

Az.: 6 A 714/20
3 K 1406/18



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

des

- Kläger -
- Berufungsbeklagter -

prozessbevollmächtigt:

gegen

den Freistaat Sachsen
vertreten durch die Polizeidirektion Leipzig
vertreten durch den Präsidenten
Dimitroffstraße 1, 04107 Leipzig

- Beklagter -
- Berufungsbeklagte -

wegen

Kostenbescheid
hier: Berufung

hat der 6. Senat des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht Dehoust, die Richterin am Oberverwaltungsgericht Drehwald und den Richter am Landessozialgericht Guericke aufgrund der mündlichen Verhandlung

vom 31. März 2022

für Recht erkannt:

Auf die Berufung des Klägers wird das Urteil des Verwaltungsgerichts Leipzig vom 9. Juli 2020 - 3 K 1406/16 - geändert. Der Bescheid des Beklagten vom 20. November 2017 in Gestalt seines Widerspruchsbescheids vom 6. Juni 2018 wird aufgehoben.

Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Beklagte kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe von 110 % des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht der Kläger vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des zu vollstreckenden Betrags leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen

Tatbestand

- 1 Der Kläger wendet sich gegen seine Heranziehung zu den Kosten der Verwahrung seines nach § 94 StPO sichergestellten oder beschlagnahmten Pkw.
- 2 Der vom Kläger genutzte, auf seine Mutter zugelassene Pkw Citroën C5 wurde von unbekannten Tätern am 18. März 2014 in Brand gesetzt. Die vor Ort ermittelnden Polizeibeamten unterzogen das ausgebrannte Fahrzeug einer Maßnahme nach § 94 StPO und ließen es zu Beweissicherungszwecken und zur anschließenden Verwahrung auf das Gelände der Firma A. L. abschleppen. Am 20. März 2014 gab der Beklagte das Fahrzeug frei und forderte den Kläger zur Abholung auf. Am selben Tag scheiterte ein Abholversuch des Klägers, weil der von ihm beauftragte A.-Verein es ablehnte, das noch „ausblutende“ Fahrzeug auf eine Gartenparzelle zu transportieren. Im Rahmen seiner Zeugenvernehmung am 2. April 2014 gab der Kläger an, er habe vorerst keinen Zugriff auf das Fahrzeug, da die Bank „S.“ wegen ausstehender Raten noch den Fahrzeugbrief besitze. Er erwarte in den nächsten Tagen eine Entscheidung. Mit Schreiben vom 10. April 2014 forderte der Beklagte den Kläger erneut zur Abholung bis spätestens 24. April 2014 auf; anderenfalls würden ihm „zusätzliche Kosten“ in Rechnung gestellt. Mit Schreiben vom 15. April 2014 teilte der Kläger mit, dass er nach wie vor weder über das Fahrzeug verfügen noch es abmelden

könne, da es an der Freigabe durch die Versicherung und die Bank fehle. Nach Erhalt des Fahrzeugbriefs ließ der Kläger das Fahrzeug am 19. Mai 2014 abholen. Laut Gutachten hatte es einen Restwert von 500,00 € und war schrottreif.

- 3 Mit Rechnungen vom 30. April 2014 und 20. Mai 2014 machte die Firma A. GmbH gegenüber der beklagten Polizeidirektion Standgebühren bis zum 29. April 2014 i. H. v. 382,70 € (43 Tage à 8,90 €) und für den Zeitraum bis 18. Mai 2014 i. H. v. 169,10 € (19 Tage à 8,90 €) geltend.
- 4 Der Beklagte erließ gegenüber der Mutter des Klägers unter dem 17. September 2014 einen Kostenbescheid, der später aufgehoben wurde, nachdem sie zur Begründung ihres Widerspruchs darauf hingewiesen hatte, dass das Fahrzeug vom Kläger für ihre Versorgung genutzt würde.
- 5 Auf Anfrage teilte die S. Bank AG der beklagten Polizeidirektion mit Schreiben vom 9. Oktober 2017 mit, dass das Fahrzeug an sie sicherheitsübereignet gewesen sei und dass der Abschluss der Finanzierung und die Freigabe des Kfz-Briefs im Mai 2014 erfolgt seien. Der Kläger sei seinerzeit aufgefordert worden, das Fahrzeug abzuholen und es wieder in seinen Besitz zu bringen. Hierzu sei er aus Sicht der Bank auch vor der Aufforderung berechtigt gewesen.
- 6 Mit Bescheid vom 20. November 2017 zog der Beklagte den Kläger zu Kosten i. H. v. 624,87 € heran (59 Tage zu je 8,90 € zuzügl. Umsatzsteuer). Den dagegen gerichteten Widerspruch des Klägers wies der Beklagte mit Widerspruchsbescheid vom 6. Juni 2018, zugegangen am 18. Juni 2018, zurück.
- 7 Das Verwaltungsgericht hat die am 13. Juli 2018 erhobene Anfechtungsklage mit Urteil vom 9. Juli 2018 abgewiesen und zur Begründung ausgeführt:
- 8 Rechtsgrundlage für die Geltendmachung der Verwahrungskosten gegenüber dem Kläger sei § 693 BGB in entsprechender Anwendung. Danach habe der Beklagte aus dem durch Beschlagnahme nach § 94 Abs. 2 StPO entstandenen und nach der Freigabe am 20. März 2014 fortbestehenden öffentlich-rechtlichen Verwahrungsverhältnis einen Anspruch auf Aufwendungsersatz. Die Aufhebung der Beschlagnahme sei geboten, sobald der beschlagnahmte Gegenstand nicht mehr für Zwecke des Strafverfahrens benötigt werde. Aus dem öffentlich-rechtlichen Verwahrungsverhältnis folge dann die Verpflichtung des Beklagten zur unverzüglichen Rückgabe an dem Ort der

