SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN VERICA TRSTENJAK vom 17. Februar 2011[1]

I — Einführung ..... I - 3446

II — Rechtlicher Rahmen ..... I - 3447

A — Unionsrecht ..... I - 3447

1. Überblick ..... I - 3447

2. Richtlinien ..... I - 3448

a) Universaldienstrichtlinie ..... I - 3448

b) Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation ..... I - 3451

c) Richtlinie 2002/77 ..... I - 3453

B — Nationales Recht ..... I - 3453

III — Sachverhalt und Vorabentscheidungsersuchen ..... I - 3455

IV — Verfahren vor dem Gerichtshof ..... I - 3457

V — Vorbringen der Parteien ..... I - 3458

A — Zur ersten Vorlagefrage ..... I - 3458

B — Zur zweiten Vorlagefrage ..... I - 3459

VI — Rechtliche Würdigung ..... I - 3460

1 — Originalsprache der Schlussanträge: Deutsch. Verfahrenssprache: Deutsch.

A — Erste Vorlagefrage ..... I - 3460

1. Gegenstand der Datenweitergabepflicht nach Art. 25 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie ..... I - 3460

a) Auslegung von Art. 25 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie nach Wortlaut ..... I - 3460

b) Auslegung von Art. 25 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie nach der Systematik ..... I - 3461

c) Auslegung von Art. 25 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie nach Zielsetzung ..... I - 3463

d) Ergebnis ..... I - 3465

2. Art. 25 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie enthält keine Vollharmonisierung der Datenweitergabepflicht ..... I - 3465

3. Pflicht der Mitgliedstaaten zur Achtung der Befugnisse der nationalen Regulierungsbehörden ..... I - 3467

a) Kompetenzen der nationalen Regulierungsbehörden auf dem Markt für der Öffentlichkeit unmittelbar oder über Auskunftsdienste zugängliche Teilnehmerverzeichnisse ..... I - 3468

b) Die Fremddatenweitergabepflicht nach § 47 TKG als nationale Maßnahme, die sich auf den Kompetenzbereich der nationalen Regulierungsbehörde auswirkt ..... I - 3469

c) Beurteilung der Richtlinienkonformität nationaler Maßnahmen, die sich auf den Kompetenzbereich der nationalen Regulierungsbehörden auswirken ..... I - 3470

d) Ergebnis ..... I - 3476

B — Zweite Vorlagefrage ..... I - 3476

VII — Ergebnis ..... I - 3484

I — Einführung

1. Im vorliegenden Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV befasst das Bundesverwaltungsgericht (im Folgenden: vorlegendes Gericht) den Gerichtshof mit zwei Vorlagefragen zur Auslegung der Richtlinie 2002/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten (im Folgenden: Universaldienstrichtlinie) [2] sowie der Richtlinie 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation (im Folgenden: Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation) [3].

2. Mit diesen Vorlagefragen ersucht das vorlegende Gericht im Wesentlichen um Aufklärung über die Voraussetzungen und die Reichweite der in Art. 25 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie umschriebenen Pflicht der Unternehmen, die Teilnehmern Telefonnummern zuweisen (im Folgenden: Telefonunternehmen), Anbietern von Teilnehmerverzeichnissen, die der Öffentlichkeit unmittelbar oder über Auskunftsdienste zugänglich sind, Teilnehmerdaten zur Verfügung zu stellen.

3. Diese Fragen stellen sich vor dem Hintergrund eines Rechtsstreits zwischen der Deutschen Telekom AG (im Folgenden: Klägerin des Ausgangsverfahrens) und der Bundesrepublik Deutschland (im Folgenden: Beklagte des Ausgangsverfahrens), vertreten durch die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (im Folgenden: Bundesnetzagentur). Dieser Rechtsstreit betrifft die Rechtmäßigkeit eines Beschlusses der Bundesnetzagentur, mit der diese die Klägerin des Ausgangsverfahrens im Rahmen eines Streitbeilegungsverfahrens dazu verpflichtet hat, zu näher bezeichneten Bedingungen ihr vorliegende Teilnehmerdaten auf Antrag und zum Zweck der Bereitstellung von öffentlichen Teilnehmerverzeichnissen auch dann zur Verfügung zu stellen, wenn die Teilnehmer oder ihre Telefondienstanbieter diese Daten nur von einem oder mehreren bestimmten Unternehmen veröffentlicht wissen wollen und das antragstellende Unternehmen nicht zu diesen „berechtigten“ Unternehmen gehört.

2 — ABl. L 108, S. 51.
3 — ABl. L 201, S. 37.

II — Rechtlicher Rahmen

A — *Unionsrecht*[4]

1. Überblick

4. Seit Mitte der 80er Jahre setzt sich der Unionsgesetzgeber für eine kontrollierte Öffnung und Liberalisierung der nationalen Telekommunikationsmärkte ein. In einer ersten Phase, die sich von den 80er Jahren bis 2002 erstreckt, wurde eine Vielzahl von Richtlinien durch den Rat sowie durch die Kommission erlassen. Dabei zielten die von der Kommission erlassenen (Liberalisierungs-)Richtlinien auf eine Öffnung der Märkte ab. Die (Harmonisierungs-)Richtlinien des Europäischen Parlaments und des Rates[5] sollten hingegen zur Vereinheitlichung der disparaten nationalen Regelungen im Telekommunikationsbereich beitragen.

5. Dieser Rechtsrahmen für die elektronische Kommunikation wurde 2002 durch einen neuen ersetzt, der im Wesentlichen aus einer Rahmenrichtlinie[6] und vier spezifischen Richtlinien[7] des Europäischen Parlaments und des Rates sowie aus einer (Wettbewerbs-)Richtlinie[8] der Kommission besteht. Zu den vier spezifischen Richtlinien des Europäischen Parlaments und des Rates zählen die Universaldienstrichtlinie sowie die Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation, auf die sich das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen bezieht.

4 — In Anlehnung an die im EUV und im AEUV verwendeten Bezeichnungen wird der Begriff „Unionsrecht“ als Gesamtbegriff für Gemeinschaftsrecht und Unionsrecht verwendet. Soweit es im Folgenden auf einzelne primärrechtliche Bestimmungen ankommt, werden die *ratione temporis* geltenden Vorschriften angeführt.

5 — So beispielsweise: Richtlinie 97/33/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 1997 über die Zusammenschaltung in der Telekommunikation im Hinblick auf die Sicherstellung eines Universaldienstes und der Interoperabilität durch Anwendung der Grundsätze für einen offenen Netzzugang (ONP) (ABl. L 199, S. 32), Richtlinie 97/66/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 1997 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre im Bereich der Telekommunikation (ABl. L 24, S. 1), Richtlinie 98/10/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 1998 über die Anwendung des offenen Netzzugangs (ONP) beim Sprachtelefondienst und den Universaldienst im Telekommunikationsbereich in einem wettbewerbsorientierten Umfeld (ABl. L 101, S. 24).

6 — Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Rahmenrichtlinie) (ABl. L 108, S. 33).

7 — Richtlinie 2002/19/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung (Zugangsrichtlinie) (ABl. L 108, S. 7), Richtlinie 2002/20/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste (Genehmigungsrichtlinie) (ABl. L 108, S. 21), Universaldienstrichtlinie (oben in Fn. 2 angeführt), Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation (oben in Fn. 3 angeführt).

8 — Richtlinie 2002/77/EG der Kommission vom 16. September 2002 über den Wettbewerb auf den Märkten für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (ABl. L 249, S. 21).

2. Richtlinien

a) Universaldienstrichtlinie

6. Mit der Universaldienstrichtlinie wurde die Richtlinie 98/10 [9] sowie auch ein Teil der Richtlinie 97/33 [10] ersetzt.

7. Der elfte Erwägungsgrund der Universaldienstrichtlinie lautet:

„Teilnehmerverzeichnisse und ein Auskunftsdienst stellen ein wesentliches Mittel für den Zugang zu öffentlichen Telefondiensten dar und sind Bestandteil der Universaldienstverpflichtung. Nutzer und Verbraucher wünschen vollständige Teilnehmerverzeichnisse und einen Auskunftsdienst, der alle Telefonteilnehmer, die ihren Eintrag nicht gesperrt haben, und ihre Nummern (einschließlich der Festnetz- und Mobilfunknummern) umfasst; sie wünschen ferner, dass diese Informationen ohne Vorzugsbehandlung bereitgestellt werden. Nach der Richtlinie 97/66/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 1997 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre im Bereich der Telekommunikation wird das Recht der Teilnehmer auf Privatsphäre hinsichtlich der Aufnahme ihrer personenbezogenen Daten in ein öffentliches Verzeichnis sichergestellt."

8. Der 35. Erwägungsgrund der Universaldienstrichtlinie lautet:

„Die Bereitstellung von Auskunftsdiensten und Teilnehmerverzeichnissen ist bereits dem Wettbewerb geöffnet. Die Bestimmungen dieser Richtlinie ergänzen die Richtlinie 97/66/EG durch das Recht der Teilnehmer, die Aufnahme ihrer personenbezogenen Daten in ein gedrucktes oder elektronisches Verzeichnis zu verlangen. Alle Diensteanbieter, die ihren Teilnehmern Telefonnummern zuweisen, sind verpflichtet, einschlägige Informationen auf gerechte, kostenorientierte und nichtdiskriminierende Weise zur Verfügung zu stellen."

9. Art. 5 der Universaldienstrichtlinie lautet unter der Überschrift „Auskunftsdienste und Teilnehmerverzeichnisse":

„(1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass

a) den Endnutzern mindestens ein umfassendes Teilnehmerverzeichnis in einer von der zuständigen Behörde gebilligten Form, entweder in gedruckter oder in elektronischer Form oder in beiden, zur Verfügung steht, das regelmäßig und mindestens einmal jährlich aktualisiert wird;

9 — Oben in Fn. 5 angeführt.
10 — Oben in Fn. 5 angeführt.

b) allen Endnutzern, einschließlich der Nutzer öffentlicher Münz- oder Kartentelefone, mindestens ein umfassender Telefonauskunftsdienst zur Verfügung steht.

(2) Die in Absatz 1 genannten Verzeichnisse umfassen vorbehaltlich der Bestimmungen von Artikel 11 der Richtlinie 97/66/EG alle Teilnehmer öffentlich zugänglicher Telefondienste.

(3) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass Unternehmen, die die in Absatz 1 genannten Dienste erbringen, den Grundsatz der Nichtdiskriminierung bei der Verarbeitung der Informationen, die ihnen von anderen Unternehmen bereitgestellt werden, anwenden."

10. Mit der Richtlinie 2009/136/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 zur Änderung der Richtlinie 2002/22/EG über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten, der Richtlinie 2002/58/EG über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation und der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz [11] wurde Art. 5 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie in dem Sinne abgeändert, dass die darin enthaltene Verweisung auf Art. 11 der Richtlinie 97/66 durch eine Verweisung auf Art. 12 der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation ersetzt wurde. Diese Änderung ist lediglich klarstellender Art. Denn laut Art. 19 Abs. 2 der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation gelten Verweisungen auf die Richtlinie 97/66 als Verweisungen auf die Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation.

11. Art. 25 der Universaldienstrichtlinie lautet unter der Überschrift „Unterstützung durch Vermittlungspersonal und Teilnehmerauskunftsdienste":

„(1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Teilnehmer an öffentlich zugänglichen Telefondiensten das Recht auf einen Eintrag in das öffentlich verfügbare Verzeichnis gemäß Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a haben.

(2) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass alle Unternehmen, die Teilnehmern Telefonnummern zuweisen, allen zumutbaren Anträgen, die relevanten Informationen zum Zweck der Bereitstellung von öffentlich zugänglichen Auskunftsdiensten und Teilnehmerverzeichnissen in einem vereinbarten Format und zu gerechten, objektiven, kostenorientierten und nichtdiskriminierenden Bedingungen zur Verfügung zu stellen, entsprechen.

(3) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass alle Endnutzer mit Anschluss an das öffentliche Telefonnetz Zugang zur Unterstützung durch Vermittlungspersonal und zu

11 — ABl. L 337, S. 11. Gemäß Art. 5 der Richtlinie 2009/136 tritt diese am Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft. Demnach ist diese Richtlinie am 19. Dezember 2009 in Kraft getreten. Gemäß ihrem Art. 4 Abs. 1 ist die Richtlinie von den Mitgliedstaaten bis zum 25. Mai 2011 umzusetzen.

Teilnehmerauskunftsdiensten nach Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b haben.

…

(5) Die Absätze 1, 2, 3 und 4 gelten vorbehaltlich der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften über den Schutz personenbezogener Daten und der Privatsphäre, insbesondere des Artikels 11 der Richtlinie 97/66/EG."

12. Mit der Richtlinie 2009/136 wurde Art. 25 Abs. 1, 3 und 5 der Universaldienstrichtlinie wie folgt geändert:

„(1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Teilnehmer von öffentlich zugänglichen Telefondiensten das Recht auf einen Eintrag in das öffentlich verfügbare Verzeichnis gemäß Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a und darauf haben, dass ihre Daten den Anbietern von Teilnehmerauskunftsdiensten und/oder Teilnehmerverzeichnissen gemäß den Bestimmungen in Absatz 2 zur Verfügung gestellt werden.

…

(3) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass alle Endnutzer, denen ein öffentlich zugänglicher Telefondienst bereitgestellt wird, Zugang zu Teilnehmerauskunftsdiensten haben.

Die nationalen Regulierungsbehörden können Unternehmen, die den Zugang zu Endnutzern kontrollieren, für die Bereitstellung von Teilnehmerauskunftsdiensten gemäß Artikel 5 der Richtlinie 2002/19/EG (Zugangsrichtlinie) Verpflichtungen und Bedingungen auferlegen. Solche Verpflichtungen und Bedingungen müssen objektiv, gleichwertig, nichtdiskriminierend und transparent sein.

…

(5) ‚Die Absätze 1 bis 4 gelten vorbehaltlich der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften über den Schutz personenbezogener Daten und der Privatsphäre, insbesondere des Artikels 12 der Richtlinie 2002/58/EG (Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation).'"

