URTEIL DES GERICHTSHOFS (Zweite Kammer)

22. November 2007 *

In der Rechtssache C-262/06

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 234 EG, eingereicht vom Bundesverwaltungsgericht (Deutschland) mit Entscheidung vom 17. Mai 2006, beim Gerichtshof eingegangen am 15. Juni 2006, in dem Verfahren

Deutsche Telekom AG

gegen

Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch die **Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen,**

erlässt

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten C. W. A. Timmermans sowie der Richter L. Bay Larsen, J. Makarczyk, P. Kūris (Berichterstatter) und J.-C. Bonichot,

* Verfahrenssprache: Deutsch.

Generalanwalt: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
Kanzler: B. Fülöp, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 7. Juni 2007,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

— der Deutsche Telekom AG, vertreten durch die Rechtsanwälte T. Mayen, U. Karpenstein und B. Stamm,

— der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, vertreten durch Herrn Bayer, Herrn Meyer-Sebastian, E. Greiwe und M. Dorsch als Bevollmächtigte im Beistand von B. Kuhrmeyer und R. Busch,

— der deutschen Regierung, vertreten durch M. Lumma und C. Schulze-Bahr als Bevollmächtigte,

— der belgischen Regierung, vertreten durch A. Hubert als Bevollmächtigte,

— der italienischen Regierung, vertreten durch I. M. Braguglia als Bevollmächtigten im Beistand von G. Aiello, avvocato dello Stato,

— der litauischen Regierung, vertreten durch S. Žalimienė als Bevollmächtigte,

— der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch G. Braun und M. Shotter als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 28. Juni 2007

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 27 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 (Rahmenrichtlinie) (ABl. L 108, S. 33, im Folgenden: Rahmenrichtlinie) und von Art. 16 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2002/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten (Universaldienstrichtlinie) (ABl. L 108, S. 51, im Folgenden: Universaldienstrichtlinie).

2 Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen eines Revisionsverfahrens zwischen der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (im Folgenden: Regulierungsbehörde), und der Deutsche Telekom AG (im Folgenden: Deutsche Telekom) wegen eines Bescheids vom 8. Juni 2004, mit dem die Regulierungsbehörde festgestellt hat, dass die von der Deutschen Telekom erhobenen Entgelte und die entgeltrelevanten

Bestandteile der Allgemeinen Geschäftsbedingungen für bestimmte „Paketangebote" der Genehmigungspflicht nach § 25 Abs. 1 des Telekommunikationsgesetzes vom 25. Juli 1996 (BGBl. I S. 1120, im Folgenden: TKG 1996) unterliegen.

Rechtlicher Rahmen

Gemeinschaftsrecht

3 Art. 17 der Richtlinie 98/10/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 1998 über die Anwendung des offenen Netzzugangs (ONP) beim Sprachtelefondienst und den Universaldienst im Telekommunikationsbereich in einem wettbewerbsorientierten Umfeld (ABl. L 101, S. 24) sieht folgende Tarifgrundsätze vor:

„(1) Unbeschadet der besonderen Bestimmungen des Artikels 3 über die Erschwinglichkeit der Dienste oder des Absatzes 6 stellen die nationalen Regulierungsbehörden sicher, dass Organisationen, die Sprachtelefondienste bereitstellen und entweder über beträchtliche Marktmacht verfügen oder nach Artikel 5 benannt wurden und über beträchtliche Marktmacht verfügen, die Bestimmungen dieses Artikels einhalten.

(2) Die Tarife für die Nutzung des festen öffentlichen Telefonnetzes und fester öffentlicher Telefondienste unterliegen dem Grundsatz der Kostenorientierung nach Anhang II der Richtlinie 90/387/EWG.