Aufbewahrung. Zugleich sei der Betroffene gehalten, den Gegenstand unverzüglich abzuholen. Komme er dem nicht nach, so habe er für die dadurch entstehenden Kosten einzustehen, da der Betroffene grundsätzlich nicht davon ausgehen könne, dass das Fahrzeug unentgeltlich abgestellt werde. Dieser Verpflichtung sei der Kläger nicht rechtzeitig nachgekommen, weshalb weitere Standgebühren in Höhe von 624,87 € angefallen seien. Die Höhe der geltend gemachten Kosten, denen der Kläger auch nicht entgegengetreten sei, unterliege keinen rechtlichen Bedenken.

- 9 Die Verpflichtung zur Abholung habe dem Kläger als tatsächlichem Nutzer sowie Besitzer und damit als „Hinterleger“ im Sinn des 693 BGB obliegen. Auch wenn es aufgrund des Fahrzeugzustands für den Kläger schwierig gewesen sei, dieser Pflicht zu genügen, sei ihm die Abholung rechtlich möglich gewesen. Die Sicherungsübereignung des Fahrzeugs an die S. Bank habe dem nicht entgegengestanden. Denn der Pkw selbst sei dem Kläger zur Nutzung überlassen worden. Auch die Haltereigenschaft der Mutter ändere daran nichts, denn sie habe unwidersprochen vorgetragen, dass das Fahrzeug von dem Kläger für ihre Versorgung genutzt worden sei. Unerheblich sei weiter, ob der Kläger über das Fahrzeug vor Erhalt des Kfz-Briefes habe frei verfügen können. Die Situation sei bezogen auf die Verfügungsbefugnis über das Fahrzeug nicht anders als vor dem Brand und der Sicherstellung. Unerheblich sei auch, dass das Fahrzeug aufgrund seines Zustandes weder im öffentlichen Verkehrsraum noch privat habe abgestellt werden können. Es sei Aufgabe des Klägers gewesen, nach der Freigabe für die weitere Aufbewahrung und Verwendung des Pkws Sorge zu tragen.
- 10 Der Beklagte habe den Kläger auch im Wege des Kostenbescheids in Anspruch nehmen können. Zwar sei anerkannt, dass die Verwaltung im Rahmen von verwaltungsvertraglichen Ansprüchen gehalten sei, ihre Kosten bei Fehlen einer anderweitigen Rechtsgrundlage im Wege der Leistungsklage durchzusetzen. Von dem öffentlich-rechtlichen Vertrag im Sinn des § 54 VwVfG sei jedoch das verwaltungsrechtliche Schuldverhältnis im weiteren Sinn zu unterscheiden. Nicht jedes öffentlich-rechtliche Schuldverhältnis entstehe durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag, in dem sich die Vertragspartner gleichrangig gegenüberstünden. Bei einseitiger Begründung des Schuldverhältnisses wie dem öffentlich-rechtlichen Verwahrungsverhältnis fehle daher die Waffengleichheit, die ansonsten als Ausdruck der spezifisch vertraglichen Gleichordnung der Vertragsparteien der Geltendmachung von Ansprüchen durch Verwaltungsakt entgegenstehe und deren Fehlen hier zugleich die Geltendmachung von

Stand- und Verwahrkosten als Aufwendungsersatz entsprechend § 693 BGB mittels Leistungsbescheids ermögliche.

- 11 Gegen dieses Urteil richtet sich die Berufung, die der Senat auf Antrag des Klägers mit ihm am 3. August 2021 zugestellten Beschluss vom 5. Juli 2021 wegen ernstlicher Zweifel im Sinne von § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zugelassen hat und die der Kläger mit Schriftsatz vom 11. August 2021 im Wesentlichen wie folgt begründet: Die vom Verwaltungsgericht angegebene Rechtsgrundlage für die Erhebung der Standgebühr (§ 693 BGB) sei nicht einschlägig. Der Beklagte habe die Aufwendungen den Umständen nach nicht für erforderlich halten dürfen. Grund und Höhe der geltend gemachten Kosten seien nicht nachvollziehbar. Problematisch sei auch, dass der Beklagte nicht im Wege der Leistungsklage vorgehe. Das Verwaltungsgericht habe nicht fehlerfrei berücksichtigt, dass das Fahrzeug an die S. Bank sicherungsübereignet gewesen sei.
- 12 Der Kläger beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Leipzig vom 9. Juli 2020 - 3 K 1406/18 - zu ändern und den Bescheid des Beklagten vom 20. November 2017 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 6. Juni 2018 aufzuheben.
- 13 Der Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.
- 14 Er verteidigt das angegriffene Urteil und führt ergänzend aus, es sei nicht ersichtlich, warum die vorliegende Fallkonstellation wie ein Vertragsverhältnis behandelt werden sollte. Die weitere Verwahrung des Kraftfahrzeuges nach der Freigabe habe vorrangig dem Eigentums- und Besitzschutz des Klägers bzw. dem Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gedient. Das Fahrzeug habe durch den Beklagten weder an den Ort der Sicherstellung zurückgebracht werden müssen noch habe es tatsächlich dort abgestellt werden können, ohne dass erneut die Voraussetzungen einer Sicherstellung eingetreten wären (auslaufendes Öl, fahruntüchtiger und stark beschädigter Zustand). Die vorliegende Konstellation ähnele daher einem subordinationsrechtlichen Rechtsverhältnis und keinem Begegnen „auf Augenhöhe“. Sie sei mit anderen öffentlich-rechtlichen Verwahrverhältnissen, wie etwa einer auf Grundlage des § 16a Abs. 1 TierSchG angeordneten Unterbringung eines Tieres in einem Tierheim, zu vergleichen, bei wel-

