



VERWALTUNGSGERICHTSHOF BADEN-WÜRTTEMBERG

Im Namen des Volkes Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

prozessbevollmächtigt:

- Kläger -
- Berufungskläger -

gegen

Land Baden-Württemberg,
vertreten durch das Polizeipräsidium Stuttgart - Referat Personal -,
Hahnemannstraße 1, 70191 Stuttgart

- Beklagter -
- Berufungsbeklagter -

wegen Polizeikosten

hat der 1. Senat des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg durch den
Präsidenten des Verwaltungsgerichtshofs Ellenberger, den Richter am Verwal-
tungsgerichtshof Dr. Hug und die Richterin am Verwaltungsgerichtshof
Dr. Kloster aufgrund der mündlichen Verhandlung

vom 3. Mai 2021

für Recht erkannt:

Die Berufung des Klägers gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 30. Januar 2018 - 5 K 4087/16 - wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Der Kläger wendet sich gegen eine Gebühr in Höhe von 80,- EUR für die Vollstreckung eines Platzverweises.

In der Nacht vom 12. auf den 13.01.2012 fand vor dem damaligen Südflügel des Hauptbahnhofs in Stuttgart (Straße „Am Schlossgarten“) eine Versammlung statt. Deren Teilnehmer protestierten gegen das Projekt „Stuttgart 21“ und den seinerzeit geplanten Abriss eines Teils des Bahnhofsgebäudes. Der Kläger nahm an dieser Versammlung teil.

Die Landeshauptstadt Stuttgart verfasste unter dem 13.01.2012 eine Verfügung, mit der unter Anordnung des Sofortvollzugs (Nr. 5) die „Versammlung im Bereich des Parkstreifens vor dem Südflügel des Hauptbahnhofs Stuttgart (...) aufgelöst“ (Nr. 1) und angeordnet wurde, dass der „Versammlungsort (...) bis spätestens 3 Uhr zu verlassen“ sei (Nr. 2). Zugleich wurde darauf hingewiesen, dass der Polizeivollzugsdienst „die Versammlung unter Anwendung unmittelbaren Zwangs auf(löst), wenn Sie den Versammlungsort nach entsprechender Aufforderung durch den Polizeivollzugsdienst nicht räumen“ (Nr. 4). Als „alternativer Versammlungsort“ wurde der „Bereich in den Mittleren Anlagen“ gemäß einem Lageplan „zugewiesen“ (Nr. 3). Ob diese Verfügung - die in den Verwaltungsakten nur als Abdruck mit leerem Adressfeld vorhanden ist - überhaupt, gegebenenfalls mit welchem Inhalt und insbesondere dem Kläger gegenüber bekannt gegeben wurde, ist zwischen den Beteiligten umstritten.

Der Polizeivollzugsdienst erstellte für seinen Einsatz am 12./13.01.2012 ein Einsatztagebuch. Darin hielt er unter anderem fest, er sei um 03:10 Uhr in die Straße „Am Schlossgarten“ eingefahren. Um 03:26 Uhr sei durchgesagt worden, dass die Versammlung verboten worden sei. Dies sei mehrfach wiederholt

und ab 04:05 Uhr mit Aufforderungen verbunden worden, den Platz zu verlassen. Ab 04:41 Uhr sei mehrfach durchgesagt worden, die Polizei werde jetzt beginnen, den Platz räumen, es bestehe weiter die Möglichkeit, die Straße „Am Schlossgarten“ freiwillig zu verlassen. Ab 05:33 Uhr sei zusätzlich durchgesagt worden, dass die Polizei die Adressaten, wenn sie die Straße nicht freiwillig verließen, zwangsweise und kostenpflichtig entfernen werde. Um 06:02 Uhr sei mitgeteilt worden, dass die Räumung nun beginne und zwangsweise sowie kostenpflichtig sei (vgl. Einsatztagebuch, Bl. 17 d. Verw.-Akte). In einer ergänzenden Dokumentation vom 13.01.2012 vermerkte der Polizeivollzugsdienst, die Kernaussagen der Lautsprecherdurchsagen seien auch über ein Leuchtbildband gezeigt worden (vgl. „Dokumentation LLB 13.02.2012“, Bl. 16 a.a.O.).

In einem weiteren Bericht vom 13.01.2012 und einer „Niederschrift über die Vollstreckung von Verwaltungsakten“ vom 17.01.2012 (vgl. Bl. 2 d. Verw.-Akten) hielt der Polizeivollzugsdienst fest, der Kläger sei am 13.01.2012 um 05:29 Uhr vor dem Südflügel in dem abgesperrten Bereich zusammen mit anderen Personen angetroffen worden. Alle dort anwesenden Personen seien mehrmals über die Lautsprecher aufgefordert worden, die Örtlichkeit zu verlassen. Dieser Aufforderung sei der Kläger nicht nachgekommen. Ihm sei deshalb ein Platzverweis für den 13.01.2012 bis 24:00 Uhr erteilt worden. Der Geltungsbereich sei ihm auf Platzverweiszonenkarten gezeigt und diese seien ihm ausgehändigt worden. Nach erfolgloser Androhung von unmittelbarem Zwang sei er ohne Widerstand ab 06:15 Uhr von zwei Beamten weggetragen worden.

Mit Bescheid vom 05.04.2012 erhob das Polizeipräsidium Stuttgart von dem Kläger gestützt auf § 52 Abs. 4 PolG i.V.m. § 31 LVwVG und §§ 7 ff. LVwVGKO für die Anwendung des unmittelbaren Zwangs in der Gestalt des am 13.01.2012 erfolgten Wegtragens eine Gebühr in Höhe von 81,43 EUR.

Gegen diesen Bescheid erhob der Kläger am 03.05.2012 Widerspruch. Er machte unter anderem und teils sinngemäß geltend, auf der Straße „Am Schlossgarten“ habe sich gegen 03:00 Uhr eine Spontanversammlung gebildet. Diese sei nie aufgelöst worden. Der angefochtene Bescheid und die Akten des

Beklagten bezögen sich in den entscheidenden Punkten nur auf eine angemeldete und ordnungsgemäß beendete Versammlung in einer Mauerecke des Südflügels nahe dem Ausgang des Hauptbahnhofs, in südlicher Richtung etwa 200 m entfernt, nicht aber auf die Spontanversammlung. Die Voraussetzungen für ein Versammlungsverbot hätten auch nicht vorgelegen. Dieses sei insbesondere nicht notwendig (verhältnismäßig) gewesen. Der ihm erteilte Platzverweis sei außerdem nur bis 06:30 Uhr gültig gewesen. Die Einsatzzeit der wegtragenden Beamten hätte zudem deutlich verkürzt werden können.

Rund vier Jahre später wies das Polizeipräsidium Stuttgart diesen Widerspruch unter Änderung der Höhe der Gebühr auf 80,-- EUR mit Widerspruchsbescheid vom 14.06.2016 zurück. Zur Begründung führte es aus, die nicht angemeldete Versammlung sei aufgrund der sofort vollziehbaren Allgemeinverfügung der Landeshauptstadt aufgelöst und der anschließende Platzverweis sei formell und materiell rechtmäßig erteilt worden. Unabhängig davon sei der Platzverweis nicht angefochten und deshalb nach einem Jahr bestandskräftig geworden. Bei einer bestandskräftigen Grundverfügung sei deren Rechtmäßigkeit im Rahmen der Anfechtung eines Kostenbescheids nicht mehr zu prüfen. Auch die Anwendung unmittelbaren Zwangs selbst sei rechtmäßig erfolgt.

Am 13.07.2016 hat der Kläger Klage zum Verwaltungsgericht Stuttgart erhoben und beantragt, den Gebührenbescheid vom 02.04.2012 und den Widerspruchsbescheid vom 14.06.2016 aufzuheben. Für das Wegtragen könne keine Gebühr verlangt werden, weil der damit vollstreckte Platzverweis rechtswidrig gewesen sei. Letzteres sei der Fall, weil er (der Kläger) sich zum Zeitpunkt der „Ersatzvornahme“ im Rahmen einer grundrechtlich geschützten Versammlung befunden habe. Aus den Akten und dem Widerspruchsbescheid ergebe sich nicht, dass die Versammlung aufgelöst worden sei. Die in den Akten befindlichen Verbotsverfügung der Landeshauptstadt vom 13.01.2012 sei ihm gegenüber nicht bekannt gegeben worden. Im Übrigen könne die Versammlungsauflösung nicht durch den Polizeivollzugsdienst, sondern müsse, was nicht geschehen sei, durch die Landeshauptstadt als Versammlungsbehörde erfolgen. Der Beklagte könne sich auch nicht darauf berufen, dass der Platzverweis bestandskräftig geworden sei. Das Bundesverfassungsgericht gehe davon aus, dass in dem

grundrechtlich besonders geschützten Bereich des Versammlungsrechts bei der gerichtlichen Prüfung eines Kostenbescheids auch eine Inzidentprüfung des Grundverwaltungsakts stattfinden. Das ergebe sich aus dessen Kammerbeschluss vom 29.07.2010 - 1 BvR 1634/04 - (NVwZ 2010, 1482).

Mit Urteil vom 30.01.2018 - 5 K 4087/16 - hat das Verwaltungsgericht die Klage abgewiesen. Zur Begründung hat es unter anderem ausgeführt, der angefochtene Kostenbescheid sei rechtmäßig. Die kostenpflichtige Vollstreckungsmaßnahme - die Anwendung unmittelbaren Zwangs in der Form des Wegtragens des Klägers - sei rechtmäßig gewesen. Die erforderliche wirksame Grundverfügung habe in der Gestalt des dem Kläger gegenüber ausgesprochenen, sofort vollziehbaren Platzverweises vorgelegen. Es spreche vieles dafür, dass Kosten für Vollstreckungshandlungen bereits dann erhoben werden könnten und müssten, wenn die Vollstreckungshandlung rechtmäßig gewesen sei, was nur die Wirksamkeit, aber nicht die Rechtmäßigkeit der Grundverfügung voraussetze. Das könne aber dahinstehen, weil nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG, Urt. v. 25.09.2008 - 7 C 5.08 - NVwZ 2009, 122) und des erkennenden Verwaltungsgerichtshofs (Senat, Beschl. v. 17.01.2018, a.a.O.; VGH Bad.-Württ., Urt. v. 08.01.2008 - 10 S 2350/07 - VBIBW 2008, 305) die Rechtmäßigkeit der vollstreckten Grundverfügung jedenfalls dann unerheblich sei, wenn diese sich trotz Vollstreckung nicht erledigt habe und bestandskräftig geworden sei. Das sei hier - in Bezug auf den Platzverweis vom 13.01.2012 als Grundverwaltungsakt - der Fall. Dagegen könne der Kläger nicht einwenden, diese Bewertung beruhe auf einer erst nach Ablauf der Widerspruchsfrist eingetretenen Änderung der Rechtsprechung, die nicht zu seinen Lasten gehen dürfe. Im hier maßgeblichen Zeitpunkt (im Jahr 2012) sei bereits wiederholt obergerichtlich entschieden worden, dass sich die Grundverfügung durch ihre gebührenpflichtige Vollstreckung nicht erledige, sondern angegriffen werden könne und müsse (vgl. BVerwG, Urt. v. 25.09.2008, a.a.O.; VGH Bad.-Württ., Urt. v. 08.01.2008, a.a.O.). Zwar gebe es auch gegenläufige Entscheidungen. Damit habe sich die Rechtslage aber allenfalls als unklar dargestellt und habe ein schutzwürdiges Vertrauen nicht entstehen können. Auch aus der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG folge nichts anderes. Dem Kläger habe der Rechtsweg gegen den Platzverweis offen gestanden.

Gegen dieses Urteil hat der Senat auf Antrag des Klägers mit Beschluss vom 20.02.2019 - 1 S 766/18 - die Berufung zugelassen.

Zu deren Begründung verweist der Kläger auf sein erstinstanzliches Vorbringen. Ergänzend trägt er vor, bei Klageerhebung am 13.07.2016 sei es ständige Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts gewesen, dass im Rahmen der Prüfung der Rechtmäßigkeit eines Kostenbescheids eine Inzidentprüfung der Rechtmäßigkeit des Grundverwaltungsakts statfinde und dass sich der Betroffene in diesem Fall auf den Rechtsschutz gegen den Kostenbescheid beschränken dürfe. Das zeige sich beispielsweise an dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 08.05.2014 - 1 C 3.13 - (BVerwGE 149, 320). Diese Rechtsprechung sei ihm (dem Kläger) bei Einlegung seiner Rechtsmittel bekannt gewesen. Sie sei bei Klageerhebung noch „uneingeschränkt gültig“ gewesen und habe der Rechtsprechung auch der baden-württembergischen Verwaltungsgerichte zum Versammlungsrecht entsprochen. Die vom Verwaltungsgericht in dem angefochtenen Urteil stattdessen angeführte Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 25.09.2008 (a.a.O.) habe nicht das Versammlungsrecht betroffen und sei von der Besonderheit geprägt gewesen, dass der dortige Kläger, anders als hier, durch eigenes Zutun an der Erledigung des Verwaltungsakts mitgewirkt habe. Auch der Beklagte habe in der Vergangenheit auf der Grundlage der Annahme gehandelt, der Grundverwaltungsakt sei inzident zu prüfen. Erst mit Urteil vom 14.12.2016 - 1 C 11.15 - (NVwZ 2017, 1064) habe das Bundesverwaltungsgericht seine Rechtsprechung geändert. Der dortige Fall habe aber das Ausländerrecht betroffen und die dazu ergangene Entscheidung sei auf das Versammlungsrecht nicht übertragbar. Er (der Kläger des vorliegenden Verfahrens) habe mit dieser Rechtsprechungsänderung nicht rechnen müssen und sich während des Verfahrens nicht darauf einrichten können. Es wäre auch nicht prozessökonomisch gewesen, (neben der Anfechtungsklage gegen den Gebührenbescheid) ins Blaue hinein eine Fortsetzungsfeststellungsklage zu erheben, zumal ihm dafür das Fortsetzungsfeststellungsinteresse gefehlt hätte. Der durch Art. 8 Abs. 1 GG grundrechtlich besonders geschützte Bereich des Versammlungsrechts könne bei der Versagung der Inzidentkontrolle leerlaufen und versammlungswillige Personen von einer

Teilnahme an Versammlungen fernhalten, weil ihre (Kontroll-)Rechte verkürzt würden. Den Betroffenen werde der Rechtsweg erschwert, in dem für den Laien nicht überschaubar mehrere Gerichtsverfahren nebeneinander geführt werden müssten. Das verstoße auch gegen Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG.

Der Kläger beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 30.01.2018 - 5 K 4087/16 - zu ändern und den Gebührenbescheid des Polizeipräsidiums Stuttgart vom 02.04.2012 sowie dessen Widerspruchsbescheid vom 14.06.2016 aufzuheben.

Der Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Er verteidigt das angefochtene Urteil und macht geltend, soweit der Kläger nach wie vor auf einen Vertrauensschutz wegen der Änderung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts abhebe, weigere er sich weiterhin zur Kenntnis zu nehmen, dass sich diese Änderung bereits im Jahr 2008 durch die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts vom 25.09.2008 (a.a.O.) und des Verwaltungsgerichtshofs vom 28.01.2008 (a.a.O.) durchgesetzt habe. Unabhängig davon gebe es den vom Kläger behaupteten Vertrauensschutz nicht. Ein Vertrauen an der Beibehaltung einer Rechtsauslegung sei jedenfalls nicht schützenswert. Entgegen dem Berufungsvorbringen verlange auch das Gebot effektiven Rechtsschutzes aus Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG nicht die vom Kläger begehrte Inzidentprüfung der Rechtmäßigkeit des Platzverweises. Aus dem Kammerbeschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 29.07.2010 (a.a.O.) folge nichts anderes. Diese Entscheidung betreffe einen anderen Sachverhalt und eine andere Rechtslage im niedersächsischen Landesrecht.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Rechtsstreits wird auf die Verwaltungsakten des Beklagten und die in beiden Instanzen gewechselten Schriftsätze verwiesen.

