Titel:

Verfassungsbeschwerde gegen die Nichtzulassung der Berufung durch den VGH mangels ausreichender Begründung unzulässig (Zuwendungsrecht)

Normenketten:

BV Art. 86 Abs. 1 S. 2, Art. 101

VfGHG Art. 51 Abs. 1 S. 1

Leitsätze:

Mangels ausreichender Substanziierung unzulässige Verfassungsbeschwerde gegen die Nichtzulassung der Berufung gegen ein verwaltungsgerichtliches Urteil, durch das eine Klage der Beschwerdeführerin auf Wiederaufgreifen und Aufhebung einer bestandskräftigen Rückforderungsentscheidung bezüglich wasserwirtschaftlicher Zuwendungen abgewiesen wurde.

1. Juristische Personen des öffentlichen Rechts können sich grundsätzlich nicht auf das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit berufen. (Rn. 27) (redaktioneller Leitsatz)

2. Die Nichtzulassung der Berufung durch das Rechtsmittelgericht verstößt gegen das Recht auf den gesetzlichen Richter, wenn dadurch in willkürlicher, offensichtlich unhaltbarer Weise eine Entscheidung in der Rechtsmittelinstanz verhindert wird. (Rn. 30 – 31) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Beschwerdebefugnis, juristische Person, gesetzlicher Richter, Nichtzulassung, Berufung

Vorinstanzen:

VGH München, Beschluss vom 03.01.2019 – 4 ZB 17.2419

VG Ansbach, Urteil vom 27.10.2017 – AN 1 K 16.312

Fundstellen:

BayVBl 2020, 662

LSK 2020, 12394

BeckRS 2020, 12394

Tenor

1. Die Verfassungsbeschwerde wird abgewiesen.

2. Der Beschwerdeführerin wird eine Gebühr von 750 € auferlegt.

Entscheidungsgründe

I.

1

Die Verfassungsbeschwerde richtet sich gegen den Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 3. Januar 2019 Az. 4 ZB 17.2419, mit dem der Antrag der Beschwerdeführerin auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts Ansbach vom 27. Oktober 2017 Az. AN 1 K 16.00312 abgelehnt wurde. Das Verwaltungsgericht hatte die Klage der Beschwerdeführerin abgewiesen, mit der sie nach einer Änderung der Rechtsprechung das Wiederaufgreifen und die Aufhebung einer bestandskräftigen Rückforderungsentscheidung bezüglich wasserwirtschaftlicher Zuwendungen erreichen wollte.

2

1. Die Beschwerdeführerin ist eine Gemeinde, die eine öffentliche Entwässerungseinrichtung betreibt. Das Wasserwirtschaftsamt A1. bewilligte ihr mit Zuwendungsbescheid vom 13. November 2003 und Schlussbescheid vom 28. April 2008 Fördermittel in Höhe von 424.691,73 € für das wasserwirtschaftliche Vorhaben „Abwasseranlage M. BA 09, Ortsteil A.“, eine Maßnahme, die den Bau einer vollbiologischen Kläranlage für den Ortsteil A., die Erweiterung des bestehenden Regenüberlaufs und die Sanierung von

Verbindungskanälen umfasste. Aufgrund einer späteren Überprüfung des Verwendungsnachweises durch das Staatliche Rechnungsprüfungsamt setzte das Wasserwirtschaftsamt mit Schlussbescheid vom 14. Dezember 2012 die Zuwendungen neu fest und forderte von der Beschwerdeführerin 154.342,78 € der ausbezahlten Fördermittel zurück. Im Rahmen der Überprüfung sei festgestellt worden, dass im vorangegangenen Schlussbescheid die Zuwendungen zu hoch festgesetzt worden seien. Die dort festgelegten tatsächlichen zuwendungsfähigen Kosten hätten sich nachträglich ermäßigt. In Nr. 2.1 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an kommunale Körperschaften (ANBest-K), die Bestandteil der Bewilligungsbescheide seien, sei festgelegt, dass sich die Zuwendung anteilig ermäßige, wenn sich nach der Bewilligung die im Finanzierungsplan veranschlagten zuwendungsfähigen Ausgaben ermäßigten. Damit sei eine den Zuwendungsbescheid auflösende Bedingung gemäß Art. 36 Abs. 2 Nr. 2 BayVwVfG eingetreten, der Schlussbescheid sei entsprechend zu korrigieren und der Differenzbetrag gemäß Art. 49 a Abs. 1 BayVwVfG zu erstatten.

3
Das Verfahren über die gegen diesen Bescheid von der Beschwerdeführerin erhobene Anfechtungsklage wurde in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht Ansbach am 13. Juni 2013 nach Erklärung der Beschwerdeführerin, dass sie den streitgegenständlichen Bescheid vorbehaltlich einer zivilrechtlichen Aufrechnung als rechtmäßig anerkenne, und übereinstimmender Erledigungserklärung durch die Beteiligten eingestellt.

4
2. Das Bundesverwaltungsgericht beschäftigte sich in einem Urteil vom 16. Juni 2015 Az. 10 C 15.14 mit dem Begriff des eine Bedingung auslösenden Ereignisses im Sinn des Art. 36 Abs. 2 Nr. 2 BayVwVfG und entschied, dass die rein verwaltungsinterne Neubewertung abgeschlossener Zuwendungsfälle nicht als künftiges Ereignis für eine auflösende Bedingung dienen und keine automatische Reduzierung einer Zuwendung bewirken könne. Das Berufungsgericht habe in dem dort zugrunde liegenden Verfahren die in Nr. 2.1 ANBest-K enthaltene Regelung zu Unrecht als auflösende Bedingung verstanden.