chem außer Frage stehe, dass es sich um eine hoheitliche Maßnahme handele, aufgrund derer die Kosten der Verwahrung (bei Dritten) gegenüber dem Kostenschuldner als Auslagen im Sinne des § 13 SächsVwKG erhoben werden könnten.

- 15 Die vom Verwaltungsgericht offen gelassene Frage, ob sich eine Rechtsgrundlage für den Erlass des Kostenbescheids - daneben oder vorgelagert - aus dem Sächsischen Verwaltungskostengesetz ergebe, sei zu bejahen. Denn als normative Grundlage für die Verwahrung des Kraftfahrzeuges seien die Vorschriften über die Sicherstellung und Verwahrung (§ 31 Abs. 1 Nr. 1 und 2, § 32 SächsPVDG bzw. vormals § 26 Abs. 1 SächsPolG und § 27 Abs. 1 Nr. 1 SächsPolG sowie § 29 SächsPolG) - auch wenn diese nicht ausdrücklich genannt worden seien - heranzuziehen. Daher liege nach § 1 Abs. 1, § 2 Abs. 1 und 2, § 9, § 13 Abs. 1, § 17 SächsVwKG eine hinreichende Rechtsgrundlage für den Erlass eines Kostenbescheids vor.
- 16 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten wird auf den Inhalt der Gerichtsakten und den Verwaltungsvorgang des Beklagten (1 Aktenordner), die Gegenstand der mündlichen Verhandlung waren, sowie auf die Sitzungsniederschrift Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

- 17 Die Berufung des Klägers hat Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat die Klage zu Unrecht abgewiesen. Die Klage ist begründet. Der angefochtene Kostenbescheid ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten (vgl. § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).
- 18 1. Der Senat folgt nicht der Auffassung des Beklagten und des Verwaltungsgerichts, wonach der Erlass des angefochtenen Kostenbescheids auf § 693 BGB in analoger Anwendung gestützt werden kann. Nach dieser Norm ist der Hinterleger zum Ersatz der Kosten verpflichtet, die der Verwahrer für Aufwendungen zum Zwecke der Aufbewahrung den Umständen nach für erforderlich halten darf.
- 19 Zwar nimmt das Verwaltungsgericht im Ausgangspunkt zutreffend an, dass die am 18. März 2014 aus Gründen der Beweissicherung angeordnete Beschlagnahme oder Sicherstellung nach § 94 StPO zu einem öffentlich-rechtlichen Verwahrungsverhältnis an dem vom Kläger genutzten Fahrzeug führte, das über die Freigabe des Fahrzeugs hinaus bis zu dessen Abholung am 18. Mai andauerte und auf das die Vorschrift des

§ 693 BGB über den Aufwendungsersatz entsprechend anwendbar ist (a). Daraus folgt aber keine Ermächtigungsgrundlage für die Geltendmachung der Aufwendungen durch Verwaltungsakt (b).