13. Im 38. Erwägungsgrund der Richtlinie 2009/136 wird diese Änderung wie folgt erläutert:

„Die Bereitstellung von Verzeichnisauskunftsdiensten sollte nach Artikel 5 der Richtlinie 2002/77 unter Wettbewerbsbedingungen erfolgen, was auch häufig der Fall ist. Bei Maßnahmen auf Großkundenebene zur Sicherstellung der Aufnahme von Endnutzerdaten (für Fest- und Mobilnetzanschlüsse) in Datenbanken sollten die Standards für den Schutz personenbezogener Daten, einschließlich

Artikel 12 der Richtlinie 2002/58/EG (Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation), eingehalten werden. Die kostenorientierte Bereitstellung solcher Daten für Diensteanbieter mit der Möglichkeit für Mitgliedstaaten, einen zentralen Mechanismus für die Übermittlung vollständiger zusammengefasster Informationen an die Anbieter von Verzeichnisdiensten einzuführen und Netzzugang zu angemessenen und transparenten Bedingungen bereitzustellen, sollte gewährleistet sein, damit Endnutzer in den vollen Genuss des Wettbewerbs in diesem Bereich gelangen, und um letzten Endes die Abschaffung der Regulierung auf Endkundenebene für diesen Dienst und das Angebot von Verzeichnisdiensten zu angemessenen und transparenten Bedingungen zu ermöglichen."

b) Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation

14. Mit der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation wurde die Richtlinie 97/66 [12] ersetzt.

15. Der zweite Erwägungsgrund dieser Richtlinie lautet wie folgt:

„Ziel dieser Richtlinie ist die Achtung der Grundrechte; sie steht insbesondere im Einklang mit den durch die Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannten Grundsätzen. Insbesondere soll mit dieser Richtlinie gewährleistet werden, dass die in den Artikeln 7 und 8 jener Charta niedergelegten Rechte uneingeschränkt geachtet werden."

16. Der 38. und der 39. Erwägungsgrund dieser Richtlinie lauten wie folgt:

„Die Verzeichnisse der Teilnehmer elektronischer Kommunikationsdienste sind weit verbreitet und öffentlich. Das Recht auf Privatsphäre natürlicher Personen und das berechtigte Interesse juristischer Personen erfordern daher, dass die Teilnehmer bestimmen können, ob ihre persönlichen Daten — und gegebenenfalls welche — in einem Teilnehmerverzeichnis veröffentlicht werden. Die Anbieter öffentlicher Verzeichnisse sollten die darin aufzunehmenden Teilnehmer über die Zwecke des Verzeichnisses und eine eventuelle besondere Nutzung elektronischer Fassungen solcher Verzeichnisse informieren; dabei ist insbesondere an in die Software eingebettete Suchfunktionen gedacht, etwa die umgekehrte Suche, mit deren Hilfe Nutzer des Verzeichnisses den Namen und die Anschrift eines Teilnehmers allein aufgrund dessen Telefonnummer herausfinden können.

Die Verpflichtung zur Unterrichtung der Teilnehmer über den Zweck bzw. die Zwecke

12 — Oben in Fn. 5 angeführt.

öffentlicher Verzeichnisse, in die ihre personenbezogenen Daten aufzunehmen sind, sollte demjenigen auferlegt werden, der die Daten für die Aufnahme erhebt. Können die Daten an einen oder mehrere Dritte weitergegeben werden, so sollte der Teilnehmer über diese Möglichkeit und über den Empfänger oder die Kategorien möglicher Empfänger unterrichtet werden. Voraussetzung für die Weitergabe sollte sein, dass die Daten nicht für andere Zwecke als diejenigen verwendet werden, für die sie erhoben wurden. Wünscht derjenige, der die Daten beim Teilnehmer erhebt, oder ein Dritter, an den die Daten weitergegeben wurden, diese Daten zu einem weiteren Zweck zu verwenden, so muss entweder der ursprüngliche Datenerheber oder der Dritte, an den die Daten weitergegeben wurden, die erneute Einwilligung des Teilnehmers einholen."

17. Art. 12 dieser Richtlinie lautet unter der Überschrift „Teilnehmerverzeichnisse":

„(1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Teilnehmer gebührenfrei und vor Aufnahme in das Teilnehmerverzeichnis über den Zweck bzw. die Zwecke von gedruckten oder elektronischen, der Öffentlichkeit unmittelbar oder über Auskunftsdienste zugänglichen Teilnehmerverzeichnissen, in die ihre personenbezogenen Daten aufgenommen werden können, sowie über weitere Nutzungsmöglichkeiten aufgrund der in elektronischen Fassungen der Verzeichnisse eingebetteten Suchfunktionen informiert werden.

(2) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Teilnehmer Gelegenheit erhalten festzulegen, ob ihre personenbezogenen Daten — und ggf. welche — in ein öffentliches Verzeichnis aufgenommen werden, sofern diese Daten für den vom Anbieter des Verzeichnisses angegebenen Zweck relevant sind, und diese Daten prüfen, korrigieren oder löschen dürfen. Für die Nichtaufnahme in ein der Öffentlichkeit zugängliches Teilnehmerverzeichnis oder die Prüfung, Berichtigung oder Streichung personenbezogener Daten aus einem solchen Verzeichnis werden keine Gebühren erhoben.

(3) Die Mitgliedstaaten können verlangen, dass eine zusätzliche Einwilligung der Teilnehmer eingeholt wird, wenn ein öffentliches Verzeichnis anderen Zwecken als der Suche nach Einzelheiten betreffend die Kommunikation mit Personen anhand ihres Namens und gegebenenfalls eines Mindestbestands an anderen Kennzeichen dient.

(4) Die Absätze 1 und 2 gelten für Teilnehmer, die natürliche Personen sind. Die Mitgliedstaaten tragen im Rahmen des Gemeinschaftsrechts und der geltenden einzelstaatlichen Rechtsvorschriften außerdem dafür Sorge, dass die berechtigten Interessen anderer Teilnehmer als natürlicher Personen in Bezug auf ihre Aufnahme in öffentliche Verzeichnisse ausreichend geschützt werden."

c) Richtlinie 2002/77

18. Art. 5 der Richtlinie 2002/77 lautet unter der Überschrift „Auskunftsdienste“:

„Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass alle ausschließlichen und/oder besonderen Rechte bei der Einrichtung und Bereitstellung von Auskunftsdiensten, sei es in Form der Veröffentlichung von Verzeichnissen oder in Form von mündlichen Auskunftsdiensten, in ihrem Hoheitsgebiet aufgehoben werden.“

B — *Nationales Recht*

19. § 47 des Telekommunikationsgesetzes (im Folgenden: TKG) lautet unter der Überschrift „Bereitstellen von Teilnehmerdaten“:

„(1) Jedes Unternehmen, das Telekommunikationsdienste für die Öffentlichkeit erbringt und Rufnummern an Endnutzer vergibt, ist verpflichtet, unter Beachtung der anzuwendenden datenschutzrechtlichen Regelungen, jedem Unternehmen auf Antrag Teilnehmerdaten nach Absatz 2 Satz 4 zum Zwecke der Bereitstellung von öffentlich zugänglichen Auskunftsdiensten und Teilnehmerverzeichnissen zur Verfügung zu stellen. Die Überlassung der Daten hat unverzüglich und in nichtdiskriminierender Weise zu erfolgen.

(2) Teilnehmerdaten sind die nach Maßgabe des § 104 in Teilnehmerverzeichnissen veröffentlichten Daten. Hierzu gehören neben der Nummer sowohl die zu veröffentlichenden Daten selbst wie Name, Anschrift und zusätzliche Angaben wie Beruf, Branche, Art des Anschlusses und Mitbenutzer, soweit sie dem Unternehmen vorliegen. Dazu gehören auch alle nach dem jeweiligen Stand der Technik unter Beachtung der anzuwendenden datenschutzrechtlichen Regelungen in kundengerechter Form aufbereiteten Informationen, Verknüpfungen, Zuordnungen und Klassifizierungen, die zur Veröffentlichung dieser Daten in öffentlich zugänglichen Auskunftsdiensten und Teilnehmerverzeichnissen nach Satz 1 notwendig sind. Die Daten müssen vollständig und inhaltlich sowie technisch so aufbereitet sein, dass sie nach dem jeweiligen Stand der Technik ohne Schwierigkeiten in ein kundenfreundlich gestaltetes Teilnehmerverzeichnis oder eine entsprechende Auskunftsdienstedatenbank aufgenommen werden können.

(3) Ergeben sich Streitigkeiten zwischen Unternehmen über die Rechte und Verpflichtungen aus den Absätzen 1 und 2, gilt § 133 entsprechend.

(4) Für die Überlassung der Teilnehmerdaten kann ein Entgelt erhoben werden; dieses

unterliegt in der Regel einer nachträglichen Regulierung nach Maßgabe des § 38 Abs. 2 bis 4. Ein solches Entgelt soll nur dann einer Genehmigungspflicht nach § 31 unterworfen werden, wenn das Unternehmen auf dem Markt für Endnutzerleistungen über eine beträchtliche Marktmacht verfügt."

20. § 104 TKG lautet unter der Überschrift „Teilnehmerverzeichnisse":

„Teilnehmer können mit ihrem Namen, ihrer Anschrift und zusätzlichen Angaben wie Beruf, Branche und Art des Anschlusses in öffentliche gedruckte oder elektronische Verzeichnisse eingetragen werden, soweit sie dies beantragen. Dabei können die Teilnehmer bestimmen, welche Angaben in den Verzeichnissen veröffentlicht werden sollen. Auf Verlangen des Teilnehmers dürfen Mitbenutzer eingetragen werden, soweit diese damit einverstanden sind."

21. § 105 TKG lautet unter der Überschrift „Auskunftserteilung":

„(1) Über die in Teilnehmerverzeichnissen enthaltenen Rufnummern dürfen Auskünfte unter Beachtung der Beschränkungen des § 104 und der Absätze 2 und 3 erteilt werden.

(2) Die Telefonauskunft über Rufnummern von Teilnehmern darf nur erteilt werden, wenn diese in angemessener Weise darüber informiert worden sind, dass sie der Weitergabe ihrer Rufnummer widersprechen können und von ihrem Widerspruchsrecht keinen Gebrauch gemacht haben. Über Rufnummern hinausgehende Auskünfte über nach § 104 veröffentlichte Daten dürfen nur erteilt werden, wenn der Teilnehmer in eine weitergehende Auskunftserteilung eingewilligt hat.

(3) Die Telefonauskunft von Namen oder Namen und Anschrift eines Teilnehmers, von dem nur die Rufnummer bekannt ist, ist zulässig, wenn der Teilnehmer, der in ein Teilnehmerverzeichnis eingetragen ist, nach einem Hinweis seines Diensteanbieters auf seine Widerspruchsmöglichkeit nicht widersprochen hat.

(4) Ein Widerspruch nach Absatz 2 Satz 1 oder Absatz 3 oder eine Einwilligung nach Absatz 2 Satz 2 sind in den Kundendateien des Diensteanbieters und des Anbieters nach Absatz 1, die den Verzeichnissen zugrunde liegen, unverzüglich zu vermerken. Sie sind auch von den anderen Diensteanbietern zu beachten, sobald diese in zumutbarer Weise Kenntnis darüber erlangen konnten, dass der Widerspruch oder die Einwilligung in den Verzeichnissen des Diensteanbieters und des Anbieters nach Absatz 1 vermerkt ist."

22. § 133 Abs. 1 TKG lautet unter der Überschrift „Sonstige Streitigkeiten zwischen Unternehmen“:

„Ergeben sich im Zusammenhang mit Verpflichtungen aus diesem Gesetz oder auf Grund dieses Gesetzes Streitigkeiten zwischen Unternehmen, die öffentliche Telekommunikationsnetze betreiben oder Telekommunikationsdienste für die Öffentlichkeit anbieten, trifft die Beschlusskammer [der Bundesnetzagentur], soweit dies gesetzlich nicht anders geregelt ist, auf Antrag einer Partei nach Anhörung der Beteiligten eine verbindliche Entscheidung. Sie hat innerhalb einer Frist von höchstens vier Monaten, beginnend mit der Anrufung durch einen der an dem Streitfall Beteiligten, über die Streitigkeit zu entscheiden.“

III — Sachverhalt und Vorabentscheidungsersuchen

23. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens ist ein Telekommunikationsunternehmen, das Endnutzern durch analoge oder ISDN-Telefonanschlüsse den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz und dessen Nutzung für Sprachtelefoniedienste ermöglicht. Als Netzbetreiberin vergibt sie Telefonnummern an ihre Teilnehmer. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens betreibt außerdem einen bundesweiten telefonischen Auskunftsdienst sowie einen Internetauskunftsdienst. Zudem gibt sie über Tochtergesellschaften Teilnehmerverzeichnisse heraus. Die dafür benötigten Daten verwaltet die Klägerin des Ausgangsverfahrens in einer Teilnehmerdatenbank. Diese enthält nicht nur Daten eigener Kunden, sondern auch Teilnehmerdaten anderer Telefondienstanbieter, insbesondere solcher, die selbst keine Teilnehmerverzeichnisse herausgeben und sich zur Erfüllung der Eintragungsansprüche ihrer Kunden auf vertraglicher Grundlage der Verzeichnisse der Klägerin des Ausgangsverfahrens bedienen.

24. Die Teilnehmerdatenbank der Klägerin des Ausgangsverfahrens setzt sich aus einem „öffentlichen“ und einem „nichtöffentlichen“ Unterverzeichnis zusammen. Das „öffentliche“ Unterverzeichnis besteht aus Daten, bei denen weder der betroffene Teilnehmer noch dessen Telefondienstanbieter einer Veröffentlichung in Verzeichnissen konkurrierender Anbieter widersprochen hat. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens stellt diese Daten auch anderen Unternehmen zur Veröffentlichung in deren Teilnehmerverzeichnissen und Auskunftsdiensten zur Verfügung. Die Dienste der Klägerin des Ausgangsverfahrens beziehen exklusiv weitere Daten aus dem „nichtöffentlichen“ Unterverzeichnis. Dieses enthält die Daten, die der betroffene Teilnehmer oder sein Telefondienstanbieter allein von der Klägerin des Ausgangsverfahrens veröffentlicht wissen will, und daneben eigenrecherchierte Daten der Auskunftsdienste der Klägerin des Ausgangsverfahrens

sowie von den Telefonbuchverlagen beschaffte sogenannte Verlegerdaten.

25. Zu den Unternehmen, denen die im öffentlichen Unterverzeichnis enthaltenen Teilnehmerdaten gegen Entgelt zur Verfügung gestellt werden, zählen die GoYellow GmbH sowie die Telix AG, Beigeladene des Ausgangsverfahrens (im Folgenden: Beigeladene des Ausgangsverfahrens), die einen Internet- bzw. einen Telefon-Auskunftsdienst betreiben. Nachdem es zwischen diesen Unternehmen und der Klägerin des Ausgangsverfahrens zu Auseinandersetzungen über den Umfang der überlassungspflichtigen Daten gekommen war, beantragten die Beigeladenen des Ausgangsverfahrens bei der Bundesnetzagentur die Durchführung eines Streitbeilegungsverfahrens mit dem Ziel, die Klägerin des Ausgangsverfahrens zu verpflichten, ihnen einmalig den gesamten vorhandenen für eine Veröffentlichung in einem Auskunftsdienst zugelassenen Teilnehmerdatenbestand zur Verfügung zu stellen und ihnen sodann an jedem Arbeitstag die Aktualisierung zu ermöglichen.