5
Mit Schreiben vom 19. August 2015 stellte die Beschwerdeführerin beim Wasserwirtschaftsamt A1. den Antrag, das Verfahren um den bestandskräftigen Rückforderungsbescheid vom 14. Dezember 2012 gemäß Art. 51 BayVwVfG wieder aufzugreifen, da sich durch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts die der Rückforderungsentscheidung zugrunde liegende Rechtslage nachträglich zu ihren Gunsten geändert habe. Nachdem die ursprünglichen Zuwendungsbescheide nicht rechtswidrig gewesen seien und sie auf deren Bestand habe vertrauen dürfen, sei eine Rückforderung nicht zulässig und der Bescheid aufzuheben.

6
Das Wasserwirtschaftsamt A1. lehnte ein Wiederaufgreifen des Förderverfahrens mit Bescheid vom 26. Januar 2016 ab. Eine Änderung der Rechtslage gemäß Art. 51 Abs. 1 Nr. 1 BayVwVfG setze eine nachträgliche Änderung des maßgeblichen materiellen Rechts zugunsten des Antragstellers voraus. Änderungen der Rechtsprechung führten hingegen weder grundsätzlich noch bei dem hier betroffenen Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zu einer Änderung der Rechtslage. Es sei auch nicht veranlasst, das Verfahren über den korrekt auf Grundlage der damals geltenden Richtlinien entsprechend der ständigen Förderpraxis ergangenen Rückforderungsbescheid im Rahmen der Ermessensentscheidung gemäß Art. 51 Abs. 5 i.V. m. Art. 48 Abs. 1 Satz 1 und Art. 49 Abs. 1 BayVwVfG wieder aufzugreifen.

7
3. Die gegen diesen Bescheid erhobene Klage, mit der der Freistaat Bayern zum Wiederaufgreifen des Verfahrens, hilfsweise zur erneuten Entscheidung über den Wiederaufgreifensantrag verpflichtet werden sollte, wies das Verwaltungsgericht Ansbach mit Urteil vom 27. Oktober 2017 ab, da der Beschwerdeführerin weder ein Anspruch auf Wiederaufgreifen zustehe noch die getroffene Ermessensentscheidung zu beanstanden sei. Das Verwaltungsgericht begründete unter Verweis auf einschlägige höchstrichterliche Rechtsprechung und Kommentarliteratur im Einzelnen, warum in der bloßen Änderung der Rechtsprechung zum Vollzug einer fortbestehenden Verwaltungsvorschrift ohne allgemeinverbindliche Außenwirkung wie Nr. 2.1 ANBest-K keine Änderung der Rechtslage im Sinn des Art. 51 Abs. 1 Nr. 1 BayVwVfG liege und die neue Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts auch nicht einer solchen gleichzustellen sei. Es führte aus, dass auch die Voraussetzungen für ein Wiederaufgreifen des Verfahrens nach Art. 51 Abs. 1 Nr. 3 BayVwVfG in entsprechender Anwendung des § 580 Nr. 6 ZPO

nicht gegeben seien, sowie, dass und aus welchen Gründen die Entscheidung, ein Wiederaufgreifen des Verfahrens nach Art. 51 Abs. 5 BayVwVfG abzulehnen, frei von Ermessensfehlern sei.

8
4. Den Antrag der Beschwerdeführerin auf Zulassung der Berufung gegen dieses Urteil lehnte der Bayerische Verwaltungsgerichtshof durch den mit der Verfassungsbeschwerde angegriffenen Beschluss vom 3. Januar 2019 ab.

9
Es bestünden keine ernsthaften Zweifel im Sinn des § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO an der Richtigkeit des verwaltungsgerichtlichen Urteils. Die Beschwerdeführerin habe keinen einzelnen tragenden Rechtssatz und keine erhebliche Tatsachenfeststellung des Verwaltungsgerichts mit schlüssigen Gegenargumenten infrage gestellt.

10
Das Verwaltungsgericht habe zu Recht angenommen, dass die Grundsatzentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 16. Juni 2015 Az. 10 C 15.14, nach der Nr. 2.1 ANBest-K entgegen der früheren Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs keine auflösende Bedingung darstelle, nicht zu einer nachträglichen Änderung der dem Bescheid vom 14. Dezember 2012 zugrunde liegenden Rechtslage geführt habe. Die rechtliche Beurteilung der Frage, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang die Beschwerdeführerin die ursprünglich bewilligten Fördermittel zu erstatten hatte, habe sich nach den unveränderten Vorschriften des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes gerichtet. Die im Urteil des Bundesverwaltungsgerichts getroffene Feststellung, wonach der in Nr. 2.1 ANBest-K genannte Fall einer nachträglichen Ermäßigung der ursprünglich veranschlagten zuwendungsfähigen Ausgaben nicht von Art. 36 Abs. 2 Nr. 2 BayVwVfG erfasst werde, habe lediglich eine - allerdings über den Einzelfall hinaus bedeutsame - Gesetzesauslegung dargestellt und die bestehende Rechtslage unberührt gelassen. Nach mittlerweile einhelliger höchstrichterlicher Rechtsprechung und ganz herrschender Auffassung im Schrifttum könnten bloße Änderungen der (höchstoder instanzgerichtlichen) Rechtsprechung nicht als Rechtsänderungen im Sinn des Art. 51 Abs. 1 Nr. 1 BayVwVfG verstanden werden, schon wegen der grundsätzlichen Bindung nur der Verfahrensbeteiligten und der damit fehlenden normativen Außenwirkung.