Entscheidungsgründe

Die nach Zulassung durch den Senat statthafte und auch im Übrigen zulässige Berufung ist nicht begründet. Das Verwaltungsgericht hat die Klage im Ergebnis zu Recht abgewiesen. Sie ist zulässig, aber nicht begründet. Ausgehend von der im maßgeblichen Zeitpunkt (I.) geltenden Rechtslage (II.) sind der Gebührenbescheid des Polizeipräsidiums Stuttgart vom 02.04.2012 und dessen Widerspruchsbescheid vom 14.06.2016 rechtmäßig (III.) und verletzen den Kläger nicht in seinen Rechten (vgl. § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

I. Maßgeblich für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit des angefochtenen Bescheids ist der Zeitpunkt der Anwendung unmittelbaren Zwangs am 13.01.2012.

Bei der Beurteilung der Begründetheit einer Klage ist auf die Sach- und Rechtslage abzustellen, auf die es nach dem Streitgegenstand und dem darauf anwendbaren materiellen Recht für die Entscheidung ankommt. Danach ergibt sich für eine - wie hier - Anfechtungsklage im Allgemeinen, dass die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung maßgeblich ist, es sei denn, das materielle Recht regelt etwas Abweichendes (vgl. BVerwG, Urt. v. 21.06.2006 - 6 C 19.06 - BVerwGE 126, 149).

Eine solche abweichende Regelung besteht im Gebührenrecht. Da dessen Regelungen sicherstellen sollen, dass die mit der Vornahme einer Amtshandlung verbundenen Kosten für den Kostenschuldner vorhersehbar sind (vgl. BVerwG, Urt. v. 20.10.2016 - 7 C 6.15 - NVwZ 2017, 485), ist bei der Anfechtung von Bescheiden über die Heranziehung zu Kosten (Gebühren und Auslagen) maßgeblich auf die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt des Entstehens der Kostenschuld abzustellen (vgl. Senat, Urt. v. 29.09.2020 - 1 S 2999/19 - juris -; VGH Bad.-Württ., Urt. v. 14.10.1988 - 14 S 1771/87 - ESVGH 39, 50; NdsOVG, Urt. v. 27.09.2017 - 13 LC 218/16 - NdsVBI 2018, 43; SächsOVG, Urt. v. 20.1.2014 - 3 A 623/12 - juris; s. zum niedersächsischen Verwaltungskostenrecht auch BVerwG, Urt. v. 29.05.2018 - 7 C 34.15 - NVwZ-RR 2018, 961). Das ist bei Kosten für Amtshandlungen nach dem Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz

der Zeitpunkt des Beginns der Maßnahme nach diesem Gesetz, bei der Anwendung unmittelbaren Zwangs dessen Beginn (arg. e § 31 Abs. 4 LVwVG i.V.m. § 7 LVwVGKO: „je angefangener Stunde“; vgl. auch § 3 Nr. 2 LGebG: „Beginn der öffentlichen Leistung“; a.A., aber ohne Begründung, möglicherweise für Gebühren für die Vollstreckung von straßenverkehrsrechtlichen Stilllegungsverfügungen VGH Bad.-Württ., Urt. v. 08.04.2008 - 10 S 2860/07 - juris: Zeitpunkt des Erlasses des Widerspruchsbescheids; differenzierend - aber ohne Begründung - BVerwG, Urt. v. 14.12.2016 - 1 C 11.15 - NVwZ 2017, 1064: Sach- und Rechtslage bei Erlass des Widerspruchsbescheids mit Ausnahme der inzident zu prüfenden Rechtmäßigkeit der Vollstreckungsmaßnahme [dort Abschiebung]: insoweit Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt dieser Maßnahme).

Hiervon ausgehend beurteilt sich die Rechtmäßigkeit des angefochtenen Gebührenbescheids nach der im Zeitpunkt der Anwendung des unmittelbaren Zwangs und damit nach der am 13.01.2012 geltenden Rechtslage (die im Vergleich zu der im Zeitpunkt der vorliegenden Senatsentscheidung geltenden Rechtslage keine wesentlichen inhaltlichen Unterscheide aufweist).

II. Rechtsgrundlage für die angefochtene Entscheidung ist danach nicht etwa § 63 Abs. 1 des als Artikel 1 des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 für die Polizei in Baden-Württemberg und zur Änderung weiterer polizeirechtlicher Vorschriften vom 06.10.2020 (GBl. S. 735, ber. GBl. 2020, S. 11092) erlassenen neuen Polizeigesetzes, sondern § 52 Abs. 4 des Polizeigesetzes (PolG) in der Fassung vom 13.01.1992 und 18.11.2008, die am 13.01.2012 galt.

§ 52 Abs. 4 PolG a.F. bestimmt, dass für die Anwendung des unmittelbaren Zwangs zur Vollstreckung von Verwaltungsakten der Polizei unter anderem § 31 Abs. 1, 2, 4 und 6 des Landesverwaltungsvollstreckungsgesetzes (LVwVG) gelten. § 31 LVwVG regelte in der vom 02.01.2005 bis 27.02.2012 und damit auch am 13.02.2012 geltenden Fassung in Absatz 1, dass für Amtshandlungen nach diesem Gesetz Kosten (Gebühren und Auslagen) erhoben werden, in Absatz 2, dass Kostenschuldner der Pflichtige ist, in Absatz 4 unter anderem, dass das Innenministerium ermächtigt wird, im Einvernehmen mit

dem Finanzministerium durch Rechtsverordnung die gebührenpflichtigen Tatbestände und den Umfang der zu erstattenden Auslagen näher zu bestimmen, und in Absatz 6, dass auf die Kosten im Übrigen § 4 Abs. 1, § 5 Abs. 2, §§ 10, 12, 17, 18 und 21 bis 23 des Landesgebührengesetzes (LGebG) sinngemäß anzuwenden sind, soweit für die Vollstreckungsbehörde keine anderen Kostenvorschriften gelten. Auf der Grundlage von § 52 Abs. 4 PolG und § 31 Abs. 5 LVwVG hat das Innenministerium in seiner Verordnung über die Erhebung von Kosten der Vollstreckung nach dem Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz (Vollstreckungskostenordnung - LVwVGKO) in § 7 in der vom 15.09.2004 bis 31.12.2012 maßgeblichen Fassung bestimmt, dass für die Anwendung unmittelbaren Zwangs nach §§ 26 bis 28 LVwVG und in den Fällen des § 52 Abs. 4 PolG eine Gebühr erhoben wird (Absatz 1) und dass die Gebühr 40,-- Euro für jeden bei der Anwendung unmittelbaren Zwangs eingesetzten Bediensteten je angefangene Stunde beträgt (Absatz 2. Die zuvor genannten Vorschriften werden im Folgenden ohne einen die Fassung kennzeichnenden Zusatz zitiert.).

III. Gemessen an diesen Rechtsgrundlagen ist der Gebührenbescheid des Polizeipräsidiums Stuttgart vom 02.04.2012 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 14.06.2016 formell (1.) und materiell (2.) rechtmäßig.

1. Formell-rechtliche Bedenken gegen den angefochtenen Gebührenbescheid bestehen nicht. Insbesondere wurde der verfahrensrechtliche Verstoß des Beklagten gegen die Pflicht, den Kläger vor Erlass des Gebührenbescheids anzuhören (vgl. § 28 Abs. 1 LVwVfG), durch die Nachholung der Anhörung im Widerspruchsverfahren geheilt (vgl. § 45 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 LVwVfG).

2. Der Gebührenbescheid vom 13.01.2012 ist auch materiell rechtmäßig. Die sich aus den oben (unter II.) genannten Bestimmungen für eine Heranziehung des Klägers zu Gebühren ergebenden Tatbestandsvoraussetzungen sind erfüllt. Mit der Anwendung unmittelbaren Zwangs lag eine kostenpflichtige Amtshandlung vor (a). Die Anwendung unmittelbaren Zwangs war gemessen an dem Verwaltungsvollstreckungsgesetz rechtmäßig (b). Keine Voraussetzung für die Erhebung einer Gebühr nach § 7 LVwVGKO für die rechtmäßige Vollstreckungsmaßnahme ist es, dass der vollstreckte Grundverwaltungsakt - der

Platzverweis - rechtmäßig war, weshalb diese Frage keiner Prüfung bedarf (c). Rechtsfehler auf der Rechtsfolgenseite der Kostenvorschrift sind dem Beklagten nicht unterlaufen (d).

a) Die von dem Tatbestand der Rechtsgrundlage vorausgesetzte kostenpflichtige Amtshandlung liegt vor.

Kostenpflichtig ist nach § 52 Abs. 4 PolG i.V.m. § 31 Abs. 1 LVwVG und § 7 LVwGKO die Anwendung von unmittelbarem Zwang zur Vollstreckung von Verwaltungsakten der Polizei. Eine solche Amtshandlung hat der Beklagte am 13.01.2012 vorgenommen. Das Wegtragen des Klägers am Morgen dieses Tages stellte sich als Anwendung unmittelbaren Zwangs zur Vollstreckung des gegen ihm kurz zuvor mündlich bekannt gegebenen Platzverweises des Polizeivollzugsdienstes dar (vgl. § 52 PolG und § 2 Nr. 2, § 18, § 19 Abs. 1 Nr. 3, § 26 LVwVG).

b) Die Erhebung einer Gebühr nach § 7 LVwVGKO setzt weiter voraus, dass die Vollstreckungsmaßnahme - die Anwendung unmittelbaren Zwangs - gemessen an dem Verwaltungsvollstreckungsgesetz rechtmäßig war (vgl. Senat, Beschl. v. 13.11.2019 - 1 S 553/19 - und Urt. v. 20.03.1986 - 1 S 2654/85 - VBIBW 1986, 299; zum dortigen Landesrecht ebenso OVG M.-V., Urt. v. 17.09.2003 - 3 L 196/99 - juris; zu § 19 VwVG des Bundes ebenso Sadler/Tillmanns, in: dens., VwVG/VwZG, 10. Aufl., VwVG, § 19 Rn. 8 m.w.N.). Auch diese Voraussetzung ist hier erfüllt.

Wie von der Rechtsgrundlage für die Anwendung unmittelbaren Zwangs (aa) gefordert, lag ein vollstreckbarer Grundverwaltungsakt vor (bb), auf dessen Rechtmäßigkeit es für die Rechtmäßigkeit der Vollstreckungsmaßnahme nicht ankommt (cc). Formell-rechtliche Bedenken gegen die Vollstreckungsmaßnahme - die Anwendung unmittelbaren Zwangs - bestehen nicht (dd). Auch in materiell-rechtlicher Hinsicht war die Vollstreckung des Platzverweises durch Anwendung unmittelbaren Zwangs mit höherrangigem Recht vereinbar (ee).

aa) Rechtsgrundlage für die Anwendung unmittelbaren Zwangs war § 52 PolG i.V.m. §§ 2, 4, 9, 10, 18 ff. LVwVG.

bb) Die sich hieraus ergebende Grundvoraussetzung für die Rechtmäßigkeit einer Vollstreckungsmaßnahme ist, dass ein vollstreckbarer Grundverwaltungsakt im Sinne von § 2 LVwVG vorliegt (vgl. nur BVerwG, Beschl. v. 21.04.2015 - 7 B 9.14 - NVwZ-RR 2015, 566). Das war hier der Fall. Mit dem dem Kläger am Morgen des 13.01.2012 von einem Beamten des Polizeivollzugsdienstes bekannt gegebenen und damit wirksamen (vgl. § 43 Abs. 1 Satz 1 LVwVfG) sowie gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 VwGO sofort vollziehbaren Platzverweis lag ein solcher Verwaltungsakt vor.

Dieser Grundverwaltungsakt beanspruchte im Zeitpunkt der Vollstreckungsmaßnahme um 06:15 Uhr auch in zeitlicher Hinsicht noch Wirksamkeit. Ausweislich des Kurzberichts des Polizeivollzugsdienstes vom 13.01.2012 (Bl. 1 d. Verw.-Akte) und der Niederschrift vom 17.01.2012 (Bl. 2. d. Verw.-Akte) wurde dem Kläger der Platzverweis - wie den übrigen angetroffenen Personen auch - für den 13.01.2012 bis 24:00 Uhr ausgesprochen. Selbst wenn der Vortrag des Klägers zuträfe, der Platzverweis sei ihm nur bis 06:30 Uhr ausgesprochen worden - wogegen allerdings die Aktenlage spricht und wofür angesichts des mit den Platzverweisen verfolgten Zieles der Räumung der Straße „Am Schlossgarten“ auch sonst nichts ersichtlich ist - lag auch nach der Sachverhaltsdarstellung des Klägers jedenfalls um 06:15 Uhr und damit während der Vollstreckungsmaßnahme ein sofort vollziehbarer Grundverwaltungsakt vor.

cc) Für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Vollstreckungsmaßnahme - der Anwendung unmittelbaren Zwangs - ohne Belang ist es, ob der vollstreckte („vollziehbare“) Grundverwaltungsakt rechtmäßig ist. Unabdingbare Grundlage einer rechtmäßigen Verwaltungsvollstreckung ist allein die Wirksamkeit, nicht aber die Rechtmäßigkeit der Grundverfügung (st. Rspr., vgl. BVerfG, Beschl. v. 07.12.1998 - 1 BvR 831/89 - NVwZ 1999, 290 [dort zum Versammlungsrecht]; BVerwG, Beschl. v. 21.04.2015 - 7 B 8.14 - juris; Urt. v. 25.09.2008 - 7 C 5.08 - VBIBW 2009, 55, und v. 13.04.1984 - 4 C 31.81 - NJW 1984, 2591; Senat, Urt. v. 20.03.1986 - 1 S 2654/85 - VBIBW 1986, 299; VGH Bad.-Württ., Beschl. v.

26.03.1984 - 14 S 2640/83 -VBIBW 1984, 517; NdsOVG, Urt. v. 28.10.2015 - 7 LB 80.14 - NdsVBI 2016, 149; OVG NRW, Beschl. v. 19.12.2012 - 12 B 1339/12 - juris; OVG Schl.-Holst., Urt. v. 27.04.2006 - 4 LB 23/04 - NordÖR 2006, 204; OVG M.-V., Urt. v. 17.09.2003 - 3 L 196/99 - juris; eingehend zur Notwendigkeit der Entkoppelung des Vollstreckungsverfahrens von der materiellen Rechtslage Poscher, in: Bruns u.a. [Hrsg.], Festschrift für Rolf Stürner zum 70. Geburtstag, Band II, 2013, S. 1941 <1942 ff., 1945>; Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 5. Aufl., Rn. 540 f.; Schenke/Baumeister, NVwZ 1993, 1 <2 f., 5 ff.>; Würtenberger/Heckmann, Polizeirecht in Bad.-Württ., 6. Aufl. Rn. 911 und Würtenberger/Heckmann/Tanneberger, Polizeirecht in Bad.-Württ., 7. Aufl., § 8 Rn. 20). Dementsprechend hängt auch die Rechtmäßigkeit der Anwendung von unmittelbarem Zwang zur Durchsetzung eines Platzverweises insbesondere nicht davon ab, ob die Grundverfügung mit Art. 8 GG vereinbar ist (vgl. BVerfG, Beschl. v. 07.12.1998, a.a.O. [Wasserwerfereinsatz in Gorleben]).

