

Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Fachpresse: ja

Postrecht und Telekommunikationsrecht

Rechtsquelle/n:

GG	Art. 2 Abs. 1, Art. 80 Abs. 1 und 2, Art. 87f Abs. 1 und 2 Satz 1
PostG	§ 11 Abs. 1 und 2, § 15 Abs. 1 und 2, §§ 19, 20 Abs. 1 und 2, § 21 Abs. 1 und 4, § 23 Abs. 2
TKG 2004	§ 31 Abs. 2 Satz 1
TKG 2012	§ 32 Abs. 1 Satz 1
PEntgV 1999	§ 3 Abs. 1 und 2, § 4 Abs. 1 bis 3
TEntgV 1996	§ 3 Abs. 2
Richtlinie 2008/6/EG	Art. 3 Abs. 1, Art. 4 Abs. 1

Titelzeile:

Entgeltgenehmigung für Standardbriefe

Stichworte:

Entgeltgenehmigung für Postdienstleistungen; privatrechtsgestaltende Wirkung; Anfechtungsklage von Postkunden; Beeinträchtigung der Vertragsfreiheit; Inter-partes-Wirkung; flächendeckende Versorgung mit Postdienstleistungen (Universaldienst); Erschwinglichkeitsmaßstab; Entgeltregulierung von Universaldienstleistungen; Privatisierung der Postmärkte; Förderung des chancengleichen Wettbewerbs; marktbeherrschende Stellung der Deutsche Post AG im Briefmarkt; Als-ob-Wettbewerbspreis; Price-Cap-Verfahren zur Entgeltbestimmung für mehrere Dienstleistungen; Maßgrößenbeschluss; Ausgangsentgeltniveau; Produktivitätsfortschrittsrate; Preissteigerungsrate; Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung; Gewinnzuschlag; Erweiterung der Effizienzkosten; Berücksichtigung nicht effizienter Kosten; Mehrkosten der flächendeckenden Versorgung; angemessene Verzinsung des eingesetzten Kapitals; Kapitalrendite als Gewinn; Umsatzrendite als Gewinn; Verordnungsermächtigung für die Festlegung von Maßgrößen; Regelungsbefugnisse des Ordnungsgebers; Überschreitung des gesetzlichen Rahmens; Grundsatz der verursachungsgerechten Zuordnung berücksichtigungsfähiger Kosten; Tragfähigkeitsprinzip; regulierungsbehördliche Zuständigkeiten der Bundesnetzagentur; Entgeltabschöpfung; Entgeltrückerstattung; Folgenbeseitigung; Bereicherungsausgleich.

Leitsätze:

1. Entgeltgenehmigungen für Postdienstleistungen sind auch dann selbstständig anfechtbare Verwaltungsakte, wenn sie auf Maßgrößen für mehrere Leistungsentgelte beruhen.



2. Postdienstleistungen des Universaldienstes unterliegen der Entgeltregulierung nach §§ 19 ff. PostG. Die Entgeltgenehmigung für eine solche Postdienstleistung muss den Entgeltmaßstäben der Erschwinglichkeit und der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung genügen.

3. Der Ordnungsgeber muss bei der Festlegung von Maßgrößen für die Entgeltregulierung den erweiterten Effizienzkostenmaßstab nach § 20 Abs. 1 und 2 PostG beachten.

4. Der Effizienzkostenmaßstab des § 20 Abs. 1 PostG verlangt die Ermittlung des Gewinns des regulierten Unternehmens nach der Verzinsung des eingesetzten Kapitals. Daher war § 3 Abs. 2 Satz 2 der Preis-Entgeltregulierungsverordnung i.d.F. vom 29. Mai 2015 unwirksam, der die Ermittlung des Gewinns aufgrund einer Vergleichsbetrachtung der Umsatzrenditen vergleichbarer europäischer Postunternehmen vorgesehen hat.

5. Es gibt keine Rechtsgrundlage für die Abschöpfung von Entgelten, die das regulierte Unternehmen aufgrund einer Entgeltgenehmigung zu viel vereinnahmt hat.

Urteil des 6. Senats vom 27. Mai 2020 - BVerwG 6 C 1.19

I. VG Köln vom 4. Dezember 2018  
Az: VG 25 K 7243/15



Bundesverwaltungsgericht

**IM NAMEN DES VOLKES**

**URTEIL**

BVerwG 6 C 1.19  
VG 25 K 7243/15

Verkündet  
am 27. Mai 2020

...  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
auf die mündliche Verhandlung vom 27. Mai 2020  
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Kraft,  
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Heitz, Dr. Möller und  
Dr. Tegethoff sowie die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Steiner

für Recht erkannt:

Der Beschluss der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen vom 4. Dezember 2015 wird in Bezug auf das Rechtsverhältnis zwischen der Beigeladenen und dem Kläger insoweit aufgehoben, als die Bundesnetzagentur ein Entgelt für die Beförderung von Standardbriefen von 0,70 € festgesetzt hat. Das Urteil des Verwaltungsgerichts Köln vom 4. Dezember 2018 wird geändert, als das Verwaltungsgericht die Klage insoweit abgewiesen hat.

Im Übrigen wird die Revision des Klägers gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Köln vom 4. Dezember 2018 zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Hälfte, die Beklagte und die Beigeladene tragen jeweils ein Viertel der Gerichtskosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen. Der Kläger trägt jeweils die Hälfte der außergerichtlichen Kosten der Beklagten und der Beigeladenen. Die Beklagte und die Beigeladene tragen jeweils ein Viertel der außergerichtlichen Kosten des Klägers.

## G r ü n d e :

### I

- 1 Der Kläger ist ein eingetragener Verein, in dem sich Postunternehmen zusammengeschlossen haben. Er wendet sich gegen eine Entgeltgenehmigung, die die Bundesnetzagentur der beigeladenen Deutsche Post AG erteilt hat.
- 2 Die Beigeladene hält auf dem deutschen Markt für Briefdienstleistungen einen Umsatzanteil von mehr als 80 %. Sie hat sich gegenüber der Beklagten verpflichtet, die Versorgung mit bestimmten grundlegenden Postdienstleistungen im gesamten Bundesgebiet sicherzustellen (Universaldienst). Durch Beschluss vom 4. Dezember 2015 hat die Bundesnetzagentur der Beigeladenen als dem den Briefmarkt beherrschenden Unternehmen für den Zeitraum von 2016 bis 2018 antragsgemäß Erhöhungen des Entgelts für die Beförderung verschiedener Briefsendungen genehmigt. Der Kläger hat die Genehmigung der Entgelterhöhung von 0,62 € auf 0,70 € für die Beförderung von Briefen mit einem Gewicht von bis zu 1 000 Gramm bei einer Einlieferungsmenge von bis zu 50 Stück (Standardbriefe) angefochten.
- 3 Die genehmigten Entgelte beruhen auf Maßgrößen, die die Bundesnetzagentur durch den Beschluss vom 23. November 2015 aufgrund eines einheitlichen Verfahrens nach der Post-Entgeltregulierungsverordnung der Bundesregierung für die zu diesem Zweck zusammengefassten Briefdienstleistungen der Beigeladenen (Price-Cap-Verfahren) festgelegt hat. In den Gründen dieses Maßgrößenbeschlusses hat die Bundesnetzagentur, soweit hier entscheidungserheblich, ausgeführt:
- 4 Die Berechtigung der Entgelterhöhung für die Beförderung von Standardbriefen ergebe sich daraus, dass dem Ausgangsentgeltniveau der zusammengefassten Leistungen eine bis Ende 2018 zu erwartende negative Produktivitätsfortschrittssrate der Beigeladenen von -5,8 % bei einer gesamtwirtschaftlichen Preissteigerungsrate von 1,2 % gegenüberzustellen sei. Bei der Ermittlung der Maßgröße Produktivitätsfortschrittssrate sei der postgesetzliche Maßstab der Kosten

der effizienten Leistungsbereitstellung beachtet worden, der einen angemessenen Gewinnzuschlag einschlieÙe. Die von der Beigeladenen geltend gemachten Kosten für die Leistungserbringung genügten dem Effizienzkostenmaßstab. Weitere kostensenkende Rationalisierungsmaßnahmen könnten wegen des flächendeckenden Versorgungsauftrags der Beigeladenen und des großen Anteils von Personalkosten nicht erwartet werden.

- 5 Aufgrund der Änderung der Post-Entgeltregulierungsverordnung im Jahr 2015 sei Maßstab für die Ermittlung des Gewinnzuschlags nicht mehr die Verzinsung des eingesetzten Betriebskapitals (Kapitalrendite). Vielmehr sei auf die Gewinnmargen abzustellen, die der Beigeladenen vergleichbare Unternehmen auf vergleichbaren Märkten in anderen europäischen Ländern erzielten. Aufgrund des einheitlichen unionsrechtlichen Regulierungsrahmens seien die Briefmärkte der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) sowie Norwegens und der Schweiz mit dem deutschen Briefmarkt vergleichbar. Als Vergleichsunternehmen seien die früheren Monopolunternehmen oder deren Nachfolger heranzuziehen. Auch diese Unternehmen hätten mit Umsatzanteilen zwischen 80 % und nahezu 100 % eine beherrschende Stellung auf ihrem nationalen Briefmarkt und nähmen die flächendeckende Versorgung mit grundlegenden Postdienstleistungen wahr. Daher seien sie ebenso wie die Beigeladene den Geschäftsrisiken ausgesetzt, die sich aus dem europaweit vergleichbaren Rückgang der Briefsendungsmengen infolge der fortschreitenden Nutzung elektronischer Kommunikationsangebote ergäben. Zur Ermittlung der Gewinnmarge seien die Umsatzrenditen dieser Unternehmen nach dem Sendungsaufkommen gewichtet worden.
- 6 Zusätzlich seien Kosten einbezogen worden, die die Beigeladene aufgrund rechtlicher Verpflichtungen ohne Rücksicht auf die Kosteneffizienz aufwenden müsse. Hierunter fielen die Kosten, die auf die normativen Anforderungen des Universaldienstes zurückgeführt werden könnten. Für deren Berücksichtigung gelte der Grundsatz der verursachungsgerechten Zuordnung allerdings nicht ausnahmslos. Kosten für die Erbringung von Postdienstleistungen in anderen Geschäftsbereichen seien einzubeziehen, um in Bezug auf diese Leistungen die Wettbewerbsfähigkeit der Beigeladenen zu gewährleisten. Das hierfür angewandte Tragfähigkeitsprinzip sei betriebswirtschaftlich allgemein anerkannt.

