

Sachgebiet:

Postrecht und Telekommunikationsrecht

BVerwGE: ja

Fachpresse: ja

Rechtsquelle/n:

TKG 2004 §§ 20, 22, 23, 25, 132
Richtlinie 2002/21/EG Art. 4 Abs. 1
Richtlinie 2002/19/EG Art. 9

Titelzeile:

Drittschutz im Standardangebotüberprüfungsverfahren

Stichworte:

Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung; Standardangebot; Teilentscheidungen im Standardangebotüberprüfungsverfahren; Drittschutz im Standardangebotüberprüfungsverfahren; Vorrang des Verwaltungsantrags vor der Verpflichtungsklage; Vertragsstrafe; Schadenspauschale.

Leitsatz:

Die in § 23 Abs. 2 bis 4 TKG enthaltenen Bestimmungen über das Standardangebotüberprüfungsverfahren sind auch den rechtlichen Interessen der zugangsberechtigten Wettbewerber des regulierten Unternehmens, die die durch das Standardangebot zu regelnden Leistungen in Anspruch nehmen oder in Anspruch nehmen wollen, zu dienen bestimmt.

Urteil des 6. Senats vom 24. Februar 2016 - BVerwG 6 C 62.14

I. VG Köln vom 19. September 2014
Az: VG 9 K 737/08



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 6 C 62.14
VG 9 K 737/08

Verkündet
am 24. Februar 2016

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 24. Februar 2016
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Neumann und
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Heitz, Dr. Möller, Hahn und
Dr. Tegethoff

für Recht erkannt:

Die Revision der Klägerin gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Köln vom 19. September 2014 wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Revisionsverfahrens einschließlich der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Beteiligten streiten um die Ausgestaltung des Standardangebots der Beigeladenen für den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung aus dem Jahr 2007.
- 2 Die Klägerin und die Beigeladene sind Telekommunikationsunternehmen. Die Beigeladene ist Eigentümerin der von ihrer Rechtsvorgängerin, der Deutschen Bundespost bzw. der Deutschen Bundespost Telekom, errichteten Telekommunikationsnetze und der hierzu gehörenden technischen Einrichtungen. Mit Regulierungsverfügung vom 20. April 2005 betreffend den Zugang zur Teilneh-

meranschlussleitung verpflichtete die Bundesnetzagentur - noch unter ihrer früheren Bezeichnung als Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post - die Beigeladene dazu, anderen Unternehmen in näher bezeichneter Weise vollständig entbündelten und im erforderlichen Umfang gebündelten Zugang zum Teilnehmeranschluss sowie Kollokation zu gewähren. Die Behörde erlegte der Beigeladenen zudem auf der Grundlage des § 23 Abs. 1 TKG die Verpflichtung auf, ein einheitliches Standardangebot für diejenigen Zugangsleistungen zu veröffentlichen, für die eine allgemeine Nachfrage besteht.

- 3 Im Dezember 2005 leitete die Bundesnetzagentur ein Verfahren nach § 23 Abs. 2 bis 4 TKG zur Überprüfung des von der Beigeladenen veröffentlichten Standardangebots ein, das unter anderem einen Standardvertrag über den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung (Standardvertrag TAL), eine Zusatzvereinbarung - auch - zu diesem Standardvertrag betreffend die sog. Carrier-Express-Entstörung (Standardvertrag CEE) sowie einen Vertrag über den räumlichen Zugang und Raumluftechnik (Standardvertrag Kollokation) umfasste. Der Standardvertrag TAL sah für den Fall, dass die Beigeladene eine Teilnehmeranschlussleitung der Produktvarianten CuDa 2Dr und CuDa 2Dr hochbitratig nicht fristgerecht bereitstellte, Schadenspauschalen vor. Demgegenüber wiesen weder dieser Vertrag noch der Standardvertrag CEE finanzielle Sanktionen für eine nicht fristgerechte Entstörung einer Teilnehmeranschlussleitung aus. Ebenso wenig enthielt der Standardvertrag Kollokation Bestimmungen über derartige Sanktionen bei einem nicht fristgerechten Angebot oder einer verzögerten Bereitstellung der Kollokation. In dem Standardvertrag TAL fand sich ferner die Regelung, dass sich die Meldung über eine Störung einer Teilnehmeranschlussleitung nach 48 Stunden erledige, wenn binnen dieser Frist der Beigeladenen kein Termin über die Beseitigung der Störung beim Endkunden mitgeteilt werde (48-Stunden-Regelung). Schließlich war nach diesem Vertrag die Zahl der von der Beigeladenen in Deutschland pro Monat insgesamt bereitzustellenden Teilnehmeranschlussleitungen auf 333 000 Stück beschränkt.
- 4 Unter anderem gegen diese Teile des Standardangebots wandten sich im ersten Teil des Überprüfungsverfahrens die Branchenverbände BREKO (Bundes-

verband Breitbandkommunikation e.V.) und VATM (Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten e.V.). Die Verbände forderten wirksame Vertragsstrafenregelungen für alle Fälle, in denen die Beigeladene die Fristen für die Bereitstellung und für die Entstörung von Teilnehmeranschlussleitungen sowie für die Gewährung von Kollokation nicht einhält und verneint einen Bedarf für die 48-Stunden-Regelung sowie die Deckelung der Zahl der von der Beigeladenen monatlich bereitzustellenden Teilnehmeranschlussleitungen. Die Klägerin monierte unabhängig hiervon unter dem 21. März 2006 und dem 28. September 2006 das Vorgehen der Beigeladenen bei der Beseitigung von Störungen von Teilnehmeranschlussleitungen und mahnte eine Sanktionierung durch Vertragsstrafen an.

- 5 Mit Beschluss vom 27. April 2007 erließ die Bundesnetzagentur gestützt auf § 23 Abs. 2 und 3 TKG die erste Teilentscheidung in dem Standardangebotüberprüfungsverfahren. Die entscheidende Beschlusskammer gab der Beigeladenen auf, das Standardangebot nach im Einzelnen aufgeführten Vorgaben zu ändern und bis zum 29. Juni 2007 erneut vorzulegen. Sie beanstandete unter anderem einzelne Ausgestaltungsmerkmale der in dem Standardvertrag TAL zum Ausgleich einer verspäteten Bereitstellung von Teilnehmeranschlussleitungen für zwei Produktvarianten vorgesehenen Schadenspauschalen, hielt jedoch weder eine Ausweitung des Anwendungsbereichs dieser Pauschalen noch insgesamt eine Vertragsstrafenregelung für erforderlich. Für Fälle der Überschreitung der Fristen für die Entstörung von Teilnehmeranschlussleitungen verlangte die Kammer unter den Gesichtspunkten der Qualitätssicherung und der Chancengleichheit zwischen der Beigeladenen und ihren Wettbewerbern die Aufnahme einer Bestimmung über Schadenspauschalen, nicht aber einer Vertragsstrafenregelung in die Standardverträge TAL und CEE. Im Rahmen des Standardvertrags Kollokation sah die Kammer neben den allgemeinen gesetzlichen Regelungen weder Schadenspauschalen noch eine Vertragsstrafenregelung als erforderlich an. Die 48-Stunden-Klausel des Standardvertrags TAL ließ sie als technische Regelung unangetastet. Ebenso wenig hatte sie Bedenken gegen die in diesem Vertrag enthaltene Beschränkung der Gesamtplanmenge an Teilnehmeranschlussleitungen, weil sie dieser keine praktischen Auswirkungen auf den Wettbewerb beimaß.