Verfassungsrechtliche Bedenken gegen diese Entkoppelung des Vollstreckungsrechts von der Rechtmäßigkeit des vollstreckten Grundverwaltungsakts bestehen nicht (BVerfG, Beschl. v. 07.12.1998, a.a.O.). Wie das Bundesverfassungsgericht bereits mehrfach entschieden hat, müssen dementsprechend auch Versammlungsteilnehmer eine rechtswidrige Versammlungsauflösung zunächst hinnehmen: „Die Pflicht, sich von einer aufgelösten Versammlung zu entfernen, kann nicht von der Rechtmäßigkeit der Auflösungsverfügung abhängig gemacht werden. Da sich diese immer erst im Nachhinein verbindlich feststellen lässt, könnten Versammlungsaufösungen nicht durchgesetzt werden, sobald ein Teilnehmer die Rechtswidrigkeit der Auflösung geltend macht. Widersetzen sich Versammlungsteilnehmer der polizeilichen Anordnung, ist der Einsatz staatlicher Zwangsmittel grundsätzlich zulässig (§ 80 Abs. 2 Nr. 2 VwGO). Den Versammlungsteilnehmern bleibt lediglich die Möglichkeit, die Rechtswidrigkeit und gegebenenfalls die Verfassungswidrigkeit des polizeilichen Vorgehens nachträglich gerichtlich feststellen zu lassen. Der Grundrechtsverstoß, der in der rechtswidrigen Auflösung einer Versammlung liegt, lässt sich auf diese Weise freilich nicht mehr heilen. Die daraus folgende Beeinträchtigung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit ist jedoch unver-

meidlich, wenn die vom Staat zu gewährleistende Sicherheit anderer Rechtsgüter, denen die Beschränkung der Versammlungsfreiheit zu dienen bestimmt ist, nicht hintangestellt werden soll (vgl. BVerfG, Beschl. v. 01.12.1992 - 1 BvR 88/91 u.a. -, BVerfGE 87, 399 <409>). Der Grund dafür, dass es bei der Durchsetzung der Auflösungsverfügung nicht auf deren Rechtmäßigkeit ankommt, liegt in der Situationsgebundenheit der Entscheidung, deren Vollzug nicht bis zur verbindlichen oder auch nur vorläufigen Klärung der Rechtsfrage aufgeschoben werden kann (a.a.O., S. 410)“ (BVerfG, Beschl. v. 07.12.1998, a.a.O.; vgl. zu der - davon zu unterscheidenden - Frage, ob die Rechtmäßigkeit der Grundverfügung [Primärebene] auf der der Vollstreckungsebene [Sekundärebene] nachgelagerten Kostenebene [Tertiärebene] wieder entscheidungserheblich wird, sogleich unter c)).

dd) Formell-rechtliche Bedenken gegen die Vollstreckungsmaßnahme - die Anwendung unmittelbaren Zwangs - bestehen nicht. Insbesondere hat mit dem Polizeivollzugsdienst als Erlassbehörde des Grundverwaltungsakts die zuständige Vollstreckungsbehörde gehandelt (vgl. § 52 Abs. 1 PolG und § 4 LVwVG). Sie hat dem Kläger die Anwendung unmittelbaren Zwangs auch der Soll-Vorschrift des § 52 Abs. 2 PolG entsprechend angedroht.

ee) Auch in materiell-rechtlicher Hinsicht war die Vollstreckung des Platzverweises durch Anwendung unmittelbaren Zwangs mit höherrangigem Recht vereinbar. Insbesondere litt die Vollstreckung unter keinen der gerichtlichen Kontrolle unterliegenden (vgl. § 114 Satz 1 VwGO) Ermessensfehlern. Der Beklagte hat das ihm eröffnete Entschließungsermessen ohne Rechtsfehler dahin ausgeübt, den vollstreckbaren Grundverwaltungsakt im Wege der Verwaltungsvollstreckung durchzusetzen. Auch Fehler in Bezug auf das Auswahlermessen sind ihm nicht unterlaufen. Das Wegtragen des Klägers aus dem von dem Platzverweis umfassten Bereich durch zwei Beamte genügte insbesondere dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (vgl. § 52 Abs. 1 Satz 2 und 3 PolG). Insbesondere standen dem Beklagten damals keine anderen, den Kläger weniger beeinträchtigenden Mittel zur Erreichung des mit der Vollstreckung verfolgten legitimen Zieles zur Verfügung. Denn der Kläger hatte sich geweigert, dem

Platzverweis Folge zu leisten und den betroffenen Bereich freiwillig zu verlassen. Dass das kurzzeitige Wegtragen des Klägers zu für ihn unzumutbaren oder sonst unangemessenen Beeinträchtigungen geführt haben könnte, macht er selbst nicht geltend und ist auch sonst nicht erkennbar.

c) Keine Voraussetzung für die Erhebung einer Gebühr nach § 7 LVwVGKO für eine - wie hier (s. oben b)) - rechtmäßige Vollstreckungsmaßnahme ist es, dass der vollstreckte Grundverwaltungsakt rechtmäßig war. Keiner Entscheidung bedarf es daher auch im vorliegenden Verfahren, ob der Platzverweis vom 13.01.2012 rechtmäßig war. Der einfachgesetzliche kostenrechtliche Tatbestand enthält kein geschriebenes Tatbestandsmerkmal, das die Erhebung von Vollstreckungskosten von der Rechtmäßigkeit der Grundverfügung abhängig macht (aa)). Eine Ergänzung des einfachgesetzlichen Tatbestands um ein ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal dieses Inhalts kommt nicht in Betracht (bb)).

aa) Der Kostentatbestand aus § 52 Abs. 4 PolG i.V.m. § 31 Abs. 1 LVwVG und § 7 LVwGKO enthält kein Tatbestandsmerkmal, das die Erhebung von Vollstreckungskosten von der Rechtmäßigkeit der Grundverfügung abhängig macht.

Der von § 52 Abs. 4 PolG in Bezug genommene § 31 Abs. 1 LVwVG bestimmt, wie gezeigt, dass „für Amtshandlungen nach diesem Gesetz“, d.h. nach dem Verwaltungsvollstreckungsgesetz, Kosten (Gebühren und Auslagen) erhoben werden. Eine Amtshandlung „nach diesem Gesetz“ liegt, wie ebenfalls gezeigt (s. oben a) und b)), vor, wenn eine Maßnahme der Verwaltungsvollstreckung ergriffen wurde, die - wie hier - gemessen an dem Verwaltungsvollstreckungsgesetz rechtmäßig ist. Eine „Amtshandlung nach dem Vollstreckungsgesetz“ setzt nach § 2 dieses Gesetzes hingegen gerade nicht zusätzlich die Rechtmäßigkeit der vollstreckten Grundverfügung, sondern nur deren Wirksamkeit (Vollziehbarkeit) voraus (vgl oben b)bb)). Von diesem vollstreckungsrechtlichen Grundprinzip, dass das Verwaltungsvollstreckungsrecht von der Primärebene des vollstreckten Grundverwaltungsakts (Vollstreckungstitels) getrennt ist (vgl. oben b)bb)), ist der Landesgesetzgeber auch in § 31 LVwVG nicht abgewichen.

Er hat in § 31 Abs. 1 LVwVG und auch in § 52 Abs. 4 PolG keine weitergehenden oder anderen Tatbestandsvoraussetzungen aufgestellt als das Vorliegen einer „Amtshandlung nach diesem Gesetz“.

bb) Es besteht auch kein Raum dafür, den kostenrechtlichen Tatbestand aus § 52 Abs. 4 PolG i.V.m. § 31 Abs. 1 LVwVG und § 7 LVwGKO um ein ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal des Inhalts zu erweitern, dass die Kostenerhebung über den Wortlaut der Norm hinaus und unter Durchbrechung des genannten vollstreckungsrechtlichen Trennungsgrundsatzes doch von der Rechtmäßigkeit des Vollstreckungstitels - des vollstreckten Grundverwaltungsakts - abhängig gemacht wird (im Ergebnis ebenso zum dortigen Landesrecht OVG Schl.-Holst., Urt. v. 27.04.2006 - 4 LB 23/04 - NordÖR 2006, 204 [unter Aufgabe der früher a.A.]; OVG M.-V., Urt. v. 17.09.2003 - 3 L 196/99 - juris; OVG Rh.-Pf., Urt. v. 20.11.1996 - 8 A 13546/95 - NVwZ 1997, 1009).

Eine solche Ergänzung des einfachgesetzlichen Tatbestands um ein ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal dieses Inhalts wäre bereits rechtsmethodisch nicht zulässig (1). Sie ist unabhängig davon auch inhaltlich nicht - insbesondere nicht verfassungsrechtlich - veranlasst (2).

(1) Rechtsmethodisch könnte die Ergänzung des geschriebenen kostenrechtlichen Tatbestands aus § 52 Abs. 4 PolG i.V.m. § 31 Abs. 1 LVwVG und § 7 LVwGKO um ein ungeschriebenes - im Ergebnis dann die Kostenerhebung einschränkendes - Tatbestandsmerkmal allenfalls im Wege einer teleologischen Reduktion vorgenommen werden. Bereits die rechtsmethodischen Voraussetzungen hierfür liegen aber nicht vor.

Eine teleologische Reduktion von Vorschriften kommt nur dann in Betracht, wenn Sinn und Zweck der Vorschrift, ihre Entstehungsgeschichte und der Gesamtzusammenhang der einschlägigen Regelungen gegen eine uneingeschränkte Anwendung auf alle vom Wortlaut her erfassten Fälle sprechen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 19.08.2011 - 1 BvR 2473/10 u.a. - juris; BVerwG, Urt. v. 27.10.2010 - 6 C 12.09 - NJW 2011, 946; OVG Bln.-Brbg., Urt. v. 08.11.2012

- OVG 12 B 6.12 - juris; jeweils m.w.N.). Für eine solche verdeckte Regelungslücke im Sinne einer planwidrigen Unvollständigkeit des Gesetzes (vgl. BGH, Urt. v. 14.08.2019 - IV ZR 279/17 - BGHZ 223, 57, m.w.N.) ist hier nichts erkennbar.

Es bedarf keiner Entscheidung, ob das schon daraus folgt, dass der Wortlaut des § 31 Abs. 1 LVwVG als eindeutig und abschließend anzusehen ist (in diese Richtung Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 5. Aufl., Rn. 541: „methodologisch nicht vertretbar“; Schenke/Baumeister, NVwZ 1993, 1 <7 f.>: „eindeutige materielle Rechtslage“).

Denn jedenfalls spricht der gesetzessystematische Gesamtzusammenhang, in dem § 31 Abs. 1 LVwVG steht, gegen die Annahme, der Gesetzgeber habe die Kostenerhebung planwidrig - nur versehentlich - nicht von der Rechtmäßigkeit der Grundverfügung abhängig gemacht. § 31 LVwVG steht im Vierten Teil des Landesverwaltungsvollstreckungsgesetzes. Dessen Vorschriften sind nach der Gliederung des Gesetzes im Lichte der Vorschriften der Ersten Teil auszulegen, der ausweislich der amtlichen Überschrift die „Gemeinsamen Vorschriften“ für „dieses Gesetz“ (vgl. nur § 1 LVwVG) enthält. In diesem Allgemeinen Teil des Gesetzes ist auch das vollstreckungsrechtliche Grundprinzip der Trennung des Vollstreckungsrechts von dem für den Grundverwaltungsakt maßgeblichen materiellen Recht verankert (vgl. § 2 LVwVG). Dieser Gesetzesaufbau spricht in gesetzessystematischer Hinsicht nicht gegen, sondern für die Annahme, dass dieses grundlegende Trennungsprinzip aus dem Allgemeinen Teil auch für die vollstreckungsrechtlichen Bestimmungen des Vierten Teils und damit auch für § 31 LVwVG Geltung beansprucht.

Die Entstehungsgeschichte und der weitere Zusammenhang, in dem das Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz steht, bestätigen dieses Ergebnis. Das öffentlich-rechtliche Verwaltungsvollstreckungsrecht wurde vor dem Hintergrund und mit Blick auf das zivilrechtliche Vollstreckungsrecht entwickelt. Auch dieses ist von dem Grundsatz beherrscht, dass das Vollstreckungsrecht von der materiellen Rechtslage entkoppelt ist und dass der Vollstreckungsschuldner dementsprechend, wenn und solange der im Erkenntnisverfahren geschaffene

Vollstreckungstitel wirksam ist, gegen vollstreckungsrechtliche Maßnahmen - einschließlich der Vollstreckungskosten - nicht geltend machen kann, der Vollstreckungstitel sei materiell rechtswidrig (arg. e § 788 Abs. 3 ZPO; ausf. dazu Poscher, in: Bruns u.a. [Hrsg.], Festschrift für Rolf Stürner zum 70. Geburtstag, Band II, 2013, S. 1941 <1949 ff.>). Es besteht kein Anhaltspunkt für die Annahme, dass der Landesgesetzgeber von diesen vollstreckungsrechtlichen Grundprinzipien gerade für den Anwendungsbereich des § 31 LVwVG abweichen wollte. In dem dem Verwaltungsvollstreckungsgesetz im Wesentlichen zugrunde liegenden Gesetzentwurf der Landesregierung vom 20.07.1973 wurde im Gegenteil ausdrücklich hervorgehoben, dass dem Verwaltungsakt im Verwaltungsvollstreckungsrecht „eine ähnliche Rolle zu(kommt) wie dem Vollstreckungstitel bei der zivilprozessualen Zwangsvollstreckung“ (LT-Drs. 6/2990, S. 16), ohne dass diese Anlehnung an das Zwangsvollstreckungsrecht für die Bereiche von sofort vollziehbaren Verwaltungsakten oder des Kostenrechts relativiert worden wäre (vgl. LT-Drs. 6/2990, S. 18, 24; vgl. zu dem auch danach verfolgten Ziel des Gesetzgebers einer „Harmonisierung der zivilen Zwangs- und Verwaltungsvollstreckung“ ferner den Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung verwaltungsvollstreckungsrechtlicher Vorschriften vom 26.09.2012, LT-Drs. 15/2404, S. 9).

(2) Unabhängig davon, dass die rechtsmethodischen Voraussetzungen hierfür nicht vorliegen, besteht auch inhaltlich kein Anlass, den kostenrechtlichen Tatbestand aus § 52 Abs. 4 PolG i.V.m. § 31 Abs. 1 LVwVG und § 7 LVwGKO um ein ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal des Inhalts zu erweitern, dass die Kostenerhebung über den Wortlaut der Norm hinaus und unter Durchbrechung des genannten vollstreckungsrechtlichen Trennungsgrundsatzes doch von der Rechtmäßigkeit des Vollstreckungstitels - des vollstreckten Grundverwaltungsakts - abhängig gemacht wird. Die Anwendung eines solchen ungeschriebenen Tatbestandsmerkmals ist insbesondere nicht aus verfassungsrechtlichen Gründen erforderlich. Weder das in Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG normierte Gebot effektiven Rechtsschutzes (a) noch das im Rechtsstaatsprinzip wurzelnde Gebot materieller Gerechtigkeit (b) noch der Gewährleistungsgehalt des im vorliegenden Einzelfall auf der Primärebene des Vollstreckungstitels einschlägigen

Grundrechts der Versammlungsfreiheit aus Art. 8 Abs. 1 GG (c) zwingen dazu, die kostenrechtliche Entscheidung des Gesetzgebers zu revidieren.

(a) Das Grundrecht des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG garantiert jedem den Rechtsweg, der geltend macht, durch die öffentliche Gewalt in eigenen Rechten verletzt zu sein. Damit wird sowohl der Zugang zu den Gerichten als auch die Wirksamkeit des Rechtsschutzes gewährleistet. Der Bürger hat einen Anspruch auf eine möglichst wirksame gerichtliche Kontrolle in allen ihm von der Prozessordnung zur Verfügung gestellten Instanzen, wobei es keinen Unterschied macht, ob es sich um Eingriffe in geschützte Rechtspositionen oder die Versagung gesetzlich eingeräumter Leistungsansprüche handelt (BVerfG, Beschl. v. 31.05.2011 - 1 BvR 857/07 - BVerfGE 129, 1 m.w.N.). Aus der Garantie effektiven Rechtsschutzes folgt grundsätzlich die Pflicht der Gerichte, die angefochtenen Verwaltungsakte in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht vollständig nachzuprüfen (BVerfG, Beschl. v. 31.05.2011, a.a.O.). Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG enthält damit ein Grundrecht auf effektiven und möglichst lückenlosen richterlichen Rechtsschutz gegen Akte der öffentlichen Gewalt (BVerfG, Beschl. v. 30.04.1997 - 2 BvR 817/90 u.a. - BVerfGE 96, 27 m.w.N.). Durch Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG ist insbesondere gewährleistet, dass kein Akt der Exekutive, der in Grundrechte eingreift, der richterlichen Nachprüfung entzogen werden kann (BVerfG, Beschl. v. 15.06.1989 - 2 BvL 4/87 - BVerfGE 80, 244 m.w.N.).