26. Durch Beschluss vom 11. September 2006 verpflichtete die Bundesnetzagentur die Klägerin des Ausgangsverfahrens, den Beigeladenen des Ausgangsverfahrens zu näher bezeichneten Bedingungen auch diejenigen Teilnehmerdaten zur Verfügung zu stellen, die die Teilnehmer oder ihre Telefondienstanbieter nur von einem oder mehreren bestimmten Unternehmen veröffentlicht wissen wollen. Grundlage dieser Entscheidung war § 47 TKG. Den weiter gehenden Antrag der Beigeladenen des Ausgangsverfahrens lehnte die Behörde ab. Denn es sei nicht ersichtlich, dass die Klägerin des Ausgangsverfahrens insoweit ihre Pflichten systematisch verletze.

27. Gegen diese ihr gemäß § 47 TKG auferlegte Datenüberlassungspflicht hat die Klägerin des Ausgangsverfahrens insoweit Klage erhoben, als Daten von Teilnehmern anderer Telefonunternehmen (im Folgenden: Fremddaten) betroffen sind. Das Verwaltungsgericht hat die Klage abgewiesen. Mit der vom Verwaltungsgericht zugelassenen Revision macht die Klägerin des Ausgangsverfahrens vor dem vorlegenden Gericht geltend, der auf der Grundlage des § 47 TKG ergangene Beschluss der Bundesnetzagentur sei rechtswidrig, soweit er sich auf Daten von Teilnehmern anderer Telefondienstanbieter erstrecke. Demnach beantragt die Klägerin des Ausgangsverfahrens, unter Abänderung des angefochtenen Urteils den Beschluss der Bundesnetzagentur vom 11. September 2006 aufzuheben, soweit die ihr auferlegte Verpflichtung sich auch auf die Daten von Teilnehmern anderer Anbieter von Sprachkommunikationsdienstleistungen für die Öffentlichkeit erstreckt. Die Beklagte des Ausgangsverfahrens sowie die Beigeladenen des Ausgangsverfahrens beantragen, die Revision zurückzuweisen.

28. Nach Auffassung des vorlegenden Gerichts ist die Revision der Klägerin des Ausgangsverfahrens nach innerstaatlichem Recht unbegründet. Die Klage gegen den Beschluss der Bundesnetzagentur sei zwar zulässig, bleibe nach den Maßstäben des nationalen Rechts aber in der Sache ohne Erfolg. Das vorlegende Gericht ist sich jedoch im Unklaren darüber, ob eine der Klägerin

des Ausgangsverfahrens gemäß § 47 TKG obliegende Pflicht zur Überlassung von Teilnehmerdaten an Anbieter von öffentlichen Teilnehmerverzeichnissen und Auskunftsdiensten, die sich auf Fremddaten erstreckt und nicht von der Zustimmung bzw. dem fehlenden Widerspruch des Teilnehmers bzw. seines Telefondienstanbieters abhängt, mit dem Unionsrecht in Einklang steht.

2. Falls die vorstehende Frage zu bejahen ist:

   Ist Art. 12 der Richtlinie 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation (Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation) dahin auszulegen, dass die Auferlegung der vorbezeichneten Verpflichtung durch den nationalen Gesetzgeber davon abhängig ist, dass der andere Telefondienstanbieter bzw. seine Teilnehmer der Weitergabe der Daten zustimmen oder ihr jedenfalls nicht widersprechen?“

29. Vor diesem Hintergrund hat das vorlegende Gericht das Ausgangsverfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. „Ist Art. 25 Abs. 2 der Richtlinie 2002/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten (Universaldienstrichtlinie) dahin auszulegen, dass es den Mitgliedstaaten erlaubt ist, Unternehmen, die Teilnehmern Telefonnummern zuweisen, zu verpflichten, Daten von Teilnehmern, denen dieses Unternehmen nicht selbst Telefonnummern zugewiesen hat, zum Zweck der Bereitstellung von öffentlich zugänglichen Auskunftsdiensten und Teilnehmerverzeichnissen zur Verfügung zu stellen, soweit diese Daten dem Unternehmen vorliegen?

IV — Verfahren vor dem Gerichtshof

30. Die Vorlageentscheidung mit Datum vom 28. Oktober 2009 ist am 22. Dezember 2009 bei der Kanzlei des Gerichtshofs eingegangen. Im schriftlichen Verfahren haben die Klägerin des Ausgangsverfahrens, die Beklagte des Ausgangsverfahrens, die Beigeladenen des Ausgangsverfahrens, die Regierungen des Vereinigten Königreichs und der Italienischen Republik sowie die Europäische Kommission Erklärungen eingereicht. An der Sitzung vom 2. Dezember 2010 haben die Vertreter der Klägerin des Ausgangsverfahrens, der Beklagten des Ausgangsverfahrens, der Beigeladenen des Ausgangsverfahrens, des Vereinigten Königreichs sowie der Kommission teilgenommen.

V — Vorbringen der Parteien

A — *Zur ersten Vorlagefrage*

31. Nach Auffassung der *Kommission* ist die erste Vorlagefrage in dem Sinne zu beantworten, dass Art. 25 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie es den Mitgliedstaaten nicht erlaubt, Unternehmen, die Teilnehmern Telefonnummern zuweisen, zu verpflichten, Daten von anderen Teilnehmern, denen dieses Unternehmen nicht selbst Telefonnummern zugewiesen hat, zum Zweck der Bereitstellung von öffentlich zugänglichen Auskunftsdiensten und Teilnehmerverzeichnissen zur Verfügung zu stellen, auch wenn solche Daten dem Unternehmen vorliegen.

32. Entscheidend sei, dass die in Art. 25 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie vorgesehene Verpflichtung zur Datenweitergabe nur auf jene Unternehmen ziele, die Telefonnummern vergäben. Daraus folge, dass die der Weitergabeverpflichtung unterliegenden „relevanten Informationen" nur die Daten umfassen, die mit der Zuweisung von Telefonnummern durch das betroffene Unternehmen zusammenhingen. Eine darüber hinausgehende Verpflichtung der Telefonunternehmen, ihren gesamten Datenbestand, der auch Informationen über Teilnehmer von anderen Telefonunternehmen enthalte, weiterzugeben, werde von dieser Bestimmung im Lichte ihres Wortlauts und ihres Zweckes nicht gedeckt. Es sei auch keine andere Bestimmung im Regulierungsrahmen erkennbar, die als Rechtsgrundlage einer solchen weiter gehenden Verpflichtung dienen könne.

33. In ähnlicher Weise argumentiert die *Regierung des Vereinigten Königreichs*, dass eine weite Auslegung von Art. 25 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie dem Wortlaut, der Systematik und dem Zweck dieser Richtlinie zuwiderliefe. Die in ihr vorgesehene Weitergabepflicht erstrecke sich somit ausschließlich auf die relevanten Informationen über die eigenen Teilnehmer der Unternehmen, die Telefonnummern zuwiesen. Zudem stehe es den Mitgliedstaaten nicht frei, den Telefonunternehmen eine darüber hinausgehende Datenweitergabeverpflichtung aufzuerlegen.

34. Auch die *Klägerin des Ausgangsverfahrens* hebt zunächst hervor, dass Art. 25 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie die Mitgliedstaaten nicht verpflichte, eine Weitergabeverpflichtung in Bezug auf Fremddaten vorzusehen. Mit dieser Erkenntnis sei allerdings noch nicht entschieden, ob die Mitgliedstaaten zu einer solchen Regelung unionsrechtlich berechtigt seien. Die erste Vorlagefrage ziele dementsprechend auf die Klärung ab, ob Art. 25 Abs. 2 die Befugnisse der Mitgliedstaaten, den Telekommunikationsunternehmen zusätzliche Verpflichtungen aufzuerlegen, begrenze. Unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu den Richtlinien 98/10, 2002/19 und 2002/22 sowie des Wortlauts,

der Ziele und der Regelungsstruktur der Richtlinien 2002/21 und 2002/22 sei letztere Frage im Ergebnis zu bejahen.

35. Die *Beklagte des Ausgangsverfahrens* kommt hingegen im Rahmen einer grammatikalischen, historischen, systematischen und teleologischen Auslegung von Art. 25 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie zu dem Ergebnis, dass die darin festgelegte Weitergabepflicht auch die vorliegend in Rede stehenden Fremddaten grundsätzlich erfasse bzw. erfassen könne. Auch nach Auffassung der *italienischen Regierung* ist die erste Vorlagefrage unter Berücksichtigung von Wortlaut und Systematik der Universaldienstrichtlinie im Ergebnis zu bejahen.

36. Zu dem gleichen Ergebnis gelangen die *Beigeladenen des Ausgangsverfahrens*, denen zufolge Art. 25 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie dahin auszulegen ist, dass die Mitgliedstaaten Unternehmen verpflichten können, alle Teilnehmerdaten, die dem Unternehmen vorliegen, zum Zweck der Bereitstellung von öffentlich zugänglichen Auskunfts- und Teilnehmerverzeichnissen zur Verfügung zu stellen.

B — *Zur zweiten Vorlagefrage*

37. Nach Auffassung der *Kommission* ist Art. 12 der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation in dem Sinne auszulegen, dass der nationale Gesetzgeber den Telefonunternehmen nur eine Verpflichtung zur Weitergabe der Fremddaten auferlegen kann, soweit die betroffenen Teilnehmer über diese Weitergabemöglichkeit informiert worden sind. Wenn die Teilnehmer einer solchen Weitergabe ausdrücklich widersprochen hätten, sei diese nicht zulässig. Nach Auffassung der *Regierung des Vereinigten Königreichs* setzt jede Veröffentlichung der Daten eines Teilnehmers in einem weiteren Teilnehmerverzeichnis die Einwilligung der betroffenen Personen voraus.

38. Die *Beklagte des Ausgangsverfahrens* kommt hingegen im Rahmen einer grammatikalischen, historischen, systematischen und teleologischen Auslegung von Art. 12 der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation zu dem Ergebnis, dass eine Weitergabe der Fremddaten durch die Telefonunternehmen nicht davon abhängig sei, dass der betroffene Endkunde bzw. das zur Weitergabe verpflichtete Telefonunternehmen zuvor zugestimmt oder keinen Widerspruch eingelegt habe.

39. Auch nach Auffassung der *Beigeladenen des Ausgangsverfahrens* steht den Telefondienstanbietern und ihren Teilnehmern kein Recht zu, der Weitergabe ihrer in einem Teilnehmerverzeichnis veröffentlichten Daten an Dritte zum Zwecke eines Auskunfts- oder eines Teilnehmerverzeichnisdienstes zu widersprechen oder die Veröffentlichung ihrer Daten auf ein bestimmtes Teilnehmerverzeichnis oder einen bestimmten Auskunftsdienst zu beschränken.

40. Zu dem gleichen Ergebnis gelangt die *italienische Regierung*, nach deren Auffassung Art. 12 der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation dahin auszulegen ist,

dass die Auferlegung einer Fremddatenweitergabepflicht an Telefonunternehmen durch einen Mitgliedstaat nicht davon abhängt, dass der Teilnehmer der Weitergabe der Daten zustimmt oder ihr jedenfalls nicht widerspricht. Dies gelte insoweit, als das Verzeichnis oder der Auskunftsdienst, dessen Einrichtung vorgesehen sei, dieselben Zwecke wie die verfolge, in Bezug auf die der Teilnehmer seine Zustimmung zur Aufnahme der eigenen Daten in das von seinem Anbieter erstellte Teilnehmerverzeichnis erteilt habe.

VI — Rechtliche Würdigung

A — *Erste Vorlagefrage*

41. Mit seiner ersten Vorlagefrage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Art. 25 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie einer nationalen Regelung entgegensteht, nach der Telefonunternehmen gehalten sind, nicht nur die Daten der eigenen Kunden zum Zweck der Bereitstellung von öffentlich zugänglichen Auskunftsdiensten und Teilnehmerverzeichnissen zur Verfügung zu stellen, sondern auch die ihnen vorliegenden Fremddaten.

42. Zur Beantwortung dieser Frage ist in einem ersten Schritt zu untersuchen, ob sich die in Art. 25 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie umschriebene Datenweitergabepflicht der Telefonunternehmen auf die ihnen vorliegenden Fremddaten erstreckt. Weil diese Frage meiner Auffassung nach im Ergebnis zu verneinen ist, ist anschließend in einem zweiten Schritt zu prüfen, ob Art. 25 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie die Datenweitergabepflicht der Telefonunternehmen abschließend regelt und, wenn nein, ob andere Bestimmungen des Rechtsrahmens für die elektronische Kommunikation es den Mitgliedstaaten untersagen könnten, den Telefonunternehmen eine Fremddatenweitergabepflicht aufzuerlegen.

1. Gegenstand der Datenweitergabepflicht nach Art. 25 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie

a) Auslegung von Art. 25 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie nach Wortlaut

43. Dem Wortlaut von Art. 25 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie nach haben die

Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass alle Unternehmen, die Teilnehmern Telefonnummern zuweisen, allen zumutbaren Anträgen, die „relevanten Informationen" zum Zweck der Bereitstellung von öffentlich zugänglichen Auskunftsdiensten und Teilnehmerverzeichnissen in geeigneter Form zur Verfügung zu stellen, entsprechen.

44. Von der Satzstruktur her beziehen sich die weitergabepflichtigen „relevanten Informationen" auf die Teilnehmer, denen die zur Datenweitergabe verpflichteten Unternehmen Telefonnummern zuweisen. „Teilnehmer" ist gemäß Art. 2 Buchst. k der Richtlinie 2002/21 jede natürliche oder juristische Person, die mit einem Anbieter öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste einen Vertrag über die Bereitstellung derartiger Dienste geschlossen hat. Demnach beziehen sich die weitergabepflichtigen „relevanten Informationen" auf die natürlichen oder juristischen Personen, die vertraglich mit dem zur Datenweitergabe verpflichteten Telefonunternehmen verbunden sind.

45. Eine Auslegung von Art. 25 Abs. 2 nach Wortlaut und Satzstruktur indiziert demnach, dass sich die Datenweitergabepflicht der Telefonunternehmen auf die Daten der eigenen Endkunden bezieht, denen sie Telefonnummern zugewiesen haben.

b) Auslegung von Art. 25 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie nach der Systematik

46. Bestätigt wird das Ergebnis der Wortlautauslegung durch eine Auslegung von Art. 25 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie nach der Systematik dieser Richtlinie.

47. Im Kontext des Rechtsrahmens für die elektronische Kommunikation betrifft die Universaldienstrichtlinie primär das Verhältnis zwischen den Anbietern von elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten und den Endkunden. Auf dieser Ebene verfolgt diese Richtlinie drei Hauptziele, wobei jedes davon in einem unterschiedlichen Kapitel aufgearbeitet wird.

