



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 6 C 13.12
VG 21 K 548/09

Verkündet
am 25. September 2013
Bärhold
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 25. September 2013
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Neumann und
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Büge, Dr. Graulich, Hahn und
Prof. Dr. Hecker

für Recht erkannt:

Die Revision gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts
Köln vom 23. Mai 2012 wird zurückgewiesen.

Die Beigeladene trägt die Kosten des Revisionsverfah-
rens.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin und die Beigeladene betreiben öffentliche Telefonnetze, die aufgrund vertraglicher Vereinbarung vom 26. Juni 2003 seit dem 1. Juli 2003 zusammengeschaltet sind. Durch Regulierungsverfügung vom 5. Oktober 2005 gab die Bundesnetzagentur der Beigeladenen unter anderem auf, Betreibern

von öffentlichen Telefonnetzen die Zusammenschaltung mit ihrem öffentlichen Telefonnetz zu ermöglichen und über die Zusammenschaltung Verbindungsleistungen, für die ihre beträchtliche Marktmacht durch die Festlegung der Präsidentenkammer festgestellt worden war, zu erbringen. Zugleich bestimmte sie, dass die Entgelte für die Gewährung des Zugangs der Genehmigung nach § 31 Telekommunikationsgesetz - TKG - unterliegen. Durch spätere Regulierungsverfügung vom 22. April 2009 wurde die Entgeltgenehmigungspflicht für einzelne Verbindungsleistungen aufgehoben.

- 2 Auf Antrag der Beigeladenen genehmigte die Bundesnetzagentur durch Beschluss vom 28. November 2008 ab dem 1. Dezember 2008 Entgelte für die sogenannten Basisleistungen Telekom-B.1, Telekom-B.2 [Ort] und Telekom-B.2 [Fern] in einheitlicher Höhe wie folgt:

	<u>Haupttarif</u> werktags (Montag - Freitag) 09.00 Uhr - 18.00 Uhr	<u>Nebentarif</u> werktags 18.00 Uhr - 09.00 Uhr; sowie an Samstagen, Sonntagen und bundeseinheitlichen Feiertagen 00.00 Uhr - 24.00 Uhr
	€/Min.	€/Min.
Tarifzone I	0,0054	0,0038
Tarifzone II	0,0089	0,0060
Tarifzone III	0,0134	0,0089

- 3 Ferner wurden aus den Entgelten für die Basisleistungen abgeleitete Entgelte für optionale und zusätzliche Leistungen genehmigt. Die Genehmigung ist bezüglich einzelner Entgelte bis zum 31. Mai 2009 und im Übrigen bis zum 30. Juni 2011 befristet.
- 4 Zur Begründung führte die Bundesnetzagentur im Wesentlichen aus: Die Berechnung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung sei auf der Basis des leitungsvermittelten Netzes (PSTN-Netz) durchzuführen gewesen. Das zukünftige paketvermittelte Netz (NGN - Next Generation Network) sei noch nicht zu berücksichtigen gewesen. Die Beigeladene habe jedenfalls für schmalbandige Dienstleistungen glaubhaft dargelegt, dass eine „NGN-Migration“ im anste-

henden Genehmigungszeitraum nicht in nennenswertem Umfang zum Tragen kommen und die PSTN-Plattform bis mindestens 2013 flächendeckend verfügbar sein werde. Im Übrigen sei eine Kostenbestimmung für ein NGN-basiertes Netz mangels vorhandener Eingangsdaten und der noch unklaren zukünftigen Zusammenschaltungsstruktur derzeit nicht einmal näherungsweise möglich. Mit dem Maßstab der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung wäre es allerdings nicht vereinbar, das bisherige und zumindest in Teilen bereits abgeschriebene PSTN-Netz der Beigeladenen weitgehend mit in der Vergangenheit gezahlten Preisen zu bewerten, d.h. insoweit von einer Neuerrichtung des vorhandenen Netzes mit alter Technik auszugehen und dabei effizienzbezogene Korrekturen sowie Preissenkungen unberücksichtigt zu lassen. Unzulässig wäre aber auch eine reine Ist-Kostenbetrachtung, weil hierdurch - im Falle bereits abgeschriebener Netzkomponenten - in der Phase eines bevorstehenden Netzumbaus falsche Preissignale gesetzt und Netzinfrastrukturinvestitionen in die neue Technologie ggf. durch sehr niedrige Preise der alten Technologie vermindert würden. Deshalb seien das derzeit noch vorhandene PSTN-Netz zu Wiederbeschaffungspreisen in die Ermittlung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung einbezogen und effizienzorientierte Änderungen - angesichts zurückgehender Verkehrsmengen insbesondere im Hinblick auf die Netzdimensionierung - vorgenommen worden. Zur Ermittlung aktueller Wiederbeschaffungspreise seien die Investitionswerte für die relevanten Netzbestandteile im Hinblick auf Preisreduzierungen im Bereich der Vermittlungstechnik anhand der Daten des Statistischen Bundesamtes gemäß dem Index der Erzeugerpreise im Bereich der Nachrichtentechnik gekürzt worden.

- 5 Auf die Klage der Klägerin hat das Verwaltungsgericht den Beschluss der Bundesnetzagentur aufgehoben, soweit darin Entgelte für nachstehend aufgeführte Verbindungsleistungen genehmigt werden:

Ziffer des Beschluss-Tenors	Bezeichnung der Leistung
1.1	Telekom-B.1
1.3	Telekom-O.2
1.4	Telekom-O.3
1.5.1 und 1.5.2	Telekom-O.5
1.8	Telekom-O.32
1.9.1	Telekom-Z.1 Tarifzone I
1.9.2	Telekom-Z.1
1.11.1	Telekom-Z.10 Tarifzonen II und III
1.11.2	Telekom-Z.10 Tarifzone II

- 6 Zur Begründung hat das Verwaltungsgericht im Wesentlichen ausgeführt: Ob die vorliegend genehmigten Entgelte die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung nicht überschreiten, hänge u.a. von dem Wert des Anlagevermögens ab, das zur Herstellung der Netzinfrastruktur erforderlich sei, um die den Gegenstand der Entgeltgenehmigung bildenden Verbindungsleistungen effizient bereitzustellen. Der Wert des Anlagevermögens als Grundlage für die Ermittlung von Zinsen und Abschreibungen könne auf unterschiedliche Weise berechnet werden. Bei der Auswahl der Methoden zur Bestimmung des Werts des Anlagevermögens sei der Bundesnetzagentur im Hinblick auf das Unionsrecht ein Beurteilungsspielraum zugewiesen, dessen Ausfüllung eine Bewertung der Vor- und Nachteile der jeweiligen Methoden für die Erreichung der mit der Entgeltregulierung verfolgten Ziele erfordere. Dies setze eine Abwägung dazu voraus, welche der verfügbaren Methoden dem Ziel der Wahrung der Nutzer-, insbesondere der Verbraucherinteressen, dem Ziel der Sicherstellung eines chancengleichen und nachhaltigen Wettbewerbs sowie dem Ziel, effiziente Infrastrukturinvestitionen zu fördern und Innovationen zu unterstützen, am ehesten gerecht werde. In Fällen der vorliegenden Art, die wegen der unionsrechtlich vorgegebenen Abwägung widerstreitender Regulierungsziele eine besondere Nähe zum Regulierungsermessen aufwiesen, sei die eigentliche Bewertung der Behörde auch darauf zu prüfen, ob sie im Hinblick auf die Kriterien, die in der Rechtsnorm ausdrücklich hervorgehoben oder doch in ihr angelegt sind, plausibel und erschöpfend argumentiert habe.

- 7 Diesen Anforderungen genüge der angefochtene Beschluss nicht. Seiner Begründung könne schon nicht entnommen werden, dass alle der in Betracht zu ziehenden Regulierungsziele in den Blick genommen und die gebotene Abwägung zwischen den konfligierenden Regulierungszielen in hinreichender Weise vorgenommen worden sei. Die Beschlussgründe enthielten keinen Hinweis darauf, dass die Endnutzer- und Verbraucherinteressen überhaupt Gegenstand der Überlegungen der Beschlusskammer bei der Auswahlentscheidung gewesen seien. Sie verhielten sich auch nicht dazu, welche Auswirkungen die Auswahl des einen oder anderen Kostenermittlungsverfahrens für das Investitionsverhalten der Wettbewerber der Beigeladenen haben würde. Soweit die Beschlusskammer meine, dass eine reine „Ist-Kostenbetrachtung“ in der Phase eines bevorstehenden Netzausbaus falsche Preissignale setzen und Netzinfrastrukturinvestitionen in die neue Technologie gegebenenfalls durch sehr niedrige Preise der alten Technologie vermindern würde, ziele dies ausschließlich auf das Investitionsverhalten der Beigeladenen ab. Mit den die Interessen der Wettbewerber stützenden Gesichtspunkten setze sich die Begründung des angefochtenen Beschlusses hingegen nicht auseinander. Aus der Empfehlung 2005/698/EG der Kommission vom 19. September 2005 folge ebenfalls nicht die Entbehrlichkeit einer Abwägung. Schließlich könnten dem angefochtenen Beschluss auch nicht die ausschlaggebenden Gründe dafür entnommen werden, dass dem Ziel der Förderung von effizienten Netzinfrastrukturinvestitionen durch die Beigeladene der Vorrang gegenüber den die Interessen der Nutzer und Verbraucher sowie der Wettbewerber begünstigenden Regulierungszielen eingeräumt worden sei.
- 8 Mit der vom Verwaltungsgericht zugelassenen Revision macht die Beigeladene geltend: Das verwaltungsgerichtliche Urteil überspanne die Anforderungen an die Begründung bezüglich der Ausfüllung des der Beklagten zukommenden Beurteilungsspielraums. In Übereinstimmung mit mehreren Empfehlungen der Kommission habe die Beklagte die Genehmigungen der Entgelte für Interconnection-Leistungen bisher stets auf (Brutto-)Wiederbeschaffungswerte gestützt. Begründungsbedürftig sei es, wenn die Beklagte von Empfehlungen abweichen wolle, nicht jedoch, wenn sie - wie hier - einer solchen Empfehlung folge. Unab-

hängig davon bedürfe die Fortsetzung einer bisher unumstrittenen Verwaltungspraxis, anders als deren Änderung, keiner intensiven Rechtfertigung. Da die Beigeladene aufgrund des methodischen Ansatzes der Beklagten in zurückliegenden Genehmigungszeiträumen nur niedrigere Entgelte habe verlangen dürfen als bei einer auf historische Kosten abstellenden Betrachtungsweise, müsse die Beklagte ihr Entscheidungsverhalten auch auf der Zeitschiene konsistent halten, um unbillige Ergebnisse zu vermeiden. Auch mit Blick darauf, dass die Beklagte gesetzlich gezwungen sei, ihre Entscheidung regelmäßig innerhalb von 10 Wochen zu treffen, dürften die Argumentations- und Begründungsanforderungen nicht überspannt werden. Ebenso wie eine Planfeststellungsbehörde nicht alle nur theoretisch denkbaren Standort-, Trassen- oder Verfahrensalternativen von sich aus untersuchen müsse, könne sich auch die Bundesnetzagentur darauf beschränken, die Alternativen zu untersuchen, die sich ernsthaft anböten oder aufdrängten. Der Ansatz von Wiederbeschaffungswerten habe in den Stellungnahmen im Verwaltungsverfahren praktisch keine Rolle gespielt.

9 Die Beigeladene beantragt,

unter Abänderung des Urteils des Verwaltungsgerichts
Köln vom 23. Mai 2012 die Klage abzuweisen.

10 Die Klägerin beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

11 Sie verteidigt das angefochtene Urteil und führt ergänzend aus: Soweit sich die Beigeladene auf eine Entscheidungspraxis der Bundesnetzagentur bezüglich der Genehmigung von Entgelten für Interconnection-Leistungen berufe, handele es sich um neuen, im Revisionsverfahren unbeachtlichen und zudem unzutreffenden Sachverhaltsvortrag. Da die streitgegenständliche Entscheidung jedenfalls gegen Ende des Investitionszyklus in PSTN-Technologie erfolgt sei, sei es gerade zu diesem Zeitpunkt in besonderem Maße geboten gewesen, zu überprüfen, welche Ermittlungsmethode angemessen sei. Soweit dies im Ansatz geschehen sei, habe sich die Beklagte ausschließlich mit dem Verhalten der

Beigeladenen beschäftigt und dabei nur auf den isolierten Teilaspekt abgestellt, es würden falsche Investitionssignale gesetzt.

- 12 Die Beklagte, die keinen Antrag gestellt hat, unterstützt das Revisionsvorbringen der Beigeladenen. Ergänzend macht sie geltend, das angefochtene Urteil stehe mit § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO nicht im Einklang, falls das Verwaltungsgericht den Beschluss der Beklagten nicht nur mit Wirkung zwischen den Beteiligten, sondern mit Wirkung gegenüber jedermann teilweise aufgehoben haben sollte.

II

- 13 Die Revision der Beigeladenen ist unbegründet und daher zurückzuweisen (§ 144 Abs. 2 VwGO). Das angefochtene Urteil beruht nicht auf der Verletzung revisiblen Rechts (§ 137 Abs. 1 VwGO). Der vom Verwaltungsgericht aufgehobene Teil des Beschlusses der Bundesnetzagentur vom 28. November 2008 ist aus den in dem angefochtenen Urteil dargelegten Gründen rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).
- 14 1. Die Entscheidung des Verwaltungsgerichts verstößt nicht gegen die telekommunikationsrechtlichen Entgeltregulierungsvorschriften.
- 15 Nach § 35 Abs. 3 Satz 1 des Telekommunikationsgesetzes vom 22. Juni 2004 (im Folgenden: TKG 2004), das in dem hier maßgeblichen Zeitpunkt des Beschlusses der Bundesnetzagentur vom 28. November 2008 zuletzt durch Gesetz vom 21. Dezember 2007 (BGBl I S. 3198) geändert worden war, ist die Genehmigung ganz oder teilweise zu erteilen, soweit die Entgelte den Anforderungen der §§ 28 und 31 nach Maßgabe des § 35 Abs. 2 TKG 2004 entsprechen und keine Versagungsgründe nach § 35 Abs. 3 Satz 2 oder 3 TKG 2004 vorliegen. Für derartige Versagungsgründe ist hier nichts ersichtlich. Der deshalb allein in den Blick zu nehmenden Vorschrift des § 31 Abs. 1 Satz 1 TKG 2004 zufolge sind Entgelte, die nach Maßgabe des § 30 Abs. 1 Satz 1 oder Abs. 3 Satz 1 TKG 2004 genehmigungsbedürftig sind, genehmigungsfähig, wenn sie die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung nicht überschreiten.

Die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung ergeben sich gemäß § 31 Abs. 2 Satz 1 TKG 2004 aus den langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung und einem angemessenen Zuschlag für leistungsmengen-neutrale Gemeinkosten, einschließlich einer angemessenen Verzinsung des eingesetzten Kapitals, soweit diese Kosten jeweils für die Leistungsbereitstellung notwendig sind.