11
Aus der höchstrichterlichen Klärung des Rechtsbegriffs der auflösenden Bedingung ergebe sich auch kein Wiederaufgreifensgrund nach Art. 51 Abs. 1 Nr. 3 BayVwVfG i.V. m. § 580 Nr. 6 ZPO. Nach dieser zivilprozessualen Vorschrift finde die Restitutionsklage statt, wenn ein vorhergehendes Urteil, auf welches das betreffende Urteil gegründet sei, durch ein anderes rechtskräftiges Urteil aufgehoben worden sei. Für die entsprechende verwaltungsverfahrensrechtliche Anwendung bedeute dies, dass eine gerichtliche oder behördliche Entscheidung mit präjudizieller Bedeutung für den unanfechtbar gewordenen Verwaltungsakt nachträglich aufgehoben worden sein müsse. Daran fehle es hier, da der Rückforderungsbescheid vom 14. Dezember 2012 nicht auf einem vorhergehenden (und mittlerweile aufgehobenen) Verwaltungsakt beruht habe. Wegen des erforderlichen engen Ursachenzusammenhangs genüge es insoweit nicht, wenn einer mittlerweile aufgehobenen Gerichts- oder Behördenentscheidung und dem aktuell angegriffenen bestandskräftigen Verwaltungsakt lediglich dieselbe (überholte) Rechtsauffassung zugrunde liege.

12
Von einem Anspruch auf Wiederaufgreifen nach Art. 51 Abs. 5 BayVwVfG i.V. m. Art. 48 BayVwVfG im Wege einer Ermessensreduzierung auf Null könne schon deshalb keine Rede sein, weil der in verfahrensfehlerhafter Weise auf eine auflösende Bedingung gestützte Rückforderungsbescheid jedenfalls in materieller Hinsicht - wie auch die Beschwerdeführerin in der mündlichen Verhandlung vom 13. Juni 2013 anerkannt habe - nicht zu beanstanden gewesen sei, da ihr nach den geltenden Förderbedingungen die Zuwendungen in Höhe des Rückforderungsbetrags zu keinem Zeitpunkt zugestanden hätten.

13
Besondere rechtliche Schwierigkeiten im Sinn des § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO weise die Rechtssache nicht auf, da sich die Streitfrage, ob durch die - zu dieser Thematik erstmals ergangene - Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts eine Änderung der Sach- oder Rechtslage im Sinn des Art. 51 Abs. 1 Nr. 1 BayVwVfG eingetreten sei, anhand der bisherigen Rechtsprechung klar und eindeutig beantworten (und verneinen) lasse. Der Umstand, dass die in den höchst- bzw. obergerichtlichen Entscheidungen entwickelten Leitlinien der Gesetzesauslegung von der behördlichen Vollzugspraxis in der Regel

übernommen und bei künftigen Entscheidungen beachtet würden, genüge danach nicht, um aus einer Neuausrichtung der Rechtsprechung einen Anspruch auf Wiederaufgreifen eines bestandskräftig abgeschlossenen Verfahrens zu begründen.

II.

14
1. Mit ihrer am 14. Februar 2019 eingegangenen Verfassungsbeschwerde rügt die Beschwerdeführerin eine Verletzung ihrer Grundrechte aus Art. 101, 86 Abs. 1 Satz 2 i.V. m. Art. 3 Abs. 1 sowie Art. 118 Abs. 1 BV durch den Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs.

15
Durch die Verneinung des Vorliegens der Zulassungsgründe der ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des Urteils sowie der besonderen rechtlichen Schwierigkeiten habe der Bayerische Verwaltungsgerichtshof Bedeutung und Tragweite des Grundrechts auf effektiven Rechtsschutz sowie den Anspruch der Beschwerdeführerin auf den gesetzlichen Richter verkannt. Der Zugang zum Berufungsrechtszug sei durch eine aus Sachgründen nicht zu rechtfertigende Handhabung der §§ 124, 124 a VwGO unzumutbar erschwert worden. Zudem sei verkannt worden, dass eine Ungleichbehandlung der Beschwerdeführerin vorliege, soweit das Vorliegen von Gründen zum Wiederaufgreifen des Verfahrens verneint worden sei.

16
a) Der aus dem Rechtsstaatsprinzip gemäß Art. 3 Abs. 1 BV i.V. m. dem Recht auf den gesetzlichen Richter gemäß Art. 86 Abs. 1 Satz 2 BV gewährte Anspruch auf effektiven Rechtsschutz sei verletzt. Dieser begründe zwar keinen Anspruch auf eine weitere Instanz. Bei Eröffnung einer solchen durch den Gesetzgeber dürfe aber nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts der Zugang dazu nicht in unzumutbarer, aus Sachgründen nicht mehr zu rechtfertigender und damit objektiv willkürlicher Weise erschwert werden. Das sei vorliegend aber geschehen. Richtigerweise hätte der Bayerische Verwaltungsgerichtshof nicht im Beschlusswege gemäß §§ 124, 124 a VwGO vorgehen dürfen, sondern unter Zulassung der Berufung im Urteilswege entscheiden müssen. Er habe in seiner Entscheidung insbesondere die Bedeutung der Rechtsänderung durch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 16. Juni 2015 Az. 10 C 15.14 nicht hinreichend gewürdigt.

17
aa) Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit der Entscheidung des Verwaltungsgerichts Ansbach im Sinn des § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO bestünden zunächst deshalb, da entgegen dessen Auffassung die Voraussetzungen des Art. 51 Abs. 1 Nr. 1 BayVwVfG vorlägen; die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts vom 16. Juni 2015 stelle eine beachtliche Änderung der Rechtslage dar. Zwar könne allein eine gerichtliche Spruchpraxis grundsätzlich keine solche Änderung bewirken. Anders sei das aber bei der betroffenen Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, welche die abstrakte, der allgemeinen Rechtsauffassung zuzuordnende Frage in den Vordergrund gestellt habe, wann eine auflösende Bedingung im Sinn des Art. 36 Abs. 2 Nr. 2 BayVwVfG anzunehmen sei, und damit über die Beurteilung eines konkreten Sachverhalts hinausgegangen sei. Der Entscheidung komme auch allgemeinverbindliche Außenwirkung zu, da die Verwaltungspraxis im Hinblick auf die Prüfung von Rückforderungen im Zuwendungsverfahren maßgeblich geändert werden müsse. Die zuvor vorgenommene Qualifizierung der Nr. 2.1 ANBest-K als auflösende Bedingung habe nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts zu einer erheblichen Einschränkung der verfassungsrechtlich garantierten Verfahrensgrundrechte öffentlichrechtlicher Körperschaften wie der Beschwerdeführerin geführt.