- 6 Die Beigeladene legte fristgerecht das nach ihrer Einschätzung entsprechend den Vorgaben der Beschlusskammer geänderte Standardangebot vor. Sie hatte unter anderem die Regelungen des Standardvertrags TAL über Schadenspauschalen bei einer nicht fristgerechten Bereitstellung von Teilnehmeranschlussleitungen nachgebessert und derartige Pauschalen für Fälle der verzögerten Entstörung von Teilnehmeranschlussleitungen der beiden Produktvarianten CuDa 2Dr und CuDa 2Dr hochbitratig in die Standardverträge TAL und CEE eingefügt. Zu der Vorlage äußerten sich wiederum die Branchenverbände BREKO und VATM. Die Klägerin machte sich mit Schreiben vom 11. Dezember 2007 den im gesamten Verfahren angebrachten Vortrag dieser Verbände zu Eigen. Unter dem 13. Dezember 2007 beantragte sie zudem ausdrücklich mit dem Wortlaut der späterhin im Klageverfahren gestellten Anträge zu 1 bis 4, in den Standardvertrag TAL, den Standardvertrag CEE und den Standardvertrag Kollokation Vertragsstrafenregelungen für Fälle der nicht fristgerechten Bereitstellung bzw. Entstörung von Teilnehmeranschlussleitungen sowie der verzögerten Gewährung von Kollokation aufzunehmen.
- 7 Mit Beschluss vom 20. Dezember 2007 traf die Beschlusskammer der Bundesnetzagentur auf der Grundlage von § 23 Abs. 4 Satz 1 TKG die zweite Teilentscheidung in dem Standardangebotüberprüfungsverfahren. Sie verschärfte die Bestimmungen über den pauschalierten Schadensersatz bei einer Überschreitung der Fristen für die Bereitstellung und für die Entstörung von Teilnehmeranschlussleitungen durch die Beigeladene. Der Forderung der Klägerin nach Vertragsstrafen bei nicht fristgerechter Bereitstellung und Entstörung von Teilnehmeranschlussleitungen und bei verzögerter Gewährung von Kollokation hielt sie entgegen, dass die Beigeladene in der ersten Teilentscheidung vom 27. April 2007 nicht mit entsprechenden Vorgaben für eine Änderung der betroffenen Verträge belegt worden sei. Die Kammer bestimmte eine Mindestlaufzeit des Standardangebots bis zum 28. Februar 2009.
- 8 Mit ihrer Klage hat die Klägerin begehrt, die Beklagte zu verpflichten, ihre Beschlüsse vom 27. April 2007 und vom 20. Dezember 2007 zu ändern und eine Regelung über Vertragsstrafen bei nicht fristgerechter Bereitstellung von Teil-

nehmeranschlussleitungen in den Standardvertrag TAL einzufügen (Klageantrag zu 1), eine ebensolche Regelung für Fälle der verzögerten Entstörung von Teilnehmeranschlussleitungen in den Standardvertrag TAL (Klageantrag zu 2) und den Standardvertrag CEE (Klageantrag zu 3) aufzunehmen, in dem Standardvertrag Kollokation Vertragsstrafen bei einer Nichteinhaltung der Fristen für das Angebot und die Bereitstellung von Kollokation vorzusehen (Klageantrag zu 4) sowie die Klauseln des Standardvertrags TAL betreffend die 48-Stunden-Regelung (Klageantrag zu 5) und die Beschränkung der Gesamtmenge der monatlich bereitzustellenden Teilnehmeranschlussleitungen (Klageantrag zu 6) zu streichen bzw. abzuwandeln.

- 9 Das Verwaltungsgericht hat die Verpflichtungsklage abgewiesen: Sie sei nur mit den Klageanträgen zu 1 bis 4 in zulässiger Weise erhoben worden. Mit den Klageanträgen zu 5 und 6 sei die Klage unzulässig. Ihr mit den Klageanträgen zu 1 bis 4 anhängig gemachtes Begehren habe die Klägerin, wie für die Zulässigkeit einer Verpflichtungsklage erforderlich, vor Klageerhebung im Verwaltungsverfahren verfolgt. Dass dies mit dem Schreiben vom 13. Dezember 2007 erst nach Erlass der ersten Teilentscheidung der Bundesnetzagentur vom 27. April 2007 geschehen sei, sei unschädlich. Die betroffenen Themen seien auch ohnedies Gegenstand von Vorgaben in der ersten Teilentscheidung gewesen und hätten deshalb der Überprüfung im zweiten Verfahrensabschnitt unterlegen. Für die Klageanträge zu 5 und 6 fehle es an einem der Klageerhebung vorausgehenden Verwaltungsantrag. Dass sich die Klägerin in dem Standardangebotüberprüfungsverfahren auf die Stellungnahmen der Vereine BREKO und VATM bezogen habe, reiche nicht aus. Mit den Klageanträgen zu 1 bis 4 sei die Klage unbegründet. Als Vornahmeklage könne sie schon deshalb keinen Erfolg haben, weil sich das der Bundesnetzagentur im Standardangebotüberprüfungsverfahren zustehende Ermessen nicht im Sinne der begehrten Entscheidungen verdichtet habe. Im Übrigen fehle es - auch für den Erfolg als Bescheidungsklage - an einer Rechtsverletzung der Klägerin. Die Vorschriften des § 23 TKG über das Standardangebotüberprüfungsverfahren enthielten kein subjektiv-öffentliches Recht für die Wettbewerber des regulierten Unternehmens. Mit dem Wesen des Standardangebots sei es nicht zu vereinbaren, dass einzelne Wettbewerber die Änderung von Vertragsklauseln nach ihren

individuellen Bedürfnissen beanspruchen könnten. Diese seien insoweit auf die Aushandlung einer individuellen Zugangsvereinbarung verwiesen. Gegebenenfalls könnten sie den Erlass einer ihren Bedürfnissen entsprechenden Zugangsanordnung nach § 25 TKG beantragen bzw. einklagen.

- 10 Mit ihrer Revision verfolgt die Klägerin ihr Verpflichtungsbegehren - hilfsweise als Fortsetzungsfeststellungsbegehren - weiter: Die anerkannten Auslegungsmethoden führten auf einen drittschützenden Gehalt der in § 23 Abs. 2 bis 4 TKG enthaltenen Bestimmungen über das Standardangebotüberprüfungsverfahren. Insbesondere sei dieses Gesetzesverständnis unionsrechtlich nach Art. 4 Abs. 1 der Rahmenrichtlinie geboten.
- 11 Die Beklagte und die Beigeladene verteidigen das angefochtene Urteil.