- 7 Mit der Klage will der Kläger die Aufhebung der Genehmigung des Entgelts für die Beförderung eines Standardbriefs von 0,70 € sowie die Feststellung erreichen, dass die Beklagte verpflichtet ist, die aufgrund der rechtswidrigen Entgeltgenehmigung zu viel vereinnahmten Entgelte der Beigeladenen für Standardbriefe im Wege der Folgenbeseitigung abzuschöpfen. Das Verwaltungsgericht hat die Klage aus im Wesentlichen folgenden Gründen abgewiesen:
- 8 Entgeltgenehmigungen für Postdienstleistungen beeinträchtigten die durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützte Vertragsfreiheit. Dementsprechend sei der Kläger klagebefugt, weil er plausibel dargelegt habe, dass er zwischen 2016 und 2018 Standardbriefe durch die Beigeladene habe befördern lassen. Die angefochtene Entgeltgenehmigung verletze ihn jedoch nicht in seinen Rechten; insbesondere sei der zugrundeliegende Maßgrößenbeschluss vom 23. November 2015 rechtmäßig. Aus diesem Grund komme eine Entgeltabschöpfung nicht in Betracht.
- 9 Die Bundesnetzagentur habe den Gewinnzuschlag zu Recht aufgrund der Gewinnmargen, d.h. der Umsatzrenditen, ermittelt, die vergleichbare europäische Unternehmen erzielten. Die angewandte Regelung der Post-Entgeltregulierungsverordnung sei rechtswirksam, insbesondere mit dem Effizienzkostenmaßstab des Postgesetzes vereinbar. Der zuvor für die Gewinnermittlung geltende Maßstab der Kapitalrendite bilde das Geschäftsrisiko und den Investitionsbedarf der Beigeladenen nicht ab. Die Beigeladene sei aufgrund der normativen Anforderungen an die Qualität des Universaldienstes gehindert, den Einsatz von Infrastruktur, Technik und Personal an die kontinuierlich sinkenden Umsätze im Briefgeschäft anzupassen. Die Änderung des Maßstabs für die Gewinnermittlung verschaffe ihr die Einnahmen, um notwendige Investitionen zu finanzieren.
- 10 Die Berücksichtigung der Kosten, die die Beigeladene aufgrund rechtlicher Verpflichtungen unabhängig von Effizienzgesichtspunkten aufbringen müsse, sei gerechtfertigt, um Wettbewerbsnachteile auszugleichen. Hierzu gehörten diejenigen Kosten, die zur Erfüllung des Auftrags der flächendeckenden Versorgung mit Briefdienstleistungen notwendig seien, aber nicht dem Effizienzkostenmaßstab genügten. Auch sei nicht zu beanstanden, dass die Bundesnetzagentur Kos-

ten der Beigeladenen, die den entgeltregulierten Briefdienstleistungen nicht verursachungsgerecht zugeordnet werden könnten, zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit in anderen Geschäftsbereichen nach dem Tragfähigkeitsprinzip einbezogen habe. Dadurch werde die Erschwinglichkeit der Briefdienstleistungen für die gesamte Bevölkerung nicht in Frage gestellt. Den Gefahren einer Quersubventionierung von Postdienstleistungen außerhalb des Briefgeschäfts könne durch die Missbrauchsaufsicht begegnet werden.

- 11 Unionsrecht stehe weder der Ermittlung des Gewinnzuschlags nach den Umsatzrenditen europäischer Vergleichsunternehmen im Briefgeschäft noch der Berücksichtigung nicht effizienter Kosten entgegen. Der unionsrechtliche Grundsatz der Kostenorientierung von Universaldienstleistungen gebe den Effizienzkostenmaßstab nicht zwingend vor. Vielmehr bleibe es den Mitgliedstaaten überlassen, diesen Grundsatz in einen angemessenen Ausgleich mit den unionsrechtlichen Anforderungen an den Universaldienst zu setzen. Auch könnten die Mitgliedstaaten die Finanzierung des Universaldienstes unionsrechtskonform nach ihren Vorstellungen regeln; die Finanzierungsmodelle der europäischen Postrichtlinie seien nicht abschließend. Die Finanzierung des Universaldienstes durch nicht kosteneffiziente Entgelte stelle keine genehmigungspflichtige Beihilfe im Sinne des Unionsrechts dar.
  
- 12 Mit der Sprungrevision trägt der Kläger, soweit nachfolgend entscheidungserheblich, vor: Die angefochtene Entgeltgenehmigung verletze ihn in seiner Rechtsstellung aus Art. 2 Abs. 1 GG, weil der zugrundeliegende Maßgrößenbeschluss in vielfacher Hinsicht rechtswidrig sei. Die Bundesnetzagentur habe den Gewinnzuschlag rechtsfehlerhaft ermittelt. Die angewandte Regelung der Post-Entgeltregulierungsverordnung verstoße gegen den postgesetzlichen Effizienzkostenmaßstab. Die für maßgebend erklärten Umsatzrenditen marktbeherrschender europäischer Postunternehmen zielten nicht auf die Ermittlung eines Gewinns ab, der in einem funktionierenden Wettbewerbsmarkt erzielt werden könne. Nur der Maßstab der Kapitalrendite sei geeignet, das Risiko des regulierten Unternehmens unter Wettbewerbsbedingungen abzubilden. Auch die europäische Postrichtlinie fordere Entgelte, die auf einem funktionierenden Wettbewerbsmarkt durchgesetzt werden könnten. Die Berücksichtigung von Kosten, die nach dem Verursachungsprinzip anderen Geschäftsbereichen zuzuordnen



seien, sei mit dem Gebot der Kosteneffizienz unvereinbar. Sie führe zu einer wettbewerbswidrigen Quersubventionierung des dem Wettbewerb ausgesetzten Geschäfts der Beigeladenen durch die Entgelte für Briefdienstleistungen.

- 13 Die Beklagte und die Beigeladene verteidigen das erstinstanzliche Urteil: Die Ermittlung des Gewinnzuschlags aufgrund der Umsatzrenditen vergleichbarer europäischer Unternehmen weise einen Bezug zum unternehmerischen Risiko der Beigeladenen auf. Dieser Maßstab bestimme das Risiko auf der Grundlage der tatsächlichen Marktverhältnisse, die durch stetige Umsatzrückgänge in vergleichbaren Größenordnungen auf allen europäischen Briefmärkten gekennzeichnet seien. Das Postgesetz relativiere den Maßstab der Kosteneffizienz, um die verfassungs- und unionsrechtlich geforderte flächendeckende Versorgung mit Briefdienstleistungen zu gewährleisten. Diesem Zweck diene die Berücksichtigung der dadurch anfallenden nichteffizienten Kosten. Weder das Postgesetz noch die europäische Postrichtlinie bestimmten, nach welcher Methode Kosten einzelnen Postdienstleistungen zuzuordnen seien.

## II

- 14 Die Sprungrevision des Klägers ist zulässig. Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Einlegung dieses Rechtsmittels liegen vor: Das Verwaltungsgericht hat die Sprungrevision im Urteil zugelassen. Die Beklagte hat der Einlegung der Sprungrevision schriftlich zugestimmt (§ 134 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Der Kläger hat die Zustimmungserklärung seiner Revisionschrift beigefügt (§ 134 Abs. 1 Satz 3 VwGO). Die Zustimmung der Beigeladenen ist nicht erforderlich gewesen (Gemeinsamer Senat der obersten Gerichtshöfe des Bundes, Beschluss vom 16. März 1976 - GmS-OGB 1/75 - BVerwGE 50, 369). Der Kläger hat die Sprungrevision form- und fristgerecht eingelegt und begründet (§ 139 Abs. 1 und 3 VwGO).
- 15 Die Sprungrevision des Klägers ist teilweise, nämlich hinsichtlich des Aufhebungsantrags, nicht aber hinsichtlich des Feststellungsantrags begründet. Das angefochtene Urteil verletzt, soweit das Verwaltungsgericht die Anfechtungsklage abgewiesen hat, Bundesrecht, nämlich die Regelungen des Postgesetzes über die Höhe genehmigungsbedürftiger Entgelte, deren Einhaltung der Kläger

vermittelt durch Art. 2 Abs. 1 GG zur gerichtlichen Prüfung stellen kann. Auf diese Klage ist der Beschluss der Bundesnetzagentur vom 4. Dezember 2015 mit Rechtswirkungen für die Beteiligten ("inter partes") insoweit aufzuheben, als die Bundesnetzagentur der Beigeladenen für den Zeitraum von 2016 bis 2018 ein Entgelt von 0,70 € für die Beförderung eines Standardbriefs genehmigt hat (§ 137 Abs. 1 Nr. 1, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Dagegen steht das angefochtene Urteil im Ergebnis mit dem revisiblen Recht in Einklang, soweit das Verwaltungsgericht die Klage abgewiesen hat festzustellen, dass die Beklagte zur Abschöpfung zu viel vereinnahmter Entgelte der Beigeladenen verpflichtet ist.