18
Weiter seien die Voraussetzungen für ein Wiederaufgreifen nach Art. 51 Abs. 1 Nr. 3 BayVwVfG i.V. m. § 580 Nr. 6 ZPO gegeben, da die Rückforderung auf der fehlerhaften Beurteilung der Vorfrage beruht habe, ob die Förderbedingungen eine auflösende Bedingung enthielten oder nicht.

19
Darüber hinaus stehe der Beschwerdeführerin auch ein Anspruch zu, das Verfahren im Ermessenswege nach Art. 51 Abs. 5 BayVwVfG wieder aufzugreifen. Das Prinzip der Einzelfallgerechtigkeit und das Interesse der Beschwerdeführerin an der Verwendung der zu Unrecht zurückgeforderten Finanzmittel zugunsten des Gemeinwohls ihrer Bürger überwögen das Interesse des Beklagten an der Bestandskraft des rechtswidrigen Rückforderungsbescheids. Mit der Rückforderung unter den vereinfachten

Voraussetzungen der Annahme einer auflösenden Bedingung seien die verfassungsrechtlich garantierten Rechte der Beschwerdeführerin massiv beschränkt und beschnitten worden; dieser erhebliche Verstoß gegen den Rechtsstaatsgedanken begründe eine Ermessensreduzierung auf Null. Der Beschwerdeführerin hätten die zunächst bewilligten Förderungen in voller Höhe zugestanden, sodass der Rückforderungsbescheid in dem vorangegangenen Verfahren durch das Gericht hätte aufgehoben werden müssen.

20
bb) Der Zulassungsgrund des § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO - besondere rechtliche Schwierigkeiten - habe vorgelegen. Die Frage, inwieweit durch die Änderung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts eine Änderung der Sach- und Rechtslage im Sinn des Art. 51 Abs. 1 Nr. 1 BayVwVfG eingetreten sei, habe einer Klärung, zumindest Klarstellung, durch das Berufungsgericht bedurft.

21
b) Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof habe das Vorbringen der Beschwerdeführerin nicht hinreichend berücksichtigt. Er habe die offensichtliche rechtliche Tragweite des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts verkannt, welches die Fehlerhaftigkeit der vorherigen ständigen Rechtsprechung der bayerischen Verwaltungsgerichtsbarkeit und den Verstoß dieser Rechtsprechung gegen rechtsstaatliche Grundsätze bestätigt habe. Er habe auch die Voraussetzungen für das Wiederaufgreifen des Verfahrens verkannt. Außerdem liege ein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz nach Art. 118 Abs. 1 BV vor. Die Ablehnung des Wiederaufgreifens des Verfahrens im vorliegenden Fall begründe eine Ungleichbehandlung gegenüber anderen Antragstellern, denen aufgrund der Änderung der Rechtslage das Wiederaufgreifen des Verfahrens gewährt worden sei. Mit dem Hinweis auf die materielle Rechtmäßigkeit des Rückforderungsbescheids bei der Anwendung der Art. 48, 49 BayVwVfG habe der Bayerische Verwaltungsgerichtshof der zuständigen Behörde vorgegriffen und zudem zu Unrecht unterstellt, die Beschwerdeführerin habe in der mündlichen Verhandlung vom 13. Juni 2013 die Rechtmäßigkeit des Rückforderungsbescheids anerkannt und insoweit die Hauptsache für erledigt erklärt.

22
2. Das Bayerische Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration hält die Verfassungsbeschwerde für unzulässig, jedenfalls aber für unbegründet.

III.

23
Die Verfassungsbeschwerde ist unzulässig.

24
1. Prüfungsgegenstand des Verfassungsgerichtshofs gemäß Art. 51 Abs. 1 VfGHG ist nur der Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 3. Januar 2019, mit dem der Antrag der Beschwerdeführerin auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Ansbach vom 27. Oktober 2017 abgelehnt wurde. Dass die Beschwerdeführerin allein diesen Beschluss verfassungsgerichtlich überprüft haben will, ergibt sich eindeutig aus ihrer Antragstellung und der sachlichen Begründung der Beschwerde. Soweit sie im Rahmen ihrer Ausführungen zur Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde auch das Urteil des Verwaltungsgerichts Ansbach als vermeintlichen Prüfungsgegenstand erwähnt, stellt dies erkennbar ein Versehen dar, das keine anderweitige Auslegung rechtfertigt.

25
2. Die Verfassungsbeschwerde ist mangels hinreichend substanziierter Darlegung eines Grundrechtsverstoßes unzulässig.

26
a) Nach Art. 51 Abs. 1 Satz 1 VfGHG ist in einer Verfassungsbeschwerde das verfassungsmäßige Recht, dessen Verletzung der Beschwerdeführer rügt, zu bezeichnen. Der Beschwerdeführer darf sich dabei nicht damit begnügen, irgendeine ein verfassungsmäßiges Recht verbürgende Norm der Bayerischen Verfassung anzuführen und als verletzt zu benennen. Es muss vielmehr - jedenfalls in groben Umrissen - erkennbar sein, inwiefern durch eine Maßnahme oder Entscheidung ein solches Recht verletzt sein soll. Auf der Grundlage des Vortrags in der Verfassungsbeschwerde muss die behauptete Grundrechtsverletzung zumindest möglich erscheinen. Die bloße Behauptung, eine gerichtliche oder behördliche Entscheidung sei unrichtig oder fehlerhaft, genügt nicht den Anforderungen an die Begründung einer Verfassungsbeschwerde

(ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 14.9.2009 BayVBl 2010, 250/251; vom 20.3.2018 BayVBl 2019, 207 Rn. 12).