- 16 Die im Revisionsverfahren noch streitgegenständlichen Entgelte waren jedenfalls zum Zeitpunkt des Erlasses des Beschlusses der Bundesnetzagentur genehmigungsbedürftig. Die Genehmigungspflicht ergab sich ursprünglich aus der bestandskräftig gewordenen, auf § 30 Abs. 1 Satz 1 TKG 2004 gestützten Regulierungsverfügung vom 5. Oktober 2005, mit der die Bundesnetzagentur der Beigeladenen aufgegeben hat, Betreibern von öffentlichen Telefonnetzen die Zusammenschaltung mit ihrem öffentlichen Telefonnetz zu ermöglichen sowie über die Zusammenschaltung Verbindungsleistungen zu erbringen, und festgelegt hat, dass die Entgelte für die Gewährung des Zugangs und der Kollokation der Genehmigung nach Maßgabe des § 31 TKG unterliegen. Nach den Feststellungen des Verwaltungsgerichts wurde die Entgeltgenehmigungspflicht zwar durch spätere Regulierungsverfügung vom 22. April 2009 für einzelne Verbindungsleistungen aufgehoben. In diesem Umfang ist die streitgegenständliche Entgeltgenehmigung aufgrund des Wegfalls einer Erlassvoraussetzung nachträglich rechtswidrig geworden; denn nach der Rechtsprechung des Senats handelt es sich bei der telekommunikationsrechtlichen Entgeltgenehmigung um einen Verwaltungsakt mit Dauerwirkung (Urteil vom 9. Mai 2012 - BVerwG 6 C 3.11 - BVerwGE 143, 87 Rn. 43). Dies führt indes nicht dazu, dass die Revision schon deshalb zurückzuweisen wäre, weil sich das Urteil des Verwaltungsgerichts gemäß § 144 Abs. 4 VwGO aus anderen Gründen als richtig darstellt. Denn die Wirkung einer auf den Wegfall der Genehmigungspflicht gestützten Aufhebung der Entgeltgenehmigung hätte das Verwaltungsgericht auf die Zeit ab Eintritt der Rechtswidrigkeit begrenzen müssen.
- 17 Hinsichtlich des Entgeltmaßstabs der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung bildet sowohl für das Merkmal der langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung als auch für das der angemessenen Verzinsung des

eingesetzten Kapitals als Bestandteil des Zuschlags für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten im Sinne der in § 31 Abs. 2 Satz 1 TKG 2004 enthaltenen Legaldefinition der Wert des Anlagevermögens als Grundlage für die Ermittlung von Zinsen und Abschreibungen die zentrale Eingangsgröße. Dass das Verwaltungsgericht in diesem Zusammenhang angenommen hat, der Bundesnetzagentur sei bei der Auswahl der Methoden zur Bestimmung des Werts des Anlagevermögens ein Beurteilungsspielraum eingeräumt, hält revisionsgerichtlicher Überprüfung ebenso stand (a) wie die Bestimmung der an die Ausfüllung des Beurteilungsspielraums zu stellenden Anforderungen (b) und die Feststellung, dass der angefochtene Beschluss der Bundesnetzagentur diesen Anforderungen nicht genügt (c).

- 18 a) Nach § 31 Abs. 1 Satz 1 TKG 2004 sind Entgelte, die nach Maßgabe des § 30 Abs. 1 Satz 1 oder Abs. 3 Satz 1 genehmigungsbedürftig sind, genehmigungsfähig, wenn sie die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung nicht überschreiten. Im Hinblick auf Art. 13 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) ist die Norm dahingehend auszulegen, dass der Regulierungsbehörde bei der Auswahl der Methode für die Berechnung des Anlagevermögens als Grundlage für die Ermittlung von Zinsen und Abschreibungen ein (auf der Nahtstelle zum Regulierungsermessen stehender) Beurteilungsspielraum zukommt. Dies ergibt sich aus den folgenden Erwägungen:
- 19 § 31 TKG 2004 dient der Umsetzung des Art. 13 der Zugangsrichtlinie (Urteil vom 25. November 2009 - BVerwG 6 C 34.08 - Buchholz 442.066 § 31 TKG Nr. 1 Rn. 22). Art. 13 Abs. 1 Satz 1 der Zugangsrichtlinie bestimmt, dass die nationale Regulierungsbehörde einem Betreiber gemäß Art. 8 der Richtlinie hinsichtlich bestimmter Arten von Zusammenschaltung und/oder Zugang Verpflichtungen betreffend die Kostendeckung und die Preiskontrolle einschließlich kostenorientierter Preise auferlegen und ihm bestimmte Auflagen in Bezug auf Kostenrechnungsmethoden erteilen kann, wenn eine Marktanalyse darauf hinweist, dass der betreffende Betreiber aufgrund eines Mangels an wirksamem

Wettbewerb seine Preise zum Nachteil der Endnutzer auf einem übermäßig hohen Niveau halten oder Preisdiskrepanzen praktizieren könnte. Die in § 31 Abs. 1 Satz 1 TKG 2004 geregelte Vorgabe, dass genehmigungsbedürftige Entgelte die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung nicht überschreiten dürfen, stellt eine Konkretisierung des in Art. 13 Abs. 1 Satz 1 der Zugangsrichtlinie enthaltenen Grundsatzes der Kostenorientierung dar. Nach Art. 13 Abs. 3 Satz 2 der Zugangsrichtlinie können die nationalen Regulierungsbehörden zur Ermittlung der Kosten einer effizienten Leistungsbereitstellung eine von der Kostenberechnung des Unternehmens unabhängige Kostenrechnung anstellen. An dieser Formulierung wird erkennbar, dass der Richtliniengeber die in Art. 13 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 Satz 1 der Richtlinie geregelte Verpflichtung, die Preise an den Kosten zu orientieren, auf die Einhaltung des Maßstabs der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung bezieht (vgl. Masing/Ehrmann, in: Wilms/Masing/Jochum, TKG, Stand März 2007, § 31 Rn. 9). In diese Richtung deutet auch die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union. In dem Urteil vom 24. April 2008 - Rs. C-55/06, Arcor - (Slg. 2008, I-2931 Rn. 145, 149) hat er klargestellt, dass die Vorläufervorschriften des § 31 TKG 2004, d.h. § 24 TKG 1996 sowie §§ 2 und 3 der Telekommunikations-Entgeltregulierungsverordnung, eine detaillierte Anwendung des Grundsatzes der Kostenorientierung darstellen, der dem Art. 3 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 2887/2000 (TAL-VO) zugrunde liegt (vgl. hierzu ferner Urteil des Senats vom 23. November 2011 - BVerwG 6 C 11.10 - Buchholz 442.066 § 24 TKG Nr. 5 Rn. 34, 37). Nichts anderes gilt für § 31 TKG 2004; denn ungeachtet der abweichenden Formulierung in § 31 Abs. 1 Satz 1 TKG 2004, dass die Entgelte die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung „nicht überschreiten“ dürfen, während sie sich nach § 24 Abs. 1 Satz 1 TKG 1996 an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung „zu orientieren“ haben, bestimmt der genannte Maßstab unverändert die Obergrenze des Entgelts (vgl. Urteil vom 23. November 2011 a.a.O. Rn. 33; sowie für die mit § 24 Abs. 1 und 2 TKG 1996 weitgehend wortgleichen Bestimmungen in § 20 Abs. 1 und 2 PostG: Urteil vom 29. Mai 2013 - BVerwG 6 C 10.11 - juris Rn. 28).

- 20 Der Vorschrift des Art. 3 Abs. 3 TAL-VO, der zufolge sich die von gemeldeten Betreibern in Rechnung gestellten Preise für den entbündelten Zugang zum

Teilnehmeranschluss an den Kosten orientieren müssen, hat der Gerichtshof der Europäischen Union entnommen, dass als Kosten insbesondere die Zinsen für das eingesetzte Kapital und die Abschreibungen der Anlagegüter zu berücksichtigen sind, die zur Herstellung des Teilnehmeranschlusses verwendet wurden (EuGH, Urteil vom 24. April 2008 a.a.O. Rn. 70 ff.; vgl. hierzu BVerwG, Urteil des Senats vom 23. November 2011 a.a.O. Rn. 17). Der Wert des Anlagevermögens als Grundlage für die Ermittlung von Zinsen und Abschreibungen kann in der Weise berechnet werden, dass entweder die ursprünglichen Herstellungs- und Anschaffungskosten abzüglich inzwischen getätigter Abschreibungen („historische Kosten“) oder diejenigen Kosten angesetzt werden, die für die Wiederbeschaffung des Anlagevermögens - entweder abzüglich der Abschreibungen (Nettowiederbeschaffungswert) oder ohne diesen Abzug (Bruttowiederbeschaffungswert) - aufzuwenden sind („aktuelle Kosten“). Da sich jede dieser Methoden nachteilig auf die mit der TAL-VO angestrebten Ziele auswirken kann, den Wettbewerb durch die Festlegung harmonisierter Bedingungen für den entbündelten Zugang zum Teilnehmeranschluss zu intensivieren, um so die wettbewerbsorientierte Bereitstellung einer breiten Palette von Diensten im Bereich der elektronischen Kommunikation zu begünstigen, liegt es nach den Vorgaben des Gerichtshofs im „Ermessen“ der nationalen Regulierungsbehörden, festzulegen, wie die Berechnungsgrundlage zu bestimmen ist (EuGH, Urteil vom 24. April 2008 a.a.O. Rn. 109, 116 f.; vgl. hierzu BVerwG, Urteil des Senats vom 23. November 2011 a.a.O. Rn. 19, 22).

- 21 Diese Vorgaben des Gerichtshofs der Europäischen Union zum Merkmal der Kostenorientierung in Art. 3 Abs. 3 TAL-VO können auf die Auslegung des Begriffs der „kostenorientierten Preise“, die die Regulierungsbehörde nach Art. 13 Abs. 1 Satz 1 der Zugangsrichtlinie einem Betreiber auferlegen kann, übertragen werden (so auch Kühling/Winzer, in: Geppert/Schütz, Beck'scher TKG-Kommentar, 4. Aufl. 2013, § 32 Rn. 45; Kühling/Schall, CR 2010, 708 <713 f.>; Kleinlein, N&R 2010, 75 <76>; Klotz/Brandenberg, N&R Beil. 2/2009, 1 <7 f.>; Schütze/Salevic, CR 2008, 630). Zwar hat der Senat in dem Beschluss vom 5. Oktober 2009 - BVerwG 6 B 17.09 - (Buchholz 442.066 § 24 TKG Nr. 4 Rn. 11) darauf hingewiesen, dass Art. 13 der Zugangsrichtlinie in Wortlaut und Systematik von den außer Kraft getretenen gemeinschaftsrechtlichen Vorschrif-

ten, auf die der Gerichtshof hinsichtlich der Berechnungsgrundlage der Kosten abgehoben hat, nicht unerheblich abweiche. Der Senat hat die Übertragbarkeit der vom Gerichtshof aufgestellten Grundsätze in der genannten Entscheidung jedoch nicht ausgeschlossen, sondern lediglich im Rahmen der Prüfung der Voraussetzungen des Revisionszulassungsgrundes der grundsätzlichen Bedeutung (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) festgestellt, dass es an der erforderlichen Offensichtlichkeit dafür fehlt, dass sich die als rechtsgrundsätzlich aufgeworfene Frage bei den gesetzlichen Bestimmungen, die den außer Kraft getretenen Vorschriften nachgefolgt sind, in gleicher Weise stellt. Dies hat das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt. Dass zwischen dem Grundsatz der Kostenorientierung der Preise für den entbündelten Zugang zum Teilnehmeranschluss nach Art. 3 Abs. 3 TAL-VO und dem Begriff der „kostenorientierten Preise“, die die Regulierungsbehörde nach Art. 13 Abs. 1 Satz 1 der Zugangsrichtlinie einem Betreiber auferlegen kann, keine erheblichen inhaltlichen Unterschiede bestehen, ergibt sich bei eingehenderer Überprüfung aus folgenden Erwägungen:

- 22 Soweit Art. 13 Abs. 1 Satz 1 der Zugangsrichtlinie die Befugnis der nationalen Regulierungsbehörde regelt, einem Betreiber die Preiskontrolle einschließlich kostenorientierter Preise aufzuerlegen, fehlt es - ebenso wie in Art. 3 Abs. 3 TAL-VO - an ausdifferenzierten Regelungen zur Vorgehensweise bei einer Preiskontrolle und zum anzuwendenden Entgeltmaßstab (vgl. Kühling, in: Geppert/Schütz, Beck'scher TKG-Kommentar, 4. Aufl. 2013, § 31 Rn. 4). Zwar enthält Art. 13 der Zugangsrichtlinie über den in Art. 3 Abs. 3 TAL-VO niedergelegten Grundsatz der Kostenorientierung hinaus hinsichtlich des Kostenmaßstabs das Erfordernis der Berücksichtigung einer „angemessenen Investitionsrendite“ (Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 Satz 1) sowie die Klarstellung, dass nur die Kosten eines effizienten Betreibers ansatzfähig sind (Abs. 2 Satz 1); im Übrigen enthält die Vorschrift Vorgaben zum Verfahren der Kostenermittlung wie etwa die Nachweispflicht des Betreibers (Abs. 3 Satz 1) und die Befugnis der Regulierungsbehörde, Vergleichsmarktbetrachtungen oder eine unabhängige Kostenberechnung anzustellen (Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 Satz 2). Hinsichtlich der Frage, welche Kosten zu berücksichtigen sind und welche Berechnungsmethoden zur Anwendung kommen, ist Art. 13 der Zugangsrichtlinie jedoch nicht we-

niger offen als Art. 3 Abs. 3 TAL-VO (vgl. Klotz/Brandenberg, N&R Beil. 2/2009, 1 <8>).

- 23 Bei der Auslegung des Gebots der Kostenorientierung der Preise für den entbündelten Zugang zum Teilnehmeranschluss nach Art. 3 Abs. 3 TAL-VO ist maßgeblich auf die 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) abzustellen. Die TAL-VO diene ausweislich ihres Erwägungsgrundes 15 der Ergänzung der vorgenannten Richtlinie. Dies hat der Gerichtshof der Europäischen Union im Urteil vom 24. April 2008 (a.a.O. Rn. 110 ff.) festgestellt, und dies hat das Verwaltungsgericht zutreffend hervorgehoben. Art. 7 Abs. 2 dieser Richtlinie sieht vor, dass die Zusammenschaltungsentgelte den Grundsätzen der Transparenz und Kostenorientierung unterliegen (Satz 1) und dass die Beweislast, dass sich Entgelte aus den tatsächlichen Kosten einschließlich einer vertretbaren Investitionsrendite herleiten, bei der Organisation liegt, die die Zusammenschaltung mit ihren Einrichtungen bereitstellt (Satz 2). Dieser Maßstab stimmt weitgehend mit Art. 13 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 Satz 1 der Zugangsrichtlinie überein (vgl. Kleinlein, N&R 2010, 75 <76>). Unverändert sollen sich die Preise aus den Kosten sowie einer angemessenen bzw. vertretbaren Investitionsrendite ergeben, wobei das „sowie“ hier im Sinne eines „einschließlich“ zu verstehen ist, wie sich etwa aus der englischsprachigen Fassung („including“) eindeutig ergibt (vgl. Groebel, in: Säcker, TKG-Kommentar, 3. Aufl. 2013, § 35 Rn. 8). Zwar fehlt in Art. 13 der Zugangsrichtlinie der Begriff der „tatsächlichen“ Kosten, den der Gerichtshof der Europäischen Union aufgreift (EuGH, Urteil vom 24. April 2008 a.a.O. Rn. 115 und 119). Der Begriff der tatsächlichen Kosten ist jedoch nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs nicht als eigenständige Kostenkategorie, sondern nur als der Oberbegriff für die historischen und die voraussichtlichen, aufgrund des Wiederbeschaffungswerts kalkulierten Kosten zu verstehen (vgl. hierzu Urteil des Senats vom 23. November 2011 a.a.O. Rn. 28). Dass auch im Anwendungsbereich des Art. 13 der Zugangsrichtlinie nur die tatsächlichen Kosten des Betreibers Grundlage der Kostenprüfung sein können, ergibt sich aus der Obliegenheit des Betreibers, gegebenenfalls nach-

zuweisen, dass die Preise sich aus den Kosten ergeben. Auch die in Art. 13 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 Satz 2 der Zugangsrichtlinie - anders als in Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 97/33/EG - geregelte Befugnis der Regulierungsbehörde, Vergleichsmarktbetrachtungen oder eine unabhängige Kostenberechnung anzustellen, führt nicht zu einer Änderung des inhaltlichen Maßstabs der Kostenprüfung, sondern betrifft lediglich die Methoden zur Ermittlung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung (vgl. Kleinlein, a.a.O.).