- 16 Die Genehmigung des Entgelts für eine Postdienstleistung auf der Grundlage der Maßgrößen für mehrere, zur Entgeltbestimmung in einem Korb zusammengefasster Dienstleistungen, ist selbständig anfechtbar (1.). Postkunden sind befugt, die Entgeltgenehmigung für eine Postdienstleistung anzufechten, wenn sie diese Leistung in Anspruch nehmen (2.). Auch Postdienstleistungen des Universaldienstes wie die Beförderung von Standardbriefen unterliegen der Entgeltregulierung nach dem Postgesetz (3.). Bei der Ermittlung der Maßgrößen in einem Price-Cap-Verfahren ist der erweiterte Effizienzkostenmaßstab des Postgesetzes zu beachten (4.). Die Bundesnetzagentur hat die Maßgröße der Produktivitätsfortschrittsrate der Beigeladenen rechtswidrig ermittelt, weil die angewandte Bestimmung der Post-Entgeltregulierungsverordnung für die Ermittlung des Gewinnzuschlags mit dem postgesetzlichen Effizienzkostenmaßstab unvereinbar und aus diesem Grund unwirksam war (5.). Darüber hinaus bestehen Zweifel, ob die Berücksichtigung von Kosten, die der entgeltregulierten Postdienstleistung nicht verursachungsgerecht zugeordnet werden können, bei der Entgeltbildung mit dem Postgesetz vereinbar ist (6.). Das Postgesetz bietet keine Handhabe für die Abschöpfung zu viel vereinnahmter Entgelte. Kunden können die Rückerstattung von Entgelten nicht im Wege der öffentlich-rechtlichen Folgenbeseitigung verlangen (7.).
- 17 1. Die Entgeltgenehmigung für eine bestimmte Postdienstleistung, im vorliegenden Fall die Genehmigung eines Entgelts von 0,70 € für die Beförderung eines Standardbriefs, ist auch dann selbständig anfechtbar, wenn sie auf Maßgrößen beruht, die die Bundesnetzagentur in einem Price-Cap-Verfahren für die durch-

schnittlichen Änderungsraten der Entgelte mehrerer in einem Korb zusammengefasster Dienstleistungen ermittelt hat (§ 21 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 4 Satz 3 des Postgesetzes vom 22. Dezember 1997 - PostG - <BGBI. I S. 3294>; §§ 4 und 5 der Post-Entgeltregulierungsverordnung vom 22. November 1999 - PEntgV - <BGBI. I S. 2386>).

- 18 a) Aufgrund der Bedeutung der Maßgrößen für die Bestimmung der Entgelte der zusammengefassten Dienstleistungen kann die Rechtswidrigkeit einer Maßgröße die Rechtswidrigkeit aller auf deren Grundlage genehmigten Entgelte nach sich ziehen (vgl. unter 4. b)). Dessen ungeachtet handelt es sich bei jeder Genehmigung des Entgelts einer Dienstleistung des Korbes um eine eigenständig anfechtbare Regelung. Jede Genehmigung legt ein gesondertes Entgelt für die Inanspruchnahme einer bestimmten standardisierten Dienstleistung des Korbes fest. Dieser Regelungsgehalt wird durch § 19 Satz 1 PostG vorgegeben, der die Genehmigungspflicht für Entgelte anordnet, die ein den betreffenden Markt beherrschender Lizenznehmer auf einem Markt für lizenzpflichtige Postdienstleistungen erhebt. Diese Genehmigungspflicht erstreckt sich auf die einzelne Dienstleistung eines insoweit marktbeherrschenden Unternehmens. Es bestimmt die Leistungsmerkmale nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten; ein maßgebendes Merkmal ist das Entgelt. Eine Dienstleistung wird dadurch gekennzeichnet und von anderen Leistungsangeboten abgegrenzt, dass das Unternehmen hierfür ein gesondertes Entgelt erhebt (Sedemund, in: PostG, 2. Aufl. 2004, § 21 Rn. 13). Daher legt der Beschluss der Bundesnetzagentur vom 4. Dezember 2015 Entgelte für verschiedene Arten von Briefdienstleistungen, die die Beigeladene anbietet, in unterschiedlicher Höhe fest.
- 19 Dem entspricht, dass sich die privatrechtsgestaltende Wirkung einer Entgeltgenehmigung auf alle Verträge erstreckt, mit denen sich das Unternehmen verpflichtet, eine bestimmte standardisierte Dienstleistung zu erbringen. Die Genehmigung legt das hierfür zu entrichtende Entgelt für die Dauer ihrer Geltung rechtsverbindlich fest. Weder kann das Unternehmen ein Entgelt in einer Höhe verlangen, die es auf dem Markt durchsetzen könnte, noch sind abweichende Vereinbarungen mit Kunden über die Entgelthöhe möglich (§ 23 Abs. 1 und 2 Satz 1 PostG).

- 20 b) Die Anfechtung einer Entgeltgenehmigung mit dem Ziel ihrer Aufhebung nach § 42 Abs. 1 VwGO ist auch nach Ablauf ihrer Geltungsdauer möglich. Dadurch tritt keine Erledigung nach § 43 Abs. 2 VwVfG ein. Zwar verliert die Entgeltgenehmigung ihre rechtsgestaltende Wirkung für die Zukunft. Jedoch entfaltet sie diese Wirkung nach wie vor für diejenigen Verträge, die das Unternehmen während ihrer Geltungsdauer abgeschlossen hat.
- 21 2. a) Dritte sind nach § 42 Abs. 2 VwGO berechtigt, die Genehmigung des Entgelts für eine bestimmte Postdienstleistung gerichtlich anzufechten, wenn sie diese Dienstleistung während der Geltungsdauer der Genehmigung in Anspruch genommen haben. Unter dieser Voraussetzung greift die Entgeltgenehmigung in die Vertragsfreiheit als Ausprägung des Grundrechts der allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG ein. Hierauf können sich nach Art. 19 Abs. 3 GG auch juristischen Personen wie der Kläger berufen. Der Grundrechtsschutz umfasst das Recht, den Inhalt vertraglicher Vereinbarungen mit der Gegenseite frei von staatlichen Bindungen auszuhandeln. Diese Vertragsfreiheit wird durch die rechtsgestaltende Wirkung der Entgeltgenehmigung nach § 23 Abs. 1 und 2 Satz 1 PostG beeinträchtigt, weil weder das regulierte Unternehmen noch seine Kunden Einfluss auf die Höhe des Entgelts nehmen können (BVerwG, Urteil vom 5. August 2015 - 6 C 8.14 [ECLI:DE:BVerwG:2015:050815U6C8.14.0] - BVerwGE 152, 355 Rn. 12 ff.). Die durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützte Vertragsfreiheit ist verletzt, wenn die Entgeltgenehmigung gegen materiell-rechtliche Vorschriften verstößt, die die Entgelthöhe regeln. Diese Prüfung umfasst die rechtmäßige Anwendung dieser Vorschriften (BVerwG, Urteil vom 5. August 2015 - 6 C 8.14 - BVerwGE 152, 355 Rn. 21 f.).
- 22 Danach kann der Kläger die durch den Beschluss vom 4. Dezember 2015 erteilte Entgeltgenehmigung für die Beförderung von Standardbriefen anfechten. Denn das Verwaltungsgericht hat nach § 137 Abs. 2 VwGO bindend festgestellt, dass er solche Briefsendungen im Regulierungszeitraum von 2016 bis 2018 von der Beigeladenen hat befördern lassen.
- 23 b) Wird eine Entgeltgenehmigung auf die Anfechtungsklage durch Gerichtsurteil aufgehoben, ist die Wirkung dieses Urteils nach § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO auf

die Verträge des Klägers mit dem Unternehmen beschränkt. Die Entgeltgenehmigung behält ihre rechtsgestaltende Wirkung für Verträge anderer Kunden, die während ihrer Geltungsdauer abgeschlossen wurden; diese Verträge gelten mit dem genehmigten Entgelt fort (Inter-partes-Wirkung; vgl. BVerwG, Urteile vom 25. September 2013 - 6 C 13.12 [ECLI:DE:BVerwG:2013:250913U6C13.12.0] - BVerwGE 148, 48 Rn. 65 ff. und vom 17. August 2016 - 6 C 50.15 [ECLI:DE:BVerwG:2016:170816U6C50.15.0] - BVerwGE 156, 75 Rn. 10).