(3) Die Tarife für den Zugang zu und die Nutzung von festen öffentlichen Telefonnetzen werden unbeschadet des Artikels 7 Absatz 3 der Richtlinie 97/33/EG [des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 1997] über die Zusammenschaltung [in der Telekommunikation im Hinblick auf die Sicherstellung eines Universaldienstes und der Interoperabilität durch Anwendung der Grundsätze für einen offenen Netzzugang (ONP) (ABl. L 199, S. 32)] unabhängig von der Art der vom Nutzer vorgesehenen Anwendung festgelegt, soweit dafür nicht unterschiedliche Dienste oder Dienstmerkmale erforderlich sind.

(4) Die Tarife für Dienstmerkmale, die zusätzlich zum Anschluss an das feste öffentliche Telefonnetz und feste öffentliche Telefondienste bereitgestellt werden, müssen entsprechend dem Gemeinschaftsrecht hinreichend aufgegliedert sein, damit der Nutzer nicht für Zusatzdienste zahlen muss, die für den verlangten Dienst nicht erforderlich sind.

(5) Tarifänderungen werden erst durchgeführt, wenn eine von der nationalen Regulierungsbehörde festgelegte angemessene öffentliche Ankündigungsfrist eingehalten wurde.

(6) Ein Mitgliedstaat kann unbeschadet des Artikels 3 hinsichtlich der Erschwinglichkeit der Dienste seiner nationalen Regulierungsbehörde gestatten, die Absätze 1, 2, 3, 4 oder 5 dieses Artikels in bestimmten Regionen nicht anzuwenden, wenn sie den Wettbewerb auf dem Markt für feste öffentliche Telefondienste als zufriedenstellend erachtet."

4 Nach dem 12. Erwägungsgrund 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 (Zugangsrichtlinie) (ABl. L 108, S. 7, im Folgenden: Zugangsrichtlinie)

muss der neue Rechtsrahmen für Telekommunikation zur Sicherung des Fortbestands der derzeitigen Vereinbarungen und zur Vermeidung von Rechtslücken die durch die frühere Regelung auferlegten Verpflichtungen bis zu deren Überprüfung aufrechterhalten.

5 Nach Art. 16 Abs. 1 der Rahmenrichtlinie führen die nationalen Regulierungsbehörden so bald wie möglich nach der Verabschiedung der Empfehlung oder deren etwaiger Aktualisierung unter weitestgehender Berücksichtigung der Leitlinien eine Analyse der relevanten Märkte durch. Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die nationalen Wettbewerbsbehörden gegebenenfalls an dieser Analyse beteiligt werden.

6 Art. 27 Abs. 1 der Rahmenrichtlinie bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten erhalten alle im einzelstaatlichen Recht vorgesehenen Verpflichtungen nach Artikel 7 der [Zugangsrichtlinie] und nach Artikel 16 der [Universaldienstrichtlinie] aufrecht, bis eine nationale Regulierungsbehörde gemäß Artikel 16 der vorliegenden Richtlinie über diese Verpflichtungen beschließt."

7 Art. 7 der Zugangsrichtlinie lautet:

„Überprüfung früherer Verpflichtungen in Bezug auf Zugang und Zusammenschaltung

(1) Die Mitgliedstaaten erhalten alle Verpflichtungen in Bezug auf Zugang und Zusammenschaltung, die vor dem Inkrafttreten dieser Richtlinie gemäß den

Artikeln 4, 6, 7, 8, 11, 12 und 14 der Richtlinie [97/33], Artikel 16 der Richtlinie [98/10] sowie Artikel 7 und 8 der Richtlinie 92/44/E[W]G [des Rates vom 5. Juni 1992 zur Einführung des offenen Netzzugangs bei Mietleitungen (ABl. L 165, S. 27)] für Unternehmen galten, die öffentliche Kommunikationsnetze und/oder -dienste bereitstellen, so lange aufrecht, bis diese Verpflichtungen überprüft wurden und eine Feststellung gemäß Absatz 3 getroffen wurde.

(2) Die Kommission gibt die relevanten Märkte für die in Absatz 1 genannten Verpflichtungen in der ersten Empfehlung über die relevanten Produkt- und Dienstmärkte und in der Entscheidung zur Festlegung länderübergreifender Märkte an, die gemäß Artikel 15 der [Rahmenrichtlinie] zu erlassen ist.