An diesen Maßstäben gemessen, begegnet es im Licht von Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG keinen Bedenken, dass § 52 Abs. 4 PolG i.V.m. § 31 Abs. 1 LVwVG die Erhebung von Kosten für eine Vollstreckungsmaßnahme nur von der Rechtmäßigkeit der Vollstreckungsmaßnahme, aber nicht von der Rechtmäßigkeit der vollstreckten Grundverfügung abhängig macht. Diese gesetzliche Ausgestaltung hat insbesondere nicht zur Folge, dass die Rechtmäßigkeit der Grundverfügung einer gerichtlichen Nachprüfung entzogen wäre. Der Adressat der Grundverfügung kann deren Rechtmäßigkeit zwar nicht durch eine Anfechtungsklage gegen den Kostenbescheid zum Gegenstand einer richterlichen Nachprüfung machen, weil die Rechtmäßigkeit der Grundverfügung nach der oben dargestellten gesetzlichen Ausgestaltung des Verwaltungsvollstreckungsrechts für die Rechtmäßigkeit des vollstreckungsrechtlichen Kostenbescheids

nicht entscheidungserheblich ist. Der Adressat ist dadurch aber nicht gehindert, die vollstreckte Grundverfügung zunächst mit einem Widerspruch und erforderlichenfalls anschließend durch eine Anfechtungsklage einer verwaltungsgewärtlichen Überprüfung zuzuführen - und damit mittelbar sogar dem Kostenbescheid die Grundlage zu entziehen.

Eine Anfechtungsklage gegen die Grundverfügung wird insbesondere nicht dadurch ausgeschlossen, dass diese Verfügung vollstreckt ist. Die Anfechtungsklage gegen einen den Adressaten belastenden Verwaltungsakt ist gemäß § 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO statthaft, wenn ein wirksamer Verwaltungsakt vorliegt, der sich nicht erledigt hat (arg. e § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO, s. näher dazu nur R. P. Schenke, in: Kopp/Schenke, VwGO, 26. Aufl., § 42 Rn. 54 ff.). Die Ausgestaltung des Vollstreckungs- einschließlich des Vollstreckungskostenrechts führt nicht dazu, dass die Grundverfügung als statthafter Gegenstand einer Anfechtungsklage im Sinne von § 42 Abs. 1 VwGO ausscheidet. Die Vollstreckung selbst führt insbesondere nicht dazu, dass der Verwaltungsakt sich erledigt. Das gilt auch dann, wenn es sich bei der Grundverfügung - wie hier - um einen Platzverweis (vgl. § 30 Abs. 1 PolG n.F.) handelt:

Ein Verwaltungsakt bleibt gemäß § 43 Abs. 1 LVwVfG wirksam, solange und soweit er nicht zurückgenommen, widerrufen, anderweitig aufgehoben oder durch Zeitablauf oder auf andere Weise erledigt ist. Eine Erledigung in diesem Sinne tritt nur und erst dann ein, wenn die mit dem Verwaltungsakt verbundene Beschwer entfallen ist und er keine Rechtswirkungen mehr äußert (vgl. BVerwG, Urt. v. 14.12.2016 - 1 C 11.15 - NVwZ 2017, 1064, Beschl. v. 21.04.2015 - 7 B 8.14 - juris, Urt. v. 25.09.2008 - 7 C 5.08 - VBIBW 2009, 55; Beschl. v. 17.11.1998 - 4 B 100.98 - BauR 1999, 733; VGH Bad.-Württ., Urt. v. 20.01.1989 - 5 S 3157/88 - VBIBW 1989, 219; Beschl. v. 26.03.1984 - 14 S 2640/83 - VBIBW 1984, 517; NdsOVG, Urt. v. 28.10.2015 - 7 LB 80.14 - NdsVBI 2016, 149; OVG Sachs.-Anh., Urt. v. 20.02.2013 - 3 L 500/11 - LKV 2013, 330; ähnl. OVG Schl.-Holst., Urt. v. 27.04.2006 - 4 LB 23/04 - NordÖR 2006, 204; Stuhlfauth, in: Bader u.a., VwGO, 7. Aufl., § 113 Rn. 54; Schemmer, in: Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, 49. Ed., § 43 Rn. 55). Daraus folgt, dass allein der Vollzug eines Verwaltungsakts nicht zu dessen Erledigung führt. Das

gilt insbesondere dann, wenn die Vollziehung wieder rückgängig gemacht werden kann, wovon der Gesetzgeber etwa in § 113 Abs. 1 Satz 2 VwGO auch erkennbar ausgegangen ist (vgl. nur BVerwG, Beschl. v. 17.11.1998 - 4 B 100.98 - BauR 1999, 733; W.-R. Schenke/R. P. Schenke, in Kopp/Schenke, VwGO, 26. Aufl., § 113 Rn. 102, 104 m.w.N.; Schenke, Verwaltungsprozessrecht, 16. Aufl., § 7 Rn. 314; Riese, in: Schoch/Schneider, VwGO, 39. Erg.-Lfg., § 113 Rn. 119; Stuhlfauth, in: Bader u.a., VwGO, 7. Aufl., § 113 Rn. 54; Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl., § 43 Rn. 215; Neumann, jurisPR-BVerwG 25/2008, Anm. 2; kritisch zu dem Kriterium der Reversibilität Enders, NVwZ 2000, 1232 <1236>, zu § 113 Abs. 1 Satz 2 VwGO aber auch insoweit auch ders., NVwZ 2009, 958 <960 f.>). Darüber hinaus führt die Vollziehung eines Verwaltungsakts aber auch dann, wenn die Vollziehung im Einzelfall nicht mehr rückgängig gemacht werden kann, also irreversible Tatsachen geschaffen hat, nicht zu seiner Erledigung, wenn der Verwaltungsakt gleichwohl noch aus anderen Gründen Rechtswirkungen entfaltet (vgl. BVerwG, Urt. v. 25.09.2008 - 7 C 5.08 - VBIBW 2009, 55; VGH Bad.-Württ., Urt. v. 20.01.1989 - 5 S 3157/88 - VBIBW 1989, 219; zum dortigen Landesrecht ebenso OVG Sachs.-Anh., Urt. v. 20.02.2013 - 3 L 500/11 - LKV 2013, 330; SächsOVG, Urt. v. 27.01.2009 - 4 B 809/06 - SächsVBI 2009, 165; OVG M.-V., Urt. v. 17.09.2003 - 3 L 196/99 - juris; Stuhlfauth, in: Bader u.a., VwGO, 7. Aufl., § 113 Rn. 54; Schemmer, in: Bader/Ronellenfisch, BeckOK VwVfG, 49. Ed., § 43 Rn. 55; Württenberger/Heckmann/Tanneberger, Polizeirecht in Bad.-Württ., 7. Aufl., § 10 Rn. 53 unter Aufgabe der a.A. aus den Voraufgaben; a.A. insoweit Schübel-Pfister, in: Eyermann, VwGO, 15. Aufl., § 113 Rn. 107; Wolff, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl., § 113 Rn. 257 f.; Riese, in: Schoch/Schneider, VwGO, 39. Erg.-Lfg., § 113 Rn. 119; ebenfalls insoweit noch a.A. früher - inzwischen aber aufgegeben - BVerwG, Urt. v. 08.05.2014 - 1 C 3.13 - BVerwGE 149, 320, sowie u.a. der 10. Senat des erkennenden Verwaltungsgerichtshofs, vgl. VGH Bad.-Württ., Urt. v. 18.09.2001 - 10 S 259/01 - juris, und v. 07.12.1993 - 10 S 1700/92 - NVwZ 1994, 445, auch insoweit aber inzwischen aufgegeben, vgl. dens., Urt. v. 08.01.2008 - 10 S 2350/07 - VBIBW 2008, 305 - VBIBW 2008, 305). Das öffentliche Recht unterscheidet sich auch insoweit nicht grundlegend vom Zivilrecht, in dem ein vorläufig vollstreckbarer Titel ebenfalls nicht allein deshalb als erledigt angesehen wird, weil unter dem Druck der Vollstreckung oder durch

vorläufige Vollstreckung die geforderte Leistung - und sei es irreparabel - erbracht wird (vgl. BGH. Urt. v. 08.05.1985 - Iva ZR 138/83 - BGHZ 94, 268; näher dazu Poscher, in: Bruns u.a. [Hrsg.], Festschrift für Rolf Stürner zum 70. Geburtstag, Band II, 2013, S. 1941 <1953 ff.>).

Ausgehend davon erledigt sich ein Grundverwaltungsakt durch seine Vollstreckung, auch wenn diese irreversibel ist, dann nicht, wenn für die Vollstreckungsmaßnahme Vollstreckungskosten erhoben werden können. Denn der Grundverwaltungsakt entfaltet in diesem Fall weiterhin rechtliche Wirkungen dadurch, dass er - mittelbar - die Grundlage für den Kostenbescheid bildet (sog. Titelfunktion des Grundverwaltungsakts für den Kostenbescheid, vgl. BVerwG, Urt. v. 14.12.2016 - 1 C 11.15 - NVwZ 2017, 1064 [dort unter Aufgabe der früher a.A. des 1. Senats, vgl. zu dieser noch Urt. v. 08.05.2014 - 1 C 3.13 - BVerwGE 149, 320]; Beschl. v. 21.04.2015 - 7 B 8.14 - juris, Urt. v. 25.09.2008 - 7 C 5.08 - VBIBW 2009, 55; VGH Bad.-Württ., Urt. v. 08.01.2008 - 10 S 2350/07 - VBIBW 2008, 305 [unter Aufgabe der früher a.A. zum Bodenschutzrecht]; Beschl. v. 20.10.1992 - 10 S 2707/91 - NVwZ 1993, 439 [zum Abfall- und Wasserrecht]; OVG NRW, Urt. v. 25.04.2018 - 11 S 2142/14 - NWVBI 2018, 390; NdsOVG, Urt. v. 28.10.2015 - 7 LB 80.14 - NdsVBI 2016, 149; dahin tendierend bereits VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 26.03.1984 - 14 S 2640/83 - VBIBW 1984, 517 [zum Versammlungsrecht]; ebenso zum dortigen Landesrecht OVG Sachs.-Anh., Urt. v. 20.02.2013 - 3 L 500/11 - LKV 2013, 330; SächsOVG, Urt. v. 27.01.2009 - 4 B 809/06 - SächsVBI 2009, 165; Stuhlfauth, in: Bader u.a., VwGO, 7. Aufl., § 113 Rn. 54; Sadler/Tillmanns, in: dens., VwVG/VwZG, 10. Aufl., VwVG, § 15 Rn. 86; Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl., § 43 Rn. 215; Leisner-Egensperger, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, Vwvfg, § 43 Rn. 69; Schemmer, in: Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, 49. Ed., § 43 Rn. 55; im Ergebnis ebenso Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 5. Aufl., Rn. 541 f.; Schenke/Baumeister, NVwZ 1993, 1 <2 f.> und mit differenzierender Begründung W.-R. Schenke/R. P. Schenke, in Kopp/Schenke, VwGO, 26. Aufl., § 113 Rn. 102, sowie Schenke, Verwaltungsprozessrecht, 16. Aufl., § 7 Rn. 318 ff. [Erledigung zwar ex nunc, aber nicht ex tunc]).

Die auch nach erfolgter Vollstreckung verbleibende rechtliche Bedeutung des Grundverwaltungsakts für den Vollstreckungskostenbescheid ergibt sich zwar nicht daraus, dass die Erhebung der Vollstreckungskosten tatbestandlich die Rechtmäßigkeit der Grundverfügung voraussetzt. Denn letzteres ist, wie oben gezeigt, gerade nicht der Fall. Die Grundverfügung bleibt aber deshalb gleichwohl Grundlage für den Vollstreckungskostenbescheid, weil - nicht ihre Rechtmäßigkeit, aber - ihre Existenz Voraussetzung für die Erhebung der Vollstreckungskosten ist. Letzteres ist der Fall, weil die Erhebung von Vollstreckungskosten, wie ebenfalls bereits gezeigt, voraussetzt, dass die Vollstreckungsmaßnahme, für die Kosten erhoben werden sollen, gemessen an dem Verwaltungsvollstreckungsgesetz rechtmäßig ist, und dieses Gesetz sieht als Mindestvoraussetzung für eine rechtmäßige Vollstreckung die Existenz eines (wirksamen und vollziehbaren) Verwaltungsakts vor (vgl. erneut § 2 LVwVG). An dieser Mindestvoraussetzung für eine rechtmäßige Vollstreckung fehlt es nicht nur dann, wenn ein Grundverwaltungsakt von Anfang an nie existierte, sondern auch dann, wenn ein ursprünglich vorhandener Verwaltungsakt von einem Verwaltungsgericht nachträglich, aber mit Wirkung ex tunc - rückwirkend - beseitigt wird. Eben dies ist durch eine Anfechtungsklage möglich. Denn ein stattgebendes Kassationsurteil nach § 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO führt grundsätzlich zur Aufhebung des angefochtenen Verwaltungsakts mit Wirkung ex tunc, sie wirkt also auf den Zeitpunkt des Erlasses des Verwaltungsakts zurück (s. allg. hierzu nur BVerwG, Urt. v. 28.10.1982 - 2 C 4.80 - NVwZ 1983, 608; Schübel-Pfister, in: Eyermann, VwGO, 15. Aufl., § 113 Rn. 5; W.-R. Schenke/R. P. Schenke, in: Kopp/Schenke, VwGO, 26. Aufl., § 113 Rn. 8 m.w.N.) und entzieht dann der Vollstreckungsmaßnahme und in der Folge auch der Erhebung von Vollstreckungskosten rückwirkend die Grundlage (vgl. VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 26.03.1984 - 14 S 2640/83 - VBIBW 1984, 517; SächsOVG, Urt. v. 27.01.2009 - 4 B 809/06 - SächsVBI 2009, 165 m.w.N.; OVG Schl.-Holst., Urt. v. 27.04.2006 - 4 LB 23/04 - NordÖR 2006, 204; Schenke/Baumeister, NVwZ 1993, 1 <3, 6 f.>; insoweit auch Labrenz, NVwZ 2010, 22). Deshalb kommt einem Grundverwaltungsakt auch nach seiner irreversiblen Vollstreckung weiterhin eine nicht lediglich tatsächliche, sondern rechtliche, teils als „Titelfunktion“ bezeichnete Wirkung in Bezug auf die Vollstreckungskosten zu (vgl. im Ergebnis erneut

BVerwG, Urt. v. 14.12.2016 - 1 C 11.15 - NVwZ 2017, 1064 und v. 25.09.2008 - 7 C 5.08 - VBIBW 2009, 55, sowie die weiteren o.g. Nachweise).