- 24 3. Auch Postdienstleistungen des Universaldienstes wie die Beförderung von Standardbriefen unterliegen nach Maßgabe des § 19 PostG der Entgeltregulierung gemäß §§ 20 ff. PostG. Dies hat zur Folge, dass die Entgelte für Universaldienstleistungen sowohl dem erweiterten Effizienzkostenmaßstab nach § 20 Abs. 1 und 2 Satz 2 PostG als auch dem Maßstab der Erschwinglichkeit nach § 11 Abs. 1 Satz 1 PostG genügen müssen.
- 25 a) Der Universaldienst ist dadurch gekennzeichnet, dass die dazu gehörenden, als unabdingbar angesehenen Postdienstleistungen flächendeckend, d.h. im gesamten Bundesgebiet, einheitlich in einer bestimmten Qualität und zu einem erschwinglichen Preis erbracht werden (§ 11 Abs. 1 Satz 1 bis 3 PostG). Die Bundesregierung hat Inhalt und Umfang des Universaldienstes aufgrund der Ermächtigung des § 11 Abs. 2 Satz 1 PostG in der Post-Universaldienstleistungsverordnung vom 15. Dezember 1999 - PUDLV - (BGBl. I S. 2418), zuletzt geändert durch Artikel 3 Absatz 26 des Gesetzes vom 7. Juli 2005 (BGBl. I S. 1970) festgelegt. Die Aufrechterhaltung des Universaldienstes mit bestimmten Postdienstleistungen und einem bestimmten Leistungsstandard ist durch Verfassungs- und Unionsrecht gewährleistet.
- 26 Die verfassungsrechtlichen Vorgaben ergeben sich aus Art. 87f Abs. 1 GG. Danach gewährleistet der Bund im Bereich des Postwesens und der Telekommunikation nach Maßgabe eines Bundesgesetzes flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen. Nach Art. 87f Abs. 2 Satz 1 GG werden diese Dienstleistungen als privatwirtschaftliche Tätigkeiten durch die aus dem Sondervermögen Deutsche Bundespost hervorgegangenen Unternehmen, d.h. im Bereich des Postwesens durch die Beigeladene und durch andere private Anbieter erbracht. Aus Art. 87f Abs. 1 GG folgt zum einen ein Regelungsauftrag für

den Bundesgesetzgeber, der die Anforderungen an den Universaldienst unter Beachtung des durch Art. 87f Abs. 1 GG gewährleisteten Standards inhaltlich konkretisieren muss. Zum anderen muss der Bund nach der Privatisierung des Postwesens die ihm auferlegte Gewährleistungspflicht für die Durchführung des bundesgesetzlich näher bestimmten Universaldienstes dadurch erfüllen, dass er dessen Wahrnehmung durch private Unternehmen dauerhaft sicherstellt (BVerfG, Beschluss vom 7. Oktober 2003 - 1 BvR 1712/01 [ECLI:DE:BVerfG:2003:rs20031007.1bvr171201] - BVerfGE 108, 370 <392 ff.>; zum Ganzen Gersdorf, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 87f Rn. 30).

- 27 Diese Anforderungen folgen unionsrechtlich aus der Richtlinie 2008/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft vom 20. Februar 2008 - PostRL - (ABl. 52 S. 3). Nach deren Art. 3 Abs. 1 stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass ständig flächendeckend ein Angebot von Postdienstleistungen einer bestimmten Qualität zu tragbaren Preisen für alle Nutzer zur Verfügung steht (Universaldienst). Nach Art. 4 Abs. 1 Satz 1 PostRL stellt jeder Mitgliedstaat sicher, dass die Erbringung des Universaldienstes gewährleistet ist. Nach Art. 4 Abs. 2 Satz 1 PostRL benennen die Mitgliedstaaten ein oder mehrere Unternehmen als Universaldienstanbieter, sodass das gesamte Hoheitsgebiet abgedeckt werden kann.
- 28 Die Leistungen des Universaldienstes sollen der gesamten Bevölkerung Zugang zu den als unabdingbar geltenden Postdienstleistungen ermöglichen. Daher steht der verfassungs- und unionsrechtliche Auftrag, den Universaldienst zu ausreichenden und angemessenen Bedingungen sicherzustellen, unabhängig neben dem Ziel, die Privatisierung des Postwesens durch die weitere Öffnung der Postmärkte zu fördern (vgl. unter 3. b) und c)). Das Ziel, einen funktionierenden Wettbewerbsmarkt zu schaffen, kann Einschränkungen des Universaldienstes jedenfalls dann nicht rechtfertigen, wenn die verfassungs- und unionsrechtlich flächendeckend vorgegebenen Anforderungen unterschritten werden. Folgerichtig ist Maßstab für die Entgelte von Universaldienstleistungen deren Erschwinglichkeit bzw. Tragbarkeit (§ 11 Abs. 1 Satz 1 PostG; Art. 3 Abs. 1 PostRL). Die Entgelte müssen so bemessen sein, dass sie flächendeckend für

alle Schichten der Bevölkerung bezahlbar sind (vgl. von Danwitz, in: PostG, 2. Aufl. 2004, § 11 Rn. 44; Sedemund, a.a.O., § 20 Rn. 141).

- 29 b) Demgegenüber zielt die Regulierung der Entgelte für Postdienstleistungen nach §§ 19 ff. PostG darauf ab, entsprechend dem Privatisierungsauftrag des Art. 87f Abs. 2 Satz 1 GG die Entwicklung der Postmärkte hin zu funktionierenden Wettbewerbsmärkten zu fördern. Zu diesem Zweck sollen der Beigeladenen, soweit sie eine marktbeherrschende Stellung innehat, rechtsverbindlich Entgelte für diese Leistungen in einer Höhe vorgeschrieben werden, die sie auf einem Wettbewerbsmarkt erzielen könnte ("Als-ob-Wettbewerbspreis"). Dem entspricht die Festsetzung von Entgelten, die vorrangig an den Kosten ausgerichtet sind, die die Beigeladene unter Marktbedingungen aufwenden würde, um eine Postdienstleistung zu erbringen (vgl. unter 4. c)).
- 30 c) Die Geltung der Entgeltregulierung nach §§ 19 ff. PostG für Postdienstleistungen des Universaldienstes folgt aus § 20 Abs. 3 PostG. Danach bleiben die Regelungen des Universaldienstes durch § 11 Abs. 1 PostG und die Post-Universaldienstleistungsverordnung unberührt. Nach den Materialien zum Postgesetz soll diese Bestimmung klarstellen, dass die Entgelte für Grundversorgungsleistungen nicht nach diesem Verfahren, d.h. nach §§ 20 ff. PostG, sondern durch die Festlegung erschwinglicher Preise bestimmt werden (BT-Drs. 13/7774 S. 24/25). Allerdings kommt dieser Bemerkung keine entscheidende Bedeutung zu, weil sie keinen Niederschlag im Postgesetz gefunden hat (von Danwitz, in: PostG, 2. Aufl. 2004, § 6 PUDLV <Anhang zu § 11 PostG> Rn. 25; Sedemund, a.a.O., § 20 Rn. 141). Nach dem Wortsinn der gesetzlichen Formulierung, dass die Regelungen des Universaldienstes "unberührt bleiben", gelten diese zusätzlich neben denjenigen der §§ 19 ff. PostG fort.
- 31 Deren Anwendbarkeit auf Leistungen des Universaldienstes entspricht dem Zweck der §§ 19 ff. PostG. Durch die Entgeltregulierung will der Bundesgesetzgeber die von Art. 87f Abs. 2 Satz 1 GG geforderte Privatisierung des Postwesens voranbringen. Der verfassungsrechtliche Privatisierungsauftrag erstreckt sich auf das gesamte Postwesen, d.h. auf Postdienstleistungen, die die Deutsche Bundespost zu Zeiten des Postmonopols erbracht hat. Hierzu gehören insbeson-

dere die Leistungen des Universaldienstes. Auch insoweit soll nach der Marktöffnung an die Stelle des Postmonopols ein chancengleicher Wettbewerb privater Unternehmen für die Erbringung von Postdienstleistungen treten (BVerwG, Urteile vom 25. April 2001 - 6 C 6.00 - BVerwGE 114, 160 <168 ff.> und vom 21. Januar 2004 - 6 C 1.03 [ECLI:DE:BVerwG:2004:210104U6C1.03.0] - BVerwGE 120, 54 <80>). Es dient der Förderung eines solchen Wettbewerbs, der Beigeladenen als Gesamtrechtsnachfolgerin der Deutschen Bundespost die unter Marktbedingungen erzielbaren Entgelte für Postdienstleistungen rechtsverbindlich vorzugeben, soweit sie eine marktbeherrschende Stellung innehat. Dies ist gerade im Bereich des Universaldienstes der Fall (zum Ganzen Gersdorf, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 87f Rn. 61; Herdegen, in: PostG, 2. Aufl. 2004, Verfassungsrechtliche Grundlagen Rn. 23 f. und 48).

- 32 d) Für den Begriff der marktbeherrschenden Stellung im Sinne von § 19 Satz 1 PostG als Voraussetzung der Genehmigungspflicht verweist § 4 Nr. 6 PostG auf § 18 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen - GWB - i.d.F. der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245). Danach kommt es insbesondere auf die Höhe des Marktanteils des Unternehmens, die Stärke des tatsächlichen oder potentiellen Wettbewerbs und das Fehlen von Ausweichmöglichkeiten der Nachfrager an.
- 33 Diese Voraussetzungen der Entgeltgenehmigungspflicht haben für die Beförderung von Standardbriefen durch die Beigeladene im Regulierungszeitraum vorgelegen. Diese Dienstleistung ist nach § 5 Abs. 1 PostG lizenzpflichtig. Nach den tatsächlichen Feststellungen des Verwaltungsgerichts, das insoweit die Feststellungen der Bundesnetzagentur bestätigt hat, hat die Beigeladene im Regulierungszeitraum über eine beherrschende Stellung auf dem Markt für Briefdienstleistungen verfügt. Die Beigeladene hat auf diesem Markt einen Anteil von mehr als 80 %. Sie ist das einzige Unternehmen, das Standardbriefdienstleistungen flächendeckend im gesamten Bundesgebiet erbringt. Insoweit besteht Wettbewerb allenfalls in Großstädten und Ballungsräumen sowie im Geschäftskundenmarkt. Diese Feststellungen binden den Senat (§ 137 Abs. 2, § 134 Abs. 4 VwGO).