(3) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die nationalen Regulierungsbehörden möglichst bald nach dem Inkrafttreten dieser Richtlinie und danach in regelmäßigen Abständen eine Marktanalyse nach Artikel 16 der [Rahmenrichtlinie] vornehmen, um festzustellen, ob diese Verpflichtungen beibehalten, geändert oder aufgehoben werden sollen. Die Änderung oder Aufhebung von Verpflichtungen ist den hiervon betroffenen Parteien rechtzeitig anzukündigen."

8 Art. 16 der Universaldienstrichtlinie bestimmt:

„Überprüfung der Verpflichtungen

(1) Die Mitgliedstaaten erhalten alle Verpflichtungen für

a) Endnutzertarife für die Bereitstellung des Zugangs zum öffentlichen Telefonnetz und dessen Nutzung nach Artikel 17 der Richtlinie [98/10],

b) die Betreiberauswahl und Betreibervorauswahl nach der Richtlinie [97/33],

... aufrecht ...“

Nationales Recht

9 § 24 TKG 1996 sieht vor, dass die Entgelte sich an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung zu orientieren und folgenden Anforderungen zu entsprechen haben: Entgelte dürfen keine Aufschläge enthalten, die nur aufgrund der marktbeherrschenden Stellung nach § 19 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (in der im BGBl. 1989 I S. 2486 veröffentlichten Fassung) eines Anbieters auf dem jeweiligen Markt der Telekommunikation durchsetzbar sind, keine Abschläge enthalten, die die Wettbewerbsmöglichkeiten anderer Unternehmen auf einem Markt der Telekommunikation beeinträchtigen, und einzelnen Nachfragern keine Vorteile gegenüber anderen Nachfragern gleichartiger oder ähnlicher Telekommunikationsdienstleistungen auf dem jeweiligen Markt der Telekommunikation einräumen, es sei denn, dass hierfür ein sachlich gerechtfertigter Grund nachgewiesen wird.

10 § 25 TKG 1996 bestimmt:

„(1) Nach Maßgabe der §§ 24 und 27 bis 31 unterliegen Entgelte und entgeltrelevante Bestandteile der Allgemeinen Geschäftsbedingungen für das Angebot von Übertragungswegen und Sprachtelefondienst im Rahmen der Lizenzklassen 3 und 4 nach § 6, sofern der Lizenznehmer auf dem jeweiligen

Markt über eine marktbeherrschende Stellung nach § 22 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen verfügt, der Genehmigung durch die Regulierungsbehörde.

(2) Entgelte und entgeltrelevante Bestandteile der Allgemeinen Geschäftsbedingungen für andere als die in Absatz 1 genannten Telekommunikationsdienstleistungen, die von Unternehmen erbracht werden, die auf dem jeweiligen Markt über eine marktbeherrschende Stellung nach § 22 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen verfügen, unterliegen nach Maßgabe der §§ 24 und 27 Abs. 4 und des § 31 dem Verfahren nach § 30.

(3) Die Absätze 1 und 2 gelten entsprechend für Entgelte und entgeltrelevante Bestandteile der Allgemeinen Geschäftsbedingungen eines Unternehmens, das mit einem Lizenznehmer nach Absatz 1 oder einem Unternehmen nach Absatz 2 ein einheitliches Unternehmen bildet. Ein einheitliches Unternehmen wird durch jede Verbindung von Unternehmen im Sinne des § 36 Abs. 2 und § 37 Abs. 1 und 2 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen geschaffen."

11 § 150 des Telekommunikationsgesetzes vom 22. Juni 2004 (BGBl. I S. 1190) in der durch das Gesetz vom 7. Juli 2005 (BGBl. I S. 1970) geänderten Fassung (im Folgenden: TKG 2004) bestimmt zur Regulierung der Entgelte:

„(1) Die von der Regulierungsbehörde vor Inkrafttreten dieses Gesetzes getroffenen Feststellungen marktbeherrschender Stellungen sowie die daran anknüpfenden Verpflichtungen bleiben wirksam, bis sie durch neue Entscheidungen nach Teil 2 ersetzt werden. Dies gilt auch dann, wenn die Feststellungen marktbeherr-

schender Stellungen lediglich Bestandteil der Begründung eines Verwaltungsaktes sind. Satz 1 gilt entsprechend für Verpflichtungen nach den §§ 36, 37 und 39 Alternative 2 [TKG 1996].