Dem kann auch nicht entgegengehalten werden, die Kassation einer Grundverfügung durch ein Anfechtungsurteil führe (doch) nicht zur nachträglichen Rechtswidrigkeit der Vollstreckung und/oder der Kostenerhebung, weil es nach dem materiellen Recht nur darauf ankomme, ob im Zeitpunkt der Vollstreckung ein Verwaltungsakt vorgelegen habe, und weil andernfalls auch in tatsächlicher Hinsicht die Tatbestandswirkung eines Verwaltungsakts übersehen werde (vgl. so oder ähnlich Wolff, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl., § 113 Rn. 258; Riese, in: Schoch/Schneider, VwGO, 39. Erg.-Lfg., § 113 Rn. 119; s. insoweit auch Poscher, in: Bruns u.a. [Hrsg.], Festschrift für Rolf Stürner zum 70. Geburtstag, Band II, 2013, S. 1941 <1949>). Diese Einwände nehmen die Bedeutung und rechtliche Wirkung eines stattgebenden Kassationsurteils nach § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO nicht ausreichend in den Blick. Wird ein Verwaltungsakt durch ein verwaltungsgerichtliches Anfechtungsurteil aufgehoben, hat dies zur Folge, dass der Verwaltungsakt als nicht ergangen zu behandeln ist und die Behörde und die übrigen Beteiligten den Zustand herzustellen haben, der bestehen würde, wenn der Verwaltungsakt nie ergangen wäre (vgl. nur W.-R. Schenke/R. P. Schenke, in: Kopp/Schenke, VwGO, 26. Aufl., § 113 Rn. 8 m.w.N.). Damit wäre es nicht zu vereinbaren, der rückwirkenden Aufhebung eines Grundverwaltungsakts keine Bedeutung für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit von auf seiner Grundlage ergangenen Vollstreckungsmaßnahmen einschließlich Vollstreckungskostenentscheidungen beizumessen.

Unbegründet sind deshalb auch die für eine Erledigung der Grundverwaltungsakts teils ins Feld geführten Einwände, bei irreversiblen Vollstreckungen verblieben allenfalls tatsächliche - aber keine rechtlichen - belastenden Wirkungen, auch weil die Kostenpflicht (schon) gesetzlich geregelt sei (in diese Richtung aber Wolff, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl., § 113 Rn. 258; Riese, in: Schoch/Schneider, VwGO, 39. Erg.-Lfg., § 113 Rn. 119; Schübel-Pfister, in: Eyermann, VwGO, 15. Aufl., § 113 Rn. 107). Diese Betrachtungsweise nimmt die oben beschriebene tatbestandliche Verkettung der drei genannten Ebenen

und die rechtliche Relevanz der fortbestehenden Existenz eines Grundverwaltungsakts auch für die spätere Erhebung von Vollstreckungskosten sowie die Folgen seiner etwaigen verwaltungsgerichtlichen Aufhebung nicht ausreichend in den Blick (vgl. Poscher, in: Bruns u.a. [Hrsg.], Festschrift für Rolf Stürner zum 70. Geburtstag, Band II, 2013, S. 1941 <1949>).

Die Auffassung, ein irreversibel vollstreckter Grundverwaltungsakt sei (doch) erledigt und müsse deshalb mangels unmittelbarer Anfechtbarkeit im Lichte von Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG wenigstens im Anfechtungsprozess gegen den Vollstreckungskostenbescheid durch die Schaffung eines ungeschriebenen Tatbestands im einfachgesetzlichen Kostentatbestand inzident überprüft werden, lässt sich auch nicht auf die Überlegung stützen, anders als aus der „Perspektive des staatlichen Rechtsapparats“ werde ein vollstreckter Grundverwaltungsakt in der „laienhaften Alltagswahrnehmung“ oder gar bei Heranziehung des „gesunden Menschenverstands“ als erledigt angesehen (vgl. dahin tendierend Enders, NVwZ 2009, 958 <961 f.>; dens., NVwZ 2000, 1232 ff.; diesem folgend Bausch, NVwZ 2006, 158; für „Wertungen in der Laiensphäre“ im Ansatz auch Labrenz, NVwZ 2010, 22 <24 f.>, und Würtenberger/Heckmann/Tanneberger, Polizeirecht in Bad.-Württ., 7. Aufl., § 8 Rn. 20). Unabhängig davon, dass diese Annahmen zur „laienhaften Alltagswahrnehmung“ nicht empirisch belegt sind, bieten sie keinen dogmatisch tragfähigen Ansatz, die, wie gezeigt, vorhandenen rechtlichen Wirkungen eines vollstreckten, aber noch mit Vollstreckungskosten verbundenen Grundverwaltungsakts zu negieren, die einer Erledigung des Verwaltungsakts im Rechtssinne entgegenstehen (gegen an eine behauptete „Laiensphäre“ anknüpfende Argumente auch Jäckel, NVwZ 2014, 1625 <1626> m.w.N.; Poscher, in: Bruns u.a. [Hrsg.], Festschrift für Rolf Stürner zum 70. Geburtstag, Band II, 2013, S. 1941 <1955>).

Der Versuch, aus Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG einen Ansatz abzuleiten, den einfachgesetzlichen Kostentatbestand aus § 31 Abs. 1 LVwVG um ungeschriebene Tatbestandsmerkmale zu erweitern, die im Ergebnis den Kreis der subjektiven Rechte des Adressaten des Kostenbescheids über den einfachgesetzlichen Rahmen hinaus erweitern würden, überzeugt umso weniger, als Art. 19

Abs. 4 Satz 1 GG grundsätzlich nicht die subjektive Rechtsstellung des Betroffenen zu erweitern vermag. Die materiell geschützte Rechtsposition des Einzelnen ergibt sich auch in anderen Bereichen des Verwaltungsrechts nicht aus Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG selbst, sondern wird darin vorausgesetzt. Der Gesetzgeber befindet unter Beachtung der Grundrechte darüber, unter welchen Voraussetzungen dem Bürger ein Recht zustehen und welchen Inhalt es haben soll (vgl. BVerfG, Beschl. v. 31.05.2011 - 1 BvR 857/07 - BVerfGE 129, 1 m.w.N.). Es besteht kein Ansatz, hiervon für das Vollstreckungskostenrecht abzuweichen (vgl. Schenke/Baumeister, NVwZ 1993, 1 <7>).

Ein durchgreifendes Argument dafür, die Erhebung der Vollstreckungskosten entgegen der einfachgesetzlichen Entscheidung des Gesetzgebers wegen Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG doch von einer inzidenten Prüfung der Rechtmäßigkeit des Grundverwaltungsakts abhängig zu machen, ergibt sich auch nicht aus den - den Verweisen auf eine „laienhafte Alltagswahrnehmung“ wohl auch zugrunde liegenden - Bedenken, ein effektiver Rechtsschutz werde gefährdet, wenn rechtsunkundige Adressaten eines Grundverwaltungsakts auf die Erhebung einer Anfechtungsklage gegen diesen Verwaltungsakt verwiesen würden, weil sofort vollziehbare Grundverwaltungsakte oft mündlich ergingen und dann keine Rechtsbehelfsbelehrungen enthielten, weshalb juristischen Laien gar nicht bewusst sei, dass sie den Grundverwaltungsakt zur Vermeidung seiner Bestandskraft anfechten müssten, wenn sie sich mit Einwänden gegen dessen Rechtmäßigkeit gegen die Kosten der Verwaltungsvollstreckung wenden wollten (in diese Richtung argumentierend Enders, NVwZ 2009, 958 <961 f.>; ders., NVwZ 2000, 1232 ff.; Bausch, NVwZ 2006, 158; Labrenz, NVwZ 2010, 22 <24 f.>). Der Bundesgesetzgeber hat das Problem, dass Verwaltungsakte ohne Rechtsbehelfsbelehrung ergehen können und insbesondere nicht rechtskundige Bescheidadressaten dann nicht bereits von der Behörde über die statthafte Rechtsbehelfe unterrichtet wurden, gesehen und in § 58 Abs. 2 Satz 1 VwGO geregelt. Diese Vorschrift schafft einen Ausgleich zwischen dem verfassungsrechtlichen Gebot aus Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG, effektive Zugangsmöglichkeiten zu verwaltungsgerichtlichem Rechtsschutz zu erlangen, und dem ebenfalls verfassungsrechtlichen Gebot, für alle Beteiligten eines Verwaltungs-

verfahrens Rechtssicherheit und -klarheit zu gewährleisten (vgl. Hoppe, in: Eyermann, VwGO, 15. Aufl., § 58 Rn. 1, 28; Meissner/Schenk, in: Schoch/Schneider, VwGO, 39. Erg.-Lfg., § 58 Rn. 5, 10; W.-R. Schenke, in: Kopp/Schenke, VwGO, 26. Aufl., § 58 Rn. 16). § 58 Abs. 2 Satz 1 VwGO bestimmt deshalb, dass wenn eine Rechtsbehelfsbelehrung unterblieben (oder unrichtig erteilt) ist, nicht die sonst maßgebliche Monatsfrist (vgl. § 74 Abs. 11 Satz 1 VwGO) gilt, sondern die Einlegung des Rechtsbehelfs grundsätzlich innerhalb eines Jahres seit Zustellung, Eröffnung oder Verkündung zulässig ist. Diese Vorschrift stellt eine praktische Konkordanz zwischen den genannten verfassungsrechtlichen Schutzgütern her, ist ihrerseits verfassungsrechtlich unbedenklich (vgl. grdl. BVerwG, Urt. v. 10.11.1966 - II C 99.64 - Buchholz 310 § 58 VwGO Nr. 8; allg. zu Klagefristen BVerfG, Beschl. v. 20.04.1982 - 2 BvL 26/81 - BVerfGE 60, 253) und führt auch bei mündlich bekannt gegebenen und vollstreckten Verwaltungsakten aus dem Bereich des Polizeirechts zu mit Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG vereinbaren Ergebnissen. Es ist auch rechtsunkundigen Adressaten von Grundverwaltungsakten zumutbar, sich innerhalb eines Jahres nach Bekanntgabe des fraglichen Verwaltungsakts kundig zu machen, ob sie zur Vermeidung von Rechtsnachteilen in Bezug auf den Verwaltungsakt noch weitere Schritte unternehmen sollten (vgl. zu diesem Grundgedanken des § 58 Abs. 2 VwGO W.-R. Schenke, in: Kopp/Schenke, VwGO, 26. Aufl., § 58 Rn. 16).

Durchgreifende Bedenken hiergegen ergeben sich auch im Lichte von Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG umso weniger, als die Rechtsordnung weitere Instrumente vorsieht, über die Härten in Einzelfällen abgefangen werden können. So bestimmt § 58 Abs. 2 Satz 1 VwGO, dass auch der Ablauf der Jahresfrist der Zulässigkeit einer Klage nicht entgegensteht, wenn die Einlegung des Rechtsbehelfs vor Ablauf der Jahresfrist infolge höherer Gewalt unmöglich war (oder gar eine schriftliche oder elektronische Belehrung dahin erfolgt ist, dass ein Rechtsbehelf nicht gegeben sei). In anderen Einzelfällen kann bei Versäumung der Klagefrist eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand nach Maßgabe von § 60 VwGO in Betracht kommen. In besonders gelagerten Einzelfällen sind zudem Anträge auf Wiederaufgreifen des Verfahrens im engeren oder weiteren Sinne nach §§ 48 f., 51 (L)VwVfG denkbar, wobei gegen ablehnende Entschei-

derung wiederum der Verwaltungsrechtsweg eröffnet ist. Führt im Einzelfall keiner dieser Wege dazu, dass eine versäumte Jahresfrist überwunden werden kann, ist die, wie gezeigt, auch im Licht von Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG verfassungsrechtlich gerechtfertigte Entscheidung des Gesetzgebers zu respektieren, dass der Grundverwaltungsakt dann im Interesse der Rechtssicherheit Bestandskraft erlangt hat. Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG rechtfertigt nicht, diese Entscheidung für die vorliegenden Fallkonstellationen entgegen dem einfachen Gesetzesrecht zu revidieren.

(b) Ein Anlass, den kostenrechtlichen Tatbestand aus § 52 Abs. 4 PolG i.V.m. § 31 Abs. 1 LVwVG und § 7 LVwGKO um ein ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal des Inhalts zu erweitern, dass die Kostenerhebung über den Wortlaut der Norm hinaus und unter Durchbrechung des oben genannten vollstreckungsrechtlichen Trennungsgrundsatzes doch von der Rechtmäßigkeit des Vollstreckungstitels - des vollstreckten Grundverwaltungsakts - abhängig gemacht wird, ergibt sich auch nicht aus dem im Rechtsstaatsprinzip wurzelnden Gebot materieller Gerechtigkeit (in diese Richtung aber Heckmann, VBIBW 1993, 41 ff.; Enders, NVwZ 2009, 958 <959>; früher auch noch Würtenberger/Heckmann, Polizeirecht in Bad.-Württ., 6. Aufl. Rn. 911, 913; von diesen aber inzwischen aufgegeben, vgl. Würtenberger/Heckmann/Tanneberger, Polizeirecht in Bad.-Württ., 7. Aufl., § 10 Rn. 53).

Das Rechtsstaatsprinzip umfasst als eine der Leitideen des Grundgesetzes auch die Forderung nach materieller Gerechtigkeit (vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.10.1996 - 2 BvR 1851/94 u.a. - BVerfGE 96, 96; Urt. v. 21.06.1977 - 1 BvL 14/76 - BVerfGE 45, 187). Hiervon ausgehend hat das Bundesverfassungsgericht zwar in Betracht gezogen, dass in Fällen eines unerträglichen Widerspruchs des positiven Rechts zur Gerechtigkeit der Grundsatz der Rechtssicherheit geringer zu bewerten sein kann als der der materiellen Gerechtigkeit (vgl. grdl. BVerfG, Urt. v. 18.12.1953 - 1 BvL 106/53 - BVerfGE 3, 225, unter Bezugnahme auf die sog. Radbruch'sche Formel, s. dazu Radbruch, Rechtsphilosophie, 4. Aufl., S. 347 ff.). Es hat aber mehrfach betont, dass eine Unwirksamkeit des positiven Rechts auf extreme Ausnahmefälle beschränkt blei-

ben muss und „eine bloß ungerechte, nach geläuterter Auffassung abzulehnende Gesetzgebung durch das auch ihr innewohnende Ordnungselement noch Rechtsgeltung gewinnen und so Rechtssicherheit schaffen kann“ (BVerfG, Beschl. v. 24.10.1996, a.a.O., m.w.N.).

Hiervon ausgehend kommt es nicht in Betracht, die Kostenregelungen in § 31 Abs. 1 LVwVG um ein „ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal der materiellen Fehlerlosigkeit des Verwaltungshandeln“ mit der Erwägung zu ergänzen, Maßnahmen auf der Kostenebene nach dem „Gesichtspunkt gerechter Lastenverteilung“ oder den „Grundsätzen materieller Gerechtigkeit“ zu betrachten, weshalb Kosten jedenfalls „prinzipiell“ nur erhoben werden könnten, wenn auch die durchgesetzte, sofort vollziehbare Grundverfügung rechtmäßig gewesen sei (so aber Würtenberger/Heckmann, Polizeirecht in Bad.-Württ., 6. Aufl. Rn. 911, 913; Heckmann, VBIBW 1993, 41 ff.). Diese Erwägung ist schon im Begründungsansatz nicht überzeugend. Ihr liegt die Annahme zugrunde, der Bürger müsse im Anfechtungsprozess gegen den Kostenbescheid deshalb einwenden können, der sofort vollzogene Grundverwaltungsakt sei rechtswidrig gewesen, weil die Behörde andernfalls „stets“ die Kostenlast auf den Bürger abwälzen könne, sodass der rechtswidrige Eingriff möglicherweise nicht nur irreparabel bleibe, sondern durch die Überbürdung der Kostenlast auch noch vertieft werde (vgl. Würtenberger/Heckmann, Polizeirecht in Bad.-Württ., 6. Aufl. Rn. 913; ähnl. Enders, NVwZ 2009, 958 <959>). Jedoch trifft bereits die Prämisse, die Behörde könne die Kostenlast „stets“ auf den Bürger überwälzen und der durch einen rechtswidrigen Grundverwaltungsakt bewirkte Eingriff sei „irreparabel“, nicht zu. Denn der Grundverwaltungsakt kann, wie oben gezeigt, im Wege der Anfechtungsklage auf zumutbare Weise angegriffen und gegebenenfalls kassiert werden mit der Folge, dass auf diese Weise auch die Grundlage für die Heranziehung zu den Vollstreckungskosten entfällt.