II

- 12 Die zulässige Revision der Klägerin hat keinen Erfolg. Die Klageanträge zu 5 und 6 hat das Verwaltungsgericht im Einklang mit Bundesrecht im Sinne des § 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO als unzulässig erachtet. Die Klägerin hat ihre Forderungen nach einer Streichung bzw. Abwandlung der 48-Stunden-Regelung und der zahlenmäßigen Beschränkung der von der Beigeladenen monatlich bereitzustellenden Teilnehmeranschlussleitungen in dem Standardvertrag TAL, auf deren Durchsetzung durch entsprechende Änderung der Beschlüsse der Bundesnetzagentur vom 27. April 2007 und vom 20. Dezember 2007 die besagten Klageanträge gerichtet sind, nicht vor Erhebung der Verpflichtungsklage durch Verwaltungsanträge geltend gemacht, die in die Struktur des vorangegangenen Standardangebotüberprüfungsverfahrens nach § 23 Abs. 2 bis 4 TKG - hier anwendbar in der Fassung durch das Gesetz zur Änderung telekommunikationsrechtlicher Vorschriften vom 18. Februar 2007 (BGBl. I S. 106) - eingepasst waren. Insoweit ist die Revision unbegründet und gemäß § 144 Abs. 2 VwGO zurückzuweisen (1.). Was die Klageanträge zu 1 bis 4 anbelangt, ist zwar die das klagabweisende Urteil des Verwaltungsgerichts tragende Annahme mit Bundesrecht unvereinbar, die Bestimmungen über das Standardangebotüberprüfungsverfahren hätten keinen drittschützenden Gehalt, so dass die Klägerin

mit den Anträgen mangels Rechtsverletzung in der Sache nicht durchdringen könne (2.). Das angefochtene Urteil stellt sich insoweit jedoch mit der Folge, dass die Revision nach § 144 Abs. 4 VwGO zurückzuweisen ist, aus anderen Gründen als richtig dar. In Bezug auf die Klageanträge zu 1 und 4, die die Ergänzung der Standardverträge TAL und Kollokation um Vertragsstrafen als Sanktionen für die nicht fristgerechte Bereitstellung von Teilnehmeranschlussleitungen und die verzögerte Gewährung von Kollokation durch die Beigeladene unter entsprechender Änderung der Beschlüsse der Bundesnetzagentur vom 27. April 2007 und vom 20. Dezember 2007 betreffen, ist dies deshalb der Fall, weil die Klägerin auch für diese Anträge dem bundesrechtlich begründeten Vorrang der behördlichen vor der gerichtlichen Sachbefassung bei der Erhebung der Verpflichtungsklage nicht Rechnung getragen hat, so dass die Klage insoweit ebenso wie mit den Klageanträgen zu 5 und 6 bereits unzulässig ist (3.). Für die Klageanträge zu 2 und 3 hat die Klägerin zwar die besagte Zulässigkeitsvoraussetzung erfüllt, denn sie hat die Statuierung von Vertragsstrafen in den Standardverträgen TAL und CEE als Folge einer von der Beigeladenen nicht fristgerecht vorgenommenen Entstörung von Teilnehmeranschlussleitungen in dem Verwaltungsverfahren in nicht zu beanstandender Weise beantragt. Jedoch ist die in den Beschlüssen vom 27. April 2007 und vom 20. Dezember 2007 enthaltene Entscheidung der Bundesnetzagentur, dieses Begehren abzulehnen, nach Maßgabe des § 23 Abs. 3 Satz 3 und Abs. 4 Satz 1 TKG rechtmäßig, so dass die Klage insoweit unbegründet ist. Da es für diese Entscheidung in der Sache keiner weiteren tatsächlichen Feststellungen bedarf, kann sie der Senat gemäß § 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 VwGO selbst treffen (4.).

- 13 1. Die Klage ist, wie das Verwaltungsgericht in Übereinstimmung mit revisiblem Recht entschieden hat, mit den Anträgen zu 5 und 6 unzulässig. Die Klägerin hat es versäumt, die Anträge auf Streichung bzw. Abwandlung der 48-Stunden-Regelung und der mengenmäßigen Beschränkung der von der Beigeladenen monatlich bereitzustellenden Teilnehmeranschlussleitungen in dem Standardvertrag TAL entsprechend dem bundesrechtlichen Grundsatz des Vorrangs des Verwaltungsantrags vor der Verpflichtungsklage (a)) in einer nach den Bedingungen des Standardangebotüberprüfungsverfahrens beachtlichen Weise (b)) an die Bundesnetzagentur zu richten, bevor sie diese Begehren zum Gegen-

stand ihrer auf eine entsprechende Änderung der Beschlüsse der Bundesnetzagentur vom 27. April 2007 und vom 20. Dezember 2007 gerichteten Verpflichtungsklage gemacht hat (c)).

- 14 a) Die Zulässigkeit einer Verpflichtungsklage hängt allgemein davon ab, dass der Kläger den klageweise verlangten Erlass des Verwaltungsakts in dem vorangegangenen Verwaltungsverfahren ohne Erfolg beantragt hat. Diese Zulässigkeitsvoraussetzung ergibt sich aus § 68 Abs. 2, § 75 Satz 1 VwGO ("Antrag auf Vornahme") und stellt eine Ausprägung des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Gewaltenteilung dar, nach dem es zunächst Sache der Verwaltung ist, sich mit Ansprüchen zu befassen, die an sie gerichtet werden. Die Voraussetzung steht unter dem Vorbehalt, dass das einschlägige bundesrechtlich geordnete Verwaltungsverfahrensrecht keine abweichende Regelung trifft (stRspr, vgl. BVerwG, Urteile vom 28. November 2007 - 6 C 42.06 - BVerwGE 130, 39 Rn. 23 f. und vom 16. Dezember 2009 - 6 C 40.07 - Buchholz 421.0 Prüfungs-wesen Nr. 409 Rn. 17 f.; Beschluss vom 25. Februar 2015 - 6 C 33.13 - Buchholz 442.066 § 35 TKG Nr. 8 Rn. 17).
- 15 b) Die in § 23 Abs. 2 bis 4 TKG enthaltenen Vorschriften über das Standardangebotüberprüfungsverfahren gebieten kein Abweichen von dem prozessrechtlichen Grundsatz des Vorrangs der behördlichen vor der gerichtlichen Sachbearbeitung. Der Grundsatz wird vielmehr unter den Bedingungen dieses Verfahrens in seiner Wirkkraft gestärkt.
- 16 Die Vorschrift des § 23 TKG dient der Umsetzung von Art. 9 Abs. 2 und 4 sowie von Anhang II der hier in ihrer Ursprungsfassung in den Blick zu nehmenden Richtlinie 2002/19/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Zugang zu den elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung (ABl. L 108 S. 7) - Zugangsrichtlinie (ZRL). In dem in § 23 Abs. 2 bis 4 TKG geregelten Verfahren wird von der nach § 132 Abs. 1 Satz 1 TKG zuständigen Beschlusskammer überprüft, ob ein marktmächtiger Betreiber eines öffentlichen Telekommunikationsnetzes die Verpflichtung zur Veröffentlichung eines Standardangebots für allgemein nachgefragte Zugangsleistungen, die ihm nach § 23