...“

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

12 Im Jahr 2003 brachte die Deutsche Telekom verschiedene „Paketangebote“ für Telekommunikationsdienstleistungen auf den Markt, die sowohl nach § 25 Abs. 1 TKG 1996 der Genehmigung durch die Regulierungsbehörde unterliegende als auch genehmigungsfreie Leistungen enthielten.

13 Aufgrund von Beschwerden leitete die Regulierungsbehörde im Dezember 2003 Ermittlungen ein, um zu prüfen, ob die Paketangebote insgesamt der Genehmigungspflicht unterliegen.

14 Mit Bescheid vom 8. Juni 2004 stellte die Regulierungsbehörde fest, dass die erhobenen Entgelte und die entgeltrelevanten Bestandteile der Allgemeinen Geschäftsbedingungen der Genehmigungspflicht nach § 25 TKG 1996 unterliegen.

15 Die Deutsche Telekom erhob gegen diese Entscheidung Klage beim Verwaltungsgericht Köln und beantragte dort zudem den Erlass einer einstweiligen Anordnung.

16 Das Verwaltungsgericht Köln gab der Klage der Deutschen Telekom mit Urteil vom 15. September 2005 mit der Begründung statt, dass die Übergangsvorschrift des § 150 Abs. 1 TKG 2004 nur Verpflichtungen erfasse, die keines Vollzugsakts bedürften und aus sich heraus vollziehbar seien; diese Voraussetzungen seien bei § 25 Abs. 1 TKG 1996 nicht gegeben.

17 Gegen dieses Urteil legte die Regulierungsbehörde Revision beim Bundesverwaltungsgericht ein, das das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt hat:

1. Sind Art. 27 Abs. 1 der Rahmenrichtlinie und Art. 16 Abs. 1 Buchst. a der Universaldienstrichtlinie dahin zu verstehen, dass ein im früheren innerstaatlichen Recht vorgesehenes gesetzliches Gebot zur Genehmigung von Entgelten für die Erbringung von Sprachtelefondienstleistungen gegenüber Endnutzern durch ein Unternehmen mit insoweit marktbeherrschender Stellung und mithin auch ein diesbezüglicher feststellender Verwaltungsakt vorübergehend aufrechtzuerhalten sind?

Bei Verneinung von Frage 1:

2. Steht das europäische Gemeinschaftsrecht einer solchen weitgehenden Aufrechterhaltung entgegen?

Zu den Vorlagefragen

18 Das vorlegende Gericht möchte mit seiner ersten Frage im Wesentlichen wissen, ob Art. 27 der Rahmenrichtlinie und Art. 16 der Universaldienstrichtlinie ein im

früheren innerstaatlichen Recht vorgesehenes gesetzliches Genehmigungsgebot für bestimmte Telefontarife eines Unternehmens mit beherrschender Stellung auf dem betreffenden Markt und einen diesbezüglichen feststellenden Verwaltungsakt vorübergehend aufrechterhalten sollen.

19 Die Regulierungsbehörde hat unstreitig keine Entscheidung nach Art. 16 der Rahmenrichtlinie getroffen, da die Analyse des relevanten Markts der Sprachtelefondienstleistungen zum Zeitpunkt des Verfahrens vor dem vorlegenden Gericht noch nicht abgeschlossen war.