Unabhängig davon ist die Annahme, es widerspreche den „Grundsätzen materieller Gerechtigkeit“, wenn ein einfachgesetzlicher Verwaltungsvollstreckungskostentatbestand nicht auf die Rechtmäßigkeit der Grundverfügung abstelle, nicht überzeugend. Es ist, wie eingangs gezeigt, ein zentraler Grundsatz des

zivilen wie des verwaltungsrechtlichen Vollstreckungsrechts, das Vollstreckungsverfahren grundsätzlich von der auf der Primärebene maßgeblichen Rechtslage zu entkoppeln. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen diese Entkoppelung des Vollstreckungsrechts von der Rechtmäßigkeit des vollstreckten Grundverwaltungsakts bestehen, wie schon oben gezeigt, nicht. Diese Trennung widerspricht insbesondere nicht der materiellen Gerechtigkeit. Sie ist im Gegenteil eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass Konflikte im Staat verrechtlicht und befriedet werden können. Denn erst auf diese Weise wird sichergestellt, dass die primärrechtlichen Rechtsfragen beantwortende Erkenntnisverfahren (d.h. das Verwaltungsverfahren oder das gerichtliche Erkenntnisverfahren), wenn es bestands- bzw. rechtskräftig abgeschlossen ist, eine den Ausgangskonflikt abschließende Wirkung erlangt (vgl. eingehend dazu Poscher, in: Bruns u.a. [Hrsg.], Festschrift für Rolf Stürner zum 70. Geburtstag, Band II, 2013, S. 1941 <1942 ff.>).

Erst recht besteht kein Anhaltspunkt dafür, dass die bewusste Entscheidung des Gesetzgebers, den Vollstreckungskostentatbestand nicht unmittelbar an die Rechtmäßigkeit der vollstreckten Grundverfügung zu knüpfen, eine der „extremen Ausnahmefälle“ (BVerfG, Beschl. v. 24.10.1996, a.a.O.) begründen könnte, in denen eine Abweichung vom positiven Gesetzesrecht unter Verweis auf das Gebot materieller Gerechtigkeit nach dem eingangs Gesagten allenfalls in Betracht kommt.

Für das Vorliegen eines solchen extremen Ausnahmefalls ist umso weniger etwas ersichtlich, als der Bürger, der einen sofort vollziehbaren Grundverwaltungsakt missachtet, unabhängig von dessen Rechtmäßigkeit seinerseits rechtswidrig handelt und deshalb eine unnötige Amtshandlung verursacht. Der Gesetzgeber setzt sich auch deshalb in keinen - insbesondere in keinen „unerträglichen“ (BVerfG, Beschl. v. 24.10.1996, a.a.O.) - Widerspruch zum Gebot materieller Gerechtigkeit, wenn er die Kosten dafür grundsätzlich und insbesondere für den Fall, dass der Adressat den Ausgangsbescheid nicht anfechtet und dieser deshalb bestandskräftig wird, dem Adressaten auferlegt (vgl. dazu auch Schenke/Baumeister, NVwZ 1993, 1 <6 f.>).

(c) Ein Anlass, den kostenrechtlichen Tatbestand aus § 52 Abs. 4 PolG i.V.m. § 31 Abs. 1 LVwVG und § 7 LVwGKO um ein ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal des Inhalts zu erweitern, dass die Kostenerhebung über den Wortlaut der Norm hinaus und unter Durchbrechung des oben genannten vollstreckungsrechtlichen Trennungsgrundsatzes doch von der Rechtmäßigkeit des Vollstreckungstitels - des vollstreckten Grundverwaltungsakts - abhängig gemacht wird, ergibt sich auch nicht aus Art. 8 GG. Das ist auch dann nicht der Fall, wenn der Grundverwaltungsakt, wie im vorliegenden Fall, aus Sicht des Adressaten in sein Grundrecht auf Versammlungsfreiheit eingegriffen hat. Ausgehend von dem Gewährleistungsgehalt des Art. 8 Abs. 1 GG (aa)) und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Auslegung von einfachgesetzlichen Bestimmungen im Lichte der Versammlungsfreiheit (bb)) folgt auch aus dem vom Kläger wiederholt in Bezug genommenen Kammerbeschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 29.07.2010 (- 1 BvR 1634/04 -, NVwZ 2010, 1482) nicht, dass auf eine Anfechtungsklage gegen den Kostenbescheid die Rechtmäßigkeit der vollstreckten Grundverfügung stets und selbst dann inzident überprüft werden müsste, wenn diese mangels Anfechtung Bestandskraft erlangt hat (cc)).

(aa) Art. 8 Abs. 1 GG gewährleistet allen Deutschen das Recht, sich friedlich und ohne Waffen zu versammeln. Die Norm schützt die Freiheit, mit anderen Personen zum Zwecke einer gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung örtlich zusammen zu kommen (BVerfG, Urt. v. 22.02.2011 - 1 BvR 699/06 - BVerfGE 128, 226; Beschl. v. 24.10.2001 - 1 BvR 1190/90 - BVerfGE 104, 92). Dieses Recht umfasst insbesondere die Bestimmung über Ort, Zeit, Art und Thema der Veranstaltung (BVerfG, Beschl. v. 14.05.1985 - 1 BvR 233/81 u.a. - BVerfGE 69, 315). Als Freiheit zur kollektiven Meinungskundgabe ist die Versammlungsfreiheit für eine freiheitlich demokratische Staatsordnung konstituierend (BVerfG, Beschl. v. 17.04.2020 - 1 BvQ 37/20 - NVwZ 2020, 711 m.w.N.; Urt. v. 22.02.2011, a.a.O.). Die Versammlungsfreiheit ist allerdings nicht unbeschränkt gewährleistet. Bei Versammlungen unter freiem Himmel sind Eingriffe in das Grundrecht gemäß Art. 8 Abs. 2 GG durch Gesetz oder aufgrund eines

Gesetzes zulässig. Gesetze, die die Versammlungsfreiheit beschränken, müssen aber ihrerseits verfassungsmäßig sein und auch in verfassungsrechtlich einwandfreier Weise angewandt werden. Die staatlichen Organe haben die grundrechtsbeschränkenden Gesetze im Lichte der grundlegenden Bedeutung von Art. 8 Abs. 1 GG auszulegen und sich bei Maßnahmen auf das zu beschränken, was zum Schutz gleichwertiger anderer Rechtsgüter notwendig ist (BVerfG, Beschl. v. 07.03.2011 - 1 BvR 388/05 - NJW 2011, 3020; Beschl. v. 01.12.1992 - 1 BvR 88/91 - BVerfGE 87, 399; Beschl. v. 14.05.1985, a.a.O.).

(bb) Die Notwendigkeit, einfachgesetzliche Vorschriften im Lichte von Art. 8 Abs. 1 GG auszulegen, hat das Bundesverfassungsgericht auch für Vorschriften hervorgehoben, die das Verhalten von Personen betreffen, die sich trotz Auflösung einer öffentlichen Versammlung durch die zuständige Behörde nicht unverzüglich entfernen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 01.12.1992, a.a.O.).

Ein solches Verhalten hat der Gesetzgeber in § 29 Abs. 1 Nr. 2 VersG als bußgeldbewehrte Ordnungswidrigkeit eingeordnet. Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu betont, dass Verbot und Auflösung einer Versammlung die intensivsten Eingriffe in das Grundrecht darstellen. Sie sind daher an strenge Voraussetzungen gebunden und dürfen nur ausgesprochen werden, wenn dies zum Schutz gleichwertiger Rechtsgüter notwendig ist und wenn eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung abgewendet werden muss. Als Grundlagen einer solchen Entscheidung kommen nur tatsächliche Umstände in Betracht, während Verdachtsmomente und Vermutungen für sich allein nicht ausreichen (BVerfG, Beschl. v. 01.12.1992, a.a.O., und v. Beschl. v. 14.05.1985, a.a.O.). Eine Versammlungsauflösung, die diesen Anforderungen nicht entspricht, verstößt gegen Art. 8 GG (BVerfG, Beschl. v. 01.12.1992, a.a.O.). Gleichwohl müssen die Versammlungsteilnehmer - wie bereits gezeigt (vgl. oben b)cc)) - eine solche Anordnung zunächst hinnehmen. Die Pflicht, sich von einer aufgelösten Versammlung zu entfernen, kann, wie gezeigt, insbesondere nicht von der Rechtswidrigkeit der Auflösungsverfügung abhängig gemacht werden. Der Grund dafür, dass es bei der Durchsetzung der Auflösungsverfügung nicht auf deren Rechtmäßigkeit ankommt, liegt in der Situationsgebundenheit der Entscheidung, deren Vollzug nicht bis zur verbindlichen oder

auch nur vorläufigen Klärung der Rechtsfrage aufgeschoben werden kann (BVerfG, Beschl. v. 01.12.1992, a.a.O.). Ist dieser Grund allerdings - weil die Situation beendet ist - weggefallen, und will der Gesetzgeber an die Nichtbeachtung der Versammlungsauflösung strafrechtliche oder, wie in § 29 Abs. 1 Nr. 2 VersG geschehen, ordnungsrechtliche Sanktionen knüpfen, ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu beachten, dass die Beeinträchtigung der Versammlungsfreiheit, die in einer rechtswidrigen Auflösungsverfügung liegt, „ohne vergleichbare Notwendigkeit gegenüber denjenigen fortgesetzt werden (würde), die - wie sich nachträglich herausstellt - die Versammlungsfreiheit zu Recht in Anspruch genommen haben“ (BVerfG, Beschl. v. 01.12.1992, a.a.O.).

Das Bundesverfassungsgericht hat vor diesem Hintergrund entschieden, dass die Berücksichtigung von Art. 8 Abs. 1 GG zu einer Auslegung von § 29 Abs. 1 Nr. 2 VersG führt, derzufolge Verstöße gegen Auflösungsverfügungen nicht ohne Rücksicht auf deren Rechtmäßigkeit geahndet werden dürfen. Zur Begründung hat es allerdings ausgeführt, dem Gesetz sei bereits nicht die Absicht zu entnehmen, dass der Gesetzgeber allein die bloße „Unbotmäßigkeit“ - also die Nichtbeachtung der Pflicht, sich nach Auflösung einer Versammlung zu entfernen - hätte ahnden wollen. Offen gelassen hat es ausdrücklich, ob der Gesetzgeber die bloße „Unbotmäßigkeit“ gleichwohl hätte ahnden dürfen. Es hat insbesondere erklärtermaßen nicht geprüft, ob ein Grund vorliegt, der geeignet sein könnte, einen solchen Eingriff verfassungsrechtlich zu legitimieren (vgl. BVerfG, Beschl. v. 01.12.1992, a.a.O.).

Es bedarf keiner Entscheidung, ob hiervon ausgehend auch die Heranziehung zu den Kosten für die Vollstreckung eines nach erfolgter - hypothetisch unterstellt rechtswidriger - Versammlungsauflösung erlassenen Platzverweises als „Fortsetzung der Beeinträchtigung der Versammlungsfreiheit“ und damit als Eingriff in Art. 8 Abs. 1 GG anzusehen ist, obwohl es hierbei nicht um eine buß- oder strafrechtliche Sanktion und damit ein schuldbezogenes Unwerturteil handelt, sondern „nur“ um die Heranziehung zu den Kosten für eine vom Adressaten veranlasste Verwaltungshandlung. Auch wenn man die Heranziehung zu

den Kosten als Eingriff in den Schutzbereich von Art. 8 Abs. 1 GG ansieht, gebietet diese Verfassungsnorm nach dem oben Gesagten „nur“ eine Auslegung des einfachen Gesetzesrechts, die sicherstellt, dass der Adressat sich gegen die Heranziehung zu den Kosten im Ergebnis auch mit Einwänden gegen die Versammlungsauflösung wenden kann (vgl. BVerfG, Beschl. v. 01.12.1992, a.a.O., zu § 29 VersG: Ahndung von Ordnungswidrigkeiten „nicht ohne Rücksicht auf deren [der Auflösung] Rechtmäßigkeit“). Das aber ist durch das einfache Gesetzesrecht bereits gewährleistet. Denn der Adressat des Platzverweises kann gegen diesen, wie oben gezeigt, Widerspruch und Anfechtungsklage erheben, in diesem Rahmen auch geltend machen, der Platzverweis habe mangels rechtmäßiger Auflösung der Versammlung nicht ergehen dürfen, und im Falle des Erfolgs von Widerspruch oder Anfechtungsklage wegen der Rückwirkung eines Kassationsurteils nach § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO auch der Heranziehung zu den Vollstreckungskosten die Grundlage entziehen. Der Bedeutung von Art. 8 Abs. 1 GG ist daher bereits Rechnung getragen, ohne dass die Notwendigkeit besteht, § 31 Abs. 1 LVwVG für den Bereich des Versammlungsrechts entgegen der einfachgesetzlichen Gestaltung um ein ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal zu ergänzen.

Für eine solche Auslegung besteht umso weniger Anlass, als die dem Verwaltungsvollstreckungsrecht einschließlich § 31 Abs. 1 LVwVG zugrundeliegende Trennung von Primärrechtsebene und Vollstreckungsebene und die Möglichkeit, dass Grundverwaltungsakte, wenn sie nicht angefochten werden, Bestandskraft erlangen, ihrerseits verfassungsrechtlich geschützten Zielen dienen.

Die genannte Trennung bezweckt, wie gezeigt, die Verrechtlichung und abschließende Lösung von Konflikten in dem ein Gewaltenmonopol in Anspruch nehmenden Rechtsstaat. Das Rechtsinstitut der Bestandskraft dient der Rechtssicherheit. Diese Ziele sind auch bei Sachverhalten im Anwendungsbereich in Art. 8 Abs. 1 GG legitim und rechtfertigen Regelungen wie die hier fraglichen, die es dem Adressaten von seines Erachtens in Art. 8 Abs. 1 GG eingreifenden Verwaltungsakten einerseits ermöglichen, diese einer verwaltungs-

gerichtlichen Kontrolle zu unterziehen und in der Folge auch Vollstreckungskosten abzuwehren, ihn aber andererseits ohne Anfechtung jedenfalls nach Ablauf einer Jahresfrist grundsätzlich an dem Grundverwaltungsakt festhalten und das Vollstreckungskostenrecht davon entkoppeln: „Sowohl die Grundsätze freiheitlich-rechtsstaatlicher Ordnung allgemein als auch der besondere Schutzzweck des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG gebieten es, dass Rechtssicherheit auch dort, wo sie über gerichtliche Verfahren herbeigeführt werden soll, binnen angemessener Frist bewerkstelligt werde: dies ist der Sinn von verfahrensrechtlichen (wie auch einer Reihe materiellrechtlicher) Fristen, von Klagefristen, über Fristen für einzelne Prozesshandlungen bis hin zu Rechtsbehelfsfristen. Dieser Sinn trifft auch dann zu, wenn keine Gerichtsverfahren angestrengt werden. Nachgerade unter einer Verfassung, in der hoheitliches Verhalten so umfassend gerichtlicher Kontrolle unterstellt ist, ist es ein unabdingbares Anliegen der Rechtsgemeinschaft, klare und feste Regelungen darüber zu haben, ab wann ein hoheitliches Verhalten bestandskräftig ist, rechtlich nicht mehr in Frage gestellt werden kann. Im Bereich des Rechtsschutzes dienen neben dem Institut der Rechtskraft (...) in erster Linie prozessuale Fristen der Rechtssicherheit. An der Bestandskraft von Verwaltungsakten besteht ein vergleichbares rechtsstaatliches, in der Rechtssicherheit begründetes Interesse. (...) Gerade in einem Staat, der so weitgehend rechtlicher Kontrolle unterstellt ist, ist es unabdingbar, dass die Bestandskraft seiner Verwaltungsakte binnen angemessener Fristen eintritt, soll er nicht handlungsunfähig werden und damit der Freiheit aller Abbruch getan werden“ (BVerfG, Beschl. v. 20.04.1982 - 2 BvL 26/81 - BVerfGE 60, 253 m.w.N.).

(cc) Aus dem vom Kläger wiederholt in Bezug genommenen Kammerbeschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 29.07.2010 (- 1 BvR 1634/04 -, NVwZ 2010, 1482) folgt nichts anderes.