27
b) Die Verfassungsbeschwerde ist nach diesen Maßgaben zunächst unzulässig, soweit eine Verletzung von Art. 101 BV (Recht auf allgemeine Handlungsfreiheit) gerügt wird. Darauf kann sich die Beschwerdeführerin schon deshalb nicht stützen, weil sie als Gemeinde vom persönlichen Schutzbereich dieses Grundrechts nicht umfasst ist. Grundrechtsberechtigt ist insoweit „jedermann“, also jede natürliche Person und regelmäßig auch juristische Personen des Zivilrechts. Juristische Personen des öffentlichen Rechts können sich hingegen grundsätzlich nicht auf Art. 101 BV berufen. Sie werden im Rahmen ihrer Aufgaben, Befugnisse und sonstigen Zuständigkeiten tätig, nicht in Realisierung der allgemeinen Handlungsfreiheit (vgl. VerfGH vom 2.3.2001 VerfGHE 54, 1/5 f.; Lindner in Lindner/Möstl/ Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 101 Rn. 10 mit Fußnote 28).

28
Im Übrigen enthält die Verfassungsbeschwerde keine spezifischen Ausführungen zur allgemeinen Handlungsfreiheit, sodass es auch an der erforderlichen Substanziierung dieser Rüge fehlt.

29
c) Die Verfassungsbeschwerde ist zudem unzulässig, soweit die Beschwerdeführerin aufgrund der Nichtzulassung der Berufung durch den Verwaltungsgerichtshof einen Verstoß gegen Art. 86 Abs. 1 Satz 2 BV (Recht auf den gesetzlichen Richter) rügt. Diese Vorschrift verbürgt zwar ein auch für die Beschwerdeführerin als Gemeinde rügefähiges Grundrecht; eine verfassungsrechtlich relevante Verletzung dieses Rechts wird jedoch nicht hinreichend substanziiert dargelegt.

30
aa) Der Verfassungsgerichtshof überprüft gerichtliche Entscheidungen nur in engen Grenzen. Er ist kein Rechtsmittelgericht; es ist nicht seine Aufgabe, fachgerichtliche Entscheidungen dahingehend zu kontrollieren, ob die tatsächlichen Feststellungen zutreffen oder ob die Gesetze richtig ausgelegt und angewandt wurden. Im Rahmen der Verfassungsbeschwerde beschränkt sich die Prüfung vielmehr auf die Frage, ob die Gerichte gegen vom Beschwerdeführer bezeichnete Normen der Bayerischen Verfassung verstoßen haben, die ein in zulässiger Weise als verletzt gerügtes subjektives Recht des Beschwerdeführers verbürgen. Gegenüber der Anwendung von Bundesrecht, das wegen seines höheren Rangs nicht am Maßstab der Bayerischen Verfassung überprüft werden kann, beschränkt sich die Prüfung darauf, ob das Gericht willkürlich gehandelt hat (vgl. VerfGH vom 24.10.2017 - Vf. 9-VI-17 - juris Rn. 35). In verfahrensrechtlicher Hinsicht überprüft der Verfassungsgerichtshof Entscheidungen, die wie hier in einem bundesrechtlich geregelten Verfahren ergangen sind, auch daraufhin, ob ein Verfahrensgrundrecht der Bayerischen Verfassung verletzt wurde, das - wie z. B. das Recht auf den gesetzlichen Richter gemäß Art. 86 Abs. 1 Satz 2 BV - mit gleichem Inhalt im Grundgesetz gewährleistet ist (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 26.6.2013 VerfGHE 66, 94/97; vom 13.4.2015 BayVBl 2016, 193 Rn. 11; vom 27.1.2016 BayVBl 2016, 671 Rn. 24).

31
Art. 86 Abs. 1 Satz 2 BV kann dadurch berührt sein, dass das Gericht im Ausgangsverfahren (auch das Berufungsgericht selbst; vgl. VerfGH vom 23.9.2015 VerfGHE 68, 180 Rn. 50 f.; vom 16.8.2017 BayVBl 2018, 375 Rn. 34 f.; BVerfG vom 10.7.2019 - 2 BvR 1545/14 - juris Rn. 13; VerfGH des Landes Berlin vom 24.10.2018 - 170/17 - juris Rn. 23; zweifelnd: VerfG des Landes Brandenburg vom 28.4.1999 - 8/99 - juris Rn. 22) zu Unrecht ein Rechtsmittel nicht zulässt und dadurch die (Sach-)Entscheidung in der Rechtsmittelinstanz verhindert. Eine Grundrechtsverletzung ist insoweit jedoch nur gegeben, wenn einer Partei der gesetzliche Richter durch eine willkürliche, offensichtlich unhaltbare Entscheidung entzogen wird (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 29.9.1989 VerfGHE 42, 122/129 f.; vom 13.7.2010 VerfGHE 63, 119/126; vom 15.11.2018 - Vf. 10-VI- 17 - juris Rn. 22).

32
bb) Eine willkürliche, offensichtlich unhaltbare Beurteilung der vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof geltend gemachten Zulassungsgründe gemäß § 124 Abs. 2 Nrn. 1 und 2 VwGO wird von der Beschwerdeführerin nicht nachvollziehbar dargetan.