- 20 a) Durch Maßnahmen der Beweissicherung in einem Strafverfahren nach § 94 StPO (Beschlagnahme oder Sicherstellung) wird an der betroffenen Sache amtlicher Gewahrsam der Strafverfolgungsbehörde und damit ein öffentlich-rechtliches Verwahrungsverhältnis begründet. Dabei handelt es sich um ein verwaltungsrechtliches Schuldverhältnis, das nicht durch Vertrag, sondern dadurch zustande kommt, dass ein Verwaltungsträger (hier: die ermittelnde Polizei) bei Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch einseitigen Zugriff fremde bewegliche Sachen in Besitz nimmt und den Berechtigten von Einwirkungen ausschließt, insbesondere an eigenen Sicherungs- und Obhutmaßnahmen hindert (vgl. BGH, Urt. v. 16. Mai 2019 - III ZR 6/18 -, juris Rn. 14). Der mit einer Anordnung nach § 94 StPO begründete hoheitliche Gewahrsam an einer Sache endet nicht bereits mit deren Freigabe durch Aufhebung der Beschlagnahme oder Sicherstellung, sondern dauert faktisch bis zur Herausgabe der Sache fort (vgl. BGH a. a. O. Rn. 19; VGH BW, Urt. v. 22. August 1977 - I 2555/76 -, BWVPr 78, 150, 151). Das bedeutet im Streitfall, dass das infolge der Beschlagnahme oder Sicherstellung nach § 94 StPO am 18. März 2014 an dem vom Kläger genutzten Fahrzeug begründete öffentlich-rechtliche Verwahrungsverhältnis über die Aufhebung der Maßnahme am 20. März 2014 hinaus bis zur Abholung des Fahrzeugs am 18. Mai 2014 andauerte.
- 21 Auf dieses öffentlich-rechtliche Verwahrungsverhältnis sind nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs die bürgerlich-rechtlichen Verwahrungsvorschriften der §§ 688 ff. BGB entsprechend anzuwenden. In § 94, § 111n und § 111o StPO wird das öffentlich-rechtliche Verwahrungsverhältnis nur lückenhaft geregelt, ohne dass es Anhaltspunkte dafür gibt, dass der Gesetzgeber von näheren Regelungen bewusst hätte absehen wollen. So fehlt es an einer Bestimmung zum Rückgabeort für den Herausgabeanspruch nach Beendigung der Maßnahme nach § 94 StPO ebenso wie an einer Regelung für den Ersatz der Aufwendungen, die dem Verwahrer danach bis zur Herausgabe entstehen. Für den erstgenannten Fall begründet der Bundesgerichtshof die analoge Anwendung der §§ 688 ff. BGB und insbesondere des § 697 BGB damit, dass die Rechtmäßigkeit der Maßnahme nach § 94 StPO eine sachliche Rechtfertigung für das öffentlich-rechtliche Verwahrungsverhältnis darstellt, die in ihrem Gewicht dem vertraglichen Konsens bei einem privatrechtlichen Verwahrungsvertrag mindestens

gleichkommt. Dies rechtfertigt es, die gesetzlichen Regelungen für die Abwicklung eines beendeten Verwahrungsverhältnisses auch auf die Beendigung einer Beschlagnahme oder Sicherstellung anzuwenden (vgl. BGH, Urt. v. 16. Mai 2019 a. a. O. Rn. 16 und 20; Urt. v. 3. Februar 2005 - III ZR 271/04 -, juris Rn. 9). Aus demselben Grunde erscheint die analoge Anwendung der Regelung des § 693 BGB über den Aufwendungsersatzanspruch des Verwahrers für Kosten, die er für notwendig erachten durfte, gerechtfertigt. In der überwiegenden Verwaltungsrechtsprechung ist die entsprechende Anwendung dieser Norm auf öffentlich-rechtliche Verwahrungsverhältnisse deshalb auch unabhängig davon anerkannt, ob sie durch Beschlagnahme oder Sicherstellung von Gegenständen im Rahmen der Strafverfolgung nach § 94 StPO (vgl. VGH BW, Urt. v. 22. August 1977 - I 2555/76 -, BWVPr 78, 150, 151 zur entsprechenden Anwendung des § 689 BGB) oder im Anschluss an eine präventive Maßnahme nach Polizei- oder Ordnungsrecht (vgl. zum Abschleppen eines Kfz im Wege der Ersatzvornahme: HessVGH, Urt. v. 27. November 1990 - 11 UE 2350/90 -, juris 19 m. w. N.; VGH BW, Urt. v. 15. Januar 1990 - 1 S 3625/88 -, juris Rn. 32; zur Sicherstellung nach § 26 SächsPolG: SächsOVG, Urt. v. 12. Oktober 1995 - 3 S 111/95 -, SächsVBl. 1995, 252, 254) begründet wurden.

- 22 Demgegenüber überzeugt es nicht, zur Ermittlung des Rechts auf Aufwendungsersatz in dem durch Beschlagnahme oder Sicherstellung nach § 94 StPO begründeten öffentlich-rechtlichen Verwahrungsverhältnis nach Beendigung dieser Maßnahme die entsprechende Anwendung des § 693 BGB mit der Erwägung zu verneinen, dass es näher liege, vorrangig auf die öffentlich-rechtlichen Vorschriften zur Kostenerstattung bei präventiv-polizeirechtlicher Beschlagnahme oder Sicherstellung zurückzugreifen (so aber in der Tendenz VGH BW, Urt. v. 28. August 2006 - 5 S 2497/05 -, juris Rn. 37). Denn die im Polizei- und Ordnungsrecht geregelten Kostenerstattungsansprüche beziehen sich neben den Gebühren und Auslagen für die (präventive) Sicherstellung oder Beschlagnahme auf die während der Rechtmäßigkeit dieser Maßnahmen entstehenden Verwahrungskosten (vgl. § 34 Abs. 3 Satz 1 i. V. m. § 31 und § 32 Abs. 1 Satz 1 SächsPVDG, früher § 29 Abs. 1 Satz 1 und 3, Abs. 3 i. V. m. § 26 und § 27 SächsPolG). Insoweit scheidet die analoge Anwendung für den Zeitraum, während dessen die Sache nach § 94 StPO rechtmäßig beschlagnahmt oder sichergestellt war, aber bereits mangels einer Regelungslücke in der Strafprozessordnung aus. Dort sind die Kosten bis zur Beendigung der Maßnahme nach § 94 StPO abschließend dergestalt geregelt, dass ein Kostenerstattungsanspruch nur gegen den Verurteilten besteht (vgl. § 464a StPO, Anlage 1 zu § 3 Abs. 2 GKG i. d. Fassung vom 5. Juli 2017 Nr. 9015 i. V. m. Nr. 9009 Nr. 1 Alt. 2), nicht aber gegen den Hinterleger, wenn es sich - wie hier beim

