

Widerruf eines Bewilligungsbescheids nach Abtretung der Forderung gegen die Bewilligungsbehörde

Zum Sachverhalt

Die Klägerin, eine Bank, verlangt vom Beklagten aus abgetretenem Recht die Zahlung von 200.000 DM als Teil einer Zuwendung, die der Regierungspräsident (...) mit Bescheid vom Juni 1985 Herrn A. aus Mitteln des Landes Nordrhein–Westfalen für die Erhaltung denkmalwerter Bauten zwecks Instandsetzung der A.–burg (...) bewilligt hatte. Dem Bescheid waren Nebenbestimmungen beigefügt, darunter die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest–P). Nachdem Herr A. bereits im August 1985 100.000 DM ausgezahlt worden waren, trat dieser mit Urkunde vom Oktober 1985 seine Restforderung aus dem Bewilligungsbescheid zum Zweck der Kreditsicherung an die Klägerin ab. Der Regierungspräsident bestätigte der Klägerin (...) auf einer Durchschrift der Abtretungsurkunde, daß die abgetretene Forderung bestehe, daß er von der Abtretung Kenntnis genommen habe und ihr erforderlichenfalls zustimme und daß er zur Vermeidung doppelter Inanspruchnahme Zahlungen nur auf das angegebene Konto des Herrn A. bei der Klägerin leisten werde.

Nach Vorlage der Verwendungsnachweise zahlte der Regierungspräsident im Oktober und im Dezember 1986 weitere 200.000 DM aus. Diese Zahlungen flossen auf Veranlassung des Geschäftsführers der S.–Verwaltungs–GmbH, die mit der Bauleitung beauftragt war und eine Empfangsvollmacht des Herrn A. besaß, auf deren Konto bei einer Bank.

Erstmals im März 1987 forderte die Klägerin den Beklagten unter Hinweis auf die Abtretung vom Oktober 1985 und die Bestätigung des Regierungspräsidenten vom November 1985 zur Zahlung von 200.000 DM auf das von ihr geführte Konto des Herrn A. auf.

Mit Bescheid vom März 1987 verlangte der Regierungspräsident von Herrn A. die Erstattung der zu Unrecht an die S.–Verwaltungs–GmbH gezahlten 200.000 DM. Gegen diesen Bescheid wurde kein Widerspruch eingelegt. Bemühungen des Regierungspräsidenten, aus dem Bescheid zu vollstrecken, führten nicht zum Erfolg.

Mit Bescheid vom September 1988 widerrief der Regierungspräsident gegenüber Herrn A. den Bewilligungsbescheid vom Juni 1985 in Höhe von 200.000 DM. Zur Begründung führte er aus, Herr A. habe durch die Abtretung seiner Restforderung aus dem Bewilligungsbescheid im Oktober 1985 eine dem Bescheid beigefügte Auflage, nämlich das in Ziff. 6.1 der ANBest–P enthaltene Abtretungsverbot, mißachtet. Zwar habe er, der Regierungspräsident, die Abtretung zunächst geduldet. Doch habe der Geschäftsführer der S.–Verwaltungs–GmbH ihn durch die Vorspiegelung, die Abtretung habe sich erledigt, zur Auszahlung der 200.000 DM veranlaßt. Durch diese Täuschung, die Herr A. sich zurechnen lassen müsse, sei die

Geschäftsgrundlage für die Duldung der Abtretung rückwirkend entfallen. Eine Durchschrift dieses Bescheids übersandte der Regierungspräsident der Klägerin mit Schreiben vom selben Tage und lehnte darin zugleich weitere Zahlungen ab.

Gegen den Bescheid vom September 1988 erhoben Herr A. (...) und die Klägerin (...) Widerspruch. Den Widerspruch des Herrn A. wies der Regierungspräsident (...) zurück. Herr A. hat gegen den Widerruf des Bewilligungsbescheids keine Klage erhoben. Der Widerspruch der Klägerin ist bislang nicht beschieden worden.

Im Februar 1989 hat die Klägerin Klage erhoben, mit der sie die Verurteilung des Beklagten zur Zahlung von 200.000 DM nebst 4 % Zinsen seit Klageerhebung erstrebt.