Abs. 1 TKG auferlegt worden ist, in nicht zu beanstandender Weise erfüllt hat. Die Beschlusskammer prüft zunächst nach Maßgabe von § 23 Abs. 2 und 3 TKG auf einer ersten Verfahrensstufe, ob das regulierte Unternehmen überhaupt ein Standardangebot vorgelegt hat und ob ein Angebot, das vorgelegt wurde, erstens alle diejenigen Zugangsleistungen enthält, für die eine allgemeine Nachfrage besteht, ob ein solches Angebot zweitens inhaltlich auch ansonsten umfassend ausgestaltet ist - insbesondere, auch unter Berücksichtigung von Anhang II der Zugangsrichtlinie, die Bedingungen für die Bereitstellung und die Nutzung der Zugangsleistung einschließlich der Entgelte enthält und deshalb ohne weitere Verhandlungen angenommen werden kann - und ob es drittens in Bezug auf Chancengleichheit, Billigkeit und Rechtzeitigkeit keinen Beanstandungen unterliegt. Die Beschlusskammer gibt tatsächlichen oder potentiellen Nachfragern der in Frage kommenden Zugangsleistungen und auch dem regulierten Unternehmen Gelegenheit zur Stellungnahme. Hat das regulierte Unternehmen kein oder kein zureichendes Standardangebot vorgelegt, schließt die Beschlusskammer die erste Verfahrensstufe mit einer ersten Teilentscheidung ab, die gemäß § 132 Abs. 1 Satz 2 TKG durch Verwaltungsakt ergeht. Im erstgenannten Fall fordert die Kammer das regulierte Unternehmen unter Fristsetzung zur erstmaligen Angebotsvorlage auf, benennt dabei die Zugangsleistungen, für die eine allgemeine Nachfrage besteht, und macht gegebenenfalls inhaltliche Vorgaben für einzelne Bestimmungen. Erachtet die Beschlusskammer ein vorgelegtes Standardangebot wegen fehlender Einbeziehung allgemein nachgefragter Zugangsleistungen oder in Bezug auf einzelne seiner Vertragsbestimmungen als unzureichend, verlangt sie in der ersten Teilentscheidung entsprechende Änderungen und die Vorlage des geänderten Angebots binnen bestimmter Frist. In jedem Fall müssen die inhaltlichen Vorgaben dem regulierten Unternehmen einen Spielraum für die Umsetzung belassen. Hat das regulierte Unternehmen das angeforderte (überarbeitete) Standardangebot vorgelegt, wird dieses von der Beschlusskammer gemäß § 23 Abs. 4 Satz 1 TKG auf einer zweiten Verfahrensstufe daraufhin überprüft, ob die inhaltlichen Vorgaben aus der ersten Teilentscheidung zutreffend umgesetzt worden sind. Ist dies nicht geschehen, nimmt die Beschlusskammer Änderungen an den vertraglichen Regelungen des Standardangebots unmittelbar selbst vor. Bestimmungen, die auf der ersten Verfahrensstufe nicht beanstandet wurden, unterliegen

auf der zweiten Stufe keiner erneuten Überprüfung. Die Kammer versieht das Angebot nach § 23 Abs. 4 Satz 2 TKG in der Regel mit einer Mindestlaufzeit. Das Verfahren auf der zweiten Stufe endet mit einer zweiten Teilentscheidung der Beschlusskammer. Auch diese ergeht gemäß § 132 Abs. 1 Satz 2 TKG in der Form eines Verwaltungsakts. Gemäß § 23 Abs. 4 Satz 4 TKG können die beiden Teilentscheidungen des Standardangebotüberprüfungsverfahrens nur insgesamt angegriffen werden.

- 17 Bezogen auf den Grundsatz des Vorrangs des Verwaltungsantrags vor der Verpflichtungsklage hat die zweistufige Ausgestaltung des Standardangebotüberprüfungsverfahrens zur Konsequenz, dass derjenige Zugangsberechtigte, der unter Berufung auf ein eigenes Recht eine Änderung des von dem regulierten Unternehmen vorgelegten Standardangebots erreichen will, diese Änderung bereits auf der ersten Verfahrensstufe in einer diesem Entscheidungsstadium angepassten allgemeinen Form selbst beantragen muss. Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts reicht es nicht aus, dass sich die Beschlusskammer auf Grund von Anträgen anderer Verfahrensbeteiligter auf der ersten Verfahrensstufe mit der jeweiligen Thematik befasst und das Ergebnis Eingang in die erste Teilentscheidung findet. Die Kammer hat nur dann den ihr gebührenden ersten Zugriff auf die Sache unter allen in Betracht kommenden rechtlichen Gesichtspunkten, wenn sie die Rechtsposition des jeweiligen Antragstellers in ihre Betrachtung einbeziehen kann. Beachtlicher Ansatzpunkt für eine Antragstellung des jeweiligen Zugangsberechtigten auf der zweiten Verfahrensstufe kann dann nur die Umsetzung einer Änderung sein, die er selbst auf der ersten Stufe beantragt hat und die sodann von der Beschlusskammer aufgenommen und in eine inhaltliche Vorgabe für das regulierte Unternehmen überführt worden ist.
- 18 c) Die Klägerin hat ihr mit den Klageanträgen zu 5 und 6 verfolgtes Begehren in dem Standardangebotüberprüfungsverfahren allein dadurch zur Sprache gebracht, dass sie erklärt hat, sie mache sich die Stellungnahmen der Verbände BREKO und VATM einschließlich der darin enthaltenen Anträge zu eigen. Dieses Vorgehen erfüllt die Zulässigkeitsvoraussetzung des vor Klageerhebung erfolglos angebrachten Verwaltungsantrags nicht. Obwohl sich die genannten

Verbände bereits auf der ersten Verfahrensstufe gegen die 48-Stunden-Regelung und eine mengenmäßige Beschränkung der von der Beigeladenen bereitzustellenden Teilnehmeranschlussleitungen in dem Standardvertrag TAL ausgesprochen hatten, kann dies der Klägerin nicht zu Gute kommen. Denn die Klägerin hat ihre Erklärung, dass sie sich diesen Vortrag zu Eigen mache, erst unter dem 11. Dezember 2007 und damit zu einem Zeitpunkt abgegeben, als die Beschlusskammer die erste Verfahrensstufe über das von ihr als unzureichend erachtete Standardangebot mit der ersten Teilentscheidung vom 27. April 2007 abgeschlossen und in dieser Entscheidung die entsprechenden Forderungen der Verbände BREKO und VATM zurückgewiesen hatte. Schon deshalb konnten die Verbandsstellungennahmen - bezogen auf die Klägerin - die Funktion eines Verwaltungsantrags, die behördliche Vorbefassung mit einem verfolgten Begehren in jedweder Hinsicht zu ermöglichen, nicht mehr erfüllen.

- 19 2. Mit Bundesrecht unvereinbar ist die Begründung, auf die sich das Verwaltungsgericht für die Abweisung der Klageanträge zu 1 bis 4 in der Sache gestützt hat. Entgegen der Einschätzung des erstinstanzlichen Gerichts fehlt es den Vorschriften über das Standardangebotüberprüfungsverfahren nicht an einem drittschützenden Gehalt. Vielmehr sind die in § 23 Abs. 2 bis 4 TKG enthaltenen Bestimmungen auch den rechtlichen Interessen des individualisierbaren Personenkreises der zugangsberechtigten Wettbewerber des regulierten Unternehmens, die die durch das Standardangebot zu regelnden Leistungen in Anspruch nehmen oder in Anspruch nehmen können, zu dienen bestimmt. Dieses Ergebnis einer Auslegung des § 23 Abs. 2 bis 4 TKG (a) bis (d) wird durch den Regelungsgehalt des Art. 4 Abs. 1 der hier in ihrer Ursprungsfassung anzuwendenden Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (ABl. L 108 S. 33) - Rahmenrichtlinie (RRL) untermauert (e). Es steht nicht in Widerspruch zu der Rechtsprechung des Senats zum Rechtsschutz von Wettbewerbern gegen eine dem regulierten Unternehmen erteilte post- oder telekommunikationsrechtliche Entgeltgenehmigung (f).