Der Beschwerdeführer dieses Verfassungsbeschwerdeverfahrens hatte im März 2001 an einer Versammlung gegen einen Atommülltransport in Niedersachsen teilgenommen. Nach Auflösung dieser Versammlung und Erteilung eines Platzverweises wurde er in Gewahrsam genommen und für eine Identitäts-

feststellung zu einer Polizeidienststelle gebracht. Eine richterliche Entscheidung über die Zulässigkeit dieser Maßnahme wurde während derselben nicht herbeigeführt. Mit Bescheid vom 04.09.2001 wurde der Beschwerdeführer gestützt auf das niedersächsische Verwaltungskostengesetz (NVwKostG) zu den Kosten für die Beförderung und die Unterbringung in Gewahrsam in Höhe von 108,-- DM herangezogen. Die hiergegen gerichtete Anfechtungsklage wies das Verwaltungsgericht Lüneburg mit Urteil vom 23.01.2004 - 3 A 120/02 - ab. Zur Begründung führte es aus, es sei nicht zuständig, die Rechtmäßigkeit der Ingewahrsamnahme inzident als Vorfrage im Rahmen der Prüfung des Heranziehungsbescheides zu prüfen. Es verwies hierzu auf § 19 Abs. 1 bis 3 des damaligen Niedersächsischen Gefahrenabwehrgesetzes (NGefAG a.F.), wonach die zuständige Behörde bei einer Ingewahrsamnahme grundsätzlich unverzüglich eine richterliche Entscheidung des Amtsgerichts herbeizuführen hatte und der Betroffene grundsätzlich innerhalb eines Monats nach Beendigung der Maßnahme beim Amtsgericht die Feststellung der Rechtswidrigkeit beantragen konnte. Das Verwaltungsgericht führte aus, der Gesetzgeber habe sich mit diesen Vorschriften wegen der Sach- und Ortsnähe der Amtsgerichte für eine abdrängende Sonderzuweisung nach § 40 Abs. 1 Satz 2 VwGO an die ordentlichen Gerichte entschieden. Mache der Beschwerdeführer von diesen verfahrensrechtlichen Möglichkeiten - wie im dortigen Fall - keinen Gebrauch, liege das in seinem Risikobereich, mit der Folge, dass er wegen der umfassenden Rechtsschutzkonzentration auf die ordentliche Gerichtsbarkeit nicht nachträglich in einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Ingewahrsamnahme erreichen könne. Ob, wie der Beschwerdeführer vorgetragen habe, dem Richtervorbehalt nicht genüge getan worden sei, ihm gegenüber kein Platzverweis ergangen sei, der seine Ingewahrsamnahme gerechtfertigt hätte, und seine Ingewahrsamnahme auch nicht unerlässlich im Sinne der Rechtsgrundlage gewesen sei, dürfe es (das Verwaltungsgericht) nicht prüfen. Zwar könne eine gegen Art. 8 GG verstoßende Maßnahme keine Kostenansprüche begründen. Dies hätten auch die Verwaltungsgerichte bei Überprüfung des Heranziehungsbescheides zu beachten. Allerdings sei das Verwaltungsgericht in dem von dem Veranstalter der Versammlung angestregten Verfahren gegen die Auflösung der Versammlung zu dem Ergebnis gelangt, dass die Auflösung der Versammlung und die Räumung der Gleise

rechtmäßig gewesen seien. Einen gegen dieses Urteil gerichteten Antrag auf Zulassung der Berufung wies das Niedersächsische Obergericht mit Beschluss vom 14.06.2004 - 11 LA 79/04 - zurück.

Die gegen die beiden verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen gerichtete Verfassungsbeschwerde hatte Erfolg. Das Bundesverfassungsgericht hat dazu in seinem Kammerbeschluss vom 29.07.2010 (a.a.O.) allerdings - anders als der Kläger im vorliegenden Berufungsvorbringen nahelegt - keinen Verstoß gegen Art. 8 GG festgestellt, sondern Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG als verletzt angesehen.

Ausgehend im Wesentlichen von den oben dargestellten Maßstäben aus Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, das Verwaltungsgericht Lüneburg habe seine aus dieser Norm folgende Pflicht zu einer in rechtlicher Hinsicht umfassenden Nachprüfung des Verwaltungshandelns verletzt, indem es sich geweigert habe, im Rahmen der Kontrolle des Heranziehungsbescheides inzident die Rechtmäßigkeit der polizeilichen Ingewahrsamnahme zu überprüfen. Der niedersächsische Landesgesetzgeber habe sich mit § 19 Abs. 3 NGefAbwG a.F. dafür entschieden, den Amtsgerichten im Wege der abdrängenden Sonderzuweisung nach § 40 Abs. 1 Satz 2 VwGO den Rechtsschutz unmittelbar gegen die Ingewahrsamnahme anzuvertrauen, dagegen die nachgelagerte Prüfung der Rechtmäßigkeit des auf der Ingewahrsamnahme beruhenden Heranziehungsbescheides und, auf das Versammlungsrecht bezogen, die vorgelagerte Prüfung der Rechtmäßigkeit der Auflösung der Versammlung bei den Verwaltungsgerichten zu belassen. Diese gesetzgeberische Entscheidung führe bei einer Kette von Hoheitsakten im Ergebnis zu einer Rechtswegspaltung. Eine solche Rechtswegspaltung habe indes nicht automatisch zur Folge, dass es einem angerufenen Gericht verwehrt sei Vorfragen zu prüfen, die, wären sie Hauptfrage, in den Zuständigkeitsbereich eines anderen Gerichts fielen. Das Verwaltungsgericht habe gemäß § 17 Abs. 2 Satz 1 GVG i.V.m. § 83 Satz 1 VwGO auch rechtswegfremde, entscheidungserhebliche Vorfragen zu prüfen und über sie zu entscheiden. Bei der Frage der Rechtmäßigkeit der polizeilichen Ingewahrsamnahme handele es sich um eine solche entscheidungserhebliche Vorfrage. Unmittelbarer Prüfungsgegenstand in dem

verwaltungsgerichtlichen Ausgangsverfahren sei der erlassene Heranziehungsbescheid. Im Rahmen der Prüfung der Rechtmäßigkeit des staatlichen Zahlungsanspruchs in Form des Heranziehungsbescheides sei nach § 11 Abs. 1 NVwKostG auch die Rechtmäßigkeit der zugrunde liegenden Amtshandlung zu untersuchen, da die Vorschrift einen Kostenerlass bei „unrichtiger Sachbehandlung“ vorsehe. Etwas anderes könne das Verwaltungsgericht verfassungsrechtlich tragfähig nicht allein darauf stützen, dass der niedersächsische Landesgesetzgeber mit § 19 Abs. 1 bis 3 NGefAbwG neben dem präventiven, gegen die noch andauernde Freiheitsentziehung gerichteten Rechtsschutz auch den nachträglichen, auf Feststellung der Rechtswidrigkeit der Freiheitsbeschränkung abzielenden Rechtsschutz nach deren Beendigung den Amtsgerichten zugewiesen habe. § 19 Abs. 3 Satz 1 und 2 NGefAG a.F. ordne seinem Wortlaut nach „auch nicht andeutungsweise an, dass mit der Zuweisung der Überprüfung des freiheitsbeeinträchtigenden Hoheitsaktes an die Amtsgerichte im Falle eines weiteren daran anknüpfenden Hoheitsaktes, der vor den Verwaltungsgerichten angegriffen werden muss, letzteren ausnahmsweise die inzidente Prüfung des freiheitsbeeinträchtigenden Hoheitsaktes verwehrt sein“ solle. Der Hoheitsakt der polizeilichen Ingewahrsamnahme entfalte nach dem dortigen Landesrecht für den später erlassenen Heranziehungsbescheid „keine wie auch immer geartete Vorwirkung (vgl. § 11 Abs. 1 NVwKostG)“. Dementsprechend müsse sich der betroffene Bürger, wende er sich gegen den später erlassenen Heranziehungsbescheid, nicht entgegenhalten lassen, dass er zuvor von der Rechtsschutzmöglichkeit gegen die polizeiliche Ingewahrsamnahme keinen Gebrauch gemacht habe.

Diese auf das damalige niedersächsische Landesrecht bezogene Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts führt im vorliegenden, nach baden-württembergischem Landesrecht zu beurteilenden Verfahren nicht weiter. Das Bundesverfassungsgericht hat es, wie gezeigt, im Kern als mit Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG unvereinbar beanstandet, dass es das niedersächsische Verwaltungsgericht unter Verweis auf die Zuständigkeit des Amtsgerichts abgelehnt hatte, die Rechtmäßigkeit einer Ingewahrsamnahme als Vorfrage der Rechtmäßigkeit eines Kostenbescheids selbst - und damit überhaupt auf dem Verwaltungsrechtsweg - zu prüfen, und dazu entscheidungstragend darauf abgestellt, dass der

dortige Landesgesetzgeber „auch nicht ansatzweise“ eine solche Inzidentprüfung durch das Verwaltungsgericht ausgeschlossen habe. Diese Erwägungen entsprechen im Ergebnis der Rechtsprechung des Senats zum baden-württembergischen Gebührenrecht für polizeiliche Ingewahrsnahmen (vgl. Senat, Urt. v. 17.03.2011 - 1 S 2513/10 - VBIBW 2011, 350 und v. 13.05.2004 - 1 S 2052/03 - VBIBW 2004, 376) und stehen der oben genannten Auslegung des - davon zu unterscheidenden - baden-württembergischen Verwaltungsvollstreckungskostenrechts nicht entgegen. In dem niedersächsischen Fall war über die Rechtmäßigkeit eines Bescheids über die Kosten einer Ingewahrsnahme zu entscheiden. Dabei handelt es sich nicht um eine Maßnahme der Verwaltungsvollstreckung, weshalb das vollstreckungsrechtliche Trennungsprinzip zwischen Primär- und Sekundärebene von vornherein nicht zum Tragen kommen kann. Das niedersächsische Landesrecht enthielt, wie das Bundesverfassungsgericht dargelegt hat, im Gegenteil der Sache nach eine Bestimmung, die die Erhebung der Kosten für einen solchen Realakt ausdrücklich davon abhängig gemacht hat, dass er rechtmäßig war. Die vorliegende Fallkonstellation unterscheidet sich hiervon in mehrfacher Hinsicht. Der angefochtene Kostenbescheid betrifft keine Ingewahrsnahme, sondern die Kosten für eine Vollstreckungsmaßnahme - die Anwendung unmittelbaren Zwangs zur Vollstreckung eines Platzverweises - und das hiesige Landesrecht regelt, wie dargelegt, dem allgemeinen vollstreckungsrechtlichen Trennungsprinzip folgend, dass die Rechtmäßigkeit von Vollstreckungsmaßnahmen einschließlich solcher des Vollstreckungskostenrechts gerade nicht unmittelbar von der Rechtmäßigkeit der vollstreckten Grundverfügung abhängt. Auch eine Vorschrift, die, wie § 11 NVwKostG, Gebühren außerhalb des Vollstreckungsrechts unter den Vorbehalt einer „richtigen Sachbehandlung“ stellt, sieht das hiesige Verwaltungsvollstreckungskostenrecht dementsprechend nicht vor. Dass diese vollstreckungsrechtliche Entscheidung des Landesgesetzgebers auch im Lichte von Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG keinen durchgreifenden Bedenken begegnet, weil die Grundverfügung auf dem Verwaltungsrechtsweg im Wege einer Anfechtungsklage - typischerweise selbst noch ein Jahr nach ihrer Bekanntgabe - einer verwaltungsgerichtlichen Überprüfung zugeführt werden kann mit der Folge, dass auf diese Weise auch dem Kostenbescheid die Grundlage entzogen wird, wurde

bereits oben dargelegt. Auch im vorliegenden Einzelfall war dem Kläger effektiver Rechtsschutz gegen den Grundverwaltungsakt auf dem Verwaltungsrechtsweg möglich.

d) Fehler auf der Rechtsfolgenseite der dem angefochtenen Kostenbescheid zugrunde liegenden Kostenvorschrift sind dem Beklagten nicht unterlaufen. Der Höhe nach hat der Beklagte die Gebühr mit 80,-- EUR zutreffend festgesetzt (aa)). Falls § 31 Abs. 1 LVwVG überhaupt Entschließungsermessen eröffnet, hat der Beklagte dieses fehlerfrei angewandt (bb)). Der Verweis in § 31 Abs. 6 Satz 1 LVwVG auf die Billigkeitsregelung in § 22 Abs. 2 LGebG führt auch unter Berücksichtigung des vom Kläger hervorgehobenen Gesichtspunkts des Vertrauensschutzes zu keinem anderen Ergebnis (cc)).

aa) Durchgreifende Bedenken gegen die Höhe der auf 80,-- EUR festgesetzten Gebühr bestehen nicht und macht der Kläger im Berufungsverfahren auch nicht geltend. Insbesondere hat der Beklagte den im Ausgangsbescheid noch vorhandenen Berechnungsfehler im Widerspruchsbescheid korrigiert und zuletzt zutreffend für die Gebühr gemäß § 7 LVwGKO 40,-- Euro für jeden der im vorliegenden Fall bei der Anwendung unmittelbaren Zwangs eingesetzten zwei Bediensteten je angefangene Stunde angesetzt. Seinen im Widerspruchsverfahren noch vorgetragenen Einwand, die Einsatzzeit der wegtragenden Beamten hätte deutlich verkürzt werden können, hat der Kläger im Berufungsverfahren zu Recht nicht weiter verfolgt. Denn die Gebühr von 40,-- Euro wird nach § 7 LVwGKO, wie gezeigt, „je angefangener Stunde“ angesetzt, ohne dass diese insoweit pauschalierende Ordnungsbestimmung ihrerseits rechtlichen Bedenken begegnet (vgl. zu Letzterem nur NdsOVG, Urt. v. 27.09.2017 - 13 LC 218/16 - NdsVBI 2018, 43).

bb) Unter Entschließungsermessensfehlern leidet die angefochtene Gebührensatzung nicht.

Nach § 31 Abs. 1 LVwVG „werden“ für Amtshandlungen nach diesem Gesetz Kosten (Gebühren und Auslagen) erhoben. Es bedarf keiner Entscheidung, ob diese Vorschrift trotz ihres auf eine gebundene Entscheidung zugeschnittenen

Wortlauts der Behörde überhaupt ein Entschließungsermessen in Bezug auf das „Ob“ der Kostenerhebung einräumt (dafür in Bezug auf die Kosten einer Ersatzvornahme [Abschleppkosten] Senat, Urt. v. 13.02.2007 - 1 S 822/05 - VBIBW 2007, 350; Entschließungsermessen ablehnend zum insoweit wortgleichen § 19 Abs. 1 VwVG des Bundes Sadler/Tillmanns, in: dens., VwVG/VwZG, 10. Aufl., VwVG, § 19 Rn. 31; ähnlich Würtenberger/Heckmann, Polizeirecht in Bad.-Württ., 6. Aufl. Rn. 912: Verzicht auf eine Kostenerhebung nur nach § 22 LGebG - dazu sogleich - oder ausnahmsweise aus Gründen der Verhältnismäßigkeit; vgl. zum Auswahlermessen beim Vorliegen mehrerer Kostenschuldner VGH Bad.-Württ., Urt. v. 24.01.2012 - 10 S 1476/11 - ESVGH 62. 160). Selbst wenn man davon ausgeht, der Behörde verbleibe im Anwendungsbereich von § 31 Abs. 1 LVwVG ein Entschließungsermessen, entspricht es dem Zweck der Ermächtigung und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Regel, wenn die Behörde die ihr entstandenen Kosten erhebt, weil sie in erster Linie eine dem Störer oder Pflichtigen obliegende Aufgabe wahrgenommen hat (Senat, Urt. v. 13.02.2007, a.a.O.; insoweit ebenso Sadler/Tillmanns, in: dens., VwVG/VwZG, 10. Aufl., VwVG, § 19 Rn. 31: jedenfalls in der Regel eine Ermessensreduzierung auf „Null“ hin zu einer Kostenerhebung). Hiervon ausgehend begründet es auch im vorliegenden Verfahren keinen Rechtsfehler, dass der Beklagte sein - unterstelltes - Entschließungsermessen dahin ausgeübt hat, dass er den Kläger zu den Kosten der Vollstreckungsmaßnahme herangezogen hat.

cc) Aus dem gemäß § 31 Abs. 6 Satz 1 LVwVG entsprechend anwendbaren § 22 Abs. 2 LGebG (Würtenberger/Heckmann, Polizeirecht in Bad.-Württ., 6. Aufl. Rn. 804) folgt nichts anderes.