48. Die Universaldienstrichtlinie verfolgt *erstens* das Ziel, in jedem Mitgliedstaat für die Endnutzer ein flächendeckendes Mindestangebot an Kommunikationsdienstleistungen zu einem erschwinglichen Preis sicherzustellen, das bestimmten Qualitätsanforderungen entspricht. Dieses als „Universaldienst" umschriebene Mindestangebot [13] wird in Kapitel 2 der Universaldienstrichtlinie (Art. 3 bis 15) normiert und umfasst die in Art. 5 geregelte Bereitstellung mindestens eines umfassenden Teilnehmerverzeichnisses und mindestens eines umfassenden Telefonauskunftsdienstes. Die Universaldienstrichtlinie verfolgt *zweitens* das Ziel, unter bestimmten

13 — Vgl. dazu die Umschreibung des Begriffs „Universaldienst" in Art. 2 Buchst. j der Richtlinie 2002/21.

Voraussetzungen ein bestimmtes Maß an Wettbewerb auf Endnutzermärkten zu sichern, auf denen infolge der Anwesenheit eines Anbieters mit beträchtlicher Marktmacht kein wirksamer Wettbewerb herrscht. Dazu enthält Kapitel 3 der Universaldienstrichtlinie (Art. 16 bis 19) Vorgaben für den Erlass von Regulierungsmaßnahmen durch die nationalen Regulierungsbehörden. Die Universaldienstrichtlinie hat *drittens* eine Verbraucherschutzkomponente. Dazu enthält Kapitel 4 (Art. 20 bis 31) eine Reihe von Vorgaben zum Schutz der Interessen und Rechte der Endnutzer.

49. Systematisch betrachtet ist Art. 25 in Kapitel 4 und demnach in dem Kapitel der Universaldienstrichtlinie angesiedelt, in dem die Interessen der Endnutzer im Mittelpunkt stehen. Vor diesem Hintergrund geht Art. 25 Abs. 1 von der Rechtsposition des Teilnehmers von öffentlich zugänglichen Telefondiensten aus, dem ein Anspruch auf Eintrag in ein umfassendes Teilnehmerverzeichnis zu gewähren ist. Auch in Art. 25 Abs. 3 und 4 wird von der Position der Endnutzer ausgegangen, denen Zugang zu Teilnehmerauskunftsdiensten bereitgestellt werden soll (Abs. 3) und die auf Teilnehmerauskunftsdienste in den anderen Mitgliedstaaten sollen zurückgreifen können (Abs. 4).

50. Wenngleich Art. 25 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie nicht unmittelbar auf die Teilnehmer Bezug nimmt, sondern *prima facie* lediglich die Datenweitergabepflicht der Telefonunternehmen zu normieren scheint, geht aus seiner systematischen Stellung hervor, dass auch dieser Absatz an erster Stelle die Rechtsposition des Teilnehmers im Verhältnis zu dem Telefonunternehmen betrifft, mit dem er sich vertraglich verbunden hat. Aus dieser Perspektive betrachtet haben die Mitgliedstaaten gemäß Art. 25 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie sicherzustellen, dass die Telefonunternehmen die relevanten Informationen ihrer Teilnehmer auf Antrag zum Zweck der Bereitstellung von öffentlich zugänglichen Auskunftsdiensten und Teilnehmerverzeichnissen bereitstellen.

51. Ein wichtiges Indiz für die Richtigkeit dieser systematischen Analyse ergibt sich aus der Änderung von Art. 25 Abs. 1 der Universaldienstrichtlinie durch die Richtlinie 2009/136. In der neuen Fassung sieht Art. 25 Abs. 1 neben dem Anspruch des Teilnehmers von öffentlich zugänglichen Telefondiensten auf einen Eintrag in einem Teilnehmerverzeichnis nunmehr zusätzlich vor, dass diese Teilnehmer auch einen Anspruch darauf haben, dass ihre Daten den Anbietern von Teilnehmerauskunftsdiensten und/oder Teilnehmerverzeichnissen gemäß den Bestimmungen von Art. 25 Abs. 2 zur Verfügung gestellt werden. Damit wird die in Art. 25 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie umschriebene Pflicht der Telefonunternehmen zur Weitergabe der eigenen Teilnehmerdaten an Anbieter von Teilnehmerauskunftsdiensten und/

oder Teilnehmerverzeichnissen in Form eines Anspruchs dieser Teilnehmer umformuliert und somit ausdrücklich bestätigt.

c) Auslegung von Art. 25 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie nach Zielsetzung

52. Die Erwägungsgründe der Universaldienstrichtlinie geben wenig Aufschluss über die Ziele, die mit der in Art. 25 Abs. 2 umschriebenen Datenweitergabepflicht verfolgt werden. Dazu heißt es im 35. Erwägungsgrund lediglich, dass alle Diensteanbieter, die ihren Teilnehmern Telefonnummern zuweisen, verpflichtet sind, einschlägige Informationen auf gerechte, kostenorientierte und nichtdiskriminierende Weise zur Verfügung zu stellen.

53. Aus einer Gesamtbetrachtung der Universaldienstrichtlinie geht hervor, dass der Richtliniengeber mit der Datenweitergabepflicht gemäß Art. 25 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie zwei Hauptziele verfolgt hat.

54. Einerseits soll mit dieser Weitergabepflicht sichergestellt werden, dass das nach Art. 5 Abs. 1 als Universaldienst zu gewährleistende Mindestangebot auf dem Markt der der Öffentlichkeit zugänglichen Teilnehmerverzeichnisse in der Praxis auch hergestellt werden kann. Indem den Telefonunternehmen die Pflicht auferlegt wird, die relevanten Daten ihrer Endkunden auf Antrag weiterzugeben, wird sichergestellt, dass mindestens ein umfassendes Teilnehmerverzeichnis angefertigt werden kann [14].

55. Andererseits gewährleistet die Datenweitergabepflicht die Erfüllung des nunmehr in Art. 25 Abs. 1 der Universaldienstrichtlinie ausdrücklich festgestellten Anspruchs der Teilnehmer darauf, dass ihre Daten den Anbietern von öffentlichen Teilnehmerauskunftsdiensten und/oder Teilnehmerverzeichnissen zum Zweck der Erstellung der dazu benötigten Datenbestände weitergegeben werden.

56. Diese beiden Hauptzielsetzungen erfordern, dass die Telefonunternehmen die relevanten Informationen über ihre eigenen Teilnehmer gemäß den Vorgaben des Art. 25 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie auf Antrag und zum Zweck der Bereitstellung von öffentlich zugänglichen Teilnehmerverzeichnissen weitergeben. Zum Erreichen dieser Ziele ist es allerdings nicht notwendig, dass die Telefonunternehmen auch dazu verpflichtet

14 — Diese Zielsetzung kam in der Vorgängerbestimmung des Art. 6 Abs. 3 der Richtlinie 98/10 besonders deutlich zum Ausdruck. Dort wurde hervorgehoben, dass die darin festgesetzte Datenweitergabepflicht der Telefonunternehmen u. a. dazu diente, zu gewährleisten, dass umfassende Teilnehmerverzeichnisse erstellt werden konnten. Vgl. dazu Urteil vom 25. November 2004, KPN Telecom (C-109/03, Slg. 2004, I-11273, Randnr. 20).

werden, ihnen vorliegende Fremddaten auf Antrag zum Zweck der Bereitstellung von Telefonverzeichnissen herauszugeben.

57. Nach Auffassung der Beklagten des Ausgangsverfahrens hat der Richtliniengeber mit Art. 25 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie auch einen funktionierenden Wettbewerb auf dem Markt der Anbieter von Teilnehmerverzeichnissen und Auskunftsdiensten herstellen wollen. Diese Zielsetzung gebiete es, die Datenweitergabepflicht der Telefonunternehmen nach Art. 25 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie in dem Sinne auszulegen, dass sie sich ebenfalls auf die Fremddaten erstrecke, die diesen Unternehmen vorlägen. Denn tragfähige Wettbewerbsstrukturen seien in diesem Bereich nur erreichbar, wenn der Datenbezug durch die Anbieter dieser Dienste einfach, effektiv und umfassend vonstattengehe. Ein Einzelbezug der Teilnehmerdaten von den unterschiedlichen Telefonunternehmen erfülle diese Voraussetzungen nicht.

58. Dieses Vorbringen der Beklagten des Ausgangsverfahrens vermag nicht zu überzeugen.

59. Wenngleich nicht abzustreiten ist, dass der Rechtsrahmen für die elektronische Kommunikation in seiner Gesamtheit auch darauf abzielt, die Endnutzer auf dem Markt der Bereitstellung von Auskunftsdiensten in den vollen Genuss des Wettbewerbs gelangen zu lassen, rechtfertigt diese allgemeine Zielsetzung die von der Beklagten des Ausgangsverfahrens vorgeschlagene Auslegung von Art. 25 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie nicht. Entscheidend ist in dieser Hinsicht nämlich, dass Art. 25 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie nicht zu den Bestimmungen zählt, die im Kontext des gesamten Rechtsrahmens für die elektronische Kommunikation konkret darauf abzielen, tragfähige Wettbewerbsstrukturen auf dem Markt der Auskunftsdienste zu fördern und sicherzustellen.

60. Zwar trifft es zu, dass sich auch die — auf die eigenen Teilnehmer beschränkte — Datenweitergabepflicht nach Art. 25 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie positiv auf den Wettbewerb auf dem Markt der Bereitstellung von Auskunftsdiensten auswirken kann, weil dadurch allen Anbietern von Auskunftsdiensten und Teilnehmerverzeichnissen die Möglichkeit gegeben wird, umfassende Datenbestände zusammenzustellen. Diese wettbewerbsfördernde Funktion ist jedoch als eine — grundsätzlich zu begrüßende — Nebenwirkung zu betrachten, die im Rahmen einer teleologischen Auslegung des Art. 25 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie hinter den beiden vorgenannten Hauptzielen zurückzutreten hat.

61. Nach alledem bestätigt auch eine teleologische Auslegung von Art. 25 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie, dass nur die eigenen Teilnehmerdaten der Telefonunternehmen als weitergabepflichtige Daten im Sinne dieser Bestimmung einzuordnen sind.

d) Ergebnis

62. Eine Auslegung von Art. 25 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie nach Wortlaut, Systematik und Zielsetzung führt mich zu dem Ergebnis, dass sich die darin umschriebene Datenweitergabepflicht der Telefonunternehmen nur auf die relevanten Informationen über die Teilnehmer erstreckt, denen diese Telefonunternehmen eine Telefonnummer zugewiesen haben.

2. Art. 25 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie enthält keine Vollharmonisierung der Datenweitergabepflicht

63. Aus meinen vorstehenden Überlegungen ergibt sich, dass die Telefonunternehmen gemäß Art. 25 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie grundsätzlich nicht zur Weitergabe der ihnen vorliegenden Fremddaten verpflichtet werden müssen. Zur Beantwortung der Frage, ob es den Mitgliedstaaten infolge dieser Bestimmung untersagt ist, eine gesetzliche Weitergabepflicht hinsichtlich solcher Fremddaten vorzusehen, muss geklärt werden, welchen Harmonisierungsgrad der Richtliniengeber mit Art. 25 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie erreichen wollte. Wenn mit dieser Bestimmung die Datenweitergabepflicht der Telefonunternehmen vollharmonisiert werden sollte, wäre es nämlich untersagt, eine über die Richtlinienvorgaben hinausgehende gesetzliche Pflicht zur Weitergabe von Fremddaten einzuführen oder beizubehalten.

64. Meiner Auffassung nach bezweckt Art. 25 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie keine Vollharmonisierung der Datenweitergabepflicht der Telefonunternehmen [15].

15 — Zu der Vorgängerbestimmung des Art. 6 Abs. 3 der Richtlinie 98/10 hat der Gerichtshof im Urteil KPN Telecom (oben in Fn. 14 angeführt, Randnr. 35) bereits festgestellt, dass der Richtliniengeber keine vollständige Harmonisierung der darin umschriebenen weitergabepflichtigen Daten angestrebt hat, so dass die Mitgliedstaaten dafür zuständig blieben, im nationalen Kontext zusätzliche Daten als weitergabepflichtig zu bestimmen. Im Urteil vom 11. März 2010, Telekomunikacja Polska (C-522/08, Slg. 2010, I-2079, Randnr. 29), hat der Gerichtshof zudem im Allgemeinen festgestellt, dass die Rahmenrichtlinie und die Universaldienstrichtlinie keine vollständige Harmonisierung der Aspekte des Verbraucherschutzes vorsehen.

65. Wie ich bereits ausgeführt habe, besteht eines der Hauptziele der Datenweitergabepflicht nach Art. 25 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie darin, sicherzustellen, dass das nach Art. 5 Abs. 1 als Universaldienst zu gewährleistende Mindestangebot auf dem Markt der öffentlichen Teilnehmerverzeichnisse und Telefonauskunftsdienste in der Praxis auch hergestellt werden kann.

66. Laut Art. 5 Abs. 1 der Universaldienstrichtlinie stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass den Endnutzern *mindestens* ein umfassendes Teilnehmerverzeichnis sowie *mindestens* ein umfassender Telefonauskunftsdienst zur Verfügung stehen. Aus dem Wortlaut dieser Bestimmung ergibt sich unmittelbar, dass es sich dabei um eine von den Mitgliedstaaten einzuhaltende Mindestvorgabe handelt. Den Mitgliedstaaten steht es folglich grundsätzlich frei, weiter gehende Regelungen mit dem Ziel zu erlassen, ein Angebot von mehreren umfassenden Teilnehmerverzeichnissen bzw. Telefonauskunftsdiensten auf den einschlägigen Endkundenmärkten zu gewährleisten.

67. Unter besonderer Berücksichtigung des systematischen Zusammenhangs zwischen Art. 5 Abs. 1 und Art. 25 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie wirkt sich die Einordnung von Art. 5 Abs. 1 als Mindestharmonisierungsvorschrift notwendigerweise auf die Beantwortung der Frage aus, ob Art. 25 Abs. 2 die Datenweitergabepflicht der Telefonunternehmen vollharmonisiert.

68. Weil es den Mitgliedstaaten nach Art. 5 Abs. 1 der Universaldienstrichtlinie erlaubt ist, die Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, dass mehrere umfassende Teilnehmerverzeichnisse und Telefonauskunftsdienste von verschiedenen Anbietern den Endnutzern zur Verfügung gestellt werden, führt eine systematische und teleologische Auslegung der Universaldienstrichtlinie zu dem Ergebnis, dass die Mitgliedstaaten zu diesem Zweck im Prinzip auch über die in Art. 25 Abs. 2 enthaltenen Vorgaben hinausgehen können.