- 34 4. Die Bundesnetzagentur hat das Entgelt für die Beförderung von Standardbriefen zu Recht auf der Grundlage der in einem Price-Cap-Verfahren ermittelten Maßgrößen nach § 4 PEntgV festgelegt. Dabei ist sie sich grundsätzlich bewusst gewesen, dass bei der Auslegung der verordnungsrechtlichen Begriffe und deren Anwendung der erweiterte Effizienzkostenmaßstab nach § 20 Abs. 1 und 2 PostG Geltung beansprucht.
- 35 a) Das Postgesetz stellt alternativ zwei Verfahrensarten für die Ermittlung des genehmigungsfähigen Entgelts für Postdienstleistungen zur Verfügung: Zum einen das Verfahren für die Genehmigung des Entgelts einer einzelnen Dienstleistung auf der Grundlage der auf diese Dienstleistung entfallenden Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung (§ 21 Abs. 1 Nr. 1 PostG). Zum anderen das Price-Cap-Verfahren auf der Grundlage der Maßgrößen für die durchschnittlichen Änderungsraten der Entgelte für die in einem Korb zusammengefassten Dienstleistungen (§ 21 Abs. 1 Nr. 2 PostG). Aufgrund der Verordnungsermächtigung des § 21 Abs. 4 Satz 1 PostG hat die Bundesregierung das Price-Cap-Verfahren in § 1 Abs. 1 PEntgV als Regelverfahren bestimmt. Nach § 1 Abs. 2 PEntgV ist es für die Entgeltregulierung von Dienstleistungen anzuwenden, die in einem Korb zusammengefasst werden können, weil sich die erwartete Stärke des Wettbewerbs nicht wesentlich unterscheidet. Die Bundesnetzagentur hat in dem Maßgrößenbeschluss vom 23. November 2015 dargelegt, dass dies in Bezug auf die einbezogenen Briefdienstleistungen der Fall gewesen ist; das Verwaltungsgericht hat diese Annahme stillschweigend gebilligt.
- 36 b) Aufgrund der Verordnungsermächtigungen nach § 21 Abs. 4 Satz 1 bis 3 PostG hat die Bundesregierung den Ablauf des Price-Cap-Verfahrens und die für die Entgeltbestimmung entscheidenden Maßgrößen in §§ 4 und 5 PEntgV geregelt. Danach ist zunächst das Ausgangsentgeltniveau der im Korb zusammengefassten Dienstleistungen festzustellen (§ 4 Abs. 1 PEntgV; vgl. unter 4. d)). Hierfür sind die Entgelte für diese Dienstleistungen nach den Umsatzanteilen zu gewichten (Price-Cap-Index). Grundlage sind die zu Beginn des Regulierungszeitraums genehmigten Entgelte, deren Rechtmäßigkeit nicht mehr geprüft wird. Ein rechtswidrig überhöhtes Entgelt wirkt sich nach § 4 Abs. 3 PEntgV im neuen Regulierungszeitraum nicht entgelterhöhend aus (BVerwG, Urteil vom 5. August 2015 - 6 C 8.14 - BVerwGE 152, 355 Rn. 35).

- 37 Als Maßgrößen hat die Bundesregierung die gesamtwirtschaftliche Preissteigerungsrate, die zu erwartende Produktivitätsfortschrittsrate des regulierten Unternehmens sowie die Nebenbedingungen festgelegt, die geeignet und erforderlich sind, um die Einhaltung der Anforderungen nach § 20 Abs. 2 PostG zu gewährleisten (§ 4 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 PEntgV). Bei der Vorgabe der Maßgrößen, insbesondere bei der Festlegung der Produktivitätsfortschrittsrate, ist das Verhältnis des Ausgangsentgelt-niveaus zu den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung zu berücksichtigen (§ 4 Abs. 3 PEntgV). Die zulässigen Änderungsraten für die Entgelte der im Korb zusammengefassten Dienstleistungen ergeben sich aus dem Price-Cap-Index abzüglich der Produktivitätsfortschrittsrate unter Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Preissteigerungsrate (Sedemund, in: PostG, 2. Aufl. 2004, § 21 Rn. 38).
- 38 c) Aufgrund des Vorrangs des Gesetzes sind auch im Price-Cap-Verfahren die Entgeltmaßstäbe des Postgesetzes zu beachten. Dies betrifft die Bestimmung des Bedeutungsgehalts der in § 4 Abs. 2 PEntgV festgelegten Maßgrößen und deren Anwendung in einem konkreten Price-Cap-Verfahren.
- 39 Nach § 20 Abs. 1 PostG haben sich die Entgelte an den Kosten einer effizienten Leistungsbereitstellung zu orientieren. Ungeachtet dieses Wortlauts besteht kein Spielraum für die Anwendung dieses Entgeltmaßstabs. Das genehmigte Entgelt muss diejenigen Kosten abbilden, die ein kosteneffizient handelndes Unternehmen für die Leistungserbringung aufwenden würde. Nach diesem Maßstab hat die Bundesnetzagentur zu prüfen, ob die tatsächlichen Kosten der Leistungserbringung ("Ist-Kosten") bis zum Ende des Regulierungszeitraums vernünftigerweise durch Innovations- und Rationalisierungsmaßnahmen gesenkt werden können. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass das genehmigte Entgelt den Preis simuliert, den das regulierte Unternehmen in einem funktionierenden Wettbewerb unter Marktbedingungen für seine Dienstleistung verlangen könnte (BVerwG, Urteil vom 29. Mai 2013 - 6 C 10.11 [ECLI:DE:BVerwG:2013:290513U6C10.11.0] - BVerwGE 146, 325 Rn. 28). Bei der Ermittlung dieses "Als-ob-Wettbewerbspreises" ist der Gewinn, den ein Unternehmen in einem funktionierenden Wettbewerbsmarkt voraussichtlich erwirtschaften könnte, als Bestandteil der Effizienzkosten einzubeziehen (vgl. unter 5.).

- 40 Der Effizienzkostenmaßstab wird durch § 20 Abs. 2 PostG erweitert. Nach dessen Satz 2 sind die Kosten für die Einhaltung der wesentlichen Arbeitsbedingungen, die im lizenzierten Bereich üblich sind, sowie die Kosten einer flächendeckenden Versorgung mit Postdienstleistungen und die Kosten aus der Übernahme von Versorgungslasten für die Beschäftigten, die aus der Rechtsnachfolge der Deutschen Bundespost entstanden sind, angemessen zu berücksichtigen. Dabei handelt es sich um Kosten, die nach § 20 Abs. 1 PostG bei der Entgeltbildung außer Betracht blieben. Das regulierte Unternehmen hätte diese Kosten als Verlust hinzunehmen, weil sie anfallen, um rechtliche Verpflichtungen zu erfüllen, und aus diesem Grunde nicht durch kosteneffizientes Handeln eingespart werden können (vgl. Hölscher, in: Scheurle/Mayen, TKG, 3. Aufl. 2018, § 32 Rn. 54). Infolge der gesetzlichen Erweiterung sind Kosten nach § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG berücksichtigungsfähig, die ein Unternehmen unter Gesichtspunkten der Kosteneffizienz nicht eingehen würde, aber aufwenden muss, um die normativen Anforderungen des Universaldienstes zu erfüllen (vgl. unter 3. a)).
- 41 Der erweiterte Effizienzkostenmaßstab nach § 20 Abs. 1 und 2 PostG stellt auch im Maßgrößenverfahren nicht lediglich eine Orientierungsgröße für die Entgeltfestsetzung dar, sondern bildet die Obergrenze des genehmigungsfähigen Entgelts. Dem ist durch die Auslegung des Begriffs der zu erwartenden Produktivitätsfortschrittsrate des regulierten Unternehmens nach § 4 Abs. 2 Nr. 2 PEntgV und durch die Anwendung dieser Maßgröße bei der Entgeltregulierung Rechnung zu tragen (BVerwG, Urteil vom 5. August 2015 - 6 C 8.14 - BVerwGE 152, 355 Rn. 43).
- 42 d) Davon ausgehend hat die Bundesnetzagentur nach der Feststellung des Ausgangsentgeltniveaus auf der Grundlage der Kostenunterlagen der Beigeladenen angenommen, von dieser könnten im Regulierungszeitraum keine weiteren kostensenkenden Rationalisierungsmaßnahmen erwartet werden. Auch hat die Bundesnetzagentur ermittelt, welche unter Effizienzgesichtspunkten nicht zu rechtfertigende Kosten die Beigeladene für die Beförderung von Standardbriefsendungen aufwendet, um die normativen Anforderungen des Universaldienstes, vor allem die Verpflichtung zur bundesweit einheitlichen Zustellung an sechs Wochentagen, zu erfüllen.