Zur Auslegung von Art. 27 der Rahmenrichtlinie und Art. 16 der Universaldienstrichtlinie

20 Zur grammatikalischen Auslegung von Art. 27 der Rahmenrichtlinie ist festzustellen, dass „alle ... Verpflichtungen" nach Art. 7 der Zugangsrichtlinie und Art. 16 der Universaldienstrichtlinie, die im Recht der Mitgliedstaaten vorgesehen sind, aufrechterhalten werden müssen. Art. 7 der Zugangsrichtlinie betrifft die Verpflichtungen in Bezug auf Zugang und Zusammenschaltung, die vor dem Inkrafttreten der Rahmenrichtlinie für Unternehmen galten, die öffentliche Kommunikationsnetze und/oder -dienste bereitstellen. Art. 16 Abs. 1 Buchst. a der Universaldienstrichtlinie sieht die Aufrechterhaltung aller Verpflichtungen in Bezug auf die Endnutzertarife für die Bereitstellung des Zugangs zu einem öffentlichen Telefonnetz und dessen Nutzung vor.

21 Wie der Generalanwalt in Nr. 30 seiner Schlussanträge ausführt, folgt daraus, dass alle auf diese Weise erfassten Verpflichtungen, die unter der Geltung der Regelung der Mitgliedstaaten festgelegt waren, die dem aus der Rahmenrichtlinie, der Zugangsrichtlinie, der Universaldienstrichtlinie sowie der Richtlinie 2002/20/EG des

Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste (Genehmigungsrichtlinie) resultierenden Rechtsrahmen (im Folgenden: neuer Rechtsrahmen) vorausging, unabhängig von ihrer Natur übergangsweise aufrechtzuerhalten sind.

22 Dass die Entscheidung, diesen vorläufigen Zustand zu beenden, die aus der Durchführung der Marktanalyse nach Art. 16 der Rahmenrichtlinie folgt, der Regulierungsbehörde übertragen ist, ändert nichts an dieser Auslegung, da die genannte Behörde nur die Verpflichtungen ausführt, die im geltenden Recht festgelegt sind, das aus dem neuen Rechtsrahmen hervorgegangen ist. Letzterer bestimmt nämlich, welche Verpflichtungen zu ändern, welche aufrechtzuerhalten und welche aufzuheben sind.

23 Eine solche Auslegung steht auch mit der Entstehungsgeschichte und der Systematik des neuen Rechtsrahmens im Einklang.

24 In Bezug auf die Entstehungsgeschichte dieses Rechtsrahmens ist unstreitig, dass der Vorschlag vom 12. Juli 2000 für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (KOM[2000] 393 endg.) keine ausdrückliche Übergangsbestimmung enthielt.

25 Nach Nr. 4.4 der Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses vom 24. Januar 2001 zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste“ (ABl. C 123, S. 56) muss „klargestellt werden, dass die geltenden Rechtsvorschriften nur so lange angewendet werden sollen, bis die erste Marktanalyse gemäß der neuen Richtlinie durchgeführt worden ist“.

26 Dieser Vorschlag wurde im Gemeinsamen Standpunkt (EG) Nr. 38/2001, vom Rat festgelegt am 17. September 2001 im Hinblick auf den Erlass der Richtlinie 2001/.../EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom ... über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Rahmenrichtlinie) (ABl. C 337, S. 34) aufgegriffen, dem zu entnehmen ist, dass dem Rat daran liegt, die rechtliche Klarheit sicherzustellen und der Vielfalt der einzelstaatlichen Konstellationen stärker Rechnung zu tragen.

27 Der Gemeinschaftsgesetzgeber wollte demnach die in Art. 27 Abs. 1 der Rahmenrichtlinie genannten Gruppen von Verpflichtungen offenkundig nicht einschränken.

28 Zur Systematik des neuen Rechtsrahmens ist erstens festzustellen, dass die Verpflichtungen eines Unternehmens mit beherrschender Stellung auf einem gegebenen Markt nach dem früheren Rechtsrahmen im Gesetz selbst festgelegt waren, während nach dem neuen Rechtsrahmen die nationalen Regulierungsbehörden dafür zuständig sind, den relevanten Markt zu bestimmen und dort die Regulierungsinstrumente anzuwenden. Diese Behörden werden auch im Rahmen der Marktanalyse tätig und stellen fest, welche Unternehmen über beträchtliche Marktmacht verfügen.