33

(1) Ihre Ausführungen sind nicht geeignet, die Wertung des Verwaltungsgerichtshofs, dass an der Richtigkeit des verwaltungsgerichtlichen Urteils im Hinblick auf den Wiederaufgreifensgrund gemäß Art. 51 Abs. 1 Nr. 1 BayVwVfG keine ernstlichen Zweifel bestünden (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO), willkürlich oder auch nur fehlerhaft erscheinen zu lassen.

34
Der Verwaltungsgerichtshof hat die Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichts, dass die Grundsatzentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 16. Juni 2015 nicht zu einer nachträglichen Änderung der dem Bescheid vom 14. Dezember 2012 zugrunde liegenden Rechtslage geführt habe, mit der Begründung bestätigt, dass die der Erstattungsfrage zugrunde liegenden Vorschriften des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes bis heute unverändert geblieben seien und die in der Entscheidung vorgenommene Gesetzesauslegung zwar über den Einzelfall hinaus bedeutsam sei, aber die bestehende Rechtslage unberührt gelassen habe. Für die Beurteilung, dass derartige bloße Änderungen der Rechtsprechung nicht als Rechtsänderungen im Sinn des Art. 51 Abs. 1 Nr. 1 BayVwVfG verstanden werden könnten, hat er sich auf eine mittlerweile einhellige höchstrichterliche Rechtsprechung und die ganz herrschende Auffassung im Schrifttum gestützt und als wesentliches Argument hierfür die prozessrechtliche Bindung lediglich der Verfahrensbeteiligten und die damit fehlende normative Außenwirkung herangezogen.

35
Dem setzt die Beschwerdeführerin in der Verfassungsbeschwerde nichts von Substanz entgegen. Sie gesteht ausdrücklich zu, dass allein eine Änderung der gerichtlichen Spruchpraxis grundsätzlich keine Änderung der Rechtslage im Sinn des Art. 51 Abs. 1 Nr. 1 BayVwVfG bewirken könne, beharrt aber dennoch auf ihrer bereits im fachgerichtlichen Verfahren vertretenen Meinung, dass speziell bei der hier in Streit stehenden Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts eine andere Beurteilung angebracht sei; dies gelte im Hinblick auf die in den Vordergrund gestellte abstrakte Rechtsfrage, die erheblichen Auswirkungen auf die Verwaltungspraxis und weil die vorangegangene Rechtsprechungspraxis die Beschwerdeführerin erheblich in ihren verfassungsrechtlich garantierten Verfahrensgrundrechten eingeschränkt habe.

36
Mit diesem Vorbringen wird eine willkürliche Verneinung des Zulassungsgrunds nicht ansatzweise nachvollziehbar dargetan. Der Verwaltungsgerichtshof und die von ihm in Bezug genommene Rechtsprechung und Literatur erkennen durchaus die praktische Relevanz höchstrichterlicher Entscheidungen an. Sie legen aber den Fokus darauf, dass Art. 51 Abs. 1 Nr. 1 BayVwVfG nur einen Wandel der normativen Bestimmung, nicht aber eine Änderung der Norminterpretation erfasse. Gerichtliche Entscheidungsfindung, die nur inter partes wirke (§ 121 VwGO), bleibe auch bei grundsätzlicher Bedeutung ungeachtet ihrer Auswirkungen und selbst dann, wenn sie Ausdruck einer neuen allgemeinen Rechtsauffassung sei, rechtliche Würdigung des Sachverhalts am Maßstab der vorgegebenen Rechtsordnung; sie sei weder geeignet noch darauf angelegt, die Rechtslage konstitutiv zu verändern (vgl. nur BVerwG vom 11.9. 2013 - 8 C 4.12 - juris Rn. 21; Sachs in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 51 Rn. 105 f.; Falkenbach in Bader/Ronellenfitsch, Beck'scher Onlinekommentar zum VwVfG, § 51 Rn. 37). Da die Darlegungen des Bundesverwaltungsgerichts im Urteil vom 16. Juni 2015 dazu, dass es sich bei der in Nr. 2.1 ANBest-K enthaltenen Nebenbestimmung nicht um eine auflösende Bedingung im Sinn des Art. 36 Abs. 2 Nr. 2 BayVwVfG handle, Ausdruck geradezu klassischer Norminterpretation sind, unterfallen sie nach diesen Maßgaben eindeutig nicht Art. 51 Abs. 1 Nr. 1 BayVwVfG. Der Umstand, dass zur Begründung dieser Norminterpretation auch verfassungsrechtliche Argumente - das aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitete Gebot der Rechtssicherheit - herangezogen wurden, ist für diese Einordnung unerheblich.

37
(2) Auch soweit der Verwaltungsgerichtshof übereinstimmend mit dem Verwaltungsgericht in der höchstrichterlichen Klärung des Rechtsbegriffs der auflösenden Bedingung keinen Wiederaufgreifensgrund nach Art. 51 Abs. 1 Nr. 3 BayVwVfG i. V. m. § 580 Nr. 6 ZPO (Restitutionsklage) erkennen konnte, fehlt es an der erforderlichen substanziierten Darlegung einer willkürlichen, offensichtlich unhaltbaren Verneinung des Zulassungsgrunds des § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO.

38

Im Nichtzulassungsbeschluss werden in Präzisierung der Erwägungen des Verwaltungsgerichts und unter Bezugnahme auf Rechtsprechung und Literatur die konkreten Voraussetzungen für eine entsprechende Anwendung der zivilprozessualen Vorschrift zur Restitutionsklage im Verwaltungsverfahren dargestellt, nämlich dass eine gerichtliche oder behördliche Entscheidung, die für den unanfechtbar gewordenen Verwaltungsakt von präjudizieller Bedeutung war, nachträglich aufgehoben worden sein müsse, sowie festgehalten, dass es an dieser Voraussetzung vorliegend fehle. Nach Wortlaut und Sinn der Restitutionsvorschrift genüge es insoweit nicht, wenn einer mittlerweile aufgehobenen früheren Gerichts- oder Behördenentscheidung und dem nunmehr angegriffenen Verwaltungsakt lediglich dieselbe (überholte) Rechtsauffassung zugrunde liege. Auch das Verwaltungsgericht hatte in seinem Urteil bereits hervorgehoben, dass es für die entsprechende Anwendung des § 580 Nr. 6 ZPO gerade nicht ausreiche, wenn die gleiche Rechtsfrage in einem anderen Verfahren anders beurteilt oder gerichtlich entschieden werde, und hierzu auf Rechtsprechungs- und Literaturnachweise verwiesen.