- 43 5. Die angefochtene Genehmigung des Entgelts für die Beförderung eines Standardbriefs in Höhe von 0,70 € verletzt den Kläger in seiner Rechtsstellung aus Art. 2 Abs. 1 GG, weil die Bundesnetzagentur in dem Maßgrößenbeschluss vom 23. November 2015 die bis zum Ende des Regulierungszeitraums zu erwartende Produktivitätsfortschrittsrate der Beigeladenen rechtswidrig bestimmt hat. Die Bundesnetzagentur hat den zu erwartenden Gewinn der Beigeladenen nach § 3 Abs. 2 Satz 2 der Post-Entgeltregulierungsverordnung i.d.F. vom 29. Mai 2015 (BGBl. I S. 892) - PEntgV 2015 - aufgrund der Gewinnmargen, d.h. der Umsatzrenditen, vergleichbarer europäischer Postunternehmen ermittelt. Diese Veränderung des durch § 20 Abs. 1 PostG vorgegebenen Effizienzkostenmaßstabs ist unwirksam, weil sie nicht von einer Verordnungsermächtigung des Postgesetzes gedeckt ist.
- 44 Die rechtswidrige Bestimmung einer Produktivitätsfortschrittsrate von -5,8 % durch den Maßgrößenbeschluss vom 23. November 2015 zieht die Rechtswidrigkeit der angefochtenen Entgeltgenehmigung vom 4. Dezember 2015 nach sich, weil das genehmigte Entgelt von 0,70 € auf dieser Produktivitätsfortschrittsrate beruht. Der Maßgrößenbeschluss ist aufgrund seiner Vorwirkungen im Rahmen der Anfechtungsklage eines Vertragspartners des regulierten Unternehmens gegen die Entgeltgenehmigung inzident auf seine Rechtmäßigkeit zu überprüfen (BVerwG, Urteil vom 5. August 2015 - 6 C 8.14 - BVerwGE 152, 355 Rn. 32). Die inzidente Rechtmäßigkeitskontrolle des Maßgrößenbeschlusses beschränkt sich jedoch auf die für die angefochtene Entgeltgenehmigung entscheidungserheblichen Maßgrößen im Sinne von § 4 Abs. 2 PEntgV. Sie erfasst nicht die in dem Beschluss ebenfalls enthaltenen Bestimmungen, unter welchen Voraussetzungen Dienstleistungen in einen bestehenden Korb aufgenommen oder aus einem Korb herausgenommen werden (vgl. § 4 Abs. 5 PEntgV).
- 45 a) In Übereinstimmung mit § 20 Abs. 1 PostG bestimmt § 3 Abs. 2 Satz 1 PEntgV 2015, dass zu den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung ein angemessener Gewinnzuschlag gehört. Nach Satz 2 waren bei der Ermittlung des Gewinnzuschlags insbesondere die Gewinnmargen solcher Unternehmen als Vergleich heranzuziehen, die in anderen europäischen Ländern auf den mit dem lizenzierten Bereich vergleichbaren Märkten tätig sind. Die Bestimmungen des § 3 Abs. 2 PEntgV gelten nach § 4 Abs. 3 PEntgV auch für das Price-Cap-Verfahren.

Dementsprechend hat die Bundesnetzagentur den Gewinnzuschlag und damit die Produktivitätsfortschrittsrate der Beigeladenen für den Regulierungszeitraum von 2016 bis 2018 nach § 3 Abs. 2 Satz 2 PEntgV 2015 aufgrund eines Vergleichs der Gewinnmargen aller europäischen Postunternehmen ermittelt, deren nationaler Markt dem Regulierungsrahmen der europäischen Postrichtlinie 2008/6/EG unterliegt, die auf diesem Markt wie die Beigeladene flächendeckend Leistungen des Universaldienstes erbringen und mit Umsatzanteilen zwischen 80 % und nahezu 100 % eine marktbeherrschende Stellung für die Beförderung von Briefsendungen innehaben. Nach Ablauf des vorliegend maßgebenden Regulierungszeitraums hat die Bundesregierung die Vorgaben für die Vergleichsbetrachtung der Umsatzrenditen erneut geändert (§ 3 Abs. 2 Satz 2 PEntgV i.d.F. vom 14. März 2019 <BGBI. I S. 338>).

- 46 Demgegenüber war nach der Vorgängerregelung des § 3 Abs. 2 PEntgV i.d.F. vom 22. November 1999 (BGBI. I S. 2386) ein dem unternehmerischen Risiko angemessener Gewinnzuschlag Bestandteil der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung. Maßstab für die Bestimmung dieses Risikos war die angemessene Verzinsung des Kapitals, das das regulierte Unternehmen für die Leistungserbringung eingesetzt hat.
- 47 Mit der Änderung des verordnungsrechtlichen Maßstabs für die Gewinnermittlung in § 3 Abs. 2 Satz 2 PEntgV 2015 hat die Bundesregierung als Verordnungsgeber der Beigeladenen eine höhere Umsatzrendite und damit höhere Entgelte für Briefdienstleistungen zugewilligt. Damit hat sie darauf reagiert, dass die Sendungsmengen in dem von der Beigeladenen sichergestellten Universaldienst kontinuierlich zurückgehen und die fixen Personalkosten einen erheblichen Anteil der Kosten der Leistungserbringung ausmachen. Die Beigeladene sollte die Mittel für erforderliche Investitionen im Briefgeschäft zur Verfügung haben (Amtliche Begründung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie <Amtsblatt der Bundesnetzagentur 2019 S. 607 ff.>).
- 48 b) Nach Art. 80 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG ist Verordnungsrecht der Exekutive abgeleitetes Recht. Der Verordnungsgeber kann nur tätig werden, wenn ihn der parlamentarische Gesetzgeber zur Rechtsetzung ermächtigt. Dabei muss der Gesetzgeber die Ermächtigung nach Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG durch die gesetzliche

Vorgabe von Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung inhaltlich konkretisieren. Er muss das zu erlassende Verordnungsrecht nach Tendenz und Programm so genau umreißen, dass sich die Grenzen des Zulässigen schon aus der gesetzlichen Ermächtigung erkennen und vorhersehen lassen. Die Grenzen dieser Vorgaben lassen sich nicht allgemein bestimmen. Sie richten sich nach den Besonderheiten der Regelungsmaterie, ihrer allgemeinen Bedeutung sowie der Eingriffsintensität der Maßnahmen, die dem Ordnungsgeber überantwortet werden (stRspr, vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 20. Oktober 1981 - 1 BvR 640/80 - BVerfGE 58, 257 <277> und vom 8. Juni 1988 - 2 BvL 9/85 und 3/86 - BVerfGE 78, 249 <273>).

- 49 Dies bedeutet, dass der Ordnungsgeber weder die Sachmaterien, in denen er Recht setzt, noch dessen Inhalte autonom bestimmen kann. Vielmehr ist er darauf beschränkt, Regelungsaufträge des Gesetzgebers auszuführen. Dementsprechend ist es dem Ordnungsgeber verwehrt, originären politischen Gestaltungswillen zu entwickeln. Auch darf er gesetzliche Regelungen nicht durch Verordnungsrecht autonom ergänzen oder erweitern, wenn er Handlungsbedarf sieht. Dadurch überschreitet er seine begrenzten, vom parlamentarischen Gesetzgeber abgeleiteten Regelungsbefugnisse. Im Übrigen muss das Verordnungsrecht dem Vorrang des Gesetzes genügen. Das nicht von einer gesetzlichen Ermächtigung gedeckte oder dem Vorrang des Gesetzes nicht genügende Verordnungsrecht ist unwirksam (stRspr, vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 20. Oktober 1981 und vom 8. Juni 1988, a.a.O.).
- 50 c) Danach war der durch § 3 Abs. 2 Satz 2 PEntgV 2015 eingeführte Maßstab der Umsatzrendite für die Ermittlung des zu erwartenden Gewinns des regulierten Unternehmens nicht von den Regelungsbefugnissen gedeckt, die der Bundesregierung als Ordnungsgeber durch § 21 Abs. 4 Satz 1 bis 3 PostG eingeräumt sind. Die Sätze 1 und 2 des § 21 Abs. 4 PostG betreffen das Verhältnis, den Ablauf und die Gestaltung der Entgeltgenehmigungsverfahren nach § 21 Abs. 1 Nr. 1 und 2 PostG. In Satz 1 des § 21 Abs. 4 PostG ermächtigt der Gesetzgeber die Bundesregierung, durch Rechtsverordnung nähere Bestimmungen über die in Absatz 1 genannten Verfahrensarten zu erlassen. In Satz 2 wird die Ermächtigung ausgesprochen, Einzelheiten des Verfahrens zu regeln.

- 51 Durch § 21 Abs. 4 Satz 3 PostG wird die Bundesregierung ermächtigt, den Inhalt der Maßgrößen nach § 21 Abs. 1 Nr. 2 PostG zu bestimmen. Dadurch hat der Gesetzgeber die Bundesregierung beauftragt, durch Rechtsverordnung die für die Entgeltbestimmung maßgebenden Kriterien und ihr Verhältnis zueinander festzulegen, durch deren Anwendung im konkreten Price-Cap-Verfahren die Bundesnetzagentur die durchschnittlichen Änderungsraten der Entgelte der im Korb zusammengefassten Dienstleistungen zu ermitteln hat.
- 52 Diese weitreichende Ermächtigung genügt den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG, weil die Bundesregierung als Verordnungsgeber bei der Festlegung der Maßgrößen den erweiterten Effizienzkostenmaßstab nach § 20 Abs. 1 und 2 PostG beachten muss (vgl. unter 4. c)). Die Bundesregierung darf diesen gesetzlichen Maßstab nicht durch Verordnungsrecht inhaltlich verändern. Die Bestimmung der Maßgrößen nach § 4 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 PEntgV, insbesondere der Maßgröße der zu erwartenden Produktivitätsfortschrittsrate des regulierten Unternehmens, muss den sich aus § 20 Abs. 1 und 2 PostG ergebenden Vorgaben Rechnung tragen. Der Bundesnetzagentur muss es möglich sein, die Maßgrößen im konkreten Price-Cap-Verfahren gesetzeskonform anzuwenden.
- 53 d) Danach war die Regelung des § 3 Abs. 2 Satz 2 PEntgV 2015 unwirksam, weil sie den Rahmen überschritt, den die Verordnungsermächtigung des § 21 Abs. 4 Satz 3 PostG für die Bestimmung des Inhalts von Maßgrößen eröffnet. Die angeordnete Ermittlung des Gewinnzuschlags aufgrund der Gewinnmargen europäischer Vergleichsunternehmen stellte eine Änderung des Effizienzkostenmaßstabs nach § 20 Abs. 1 PostG dar, zu der der Bundesgesetzgeber die Bundesregierung nicht ermächtigt. Da die Bundesnetzagentur den zu erwartenden Gewinn der Beigeladenen nach § 3 Abs. 2 Satz 2 PEntgV 2015 ermittelt und bei der Bestimmung der Produktivitätsfortschrittsrate nach § 4 Abs. 2 Nr. 2 PEntgV berücksichtigt hat, hat sie diese Maßgröße rechtswidrig bestimmt und auf dieser Grundlage ein rechtswidriges Entgelt genehmigt.
- 54 Der Effizienzkostenbegriff des § 20 Abs. 1 PostG umfasst einen Gewinnzuschlag, der die zu erwartende Kapitalrendite des regulierten Unternehmens abbildet. Es ist die angemessene Verzinsung des Kapitals zu ermitteln, das das regulierte

Unternehmen einsetzt, um die Postdienstleistung zu erbringen. Dieses Verständnis folgt aus der Gesetzessystematik und dem Normzweck des § 20 Abs. 1 PostG.