29 Zweitens nennt Art. 7 der Zugangsrichtlinie im Rahmen der Verpflichtungen, die vor dem Inkrafttreten dieser Richtlinie galten und von den Mitgliedstaaten aufrechtzuerhalten sind, zum einen Art. 4 der Richtlinie 97/33, der unmittelbare Verpflichtungen für die Betreiber begründet, sowie zum anderen die Art. 6 bis 8, 11, 12 und 14 der Richtlinie 97/33, Art. 16 der Richtlinie 98/10 sowie die Art. 7 und 8 der Richtlinie 92/44, die den Mitgliedstaaten die Umsetzung der genannten Bestimmungen überlassen, die entweder durch die staatlichen Behörden oder die nationalen Regulierungsbehörden erfolgt.

30 Drittens schließlich wird es im 28. Erwägungsgrund der Universaldienstrichtlinie als erforderlich bezeichnet, dass die geltenden Vorschriften für das Mindestangebot an Mietleitungen nach dem Telekommunikationsrecht der Gemeinschaft, insbesondere der Richtlinie 92/44, weiterhin so lange angewandt werden, bis die nationalen Regulierungsbehörden feststellen, dass diese Vorschriften nicht mehr erforderlich sind, weil sich in ihrem Hoheitsgebiet ein hinreichend wettbewerbsorientierter Markt entwickelt hat.

31 Dieses Ziel der Kontinuität wird zum einen ausdrücklich in Anhang VII der Universaldienstrichtlinie über die Bedingungen für das Mindestangebot an Mietleitungen gemäß Art. 18 dieser Richtlinie und in Art. 16 Abs. 1 Buchst. c der Richtlinie verwirklicht, der vorsieht, dass die Verpflichtungen in Bezug auf Mietleitungen nach den Art. 3, 4, 7 und 10 der Richtlinie 92/44 — die den Mitgliedstaaten Pflichten übertragen — sowie nach den Art. 6 und 8 der Richtlinie 92/44 — die unbestreitbar regulatorischer Art sind — aufrechterhalten werden.

32 Zum anderen sieht Art. 16 Abs. 1 Buchst. a und b der Universaldienstrichtlinie die Aufrechterhaltung der Verpflichtungen in Bezug auf die Endnutzertarife nach Art. 17 der Richtlinie 98/10 sowie in Bezug auf die Betreiberauswahl und Betreibervorauswahl nach der Richtlinie 97/33 vor.

33 Die oben genannten Verpflichtungen betreffen demnach sowohl Einzelakte als auch Regulierungsmaßnahmen, die von einer Behörde angewandt werden, deren Bezeichnung vom Verfassungssystem des jeweiligen Mitgliedstaats abhängt.

34 Diese Auslegung wird schließlich durch eine Prüfung der Zielsetzung der fraglichen Bestimmungen bestätigt.

35 Nach dem 12. Erwägungsgrund und Art. 7 der Zugangsrichtlinie sind nämlich Rechtslücken zwischen dem alten und dem neuen Rechtsrahmen zu vermeiden. Zu diesem Zweck ist vorgesehen, dass alle bestehenden Verpflichtungen unabhängig von ihrer Grundlage aufrechterhalten werden.

36 Mit dem ausdrücklichen Verweis auf Art. 7 der Zugangsrichtlinie und Art. 16 der Universalrichtlinie strebte Art. 27 der Rahmenrichtlinie folglich zwangsläufig dasselbe Ziel an, nämlich die Gewährleistung von Kontinuität zwischen dem alten und dem neuen Rechtsrahmen unabhängig von der Natur und der Grundlage der den Betreibern auferlegten Verpflichtungen.

Zu § 25 Abs. 1 TKG 1996

37 Nach § 25 Abs. 1 TKG 1996 unterlagen Entgelte, die Unternehmen mit beherrschender Stellung auf dem jeweiligen Markt von den Endnutzern für Sprachtelefondienstleistungen verlangten, nach Maßgabe der §§ 24 und 27 bis 31 der vorherigen Genehmigung durch die Regulierungsbehörde.