- 24 Gegen die Annahme, der Grundsatz der Kostenorientierung nach Art. 13 der Zugangsrichtlinie könnte einen anderen Inhalt als der Grundsatz der Kostenorientierung nach der TAL-VO und der Richtlinie 97/33/EG haben, spricht ferner Erwägungsgrund 14 der Zugangsrichtlinie. Darin wird auf die in der Richtlinie 97/33/EG festgelegten Verpflichtungen für Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht, darunter u.a. „Preiskontrolle, einschließlich Kostenorientierung“, verwiesen (Satz 1) und weiter ausgeführt, dass diese Reihe möglicher Verpflichtungen „als Möglichkeit beibehalten, gleichzeitig aber auch als Obergrenze der Auflagen für Unternehmen festgeschrieben werden“ soll, um eine Überregulierung zu vermeiden (Satz 2). Hätte der Richtliniengeber von der inhaltlichen Ausgestaltung des Grundsatzes der Kostenorientierung nach der früheren Rechtslage abweichen wollen, hätte es nahegelegen, dies an dieser Stelle zum Ausdruck zu bringen (vgl. Klotz/Brandenberg, N&R Beil. 2/2009, 1 <8>; Kühling/Schall, CR 2010, 708 <714>).
- 25 Zwischen den Zusammenschaltungsentgelten und den Preisen für den entbündelten Zugang zum Teilnehmeranschluss bestehen auch keine erheblichen kostenstrukturellen Unterschiede, die der Übertragbarkeit der vom Gerichtshof der Europäischen Union festgelegten Vorgaben entgegenstehen könnten. Im Telekommunikationssektor bilden nach allgemeiner Ansicht die Kapitalkosten, die sich aus den Abschreibungs- und Zinskosten zusammensetzen, in der Regel den größten Kostenblock (vgl. Groebel, in: Säcker, TKG-Kommentar, 3. Aufl. 2013, § 32 Rn. 26; Kühling/Winzer, in: Geppert/Schütz, Beck'scher TKG-Kommentar, 4. Aufl. 2013, § 32 Rn. 19, 26; Hölscher/Lünenbürger, in: Scheuerle/Mayen, TKG, 2. Aufl. 2008, § 33 Rn. 24; Fetzer, in: Arndt/Fetzer/Scherer, TKG, 2008, § 31 Rn. 30). Dies gilt nicht nur in Bezug auf den entbün-

delten Zugang zum Teilnehmeranschluss, bei dem Kabelkanalanlagen und Kupferkabel die wesentlichen Kostenfaktoren sind, sondern auch in Bezug auf Zusammenschaltungsdienstleistungen, bei denen die Kapitalkosten vor allem von der eingesetzten Übertragungs- und Vermittlungstechnik abhängen (vgl. Kleinlein, a.a.O. S. 77).

- 26 Die unterschiedlichen Berechnungsmethoden für den Wert des Anlagevermögens als Grundlage für die Ermittlung von Zinsen und Abschreibungen leitet der Gerichtshof nicht aus der TAL-VO, sondern im Wesentlichen daraus her, dass Anhang V der Richtlinie 97/33 hinsichtlich der Methode zur Berechnung der Kosten auf die historischen Kosten aufgrund der Ist-Kosten für Geräte und Systeme und die aufgrund des Wiederbeschaffungswerts von Geräten oder Systemen kalkulierten Kosten verweist. Da der Maßstab der Kostenprüfung nach Art. 13 Abs. 1 Satz 2, Abs. 3 Satz 1 der Zugangsrichtlinie und Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 97/33/EG - wie dargelegt - inhaltlich identisch ist, gibt es keinen sachlichen Grund dafür, die genannten Berechnungsmethoden nicht auch im Rahmen der Kostenprüfung nach der Zugangsrichtlinie heranzuziehen.
- 27 Die Vorgabe des Gerichtshofs, dass es im „Ermessen“ der nationalen Regulierungsbehörden liege, festzulegen, wie die Berechnungsgrundlage zu bestimmen ist, lässt sich ebenfalls auf die Kostenprüfung im Anwendungsbereich des Art. 13 der Zugangsrichtlinie übertragen. Zwar nimmt der Gerichtshof zur Begründung auf die mit der TAL-VO angestrebten Ziele Bezug, auf die sich jede der zur Auswahl stehenden Kostenberechnungsmethoden nachteilig auswirken könne. Bei diesen Zielen, die der Gerichtshof im Wesentlichen dem 6. und dem 11. Erwägungsgrund der TAL-VO entnimmt, handelt es sich einerseits darum, das Teilnehmeranschlussnetz möglichst rasch dem Wettbewerb zu öffnen (EuGH, Urteil vom 24. April 2008 a.a.O. Rn. 101), und andererseits darum, die langfristige Entwicklung und Verbesserung der lokalen Infrastruktur durch den marktmächtigen Betreiber zu sichern (EuGH, Urteil vom 24. April 2008 a.a.O. Rn. 106). Dieselben Ziele liegen der Sache nach indes auch Art. 13 der Zugangsrichtlinie zugrunde. In Erwägungsgrund 20 der Zugangsrichtlinie wird auf die Ziele der Wettbewerbsförderung, der Investitionsförderung und des Verbraucherinteresses Bezug genommen. Im Einzelnen wird ausgeführt, dass

Preiskontrolle notwendig sein kann, wenn die Marktanalyse ergibt, dass auf bestimmten Märkten der Wettbewerb unzureichend ist (Satz 1); falls der Wettbewerb nicht intensiv genug ist, um überhöhte Preise zu verhindern, kann der rechtliche Eingriff die Auflage beinhalten, dass die Preise zur umfassenden Rechtfertigung ihrer Höhe kostenorientiert sein müssen (Satz 2 Halbs. 2); die Methode der Kostendeckung soll u.a. das Erfordernis berücksichtigen, einen nachhaltigen Wettbewerb zu fördern (Satz 5). Andererseits soll nach Satz 4 des Erwägungsgrundes 20 die nationale Regulierungsbehörde bei der Ermittlung der Kosten, die für die Einrichtung eines nach dieser Richtlinie zugelassenen Dienstes entstehen, eine angemessene Rendite für das eingesetzte Kapital, einschließlich eines angemessenen Betrags für Arbeits- und Aufbaukosten vorsehen. Als weiteres Ziel nennt Erwägungsgrund 20 der Zugangsrichtlinie, dass die Methode der Kostendeckung für die Verbraucher möglichst vorteilhaft sein soll (Satz 5 a.E.). Die genannten Ziele werden in der allgemeinen Bestimmung des Art. 5 der Zugangsrichtlinie aufgegriffen. Nach Art. 5 Abs. 1 Unterabs. 1 der Zugangsrichtlinie fördern und garantieren die nationalen Regulierungsbehörden gegebenenfalls entsprechend dieser Richtlinie bei ihren Maßnahmen zur Verwirklichung der in Art. 8 der Rahmenrichtlinie (Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste) festgelegten Ziele einen angemessenen Zugang und eine geeignete Zusammenschaltung sowie die Interoperabilität der Dienste und nehmen ihre Zuständigkeit in einer Weise wahr, die Effizienz fördert, den Wettbewerb stimuliert und den Endnutzern größtmöglichen Nutzen bringt. In Art. 8 der Rahmenrichtlinie werden neben weiteren Zielen ebenfalls die Förderung des Wettbewerbs (vgl. insbesondere Art. 8 Abs. 2 Buchst. b), die Förderung effizienter Infrastrukturinvestitionen (Art. 8 Abs. 2 Buchst. c) und die Nutzerinteressen (Art. 8 Abs. 2 Buchst. a, Abs. 4) aufgeführt.

- 28 In den Erwägungsgründen 2 („größtmöglicher Nutzen für Nutzer“, „erschwinglicher Zugang“), 10 („größtmöglicher Nutzen für den Endnutzer“) und 14 („wettbewerbsorientierte Bereitstellung einer wettbewerbsfähigen, kostengünstigen Kommunikationsinfrastruktur von Weltniveau und einer breiten Palette von Diensten für alle Unternehmen und Bürger der Gemeinschaft“) sowie Art. 1

Abs. 1 („wettbewerbsorientierte Bereitstellung einer breiten Palette von Diensten im Bereich der elektronischen Kommunikation“) der TAL-VO werden Verbraucherinteressen angedeutet. Diese werden vom Gerichtshof der Europäischen Union zwar in diesem Zusammenhang nicht ausdrücklich genannt. Es kann aber auch dahinstehen, ob die dort angedeuteten Verbraucherinteressen nicht auch im Rahmen der Kostenprüfung nach dieser Verordnung zwingend zu berücksichtigen wären. Denn selbst wenn im Anwendungsbereich der Zugangsrichtlinie mit den Verbraucherinteressen eine weitere, dem Ziel der langfristigen Entwicklung und Verbesserung der Netzinfrastruktur tendenziell widerstreitende Zielsetzung bei der Auswahl der Kostenberechnungsmethode zu berücksichtigen wäre, spräche dies nicht gegen die Übertragung der Vorgabe des Gerichtshofs, dass es im „Ermessen“ der nationalen Regulierungsbehörden liege, festzulegen, wie die Berechnungsgrundlage zu bestimmen ist, sondern würde das Erfordernis einer umfassenden Abwägung der widerstreitenden Ziele eher noch unterstreichen.

- 29 Die Vorgaben des Gerichtshofs der Europäischen Union zum Merkmal der Kostenorientierung in Art. 3 Abs. 3 TAL-VO können auf die Auslegung des Begriffs der „kostenorientierten Preise“, die die Regulierungsbehörde nach Art. 13 Abs. 1 Satz 1 der Zugangsrichtlinie einem Betreiber auferlegen kann, übertragen werden, ohne dass es einer Vorlage an den Gerichtshof der Europäischen Union im Wege der Vorabentscheidung nach Art. 267 Abs. 3 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) bedarf. Denn die richtige Anwendung des Unionsrechts ist im Sinne der „acte-claire-Doktrin“ derart offenkundig, dass für einen vernünftigen Zweifel keinerlei Raum bleibt (vgl. hierzu EuGH, Urteil vom 6. Oktober 1982 - Rs. 283/81, CILFIT - Slg. 1982, I-3415 = NJW 1983, 1257). Aus den vorstehend dargelegten Gründen erscheint es von vornherein ausgeschlossen, dass der Gerichtshof den Entscheidungsspielraum der nationalen Regulierungsbehörden bei der Ausfüllung des Begriffs der „kostenorientierten Preise“, die die Regulierungsbehörde nach Art. 13 Abs. 1 Satz 1 der Zugangsrichtlinie einem Betreiber auferlegen kann, anders auslegen könnte als den Grundsatz der Kostenorientierung der Preise für den entbündelten Zugang zum Teilnehmeranschluss nach Art. 3 Abs. 3 TAL-VO.

- 30 Soweit der Gerichtshof in seinem Urteil vom 24. April 2008 von Ermessen spricht, das der Regulierungsbehörde durch Art. 3 Abs. 3 TAL-VO eingeräumt wird, hat der Senat bereits entschieden, dass es sich nach deutscher Rechts-terminologie um einen Beurteilungsspielraum in Bezug auf das Merkmal der Kostenorientierung in Art. 3 Abs. 3 TAL-VO und korrespondierend damit in § 24 Abs. 1 Satz 1 TKG 1996 handelt (Urteil vom 23. November 2011 - BVerwG 6 C 11.10 - Buchholz 442.066 § 24 TKG Nr. 5 Rn. 37). Nichts anderes gilt nach dem Vorstehenden in Bezug auf das Merkmal der „kostenorientierten Preise“ in Art. 13 Abs. 1 Satz 1 der Zugangsrichtlinie und - bezogen auf die Auswahl der Methode zur Berechnung des Anlagevermögens als Grundlage für die Ermittlung von Zinsen und Abschreibungen - die Bestimmung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung gemäß § 31 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 TKG 2004.
- 31 Nach § 31 Abs. 1 Satz 1 TKG 2004 sind Entgelte, die nach Maßgabe des § 30 Abs. 1 Satz 1 oder Abs. 3 Satz 1 genehmigungsbedürftig sind, auch genehmigungsfähig, wenn sie die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung nicht überschreiten. Dieser Grundsatz ist im Hinblick auf Art. 13 der Zugangsrichtlinie dahingehend auszulegen, dass der Regulierungsbehörde bei der Auswahl der Methode für die Berechnung des Anlagevermögens als Grundlage für die Ermittlung von Zinsen und Abschreibungen ein Beurteilungsspielraum zukommt. Diese Auslegung steht nicht in Widerspruch zum Senatsurteil vom 29. Mai 2013 - BVerwG 6 C 10.11 - (juris), das die Genehmigung der Entgelte für die Gewährung des Zugangs zu Postfachanlagen zum Gegenstand hatte. Zwar hat der Senat darin klargestellt (a.a.O. Rn. 32), dass er in dem Urteil vom 23. November 2011 - BVerwG 6 C 11.10 - lediglich die Vorgaben, die der Gerichtshof der Europäischen Union in seinem Urteil vom 24. April 2008 - Rs. C-55/06, Arcor - für die in Rede stehende Berechnung im Anwendungsbereich von Art. 3 Abs. 3 der TAL-VO - d.h. in Bezug auf den Zugang durch Kupferleitungen - entwickelt hatte, auf die unionsrechtlich nicht geregelte Bemessung der Entgelte für den Zugang durch Glasfaserleitungen aufgrund der allgemeinen telekommunikationsrechtlichen Kostenvorschrift übertragen hat und der Entscheidung vom 23. November 2011 eine über diese begrenzte Problematik hinausgehende Bedeutung nicht zukommt. Er hat jedoch hiermit nicht ausgeschlossen, dass die vom Gerichtshof entwickelten Vorgaben zum Entscheidungsspielraum der Re-

gulierungsbehörde bei der Auswahl der Berechnungsmethode auch im Rahmen der Ermittlung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung nach § 31 Abs. 1 Satz 1 TKG 2004 Anwendung finden können.

- 32 b) Auf der Grundlage der Annahme, dass der Regulierungsbehörde bei der Auswahl der Methode für die Berechnung des Anlagevermögens als Grundlage für die Ermittlung von Zinsen und Abschreibungen im Rahmen der Bestimmung des Entgeltmaßstabs der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung ein Beurteilungsspielraum zukommt, hat das Verwaltungsgericht den gerichtlichen Kontrollmaßstab in revisionsgerichtlich nicht zu beanstandender Weise bestimmt (aa). Die von der Beigeladenen und der Beklagten befürwortete Reduzierung der Begründungsanforderungen ist nicht gerechtfertigt (bb).
- 33 aa) Das Unionsrecht gibt der Regulierungsbehörde lediglich einen Entscheidungsspielraum vor, macht darüber hinaus jedoch keine Vorgaben für den Umfang der gerichtlichen Kontrolle. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union ist es allein Sache der Mitgliedstaaten, im Rahmen ihrer Verfahrensautonomie unter Wahrung der Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität des gerichtlichen Rechtsschutzes das zuständige Gericht, die Verfahrensart und damit die Art und Weise der richterlichen Kontrolle von Entscheidungen der nationalen Regulierungsbehörden über die Genehmigung der Preise der gemeldeten Betreiber für den entbündelten Zugang zu ihren Teilnehmeranschlüssen zu bestimmen (EuGH, Urteil vom 24. April 2008 - Rs. C-55/06, Arcor - Slg. 2008, I-2931 Rn. 163 ff., 170). Anhaltspunkte dafür, dass dies für die dem Anwendungsbereich der Zugangsrichtlinie unterfallenden Zusammenschaltungsentgelte anders sein könnte, sind nicht erkennbar. Hieraus folgt nach der Rechtsprechung des Senats, dass die Kontrollmaßstäbe den vom Bundesverwaltungsgericht zum deutschen Verwaltungsrecht entwickelten Grundsätzen zu entnehmen sind, die danach unterscheiden, ob es sich um die Kontrolle eines Beurteilungsspielraums auf der Tatbestandsseite der Norm oder um die Kontrolle von (Regulierungs-)Ermessen auf der Rechtsfolgenseite handelt (Urteil vom 23. November 2011 - BVerwG 6 C 11.10 - Buchholz 442.066 § 24 TKG Nr. 5 Rn. 38). Die Ausübung eines Beurteilungsspielraums wird herkömmlich darauf überprüft, ob die Behörde die gültigen Verfahrensbestimmun-

gen eingehalten hat, von einem richtigen Verständnis des anzuwendenden Gesetzesbegriffs ausgegangen ist, den erheblichen Sachverhalt vollständig und zutreffend ermittelt hat und sich bei der eigentlichen Beurteilung an allgemeingültige Wertungsmaßstäbe gehalten, insbesondere das Willkürverbot nicht verletzt hat (Urteil vom 2. April 2008 - BVerwG 6 C 15.07 - BVerwGE 131, 41 Rn. 21). Die Ausübung des Regulierungsermessens wird vom Gericht beanstandet, wenn eine Abwägung überhaupt nicht stattgefunden hat (Abwägungsausfall), in die Abwägung nicht an Belangen eingestellt worden ist, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden musste (Abwägungsdefizit), die Bedeutung der betroffenen Belange verkannt worden ist (Abwägungsfehlschätzung) oder der Ausgleich zwischen ihnen zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht (Abwägungsdisproportionalität; grundlegend: Urteil vom 2. April 2008 a.a.O. Rn. 47).