39
Die Beschwerdeführerin geht in der Verfassungsbeschwerde nicht konkret auf diese tragende Begründung ein, sondern hält ihr pauschal unter Wiederholung ihres Vortrags aus dem Antrag auf Zulassung der Berufung die Auffassung entgegen, dass der Rückforderungsbescheid aufgrund fehlerhafter Beantwortung einer entscheidungserheblichen „Vorfrage“ erlassen worden sei und dies für eine Anwendung des Art. 51 Abs. 1 Nr. 3 BayVwVfG genüge. Ein solches Vorbringen, das sich letztlich in einem undifferenzierten Beharren auf einer gegenteiligen Rechtsauffassung erschöpft, ist ungeeignet, Rechtsfehlerhaftigkeit oder gar Willkür der Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs zu begründen.

40
(3) Der Beschwerdevortrag ist ebenfalls unzureichend, soweit der behauptete Anspruch der Beschwerdeführerin auf ein Wiederaufgreifen des Verfahrens nach Art. 51 Abs. 5 i.V. m. Art. 48 BayVwVfG betroffen ist. Auch insoweit erfolgt keine nachvollziehbare Darlegung, dass der Zulassungsgrund des § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO willkürlich verneint worden wäre.

41
Die Beschwerdeführerin hatte ihren Antrag auf Zulassung der Berufung in dieser Hinsicht entsprechend ihrem jetzigen Beschwerdevortrag nur kurz mit einigen allgemein gefassten Erwägungen begründet, ohne sich konkret mit der umfangreichen Erörterung im verwaltungsgerichtlichen Urteil auseinanderzusetzen. Ihr Vorbringen ging letztlich nicht über die bloße Ergebnisbehauptung hinaus, dass im Rahmen der hier zu treffenden Ermessensentscheidung das Prinzip der Einzelfallgerechtigkeit und ihr Interesse an der Verwendung der (angeblich) zu Unrecht zurückgeforderten Finanzmittel das Interesse des Beklagten an der Bestandskraft des (angeblich) rechtswidrigen Rückforderungsbescheids überwögen und die massive Beschränkung ihrer verfassungsrechtlich garantierten Rechte durch die behördliche Praxis eine Ermessensreduzierung auf Null begründe.

42
Demgegenüber hat sich der Verwaltungsgerichtshof in der Nichtzulassungsentscheidung damit begnügt, sich unter Bezugnahme auf die überzeugenden Darlegungen im Urteil einer für sich tragenden Erwägung des Verwaltungsgerichts anzuschließen. Demnach könne von einem Anspruch auf Wiederaufgreifen im Wege einer Ermessensreduzierung auf Null schon deswegen keine Rede sein, weil der in verfahrensfehlerhafter Weise auf eine auflösende Bedingung gestützte Rückforderungsbescheid jedenfalls in materieller Hinsicht - wie auch die Beschwerdeführerin in der mündlichen Verhandlung vom 13. Juni 2013 anerkannt habe - nicht zu beanstanden gewesen sei; denn nach den geltenden Förderbedingungen hätten ihr die Zuwendungen in Höhe des Rückforderungsbetrags zu keinem Zeitpunkt zugestanden.

43
Dem setzt die Beschwerdeführerin in ihrer Verfassungsbeschwerde wiederum nichts von Substanz entgegen. Sie beharrt lediglich unter Wiederholung ihrer pauschalen Behauptungen aus dem Zulassungsantrag auf ihrer Meinung, dass ihr die zunächst bewilligten Zuwendungen in voller Höhe zugestanden hätten, der ursprüngliche Bescheid also rechtmäßig gewesen sei. Hingegen erfolgt weder im Zulassungsantrag noch in der Verfassungsbeschwerde eine konkrete Begründung, inwiefern die Darlegungen im Rückforderungsbescheid dazu, dass die ursprünglich bewilligten Zuwendungen nach den geltenden Förderbedingungen zu hoch angesetzt worden seien, unzutreffend gewesen sein sollten. Soweit die Beschwerdeführerin beanstandet, dass der Verwaltungsgerichtshof ihr zu Unrecht ein Anerkenntnis der

Rechtmäßigkeit des Rückforderungsbescheids in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht am 13. Juni 2013 „unterstellt“ habe, ist dies unverständlich. Dieses Anerkenntnis ist - als gesonderte prozessuale Erklärung noch vor den Erledigterklärungen der Beteiligten - ausdrücklich im von ihr selbst vorgelegten damaligen Verhandlungsprotokoll festgehalten.

44
(4) In der Verfassungsbeschwerde wird schließlich nicht ansatzweise nachvollziehbar aufgezeigt, dass der Verwaltungsgerichtshof den Zulassungsgrund der besonderen rechtlichen Schwierigkeiten gemäß § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO willkürlich oder auch nur fehlerhaft verkannt hätte.

45
Im Nichtzulassungsbeschluss wurden deswegen keine besonderen rechtlichen Schwierigkeiten der Rechtssache angenommen, weil sich die im Streit stehende Frage einer etwaigen Änderung der Sach- und Rechtslage im Sinn des Art. 51 Abs. 1 Nr. 1 BayVwVfG im vorliegenden Einzelfall anhand der bisherigen Rechtsprechung klar und eindeutig beantworten (und verneinen) lasse, auch unter Berücksichtigung der Auswirkungen derartiger Entscheidungen zur Gesetzesauslegung auf die behördliche Vollzugspraxis.