69. Mit der Einführung der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Fremddatenweitergabepflicht der Telefonunternehmen hat die Bundesrepublik Deutschland eben diesen Gestaltungsspielraum genutzt. Mit der Einführung dieser Pflicht hat sie nämlich versucht, unter Berücksichtigung der Besonderheiten des deutschen Endkundenmarkts für Teilnehmerverzeichnisse ein Marktumfeld zu schaffen, in dem die Existenz mehrerer Anbieter von der Öffentlichkeit unmittelbar oder über Auskunftsdienste zugänglichen Teilnehmerverzeichnissen entscheidend gefördert werden sollte [16].

70. Nach alledem komme ich zu dem Ergebnis, dass Art. 25 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie die Datenweitergabepflicht der Telefonunternehmen nicht vollharmonisiert.

16 — Siehe Nrn. 83 f. der vorliegenden Schlussanträge.

3. Pflicht der Mitgliedstaaten zur Achtung der Befugnisse der nationalen Regulierungsbehörden

71. Die Einordnung der in Art. 25 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie umschriebenen Datenweitergabepflicht der Telefonunternehmen als Mindestharmonisierungsvorschrift bedeutet, dass die Mitgliedstaaten grundsätzlich zum Erlass von weiter gehenden Maßnahmen berechtigt sind. Falls die Mitgliedstaaten diesen Gestaltungsspielraum nutzen, bleiben sie jedoch zur Beachtung der übrigen Vorgaben und Bestimmungen der Universaldienstrichtlinie sowie der anderen Richtlinien des Rechtsrahmens für die elektronische Kommunikation verpflichtet.

72. In diesem Zusammenhang sind u. a. die Vorgaben des Art. 3 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie zu beachten. Danach haben die Mitgliedstaaten die Grundsätze der Objektivität, Transparenz, Nichtdiskriminierung und Verhältnismäßigkeit einzuhalten, wenn sie Regelungen zur Sicherstellung des Universaldienstes erlassen. Nach dieser Bestimmung tragen die Mitgliedstaaten ebenfalls dafür Sorge, Marktverfälschungen zu minimieren, und berücksichtigen dabei die Wahrung des öffentlichen Interesses. Im vorliegenden Verfahren wurden allerdings keine Argumente vorgetragen, die auf eine Nichtbeachtung dieser Vorgaben im Kontext der Feststellung der Fremddatenweitergabepflicht nach § 47 TKG schließen lassen könnten.

73. Hinsichtlich der Einführung einer nationalen Fremddatenweitergabepflicht wie der des § 47 TKG stellt sich unter Beachtung des dem Ausgangsverfahren zugrunde liegenden Sachverhalts allerdings die Frage, ob der nationale Gesetzgeber mit dem Erlass dieser Maßnahme richtlinienwidrig in die Befugnisse eingegriffen hat, die den nationalen Regulierungsbehörden im Kontext des Rechtsrahmens für die elektronische Kommunikation auf dem Endkundenmarkt für der Öffentlichkeit unmittelbar oder über Auskunftsdienste zugängliche Teilnehmerverzeichnisse zu gewähren sind [17].

74. Zur Beantwortung dieser Frage werde ich zunächst die Aufgaben und Kompetenzen der nationalen Regulierungsbehörden auf diesem Endkundenmarkt darstellen und erörtern, in welcher Weise sich die Einführung einer gesetzlichen Fremddatenweitergabepflicht wie der des § 47 TKG auf diese Kompetenzen auswirkt. Sodann werde ich mich der Frage zuwenden, unter welchen Bedingungen die

17 — In der mündlichen Verhandlung hat die Klägerin des Ausgangsverfahrens ebenfalls vorgetragen, der Erlass einer Fremddatenweitergabepflicht wie der des § 47 TKG stelle einen unerlaubten Eingriff in die nunmehr in der Charta der Grundrechte ausdrücklich festgestellten Grundrechte der unternehmerischen Freiheit und des Eigentumsrechts dar. Auf der Grundlage der in der Akte enthaltenen Informationen lässt sich das Vorliegen eines solchen unerlaubten Eingriffs jedoch nicht belegen. In diesem Zusammenhang hat das vorlegenden Gericht in seiner Vorlageentscheidung (Randnrn. 23 f.) zudem ausdrücklich hervorgehoben, dass die Klägerin des Ausgangsverfahrens durch die Pflicht zur Überlassung sämtlicher ihr vorliegenden Daten, auch soweit es sich um Fremddaten der Teilnehmer anderer Anbieter handele, nicht unverhältnismäßig in ihren grundrechtlich verbürgten Freiheitsrechten nach Art. 14 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 des deutschen Grundgesetzes beeinträchtigt werde. Ebenso wenig lag nach Auffassung des vorlegenden Gerichts einen Verstoß gegen das Gleichheitsgebot nach Art. 3 Abs. 1 des deutschen Grundgesetzes vor.

Mitgliedstaaten auf den Kompetenzbereich der nationalen Regulierungsbehörden einwirken dürfen, und ob die Bundesrepublik Deutschland mit dem Erlass der Fremddatenweitergabepflicht nach § 47 TKG gegen die in diesem Kontext einzuhaltenden unionsrechtlichen Vorgaben verstoßen hat.

a) Kompetenzen der nationalen Regulierungsbehörden auf dem Markt für der Öffentlichkeit unmittelbar oder über Auskunftsdienste zugängliche Teilnehmerverzeichnisse

75. Zu den Aufgaben und Kompetenzen der nationalen Regulierungsbehörden im Kontext des Rechtsrahmens für die elektronische Kommunikation hat der Gerichtshof in seinem Urteil vom 3. Dezember 2009, Kommission/Deutschland [18], hervorgehoben, dass die Rahmenrichtlinie einen harmonisierten Rahmen für die Regulierung elektronischer Kommunikationsdienste und Kommunikationsnetze sowie zugehöriger Einrichtungen und zugehöriger Dienste vorgibt und dabei die Aufgaben der nationalen Regulierungsbehörden festlegt.

76. In diesem Zusammenhang ist das Anbieten von öffentlich zugänglichen Auskunftsdiensten und Teilnehmerverzeichnissen als ein „zugehöriger Dienst" im Sinne der Rahmenrichtlinie einzuordnen [19], dessen Regulierung den nationalen Regulierungsbehörden in Ausübung der in der Rahmenrichtlinie und der Universaldienstrichtlinie festgestellten Kompetenzen obliegt.

77. Die Befugnisse der Regulierungsbehörden im Hinblick auf den Erlass von Regulierungsmaßnahmen auf Endnutzermärkten für Auskunftsdienste und Teilnehmerverzeichnisse werden im Wesentlichen in Art. 17 der Universaldienstrichtlinie festgestellt [20].

78. Nach Art. 17 Abs. 1 erlegt die nationale Regulierungsbehörde den Unternehmen, die auf einem — gemäß Art. 15 der Rahmenrichtlinie ermittelten — Endnutzermarkt als Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht

18 — C-424/07, Slg. 2009, I-11431, Randnr. 53.

19 — Gemäß Art. 2 Buchst. ea der Rahmenrichtlinie in der durch Richtlinie 2009/140/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 zur Änderung der Richtlinie 2002/21/EG über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste, der Richtlinie 2002/19/EG über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung und der Richtlinie 2002/20/EG über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste (ABl. L 337, S. 37) geänderten Fassung umfassen „zugehörige Dienste" diejenigen mit einem elektronischen Kommunikationsnetz und/oder einem elektronischen Kommunikationsdienst verbundenen Dienste, welche die Bereitstellung von Diensten über dieses Netz und/oder diesen Dienst ermöglichen und/oder unterstützen bzw. dazu in der Lage sind. Hierzu gehören gemäß dieser Bestimmung u. a. Dienste im Zusammenhang mit Identität, Standort und Präsenz des Nutzers. Diese Legaldefinition wurde durch Richtlinie 2009/140 eingeführt, die laut ihrem 12. Erwägungsgrund u. a. dazu beitragen sollte, bestimmte Begriffsbestimmungen deutlicher zu fassen, um Unklarheiten zu beseitigen.

20 — In der ursprünglichen Fassung der Richtlinie 2002/22 setzte Art. 18 die Regulierungsaufgaben der nationalen Regulierungsbehörden in Bezug auf das Mindestangebot an Mietleitungen fest. Art. 19 enthielt Vorgaben zur Verwirklichung einer freien Betreiberauswahl und Betreibervorauswahl zugunsten der Endnutzer. Diese beiden Bestimmungen wurden durch die Richtlinie 2009/136 gestrichen. Zur Erklärung der Hintergründe dieser Änderung, vgl. die Erwägungsgründe 19 und 20 der Richtlinie 2009/136.

im Sinne von Art. 14 der Rahmenrichtlinie eingestuft werden, geeignete regulatorische Verpflichtungen auf, wenn sie aufgrund einer — nach Art. 16 der Rahmenrichtlinie durchgeführten — Marktanalyse feststellt, dass auf diesem Markt kein wirksamer Wettbewerb herrscht, und wenn sie zu der Schlussfolgerung kommt, dass die Verpflichtungen nach der Richtlinie 2002/19 nicht zur Erreichung der in Art. 8 der Richtlinie 2002/21 vorgegebenen Ziele führen würden.

79. Art. 17 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie bestimmt in diesem Zusammenhang u. a., dass die nach Abs. 1 dieses Artikels auferlegten Verpflichtungen der Art des festgestellten Problems entsprechen sollten und angesichts der Ziele nach Art. 8 der Rahmenrichtlinie verhältnismäßig und angemessen sein sollten.

80. Aus diesen Überlegungen geht hervor, dass nationale Regulierungsbehörden, die — unter Einhaltung der entsprechenden Richtlinienvorgaben — festgestellt haben, dass auf einem Endkundenmarkt für Teilnehmerverzeichnisse und Telefonauskunftsdienste kein wirksamer Wettbewerb herrscht, den Unternehmen, die über eine beträchtliche Marktmacht auf diesem Markt verfügen, geeignete regulatorische Verpflichtungen auferlegen bzw. auferlegen können müssen.

b) Die Fremddatenweitergabepflicht nach § 47 TKG als nationale Maßnahme, die sich auf den Kompetenzbereich der nationalen Regulierungsbehörde auswirkt

81. Meiner Auffassung nach kann nicht überzeugend bestritten werden, dass sich der Erlass einer gesetzlichen Fremddatenweitergabepflicht wie der des § 47 TKG auf den Kompetenzbereich der nationalen Regulierungsbehörden auswirkt.

82. In diesem Zusammenhang weist das vorlegende Gericht im Rahmen seiner Analyse der Entstehungsgeschichte sowie der systematischen Stellung des § 47 TKG darauf hin, dass dem Gesetzgeber, als er die Fremddatenweitergabepflicht schuf, erkennbar das Modell der Klägerin des Ausgangsverfahrens als eines vertikal integrierten Unternehmens vor Augen stand, das selbst durch die Rufnummernvergabe an eigene Kunden Daten erzeugt und darüber hinaus Teilnehmerverzeichnisse herausgibt sowie Auskunftsdienste betreibt [21].

83. Nach Auffassung des vorlegenden Gerichts gebietet der Normzweck des § 47 TKG darüber hinaus ein Verständnis dahin, dass die darin festgesetzte Datenweitergabepflicht nicht nur dazu bestimmt sei, den Mindestanforderungen zur Sicherstellung

21 — Vorlageentscheidung, Randnr. 16.

des Universaldienstes gerecht zu werden. Die Motive des Gesetzgebers seien dahin gehend zu deuten, dass durch die Herausgabepflicht des § 47 TKG ein netz- und diensteübergreifendes Angebot von Auskunftsdiensten und Teilnehmerverzeichnissen ermöglicht werden solle. Damit sollten nicht nur die Zwecke der Universaldienstvorschriften, sondern darüber hinaus die Regulierungsziele des § 2 Abs. 2 TKG erreicht werden [22]. Zu diesen Zielen zählt die Sicherstellung eines chancengleichen Wettbewerbs und die Förderung nachhaltig wettbewerbsorientierter Märkte der Telekommunikation im Bereich der Telekommunikationsdienste und -netze sowie der zugehörigen Einrichtungen und Dienste, auch in der Fläche [23].

84. Im Rahmen seiner teleologischen Auslegung des § 47 TKG kommt das vorlegende Gericht vor diesem Hintergrund zu dem Ergebnis, dass die Datenüberlassungspflicht nach § 47 TKG ein Instrument der aktiven Wettbewerbsförderung darstelle und somit über ein reines Instrument der Missbrauchsaufsicht hinausgehe. Dem Gesetzgeber sei es darum gegangen, wettbewerbshindernde Erschwernisse nicht nur in dem unbedingt notwendigen Umfang, sondern so weit wie möglich zu beseitigen [24].

85. Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen des vorlegenden Gerichts ist ohne Weiteres ersichtlich, dass die Fremddatenweitergabepflicht nach § 47 TKG als ein struktureller Eingriff auf dem Endkundenmarkt für Teilnehmerverzeichnisse und Telefonauskunftsdienste zu werten ist, der auf diesen Märkten tragfähige Wettbewerbsstrukturen schaffen sollte. Soweit dieses Ziel erreicht wird, können die in Art. 17 der Universaldienstrichtlinie festgestellten Bedingungen für ein mögliches späteres Tätigwerden der nationalen Regulierungsbehörde auf diesem Markt nicht mehr eintreten. Denn zu diesen Bedingungen zählt u. a. das Fehlen eines wirksamen Wettbewerbs auf dem betreffenden Endnutzermarkt [25]. In diesem Sinne hat der deutsche Gesetzgeber mit dem Erlass der gesetzlichen Fremddatenweitergabepflicht aktiv auf den Kompetenzbereich der nationalen Regulierungsbehörde eingewirkt.

c) Beurteilung der Richtlinienkonformität nationaler Maßnahmen, die sich auf den Kompetenzbereich der nationalen Regulierungsbehörden auswirken

86. Vor dem Hintergrund meiner vorstehenden Ausführungen ist davon auszugehen, dass sich der Erlass einer Fremddatenweitergabepflicht wie der des § 47 TKG auf den

22 — Vorlageentscheidung, Randnr. 15.

23 — § 2 Abs. 2 Nr. 2 TKG, auf den das vorlegende Gericht in Randnr. 19 der Vorlageentscheidung ausdrücklich Bezug nimmt.

24 — Vorlageentscheidung, Randnr. 22.

25 — Vgl. dazu Art. 17 Abs. 5 der Universaldienstrichtlinie.

Kompetenzbereich der nationalen Regulierungsbehörden auswirkt.