Das Verwaltungsgericht hat die Klage abgewiesen, weil die streitige Forderung nicht wirksam an die Klägerin abgetreten worden sei. Das Oberverwaltungsgericht hat die Berufung der Klägerin zurückgewiesen.

Auszug aus den Gründen

1. (...)

2. Die Revision ist nicht begründet. Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts verletzt kein revisibles Recht.

Das Oberverwaltungsgericht hat abweichend von dem Urteil des Verwaltungsgerichts in Anwendung der §§ 398, 399 BGB entschieden, daß der auf dem Bewilligungsbescheid vom Juni 1985 beruhende Zahlungsanspruch des Herrn A. von diesem im Oktober 1985 in Höhe von 200.000 DM rechtswirksam an die Klägerin abgetreten worden ist. Das ist nicht zu beanstanden. Allerdings sind die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs über die Abtretung einer Forderung mit Ausnahme des § 411 BGB auf öffentlich-rechtliche Forderungen nicht unmittelbar, sondern nur unter Beachtung der Besonderheiten der jeweils einschlägigen Rechtsmaterie anzuwenden (BVerwGE 28, 254 [258]; 39, 273 [275]). Werden – wie hier vom Oberverwaltungsgericht – die §§ 398 ff. BGB auf öffentlich-rechtliche Forderungen landesrechtlichen Ursprungs angewendet, dienen sie der Ergänzung von Landesrecht und teilen infolgedessen die Eigenschaft dieses Rechts als nicht revisibles Recht (vgl. grundlegend BVerwGE 2, 22 und seitdem ständige Rechtsprechung, so z.B. BVerwGE 32, 252 [254]; 44, 351 [354]). Der erkennende Senat ist daher gemäß § 137 Abs. 1, § 173 VwGO, § 562 ZPO an den Kontrollmaßstab, der im angefochtenen Urteil an die Wirksamkeit der Abtretung angelegt worden ist, ebenso gebunden wie an die Rechtsauffassung des Oberverwaltungsgerichts, daß die abgetretene Forderung ihrer Art nach mit Zustimmung des Beklagten abtretbar war. Aus bundesrechtlicher Sicht ist gegen die Wirksamkeit der Abtretung nichts einzuwenden.

Das Oberverwaltungsgericht hat weiter ohne Verstoß gegen Bundesrecht angenommen, daß die von der Klägerin durch Abtretung erworbene Forderung auch

nach den Zahlungen fortbestand, die der Beklagte im Jahr 1986 an die mit einer Empfangsvollmacht des Herrn A. ausgestattete S.–Verwaltungs–GmbH geleistet hat. Diese nicht näher begründete Annahme beruht ersichtlich auf einer Anwendung des § 407 Abs. 1 BGB, wonach der Schuldner einer abgetretenen Forderung nicht mehr schuldbeitreitend an den alten Gläubiger leisten kann, wenn er bei der Leistung die Abtretung kennt. Mit der Anwendung dieser Vorschrift hat das Oberverwaltungsgericht den Bereich des irrevisiblen Rechts nicht verlassen.

Dasselbe gilt für die Rechtsauffassung des Oberverwaltungsgerichts, daß die abgetretene Forderung durch den Widerruf des ihr zugrundeliegenden Bewilligungsbescheids im September 1988 rückwirkend beseitigt worden ist. Hierzu hat das Oberverwaltungsgericht ausgeführt, daß der an Herrn A. gerichtete Widerruf auch gegenüber der Klägerin wirke. Denn nach § 404 BGB könne der Schuldner dem neuen Gläubiger die Einwendungen entgegensetzen, die zur Zeit der Abtretung der Forderung gegen den bisherigen Gläubiger begründet gewesen seien. Um eine solche dem Schuldverhältnis bereits bei der Abtretung anhaftende Einwendung handele es sich auch bei der Möglichkeit des Widerrufs des Bewilligungsbescheids einschließlich seiner Folgen für den Bestand des Zahlungsanspruchs, wengleich die Vorgänge, die zu dem Widerruf geführt hätten, der Abtretung zeitlich nachfolgten. Zwar stößt diese Anwendung des § 404 BGB deshalb auf Bedenken, weil der Widerruf ausschließlich auf Umstände gestützt ist, die mit der Abtretung zusammenhängen, er also – mit dieser Begründung – nicht unabhängig von der Abtretung in der abgetretenen Forderung als Möglichkeit angelegt war. Da jedoch § 404 BGB hier als Landesrecht Anwendung findet, kann der Senat einen dem Oberverwaltungsgericht bei der Anwendung dieser Vorschrift möglicherweise unterlaufenen Rechtsfehler nicht korrigieren.

