen der Lizenzierungsrichtlinie, insbesondere deren Art. 11 Abs. 2 Satz 2, zuwiderlaufen.

2. Soweit sich die Revision dagegen richtet, dass das Oberverwaltungsgericht den streitigen Gebührenbescheid auch hinsichtlich der für die Versagung von Rufnummernblöcken erho-

benen Gebühren aufgehoben hat, kann der Rechtsstreit ebenfalls nicht ohne Einholung der Vorabentscheidung durch den Gerichtshof entschieden werden.

a) Die aufgeworfenen Fragen sind auch für die Beurteilung der Wirksamkeit der hier in Rede stehenden Gebührenregelung in der Telekommunikations-Nummerngebührenverordnung erheblich.

Nach § 3 TNGebV werden unter anderem für die Ablehnung des Antrags auf Vornahme Gebühren nach Maßgabe des § 15 VwKostG erhoben. Wird ein Antrag auf Vornahme einer Amtshandlung aus anderen Gründen als wegen Unzuständigkeit abgelehnt, ermäßigt sich die vorgesehene Gebühr nach § 15 Abs. 2 VwKostG um ein Viertel. Sie kann bis zu einem Viertel der vorgesehenen Gebühr ermäßigt oder es kann von ihrer Erhebung abgesehen werden, wenn dies der Billigkeit entspricht (§ 15 Abs. 2 letzter Halbsatz VwKostG). Soweit danach für die Ablehnung eine Gebühr zu erheben ist, knüpft diese an die für die Stattgabe des Antrages vorgesehene Gebühr an und setzt eine wirksame Rechtsgrundlage für die Erhebung dieser Gebühr voraus. Da es für die Beurteilung der Wirksamkeit von § 1 TNGebV in Verbindung mit B.1 der Anlage zu § 1 einer Vorabentscheidung des Europäischen Gerichtshofs bedarf, gilt dies auch für die Wirksamkeit der Ermächtigung für die Erhebung der entsprechenden Ablehnungsgebühr.

b) Der Senat kann die Frage nach der Wirksamkeit der genannten Bestimmungen nicht etwa deshalb dahingestellt sein lassen und über die Rechtmäßigkeit der für die Ablehnung erhobenen Gebühr ohne Anrufung des Gerichtshofs entscheiden, weil - wie das Oberverwaltungsgericht meint - die Gebührenerhebung insoweit an einem Ermessensfehler leidet. Das ist nämlich nicht der Fall.

Das Oberverwaltungsgericht vertritt die Auffassung, die Beklagte habe das ihr nach § 3 TNGebV in Verbindung mit § 15 Abs. 2 VwKostG eingeräumte Ermessen verkannt und deshalb versäumt, die Gebühr weiter zu mindern oder von ihr abzusehen. Die Beklagte sei zu einer entsprechenden Ausübung ihres Ermessens verpflichtet gewesen, weil die von ihr auf ein Viertel ermäßigte Gebühr die Kosten des Verwaltungsaufwandes um das Dreifache übersteige und somit in erheblichem Umfang einen tatsächlich nicht vorhandenen wirtschaftlichen Vorteil abschöpfe. Die von dem Berufungsgericht vertretene Auffassung wahrt nicht die Grenzen, die nach § 114 Satz 1 VwGO der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle behördlicher Ermessensentscheidungen gezogen sind.

In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist geklärt, dass eine Gebühr auch dann erhoben werden kann, wenn dem Gebührenschuldner durch die gebührenpflichtige Verwaltungstätigkeit kein Vorteil zuwächst (vgl. Urteil vom 25. August 1999, a.a.O., S. 275 m.w.N.). Mithin kann auch für die Ablehnung eines Antrags auf Zuteilung von Rufnummern eine Gebühr festgesetzt werden. Dass diese Gebühr den Verwaltungsaufwand übersteigen kann, ist in der Systematik des § 15 Abs. 2 VwKostG angelegt und beruht darauf, dass der Bezugspunkt für die Bemessung der Gebühr die Gebühr für die positive Entscheidung über den Antrag ist. Ist die Gebühr für die Stattgabe des Antrags nicht auf die Kosten des Verwaltungsaufwandes beschränkt, kann deshalb auch bei einer auf ein Viertel ermäßigten Gebühr für die Ablehnung der Fall eintreten, dass die Gebühr den Verwaltungsaufwand übersteigt. Dies ist Ausdruck der Systematik des § 15 Abs. 2 VwKostG und zwingt die Behörde jedenfalls dann nicht zu einer (weiteren) Ermessensbetätigung, wenn die Gebühr die Kosten des Verwaltungsaufwandes um das Dreifache übersteigt.