- 20 a) Im Wortlaut von § 23 Abs. 2 bis 4 TKG finden sich deutliche Hinweise auf den Charakter als Schutznorm. In § 23 Abs. 2 Satz 2 TKG werden die "tatsächlichen oder potentiellen Nachfrager" der für ein Standardangebot in Betracht kommenden Zugangsleistungen ausdrücklich und in individualisierender Weise angesprochen. Außerdem fasst § 23 Abs. 3 Satz 4 TKG die Anforderungen, die der Inhalt des Standardangebots zu erfüllen hat, mit der Wendung zusammen, die Offerte müsse von den "einzelnen Nachfragern" ohne weitere Verhandlungen angenommen werden können. Von dem Vorkommen ähnlicher Bezeichnungen hat der Senat für andere Vorschriften des Telekommunikationsgesetzes auf deren drittschützenden Charakter geschlossen (vgl. für die Inbezugnahme "anderer Unternehmen" und "andere(r) Nachfrager" in § 28 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 bzw. Nr. 3 TKG: BVerwG, Urteile vom 20. Oktober 2010 - 6 C 18.09 - Buchholz 442.066 § 28 TKG Nr. 3 Rn. 15, 32, vom 25. September 2013 - 6 C 13.12 - BVerwGE 148, 48 Rn. 76, vom 25. Februar 2015 - 6 C 37.13 - BVerwGE 151, 268 Rn. 20 und vom 1. April 2015 - 6 C 38.13 - Buchholz 442.066 § 35 TKG Nr. 10 Rn. 20 sowie "andere(r) Unternehmen" in § 21 Abs. 1 Satz 1 TKG: BVerwG, Urteil vom 28. November 2007 - 6 C 42.06 - BVerwGE 130, 39 Rn. 14).
- 21 b) Die Auslegung nach dem Normwortlaut findet ihre Bestätigung in der Entstehungsgeschichte der Vorschrift. Die Gesetzesbegründung (zum Folgenden: BTDrucks 15/2316 S. 66 <zu § 21 des Gesetzesentwurfs>) nimmt im Zusammenhang mit der Mindestlaufzeit des Standardangebots auf "die Nachfrager" der durch das Angebot erfassten Leistungen als einen individualisierbaren Kreis von Personen Bezug.
- 22 Aus den Gesetzesmaterialien ergibt sich zudem, dass der nationale Gesetzgeber die Vorschriften über das Standardangebot - geregelt unionsrechtlich in Art. 9 Abs. 2 und 4 ZRL und nationalrechtlich in § 23 TKG - in einen direkten Zusammenhang mit der Transparenzverpflichtung - geregelt unionsrechtlich in Art. 9 Abs. 1 ZRL und nationalrechtlich in § 20 TKG - gestellt hat. Dabei hat er nicht nur die Vorschrift des § 23 Abs. 1 TKG über die Auferlegung der Standardangebotsverpflichtung, sondern auch die Bestimmungen in § 23 Abs. 2 bis 4 TKG über das Standardangebotüberprüfungsverfahren im Blick gehabt, denn

er hat Absatz 1 des § 23 TKG den Charakter eines Obersatzes für die folgenden Absätze der Vorschrift zuerkannt. Dass § 20 TKG als Umsetzung der durch Art. 9 Abs. 1 ZRL statuierten Transparenzverpflichtung Drittschutz vermittelt, ist in der Rechtsprechung des Senats anerkannt (BVerwG, Urteil vom 28. November 2007 - 6 C 42.06 - BVerwGE 130, 39 Rn. 17). Es spricht nichts dafür, dass in diesem Punkt der in der Gesetzesbegründung hervorgehobene Zusammenhang zwischen Transparenzverpflichtung und Standardangebot aus Sicht des Gesetzgebers aufgelöst sein sollte.

- 23 c) Gesetzssystematisch wird der drittschützende Charakter nicht nur des § 23 Abs. 1 TKG, sondern auch der Bestimmungen des § 23 Abs. 2 bis 4 TKG durch den Umstand belegt, dass das Standardangebot neben der genannten Beziehung zu der Drittschutz vermittelnden Transparenzverpflichtung im Sinne von § 20 TKG durch eine enge Verbindung mit weiteren Verpflichtungen gekennzeichnet wird, deren Auferlegung im Wege von Regulierungsverfügungen auf drittschützenden Normen beruht. Zu nennen sind hier vor allem die Zugangsverpflichtungen nach § 21 TKG und die Verpflichtung zu getrennter Rechnungsführung gemäß § 24 Abs. 1 TKG (vgl. zum drittschützenden Charakter dieser Vorschriften: BVerwG, Urteile vom 28. November 2007 - 6 C 42.06 - BVerwGE 130, 39 Rn. 13 ff., 17 und vom 11. Dezember 2013 - 6 C 23.12 - Buchholz 442.066 § 21 TKG Nr. 4 Rn. 16).
- 24 Hinzu kommt, dass die Zugangsberechtigten eine zivilgerichtliche Kontrolle des Inhalts eines überprüften Standardangebots am Maßstab der §§ 307 ff. BGB, obwohl das regulierte Unternehmen das Angebot gemäß § 23 Abs. 7 TKG in seine Allgemeinen Geschäftsbedingungen aufnehmen muss, nicht erreichen können. Die in einem Überprüfungsverfahren nach § 23 Abs. 2 bis 4 TKG ergangenen Beschlüsse der Bundesnetzagentur bilden bei einem Fortbestand der nach § 23 Abs. 1 TKG regulatorisch auferlegten Standardangebotsverpflichtung den Geltungsgrund für die konkrete Ausgestaltung eines Standardangebots. Sie schließen die zivilrechtliche Änderungsbefugnis des regulierten Unternehmens jedenfalls bis zum Ablauf der bestimmten Mindestlaufzeit des Angebots und vorbehaltlich einer auf eine Änderungs- oder Einstellungsanzeige des regulierten Unternehmens nach § 23 Abs. 4 Satz 3 TKG ergehenden Entscheidung der

Bundesnetzagentur auch danach aus. Wegen dieser Bindungswirkung der regulierungsbehördlichen Überprüfungsentscheidungen fehlt es an einem Spielraum des regulierten Unternehmens für eine privatautonome Gestaltung seiner das Standardangebot betreffenden Geschäftsbedingungen. In einer solchen Konstellation besteht gemäß § 307 Abs. 3 Satz 1 BGB für eine Inhaltskontrolle nach §§ 307 ff. BGB kein Raum (vgl. für die Kündigungsentgeltklauseln der hiesigen Beigeladenen: BGH, Urteil vom 24. Mai 2007 - III ZR 467/04 - NJW 2007, 3344 Rn. 11 ff.; BVerwG, Urteil vom 3. September 2014 - 6 C 19.13 - Buchholz 442.066 § 31 TKG Nr. 3 Rn. 39 ff.). Rechtsschutz gegen die Klauseln eines Standardangebots können die Zugangsberechtigten mithin überhaupt nur in dem jeweiligen regulierungsbehördlichen Überprüfungsverfahren nach § 23 Abs. 2 bis 4 TKG erlangen.