Entgegen der Ansicht der Revision hat der Beklagte sich mit dem Widerruf des Bewilligungsbescheids nicht in Widerspruch zu seinem früheren Verhalten gesetzt, so daß unerörtert bleiben kann, ob ein solcher Widerspruch bundesrechtlich bedeutsam wäre. Die Revision sieht das Verhalten des Beklagten deswegen als widersprüchlich an, weil dieser den Bewilligungsbescheid wegen Verstoßes gegen das in den Nebenbestimmungen zum Bescheid enthaltene Abtretungsverbot widerrufen habe, obwohl er zuvor ausdrücklich der Abtretung zugestimmt habe. Dabei läßt sie jedoch unberücksichtigt, daß der Beklagte den Widerruf nicht nur mit der verbotswidrigen Abtretung, sondern darüber hinaus mit dem als betrügerisch bewerteten Verhalten des Geschäftsführers der S.–Verwaltungs–GmbH begründet hat, das zu der Auszahlung der 200.000 DM im Oktober/Dezember 1986 führte; durch dieses Herrn A. zuzurechnende Verhalten habe – so heißt es im Widerrufsbescheid vom September 1988 sinngemäß weiter – der zunächst hingenommene Verstoß gegen das Abtretungsverbot als Widerrufsgrund erneut Bedeutung erlangt. Ob diese Argumentation des Beklagten schlüssig und überzeugend ist, mag dahinstehen. Sie wird jedenfalls, da sie maßgeblich auf nicht vorhersehbare spätere Ereignisse gestützt ist, nicht allein durch die Tatsache ausgeschlossen, daß der Beklagte der Abtretung im November 1985 zugestimmt hat.

Auf die Rechtmäßigkeit des Widerrufs im übrigen kommt es nach dem für den erkennenden Senat gleichfalls verbindlichen Verständnis des Oberverwaltungsgerichts vom Inhalt des abgetretenen Anspruchs nicht an. Das Oberverwaltungsgericht hat den Anspruch der Klägerin bei der Erörterung ihrer Widerspruchsbefugnis dahin näher umschrieben, daß er, nachdem er durch Verwaltungsakt zur Entstehung gebracht worden sei, auf demselben Wege auch wieder habe beseitigt werden können. Es hat mithin der Klägerin (nur) einen Anspruch nach Maßgabe eines entsprechenden Bewilligungsbescheids zuerkannt: Der Anspruch auf Zahlung der Subvention bestand, solange er durch einen Bewilligungsbescheid gedeckt war; er entfiel, als der Bewilligungsbescheid durch einen gegenteiligen Bescheid aufgehoben wurde. Diese Auffassung des Oberverwaltungsgerichts stimmt mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu Subventionen auf bundesrechtlicher Grundlage überein. Danach bildet der Bewilligungsbescheid den Rechtsgrund für die Auszahlung der bewilligten Subvention, so daß bereits geleistete Zahlungen wegen Rechtsgrundlosigkeit zu erstatten sind, wenn der Bewilligungsbescheid aufgehoben worden ist (vgl. etwa U. v. 11.2.1983, 7 C 70.80, DVBl. 1983, 810; U. v. 13.12.1984, 3 C 79.82, NVwZ 1985, 488; siehe auch § 48 Abs. 2 Satz 5 VwVfG). Erst recht fehlt es im Falle der Aufhebung des Bewilligungsbescheids an einem Rechtsgrund für zukünftige Zahlungen.