Kläger - um einen nicht beschuldigten Dritten handelt. Kommt demnach für die Verwahrung bis zur Aufhebung der Maßnahme nach § 94 StPO - im Unterschied zur polizeirechtlichen Verwahrung - kein Kostenersatz durch den nicht beschuldigten Eigentümer oder rechtmäßigen Inhaber der tatsächlichen Gewalt analog den polizeirechtlichen Vorschriften über die Verwahrungskosten in Betracht, so ist es wenig naheliegend, den Aufwendungsersatz für den Zeitraum danach auf eine Analogie zu ebendiesen Vorschriften zu stützen. Vielmehr erscheint es sachgerechter, auf die allgemeinen verwahrungsrechtlichen Grundsätze des bürgerlichen Rechts in §§ 688 ff. BGB einschließlich der Regelung über den Aufwendungsersatz nach § 693 BGB zurückzugreifen, jedenfalls wenn es - wie hier - für andere Fälle öffentlich-rechtlicher Verwahrung als den speziellen Fall im Anschluss an polizeiliche Maßnahmen zur Schließung einer Kostenregelungslücke einer Analogie bedarf.

- 23 b) Der Beklagte und ihm folgend das Verwaltungsgericht nehmen aber zu Unrecht eine Befugnis der Polizeidirektion an, den Aufwendungsersatz im Antrag durch Anwendung des § 693 BGB mittels Kostenbescheids geltend zu machen.
- 24 In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urt. v. 7. Dezember 2011 - 6 C 39.10 -, juris Rn. 14 m. w. N.) ist anerkannt, dass die Befugnis der Verwaltung, sich zur Erfüllung ihrer Aufgaben des Mittels des Verwaltungsakts zu bedienen (sog. Verwaltungsaktbefugnis), nicht ausdrücklich in der gesetzlichen Grundlage erwähnt sein muss, die in materieller Hinsicht zu einem Eingriff ermächtigt. Denn als Handlungsform, in der die Verwaltung Privatpersonen in der Regel gegenübertritt, ist der Verwaltungsakt allseits bekannt. Es reicht deshalb aus - ist aber auch notwendig -, dass sich die Verwaltungsaktbefugnis dem Gesetz im Wege der Auslegung entnehmen lässt. Dies gilt namentlich auch für Kostenerstattungsansprüche, die sich aus Vorschriften des öffentlichen Rechts ergeben (vgl. BVerwG, Urt. v. 24. November 1998 - 1 C 33.97 -, juris Rn. 22 zu § 84 Abs. 1 AuslG; Urt. v. 6. Mai 1964 - 8 C 10.65 -, zu § 24 Soldatengesetz; Urt. v. 17. September 1964 - 2 C 147.61 -, juris; Urt. v. 28. September 1967 - 2 C 37.67 -, juris jeweils zu beamtenrechtlichen Erstattungspflichten). Soweit das Bundesverwaltungsgericht die Verwaltungsaktbefugnis zur Heranziehung des Beamten zu Erstattungspflichten mit dem Charakter des Beamtenverhältnisses als einem öffentlich-rechtlichen Rechtsverhältnis begründet, in dem der Dienstherr dem Beamten hoheitlich übergeordnet ist und deshalb seine Rechtsbeziehungen zu dem Beamten grundsätzlich durch Verwaltungsakte regeln kann, lässt sich diese Begründung nach dem dargelegten Maßstab nur dann auf andere öffentlich-rechtliche Rechtsverhältnisse übertragen, wenn sich den auf diese anwendbaren Rechtsvorschriften durch Auslegung ein

Subordinationsverhältnis zwischen Bürger und Verwaltung entnehmen lässt. Zudem entfällt die Verwaltungsaktsbefugnis auch in öffentlich-rechtlichen Rechtsverhältnissen dort, wo Gesetz oder besonderes Gewohnheitsrecht sie ausschließen (vgl. BVerwG, Urt. v. 17. September 1964 a. a. O. Rn. 10).