- 25 d) Dem Sinn und Zweck des Standardangebots entspricht es ebenfalls, den in § 23 Abs. 2 bis 4 TKG enthaltenen Bestimmungen über die Überprüfung eines solchen Angebots einen drittschützenden Gehalt zuzubilligen. Der Zweck dieses Instruments besteht darin, durch eine regulierungsbehördliche Ex-ante-Kontrolle von Mustervertragstexten technische und rechtliche Fragen vorzuklären, dadurch einen vertraglichen Rahmen bereitzustellen, der für möglichst viele Fälle passt, und durch diese Standardisierung der vertraglichen Ausgestaltung von Zugangsleistungen die Transparenz und Effizienz des Zugangs zu sichern (vgl. Scherer, in: Arndt/Fetzer/Scherer/Graulich, TKG, 2. Aufl. 2015, § 23 Rn. 2; Geppert/Attendorn, in: Geppert/Schütz, Beck'scher TKG-Kommentar, 4. Aufl. 2013, § 23 Rn. 3). Wenn um Rechtsschutz gegen die Entscheidungen, die die Bundesnetzagentur in dem zweistufigen Überprüfungsverfahren nach § 23 Abs. 2 bis 4 TKG in Bezug auf das von dem regulierten Unternehmen ausformulierte Standardangebot getroffen hat, nicht nur von diesem Unternehmen, sondern auch von dessen zugangsberechtigten Wettbewerbern nachgesucht werden kann, liegt darin entgegen der dem angefochtenen Urteil zu Grunde liegenden Einschätzung keine dem Standardangebot wesensfremde Individualisierung.
- 26 Zum einen kann sich der besagte Rechtsschutz inhaltlich nur auf die Maßstäbe beziehen, an denen sich auch die Prüfung der Bundesnetzagentur im Verfahren

nach § 23 Abs. 2 bis 4 TKG auszurichten hat, das heißt das Bestehen einer allgemeinen Nachfrage für Zugangsleistungen und deren Erbringung insbesondere nach Maßgabe von Chancengleichheit, Billigkeit und Rechtzeitigkeit. Durch die Gewährung derartigen Rechtsschutzes wird im Ergebnis die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass das Standardangebot seiner Funktion entsprechend später für möglichst viele Zugangsverhältnisse tatsächlich übernommen wird. Zum anderen kann einem Standardangebot eine Verbindung mit der subjektiven Rechtsstellung von Zugangsberechtigten nicht unter Verweis darauf abgesprochen werden, dass diese sich im Grundsatz auch um den Abschluss einer individuellen Zugangsvereinbarung im Sinne des § 22 TKG und gegebenenfalls den Erlass einer entsprechenden Zugangsanordnung der Bundesnetzagentur nach § 25 TKG bemühen können, anstatt sich mit dem überprüften einschlägigen Standardangebot zu begnügen. Standardangebot und individuelle Zugangsvereinbarung unterscheiden sich in ihrer Wirkungsweise dadurch, dass das Standardangebot auf einen möglichst großen Anwendungsbereich zielt, während die Individualvereinbarung geeignet ist, besondere Fallgestaltungen zu erfassen. Hieraus kann indes nicht geschlossen werden, dass nur die Individualvereinbarung, nicht aber das Standardangebot einen Bezug zur Rechtsstellung des einzelnen Zugangsberechtigten aufwiese. Dies wird daran deutlich, dass einerseits die im Standardangebotüberprüfungsverfahren stattfindende Konsultation als Ersatz für die privatautonome Aushandlung der Zugangsbedingungen begriffen werden kann (Scherer, in: Arndt/Fetzer/Scherer/Graulich, TKG, 2. Aufl. 2015, § 23 Rn. 2; Hölscher, in: Scheurle/Mayen, TKG, 2. Aufl. 2008, § 23 Rn. 1 f.) und dass andererseits die Bundesnetzagentur unter den Bedingungen des § 23 Abs. 5 TKG befugt ist, eine Individualvereinbarung zum Standardangebot zu erheben.

- 27 e) Die Annahme eines drittschützenden Gehalts des § 23 Abs. 2 bis 4 TKG entspricht schließlich der Bedeutung, die Art. 4 Abs. 1 RRL nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union zukommt. Die Norm gewährleistet danach einen effektiven Rechtsschutz für Nutzer und Anbieter von elektronischer Kommunikation, die Rechte aus der Unionsrechtsordnung - insbesondere aus den Richtlinien über die elektronische Kommunikation - herleiten können und durch eine Entscheidung einer nationalen Regulierungsbehörde in

diesen Rechten berührt sind (EuGH, Urteile vom 21. Februar 2008 - C-426/05 [ECLI:EU:C:2008:103], Tele 2 Telecommunication - Rn. 32 und vom 22. Januar 2015 - C-282/13 [ECLI:EU:C:2015:24], T-Mobile Austria - Rn. 34). Hiernach kann zwar nicht jeder beliebige Wettbewerber ohne Rücksicht auf seine materielle Rechtsstellung bzw. unter Beschränkung auf die Geltendmachung rein objektiver Belange des Wettbewerbs eine umfassende Überprüfung der an ein Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht gerichteten Entscheidungen der nationalen Regulierungsbehörde beanspruchen (BVerwG, Urteile vom 25. Februar 2015 - 6 C 37.13 - BVerwGE 151, 268 Rn. 24 und vom 1. April 2015 - 6 C 38.13 - Buchholz 442.066 § 35 TKG Nr. 10 Rn. 24). Jedoch ist ein solcher Anspruch zu bejahen, wenn die mit einem Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht auf dem relevanten Markt in Wettbewerb stehenden Nutzer oder Anbieter als potenzielle Inhaber von Rechten anzusehen sind, die den spezifischen Verpflichtungen entsprechen, die dem Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht von einer nationalen Regulierungsbehörde nach Art. 16 RRL sowie den dort angeführten Telekommunikationsrichtlinien auferlegt werden (EuGH, Urteile vom 21. Februar 2008 - C-426/05, Tele 2 Telecommunication - Rn. 36 und vom 22. Januar 2015 - C-282/13, T-Mobile Austria - Rn. 35; dazu: BVerwG, Urteile vom 25. Februar 2015 - 6 C 37.13 - BVerwGE 151, 268 Rn. 24 und vom 1. April 2015 - 6 C 38.13 - Buchholz 442.066 § 35 TKG Nr. 10 Rn. 24). Ein solches Gegenseitigkeitsverhältnis von regulatorischen Verpflichtungen und - auch potentiellen - Rechten ist in dem hier in Rede stehenden Zusammenhang der Sache nach nicht nur im Hinblick auf die Auferlegung der Standardangebotsverpflichtung im Sinne des § 23 Abs. 1 TKG, sondern auch in Bezug auf die konkrete Ausgestaltung des Standardangebots nach Maßgabe der Vorschriften des § 23 Abs. 2 bis 4 TKG zu bejahen.