- 34 Von diesen Grundsätzen ausgehend hat der Senat entschieden, dass die Bundesnetzagentur bei der Ausfüllung eines Entscheidungsspielraums der hier vorliegenden Art besonderen Begründungsanforderungen unterliegt. Denn bei dem der Regulierungsbehörde nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union durch das Unionsrecht eingeräumten „Ermessen“ hinsichtlich der Kostenorientierung der Preise handelt es sich zwar, wie schon erwähnt, im Sinne der deutschen Rechtsterminologie um einen Beurteilungsspielraum; dieser weist allerdings im Hinblick auf die unionsrechtlich vorgegebene Abwägung widerstreitender Regulierungsziele eine besondere Nähe zum Regulierungsermessen auf. Wegen dieser Besonderheiten sind bei der gerichtlichen Überprüfung sowohl die für die Kontrolle eines Beurteilungsspielraums auf der Tatbestandsseite der Norm als auch die für die Kontrolle von (Regulierungs-)Ermessen auf der Rechtsfolgenseite geltenden Maßstäbe heranzuziehen. Darüber hinaus ist bei einem derartigen Entscheidungsspielraum, der gewissermaßen im Grenzbereich zum Regulierungsermessen steht, die eigentliche Bewertung der Behörde jedenfalls auch darauf nachzuprüfen, ob sie im Hinblick auf die Kriterien, die in der Rechtsnorm ausdrücklich hervorgehoben oder doch in ihr angelegt sind, plausibel und erschöpfend argumentiert hat (Urteil vom 23. November 2011 a.a.O. Rn. 38, unter Bezugnahme auf Urteil vom 23. März 2011 - BVerwG 6 C 6.10 - BVerwGE 139, 226 Rn. 38).

- 35 Maßgeblich für die gerichtliche Kontrolle des der Regulierungsbehörde eingeräumten Entscheidungsspielraums ist dabei allein die Begründung der Behördenentscheidung. Dabei obliegt der Regulierungsbehörde die Abwägung, anhand welcher Berechnungsmethode sie den Investitionswert ermittelt, auf dessen Grundlage die Kapitalkosten zu berechnen sind, die im Rahmen einer Genehmigung monatlichen Überlassungsentgelte für den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung anzusetzen sind. Das Fehlen einer Bewertung der Vor- und Nachteile der einen und der anderen Berechnungsweise für die Erreichung der Regulierungsziele hat der Senat beanstandet und weiter darauf hingewiesen, es sei unerheblich, ob derartige Überlegungen der angegriffenen Entgeltgenehmigung unausgesprochen zugrunde gelegen haben. Die effiziente gerichtliche Kontrolle eines der Behörde eingeräumten Gestaltungsspielraums ist grundsätzlich auf diejenigen Erwägungen zu erstrecken und zu beschränken, die die Behörde zur Begründung ihrer Entscheidung dargelegt hat; denn die notwendige Abwägung und ihre Darstellung im Bescheid sollen zumindest auch die nachgehende gerichtliche Kontrolle ermöglichen, die angesichts des ohnehin eingeräumten Beurteilungsspielraums sonst gänzlich um ihre Effizienz gebracht zu werden drohte (Urteil vom 23. November 2011 a.a.O. Rn. 39 ff.).
- 36 Wegen der besonderen Nähe zum Regulierungsermessen hat das Gericht die eigentliche Bewertung der Behörde auch darauf zu prüfen, ob sie im Hinblick auf die Kriterien, die in der Rechtsnorm ausdrücklich hervorgehoben oder doch in ihr angelegt sind, plausibel und erschöpfend argumentiert hat. Deshalb muss der Begründung der Entscheidung zu entnehmen sein, dass die Regulierungsbehörde die konfligierenden Interessen abgewogen und geprüft hat, welcher Kostenmaßstab - erstens - den Nutzerinteressen, - zweitens - dem Ziel der Sicherstellung eines chancengleichen Wettbewerbs sowie - drittens - dem Ziel, effiziente Infrastrukturinvestitionen und Innovationen sicherzustellen, jeweils am ehesten gerecht wird. Sodann muss die Behörde unter Bewertung der unterschiedlichen Belange im Einzelnen darlegen, dass und warum ihrer Ansicht nach im Ergebnis Überwiegendes für die gewählte Methode spricht (Urteil vom 23. November 2011 a.a.O. Rn. 39).

- 37 bb) Die von der Beigeladenen und der Beklagten im Revisionsverfahren genannten Gesichtspunkte rechtfertigen keine Absenkung der dargelegten Begründungsanforderungen.
- 38 (1) Dass die Bundesnetzagentur nach § 31 Abs. 6 Satz 3 TKG 2004 (vgl. jetzt: § 31 Abs. 4 Satz 3 TKG 2012) über Entgeltanträge innerhalb von 10 Wochen nach Eingang der Entgeltvorlage oder nach Einleitung des Verfahrens von Amts wegen entscheiden muss, wirkt sich auf die Begründungsanforderungen nicht vermindern aus.
- 39 Das Erfordernis einer plausiblen und erschöpfenden Begründung bei der Ausfüllung des der Regulierungsbehörde im Rahmen der Entgeltgenehmigungsentscheidung zustehenden Spielraums folgt aus der Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes gemäß Art. 19 Abs. 4 GG und muss schon wegen der hohen Grundrechtsrelevanz dieser Entscheidung ausnahmslose Geltung beanspruchen. Die Entgeltgenehmigungspflicht greift in den Schutzbereich der Berufsausübungsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) der Beigeladenen ein; denn das Grundrecht auf freie Berufsausübung schließt die Freiheit ein, das Entgelt für berufliche Leistungen mit dem Interessenten auszuhandeln (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 8. Dezember 2011 - 1 BvR 1932/08 - NVwZ 2012, 694 <697 f.>; BVerwG, Urteil vom 9. Mai 2012 - BVerwG 6 C 3.11 - BVerwGE 143, 87 Rn. 34). Dass die Regulierungsbehörde Entgeltgenehmigungsentscheidungen trotz eines zweifellos umfangreichen Prüfprogramms, das nicht nur die Kostenunterlagen des regulierten Unternehmens, sondern regelmäßig auch umfangreiche Stellungnahmen des regulierten Unternehmens und von Dritten einschließt, unter hohem zeitlichem Druck treffen muss, darf die Effizienz der gerichtlichen Kontrolle nicht beeinträchtigen. Die Entscheidungsfrist kann deshalb zwar Bedeutung für den Umfang der Ermittlungen erlangen, wenn die Regulierungsbehörde im Verlauf der Kostenprüfung Lücken oder Unstimmigkeiten der eingereichten Unterlagen und Nachweise erkennt. Nach der Rechtsprechung des Senats muss jedwede Aufklärungsmaßnahme mit dem im Interesse des regulierten Unternehmens äußerst eng gezogenen zeitlichen Rahmen des Entgeltgenehmigungsverfahrens und mit den in diesem Rahmen zu wahrenen Beteiligungsrechten Dritter vereinbar sein (vgl. Urteil vom 29. Mai 2013

- BVerwG 6 C 10.11 - juris Rn. 23, zu der § 31 Abs. 6 Satz 3 TKG 2004 weitgehend entsprechenden Regelung des § 22 Abs. 2 PostG). Die Pflicht der Behörde, ihre im Rahmen ihres Gestaltungsspielraums getroffenen Bewertungen plausibel und erschöpfend zu begründen, bleibt hiervon jedoch unberührt.

40 Hinzu kommt, dass die Bundesnetzagentur die grundsätzliche Frage, ob Zinsen und Abschreibungen auf der Grundlage der Anschaffungs- und Herstellungskosten oder der Wiederherstellungskosten zu berechnen sind, zwar im Rahmen des jeweiligen Entgeltgenehmigungsverfahrens jeweils neu entscheiden und begründen muss, sich hierbei jedoch auf Vorüberlegungen stützen kann, die sie bereits vor Beginn der Entscheidungsfrist nach § 31 Abs. 6 Satz 3 TKG 2004 aus Anlass früherer Verfahren oder auch verfahrensunabhängig - gleichsam vor die Klammer gezogen - angestellt hat. Von der Möglichkeit, Grundsatzentscheidungen wie die Auswahl der Kostenberechnungsmethode bereits vor Beginn der 10-Wochen-Frist umfassend vorzubereiten, gehen auch die Regelungen des Telekommunikationsgesetzes aus. So kann die Bundesnetzagentur nach § 125 Abs. 1 Satz 1 TKG zur Vorbereitung ihrer Entscheidungen oder zur Begutachtung von Fragen der Regulierung wissenschaftliche Kommissionen einsetzen. Nach § 29 Abs. 1 Satz 1 TKG 2004 hat sie zudem die Befugnis, die Vorlage bestimmter für die Kostenprüfung erforderlicher Unterlagen von dem marktmächtigen Unternehmen nicht erst „im Rahmen“, sondern bereits „zur Vorbereitung“ von Verfahren der Entgeltregulierung anzuordnen. Dem sich aus der gesetzlichen Entscheidungsfrist ergebenden besonderen Zeitdruck unterliegt deshalb nur die Abarbeitung der im konkreten Entgeltgenehmigungsverfahren neu vorgetragenen oder sich aufgrund unvorhergesehener Marktentwicklungen aufdrängenden Argumente, in deren Licht die Vorentscheidung zur Methodenwahl gegebenenfalls erneut zu überprüfen ist. Dass dieser Prüfungsaufwand zu der von der Beigeladenen befürchteten Lähmung der Regulierungstätigkeit der Beklagten führen könnte, erscheint nach alledem fernliegend.

41 (2) Die von der Beigeladenen herangezogene Rechtsprechung zur Alternativenprüfung im Rahmen der planerischen Abwägung führt im vorliegenden Zusammenhang nicht weiter. Nach dieser Rechtsprechung ist die Planungsbehörde nicht verpflichtet, die Variantenprüfung bis zuletzt offen zu halten und alle

von ihr zu einem bestimmten Zeitpunkt erwogenen Alternativen gleichermaßen detailliert und umfassend zu untersuchen. Auch im Bereich der Planungsalternativen braucht sie den Sachverhalt nur so weit aufzuklären, wie dies für eine sachgerechte Entscheidung und eine zweckmäßige Gestaltung des Verfahrens erforderlich ist. Sie ist befugt, eine Alternative, die ihr auf der Grundlage einer Grobanalyse als weniger geeignet erscheint, schon in einem frühen Verfahrensstadium auszuschneiden. Verfährt sie in dieser Weise, so handelt sie abwägungsfehlerhaft nicht schon, wenn sich herausstellt, dass die von ihr verworfene Lösung ebenfalls mit guten Gründen vertretbar gewesen wäre, sondern erst, wenn diese Lösung sich ihr hätte aufdrängen müssen (Urteile vom 30. Mai 1984 - BVerwG 4 C 58.81 - BVerwGE 69, 256 <273> und vom 25. Januar 1996 - BVerwG 4 C 5.95 - BVerwGE 100, 238 <249 f.>). So sind die Grenzen der planerischen Gestaltungsfreiheit etwa bei der Auswahl zwischen verschiedenen Trassenvarianten erst dann erreicht, wenn eine andere als die gewählte Linienführung sich unter Berücksichtigung aller abwägungserheblichen Belange eindeutig als die bessere, weil öffentliche und private Belange insgesamt schonendere darstellen würde (Urteile vom 10. Oktober 2012 - BVerwG 9 A 19.11 - NVwZ 2013, 649 Rn. 56 und vom 3. Mai 2013 - BVerwG 9 A 16.12 - juris Rn. 85).

- 42 Für die Anforderungen an die Ausfüllung des Entscheidungsspielraums, der der Regulierungsbehörde im Anwendungsbereich des § 31 Abs. 1 Satz 1 TKG 2004 bei der Auswahl der Methode für die Berechnung des Anlagevermögens als Grundlage für die Ermittlung von Zinsen und Abschreibungen zukommt, ist die Rechtsprechung zur Alternativenprüfung im Fachplanungsrecht bereits deshalb unergiebig, weil die Auswahl der Berechnungsmethode im vorliegenden Fall der ausschließliche Gegenstand des behördlichen Entscheidungsspielraums ist. Während etwa bei Verkehrsprojekten jede zu berücksichtigende Planungsalternative naturgemäß zu einer Vervielfachung der in die fachplanerische Abwägung einzustellenden öffentlichen und privaten Belange führt, ist das Spektrum der dem behördlichen Gestaltungsspielraum unterfallenden Fragen bei der Entscheidung über die Kostenberechnungsmethode bei der Entgeltregulierung von vornherein eng begrenzt. Sie beschränkt sich nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union, der der Senat folgt, im Wesentlichen auf

zwei unterschiedliche methodische Grundansätze, die entweder auf den Wiederbeschaffungskosten oder auf den Anschaffungs- und Herstellungskosten des Anlagevermögens beruhen. Ist der Entscheidungsspielraum der Behörde von vornherein im Wesentlichen auf die Auswahl zwischen zwei Alternativen begrenzt, sind beide Alternativen regelmäßig auch in die Prüfung einzubeziehen und ist die Auswahlentscheidung entsprechend zu begründen. Dies gilt selbst dann, wenn eine Alternative den Regulierungszielen im Ergebnis eindeutig besser Rechnung trägt.