38 Art. 17 der Richtlinie 98/10, der durch den in Art. 27 der Rahmenrichtlinie genannten Art. 16 Abs. 1 Buchst. a der Universaldienstrichtlinie ausdrücklich in Kraft belassen wird, legt in Abs. 1 die Rolle der nationalen Regulierungsbehörden fest und bestimmt, dass Lizenznehmer mit marktbeherrschender Stellung die Bestimmungen dieses Art. 17 einhalten müssen. Nach Art. 17 Abs. 2 unterliegen die Tarife für die Nutzung des festen öffentlichen Telefonnetzes und fester öffentlicher Telefondienste dem Grundsatz der Kostenorientierung.

39 Nach § 24 TKG 1996 haben die Entgelte sich an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung zu orientieren und den in § 24 Abs. 2 genannten Anforderungen zu entsprechen, der u. a. vorsieht, dass Entgelte keine Aufschläge enthalten dürfen, die nur aufgrund der marktbeherrschenden Stellung eines Anbieters auf dem jeweiligen Markt der Telekommunikation durchsetzbar sind.

40 Eine Bestimmung wie § 25 TKG 1996, die eine allgemeine Genehmigungspflicht vorsieht und parallel auf den in einer Bestimmung wie § 24 TKG 1996 aufgestellten Grundsatz der Kostenorientierung verweist, kann somit als Umsetzung von Art. 17 der Richtlinie 98/10 angesehen werden.

41 Eine Verpflichtung, wie sie § 25 TKG 1996 vorsieht, ist folglich eine Verpflichtung im Sinne von Art. 16 Abs. 1 Buchst. a der Universaldienstrichtlinie und daher vorläufig aufrechtzuerhalten.

42 Zwar macht die Deutsche Telekom geltend, dass die nationale Regulierungsbehörde damit die Umsetzung der neuen Gemeinschaftsvorschriften hinauszögern könne, indem sie keine Analyse des relevanten Markts durchführe. In diesem Fall müssten jedoch die nationalen Stellen und gegebenenfalls die zuständigen Gerichte daraus die Konsequenzen ziehen und die Kommission von ihren Befugnissen Gebrauch machen, um die uneingeschränkte Anwendung des Gemeinschaftsrechts sicherzustellen.

43 Nach alledem ist auf die erste Frage zu antworten, dass Art. 27 Abs. 1 der Rahmenrichtlinie und Art. 16 Abs. 1 Buchst. a der Universaldienstrichtlinie dahin auszulegen sind, dass ein gesetzliches Gebot zur Genehmigung von Entgelten für die

Erbringung von Sprachtelefondienstleistungen gegenüber Endnutzern durch Unternehmen mit insoweit marktbeherrschender Stellung wie das Gebot nach § 25 TKG 1996, das im innerstaatlichen Recht aus der Zeit vor dem neuen Rechtsrahmen enthalten ist, und die diesbezüglichen feststellenden Verwaltungsakte vorübergehend aufrechtzuerhalten sind.

44 In Anbetracht der Antwort auf die erste Frage ist die zweite Frage nicht zu beantworten.

Kosten

45 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Zweite Kammer) für Recht erkannt:

Art. 27 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 (Rahmenrichtlinie) und Art. 16 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2002/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten (Universaldienstricht-

linie) sind dahin auszulegen, dass ein gesetzliches Gebot zur Genehmigung von Entgelten für die Erbringung von Sprachtelefondienstleistungen gegenüber Endnutzern durch Unternehmen mit insoweit marktbeherrschender Stellung wie das Gebot nach § 25 des Telekommunikationsgesetzes vom 25. Juli 1996, das im innerstaatlichen Recht aus der Zeit vor dem aus diesen Richtlinien resultierenden Rechtsrahmen enthalten ist, und die diesbezüglichen feststellenden Verwaltungsakte vorübergehend aufrechtzuerhalten sind.

Unterschriften