- 28 f) Die Annahme einer subjektiven Rechtsstellung der Zugangsberechtigten im Standardangebotüberprüfungsverfahren steht nicht in Widerspruch zu der Rechtsprechung des Senats zum Rechtsschutz von Wettbewerbern des regulierten Unternehmens gegen eine diesem Unternehmen erteilte post- oder telekommunikationsrechtliche Entgeltgenehmigung. Nach dieser Rechtsprechung (vgl. die Nachweise in: BVerwG, Urteil vom 5. August 2015 - 6 C 8.14 [ECLI:DE:BVerwG:2015:050815U6C8.14.0] - N&R 2015, 307 Rn. 22) kann ein

Wettbewerber - auf eine Anfechtungsklage hin, gestützt auf die Verbürgung der Vertragsfreiheit in Art. 2 Abs. 1 GG und mit Wirkung inter partes - eine Überprüfung der Entgeltgenehmigung auf ihre Übereinstimmung mit den materiellen Vorschriften zur Regelung der Entgelthöhe nur dann verlangen, wenn er die Leistungen des regulierten Unternehmens tatsächlich auf Grund eines privatrechtlichen Vertrages in Anspruch nimmt, der durch die Entgeltgenehmigung gestaltet wird. Die Berufung auf die bloße Möglichkeit, einen derartigen Vertrag abzuschließen, genügt nicht. Diese Situation, die durch den konkreten Vertrag und nicht durch die für sich grundsätzlich nicht drittschützenden Vorschriften über die Entgeltregulierung (vgl. dazu: BVerwG, Urteil vom 10. Oktober 2002 - 6 C 8.01 - BVerwGE 117, 93 <99 ff., 111>; zur Ausnahme des § 28 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 und 3 TKG: BVerwG, Urteil vom 20. Oktober 2010 - 6 C 18.09 - Buchholz 442.066 § 28 TKG Nr. 3 Rn. 15) geprägt wird, ist mit derjenigen des Standardangebotüberprüfungsverfahrens nicht vergleichbar. Das Standardangebotüberprüfungsverfahren findet auf einer vorgelagerten rechtlichen Ebene statt, auf der ein konkreter Vertrag, auf den im Hinblick auf einen einerseits engmaschigen, andererseits auf eine Wirkung inter partes beschränkten Rechtsschutz abgestellt werden könnte, noch gar nicht existiert. Es wird vielmehr erst der Rahmen für einen solchen Vertrag nach Maßgabe der weiter gefassten Voraussetzungen des § 23 Abs. 2 bis 4 TKG geschaffen. Nur auf die Einhaltung dieser Voraussetzungen - dies allerdings dann mit Wirkung inter omnes - ist der Rechtsschutz der zu diesem Zeitpunkt gegebenenfalls auch nur potentiellen Leistungsnachfrager gerichtet.

- 29 3. Die Entscheidung, die Klage mit den Anträgen zu 1 und 4 abzuweisen, die das Verwaltungsgericht als Sachentscheidung tragend auf die mit Bundesrecht unvereinbare Verneinung einer Rechtsverletzung der Klägerin gestützt hat, erweist sich im Ergebnis gleichwohl als richtig. Die Klägerin hat ihr Begehren auf eine Verpflichtung der Bundesnetzagentur zur Änderung der Beschlüsse vom 27. April 2007 und vom 20. Dezember 2007 und eine Ergänzung der Standardverträge TAL und Kollokation um eine Vertragsstrafenregelung für Fälle, in denen die Beigeladene Teilnehmeranschlussleitungen nicht fristgerecht bereitgestellt und Kollokation nicht rechtzeitig gewährt hat, nicht in zulässiger Weise angebracht. Es fehlt insoweit - wie bereits bei den Klageanträgen zu 5 und 6 -

an der für die Zulässigkeit der Verpflichtungsklage erforderlichen, an die Zweistufigkeit des Standardangebotüberprüfungsverfahrens angepassten Antragstellung im Verwaltungsverfahren.

- 30 Die Klägerin hat das mit den Klageanträgen zu 1 und 4 verfolgte Begehren im Verwaltungsverfahren nicht nur - wie bei den Klageanträgen zu 5 und 6 der Fall - durch die in dem Schreiben vom 11. Dezember 2007 enthaltene Bezugnahme auf die thematisch einschlägigen Teile der Stellungnahmen der Verbände BREKO und VATM vorgebracht. Sie hat überdies unter dem 13. Dezember 2007 eigenständige, in ihrem Wortlaut mit den Klageanträgen zu 1 und 4 übereinstimmende Verwaltungsanträge gestellt. Beides ging indes nach Maßgabe der obigen Darlegungen (unter II., 1., c)) ins Leere, weil die Klägerin die Anträge auf der ersten Stufe des Standardangebotüberprüfungsverfahrens hätte stellen müssen, was sie versäumt hat. Diese Stufe hatte bereits mit der ersten Teilentscheidung der zuständigen Beschlusskammer der Bundesnetzagentur vom 27. April 2007, in der eine Zurückweisung der entsprechenden Forderungen der Verbände BREKO und VATM enthalten war, ihren Abschluss gefunden.
- 31 4. Auch im Hinblick auf die Klageanträge zu 2 und 3, die die Verpflichtung der Bundesnetzagentur zur Änderung der Beschlüsse vom 27. April 2007 und vom 20. Dezember 2007 wegen der Einfügung von Vertragsstrafen als Sanktionen für die nicht fristgerechte Entstörung von Teilnehmeranschlussleitungen durch die Beigeladene in die Standardverträge TAL und CEE betreffen, stellt sich das unter Verstoß gegen Bundesrecht mit der Verneinung eines subjektiven öffentlichen Rechts der Klägerin begründete vorinstanzliche Urteil aus anderen Gründen als richtig dar. Insoweit hat die Klägerin die Verpflichtungsklage - anders als für die übrigen Klageanträge der Fall - zwar in zulässiger Weise erhoben, weil sie ihr Begehren vor Klageerhebung durch eine Antragstellung auf der ersten Stufe des Standardangebotüberprüfungsverfahrens angebracht und dadurch eine vollständige regulierungsbehördliche Befassung ermöglicht hat (a)). Jedoch ist die Bundesnetzagentur durch ihre zuständige Beschlusskammer dem Begehren der Klägerin in den genannten Beschlüssen ermessensfehlerfrei nicht nachgekommen, so dass die Klage diesbezüglich sei es als Ver-

pflichtungsklage, sei es als Fortsetzungsfeststellungsklage jedenfalls in der Sache keinen Erfolg haben kann (b).