87. Wenngleich grundsätzlich nicht auszuschließen ist, dass auch ein nationaler Gesetzgeber als nationale Regulierungsbehörde auftreten kann [26], enthält die Akte keinen Hinweis darauf, dass der deutsche Gesetzgeber im Rahmen des Erlasses des § 47 TKG als nationale Regulierungsbehörde aufgetreten sein sollte.

88. Demnach ist im Folgenden zu klären, ob und, wenn ja, unter welchen Bedingungen, ein nationaler Gesetzgeber im Kontext des gemeinsamen Rechtsrahmens für elektronische Kommunikation in den Kompetenzbereich der nationalen Regulierungsbehörden normierend eingreifen darf.

89. Meiner Auffassung nach sind die in diesem Bereich bereits ergangenen Urteile des Gerichtshofs in dem Sinne zu deuten, dass es den Mitgliedstaaten untersagt ist, *unmittelbar* die Befugnisse, die den Regulierungsbehörden gemäß den Richtlinien des gemeinsamen Rechtsrahmens für elektronische Kommunikation zu gewähren sind, auszuüben oder einzuschränken. Dies impliziert jedoch nicht, dass die Mitgliedstaaten die ihnen verbliebenen Kompetenzen bereits dann nicht mehr ausüben dürfen, wenn die in Ausübung dieser Kompetenzen erlassenen nationalen Maßnahmen die Befugnisse der nationalen Regulierungsbehörden *mittelbar* berühren können [27].

90. Ein Beispiel dafür, dass die Richtlinien des gemeinsamen Rechtsrahmens für elektronische Kommunikation keinen unmittelbaren Eingriff der Mitgliedstaaten in die den nationalen Regulierungsbehörden zu gewährenden Befugnisse erlauben, liefert das Urteil Kommission/Deutschland vom 3. Dezember 2009 [28]. In diesem Vertragsverletzungsverfahren hatte der Gerichtshof über die Unionsrechtsmäßigkeit einer nationalen Regelung zu befinden, mit der bestimmte Märkte von der Regulierung durch eine nationale Regulierungsbehörde grundsätzlich freigestellt wurden und das Ermessen der nationalen Regulierungsbehörde bei der Ausübung der ihr verbliebenen Regulierungsmöglichkeiten auf diesen Märkten eingeschränkt wurde. Weil diese Regelung im Ergebnis dazu führte, dass die Kompetenzen, die den nationalen Regulierungsbehörden gemäß den Richtlinien 2002/19, 2002/21 und 2002/22 zu gewähren

26 — Urteil vom 6. Oktober 2010, Base u. a. (C-389/08, Slg. 2010, I-9073, Randnr. 30).

27 — Vgl. dazu auch die Schlussanträge von Generalanwalt Cruz Villalón vom 22. Juni 2010 in der Rechtssache C-389/08 (Urteil oben in Fn. 26 angeführt), Nr. 46, in denen in ähnlicher Weise argumentiert wird, dass der nationale Gesetzgeber zwar die Möglichkeit habe, Entscheidungen zu erlassen, die sich unmittelbar auf die Aufgaben der nationalen Regulierungsbehörde auswirkten, er solche Entscheidungen jedoch nur erlassen dürfe, wenn er sich dadurch nicht die Eigenschaft der nationalen Regulierungsbehörden anmaße und soweit diese Entscheidungen die Aufgaben, die der nationalen Regulierungsbehörde ausdrücklich durch die Richtlinien zugewiesen worden seien, weder begrenzten noch beseitigten.

28 — Oben in Fn. 18 angeführt.

sind, richtlinienwidrig eingeschränkt wurden, stellte der Gerichtshof einen Verstoß gegen die einschlägigen Bestimmungen dieser Richtlinien fest.

91. Auch das Urteil Kommission/Belgien vom 6. Oktober 2010 [29] ist im Ergebnis in dem Sinne zu deuten, dass unmittelbare Eingriffe der Mitgliedstaaten in die den nationalen Regulierungsbehörden zu gewährenden Befugnisse nicht erlaubt sind. In diesem Vertragsverletzungsverfahren hatte der Gerichtshof über die Richtlinienmäßigkeit einer gesetzlichen Regelung zu entscheiden, in der u. a. festgestellt worden war, dass jede defizitäre Situation, die einem Unternehmen infolge der Bereitstellung eines bestimmten Universaldienstes entstand, als eine „unzumutbare Belastung" im Sinne von Art. 12 der Universaldienstrichtlinie zu qualifizieren war und folglich einen Entschädigungsanspruch zugunsten des betroffenen Universaldienstverpflichteten begründete. Diese Regelung war vor allem deswegen problematisch, weil die Art. 12 und 13 der Universaldienstrichtlinie den nationalen Regulierungsbehörden im Kontext der Berechnung und der Finanzierung der „unzumutbaren Belastungen" der Universaldienstverpflichteten weitreichende Befugnisse zuweisen.

92. Vor dem Hintergrund einer nuancierten Analyse der in Rede stehenden nationalen Bestimmungen hat der Gerichtshof zunächst hervorgehoben, dass der Richtliniengeber in Art. 12 der Universaldienstrichtlinie die Voraussetzungen nicht hat festlegen wollen, unter denen die nationalen Regulierungsbehörden zu dem Schluss zu kommen haben, dass die Bereitstellung eines Universaldienstes möglicherweise eine unzumutbare Belastung darstellt. Demnach steht es dem nationalen Gesetzgeber zu, Maßstäbe festzulegen, anhand deren von den nationalen Regulierungsbehörden festzustellen ist, ob eine konkrete Belastung unzumutbar im Sinne von Art. 12 der Universaldienstrichtlinie ist [30]. Diese Maßstäbe müssen jedoch einerseits den zwingenden Vorgaben der Universaldienstrichtlinie entsprechen [31]. Andererseits darf der nationale Gesetzgeber nicht so weit gehen, die zu entschädigende unzumutbare Belastung anstelle der nationalen Regulierungsbehörde und ohne Beachtung der in der Universaldienstrichtlinie festgesetzten Modalitäten in pauschalierter Weise festzustellen [32]. Weil der belgische Gesetzgeber sich nicht an diese Vorgaben gehalten hatte, hat der Gerichtshof letztlich einen Verstoß gegen die Universaldienstrichtlinie festgestellt.

93. Wenngleich der Gerichtshof es in diesem Urteil für grundsätzlich mit der Universaldienstrichtlinie vereinbar erklärt hat, dass der nationale Gesetzgeber den nationalen Regulierungsbehörden die Maßstäbe für die Ermittlung der „unzumutbaren Belastung" im Sinne von Art. 12 der

29 — Urteil vom 6. Oktober 2010, Kommission/Belgien (C-222/08, Slg. 2010, I-9017).

30 — Ebd., Randnrn. 44 f. und 55 f.

31 — Ebd., Randnr. 84.

32 — Ebd., Randnrn. 57 ff.

Universaldienstrichtlinie vorgibt, ist er dabei von der Grundannahme ausgegangen, dass die Mitgliedstaaten damit eine ihnen im Rahmen der Universaldienstrichtlinie zustehende Kompetenz ausüben. Vor diesem Hintergrund wird in dem Urteil Kommission/Belgien im Ergebnis bestätigt, dass der nationale Gesetzgeber die ihm verbliebenen Kompetenzen zur Konkretisierung des Konzepts der „unzumutbaren Belastung" im Sinne von Art. 12 der Universaldienstrichtlinie unter Beachtung der von dieser Richtlinie vorgegebenen Grenzen wahrnehmen darf, ohne dabei jedoch unmittelbar die Befugnisse der nationalen Regulierungsbehörde auszuüben. Weil sich der belgische Gesetzgeber nicht an diese Vorgaben gehalten hatte, hat der Gerichtshof folgerichtig einen Richtlinienverstoß festgestellt.

94. In diesem Zusammenhang haben die Mitgliedstaaten nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs zudem darüber zu wachen, dass die nationalen Regulierungsbehörden organisatorisch und funktionell in der Lage sind, die Aufgaben, die ihnen nach der Rahmenrichtlinie und der Universaldienstrichtlinie zukommen, zu erfüllen [33].

95. Das Verbot unmittelbarer Eingriffe in die Kompetenzen der nationalen Regulierungsbehörden bedeutet jedoch nicht, dass die Mitgliedstaaten überhaupt keine Maßnahmen erlassen dürfen, die dazu geeignet sind, die Arbeit der Regulierungsbehörden sowie die Ausübung ihrer Kompetenzen auf den von ihnen zu überwachenden Märkten zu beeinflussen. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass nationale Maßnahmen, die die Befugnisse der nationalen Regulierungsbehörden lediglich *mittelbar* berühren, zulässig sind. Denn im Gesamtgefüge des gemeinsamen Rechtsrahmens für elektronische Kommunikation sowie im Zusammenspiel zwischen Unionsrecht und nationalem Recht berühren sich die Kompetenzen der Mitgliedstaaten und der nationalen Regulierungsbehörden in mehreren Bereichen [34], so dass mittelbare Eingriffe der Mitgliedstaaten in die Kompetenzen der nationalen Regulierungsbehörden im Kontext des gemeinsamen Rechtsrahmens für elektronische Kommunikation nicht nur zulässig, sondern geradezu programmiert sind.

96. Bestätigt wird diese Analyse durch das Urteil Telekomunikacja Polska [35]. In diesem Vorabentscheidungsurteil hatte der Gerichtshof darüber zu befinden, ob die Richtlinien des gemeinsamen Rechtsrahmens für elektronische Kommunikation einer nationalen gesetzlichen Regelung entgegenstehen, wonach untersagt ist, den Abschluss eines Vertrags über die Erbringung von öffentlich zugänglichen Telekommunikationsdiensten — einschließlich der Bereitstellung eines

33 — Urteil Base u. a. (oben in Fn. 26 angeführt, Randnrn. 27 ff.).

34 — Dieses Nebeneinander der Kompetenzen der Mitgliedstaaten und der nationalen Regulierungsbehörden findet sich an mehreren Stellen in der Universaldienstrichtlinie, so beispielsweise in Art. 25 Abs. 3 in der durch die Richtlinie 2009/136 geänderten Fassung.

35 — Urteil Telekomunikacja Polska (oben in Fn. 15 angeführt).

Anschlusses an das öffentliche Telekommunikationsnetz — davon abhängig zu machen, dass der Teilnehmer einen Vertrag über die Erbringung weiterer Dienste schließt. Fraglich war insbesondere, ob dadurch auf unzulässige Weise in die Befugnisse der nationalen Regulierungsbehörden eingegriffen worden war. Denn mit dieser nationalen Regelung wurde eine bestimmte Praktik der Telekommunikationsunternehmen verboten, obwohl auch die nationale Regulierungsbehörde — bei Vorliegen aller Voraussetzungen nach den Art. 15 f. der Rahmenrichtlinie und Art. 17 der Universaldienstrichtlinie — regulatorisch gegen diese Praktik hätte vorgehen können.

97. Nach Auffassung des Gerichtshofs stellte die fragliche nationale Maßnahme keinen richtlinienwidrigen Eingriff in die den nationalen Regulierungsbehörden zu gewährenden Befugnisse dar. Dazu hat er einerseits festgestellt, dass kein unmittelbarer Eingriff in die Befugnisse dieser Regulierungsbehörden vorlag [36]. Andererseits hat er hervorgehoben, dass mit der in Rede stehenden nationalen Maßnahme ein besserer Schutz der Verbraucher in ihren Beziehungen zu den Betreibern von Telekommunikationsdiensten bezweckt wurde, wobei die Rahmenrichtlinie und die Universaldienstrichtlinie keine vollständige Harmonisierung der Aspekte des Verbraucherschutzes vorsehen [37].

98. Ein weiterer Beleg für die Unionsrechtsmäßigkeit mittelbarer nationaler Eingriffe in die den nationalen Regulierungsbehörden zu gewährenden Kompetenzen findet sich in den Erwägungsgründen der Richtlinie 2009/136, mit der u. a. Art. 25 der Universaldienstrichtlinie abgeändert wurde. Zum Thema der Bereitstellung von Verzeichnisauskunftsdiensten wird im 38. Erwägungsgrund ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die kostenorientierte Bereitstellung von Endnutzerdaten (für Fest- und Mobilnetzanschlüsse) für Diensteanbieter mit der Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, einen zentralen Mechanismus für die Übermittlung vollständiger zusammengefasster Informationen an die Anbieter von Verzeichnisdiensten einzuführen und Netzzugang zu angemessenen und transparenten Bedingungen bereitzustellen, gewährleistet sein sollte, damit Endnutzer in den vollen Genuss des Wettbewerbs in

36 — Ebd., Randnr. 28.

37 — Ebd., Randnr. 29. Dazu hat der Gerichtshof auf Art. 20 Abs. 1 der Universaldienstrichtlinie verwiesen, nach dem die Abs. 2, 3 und 4 unbeschadet der gemeinschaftlichen Verbraucherschutzvorschriften, insbesondere der Richtlinien 97/7/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 1997 über den Verbraucherschutz bei Vertragsabschlüssen im Fernabsatz (ABl. L 144, S. 19) und 93/13/EWG des Rates vom 5. April 1993 über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen, und der mit dem Gemeinschaftsrecht im Einklang stehenden einzelstaatlichen Vorschriften gelten. Im Rahmen der Änderung der Universaldienstrichtlinie durch die Richtlinie 2009/136 wurde diese Bestimmung aus Art. 20 gestrichen. Dafür wurde in Art. 1 der Universaldienstrichtlinie ein neuer Abs. 4 eingefügt, nach dem die die Endnutzerrechte betreffenden Bestimmungen dieser Richtlinie unbeschadet der gemeinschaftlichen Verbraucherschutzvorschriften gelten, insbesondere der Richtlinien 93/13 und 97/7, und der mit dem Gemeinschaftsrecht im Einklang stehenden nationalen Vorschriften.

diesem Bereich gelangen und um letzten Endes die Abschaffung der Regulierung auf Endkundenebene für diesen Dienst und das Angebot von Verzeichnisdiensten zu angemessenen und transparenten Bedingungen zu ermöglichen.

99. In diesem 38. Erwägungsgrund kommt somit die Auffassung des Richtliniengebers deutlich zum Ausdruck, dass die Mitgliedstaaten im Geltungsbereich der Universaldienstrichtlinie nationale Maßnahmen zur Vereinfachung der Bereitstellung von Kundendaten an die Anbieter von Verzeichnisauskunftsdiensten erlassen können, um dadurch *mittelbar* die Abschaffung der Regulierung auf Endkundenebene für diese Dienste zu ermöglichen.

100. Nach alledem komme ich zu dem Ergebnis, dass die Richtlinien des gemeinsamen Rechtsrahmens für elektronische Kommunikation unmittelbare Eingriffe der Mitgliedstaaten in die den nationalen Regulierungsbehörden zu gewährenden Befugnisse untersagen. Mittelbare Eingriffe der Mitgliedstaaten in den Kompetenzbereich der nationalen Regulierungsbehörden sind hingegen erlaubt.