- 25 Entgegen der Auffassung des Beklagten und des Verwaltungsgerichts ergibt die Anwendung dieser Grundsätze auf den Streitfall keine Befugnis des Beklagten, den Aufwendungsersatz in entsprechender Anwendung des § 689 BGB durch Erlass eines Leistungsbescheids geltend zu machen (so aber VGH BW, Urt. v. 22. August 1977 a. a. O. S. 151). Das im Anschluss an eine Maßnahme nach § 94 StPO begründete amtliche Verwahrungsverhältnis ist nach deren Aufhebung faktisch fortbestehend, aber nicht subordinationsrechtlich ausgestaltet. Denn dafür reicht es nicht aus, dass dem Verwahrungsverhältnis kein Vertrag, sondern mit der Beschlagnahme oder Sicherstellung nach § 94 StPO eine hoheitliche Maßnahme vorausgegangen ist. Wie oben (1.a) gezeigt, finden hier keine öffentlich-rechtlichen Normen der Strafprozessordnung oder des Polizeirechts Anwendung, aus deren Auslegung sich eine Verwaltungsaktsbefugnis ergeben könnte, sondern es bedarf zur Schließung einer Regelungslücke der entsprechenden Heranziehung bürgerlich-rechtlicher Verwahrungsvorschriften, hier des § 693 BGB. Da dem bürgerlichen Recht die Regelung der Rechtsbeziehungen gleichgeordneter Parteien wesenseigen und die Durchsetzung von Erstattungsansprüchen durch Leistungsbescheid fremd ist, ist schon deshalb die Annahme einer darauf gestützten Verwaltungsaktsbefugnis des Beklagten ausgeschlossen (vgl. im Ergebnis ebenso: VGH BW, Urt. v. 28. August 2006 a. a. O. Rn. 40).
- 26 Offen bleiben kann, ob sich im Fall der Entstehung eines öffentlich-rechtlichen Verwahrungsverhältnisses durch präventiv-polizeiliche Maßnahmen ein anderes Ergebnis mit dem Gedanken der Konnexität bzw. eines engen systematischen Zusammenhangs zwischen dem im Polizeirecht geregelten Kostenerstattungsanspruch und dem nach Aufhebung der polizeilichen Maßnahmen auf § 693 BGB analog gestützten Aufwendungsersatzanspruch begründen lässt (so HessVGH, Urt. v. 27. November 1990 - 11 UE 2350/90 -, juris Rn. 20; vgl. auch SächsOVG, Urt. v. 12. Oktober 1995 a. a. O. zu § 29 Abs. 1 Satz 3 SächsPolG). Denn zum einen hat der Beklagte nach Aufhebung der Maßnahme nach § 94 StPO das Verwahrungsverhältnis bloß faktisch fortgesetzt und nicht durch eine präventiv-polizeiliche Maßnahme neu begründet. Zum anderen lässt sich der Konnexitätsgedanke auf die vorliegende Konstellation deshalb nicht übertragen, weil - anders als bei der durch eine präventiv-polizeiliche Maßnahme begrün-

- deten Verwahrung - während der Dauer der Sicherstellung oder Beschlagnahme aufgrund § 94 StPO kein Kostenerstattungsanspruch gegen den nicht beschuldigten Eigentümer oder rechtmäßigen Inhaber der tatsächlichen Gewalt besteht (vgl. oben 1.a).
- 27 2. Die Rechtmäßigkeit des angefochtenen Kostenbescheids ergibt sich auch nicht aus verwaltungskostenrechtlichen Vorschriften. § 1 i. V. m. §§ 2 und 12 SächsVwKG in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. September 2003 (SächsGVBl. S. 698), zuletzt geändert durch Art. 31 des Gesetzes vom 27. Januar 2012 (SächsGVBl. S. 130), scheidet als Rechtsgrundlage für den angefochtenen Kostenbescheid aus.
- 28 Allerdings steht dem nicht bereits § 1 Abs. 3 des Sächsischen Verwaltungskostengesetzes vom 5. April 2019 (SächsGVBl. S. 245) - SächsVwKG n. F. - entgegen, wonach dieses Gesetz im Bereich der Justizverwaltung keine Anwendung findet. Denn nach § 28 Abs. 1 Satz 1 SächsVwKG n. F. ist für individuell zurechenbare öffentlich-rechtliche Leistungen, die - wie hier - vor dem 27. April 2019 beendet wurden, das Verwaltungskostengesetz in der bis zum 26. April 2019 geltenden Fassung weiter anzuwenden.
- 29 Nach § 30 Abs. 1 Satz 1 SächsVwKG a. F. findet der Abschnitt 1 dieses Gesetzes (Kosten für Amtshandlungen) für den Bereich der Justizverwaltung nur insoweit Anwendung, als dieses in Gesetzen oder Rechtsverordnungen ausdrücklich bestimmt ist. Der Senat lässt dahingestellt, ob die öffentlich-rechtliche Verwahrung, die nach Beendigung der Beschlagnahme oder Sicherstellung nach § 94 StPO mit der Freigabeerklärung und Abholungsaufforderung an den Berechtigten bis zur Abholung fort dauert, noch dem Bereich der Justizverwaltung zuzurechnen ist. Bejahendenfalls fehlt es an einer Verweisung in Gesetzen oder Rechtsverordnungen auf Abschnitt 1 des Sächsischen Verwaltungskostengesetzes. Sofern es sich bei der fort dauernden Verwahrung nicht mehr um eine Amtshandlung im Bereich der Justizverwaltung handelt, kommt eine Kostenerhebung aus folgenden Gründen ebenfalls nicht in Betracht.
- 30 Versteht man § 1 i. V. m. §§ 2 und 12 SächsVwKG als allgemeine Rechtsgrundlage für die Erhebung von Auslagen, die im Zusammenhang mit einer Amtshandlung i. S. v. § 1 entstehen, die nicht zur Voraussetzung hat, dass mit der Amtshandlung ein Gebühren tatbestand verwirklicht wird (anders zu § 10 VwKG M-V: OVG M-V, Urt. v. 30. Januar 2013 - 3 L 93/09 -, juris Rn. 63 ff.), dann scheitert die Rechtmäßigkeit des angefochtenen Kostenbescheids zwar nicht bereits daran, dass das Neunte Sächsische Kosten-

verzeichnis keinen Gebührentatbestand für die Verwahrung im Anschluss an die Aufhebung der Sicherstellung oder Beschlagnahme von Sachen nach § 94 StPO vorsieht. Der angefochtene Kostenbescheid ist aber deshalb rechtswidrig, weil der Beklagte das ihm bei der Auswahl mehrerer Kostenschuldner i. S. v. § 2 SächsVwKG eingeräumte Auswahlermessen nicht (fehlerfrei) ausgeübt hat.