- 55 Das Postgesetz erläutert den Entgeltmaßstab der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung im Sinne von § 20 Abs. 1 PostG nicht näher. Der Umstand, dass diese Regelung seit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes am 1. Januar 1998 unverändert geblieben ist, lässt darauf schließen, dass sie nach wie vor den damals geltenden Effizienzkostenbegriff normiert. Maßgebend ist derjenige Begriffsinhalt, der damals allgemein anerkannt war. Auch das Telekommunikationsgesetz (TKG) hat den Begriff in der ursprünglichen Fassung des Gesetzes vom 25. Juli 1996 (BGBl. I S. 1120) nicht näher konkretisiert. Die Begriffsbestimmung findet sich in § 3 Abs. 2 der Telekommunikations-Entgeltregulierungsverordnung vom 1. Oktober 1996 - TEntgV - (BGBl. I S. 1492). Danach ergeben sich die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung aus den langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung und einem angemessenen Zuschlag für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten, jeweils einschließlich einer angemessenen Verzinsung des eingesetzten Kapitals. Diese Regelung hat der Bundesgesetzgeber im Jahr 2004 wortgleich in das Telekommunikationsgesetz übernommen und unverändert beibehalten (§ 31 Abs. 2 Satz 1 TKG i.d.F. vom 22. Juni 2004 <BGBl. I S. 1190>, § 32 Abs. 1 Satz 1 TKG i.d.F. vom 3. Mai 2012 <BGBl. I S. 958>). Danach ergibt sich der zu erwartende Gewinn aus der angemessenen Verzinsung des eingesetzten Kapitals. Es gibt keinen Anhaltspunkt, der darauf hindeutet, dass der Bundesgesetzgeber im Jahr 1997 in § 20 Abs. 1 PostG einen davon abweichenden eigenständigen Effizienzkostenbegriff einführen, insbesondere für den Gewinnzuschlag nicht auf die Kapitalrendite, sondern auf die Umsatzrendite von Unternehmen in anderen europäischen Ländern abstellen wollte.
- 56 Für die Maßgeblichkeit der Kapitalrendite für die Effizienzkosten nach § 20 Abs. 1 PostG spricht auch, dass das Postgesetz diesen Maßstab in einem anderen Regelungszusammenhang, nämlich für die Berechnung eines Ausgleichsanspruchs des Universaldienstleiters, enthält. Nach § 15 Abs. 1 Satz 1 PostG kann ein Lizenznehmer für eine ihm auferlegte Universaldienstverpflichtung einen Ausgleich von der Regulierungsbehörde verlangen, wenn er nachweist, dass die



langfristigen zusätzlichen Kosten der effizienten Bereitstellung der von ihm geforderten Dienstleistung einschließlich einer angemessenen Verzinsung des eingesetzten Kapitals die Erträge der Dienstleistung übersteigen. Nach § 15 Abs. 2 Satz 2 PostG bestimmt sich die Höhe des Ausgleichs nach den durch die Erbringung der Dienstleistung entstehenden Kosten einschließlich einer angemessenen Verzinsung des eingesetzten Kapitals abzüglich der mit der Dienstleistung erzielten Erträge.

- 57 Dieses Verständnis des Effizienzkostenbegriffs nach § 20 Abs. 1 PostG in Bezug auf den Gewinnzuschlag entspricht auch dem Zweck der Entgeltregulierung nach §§ 20 ff. PostG. Wie unter 3. c) und 4. c) dargelegt, soll dadurch der Wettbewerb auf den Postmärkten gestärkt werden. Die Entgelte des marktbeherrschenden Unternehmens sollen die Höhe nicht übersteigen, die das Unternehmen in einem funktionierenden Wettbewerbsmarkt unter Marktbedingungen verlangen könnte. Zur Bestimmung dieser Entgelte sind die tatsächlichen Kosten, die das Unternehmen für die Leistungserbringung aufwendet, daraufhin zu prüfen, ob aus der Sicht eines kosteneffizient handelnden Unternehmens Einsparmöglichkeiten bestehen (stRspr, vgl. BVerwG, Vorlagebeschluss vom 10. Dezember 2014 - 6 C 18.13 [ECLI:DE:BVerwG:2014:101214B6C18.13.0] - BVerwGE 151, 56 Rn. 46 f.). Diese Prüfung setzt eine unternehmensspezifische Betrachtung voraus. Maßgebend sind die Verhältnisse des regulierten Unternehmens, insbesondere seiner betrieblichen Strukturen und Produktionsprozesse.
- 58 Dieser Betrachtungsweise entspricht ein Maßstab für die Ermittlung des unternehmerischen Gewinns, der das Risiko des regulierten Unternehmens im Wettbewerb zum Ausdruck bringt. Es gilt festzustellen, welchen Gewinn das Unternehmen in einem chancengleichen Wettbewerb ohne marktbeherrschende Stellung erwirtschaften könnte. Diese Gewinnerwartung wird durch die angemessene Verzinsung des eingesetzten Kapitals, d.h. durch eine kapitalmarkt- und branchenübliche Rendite abgebildet (Hölscher, in: Scheurle/Mayen, TKG, 3. Aufl. 2018, § 32 Rn. 46). Diese Rendite hängt von der konkreten Struktur der Kapitalkosten des Unternehmens und deren Verzinsung ab, für die wiederum der auf einem echten Wettbewerbsmarkt zu erwartende Erfolg maßgebend ist. Für das eingesetzte Eigenkapital ist eine marktübliche Verzinsung anzusetzen.

Die Rendite ist nach einer anerkannten Methode des Kapitalkosteneinsatzes zu ermitteln (zu den Berechnungsmethoden: Fetzer, in: Arndt/Fetzer/Scherer/Graulich, TKG, 2. Aufl. 2015, § 32 Rn. 22 ff.). Dementsprechend sah § 3 Abs. 2 PEntgV 1999 (BGBl. I S. 2386) vor, den Gewinnzuschlag nach dem Risiko des regulierten Unternehmens zu ermitteln.

- 59 e) Darüber hinaus bietet das Postgesetz keine Handhabe für eine Entgeltregulierung von Postdienstleistungen aufgrund einer Vergleichsmarktbetrachtung. Tritt eine solche Betrachtung an die Stelle der Ermittlung der Effizienzkosten aufgrund der Kostensituation des regulierten Unternehmens, gilt der ermittelte Vergleichspreis als der "Als-Ob-Wettbewerbspreis". Eine unternehmensspezifische Überprüfung dieses Preises findet nicht statt (vgl. für die isolierte Vergleichsmarktbetrachtung nach § 35 Abs. 1 Satz 2 TKG: BVerwG, Urteil vom 25. September 2013 - 6 C 13.12 - BVerwGE 148, 48 Rn. 23; Vorlagebeschluss vom 25. Februar 2015 - 6 C 33.13 [ECLI:DE:BVerwG:2015:250215B6C33.13.0] - Buchholz 442.066 § 35 TKG Nr. 8 Rn. 22 f.). Entsprechendes gilt, wenn - wie in § 3 Abs. 2 Satz 2 PEntgV 2015 vorgesehen - die Höhe des Gewinnzuschlags anhand einer Vergleichsmarktbetrachtung ermittelt werden soll.
- 60 Aufgrund dieser grundlegenden Verschiedenheit der Methoden zur Ermittlung des genehmigungsfähigen Entgelts bedarf es einer den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG genügenden und dem Vorrang des § 20 Abs. 1 PostG wahren gesetzlichen Ermächtigung, um dem Verordnungsgeber die Einführung von Elementen einer Vergleichsmarktbetrachtung anstelle einer Effizienzkostenprüfung zu ermöglichen. Der Bundesgesetzgeber muss jedenfalls den durch den Vergleich zu ermittelnden Faktor, hier die Gewinnmarge, sowie Kriterien für die Auswahl der Vergleichsmärkte und der Vergleichsunternehmen vorgeben. So kann der Gesetzgeber die Einbeziehung von funktionierenden Wettbewerbsmärkten, aber auch von Märkten mit einem marktbeherrschenden Unternehmen anordnen (BVerwG, Urteil vom 23. Juni 2010 - 6 C 36.08 [ECLI:DE:BVerwG:2010:230610U6C36.08.0] - Buchholz 442.066 § 38 TKG Nr. 2 Rn. 24 ff.). Dementsprechend hat der Bundesgesetzgeber im Telekommunikationsgesetz im Jahr 2004 die Vergleichsmarktbetrachtung als weitere Methode der Entgeltregulierung neben der Effizienzkostenprüfung gesetzlich verankert

(§ 35 Abs. 1 Nr. 1 TKG). Auch diese Entwicklung hat der Gesetzgeber im Postgesetz nicht nachvollzogen; dieses enthält keinen Hinweis auf eine Vergleichsmarktbetrachtung.