101. Vor dem Hintergrund dieser Vorgaben hängt die Antwort auf die Frage nach der Vereinbarkeit der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Fremddatenweitergabepflicht nach § 47 TKG mit der Universaldienstrichtlinie im Ergebnis davon ab, ob der Erlass dieser Fremddatenweitergabepflicht durch den nationalen Gesetzgeber als ein unmittelbarer Eingriff in die den nationalen Regulierungsbehörden zu gewährenden Kompetenzen zu werten ist. Dies hängt wiederum von der Zielsetzung der Fremddatenweitergabepflicht nach § 47 TKG sowie von deren Ausgestaltung im Kontext des nationalen Endkundenmarkts für Teilnehmerverzeichnisse und Telefonauskunftsdienste ab.

102. Wenn der deutsche Gesetzgeber mit der Fremddatenweitergabepflicht nach § 47 TKG gezielt eine Maßnahme gegen ein oder mehrere auf dem Endkundenmarkt für Teilnehmerverzeichnisse und Telefonauskunftsdienste aktive Unternehmen erlassen hat, weil auf diesem Markt kein wirksamer Wettbewerb herrschte und diese Unternehmen über eine beträchtliche Marktmacht verfügten und dadurch der Markteintritt anderer Anbieter erschwert wurde, ist diese nationale Maßnahme als ein unmittelbarer und demnach unzulässiger Eingriff in die Befugnisse der nationalen Regulierungsbehörde einzuordnen. In diesem Fall hätte der deutsche Gesetzgeber mit dem Erlass der in Rede stehenden Fremddatenweitergabepflicht nämlich unmittelbar die Kompetenzen ausgeübt, die der nationalen Regulierungsbehörde gemäß Art. 17 der Universaldienstrichtlinie — unter

Einhaltung der dort vorgesehenen Bedingungen — zustehen.

103. Wenn die Bundesrepublik mit der Feststellung der Fremddatenweitergabepflicht nach § 47 TKG hingegen lediglich in objektiver und allgemeiner Weise die Rahmenbedingungen zur weiteren Vereinfachung der Bereitstellung von Kundendaten an die Anbieter von Teilnehmerverzeichnissen und Telefonauskunftsdiensten erlassen hat, liegt ein mittelbarer und demnach zulässiger Eingriff in den Kompetenzbereich der nationalen Regulierungsbehörde vor.

104. Die Ermittlung der Zielsetzung der Fremddatenweitergabepflicht nach § 47 TKG sowie die Beurteilung von deren Ausgestaltung im Kontext des nationalen Endkundenmarkts für Teilnehmerverzeichnisse und Telefonauskunftsdienste obliegt in diesem Zusammenhang dem vorlegenden Gericht.

d) Ergebnis

105. Nach alledem ist die erste Vorlagefrage in dem Sinne zu beantworten, dass Art. 25 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie einer nationalen Regelung wie der des § 47 TKG, nach der Unternehmen, die Teilnehmern Telefonnummern zuweisen, gehalten sind, ihnen vorliegende Daten von Teilnehmern, denen diese Unternehmen nicht selbst Telefonnummern zugewiesen haben, zum Zweck der Bereitstellung von öffentlich zugänglichen Auskunftsdiensten und Teilnehmerverzeichnissen zur Verfügung zu stellen, nicht entgegensteht.

106. Der Erlass einer solchen Regelung durch einen nationalen Gesetzgeber stellt jedoch einen richtlinienwidrigen Eingriff in die den nationalen Regulierungsbehörden gemäß der Universaldienstrichtlinie zu gewährenden Befugnisse dar, wenn diese Pflicht gezielt im Hinblick auf ein oder mehrere auf dem Endkundenmarkt für Teilnehmerverzeichnisse und Telefonauskunftsdienste tätige Unternehmen angenommen wurde, weil dieses oder die Unternehmen über eine beträchtliche Marktmacht verfügen, wodurch der Markteintritt anderer Anbieter erschwert wird, und auf diesem Markt kein wirksamer Wettbewerb herrscht. Die Feststellung, ob eine solche Zielsetzung und Ausgestaltung der nationalen Regelung vorliegt, obliegt dem vorlegenden Gericht.

B — *Zweite Vorlagefrage*

107. Mit seiner zweiten Vorlagefrage fragt das vorlegende Gericht nach der Vereinbarkeit einer nationalen Regelung mit Art. 12 der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation, wenn nach dieser nationalen

Regelung Telefonunternehmen, die zum Zweck der Bereitstellung von öffentlich zugänglichen Auskunftsdiensten und Teilnehmerverzeichnissen um Weitergabe der ihnen vorliegenden Daten von Teilnehmern anderer Telefonunternehmen gebeten werden, diese Daten auch dann herauszugeben haben, wenn die betroffenen Teilnehmer bzw. die Telefonunternehmen, die die Telefonnummer zugewiesen haben, eine solche Weitergabe nicht genehmigt oder ihr sogar widersprochen haben.

108. Damit möchte das vorlegende Gericht erstens wissen, ob den Teilnehmern im Kontext des Rechtsrahmens für die elektronische Kommunikation ein Zustimmungs- oder Widerspruchsrecht hinsichtlich der Weitergabe ihrer personenbezogenen Daten zum Zweck der Bereitstellung von öffentlich zugänglichen Auskunftsdiensten und Teilnehmerverzeichnissen zusteht. Das vorlegende Gericht fragt ferner, ob die Unternehmen, die den Teilnehmern Telefonnummern zugewiesen haben, eine Weitergabe dieser Teilnehmerdaten zwecks Aufnahme in der Öffentlichkeit unmittelbar oder über Auskunftsdienste zugängliche Teilnehmerverzeichnisse untersagen können.

109. Ausgangspunkt für die Beantwortung der zweiten Vorlagefrage ist Art. 5 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie. Gemäß dieser Bestimmung umfassen die der Öffentlichkeit unmittelbar oder über Auskunftsdienste zugänglichen Teilnehmerverzeichnisse alle Teilnehmer öffentlich zugänglicher Telefondienste, vorbehaltlich der Bestimmungen von Art. 12 der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation [38].

110. Dieser Verweis auf Art. 12 der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation bestätigt, dass die datenschutzrechtlichen Aspekte der Herstellung von der Öffentlichkeit unmittelbar oder über Auskunftsdienste zugänglichen Teilnehmerverzeichnissen primär auf der Grundlage dieser Richtlinie und somit nicht auf der Grundlage der „allgemeinen" Datenschutzrichtlinie 95/46 [39] zu beurteilen sind. Im Verhältnis zu der „allgemeinen" Datenschutzrichtlinie 95/46 ist die Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation nämlich als *lex specialis* zu betrachten, die der allgemeinen Datenschutzrichtlinie in den von ihr ausdrücklich geregelten Bereichen vorgeht [40].

38 — In der ursprünglichen Fassung von Art. 5 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie ist ein Verweis auf Art. 11 der Richtlinie 97/66 enthalten. Diese Richtlinie wurde durch die Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation mit Wirkung ab dem 31. Oktober 2003 aufgehoben (Art. 19 Abs. 1). Gemäß Art. 19 Abs. 2 der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation gelten Verweisungen auf die Richtlinie 97/66 als Verweisungen auf diese Richtlinie. Mit der Richtlinie 2009/136 wurde der Wortlaut des Art. 5 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie dieser neuen Rechtslage angepasst.

39 — Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, ABl. L 281, S. 31.

40 — Dies ergibt sich unmittelbar aus Art. 1 Abs. 1 und 2 der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation sowie aus dem zehnten Erwägungsgrund dieser Richtlinie.

111. Gemäß Art. 12 Abs. 1 der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass die Teilnehmer gebührenfrei und vor Aufnahme in ein Teilnehmerverzeichnis über den Zweck bzw. die Zwecke von gedruckten oder elektronischen, der Öffentlichkeit unmittelbar oder über Auskunftsdienste zugänglichen Teilnehmerverzeichnissen, in die ihre personenbezogenen Daten aufgenommen werden können, sowie über weitere Nutzungsmöglichkeiten aufgrund der in elektronischen Fassungen der Verzeichnisse eingebetteten Suchfunktionen informiert werden.

112. Laut Art. 12 Abs. 2 dieser Richtlinie stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass die Teilnehmer Gelegenheit erhalten, festzulegen, ob ihre personenbezogenen Daten — und gegebenenfalls welche — in ein öffentliches Verzeichnis aufgenommen werden, sofern diese Daten für den vom Anbieter des Verzeichnisses angegebenen Zweck relevant sind, und diese Daten prüfen, korrigieren oder löschen dürfen. Für die Nichtaufnahme in ein der Öffentlichkeit zugängliches Teilnehmerverzeichnis oder die Prüfung, Berichtigung oder Streichung personenbezogener Daten aus einem solchen Verzeichnis werden gemäß dieser Bestimmung keine Gebühren erhoben.

113. Nach Art. 12 Abs. 4 gelten die Abs. 1 und 2 dieses Artikels für Teilnehmer, die natürliche Personen sind. Gemäß dieser Bestimmung tragen die Mitgliedstaaten im Rahmen des Unionsrechts und der geltenden einzelstaatlichen Rechtsvorschriften außerdem dafür Sorge, dass die berechtigten Interessen anderer Teilnehmer als natürlicher Personen in Bezug auf ihre Aufnahme in öffentliche Verzeichnisse ausreichend geschützt werden.

114. Aus den Vorgaben des Art. 5 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie in Verbindung mit Art. 12 der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation geht demnach einerseits hervor, dass die Teilnehmer, die natürliche Personen sind, stets selbst über die Aufnahme ihrer Daten in ein öffentliches Verzeichnis entscheiden dürfen. Dazu müssen sie zuerst über den Zweck des betreffenden Verzeichnisses sowie über die vorhandenen Suchfunktionen aufgeklärt worden sein. Nach der Aufnahme dieser Daten in ein öffentliches Verzeichnis können die Teilnehmer zudem frei entscheiden, dass ihre Daten gelöscht werden.

115. Aus Art. 5 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie in Verbindung mit Art. 12 der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation geht andererseits eindeutig hervor, dass die Unternehmen, die den Teilnehmern Telefonnummern zugewiesen haben, in diesem Zusammenhang keinen Einfluss auf die Entscheidung ausüben können, ob und, wenn ja, in welchem Umfang die personenbezogenen Daten ihrer Teilnehmer in der Öffentlichkeit unmittelbar oder über Auskunftsdienste zugängliche Teilnehmerverzeichnisse aufgenommen werden.

116. Diese Unternehmen sind allerdings grundsätzlich gehalten, die ihren Teilnehmern zustehenden Entscheidungen über die Veröffentlichung ihrer Daten in der Öffentlichkeit zugänglichen Verzeichnissen zu achten. Unter besonderer Berücksichtigung des systematischen Zusammenhangs zwischen Art. 5 und Art. 25 der Universaldienstrichtlinie ist nämlich davon auszugehen, dass auch die Datenweitergabepflicht der Telefonunternehmen nach Art. 25 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie unter dem Vorbehalt der datenschutzrechtlichen Vorgaben des Art. 12 der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation steht, was in Art. 25 Abs. 5 der Universaldienstrichtlinie ausdrücklich bestätigt wird [41]. Die gleiche Regel hat hinsichtlich einer nationalen Fremddatenweitergabepflicht wie der des § 47 TKG zu gelten, die über die in Art. 25 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie festgestellte Datenweitergabepflicht hinausgeht. Denn auch diese Weitergabepflicht dient der Herstellung umfassender Auskunftsdienste und Teilnehmerverzeichnisse im Sinne von Art. 5 der Universaldienstrichtlinie und ist folglich an den Vorgaben von Art. 12 der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation zu messen.

117. Aus diesen Überlegungen geht hervor, dass ein Telefonunternehmen, das gemäß den Vorgaben des Art. 25 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie bzw. des § 47 TKG um Herausgabe der ihm vorliegenden Teilnehmerdaten zwecks Veröffentlichung dieser Daten in einem der Öffentlichkeit zugänglichen Teilnehmerverzeichnis ersucht wird, stets die datenschutzrechtlichen Vorgaben des Art. 12 der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation zu beachten hat. Danach dürfen diese Telefonunternehmen dem Datenweitergabeersuchen nur entsprechen, soweit eine aufgeklärte Zustimmung der betroffenen Teilnehmer zu einer solchen Veröffentlichung ihrer Daten in diesem öffentlichen Teilnehmerverzeichnis vorliegt.

118. Vor dem Hintergrund des dem Ausgangsverfahren zugrunde liegenden Sachverhalts ist in diesem Zusammenhang insbesondere zu klären, ob die Teilnehmer ihre Zustimmung zur Aufnahme ihrer personenbezogenen Daten in ein der Öffentlichkeit unmittelbar oder über Auskunftsdienste zugängliches Teilnehmerverzeichnis auf einen bestimmten Anbieter solcher Verzeichnisse beschränken können oder ob sich eine Zustimmung zur Aufnahme ihrer Daten in ein konkretes öffentliches Teilnehmerverzeichnis

41 — Vgl. in diesem Zusammenhang auch Art. 20 Abs. 1 Buchst. c der Universaldienstrichtlinie in der durch die Richtlinie 2009/136 geänderten Fassung, wonach der schriftliche Vertrag, der zwischen den Telefonunternehmen und ihren Teilnehmern abzuschließen ist, die ausdrückliche Entscheidung des Teilnehmers enthalten muss, ob seine personenbezogenen Daten in ein Teilnehmerverzeichnis aufgenommen werden sollen oder nicht und wenn ja, welche. Im gleichen Sinne haben die Mitgliedstaaten gemäß Art. 21 Abs. 3 der Universaldienstrichtlinie in der durch die Richtlinie 2009/136 geänderten Fassung sicherzustellen, dass die nationalen Regulierungsbehörden diese Telefonunternehmen verpflichten können, die Teilnehmer über ihr Recht auf eine Entscheidung über Aufnahme oder Nichtaufnahme ihrer personenbezogenen Daten in ein Teilnehmerverzeichnis und über die Art der betreffenden Daten zu unterrichten.

unter bestimmten Bedingungen auf andere öffentliche Teilnehmerverzeichnisse gleicher Art zu erstrecken hat.

119. Insoweit ermöglicht der Wortlaut des Art. 12 der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation keine eindeutigen Schlussfolgerungen. Die Erwägungsgründe 38 und 39 dieser Richtlinie enthalten jedoch eindeutige Hinweise zu den Grenzen der Entscheidungsfreiheit, die den Teilnehmern, die ihre Daten in ein der Öffentlichkeit zugängliches Teilnehmerverzeichnis aufnehmen lassen möchten, gemäß Art. 12 der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation hinsichtlich der Wahl des Veröffentlichungsmediums zu gewähren ist.