§ 22 Abs. 2 LGebG bestimmt, dass die Behörde Ansprüche ganz oder zum Teil erlassen kann, wenn deren Einziehung nach Lage des einzelnen Falles unbillig wäre (Satz 1), und dass unter den gleichen Voraussetzungen bereits entrichtete Beträge erstattet werden können (Satz 2). Es bedarf keiner Entscheidung, ob ohne einen Antrag auf Erlass von Verwaltungsvollstreckungskosten und eine darauf bezogene Entscheidung der Behörde (vgl. dazu Schlabach, Gebührenrecht der Verwaltung in Bad.-Württ., 43. Lfg., § 22 LGebG Rn. 97 ff.) allein

mit der Anfechtungsklage gegen den Kostenbescheid überhaupt geltend gemacht werden kann, die Heranziehung zu den Kosten sei unbillig im Sinne der zuvor genannten Vorschriften. Denn eine Unbilligkeit, die sich aus den persönlichen Verhältnissen des Schuldners (1) oder aus sachlichen Gründen (2) ergeben kann (vgl. VGH Bad.-Württ., Urt. v. 16.02.2009 - 2 S 2833/07 - VBIBW 2009, 301; LT-Drs. 13/3477, zu § 22 des Entwurfs; Schlabach, Gebührenrecht der Verwaltung in Bad.-Württ., 43. Lfg., § 22 LGebG Rn. 83), liegt hier nicht vor.

(1) Eine Unbilligkeit aus persönlichen Gründen besteht, wenn die Einziehung der Gebühr die wirtschaftliche oder persönliche Existenz des Schuldners vernichten oder ernsthaft gefährden würde (VGH Bad.-Württ., Urt. v. 16.02.2009, a.a.O.; Schlabach, Gebührenrecht der Verwaltung in Bad.-Württ., 43. Lfg., § 22 LGebG Rn. 83 f. i.V.m. § 11 Rn. 24). Für eine solche Gefahr hat der Kläger nichts vorgetragen und ist auch sonst nichts ersichtlich. Sie ist angesichts der Höhe der streitbefangenen Kosten von 80,-- EUR fernliegend.

(2) Ein Erlass aus Gründen der sachlichen Billigkeit kommt ebenfalls nicht in Betracht.

Gründe für einen solchen Erlass bestehen im Steuer- und Abgabenrecht dann, wenn nach dem Willen des Gesetzgebers angenommen werden kann, dass er die im Billigkeitswege zu entscheidende Frage - hätte er sie geregelt - im Sinne der beabsichtigten Billigkeitsmaßnahme entschieden hätte. Härten, die dem Besteuerungs-, Gebühren- oder Kostenheranziehungszweck entsprechen und die der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung eines Tatbestandes bewusst in Kauf genommen hat, können einen Billigkeitserlass dagegen nicht rechtfertigen, sondern sind allenfalls durch eine Gesetzeskorrektur zu beheben (vgl. BVerfG, Beschl. v. 13.12.1994 - 2 BvR 89/91- NVwZ 1995, 989 m.w.N.; VGH Bad.-Württ., Urt. v. 16.02.2009, a.a.O., und v. 11.12.2008 - 2 S 428/08 - juris). Hier von ausgehend ist die Heranziehung zu den Kosten unbillig, wenn dies im Einzelfall den Geboten der Gleichheit und des Vertrauensschutzes, den Grundsätzen von Treu und Glauben, dem Erfordernis der Zumutbarkeit oder dem der gesetzlichen Regelung zugrunde liegenden Zweck widersprechen würde (vgl.

VGH Bad.-Württ., Urt.I v. 11.12.2008 - 2 S 428/08 - juris, zum Gebührenerlass aus Gründen der sachlichen Unbilligkeit auf der Grundlage von § 163 Abs. 11 Satz 1 AO oder § 227 AO; Schlabach, Gebührenrecht der Verwaltung in Bad.-Württ., 43. Lfg., § 22 LGebG Rn. 83 f. i.V.m. § 11 Rn. 25 f.).

Davon ausgehend besteht im vorliegenden Fall keine sachliche Unbilligkeit. Insbesondere kann sich der Kläger nicht auf seine - wenn auch ohne klare tatbestandliche Verortung - angestellten Überlegungen zu dem im Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) wurzelnden Vertrauensschutz berufen.

Ohne Erfolg macht der Kläger insbesondere sinngemäß geltend, eine unbillige Härte liege vor, weil er nur deshalb auf die Erhebung einer Anfechtungsklage gegen den Platzverweis verzichtet habe, weil er darauf vertraut habe, dass er sich auf die Erhebung einer Anfechtungsklage gegen den Kostenbescheid habe beschränken dürfen, weil es damals der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und der Verwaltungsgerichte in Baden-Württemberg zum Versammlungsrecht entsprochen habe, dass in der Anfechtungsklage gegen den Kostenbescheid der Grundverwaltungsakt inzident überprüft werde.

Es bedarf keiner weiteren Ausführungen dazu, dass allein die Versäumung der Widerspruchs- und Klagefrist für die Anfechtungsklage gegen den Platzverweis ohnehin nicht dazu geeignet wäre, eine den Kostenerlass rechtfertigende unbillige Härte zu begründen, sondern, dass dies allenfalls dann in Betracht käme, wenn darüber hinaus feststünde, dass der Platzverweis rechtswidrig war. Ob letzteres der Fall war, kann auch in diesem Zusammenhang offen bleiben. Denn eine Rechtsprechung kann - anders als ein Gesetz - nur ausnahmsweise Grundlage für ein schutzwürdiges Vertrauen sein und die Voraussetzungen hierfür lagen angesichts des Stands der Rechtsprechung im Jahr 2012 nicht vor.

Wenn der Gesetzgeber die Rechtsfolge eines der Vergangenheit zugehörigen Verhaltens nachträglich belastend ändert, bedarf es zwar einer besonderen Rechtfertigung vor dem Rechtsstaatsprinzip und den Grundrechten des Grundgesetzes, unter deren Schutz Sachverhalte „ins Werk gesetzt“ worden sind (vgl.

näher dazu BVerfG, Beschl. v. 02.05.2012 - 2 BvL 5710 - BVerfGE 131, 20 m.w.N.). Diese für die Gesetzgebung einschlägigen Maßstäbe gelten für Änderungen der Rechtsprechung aber nicht in gleichem Maße. Es gehört zu den anerkannten Aufgaben der Rechtsprechung, im Rahmen der Gesetze von ihr als rechtsgrundsätzlich aufgestellte Rechtssätze zu überprüfen und sie, wenn erforderlich, weiter zu entwickeln. Im Einzelfall kann dies auch dazu führen, dass ein früher als richtig angesehenes Normverständnis aufgegeben und abweichend entschieden wird (BVerfG, Beschl. v. 05.11.2015 - 1 BvR 1667/15 - ZIP 2015, 2371). Der Umstand, dass ein im Wege richterlicher Rechtsfindung gewonnener Rechtssatz über einen langen Zeitraum Beachtung fand, mag in die Entscheidung einfließen, ob es gerechtfertigt ist, einen abweichenden Rechtssatz aufzustellen; er verleiht indes dem bisherigen Rechtssatz keine höhere Wertigkeit oder gar eine verfassungsrechtlich erhebliche Bestandsgarantie. Höchstrichterliche Rechtsprechung schafft kein Gesetzesrecht und erzeugt keine damit vergleichbare Rechtsbindung. Eine in der Rechtsprechung bislang vertretene Gesetzesauslegung aufzugeben, verstößt nicht als solches gegen Art. 20 Abs. 3 GG (BVerfG, Beschl. v. 05.11.2015, a.a.O.). Die über den Einzelfall hinausreichende Geltung fachgerichtlicher Gesetzesauslegung beruht allein auf der Überzeugungskraft ihrer Gründe sowie der Autorität und den Kompetenzen des Gerichts. Es bedarf deswegen nicht des Nachweises wesentlicher Änderungen der Verhältnisse oder der allgemeinen Anschauungen, damit ein Gericht ohne Verstoß gegen Art. 20 Abs. 3 GG von seiner früheren Rechtsprechung abweichen kann (vgl. BVerfG, Beschl. v. 05.11.2015, a.a.O., und v. 15.01.2009 - 2 BvR 2044/07 - BVerfGE 122, 248). Kein Prozessbeteiligter kann daher darauf vertrauen, der Richter werde stets an einer bestimmten Rechtsauffassung aus der bisherigen Judikatur festhalten (vgl. BVerfG, Beschl. v. 05.11.2015, a.a.O., und v. 02.05.2012 - 2 BvL 5/10 - BVerfGE 131, 20). Die Änderung einer ständigen höchstrichterlichen Rechtsprechung ist auch unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes grundsätzlich dann unbedenklich, wenn sie hinreichend begründet ist und sich im Rahmen einer vorhersehbaren Entwicklung hält. Soweit durch gefestigte Rechtsprechung ein Vertrauenstatbestand begründet wurde, kann diesem erforderlichenfalls durch Bestimmungen zur zeitlichen Anwendbarkeit oder Billigkeitserwägungen im Einzelfall Rechnung getragen werden (vgl. BVerfG, Beschl. v. 05.11.2015, a.a.O., und v.

15.01.2009, a.a.O.). Schutzwürdiges Vertrauen in eine bestimmte Rechtslage aufgrund höchstrichterlicher Entscheidungen kann daher in der Regel nur bei Hinzutreten weiterer Umstände, insbesondere bei einer gefestigten und langjährigen Rechtsprechung entstehen (BVerfG, Beschl. v. 05.11.2015, a.a.O., v. 02.05.2012, a.a.O., und v. 15.01.2009).

Hiervon ausgehend kann der Kläger eine unbillige Härte nicht aus dem Umstand ableiten, dass er Anfang 2012 darauf vertraut hat, dass im Anfechtungsprozess gegen den Kostenbescheid in jedem Fall auch die Rechtmäßigkeit des Grundverwaltungsakts - des Platzverweises - inzident geprüft wird. Denn schon eine „gefestigte und langjährige“ Rechtsprechung in dem vom Kläger behaupteten Sinne lag im Jahr 2012 nicht (mehr) vor.

Es trifft zwar zu, dass unter anderem der erkennende 1. Senat in älteren Entscheidungen noch in dem vom Kläger skizzierten Sinne entschieden hatte (vgl. Senat, Urte. v. 20.03.1986 - 1 S 2654/85 - VBIBW 1986, 299: Beachtlichkeit von Einwendungen gegen den Grundverwaltungsakt in der Anfechtungsklage gegen den Kostenbescheid [nur], wenn der Grundverwaltungsakt sich erledigt hat, wobei der Senat damals noch ohne weiteres davon ausgegangen war, der Platzverweis sei erledigt; dieses Urteil hat der Senat auch nochmals - allerdings in einem weder versammlungs- noch vollstreckungsrechtlichen Fall - in Bezug genommen in seinem Urte. v. 17.03.2011 - 1 S 2513/10 - VBIBW 2011, 350; kritisch zu der Bezugnahme deshalb Poscher, in: Bruns u.a. [Hrsg.], Festschrift für Rolf Stürner zum 70. Geburtstag, Band II, 2013, S. 1941 <1947 f.>; ebenfalls kritisch zu dieser Senatsentscheidung wegen fehlender Auseinandersetzung mit der schon damals a.A. anderer Senate Würtenberger/Heckmann/Tanneberger, Polizeirecht in Bad.-Württ., 7. Aufl., § 10 Rn. 53 Fn. 64). Schon mehrere Jahre vor dem hier fraglichen Platzverweis vom 13.01.2012 hatten aber sowohl das Bundesverwaltungsgericht als auch der erkennende Verwaltungsgerichtshof ausdrücklich entschieden, dass sich Grundverwaltungsakte durch ihre Vollstreckung nicht erledigen, sondern weiterhin angefochten werden können, und dass ein Grundverwaltungsakt, wenn der Adressat Einwände gegen dessen Rechtmäßigkeit auch in Bezug auf den Kostenbescheid geltend machen will, angefochten werden muss (vgl. erneut BVerwG, Urte. v. 25.07.2008, a.a.O., und

VGH Bad.-Württ., Urt. v. 08.01.2008, a.a.O., m.w.N.). Dementsprechend wurde diese Frage auch in der zwischen 2008 und 2012 sowie während des Laufs der nach dem 13.01.2012 laufenden Jahresfrist veröffentlichten Literatur - nicht zuletzt mit Blick auf polizeirechtliche Grundverwaltungsakte - lebhaft als umstritten diskutiert (vgl. nur Enders, NVwZ 2000, 1232 und dens., NVwZ 2009, 958; Bausch, NvWZ 2006, 158; Neumann, jurisPR-BVerwG 25/2008, Anm. 2; Poscher, in: Bruns u.a. [Hrsg.], Festschrift für Rolf Stürner zum 70. Geburtstag, Band II, 2013, S. 1941 <1949 f.>). Ein schutzwürdiges Vertrauen darauf, dass die Verwaltungsgerichte des Landes und/oder der erkennende Senat allgemein oder für den Bereich des Polizeirechts an ihrer früheren Rechtsprechung entgegen der Rechtsprechung des 7. Senats des Bundesverwaltungsgerichts festhalten würden, konnte der Kläger bei diesem Sachstand nicht entwickeln. Das gilt umso mehr, als sich bis 2012 bereits zahlreiche (auch Ober-)Verwaltungsgerichte der Rechtsprechung des 7. Senats des Bundesverwaltungsgerichts angeschlossen hatten (vgl. nur OVG NRW, Beschl. v. 19.12.2012 - 12 B 1339/12 - juris; OVG Schl.-Holst., Urt. v. 27.04.2006 - 4 LB 23/04 - NordÖR 2006, 204), dies auch für den Bereich des Gefahrenabwehrrechts (vgl. SächsOVG, Urt. v. 27.01.2009 - 4 B 809/06 - SächsVBl. 2009, 165).

IV. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Die Revision ist nicht zuzulassen, da keiner der in § 132 Abs. 2 VwGO genannten Gründe vorliegt.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Schubertstraße 11, 68165 Mannheim innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen.

Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind nur Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaats der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, die die Befähigung zum Richteramt besitzen, zugelassen. 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.

Vor dem Bundesverwaltungsgericht sind auch die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 VwGO bezeichneten Organisationen einschließlich der von ihnen gebildeten juristischen Personen gemäß § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 7 VwGO als Bevollmächtigte zugelassen, jedoch nur in Angelegenheiten, die Rechtsverhältnisse im Sinne des § 52 Nr. 4 VwGO betreffen, in Personalvertretungsangelegenheiten und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen, einschließlich Prüfungsangelegenheiten. Die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Bevollmächtigten müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln. Ein Beteiligter, der nach Maßgabe

des § 67 Abs. 4 Satz 3, 5 und 7 VwGO zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

Ellenberger

Dr. Hug

Dr. Kloster

Beschluss
vom 3. Mai 2021

Der Streitwert des Berufungsverfahrens wird gemäß § 63 Abs. 2 Satz 1, § 47 Abs. 1, § 52 Abs. 1 und Abs. 3 Satz 1 GKG auf 80,-- EUR festgesetzt.

Der Beschluss ist unanfechtbar.

Ellenberger

Dr. Hug

Dr. Kloster