- 31 Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 SächsVwKG ist zur Zahlung der Kosten verpflichtet, wer die Amtshandlung veranlasst, im Übrigen derjenige, in dessen Interesse die Amtshandlung vorgenommen wird. Mehrere Kostenschuldner haften nach § 2 Abs. 4 SächsVwKG als Gesamtschuldner. Hier wurde die Verwahrung nach Aufhebung der Maßnahme nach § 94 StPO im Interesse der S. Bank als Sicherungseigentümerin des vom Kläger genutzten Fahrzeugs, der Mutter des Klägers als der Fahrzeughalterin sowie des Klägers als des berechtigten Besitzers und letzten Gewahrsamsinhabers fortgesetzt. Die Auswahl eines der jeweils gesamtschuldnerisch haftenden Kostenschuldner nach § 2 Abs. 4 SächsVwKG steht im pflichtgemäßen Ermessen Behörde. Das folgt aus dem - mangels einer abweichenden Ausgestaltung des Gesamtschuldverhältnisses in dieser Norm - ergänzend heranzuziehenden § 421 BGB, wonach der Gläubiger einer Gesamtschuld die Leistung nach seinem Belieben - im öffentlichen Recht: nach seinem Ermessen - von jedem der Schuldner ganz oder zu einem Teil fordern kann, der Gläubiger sich seinen Schuldner mithin aussuchen darf (BVerwG, Urt. v. 10. September 2015 - 4 C 3.14 -, juris Rn. 17; Urt. v. 22. Januar 1993 - 8 C 57.91 -, juris Rn. 20).
- 32 Die Ermessensentscheidung ist hinsichtlich der Auswahl unter mehreren Kostenschuldnern nicht zur Zeit der Verwahrung, sondern erst bei Erlass des Leistungsbescheides zu treffen und bei Erlass des Widerspruchsbescheides zu überprüfen, so dass es letztlich auf den Zeitpunkt des Erlasses des Widerspruchsbescheides ankommt (OVG NRW, Beschl. v. 26. April 1993 - 19 A 761/92 -, juris Rn. 14). Umstritten ist, ob die Auswahl zwischen mehreren Gesamtschuldnern im öffentlichen Recht regelmäßig nur aufgrund einer Ermessensentscheidung unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu treffen und je nach den Umständen des Einzelfalls zum Zwecke der gerichtlichen Kontrolle zu begründen ist (vgl. für das Abgabenrecht BFH, Urt. v. 2. Dezember 2003 - VII R 17/03 -, juris Rn. 24; BSG, Urt. v. 23. Januar 2018 - B 2 U 4/16 R -, juris Rn. 23). Demgegenüber wird in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung von einem sehr weiten behördlichen Ermessen ausgegangen, das nur durch das Willkürverbot und offenbare Unbilligkeit begrenzt ist und in der Regel, zumal wenn die Auswahl unter dem Blickwinkel der Verwaltungspraktikabilität erfolgt und sich keine Fragen der Billigkeit stellen, keiner Begründung bedarf (vgl. BVerwG, Urt. v.

10. September 2015 a. a. O.; Urt. v. 22. Januar 1993 a. a. O.; VGH BW, Urt. v. 29. September 2020 - 1 S 2999/19 -, juris Rn. 122; SächsOVG, Urt. v. 16. Oktober 2019 - 5 A 83/16 -, juris Rn. 25; vgl. aber zweifelnd: BVerwG, Urt. v. 29. März 2019 - 9 C 4.18 -, juris Rn. 98). Selbst nach diesem engeren Maßstab leidet der angefochtene Bescheid des Beklagten an einem der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle unterworfenen (vgl. § 114 Satz 1 VwGO) Ermessensfehler. Denn es ist mangels einer Begründung nicht erkennbar - und wird von dem Beklagten auch nicht vorgetragen - dass er im Streitfall überhaupt Ermessenserwägungen angestellt hat. Unter den besonderen Umständen des Streitfalls waren aber Ermessenserwägungen zur Gesamtschuldnerauswahl zumindest zwischen dem Kläger und der Sicherungseigentümerin veranlasst, um einen Verstoß gegen das Willkürverbot und die Billigkeit zu vermeiden. Ob es angesichts des vom Kläger nicht bestrittenen Widerspruchsvorbringens seiner Mutter ermessensfehlerfrei war, ohne nähere Begründung von deren Heranziehung abzusehen, kann dahinstehen.