- 43 Hiervon zu unterscheiden ist die Frage, ob die Regulierungsbehörde auf alle denkbaren Belange und alle Argumente, die für die eine oder andere Methode sprechen, in der Begründung ihrer Entscheidung eingehen muss. Insoweit ist von dem in der planungsrechtlichen Rechtsprechung anerkannten Grundsatz auszugehen, dass lediglich diejenigen Belange in die Abwägung eingestellt werden müssen, die für die Behörde bei ihrer Entscheidung als abwägungsbeachtlich erkennbar sind (grundlegend: Beschluss vom 9. November 1979 - BVerwG 4 N 1.78, 4 N 2-4.79 - BVerwGE 59, 87 <103>). Hierbei ist insbesondere das Vorbringen im Rahmen eines Anhörungs- oder Beteiligungsverfahrens maßgeblich. Hat es ein Betroffener unterlassen, seine Betroffenheit im Zuge eines solchen Verfahrens vorzutragen, dann ist die Betroffenheit abwägungsbeachtlich nur dann, wenn sich der planenden Stelle die Tatsache dieser Betroffenheit aufdrängen musste (Beschluss vom 9. November 1979 a.a.O. S. 104). Mit Gesichtspunkten, die nicht vorgetragen worden sind und sich auch nicht aufdrängen, muss sich auch die Bundesnetzagentur in der Begründung ihrer Entgeltregulierungsentscheidung nicht befassen.
- 44 (3) Der Senat folgt ferner nicht der Auffassung der Beklagten, eine Reduzierung der Anforderungen an die Begründungstiefe der Entgeltgenehmigung sei prinzipiell schon deshalb gerechtfertigt, weil die Bundesnetzagentur nach der Regelungssystematik des Telekommunikationsgesetzes 2004 - anders als noch nach dem Telekommunikationsgesetz 1996 - über einzelne Aspekte, die für die nachfolgenden Entgeltgenehmigungen relevant seien, bereits auf Ebene der Regulierungsverfügung entscheiden könne und es deshalb keinen Sinn ergebe, in

der Entgeltgenehmigung nochmals eine argumentative Auseinandersetzung mit diesen Aspekten zu verlangen.

- 45 Verbindliche Vorgaben zur Auswahl der Methode für die Berechnung des Anlagevermögens als Grundlage für die Ermittlung von Zinsen und Abschreibungen kann die Regulierungsverfügung schon deshalb nicht enthalten, weil die Entscheidung, ob die Entgelte dem in § 31 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 TKG 2004 geregelten Maßstab der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung entsprechen, anders als die Auferlegung einer Genehmigungspflicht kein nach § 13 Abs. 1 Satz 1 TKG 2004 zulässiger Regulationsgegenstand einer Regulierungsverfügung ist. Allerdings ist die Bundesnetzagentur nicht daran gehindert, einzelne Elemente der Abwägung abzuschichten und in der Begründung der Entgeltgenehmigung insoweit auf ihre Erwägungen in der zugrunde liegenden Regulierungsverfügung zu verweisen. Die damit verbundene Reduzierung der Anforderungen an die Begründungstiefe einer nachfolgenden Entgeltgenehmigung setzt jedoch neben einer ausdrücklichen Verweisung auf die vorangegangene Regulierungsverfügung voraus, dass die in Bezug genommenen Ausführungen selbst den dargestellten Begründungsanforderungen genügen. An beidem fehlt es hier. Dabei kann dahinstehen, ob es - wie die Beklagte meint - mit der in der Regulierungsverfügung vom 5. Oktober 2005 genannten Vorgabe, dass die Genehmigung der Zugangsverpflichtungen nach dem Maßstab der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung unverzerrte Anreize für den Zutritt von Wettbewerbern sicherstelle, „indem optimierte Netzstrukturen und der Einsatz neuester verfügbarer Technologien herangezogen werden“, unvereinbar wäre, die historischen Kosten heranzuziehen. Denn jedenfalls lässt die Begründung der Regulierungsverfügung nicht erkennen, dass sich die Beschlusskammer bereits auf dieser vorgelagerten Ebene der unterschiedlichen Methoden zur Ermittlung des Werts des Anlagevermögens und ihrer Auswirkungen auf die verschiedenen Regulierungsziele überhaupt bewusst gewesen ist und insoweit eine Abwägungsentscheidung treffen wollte.
- 46 (4) Die von der Revision befürwortete Reduzierung der Begründungsanforderungen folgt auch nicht aus der Berücksichtigung von Empfehlungen der Kommission.

- 47 Empfehlungen der Unionsorgane sind nach Art. 288 Abs. 5 AEUV nicht verbindlich. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union unterliegen Empfehlungen der Kommission allerdings einer gesteigerten Berücksichtigungspflicht durch nationale Behörden und Gerichte, wenn sie Aufschluss über die Auslegung zur Durchführung von Unionsrecht erlassener innerstaatlicher Rechtsvorschriften geben oder wenn sie verbindliche gemeinschaftliche Vorschriften ergänzen sollen (EuGH, Urteil vom 13. Dezember 1989 - Rs. C-322/88, Grimaldi - Slg. 1989, 4407 Rn. 18). Diese indirekte rechtliche Wirkung schließt es jedoch nicht aus, dass die nationalen Behörden und Gerichte von den Empfehlungen abweichen können. Dies gilt nach der Rechtsprechung des Senats selbst für den Sonderfall, dass das sekundäre Unionsrecht ausdrücklich die „weitestgehende“ Berücksichtigung der Empfehlungen fordert. So obliegt der Bundesnetzagentur etwa trotz der aufgrund von Art. 15 Abs. 3 der Rahmenrichtlinie gesteigerten Berücksichtigungspflicht der von der Kommission nach Art. 15 Abs. 1 der Rahmenrichtlinie erlassenen Empfehlung in Bezug auf relevante Produkt- und Dienstmärkte (Märkte-Empfehlung) eine „nachvollziehende Bewertung“, die einerseits die von der Vermutung ausgehende Vorprägung, andererseits auch und insbesondere vom europäischen Standard abweichende nationale Besonderheiten angemessen berücksichtigt (Urteile vom 2. April 2008 - BVerwG 6 C 15.07 - BVerwGE 131, 41 Rn. 24 f., vom 29. Oktober 2008 - BVerwG 6 C 38.07 - Buchholz 442.066 § 10 TKG Nr. 2 Rn. 24 und vom 1. September 2010 - BVerwG 6 C 13.09 - Buchholz 442.066 § 10 TKG Nr. 4 Rn. 19). Auf eine eigenständige Prüfung und Begründung kann die Regulierungsbehörde demnach auch dann nicht verzichten, wenn sie einer Empfehlung der Kommission im Ergebnis folgt.
- 48 Unabhängig von der Frage der rechtlichen Verbindlichkeit lässt sich den von der Beigeladenen genannten Empfehlungen der Kommission nicht entnehmen, dass die Regulierungsbehörde im Rahmen der „Preiskontrolle einschließlich kostenorientierter Preise“ gemäß Art. 13 Abs. 1 Satz 1 der Zugangsrichtlinie im Regelfall eine Kostenberechnung auf der Grundlage von Wiederbeschaffungswerten vorzunehmen hat. Hinsichtlich der von der Beigeladenen in erster Linie herangezogenen, auf Art. 19 Abs. 1 der Rahmenrichtlinie gestützten Empfeh-

lung der Kommission vom 19. September 2005 über die getrennte Buchführung und Kostenrechnungssysteme entsprechend dem Rechtsrahmen für die elektronische Kommunikation (2005/698/EG) ist schon der sachliche Anwendungsbereich nicht berührt. Die Empfehlung knüpft gemäß ihrem Erwägungsgrund 2 daran an, dass Betreibern, die aufgrund einer Marktanalyse nach Art. 16 der Rahmenrichtlinie auf einem bestimmten Markt als Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht eingestuft werden, u.a. zur getrennten Buchführung und/oder zur Verwendung eines Kostenrechnungssystems verpflichtet werden können mit dem Ziel, Transaktionen zwischen Betreibern transparenter zu machen und die tatsächlichen Kosten der erbrachten Dienstleistungen zu ermitteln. Nach Nr. 2 Abs. 3 der Empfehlung wird die Verpflichtung zur Anwendung eines Kostenrechnungssystems auferlegt, um zu gewährleisten, dass gemeldete Betreiber, die Preiskontrollen unterliegen oder zu kostenorientierten Preisen verpflichtet sind, diese Kosten anhand fairer, objektiver und transparenter Kriterien den erbrachten Diensten zuordnen. Die Empfehlung bezieht sich mithin nach ihrem eindeutigen Wortlaut auf die in Art. 13 Abs. 1 Satz 1 der Zugangsrichtlinie geregelte Befugnis der nationalen Regulierungsbehörde, einem Betreiber unter den in der Vorschrift genannten Voraussetzungen bestimmte Auflagen in Bezug auf Kostenrechnungsmethoden zu erteilen (vgl. § 29 Abs. 2 TKG 2004), nicht hingegen auf die hiervon unabhängige Befugnis der Regulierungsbehörde, dem betreffenden Betreiber Verpflichtungen betreffend die Kostendeckung und die Preiskontrolle einschließlich kostenorientierter Preise aufzuerlegen (vgl. §§ 30 ff. TKG 2004).

- 49 Im Übrigen lässt die Empfehlung nach ihrem Regelungsgehalt auch nicht die von der Beigeladenen behauptete klare Präferenz für die Heranziehung von (Brutto-)Wiederbeschaffungswerten erkennen. In dem von der Beigeladenen unvollständig zitierten Erwägungsgrund 8 der Empfehlung wird zwar ein „zukunftsorientierter Ansatz“ erwähnt, der „nicht auf Anschaffungs-, sondern auf Wiederbeschaffungskosten beruht“. Hierbei handelt es sich jedoch erkennbar nur um eine mögliche Entscheidungsalternative. Nur für den Fall, dass die Regulierungsbehörde einen zukunftsorientierten Ansatz wählt, bei dem also „das Anlagevermögen ständig anhand der Kosten einer vergleichbaren, modernen und mit effizientester Technik ausgestatteten Infrastruktur neu bewertet wird“,

muss sie sodann „u.U. die Parameter der Kostenrechnungsmethode anpassen, damit diese Regulierungsziele erreicht werden können“. Eine eindeutige Präferenz für die Heranziehung von Wiederbeschaffungswerten lässt sich auch nicht der von der Beigeladenen weiter zitierten Nr. 3 der Empfehlung entnehmen. Soweit dort im dritten Absatz ausgeführt wird, dass „die Bewertung von Netzanlagevermögen nach seinem zukunftsorientierten bzw. Wiederbeschaffungswert für einen effizienten Betreiber, das heißt nach den geschätzten Kosten, die einem vergleichbaren Betreiber auf einem hart umkämpften Markt entstünden, (...) ein entscheidendes Element der auf Wiederbeschaffungskosten beruhenden Kostenrechnung („current cost accounting“, CCA) ist“, wird durch diese Beschreibung nicht die Befugnis der Regulierungsbehörde berührt, sich für einen völlig anderen, auf den Anschaffungskosten beruhenden Ansatz zu entscheiden. Lediglich für den Fall, dass sich die Regulierungsbehörde für einen auf die Wiederbeschaffungskosten bezogenen Ansatz entscheidet („dazu“), sollen die in Nr. 3 Abs. 3 der Empfehlung enthaltenen Vorgaben Anwendung finden, dass „der auf Abschreibungen entfallende Anteil der Betriebskosten auf der Grundlage des Wiederbeschaffungswerts einer äquivalenten, modernen Anlage berechnet werden“ muss, dass „das eingesetzte Kapital (...) folglich auf der Grundlage der aktuellen Wiederbeschaffungskosten ausgewiesen werden“ muss, dass „weitere Anpassungen notwendig sein“ können, „um dem jeweils aktuellen Kaufpreis eines Anlageguts und seinen Betriebskosten Rechnung zu tragen“, und dass schließlich „ergänzend zur Bewertung des Netzanlagevermögens nach dem zukunftsorientierten bzw. Wiederbeschaffungswert (...) gegebenenfalls eine weitere Kostenrechnungsmethode wie die der langfristigen zusätzlichen Kosten („long run incremental costs“, LRIC) verwendet werden“ kann.

- 50 Keine andere Beurteilung ergibt sich, soweit den nationalen Regulierungsbehörden in Nr. 3 Abs. 5 der Empfehlung 2005/698/EG empfohlen wird, „insbesondere bei Verwendung von Kostendaten zur Begründung von Preisentscheidungen eingehend zu prüfen, ob weitere Anpassungen der Finanzinformationen zur Berücksichtigung von Effizienzfaktoren notwendig sind, weil die Kostenrechnungssysteme (selbst wenn sie auf Wiederbeschaffungswerten beruhen) die effizienten oder relevanten Kosten eventuell nicht genau widerspiegeln“,

wobei „Effizienzfaktoren (...) auf Bewertungen der unterschiedlichen Netztopologien und -architekturen, der Abschreibungsverfahren sowie der eingesetzten oder geplanten Netztechnologien beruhen“ können. Auch diese Aussagen setzen die Entscheidung der Regulierungsbehörde für ein auf Wiederbeschaffungskosten beruhendes Kostenrechnungssystem voraus, berühren jedoch nicht die Möglichkeit der Entscheidung für ein anderes, auf den Anschaffungskosten beruhendes Kostenrechnungssystem.

- 51 Dass die Kommissionsempfehlung lediglich an die Entscheidung der Regulierungsbehörde für ein auf Wiederbeschaffungskosten beruhendes Kostenrechnungssystem anknüpft, ergibt sich ferner aus Nr. 3 Abs. 2, wonach den nationalen Regulierungsbehörden, „die sich bereits für ein auf Wiederbeschaffungskosten beruhendes Kostenrechnungssystem entschieden haben“, empfohlen wird, „klare Termine und ein Bezugsjahr für die Einführung der neuen, auf Wiederbeschaffungskosten beruhenden Kostenrechnungssysteme durch die Betreiber festzulegen“. Für einen durch die Empfehlung nicht beschränkten Entscheidungsspielraum der Regulierungsbehörde zwischen den unterschiedlichen Kostenrechnungssystemen spricht schließlich insbesondere der - von der Beigeladenen gerade nicht zitierte - vierte Absatz der Nr. 3 der Empfehlung. Soweit den nationalen Regulierungsbehörden danach empfohlen wird, „den Preis- und Wettbewerbsfragen, die sich beispielsweise beim entbündelten Zugang zum Teilnehmeranschluss aus der Einführung einer auf Wiederbeschaffungswerten beruhenden Kostenrechnung ergeben, genügend Beachtung zu schenken“, lässt die Kommission deutlich erkennen, dass sich durch die Entscheidung für ein auf Wiederbeschaffungskosten beruhendes Kostenrechnungssystem nachteilige Auswirkungen auf einzelne Regulierungsziele ergeben können, die deshalb von der Regulierungsbehörde in den Blick genommen werden müssen. Diese Berücksichtigungspflicht ginge ins Leere, wenn die Kommissionsempfehlung das Ziel verfolgen würde, die Regulierungsbehörde von vornherein auf ein bestimmtes Kostenrechnungssystem festzulegen.
- 52 Die von der Beigeladenen weiter erwähnte, auf Art. 7 Abs. 5 der Richtlinie 97/33/EG gestützte Empfehlung der Kommission vom 8. Januar 1998 zur Zusammenschaltung in einem liberalisierten Telekommunikationsmarkt (Teil 1 -

Zusammenschaltungsentgelte) (98/195/EG) ist ebenfalls schon nicht anwendbar; denn ihre Rechtsgrundlage, die Richtlinie 97/33/EG, ist gemäß Art. 26 und 28 Abs. 1 Unterabs. 2 der Rahmenrichtlinie mit Wirkung vom 25. Juli 2003 aufgehoben und ihre übergangsweise Geltung nach Art. 27 Abs. 1 der Rahmenrichtlinie durch die Regulierungsverfügung der Bundesnetzagentur vom 5. Oktober 2005 beendet worden. Unabhängig davon ist die Empfehlung 98/195/EG auch inhaltlich nicht geeignet, die Auffassung der Beigeladenen zu stützen. Eine Präferenz der Kommission für eine auf den Wiederbeschaffungskosten beruhende Berechnungsmethode lässt allenfalls Nr. 6 der Empfehlung erkennen. Danach setzt „die Zugrundelegung von zukunftsrelevanten langfristigen durchschnittlichen zusätzlichen Kosten (...) ein Kostenrechnungssystem voraus, bei dem die aktivitätsorientierte Zurechnung der Kosten auf der Basis der Wiederbeschaffungskosten statt der Anschaffungs- und Herstellungskosten erfolgt“. Hieran schließt die an die nationalen Regulierungsbehörden gerichtete Empfehlung an, „den gemeldeten Betreibern Fristen für die Einführung neuer Kostenrechnungssysteme auf der Grundlage der Wiederbeschaffungskosten zu setzen, sofern solche Systeme nicht bereits vorhanden sind“. Aus dem Gesamtzusammenhang der Empfehlung, insbesondere dem Erwägungsgrund 7, dem zufolge „kein bestimmtes Kostenrechnungssystem vorgeschrieben“ wird, ergibt sich jedoch, dass es sich bei dem auf Wiederbeschaffungskosten beruhenden Kostenrechnungssystem nach Auffassung der Kommission lediglich um eine besonders geeignete, nicht aber um die eindeutig vorzugswürdige Methode handelt.