Bardenhewer

Hahn

Büge

Graulich

Vormeier

Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Telekommunikationsrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

| | |
|---------------------|--|
| EG | Art. 234 Abs. 1 a, Abs. 3 |
| Richtlinie 97/13/EG | Art. 11 |
| TKG | § 43 Abs. 1 Satz 4, Abs. 3 Satz 1, Satz 2 und Satz 4, Abs. 4; § 97 |
| TNGebV | § 1; § 3 |
| VwkostG | § 15 Abs. 2 |

Stichworte:

Gebühr für Rufnummernzuteilung im Ortsnetzbereich; Verfassungsmäßigkeit einer Verordnungsermächtigung; Kostendeckungszweck; Vorteilsabschöpfungszweck; Lenkungszweck; Begriff "knappe Ressourcen" im Sinne von Art. 11 Abs. 2 Satz 1 der Lizenzierungsrichtlinie; Äquivalenzprinzip; "echte" Rückwirkung; Aussetzung des Rechtsstreits und Einholung einer Vorabentscheidung.

Leitsätze:

1. Rufnummern im Ortsnetzbereich sind "knappe Ressourcen" im Sinne von Art. 11 Abs. 2 Satz 1 der Richtlinie 97/13/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. April 1997 über einen gemeinsamen Rahmen für Allgemein- und Einzelgenehmigungen für Telekommunikationsdienste.

2. Es ist grundsätzlich nicht zu beanstanden, dass für die Zuteilung von Rufnummern im Ortsnetzbereich eine Gebühr erhoben wird, deren Höhe auch den wirtschaftlichen Wert der zugeteilten Nummern berücksichtigt.

3. Es wird eine Entscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften zu folgenden Fragen eingeholt:

a) Ist die Richtlinie 97/13/EG dahin zu verstehen, dass für die Zuteilung von Rufnummern durch die nationale Regulierungsbehörde eine den wirtschaftlichen Wert der zugeteilten Nummern berücksichtigende Gebühr erhoben werden darf, obwohl ein auf demselben Markt tätiges und dort eine marktbeherrschende Stellung innehabendes Telekommunikationsunternehmen von seinem Rechtsvorgänger, dem ehemaligen staatlichen Monopolunternehmen, kostenlos Rufnummern in sehr großem Umfang übernommen hat und eine nachträgliche Heranziehung zu Gebühren für diesen Altbestand aus Gründen des nationalen Rechts ausscheidet?

Bei Bejahung von Frage 1:

b) Dürfen bei einer solchen Fallgestaltung die in den Markt neu eintretenden Unternehmen unabhängig von der Höhe ihrer sonstigen Markteintrittskosten und ohne eine hieran anknüpfende Analyse ihrer Wettbewerbschancen gegenüber dem marktbeherrschenden Unternehmen für die Zuteilung einer Rufnummer mit einer einmaligen Gebühr in Höhe eines bestimmten Prozentsatzes (hier 0,1 %) des geschätzten Jahresumsatzes belastet werden, der im Fall der Weitergabe der Rufnummer an einen Endkunden erzielt werden kann?

Beschluss des 6. Senats vom 30. April 2003 - BVerwG 6 C 6.02 -

I. VG Köln vom 8.12.2000 – Az.: VG 11 K 10063/99 -

II. OVG Münster vom 6.12.2001 – Az.: OVG 9 A 673/01 -