- 33 Regelmäßig erscheint es weder willkürlich noch unbillig, von weiteren Ermittlungen zur Vermeidung größeren Verwaltungsaufwands abzusehen und die Gesamtschuldner auf den Ausgleich im Innenverhältnis zu verweisen. Dies gilt zumal dann, wenn der Halter oder berechtigte Inhaber der tatsächlichen Gewalt und letzte Gewahrsamsinhaber ein unmittelbares Interesse an der Wiedererlangung der Nutzungsmöglichkeit hat und zweifelsfrei bekannt ist, hinsichtlich der Rechte eines Sicherungseigentümers aber Zweifel bestehen. Der Streitfall weist aber die Besonderheit auf, dass sich der Kläger bereits während der Verwahrung und in seinem Widerspruchsverfahren darauf berufen hatte, dass das Fahrzeug - da aufgrund des Ausbrennens schrottreif - nicht mehr nutzungsbereit war und die S. Bank als Sicherungseigentümerin das Fahrzeug (bis zum Zeitpunkt der Abholung durch den Kläger) noch nicht zur Verwertung freigegeben hatte. Zudem hatte der Beklagte diesen Vortrag von sich aus zum Anlass für weitere Ermittlungen genommen, indem er sich von der Bank seine Auffassung bestätigen ließ, dass es dem Kläger „möglich gewesen wäre, eine Entscheidung dahingehend zu treffen, den Pkw Citroen an einen anderen Abstellplatz zu bringen, als ihn auf dem der Abschleppfirma zu belassen, um die täglich anfallenden Standgebühren zu vermeiden bzw. zu reduzieren“ (vgl. die Anfrage des Beklagten vom 24. August 2017). Spätestens als die Bank in ihrem Antwortschreiben vom 9. Oktober 2017 zugleich mitteilte, dass eine „Erledigung der Finanzierung und eine Freigabe des KfZ-Briefes ... im Mai 2014“ erfolgte, stand fest, dass der Vortrag des Klägers zur ausstehenden Freigabe zur Verwertung des Fahrzeugs durch die Bank der Wahrheit entsprach. Dem Beklagten war damit bekannt, dass an dem Fahrzeug kein Nutzungs-,

sondern nur noch ein Verwertungsinteresse bestand, und dass der Kläger das Fahrzeug umgehend nach der Freigabe hatte abholen lassen. Bei einer solchen Sachlage muss die Behörde erkennen, dass sie eine Auswahl zwischen dem bisherigen Nutzer und dem bis zur Freigabe zur Verwertung alleinberechtigten Sicherungseigentümer zu treffen hat, und ihre Auswahl näher begründen. Beides lässt sich dem angefochtenen Kostenbescheid nicht entnehmen. Im Widerspruchsbescheid werden die vom Kläger mit Bezug auf die Sicherungsübereignung geltend gemachten Verwertungsschwierigkeiten vielmehr ausdrücklich für „nicht beachtlich“ erklärt. Außerdem wird zur Begründung der Abholberechtigung des Klägers auf das erwähnte Schreiben der Bank vom 9. Oktober 2017 verwiesen, ohne dass damit erkennbar wird, dass der Beklagte die Bank als mögliche Kostenschuldnerin überhaupt in Erwägung gezogen hat. Mit Bedenken, die die Beklagtenvertreterin in der mündlichen Verhandlung gegen die Realisierbarkeit eines Kostenanspruchs gegen einen Sicherungseigentümer geäußert hat, ist die Ermessenentscheidung jedenfalls nicht begründet worden und regelmäßig auch nicht zu begründen (vgl. zu einem Fall der Heranziehung des Sicherungseigentümers auch VGH BW, Urt. v. 22. August 1977 - I 2555/76 -, BWVPr 78, 150).

- 34 Die vorstehenden Ausführungen zur mangelhaften Auswahl des Klägers gelten im Übrigen sinngemäß auch dann, wenn man mit dem Verwaltungsgericht und anders als hier (vgl. 1 b) eine Verwaltungsaktfugnis des Beklagten nach § 693 BGB analog bejaht.
- 35 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i. V. m. § 708 Nr. 10 Satz 1, § 711 ZPO. Die Revision wird nicht zugelassen, weil die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Sächsischen Obergerwaltungsgericht, Ortenburg 9, 02625 Bautzen, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils schriftlich einzulegen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht schriftlich einzureichen.

Die Schriftform ist auch bei Übermittlung als elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) sowie der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das

besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung - ERVV) vom 24. November 2017 (BGBl. I 3803), die durch Artikel 6 des Gesetzes vom 5. Oktober 2021 (BGBl. I S. 4607, 4611) zuletzt geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung gewahrt. Verpflichtet zur Übermittlung als elektronisches Dokument in diesem Sinne sind ab 1. Januar 2022 nach Maßgabe des § 55d VwGO Rechtsanwälte, Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse; ebenso die nach der Verwaltungsgerichtsordnung vertretungsberechtigten Personen, für die ein sicherer Übermittlungsweg nach § 55a Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 VwGO zur Verfügung steht. Ist eine Übermittlung aus technischen Gründen vorübergehend nicht möglich, bleibt die Übermittlung nach den allgemeinen Vorschriften zulässig. Die vorübergehende Unmöglichkeit ist bei der Ersatzeinreichung oder unverzüglich danach glaubhaft zu machen; auf Anforderung ist ein elektronisches Dokument nachzureichen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtsache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der Obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden. In Rechtsstreitigkeiten aus dem Beamtenverhältnis und Disziplinarrecht kann auch die Abweichung des Urteils von einer Entscheidung eines anderen Obergerichts vorgetragen werden, wenn es auf diese Abweichung beruht, solange eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts in der Rechtsfrage nicht ergangen ist.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen.

Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Ein Beteiligter, der zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

gez.:
Dehoust

Drehwald

Guericke