- 53 Diese Einschätzung steht im Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union. Denn obwohl u.a. die Beigeladene des vorliegenden Verfahrens bereits in dem dem Urteil vom 24. April 2008 zugrunde liegenden Verfahren vor dem Gerichtshof geltend gemacht hatte, nach der Nr. 6 der Empfehlung 98/195 bestünden bedeutsame Anhaltspunkte dafür, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber sich für eine auf die aktuellen Kosten gestützte Berechnungsmethode entschieden habe (EuGH, Urteil vom 24. April 2008 - Rs. C-55/06, Arcor - Slg. 2008, I-2931 Rn. 89 f.), ist der Gerichtshof hierauf in seiner Entscheidung nicht eingegangen. Er hat vielmehr ausdrücklich festgestellt, dass die Verordnung Nr. 2887/2000 sowie die Richtlinien 97/33 und 98/10 des alten

Rechtsrahmens keinen Anhaltspunkt enthalten, der für eine ausschließlich auf den aktuellen Kosten oder den historischen Kosten beruhende Berechnungsmethode spricht (a.a.O. Rn. 109).

- 54 Die ebenfalls auf Art. 7 Abs. 5 der Richtlinie 97/33/EG gestützte Empfehlung der Kommission vom 8. April 1998 zur Zusammenschaltung in einem liberalisierten Telekommunikationsmarkt (Teil 2 - Getrennte Buchführung und Kostenrechnung) (98/322/EG) ist wegen des Außerkrafttretens der Richtlinie 97/33/EG auf die Zusammenschaltungsentgelte im vorliegenden Fall ebenso wenig anwendbar wie die zuvor erwähnte Empfehlung 98/195/EG. Zudem hat der Gerichtshof der Europäischen Union auch dieser Empfehlung keine relevanten Anhaltspunkte dafür entnommen, dass ein auf Wiederbeschaffungskosten beruhendes Kostenrechnungssystem zu präferieren sei, obwohl die Beigeladene des vorliegenden Verfahrens bereits in dem vor dem Gerichtshof geführten Verfahren geltend gemacht hatte, aus Nr. 4 der Empfehlung 98/322 ergäben sich bedeutsame Anhaltspunkte dafür, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber sich für eine auf die aktuellen Kosten gestützte Berechnungsmethode entschieden habe (EuGH, Urteil vom 24. April 2008 a.a.O. Rn. 91).
- 55 (5) Ohne Erfolg bleibt schließlich der Vortrag der Beigeladenen, die Begründungsanforderungen, denen die Bundesnetzagentur bei der Ausfüllung des ihr zustehenden Beurteilungsspielraums unterliege, seien aufgrund ihrer bisherigen Entscheidungspraxis unter dem Gesichtspunkt der Selbstbindung der Verwaltung herabgesetzt, weil sie die Genehmigungen der Entgelte für Interconnection-Leistungen bisher stets auf (Brutto-)Wiederbeschaffungswerte gestützt habe. In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ebenso wie des Bundesverwaltungsgerichts ist zwar anerkannt, dass die tatsächliche Verwaltungspraxis sowohl aufgrund des Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) als auch des im Rechtsstaatsprinzip verankerten Gebots des Vertrauensschutzes (Art. 20 Abs. 3 GG) zu einer Selbstbindung der Verwaltung führen kann (BVerfG, Beschluss vom 13. Juni 2006 - 1 BvR 1160/03 - BVerfGE 116, 135 <153>; BVerwG, Urteile vom 21. August 2003 - BVerwG 3 C 49.02 - BVerwGE 118, 379 <383> und vom 8. April 1997 - BVerwG 3 C 6.95 - BVerwGE 104, 220 <223>). Es ist jedoch gleichfalls gesichert, dass die Behörde ihre Praxis aus

willkürfreien, d.h. sachlichen Gründen ändern kann (Urteil vom 8. April 1997 a.a.O.). Ob derartige Gründe für eine Abweichung von der bisherigen Entscheidungspraxis vorliegen, hat die Behörde bei der Ausfüllung ihres Entscheidungsspielraums jeweils neu zu prüfen. Unterlässt sie diese Prüfung, ist der Entscheidungsvorgang unvollständig. Ungeachtet des auch in zeitlicher Hinsicht zu beachtenden Konsistenzgebots (§ 27 Abs. 2 TKG 2004) muss dies in besonderem Maße in einem Bereich wie der telekommunikationsrechtlichen Entgeltregulierung gelten, in dem die technischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen einem raschen und dauernden Wandel unterliegen.

- 56 Aus den von der Beigeladenen in der Sache geltend gemachten Vertrauensschutzgesichtspunkten folgt nichts anderes. Selbst wenn die Darstellung der Beigeladenen, ein Methodenwechsel von einem auf Wiederbeschaffungswerten beruhenden Kostenrechnungssystem zu einem auf „historischen Kosten“ beruhenden System vor Ablauf des jeweiligen Investitionszyklus führe in einem Marktumfeld, das durch im Durchschnitt fallende Preise für vermittlungstechnische Einrichtungen gekennzeichnet sei, in der Regel zu einer unangemessenen Herabsetzung der ermittelten Kosten und folglich auch der hierauf gestützten Entgelte, nicht unplausibel ist und diesem Gesichtspunkt ein erhebliches Gewicht in der Abwägung zukommen kann, rechtfertigt dies nicht die Annahme, dass die Regulierungsbehörde im Rahmen ihres Entscheidungsspielraums bei der Auswahl der Berechnungsmethode für das Anlagevermögen von vornherein von der Prüfung entbunden ist, ob gleichwohl Gründe für eine Abweichung von der bisherigen Entscheidungspraxis vorliegen. Denn zum einen sind die dargestellten wirtschaftlichen Zusammenhänge, insbesondere was das angeblich kontinuierlich fallende Preisniveau für die Vermittlungs-, Linien- und Übertragungstechnik betrifft, jedenfalls nicht derartig offensichtlich, dass eine Überprüfung im Rahmen der jeweiligen Genehmigungsentscheidung entbehrlich wäre. Zum anderen ist es nicht von vornherein ausgeschlossen, dass der Methodenwechsel von einem auf Wiederbeschaffungswerten beruhenden Kostenrechnungssystem zu einem auf „historischen Kosten“ beruhenden System trotz der damit möglicherweise verbundenen Reduzierung der anzusetzenden Kosten im Rahmen der Gesamtwürdigung unter Berücksichtigung der gegenläufigen Regulierungsziele vorzugswürdig ist.

- 57 c) Die Begründung des angefochtenen Beschlusses genügt in Bezug auf die Frage, ob der Wert des für die Erbringung der hier fraglichen Verbindungsleistungen erforderlichen Anlagevermögens als Grundlage für Zinsen und Abschreibungen auf der Grundlage der Anschaffungs- und Herstellungskosten oder der Wiederbeschaffungskosten zu berechnen ist, nicht den dargelegten Anforderungen. Ihr ist nicht zu entnehmen, dass die Bundesnetzagentur die konfligierenden Interessen abgewogen und geprüft hat, welcher Kostenmaßstab - erstens - den Nutzerinteressen, - zweitens - dem Ziel der Sicherstellung eines chancengleichen Wettbewerbs sowie - drittens - dem Ziel, effiziente Infrastrukturinvestitionen und Innovationen sicherzustellen, jeweils am ehesten gerecht wird. Die Beklagte hat es ferner versäumt, unter Bewertung der unterschiedlichen Belange im Einzelnen plausibel und erschöpfend darzulegen, dass und warum ihrer Ansicht nach im Ergebnis Überwiegendes für die gewählte Methode spricht.
- 58 Unter dem Gliederungspunkt „Kalkulationsbasis“ hat die Beschlusskammer auf S. 31 des angefochtenen Beschlusses die von ihr gewählte Methode dahingehend zusammengefasst, sie habe bei der Bestimmung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung das derzeit noch vorhandene PSTN-Netz, d.h. das leitungsvermittelte Netz (zu Wiederbeschaffungspreisen) einbezogen und dabei effizienzorientierte Änderungen vorgenommen. Zwar hat die Beschlusskammer die Möglichkeit einer auf den Anschaffungs- und Herstellungskosten beruhenden Berechnungsmethode unter dem Begriff einer „reinen Ist-Kostenbetrachtung“ als Alternative zu einer auf Wiederbeschaffungspreisen beruhenden Methode ansatzweise in den Blick genommen. Sie hat die Zulässigkeit einer solchen Berechnungsmethode aber lediglich mit der Begründung verneint, hierdurch würden - im Falle bereits abgeschriebener Netzkomponenten - in der Phase eines bevorstehenden Netzbbaus falsche Preissignale gesetzt und Netzinfrastrukturinvestitionen in die neue Technologie gegebenenfalls durch sehr niedrige Preise der alten Technologie vermindert.
- 59 Von den bei der Entscheidung zu berücksichtigenden Zielen, auf die sich die Auswahl der Kostenermittlungsmethode in jeweils unterschiedlicher Weise

nachteilig auswirken kann, hat die Regulierungsbehörde damit nur ein Element isoliert in den Blick genommen. Wie oben dargelegt, stehen jedoch dem von der Bundesnetzagentur hervorgehobenen Ziel, die langfristige Entwicklung und Verbesserung der Infrastruktur durch den marktmächtigen Betreiber zu sichern, welches Art. 13 der Zugangsrichtlinie - ebenso wie bereits der TAL-VO - zugrunde liegt und dem im nationalen Recht das Ziel der Förderung effizienter Infrastrukturinvestitionen gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 3 TKG 2004 korrespondiert, insbesondere die Ziele der Wettbewerbsförderung (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 2 TKG 2004) und der Wahrung der Nutzer-, insbesondere der Verbraucherinteressen (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 1 TKG 2004) entgegen. Auf diese Ziele ist die Beschlusskammer bei der Begründung ihrer Entscheidung, das derzeit noch vorhandene PSTN-Netz - wenn auch mit „effizienzorientierten Änderungen“ - zu Wiederbeschaffungspreisen anzusetzen, mit keinem Wort eingegangen.

- 60 Ebenso wie in dem der Entscheidung des Senats vom 23. November 2011 - BVerwG 6 C 11.10 - (Buchholz 442.066 § 24 TKG Nr. 5) zugrunde liegenden Fall hat eine methodische Auseinandersetzung mit historischen Kosten im Sinne einer Bewertung der Vor- und Nachteile der einen und der anderen Berechnungsweise für die Erreichung der Regulierungsziele in dem angegriffenen Bescheid nicht erkennbar stattgefunden. Die erwähnten Ausführungen auf S. 31 der Beschlussbegründung beschränken sich auf die Hervorhebung der nachteiligen Auswirkungen der abgelehnten Berechnungsmethode auf das Ziel, effiziente Infrastrukturinvestitionen und Innovationen sicherzustellen. Ob die Bundesnetzagentur mit der Erwägung, durch die Anwendung einer auf den Anschaffungs- und Herstellungskosten beruhenden Berechnungsmethode würden falsche Preissignale gesetzt und Netzinfrstrukturinvestitionen in die neue Technologie gegebenenfalls durch sehr niedrige Preise der alten Technologie vermindert, von vornherein nur die Investitionsanreize für die Beigeladene oder auch diejenigen für die Wettbewerber in den Blick genommen hat, kann dahinstehen. Denn jedenfalls fehlt es an einer Auseinandersetzung mit dem Umstand, dass die von der Behörde stattdessen bevorzugte Methode der Kostenermittlung auf der Grundlage von Wiederbeschaffungspreisen nachteilige Auswirkungen auf die mit der Infrastrukturinvestitionsförderung potentiell konfligierenden Ziele der Nutzerinteressen und der Sicherstellung eines chancenglei-

chen Wettbewerbs haben kann. Eine Ermittlung, Bewertung und Abwägung der insoweit maßgeblichen Belange ist nicht ansatzweise erkennbar. Die in der mündlichen Verhandlung geäußerte Auffassung der Beklagtenvertreter, die zu treffende Entscheidung sei für die anderen genannten Regulierungsziele „weitgehend irrelevant“ gewesen, hält der Senat schon nicht für plausibel. Unabhängig davon hätte gegebenenfalls diese Erwägung auch bereits in der Beschlussbegründung zum Ausdruck gebracht werden müssen.

- 61 Selbst wenn es im Ergebnis nicht zu beanstanden wäre, dass die Bundesnetzagentur dem Ziel, die langfristige Entwicklung und Verbesserung der Infrastruktur durch den marktmächtigen Betreiber zu sichern, im Rahmen ihres Entscheidungsspielraums den Vorzug gegeben hat, hätte sie ferner aus Gründen der gerichtlichen Überprüfbarkeit zumindest die Prämissen ihrer Argumentation offenlegen müssen. Hierzu wäre es mindestens erforderlich gewesen darzulegen, auf welche tatsächlichen Erkenntnisse sich die Annahme der Behörde stützt, dass die mit dem Ansatz von Wiederbeschaffungskosten verbundenen höheren Entgelte für die in Rede stehenden Verbindungsleistungen günstige Auswirkungen auf die Investitionen der Beigeladenen oder ihrer Wettbewerber in die Netzinfrastruktur haben. Wegen der Komplexität der zugrunde liegenden wirtschaftlichen Wirkungszusammenhänge und der Vielfalt der hierzu in der Wissenschaft vertretenen Auffassungen ist eine positive Korrelation zwischen dem Niveau der Vorleistungsentgelte und der Dynamik des Ausbaus der Netzinfrastruktur jedenfalls nicht evident (vgl. in Bezug auf die entsprechende Problematik der Entgelte für kupferbasierte Teilnehmeranschlussleitungen: Gerpott/Winzer, N&R 2013, 178 <184>).
- 62 Nähere Ausführungen zur Bewertung der Vor- und Nachteile der unterschiedlichen Kostenberechnungsmethoden für die Erreichung der Regulierungsziele waren in der Beschlussbegründung auch nicht aus besonderen Gründen des Einzelfalls entbehrlich. Die Revision kann sich insoweit weder auf den Umstand stützen, dass die Stellungnahmen im Verwaltungsverfahren auf den Ansatz von (Brutto-)Wiederbeschaffungswerten nicht eingegangen seien, noch darauf, dass sich eine andere als die gewählte Methode nicht aufgedrängt habe. Die Beigeladene räumt selbst ein, dass die Frage, ob der Wert des für die Erbringung der

hier fraglichen Verbindungsleistungen erforderlichen Anlagevermögens als Grundlage für Zinsen und Abschreibungen im Rahmen der Ermittlung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung auf der Grundlage der Wiederbeschaffungskosten berechnet werden darf oder nicht vielmehr die Anschaffungs- und Herstellungskosten heranzuziehen sind, Gegenstand zumindest einer der im Anhörungsverfahren abgegebenen Stellungnahmen gewesen ist. Dass dieser Gesichtspunkt im Anhörungsverfahren thematisiert worden ist, ergibt sich auch aus der zusammenfassenden Wiedergabe des Inhalts der schriftlichen Stellungnahmen zum Entgeltantrag auf S. 19 f. der Begründung des angefochtenen Beschlusses. Danach hätten „viele Beigeladene“ für die anzusetzenden Investitionskosten nicht nur geltend gemacht, dass die Wiederbeschaffungskosten für PSTN-Technik nachweislich sinken würden, weil deren Anbieter durch die allgemeine Preisentwicklung und die Migration zu Netzen der Nächsten Generation (NGN) unter Preisdruck gerieten, sondern auch die Auffassung vertreten, dass wegen der absehbaren Migration zu einem NGN-Netz den Investitionen der Antragstellerin, d.h. der Beigeladenen im vorliegenden Verfahren, ohnehin keine Wiederbeschaffungswerte zugrunde gelegt werden dürften. Schon die Thematisierung im Rahmen des Anhörungsverfahrens begründete jedoch die Verpflichtung der Regulierungsbehörde, sich mit der aufgeworfenen Frage im Rahmen der Abwägung auch auseinanderzusetzen. Die Einbeziehung in die Abwägung setzt nicht voraus, dass ein bestimmter Gesichtspunkt in allen oder auch nur in einer Vielzahl der im Beteiligungsverfahren abgegebenen Stellungnahmen angesprochen wird. Ebenso wenig kommt es darauf an, wie ausführlich oder sprachlich gelungen der betreffende Gesichtspunkt geltend gemacht wird. Die Abwägungserheblichkeit lässt sich entgegen der Auffassung der Beigeladenen nicht unter Hinweis darauf verneinen, es habe hier „eine eher flapsige Bemerkung“ vorgelegen. Entscheidend ist, dass es sich bei der Grundsatzfrage, ob die Kosten auf der Grundlage von Wiederbeschaffungswerten ermittelt werden durften, jedenfalls nicht um ein offensichtlich „neben der Sache“ liegendes Vorbringen handelt.