120. Der 38. Erwägungsgrund enthält die Feststellung, dass die Teilnehmer bestimmen können, ob ihre persönlichen Daten in einem Teilnehmerverzeichnis veröffentlicht werden. Im 39. Erwägungsgrund wird verdeutlicht, dass die Unternehmen, die Teilnehmerdaten zwecks Veröffentlichung in einem der Öffentlichkeit zugänglichen Teilnehmerverzeichnis erheben, die Teilnehmer über den Zweck bzw. die Zwecke dieser Verzeichnisse zu unterrichten haben. Eine Weitergabe dieser Teilnehmerdaten an Dritte ist laut diesem Erwägungsgrund nur möglich, soweit der Teilnehmer über diese Möglichkeit und über den Empfänger oder die Kategorien möglicher Empfänger unterrichtet worden ist und die Daten nicht für andere Zwecke als diejenigen verwendet werden, für die sie erhoben wurden. Wenn derjenige, der die Daten beim Teilnehmer erhebt, oder ein Dritter, an den die Daten weitergegeben wurden, diese Daten zu einem weiteren Zweck verwenden möchte, so muss laut diesem Erwägungsgrund die erneute Einwilligung des Teilnehmers eingeholt werden.

121. Die Kernaussagen dieser Erwägungsgründe sind, dass den Teilnehmern die Entscheidung zusteht, ob ihre Daten in einem öffentlichen Teilnehmerverzeichnis veröffentlicht werden, und dass sie dazu zuvor über den Zweck bzw. die Zwecke dieses Verzeichnisses aufgeklärt werden müssen. Wenn die Anbieter solcher Verzeichnisse bzw. diejenigen, die diese Daten erheben, die erhobenen Daten zu den gleichen Zwecken wie denjenigen, für die sie erhoben wurden, an Dritte weitergeben können, müssen die Teilnehmer über diese Weitergabemöglichkeit unterrichtet werden, mit Angabe der Empfänger bzw. der Kategorien von Empfängern. Ein Widerspruchsrecht des Teilnehmers gegen eine solche Weitergabe wird an dieser Stelle nicht erwähnt. Nur wenn die Daten zu einem anderen Zweck weitergegeben werden sollten, ist eine zusätzliche Genehmigung einzuholen.

122. Aus diesen Erwägungsgründen geht demnach hervor, dass es nach dem Willen des Richtliniengebers grundsätzlich dem Teilnehmer obliegt, zu entscheiden, ob seine Daten zu einem bestimmten Zweck in ein öffentliches Verzeichnis aufgenommen werden. In diesem Zusammenhang bezieht sich die Zustimmung jedoch primär auf den Zweck der Veröffentlichung der Daten in einem öffentlichen Verzeichnis, nicht hingegen auf den Anbieter dieses Verzeichnisses. Dies erklärt, wieso der Teilnehmer nach dem

Wortlaut des 39. Erwägungsgrundes lediglich aufgeklärt werden muss, wenn seine Daten zu einer zweckidentischen Verwendung an einen Dritten weitergegeben werden können, und eine zusätzliche Zustimmung nur in dem Fall einzuholen ist, in dem der Datenempfänger diese Daten zu einem anderen Zweck verwenden möchte.

123. Die in diesen Erwägungsgründen zum Ausdruck gebrachten Wertungen legen es demnach nahe, Art. 12 der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation in dem Sinne auszulegen, dass es zwar den Teilnehmern grundsätzlich zusteht, zu entscheiden, ob ihre personenbezogenen Daten in ein öffentliches Teilnehmerverzeichnis aufgenommen werden, diese Zustimmung jedoch nicht willkürlich auf einen bestimmten Anbieter eingeschränkt werden kann. Wenn es demnach mehrere gleichwertige Anbieter von öffentlichen Teilnehmerverzeichnissen auf einem Markt gibt und diese Verzeichnisse zweckidentisch sind und vergleichbare Suchfunktionen aufweisen, steht es den Teilnehmern folglich nicht frei, ihre Zustimmung für die Veröffentlichung willkürlich auf einen dieser Anbieter einzuschränken.

124. Unterstützung findet eine solche Auslegung durch eine systematisch-teleologische Analyse von Art. 12 der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation im Gesamtkontext des Rechtsrahmens für die elektronische Kommunikation.

125. Ziel des Art. 12 der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation ist der Schutz der Privatsphäre natürlicher Personen sowie der berechtigten Interessen juristischer Personen anlässlich der Veröffentlichung ihrer Daten in öffentlichen Teilnehmerverzeichnissen. Dieses Ziel muss in Einklang gebracht werden mit der in Art. 5 der Universaldienstrichtlinie festgestellten Aufgabe der Bereitstellung mindestens eines umfassenden Teilnehmerverzeichnisses und mindestens eines umfassenden Telefonauskunftsdienstes sowie mit der dazu vorgesehenen Datenweitergabepflicht der Telefonunternehmen nach Art. 25 Abs. 2 dieser Richtlinie.

126. Wenn die den Teilnehmern zu gewährende Entscheidungsfreiheit hinsichtlich der Veröffentlichung ihrer Daten so weit ginge, dass sie der Veröffentlichung ihrer Daten in dem der Öffentlichkeit zugänglichen Verzeichnis eines bestimmten Anbieters zustimmen und zugleich eine weitere Veröffentlichung in einem zweckidentischen und mit vergleichbaren Suchfunktionen ausgestatteten Verzeichnis eines gleichwertigen Konkurrenten untersagen könnten, wäre die Erreichung des in Art. 5 der Universaldienstrichtlinie festgesetzten Ziels der Bereitstellung mindestens eines, der Öffentlichkeit unmittelbar oder über Auskunftsdienste zugänglichen umfassenden Teilnehmerverzeichnisses stark gefährdet. Falls in einem bestimmten Mitgliedstaat mehrere Anbieter von öffentlichen Teilnehmerverzeichnissen auf dem Markt tätig sind und die Teilnehmer sich ungeachtet der Zweckidentität dieser Verzeichnisse und der Gleichwertigkeit ihrer Anbieter frei für eine Veröffentlichung in nur einem Verzeichnis entscheiden könnten,

wäre keiner dieser Anbieter mehr in der Lage, die Bereitstellung eines umfassenden Teilnehmerverzeichnisses zu garantieren.

127. Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen komme ich zu dem Ergebnis, dass Art. 12 der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation in dem Sinne auszulegen ist, dass die Zustimmung der Teilnehmer zur Aufnahme ihrer personenbezogenen Daten in ein der Öffentlichkeit unmittelbar oder über Auskunftsdienste zugängliches Teilnehmerverzeichnis eines bestimmten Anbieters auch die Aufnahme dieser Daten in zweckidentische und mit vergleichbaren Suchfunktionen ausgestattete Verzeichnisse gleichwertiger Anbieter umfassen muss, soweit die Teilnehmer über die Existenz dieser Anbieter und die Möglichkeit der Veröffentlichung ihrer Daten in diesen zusätzlichen Verzeichnissen aufgeklärt worden sind.

128. Diese Auslegung von Art. 12 der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation steht im Übrigen auch mit den Wertungen der Art. 7 und 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union im Einklang, zu deren Konkretisierung diese Richtlinie beitragen sollte [42]. Denn wie der Gerichtshof zuletzt noch im Urteil Volker und Markus Schecke [43] bestätigt hat, kann das in Art. 8 Abs. 1 der Charta festgestellte Grundrecht auf Schutz der personenbezogenen Daten, das in engem Zusammenhang mit dem in Art. 7 der Charta verankerten Grundrecht auf Achtung des Privatlebens steht, keine uneingeschränkte Geltung beanspruchen. Vielmehr muss dieses Recht in Hinblick auf seine gesellschaftliche Funktion gesehen und folglich auch ausgelegt werden.

129. Zusammenfassend komme ich demnach zu dem Ergebnis, dass die

42 — Vgl. dazu den zweiten Erwägungsgrund der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation.

43 — Urteil vom 9. November 2010, Volker und Markus Schecke (C-92/09 und C-93/09, Slg. 2010, I-11063, Randnrn. 47 f.).

Telefonunternehmen, die gemäß den Vorgaben des Art. 25 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie bzw. des § 47 TKG um Herausgabe von ihnen vorliegenden Teilnehmerdaten ersucht werden, die datenschutzrechtlichen Vorgaben des Art. 12 der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation zu beachten haben. Danach steht den Teilnehmern die Entscheidung zu, ob ihre Daten in ein der Öffentlichkeit unmittelbar oder über Auskunftsdienste zugängliches Teilnehmerverzeichnis aufgenommen werden. Wenn sich ein Teilnehmer allerdings für die Veröffentlichung seiner Daten in einem solchen öffentlichen Verzeichnis entscheidet, steht ihm nach Art. 12 der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation kein Zustimmungs- bzw. Widerspruchsrecht hinsichtlich der Weitergabe dieser Daten an gleichwertige Anbieter von zweckidentischen und mit vergleichbaren Suchfunktionen ausgestatteten öffentlichen Teilnehmerverzeichnissen oder Telefonauskunftsdiensten zu, soweit er über diese Weitergabemöglichkeit sowie über den Empfänger oder die Kategorien möglicher Empfänger unterrichtet worden ist [44] und soweit diese Daten von dem Empfänger nicht für andere Zwecke als diejenigen verwendet werden, für die sie vom Teilnehmer zur Veröffentlichung freigegeben wurden.

130. Nach alledem ist die zweite Vorlagefrage in dem Sinne zu beantworten, dass eine nationale Regelung, nach der Unternehmen, die Teilnehmern Telefonnummern zuweisen, verpflichtet sind, Daten von Teilnehmern, denen diese Unternehmen nicht selbst Telefonnummern zugewiesen haben, zum Zweck der Bereitstellung von öffentlich zugänglichen Auskunftsdiensten und Teilnehmerverzeichnissen auf Antrag zur Verfügung zu stellen, mit Art. 12 der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation vereinbar ist, sofern sichergestellt wird, dass die Teilnehmer sowohl über diese Pflicht zur Weitergabe der Daten an die Anbieter von der Öffentlichkeit zugänglichen Teilnehmerverzeichnissen als auch über den Kreis der Anbieter solcher Verzeichnisse sowie über Inhalt, Zweck und Suchfunktionen der Verzeichnisse aufgeklärt worden sind und einer Veröffentlichung ihrer Daten in den betreffenden Verzeichnissen zugestimmt haben. Wenn es mehrere gleichwertige Anbieter solcher der Öffentlichkeit zugänglichen Teilnehmerverzeichnisse auf einem Markt gibt und diese Verzeichnisse zweckidentisch sind und vergleichbare Suchfunktionen aufweisen, steht es den Teilnehmern nicht frei, ihre Zustimmung für die Veröffentlichung willkürlich auf einen dieser Anbieter einzuschränken.

44 — Weil die Telefonunternehmen, die gemäß den Vorgaben des Art. 25 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie bzw. des § 47 TKG einer Pflicht zur Herausgabe der Teilnehmerdaten an Anbieter von öffentlichen Teilnehmerverzeichnissen unterliegen, dieser Pflicht nur mit dem Einverständnis der betroffenen Teilnehmer nachkommen dürfen, sind sie grundsätzlich gehalten, die Teilnehmer über diese Daten- bzw. Fremddatenweitergabepflicht zu unterrichten bzw. unterrichten zu lassen und in diesem Zusammenhang zu ermitteln, ob die Teilnehmer einer Weitergabe ihrer Daten zwecks Veröffentlichung in einem öffentlich verfügbaren Verzeichnis zustimmen; vgl. Art. 20 Abs. 1 Buchst. c der Universaldienstrichtlinie in der durch die Richtlinie 2009/136 geänderten Fassung.

VII — Ergebnis

131. Angesichts der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die Vorlagefragen des Bundesverwaltungsgerichts wie folgt zu antworten:

1. „Art. 25 Abs. 2 der Richtlinie 2002/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten steht einer nationalen Regelung wie der des § 47 Telekommunikationsgesetz, nach der Unternehmen, die Teilnehmern Telefonnummern zuweisen, gehalten sind, ihnen vorliegende Daten von Teilnehmern, denen diese Unternehmen nicht selbst Telefonnummern zugewiesen haben, zum Zweck der Bereitstellung von öffentlich zugänglichen Auskunftsdiensten und Teilnehmerverzeichnissen zur Verfügung zu stellen, nicht entgegen.

   Der Erlass einer solchen Regelung durch einen nationalen Gesetzgeber stellt jedoch einen richtlinienwidrigen Eingriff in die den nationalen Regulierungsbehörden gemäß der Richtlinie 2002/22 zu gewährenden Befugnisse dar, wenn diese Pflicht gezielt im Hinblick auf ein oder mehrere auf dem Endkundenmarkt für Teilnehmerverzeichnisse und Telefonauskunftsdienste tätige Unternehmen angenommen wurde, weil dieses oder die Unternehmen über eine beträchtliche Marktmacht verfügen, wodurch der Markteintritt anderer Anbieter erschwert wird, und auf diesem Markt kein wirksamer Wettbewerb herrscht. Die Feststellung, ob eine solche Zielsetzung und Ausgestaltung der nationalen Regelung vorliegt, obliegt dem vorlegenden Gericht.

2. Eine nationale Regelung, nach der Unternehmen, die Teilnehmern Telefonnummern zuweisen, verpflichtet sind, Daten von Teilnehmern, denen diese Unternehmen nicht selbst Telefonnummern zugewiesen haben, zum Zweck der Bereitstellung von öffentlich zugänglichen Auskunftsdiensten und Teilnehmerverzeichnissen auf Antrag zur Verfügung zu stellen, ist mit Art. 12 der Richtlinie 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation vereinbar, sofern sichergestellt wird, dass die Teilnehmer sowohl über diese Pflicht zur Weitergabe der Daten an die Anbieter von der Öffentlichkeit zugänglichen Teilnehmerverzeichnissen als auch über den Kreis der Anbieter solcher Verzeichnisse sowie über Inhalt, Zweck und Suchfunktionen der Verzeichnisse aufgeklärt worden sind und einer Veröffentlichung ihrer Daten in den betreffenden Verzeichnissen zugestimmt haben. Wenn es mehrere gleichwertige Anbieter solcher der Öffentlichkeit zugänglichen Teilnehmerverzeichnisse auf einem Markt gibt und diese Verzeichnisse zweckidentisch sind und vergleichbare Suchfunktionen aufweisen, steht es den Teilnehmern nicht frei, ihre Zustimmung für die Veröffentlichung willkürlich auf einen dieser Anbieter einzuschränken."