- 61 6. Ergänzend weist der Senat darauf hin, dass die Entscheidung der Bundesnetzagentur, für die Bestimmung der Maßgröße Produktivitätsfortschrittsrate (§ 4 Abs. 2 Nr. 2 PEntgV) nach dem Tragfähigkeitsprinzip Kosten der Beigeladenen zu berücksichtigen, die den im Korb zusammengefassten Briefdienstleistungen nicht verursachungsgerecht zugeordnet werden können, nicht von der Erweiterung des Effizienzkostenmaßstabs nach § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG gedeckt erscheint. Danach dürfte die Einbeziehung von Kosten, die verursachungsgerecht der Leistungserbringung in anderen Geschäftsbereichen zuzuordnen sind, nicht möglich sein. Der Grundsatz der verursachungsgerechten Kostenzuordnung muss dem Normzweck des § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG Rechnung tragen; er kommt dadurch in der gesetzlichen Formulierung zum Ausdruck, dass Kosten nach § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG "angemessen" zu berücksichtigen sind.
- 62 Die Entgeltbestimmung nach dem erweiterten Effizienzkostenmaßstab des § 20 Abs. 1 und 2 PostG bezieht sich nach § 19 Satz 1 PostG auf bestimmte Postdienstleistungen (vgl. unter 1. a)). Dies legt die Annahme nahe, dass diejenigen Kosten zugrunde zu legen sind, die das Unternehmen aufwendet, um diese Dienstleistungen zu erbringen. Nach diesem Ansatz sind als Kosten einer flächendeckenden Versorgung mit Postdienstleistungen nach § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG nur diejenigen nichteffizienten Kosten berücksichtigungsfähig, die dadurch verursacht werden, dass die Beigeladene die normativen Anforderungen des Universaldienstes erfüllt. Danach bietet die Erweiterung des Effizienzkostenmaßstabs durch § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG keine Handhabe, um Kosten aus anderen Geschäftsbereichen der Beigeladenen, die in keinem Ursachen- oder Zurechnungszusammenhang mit den Dienstleistungen des Price-Cap-Verfahrens stehen, entgelterhöhend in dieses Verfahren einzubeziehen. Es spricht viel dafür, dass es der Bundesnetzagentur verwehrt ist, ohne gesetzliche Grundlage autonom Kriterien für Abweichungen vom Gebot der verursachungsgerechten Zuordnung zu entwickeln und anzuwenden.

- 63 7. Hinsichtlich des zweiten Klageantrags ist die Sprungrevision des Klägers unbegründet. Das Verwaltungsgericht hat im Ergebnis zu Recht entschieden, dass die Beklagte nicht verpflichtet ist, Entgelte für die Beförderung von Standardbriefen, die die Beigeladene aufgrund der Entgeltgenehmigung vom 4. Dezember 2015 vereinnahmt hat, im Wege der Folgenbeseitigung abzuschöpfen (§ 144 Abs. 4 VwGO). Insoweit stellt sich das angefochtene Urteil aus anderen als den vom Verwaltungsgericht angeführten Gründen als richtig dar.
- 64 a) Eine Verpflichtung der Beklagten zur Abschöpfung rechtswidrig vereinnahmter Entgelte für Postdienstleistungen besteht nicht, weil sie gesetzlich nicht vorgesehen ist. Die Bundesnetzagentur ist nur im Rahmen ihrer gesetzlichen Zuständigkeiten als Regulierungsbehörde berechtigt und verpflichtet, Entscheidungen im Bereich der Entgeltregulierung nach §§ 19 ff. PostG zu treffen. Solche Befugnisse bestehen nach § 22 Abs. 2 und 3 PostG für Entscheidungen über Anträge auf Erteilung von Entgeltgenehmigungen sowie nach § 23 Abs. 3 PostG für die Untersagung eines Vertrags, der ein anderes als das genehmigte Entgelt enthält oder unwirksam ist, weil die erforderliche Entgeltgenehmigung fehlt. Die vom Kläger angestrebte Entgeltabschöpfung ist im Postgesetz nicht vorgesehen.
- 65 b) Im Übrigen umfasst die durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützte Vertragsfreiheit des Klägers als Kunden der Beigeladenen keinen Anspruch auf die angestrebte Entgeltabschöpfung. Es liegt auf der Hand, dass ein Kunde nicht die Abschöpfung von Entgelten verlangen kann, die andere Kunden an die Beigeladene bezahlt haben. Seine Anfechtungsmöglichkeit beschränkt sich auf diejenigen entgeltregulierten Postdienstleistungen, die er in Anspruch genommen hat. Dementsprechend wird die Entgeltgenehmigung aufgrund einer erfolgreichen Anfechtungsklage nur insoweit aufgehoben, als die Vertragsbeziehungen des Klägers mit der Beigeladenen betroffen sind. Ansonsten bleiben die Entgeltgenehmigung und damit die von ihr gestalteten Verträge wirksam, sodass eine Rückerstattung von Entgelten nicht in Betracht kommt (vgl. unter 2. b)). Dessen ungeachtet eröffnet die Rechtsstellung nach Art. 2 Abs. 1 GG einem Kunden der Beigeladenen nicht die Möglichkeit, als Sachwalter anderer Kunden aufzutreten.

- 66 c) Aus der gerichtlichen Aufhebung einer Entgeltgenehmigung folgt kein öffentlich-rechtlicher Anspruch des erfolgreichen Klägers auf Rückerstattung von Entgelten unter dem Gesichtspunkt der Folgenbeseitigung. Ein öffentlich-rechtlicher Folgenbeseitigungsanspruch setzt voraus, dass eine subjektive Rechtsposition unmittelbar durch öffentlich-rechtliches Verwaltungshandeln verletzt und dadurch ein rechtswidriger Zustand geschaffen worden ist, der andauert. Der Anspruch ist auf die Beseitigung dieses rechtswidrigen Zustandes und auf Wiederherstellung des früheren Zustandes gerichtet. Er umfasst alle noch andauernden Folgen des rechtswidrigen Vorgehens, die der handelnden Behörde zuzurechnen sind. Die Beseitigung der Vollziehungsfolgen eines vom Gericht aufgehobenen Verwaltungsakts kann prozessual durch einen Antrag nach § 113 Abs. 1 Satz 2 und 3 VwGO geltend gemacht werden (stRspr, vgl. BVerwG, Urteile vom 19. Juli 1984 - 3 C 81.82 - BVerwGE 69, 366 <368 ff.> und vom 23. Mai 1989 - 7 C 2.87 - BVerwGE 82, 76 <95>; Beschluss vom 2. Dezember 2015 - 6 B 33.15 [ECLI:DE:BVerwG:2015:021215B6B33.15.0] - Buchholz 402.02 PAuswG Nr. 10 Rn. 10).
- 67 Die gerichtliche Aufhebung einer Entgeltgenehmigung für Postdienstleistungen lässt keinen auf Entgeltrückerstattung gerichteten öffentlich-rechtlichen Folgenbeseitigungsanspruch entstehen, weil die Rechtsfolgen der Aufhebung auf dem Gebiet des Zivilrechts eintreten. Die Aufhebung der Entgeltgenehmigung führt dazu, dass die von ihr gestalteten Verträge zwischen dem erfolgreichen Kläger und der Beigeladenen unwirksam sind (§ 23 Abs. 2 Satz 2 PostG). Die Rückabwicklung richtet sich nach dem Recht der ungerechtfertigten Bereicherung (§§ 812 ff. BGB <vgl. Lübbig in: PostG, 2. Aufl. 2004, § 23 Rn. 44>). Es ist Sache des Klägers zu entscheiden, ob und in welchem Umfang er die bereicherungsrechtliche Rückerstattung der von ihm bezahlten Entgelte geltend macht. Für eine Zahlungsklage sind nach § 13 GVG die ordentlichen Gerichte zuständig.
- 68 8. Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1, § 154 Abs. 3, § 159 Satz 1 VwGO und § 100 Abs. 1 ZPO. Der Beigeladenen können nach § 154 Abs. 3 VwGO Kosten aufgegeben werden, weil sie im Revisionsverfahren einen Sachantrag gestellt hat. Da sie ein Kostenrisiko eingegangen ist, entspricht es nach § 162 Abs. 3 VwGO der Billigkeit, ihre außergerichtlichen Kosten dem Kläger aufzuer-

legen, soweit sie obsiegt hat. Ausgehend von einer wirtschaftlich gleichen Bedeutung beider Klageanträge obsiegen und verlieren der Kläger auf der einen Seite, die Beklagte und die Beigeladene auf der anderen Seite jeweils zur Hälfte.

Prof. Dr. Kraft

Dr. Heitz

Dr. Möller

Dr. Tegethoff

Steiner

### B e s c h l u s s

- 1 Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 10 000 € festgesetzt (§ 47 Abs. 1 Satz 1, § 45 Abs. 1 GKG, § 52 Abs. 1 GKG).

Prof. Dr. Kraft

Dr. Heitz

Dr. Tegethoff