- 63 Im Übrigen ist es nach der Rechtsprechung des Senats unerheblich, ob ein im Verwaltungsverfahren beigeladener Wettbewerber des regulierten Unternehmens Einwände gegen die von der Regulierungsbehörde zugrunde gelegte Me-

thode vorgebracht hat; denn die notwendige Abwägung und ihre Darstellung im Bescheid dienen der objektiven Feststellung, ob die Tatbestandsvoraussetzungen der erteilten Genehmigung vorliegen. Sie bezwecken jedenfalls nicht allein die Bescheidung erhobener Einwendungen, sondern sollen zumindest auch die nachgehende gerichtliche Kontrolle ermöglichen, die angesichts des ohnehin eingeräumten Beurteilungsspielraums sonst gänzlich um ihre Effizienz gebracht zu werden drohte (Urteil vom 23. November 2011 a.a.O. Rn. 41). Selbst wenn der Beigeladenen im Ausgangspunkt darin zuzustimmen wäre, dass die Regulierungsbehörde nicht auf alle denkbaren Belange und alle Argumente, die für die eine oder andere Methode sprechen, in der Begründung ihrer Entscheidung eingehen und sich nicht mit Gesichtspunkten befassen muss, die nicht vorgebracht worden sind und sich auch nicht aufdrängen, wären diese Voraussetzungen hier nicht erfüllt. Denn nachdem der Senat in dem Urteil vom 23. November 2011 davon ausgegangen ist, dass sich der Regulierungsbehörde die Frage der Auswahl der Kostenberechnungsmethoden und des hierbei bestehenden Beurteilungsspielraums aufgedrängt hat, obwohl ihr die erst später im Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 24. April 2008 entwickelten Grundsätze noch nicht bekannt sein konnten, muss dies erst recht für die vorliegende Entgeltgenehmigung gelten, die mehrere Monate nach dem Urteil des Gerichtshofs ergangen ist. Dem von den Beklagtenvertretern in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat erhobenen Einwand, für eine Auseinandersetzung mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs habe wegen struktureller Unterschiede zwischen dem Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung und den hier streitgegenständlichen Verbindungsleistungen kein Anlass bestanden, vermag der Senat aus den oben unter a) dargelegten, für die Übertragbarkeit der Vorgaben des Gerichtshofs sprechenden Gründen nicht zu folgen.

- 64 2. Das angefochtene Urteil überschreitet entgegen der Auffassung der Beklagten auch nicht die rechtlichen Grenzen der Entscheidungsbefugnis des Gerichts.
- 65 Nach § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO hebt das Gericht den Verwaltungsakt und den etwaigen Widerspruchsbescheid auf, soweit der Verwaltungsakt rechtswidrig und der Kläger dadurch in seinen Rechten verletzt ist. Hieraus folgt zwar, dass

das Gericht eine telekommunikationsrechtliche Entgeltgenehmigung auf die erfolgreiche Anfechtungsklage eines Zusammenschaltungspartners des regulierten Unternehmens nur aufheben darf, soweit sich die Genehmigung auf das zwischen den Beteiligten vertraglich oder durch regulierungsbehördliche Zusammenschaltungsanordnung begründete Rechtsverhältnis auswirkt (a). Ein Verstoß gegen § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO liegt hier jedoch deshalb nicht vor, weil das Verwaltungsgericht den angefochtenen Beschluss der Beklagten in dem im Tenor genannten Umfang nicht mit Wirkung gegenüber jedermann, sondern nur mit Wirkung zwischen den Beteiligten aufgehoben hat (b).

- 66 a) Einen Verwaltungsakt, der gegenüber einer Vielzahl von Personen wirkt, darf das Gericht auf die erfolgreiche Anfechtungsklage eines Betroffenen nur aufheben, soweit er zwischen den Beteiligten wirkt. Dies ist keine Folge der Rechtskraftwirkung des Urteils, die nach § 121 VwGO grundsätzlich auf die Beteiligten beschränkt ist, sondern ergibt sich aus § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO, wonach das Gericht den Verwaltungsakt und den etwaigen Widerspruchsbescheid aufhebt, soweit der Verwaltungsakt rechtswidrig und der Kläger dadurch in seinen Rechten verletzt ist. Das Wort „soweit“ stellt klar, dass sich die gerichtliche Aufhebung bei Verwaltungsakten mit teilbarem Inhalt ungeachtet der sich aus der unmittelbaren Umgestaltung bzw. Wiederherstellung der materiellen Rechtslage ergebenden „inter-omnes“-Wirkung des aufhebenden Urteils auf diejenigen Teile beschränken muss, aus denen die Rechtsverletzung für den Kläger folgt. Voraussetzung einer subjektiv beschränkten Aufhebung ist allerdings, dass der Verwaltungsakt in persönlicher Hinsicht teilbar ist. Soweit sich aus dem jeweiligen Fachrecht nichts Abweichendes ergibt, kommt es dabei darauf an, ob der Verwaltungsakt von allen Adressaten nur einheitlich befolgt werden kann oder nicht.
- 67 Hiervon ausgehend darf das Gericht eine telekommunikationsrechtliche Entgeltgenehmigung in dem hier vorliegenden Fall der erfolgreichen Anfechtungsklage eines Zusammenschaltungspartners des regulierten Unternehmens nur aufheben, soweit sich die Genehmigung auf das zwischen den Beteiligten vertraglich oder durch regulierungsbehördliche Zusammenschaltungsanordnung begründete Rechtsverhältnis auswirkt. Die Entgeltgenehmigung besteht nach

der gesetzlichen Konzeption aus personell abgrenzbaren Teilen und setzt keine einheitliche Befolgung durch alle Adressaten voraus. Weder aus den im Telekommunikationsgesetz geregelten Wirkungen der Entgeltgenehmigung (aa) noch aus Sinn und Zweck der Entgeltregulierung (bb) oder allgemeinen Rechtsschutzgesichtspunkten (cc) lassen sich substantielle Einwände gegen eine subjektiv beschränkte Aufhebungsentscheidung ableiten.

- 68 aa) Die privatrechtsgestaltende Wirkung der Entgeltgenehmigung, die in bestehenden Verträgen zur Ersetzung des vereinbarten durch das genehmigte Entgelt führt (§ 37 Abs. 2 TKG), steht der Annahme einer subjektiven Teilbarkeit dieses Verwaltungsakts nicht entgegen. Soweit diese Wirkung voraussetzt, dass die Entscheidung gegenüber dem Entgeltgläubiger und den Entgeltschuldern einheitlich ergeht (vgl. Urteil vom 25. März 2009 - BVerwG 6 C 3.08 - Buchholz 442.066 § 35 TKG Nr. 2 Rn. 31) bzw. eine parallele Geltung von Genehmigungen unterschiedlicher Entgelte für die gleiche Leistung ausgeschlossen ist (vgl. Urteil vom 9. Mai 2012 - BVerwG 6 C 3.11 - BVerwGE 143, 87 Rn. 16), bezieht sich dies nur auf das jeweilige (zweipolige) Rechtsverhältnis zwischen dem Entgeltgläubiger und einem bestimmten Entgeltschuldner. Aus der privatrechtsgestaltenden Wirkung auf das bürgerlich-rechtliche Vertragsverhältnis folgt hingegen nicht notwendig auch das Erfordernis der Einheitlichkeit in Bezug auf sämtliche der Entgeltgenehmigung unterfallende Rechtsverhältnisse zwischen dem Entgeltgläubiger und allen einzelnen Entgeltschuldnern. Die verfügbare Wirkung der Entgeltgenehmigung, durch die das in § 37 Abs. 1 TKG bestimmte präventive Verbot aufgehoben wird, andere als die von der Bundesnetzagentur genehmigten Entgelte zu verlangen (Urteil vom 25. Februar 2009 - BVerwG 6 C 25.08 - Buchholz 442.066 § 37 TKG Nr. 2 Rn. 19), schließt eine auf das Rechtsverhältnis zwischen den jeweiligen Prozessbeteiligten beschränkte gerichtliche Aufhebung ebenfalls nicht aus. Dass das Verbot in Folge der gerichtlichen Entscheidung in diesem Fall nur in Bezug auf einzelne Rechtsverhältnisse wieder auflebt, während es im Übrigen bei der Gestattungswirkung der bestandskräftigen Entgeltgenehmigung verbleibt, stößt nicht auf systematische Bedenken. Nichts anderes gilt hinsichtlich der die Übereinstimmung der genehmigten Entgelte mit den Maßstäben der §§ 28 und 31 TKG 2004 feststellenden Wirkung der Entgeltgenehmigung. Solange die Geltung

unterschiedlicher Entgelte innerhalb des jeweiligen Austauschverhältnisses zwischen dem Entgeltgläubiger und einem Entgeltschuldner ausgeschlossen ist, unterliegt die Teilbarkeit in persönlicher Hinsicht auch insoweit keinen rechtssystematischen Bedenken.

- 69 bb) Aus Sinn und Zweck der Entgeltregulierung lassen sich ebenfalls keine zwingenden Einwände gegen die Annahme herleiten, dass eine telekommunikationsrechtliche Entgeltgenehmigung aus personell abgrenzbaren Teilen besteht mit der Folge, dass eine auf das Rechtsverhältnis zwischen den jeweiligen Prozessbeteiligten beschränkte Aufhebung möglich ist.
- 70 Ziel der Entgeltregulierung ist es gemäß § 27 Abs. 1 TKG 2004, eine missbräuchliche Ausbeutung, Behinderung oder Diskriminierung von Endnutzern oder von Wettbewerbern durch preispolitische Maßnahmen von Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht zu verhindern. Bei den jeweiligen Entgeltregulierungsmaßnahmen prüft die Bundesnetzagentur, ob diese in einem angemessenen Verhältnis zu den in § 2 TKG 2004 genannten Zielen stehen. Von den danach maßgeblichen Regulierungszielen sind hier insbesondere die Sicherstellung eines chancengleichen Wettbewerbs (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 TKG 2004), die Förderung effizienter Infrastrukturinvestitionen (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 TKG 2004), die Wahrung der Nutzer-, insbesondere der Verbraucherinteressen (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 TKG 2004) sowie die Sicherstellung einer flächendeckenden Grundversorgung mit Telekommunikationsdiensten zu erschwinglichen Preisen (§ 2 Abs. 2 Nr. 5 TKG 2004) in den Blick zu nehmen.
- 71 In Bezug auf den überwiegenden Teil der genannten Regulierungsziele sind die nachteiligen Auswirkungen im Fall einer auf das Rechtsverhältnis zwischen den jeweiligen Prozessbeteiligten beschränkten gerichtlichen Aufhebung der Entgeltgenehmigung allenfalls sehr begrenzt. Die Ziele der Förderung effizienter Infrastrukturinvestitionen (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 TKG 2004) und der Sicherstellung einer flächendeckenden Grundversorgung mit Telekommunikationsdiensten zu erschwinglichen Preisen (§ 2 Abs. 2 Nr. 5 TKG 2004) werden schon nicht in greifbarer Weise berührt. Die Nutzer- und Verbraucherinteressen (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 TKG 2004) sind nur dann mittelbar nachteilig betroffen, wenn eine erneute

Entscheidung der Regulierungsbehörde zu niedrigeren Entgelten führt, die von denjenigen Vertragspartnern des regulierten Unternehmens, die weiterhin an die ursprüngliche Entgeltgenehmigung gebunden sind, nicht an ihre Endnutzer weitergegeben werden können. Dies ist jedoch keine Folge, deren Eintritt durch die Annahme einer subjektiven Unteilbarkeit der Entgeltgenehmigung unbedingt verhindert werden müsste.

72 Lediglich das in § 2 Abs. 2 Nr. 2 TKG 2004 genannte Regulierungsziel der Sicherstellung eines chancengleichen Wettbewerbs und der Förderung nachhaltig wettbewerbsorientierter Märkte der Telekommunikation könnte bei einer auf das Verhältnis zwischen dem klagenden und dem regulierten Unternehmen beschränkten Aufhebung der Entgeltgenehmigung in relevanter Weise nachteilig berührt sein; denn wenn unterschiedliche Entgelte für dieselben Vorleistungen trotz identischer Kosten erhoben werden, kann dies zu Wettbewerbsverzerrungen führen. Allerdings schließt das Telekommunikationsgesetz derartige Folgen nicht von vornherein aus. Dass die Erhebung unterschiedlicher Entgelte nicht ohne Weiteres als erhebliche Beeinträchtigung der Wettbewerbsmöglichkeiten anderer Unternehmen auf dem betreffenden Telekommunikationsmarkt im Sinne des § 28 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 TKG 2004 oder als Diskriminierung im Sinne des § 28 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 TKG 2004 anzusehen ist, wird daran erkennbar, dass der Gesetzgeber selbst zu einer Behinderung oder Ungleichbehandlung führende Verhaltensweisen, die grundsätzlich unter das allgemeine Missbrauchsverbot fallen, im Ergebnis hinnimmt, wenn gemäß § 28 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 2 TKG 2004 eine sachliche Rechtfertigung nachgewiesen wird (vgl. hierzu Urteil vom 20. Oktober 2010 - BVerwG 6 C 18.09 - Buchholz 442.066 § 28 TKG Nr. 3 Rn. 30). Beruht eine unterschiedliche Behandlung - wie hier - lediglich auf den rechtlichen Wirkungen der im Verhältnis zu denjenigen Adressaten, die von einer Klage abgesehen haben, eingetretenen Bestandskraft eines Verwaltungsakts, ist eine sachliche Rechtfertigung im Sinne dieser Vorschrift zweifellos gegeben.