46
Die Beschwerdeführerin gesteht in der Verfassungsbeschwerde die grundsätzliche Klärung der rechtlichen Problematik durch die Rechtsprechung zu, hält aber dennoch eine „Klarstellung“ (in ihrem Sinn) speziell für die hier in Bezug genommene Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts für geboten. Zur Begründung hebt sie insbesondere deren Tragweite und wirtschaftliches Gewicht für sie und andere öffentlichrechtliche Körperschaften hervor.

47
Dieses Vorbringen geht an den Voraussetzungen des geltend gemachten Zulassungsgrunds und der Begründung des Verwaltungsgerichtshofs vorbei. Eine Darlegung, warum die Rechtssache in diesem Punkt entgegen den Erwägungen im Nichtzulassungsbeschluss überdurchschnittliche rechtliche Schwierigkeiten aufweisen würde, fehlt; eine Zulassung der Berufung wegen grundsätzlicher Bedeutung (§ 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO) war von der Beschwerdeführerin gar nicht beantragt worden.

48
d) Die Verfassungsbeschwerde ist auch unzulässig, soweit die Beschwerdeführerin aufgrund der Nichtzulassung der Berufung das Gebot effektiven Rechtsschutzes als verletzt rügt, das sie aus dem Recht auf den gesetzlichen Richter (Art. 86 Abs. 1 Satz 2 BV) in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) ableitet und (wohl) neben diesen Bestimmungen gesondert für einschlägig hält.

49
Insofern könnte die Beschwerdeführerin eine etwaige isolierte Verletzung des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV von vornherein nicht geltend machen. Denn das Rechtsstaatsprinzip verbürgt keine subjektiven verfassungsmäßigen Rechte, sondern beinhaltet objektives Verfassungsrecht, auf das eine Verfassungsbeschwerde nicht gestützt werden kann (ständige Rechtsprechung; vgl. z. B. VerfGH vom 12.7.2016 - Vf. 49-VI-15 - juris Rn. 14 m. w. N.).

50
Ob sich die Beschwerdeführerin auf eine Verletzung des Rechts auf effektiven Rechtsschutz als solches berufen kann, kann dahinstehen. Der Verfassungsgerichtshof hat bisher offengelassen, ob das im Grundgesetz - anders als in der Bayerischen Verfassung - in Art. 19 Abs. 4 als eigenständiges subjektives Grundrecht verbürgte Recht auf effektiven Rechtsschutz im Rahmen der Verfassungsbeschwerde zum Bayerischen Verfassungsgerichtshof überhaupt ein rügefähiges Grundrecht darstellt (vgl. z. B. VerfGH vom 13.3.2018 - Vf. 31-VI-16 - juris Rn. 39). Die Frage bedarf auch hier keiner Entscheidung, weil sich die insoweit maßgeblichen Gesichtspunkte mit denjenigen decken, die bei der eben vorgenommenen Überprüfung hinsichtlich einer Verletzung des Rechts auf den gesetzlichen Richter gemäß Art. 86 Abs. 1 Satz 2 BV zum Tragen gekommen sind. Es würde entsprechend an der hinreichend substanziierten Darlegung einer verfassungsrechtlich relevanten Rechtsverletzung fehlen.

51
e) Schließlich ist die Verfassungsbeschwerde unzulässig, soweit die Beschwerdeführerin einen Verstoß des Nichtzulassungsbeschlusses gegen den allgemeinen Gleichheitssatz gemäß Art. 118 Abs. 1 BV behauptet.

52
Ihr Vortrag, eine Versagung des Wiederaufgreifens im vorliegenden Fall würde einen Verstoß gegen Art. 118 Abs. 1 BV „wegen Ungleichbehandlung zu anderen Antragstellern, denen aufgrund der Änderung der Rechtslage das Wiederaufgreifen des Verfahrens gewährt wurde“ begründen, ist zur Darlegung einer Grundrechtsverletzung durch die angegriffene Entscheidung ungeeignet.

53
Mit dieser Begründung werden schon Prüfungsgegenstand und Prüfungsmaßstab der vorliegenden Verfassungsbeschwerde verkannt. Prüfungsgegenstand ist nur der Nichtzulassungsbeschluss des Verwaltungsgerichtshofs. Da dieser mit § 124 VwGO Bundesrecht angewandt hat, das wegen seines höheren Rangs nicht am Maßstab der Bayerischen Verfassung überprüft werden kann, beschränkt sich die Prüfung zudem darauf, ob er damit willkürlich gehandelt hat. Am materiellen Grundrecht des allgemeinen Gleichheitssatzes kann der angegriffene Beschluss hingegen nicht gemessen werden. Der allgemeine Gleichheitssatz könnte also allenfalls mittelbar im Rahmen der Prüfung einer Verletzung des Willkürverbots von Bedeutung sein, nämlich dann, wenn das Verwaltungsgericht den allgemeinen Gleichheitssatz verletzt hätte und der Verwaltungsgerichtshof deshalb bestehende ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils willkürlich verkannt hätte. Dafür fehlt nach den obigen Ausführungen jeder Anhaltspunkt. Die Beschwerdeführerin legt im Übrigen nicht einmal konkret dar, dass und gegebenenfalls in welchen Fällen durch welche Behörden anderen Antragstellern in vergleichbarer Lage ein Wiederaufgreifen des Verfahrens gewährt worden wäre.

IV.

54
Es ist angemessen, der Beschwerdeführerin eine Gebühr von 750 € aufzuerlegen (Art. 27 Abs. 1 Satz 2 VfGHG).