- 32 a) Die Klägerin hat vor Erlass der ersten Teilentscheidung der Beschlusskammer vom 27. April 2007 mit Schriftsätzen vom 21. März 2006 und vom 28. September 2006 darauf verwiesen, dass die Beigeladene in der Praxis oftmals Störungen an Teilnehmeranschlussleitungen nicht fristgerecht beseitige, und eine wirksame Sanktionierung dieser Mängel durch Vertragsstrafen gefordert. Diese auf die Standardverträge TAL und CEE bezogenen Anträge waren für die erste Verfahrensstufe des Standardangebotüberprüfungsverfahrens unter Berücksichtigung des dem regulierten Unternehmen zustehenden Spielraums für die Umsetzung inhaltlicher Vorgaben für Bedingungen des Standardangebots hinreichend konkret gefasst. Nachdem die Beschlusskammer in ihrer ersten Teilentscheidung zwar der Beigeladenen aufgegeben hatte, angemessene Schadensersatzpauschalen für die nicht fristgerechte Entstörung von Teilnehmeranschlussleitungen in die Standardverträge TAL und CEE aufzunehmen, eine Statuierung von Vertragsstrafen jedoch nicht gefordert hatte, waren hierauf gerichtete Sachanträge auf der zweiten Verfahrensstufe unerheblich und damit entbehrlich. Der auf der ersten Stufe gestellte Sachantrag, und nur er, hält in dieser Fallgestaltung die Möglichkeit offen, das mit ihm zum Ausdruck gebrachte Anliegen nach Ergehen beider Teilentscheidungen mit einer Verpflichtungsklage weiterzuverfolgen.
- 33 b) Die Beschlusskammer hat es indes in der ersten Teilentscheidung vom 27. April 2007 ermessensfehlerfrei abgelehnt, der Beigeladenen nach § 23 Abs. 3 Satz 3 TKG eine dem Antrag der Klägerin entsprechende Vorgabe zur Aufnahme von Vertragsstrafen bei verzögerter Entstörung von Teilnehmeranschlussleitungen in die Standardverträge TAL und CEE zu machen (aa). Dementsprechend bestand für die Beschlusskammer keine Grundlage dafür, das von der Beigeladenen überarbeitete Standardangebot unter diesem Gesichtspunkt in der zweiten Teilentscheidung vom 20. Dezember 2007 nach § 23 Abs. 4 Satz 1 TKG zu verändern. Die Kammer durfte sich systemgerecht auf eine Effektuierung der Schadenspauschalen beschränken, die die Beigeladene auf ihre Vorgabe hin eingeführt hat (bb).

- 34 aa) Nach § 23 Abs. 3 Satz 3 TKG kann die Beschlusskammer in ihrer die erste Verfahrensstufe abschließenden Teilentscheidung die an das regulierte Unternehmen gerichtete Aufforderung zur Vorlage eines (überarbeiteten) Standardangebots mit bestimmten Vorgaben für einzelne Bedingungen verbinden, insbesondere in Bezug auf Chancengleichheit, Billigkeit und Rechtzeitigkeit. Der Spielraum, der der Beschlusskammer für diese Entscheidung zusteht, stellt sich als allgemeines Rechtsfolgeermessen dar (so für die vergleichbare Bestimmung des § 25 Abs. 5 Satz 1 und 2 TKG: BVerwG, Beschluss vom 5. Mai 2014 - 6 B 46.13 - Buchholz 442.066 § 25 TKG Nr. 2 Rn. 8 ff.). Die erste Teilentscheidung der Beschlusskammer vom 27. April 2007 leidet nicht deshalb an einem nach § 114 VwGO erheblichen Ermessensfehler, weil sie die von der Klägerin begehrte Vorgabe einer Vertragsstrafenregelung für Fälle der von der Beigeladenen nicht fristgerecht vorgenommenen Entstörung von Teilnehmeranschlussleitungen nicht enthält.
- 35 Die Beschlusskammer hat den ihr eröffneten Ermessensspielraum erkannt und fehlerfrei ausgefüllt. Sie hat in den Gründen des Beschlusses vom 27. April 2007 (S. 24, 30) die in dem Standardangebotüberprüfungsverfahren zu Tage getretenen unterschiedlichen Positionen der Zugangsberechtigten und der Beigeladenen zusammenfassend dargestellt und auf dieser Grundlage in nicht zu beanstandender Weise dargetan, dass sie - über das allgemeine Schadensersatzrecht hinausgehend - angemessene Schadenspauschalen für erforderlich aber auch für ausreichend und damit eine Vertragsstrafenregelung für entbehrlich hält. Die Kammer hat entscheidend darauf abgestellt, dass sich die Qualität eines bereitgestellten Teilnehmeranschlusses über die Entstörung bestimme, die Beigeladene ihren Endkunden einen Ausgleich für verspätete Entstörungen gewähre und deshalb im Interesse der Chancengleichheit für die zugangsberechtigten Wettbewerber eine angemessene Schadenspauschale vorzusehen sei. Diese Entscheidung ist an den in § 23 Abs. 3 Satz 3 TKG genannten Kriterien ausgerichtet. Dem Gebot der Rechtzeitigkeit im Hinblick auf die zu erbringenden Zugangsleistungen ist bereits dadurch Rechnung getragen, dass die Beschlusskammer überhaupt einen finanziellen Ausgleich für eine verspätete Entstörung von Teilnehmeranschlussleitungen vorgesehen hat. Die Kammer

hat ferner im Blick gehabt, dass ein solcher Ausgleich unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit geboten ist, weil die Beigeladene ihre eigenen Endkunden entschädigt, wenn diese von einer nicht rechtzeitig beseitigten Störung der Teilnehmeranschlussleitung betroffen waren. Das Kriterium der Billigkeit kommt in der Vorgabe der Angemessenheit der Schadenspauschale zum Tragen. Es sind keine durchgreifenden Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass die Beschlusskammer nach den Verhältnissen des Jahres 2007 strengere Vorgaben für die geforderte Schadenspauschale hätte aussprechen oder zu dem härteren Mittel einer Vertragsstrafenregelung hätte greifen müssen.

- 36 bb) Nachdem die Beschlusskammer auf der ersten Stufe des Standardangebotüberprüfungsverfahrens in ermessensfehlerfreier Weise von einer auf § 23 Abs. 3 Satz 3 TKG gestützten Vorgabe zur Einfügung von Bestimmungen über Vertragsstrafen als Sanktionen für die verspätete Entstörung von Teilnehmeranschlussleitungen durch die Beigeladene in die Standardverträge TAL und CEE abgesehen hatte, konnte sie derartige Regelungen auf der zweiten Verfahrensstufe nicht nach § 23 Abs. 4 Satz 1 TKG durchsetzen. Dies hat die Kammer in dem Beschluss vom 20. Dezember 2007 zu Recht festgestellt (S. 23, 29). Sie hat vielmehr das System der Schadenspauschalen insbesondere durch die Streichung eines von der Beigeladenen vorgesehenen Schwellenwerts und durch die Erhöhung der Schadenspauschalen effektiert (S. 22, 29 ff.).
- 37 5. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 und § 162 Abs. 3 VwGO. Die Beigeladene hat im Revisionsverfahren einen Antrag auf Zurückweisung der Revision gestellt und damit gemäß § 154 Abs. 3 VwGO ein eigenes Kostenrisiko auf sich genommen. Da der Antrag Erfolg gehabt hat, entspricht es der Billigkeit, die außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen für erstattungsfähig

- 38 zu erklären. Diesen Teil der Kostengrundentscheidung hat der Senat in der Beratung getroffen, er ist jedoch versehentlich nicht in den verkündeten Urteilstenor aufgenommen worden. Der Senat hat deshalb den verkündeten Tenor entsprechend berichtigt.

Neumann

Dr. Heitz

Dr. Möller

Hahn

Dr. Tegethoff

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstands wird für das Revisionsverfahren auf 50 000 € festgesetzt (§ 47 Abs. 1 Satz 1 und § 52 Abs. 1 GKG).

Neumann

Dr. Heitz

Dr. Möller

Hahn

Dr. Tegethoff