73 Den nachteiligen Auswirkungen auf den Wettbewerb im Fall einer auf das Rechtsverhältnis zwischen den jeweiligen Prozessbeteiligten beschränkten gerichtlichen Aufhebung der Entgeltgenehmigung stehen zudem anders geartete

Nachteile für den Wettbewerb im umgekehrten Fall einer uneingeschränkten Aufhebung gegenüber. Das Regulierungsziel der Sicherstellung eines chancengleichen Wettbewerbs und der Förderung nachhaltig wettbewerbsorientierter Märkte der Telekommunikation beinhaltet nämlich nach der Rechtsprechung des Senats (Urteil vom 9. Mai 2012 - BVerwG 6 C 3.11 - BVerwGE 143, 87 Rn. 58), dass die Marktteilnehmer eine hinreichend verlässliche Kalkulations- und Planungsgrundlage für ihre Investitionsentscheidungen haben. Sind Wettbewerber eines marktmächtigen Unternehmens für ihre eigenen Endkundenprodukte auf entgeltgenehmigungspflichtige Vorleistungen dieses Unternehmens angewiesen, kann ein chancengleicher Wettbewerb nur sichergestellt werden, wenn in Bezug auf diese Vorleistungen für einen mittelfristig überschaubaren Zeitraum ökonomische Planungssicherheit besteht. Sinn und Zweck der Entgeltregulierung erfordern es, dass sowohl das regulierte Unternehmen als auch die Wettbewerber während der Geltungsdauer einer befristeten Entgeltgenehmigung auf deren Bestand vertrauen können. Dieser Vertrauensschutz wäre beeinträchtigt, wenn die Aufhebung der Entgeltgenehmigung durch das Gericht, die zu einer erneuten Entscheidung der Bundesnetzagentur und damit bei Vorliegen neuer Erkenntnisse auch zur Genehmigung höherer Entgelte führen kann, auch im Verhältnis zwischen dem regulierten Unternehmen und denjenigen Wettbewerbern wirken würde, die keine Klage erhoben und die Entgeltgenehmigung damit bestandskräftig haben werden lassen.

- 74 Bei dieser Ausgangslage trägt es der gesetzlichen Konzeption der Entgeltregulierung Rechnung, wenn die Beurteilung, welche der aufgezeigten Nachteile für das Regulierungsziel der Sicherstellung eines chancengleichen Wettbewerbs und der Förderung nachhaltig wettbewerbsorientierter Märkte der Telekommunikation eher hingenommen werden können, im jeweiligen Einzelfall von der Regulierungsbehörde vorgenommen wird. Es erscheint daher sachgerecht, im Fall der gerichtlichen Aufhebung zunächst vom Fortbestand der Entgeltgenehmigung im Verhältnis zwischen dem regulierten Unternehmen und denjenigen Wettbewerbern auszugehen, die nicht geklagt haben. Damit bleibt letztlich der Bundesnetzagentur die in ihrem pflichtgemäßen Ermessen stehende Entscheidung überlassen, ob die im Verhältnis zu den nicht am Prozess beteiligten Unternehmen rechtswidrige, aber weiterhin bestandskräftige Entgeltgenehmigung

nach § 48 Abs. 1 Satz 1 VwVfG zumindest mit Wirkung für die Zukunft zurückzunehmen ist. Ob die Bundesnetzagentur ihr Rücknahmeermessen in früheren Fällen, in denen Gerichte Entgeltgenehmigungen auf das Rechtsverhältnis zwischen den jeweiligen Prozessbeteiligten beschränkt aufgehoben haben, fehlerfrei ausgeübt hat, ist für die rechtliche Beurteilung ohne Bedeutung.

- 75 cc) Durchgreifende Einwände gegen die subjektive Teilbarkeit der Entgeltgenehmigung und die hieraus in der vorliegenden prozessualen Konstellation der Anfechtungsklage eines Zusammenschaltungspartners folgende Beschränkung der gerichtlichen Aufhebung auf das Rechtsverhältnis zwischen den jeweiligen Prozessbeteiligten ergeben sich auch nicht unter den in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat insbesondere von den Klägerinvertretern des Parallelverfahrens BVerwG 6 C 14.12 geltend gemachten Rechtsschutzgesichtspunkten.
- 76 Gegen die subjektiv beschränkte Aufhebung der Entgeltgenehmigung in der hier vorliegenden prozessualen Konstellation der Anfechtungsklage eines entgeltpflichtigen Zusammenschaltungspartners lässt sich nicht einwenden, dass in den Fällen einer stattgebenden Entscheidung auf eine Verpflichtungsklage des regulierten Unternehmens gegen die Entgeltgenehmigung regelmäßig alle vertraglich oder durch Zusammenschaltungsanordnung begründete Rechtsverhältnisse zwischen dem regulierten Unternehmen und den Zusammenschaltungspartnern von der Aufhebung erfasst werden. Es handelt sich vielmehr um eine rechtlich zwingende Folge der jeweils unterschiedlichen Streitgegenstände. Die von einer rechtswidrigen Entgeltgenehmigung ausgehende Verletzung eigener Rechte erstreckt sich bei dem regulierten Unternehmen, dessen Klage auf höhere Entgelte gerichtet ist, regelmäßig auf alle Rechtsverhältnisse, in denen das Unternehmen von seinen Zusammenschaltungspartnern lediglich die genehmigten Entgelte verlangen darf. Demgegenüber werden die Zusammenschaltungspartner in der Regel nur insoweit in eigenen Rechten verletzt, als die rechtswidrige Entgeltgenehmigung die Höhe ihrer jeweils eigenen Entgeltzahlungspflicht für die von dem regulierten Unternehmen bezogenen Leistungen gestaltet. Ausnahmen sind etwa in dem Fall denkbar, dass von dem klagenden Unternehmen nicht - wie im vorliegenden Fall - eine Überschreitung des Ent-

geltmaßstabs der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung geltend gemacht wird, sondern eine erhebliche Beeinträchtigung der Wettbewerbsmöglichkeiten im Sinne des Missbrauchstatbestands des § 28 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 TKG 2004. Diese Regelung stellt allerdings nicht auf die Belastung der Zusammenschaltungspartner des regulierten Unternehmens durch die hoheitliche Gestaltung ihrer Entgeltzahlungspflicht, sondern auf die Beeinträchtigung der Wettbewerbsmöglichkeit „anderer Unternehmen“ ab und bezieht damit von vornherein einen von den Entgeltschuldnern zu unterscheidenden Personenkreis in ihren Schutzbereich ein (vgl. Urteil vom 20. Oktober 2010 - BVerwG 6 C 18.09 - Buchholz 442.066 § 28 TKG Nr. 3 Rn. 15). Erhebt das regulierte Unternehmen genehmigungsbedürftige Entgelte, die zwar den Maßstab der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung überschreiten, jedoch die Schwelle des Behinderungsmissbrauchs nicht erreichen, verletzt dies jedenfalls in aller Regel nur die Rechte der unmittelbar entgeltspflichtigen Unternehmen.

- 77 In welchem Umfang die Entgeltgenehmigung Rechte des klagenden Unternehmens beeinträchtigt, hat das Verwaltungsgericht im jeweiligen Einzelfall zu prüfen. Dass die subjektive Reichweite der gerichtlichen Aufhebung einer Entgeltgenehmigung nicht einheitlich bestimmt werden kann, sondern sich in jedem Einzelfall an dem Streitgegenstand und den konkret verletzten Rechten orientieren muss, ergibt sich aus dem in § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO zum Ausdruck kommenden Grundsatz, dass der Verwaltungsprozess nicht der objektiven Rechtmäßigkeitskontrolle, sondern der Durchsetzung subjektiver Rechtspositionen dient. Die praktischen Schwierigkeiten, zu denen die Prüfung der Aufhebungsvoraussetzung der Verletzung eigener Rechte in Grenzfällen führen kann, sind im Bereich der telekommunikationsrechtlichen Entgeltregulierung ebenso überwindbar wie auf anderen Gebieten des besonderen Verwaltungsrechts. Für die subjektive Reichweite der gerichtlichen Aufhebung einer Entgeltgenehmigung ist schließlich ohne Bedeutung, ob bei unionsrechtskonformer Auslegung des § 42 Abs. 2 VwGO unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union auch solche Unternehmen klagebefugt sind, die mit dem regulierten Unternehmen in keiner Vertragsbeziehung stehen und deren Rechte von der Entgeltgenehmigung daher lediglich potenziell betroffen

sind (vgl. EuGH, Urteil vom 24. April 2008 - Rs. C-55/06, Arcor - Slg. 2008, I-2931 Rn. 176 f.).

- 78 b) Bestehen im Licht der Regulierungsziele ebenso wie der gesetzlichen Ausgestaltung der Genehmigungswirkungen nach alledem keine durchgreifenden Einwände gegen die Annahme, dass eine telekommunikationsrechtliche Entgeltgenehmigung in persönlicher Hinsicht teilbar ist und vom Gericht auf die erfolgreiche Anfechtungsklage eines Vertragspartners des regulierten Unternehmens nur aufgehoben werden darf, soweit sie zwischen den Beteiligten wirkt, liegt der von der Beklagten geltend gemachte Verstoß gegen § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO hier allerdings deshalb nicht vor, weil das Verwaltungsgericht seinen Entscheidungsausspruch entsprechend begrenzt hat. Dem Wortlaut des Tenors des angefochtenen Urteils ist eine solche Begrenzung zwar nicht ausdrücklich zu entnehmen. Das Verwaltungsgericht hat den Beschluss der Bundesnetzagentur vom 28. November 2008 danach aufgehoben, soweit darin Entgelte für die im Einzelnen aufgeführten Verbindungsleistungen genehmigt werden. Mit der Einschränkung „soweit“ wird die Aufhebung der Entgeltgenehmigung erkennbar lediglich in sachlicher, nicht in persönlicher Hinsicht eingeschränkt.
- 79 Dass das Verwaltungsgericht den Aufhebungsausspruch ungeachtet dieses Wortlauts nicht auf die Rechtsverhältnisse zwischen der Beigeladenen und denjenigen Entgeltschuldnern, die nicht Beteiligte des vorliegenden Verfahrens sind, erstreckt hat, folgt jedoch aus dem Zusammenhang mit dem Tatbestand und den Entscheidungsgründen des angefochtenen Urteils. Im Tatbestand führt das Verwaltungsgericht aus, dass die Klägerin einen Teil der Dienste, für die im streitgegenständlichen Beschluss Entgelte genehmigt worden sind, im Genehmigungszeitraum tatsächlich nicht bei der Beigeladenen nachgefragt und die Klage hinsichtlich der Genehmigung der Entgelte für diese Dienste in der mündlichen Verhandlung zurückgenommen hat. Der Rücknahme vorausgegangen war ein gerichtlicher Hinweis vom 20. März 2012, in dem die Klägerin um Bezeichnung der nicht in Anspruch genommenen Leistungen gebeten und aufgefordert worden war, mitzuteilen, ob die (uneingeschränkt) auf Aufhebung des (gesamten) Beschlusses vom 28. November 2008 gerichtete Klage entspre-

chend eingeschränkt werden soll. In den Entscheidungsgründen hat das Verwaltungsgericht sodann im Zusammenhang mit der Klagebefugnis (§ 42 Abs. 2 VwGO) darauf abgestellt, dass die Klägerin geltend mache, durch die - nach der teilweisen Rücknahme der Klage - noch streitbefangenen Regelungen des angefochtenen Beschlusses in ihren Rechten verletzt zu sein, und nach ihrem Vorbringen die behauptete Rechtsverletzung möglich sei. Es sei möglich, dass die streitige Entgeltgenehmigung gemäß § 37 Abs. 2 TKG unmittelbar auf den Inhalt des zwischen der Klägerin und der Beigeladenen im Genehmigungszeitraum bestehenden Zusammenschaltungsvertrags einwirke und damit das grundgesetzlich gewährleistete Recht berühre, den Inhalt von vertraglichen Vereinbarungen mit der Gegenseite frei von staatlicher Bindung auszuhandeln.

80 Aus diesen Ausführungen sowie dem im vorbereitenden Verfahren erteilten gerichtlichen Hinweis wird deutlich, dass das Verwaltungsgericht einen Aufhebungsanspruch der Klägerin nach § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO überhaupt nur in Betracht gezogen hat, soweit die angefochtene Entgeltgenehmigung Auswirkungen auf das Rechtsverhältnis zwischen ihr und der Beigeladenen haben kann. Für eine Beeinträchtigung der Wettbewerbsmöglichkeiten im Sinne des Missbrauchstatbestands des § 28 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 TKG 2004, auf die sich die Klägerin unabhängig von ihrer eigenen Entgeltzahlungspflicht berufen könnte, bestehen nach den Feststellungen des Verwaltungsgerichts keine Anhaltspunkte. Vor diesem Hintergrund verbietet sich die Annahme, das Verwaltungsgericht habe die Wirkung der im Tenor ausgesprochenen Teilaufhebung der Entgeltgenehmigung auf Rechtsverhältnisse zwischen der Beigeladenen und denjenigen Entgeltschuldnern, die nicht Beteiligte des vorliegenden Verfahrens sind, erstrecken wollen.

81 3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO, der auch zu Lasten des drittbeteiligten Rechtsmittelführers gilt. Da die Beklagte als unterlegene Hauptbeteiligte keine eigene Revision eingelegt hat, kommt § 159 VwGO - anders als im erstinstanzlichen Verfahren - nicht zur Anwendung und erstreckt sich die Kostentragungspflicht der Beigeladenen auch auf die außergerichtli-

chen Kosten der Beklagten im Revisionsverfahren (stRspr, vgl. Urteil vom 12. Juni 2013 - BVerwG 6 C 11.12 - juris Rn. 59 m.w.N.).

Neumann

Büge

Dr. Graulich

Hahn

Prof. Dr. Hecker

B e s c h l u s s

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

Neumann

Büge

Dr. Graulich

Hahn

Prof. Dr. Hecker

Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Telekommunikationsrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

GG	Art. 3 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1, Art. 19 Abs. 4, Art. 20 Abs. 3
VwGO	§ 113 Abs. 1 Satz 1
TKG 2004	§ 2 Abs. 2, § 13 Abs. 1 Satz 1, § 27 Abs. 1 und 2, § 28, § 29 Abs. 1 und 2, § 30 Abs. 1 Satz 1, § 31 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1, Abs. 6 Satz 3, § 35 Abs. 2 und 3, § 37 Abs. 1 und 2, § 125 Abs. 1 Satz 1
AEUV	Art. 288 Abs. 5
Verordnung (EG) Nr. 2887/2000	Art. 3 Abs. 3
Richtlinie 97/33/EG	Art. 7
Richtlinie 2002/19/EG	Art. 5, Art. 8, Art. 13
Richtlinie 2002/21/EG	Art. 8, Art. 19

Stichworte:

Telekommunikation; Zusammenschaltung von Telefonnetzen; Entgeltgenehmigung; Anfechtungsklage eines Zusammenschaltungspartners; Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung; Wert des Anlagevermögens; Zinsen; Abschreibungen; Berechnungsmethoden; Herstellungs- und Anschaffungskosten; Wiederbeschaffungskosten; Beurteilungsspielraum; Regulierungsermessen; Abwägung; Regulierungsziele; Begründungsanforderungen; Umfang der gerichtlichen Aufhebung; subjektive Teilbarkeit; Rechtsverletzung.

Leitsätze:

1. Im Rahmen der Bestimmung der für die telekommunikationsrechtliche Entgeltgenehmigung maßgeblichen Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung kommt der Regulierungsbehörde bei der Auswahl der Methode für die Berechnung des Anlagevermögens als Grundlage für die Ermittlung von Zinsen und Abschreibungen ein Beurteilungsspielraum zu, dessen Ausfüllung das Gericht auch darauf nachzuprüfen hat, ob die Behörde plausibel und erschöpfend argumentiert hat (Fortentwicklung der Senatsrechtsprechung, vgl. Urteil vom 23. November 2011 - BVerwG 6 C 11.10 - Buchholz 442.066 § 24 TKG Nr. 5).

2. Eine telekommunikationsrechtliche Entgeltgenehmigung darf vom Gericht auf die erfolgreiche Anfechtungsklage eines Zusammenschaltungspartners des regulierten Unternehmens grundsätzlich nur insoweit aufgehoben werden, als sich die Genehmigung auf das zwischen den Beteiligten vertraglich oder durch Zusammenschaltungsanordnung begründete Rechtsverhältnis auswirkt.

Urteil des 6. Senats vom 25. September 2013 - BVerwG 6 C 13.12

I. VG Köln vom 23.05.2012 - Az.: VG 21 K 548/09 -