War demnach der Anspruch der Klägerin an die Existenz eines wirksamen, als Anspruchsgrundlage dienenden Bewilligungsbescheids geknüpft, so ist dieser Anspruch im September 1988 bereits deswegen erloschen, weil der Widerrufsbescheid – was auch die Revision nicht in Frage stellt – seinerseits Wirksamkeit erlangt hat. Denn durch den wirksamen Widerruf ist die Wirksamkeit des Bewilligungsbescheids und damit zugleich die Grundlage ihres Anspruchs beseitigt worden, ohne daß es noch zusätzlich darauf ankäme, ob der Beklagte den Bewilligungsbescheid rechtmäßig widerrufen hat. Namentlich konnte die Klägerin aufgrund der Abtretung nicht beanspruchen, daß der Beklagte die Bewilligung nur unter den im Gesetz bzw. im Bewilligungsbescheid bestimmten Voraussetzungen widerrief. Vielmehr stand das Recht auf Einhaltung der Widerrufsvoraussetzungen allein Herrn A. als dem Adressaten des Bewilligungsbescheids und Subventionsempfänger zu, an den folgerichtig auch der Widerrufsbescheid zu richten war. Die Rechtsstellung des Subventionsempfängers hat die Klägerin mit der Abtretung vom Oktober 1985, die nach dem Inhalt der Abtretungsurkunde eine Forderung in Höhe von 200.000 DM „aus Zuwendungsbescheid vom 11. Juni 1985“ zum Gegenstand hatte, gerade nicht erworben; sie ist nur Inhaberin des durch den Bescheid begründeten Zahlungsanspruchs geworden. Das Oberverwaltungsgericht hat demgemäß ausdrücklich diesen Anspruch von dem auch nach der Abtretung fortbestehenden Subventionsverhältnis zwischen dem Beklagten und Herrn A. unterschieden.

Da die Klägerin nach dem Gesagten den Widerruf des Bewilligungsbescheids unabhängig von seiner Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit als gegeben

hinnehmen muß, kann sie nicht im Sinne des § 42 Abs. 2 VwGO geltend machen, daß der Widerrufsbescheid sie in ihren Rechten verletzt. Das Oberverwaltungsgericht hat mithin auf der Grundlage seiner materiell–rechtlichen Rechtsauffassung zutreffend den Widerspruch der Klägerin gegen diesen Bescheid als unzulässig beurteilt. Diese Annahme steht nicht in Widerspruch zu der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG. Zwar ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die durch Art. 19 Abs. 4 GG gebotene – grundsätzlich vollständige – Nachprüfbarkeit einer belastenden Verwaltungsentscheidung nicht in der Weise beliebig einschränkbar, daß bereits an den Erlaß des Verwaltungsakts ohne Rücksicht auf dessen Rechtmäßigkeit Rechtsfolgen geknüpft werden (BVerfGE 83, 182, [198]). Doch hat das Bundesverfassungsgericht eine solche Einschränkung des Rechtsschutzes gerade dann als zulässig anerkannt, wenn der Betroffene an dem Rechtsverhältnis, in dessen Rahmen die Entscheidung ergangen ist, aus sachlichen Gründen nicht beteiligt ist, so daß er mit der erfolgreichen Anfechtung der Entscheidung in dieses Rechtsverhältnis als Dritter hineinwirken würde (aaO, S. 199). So liegt es hier, weil die Klägerin mit der Abtretung vom Oktober 1985, die allein den Zahlungsanspruch aus dem Bewilligungsbescheid vom Juni 1985 betraf, lediglich diesen Anspruch erwarb, ohne zugleich in das durch den Widerrufsbescheid vom September 1988 geregelte Subventionsverhältnis zwischen dem Beklagten und Herrn A. einzutreten.

Wegen der Unzulässigkeit ihres Rechtsbehelfs konnte die Klägerin mit ihm gegen den Widerrufsbescheid vom September 1988 nichts ausrichten. Insbesondere kam dem Widerspruch der Klägerin – auch dies hat das Oberverwaltungsgericht richtig erkannt – keine aufschiebende Wirkung im Sinne des § 80 Abs. 1 VwGO zu. Denn da die Klägerin, wie ausgeführt, mangels einer möglichen Verletzung eigener Rechte zur Einlegung eines Rechtsbehelfs gegen den an den Subventionsempfänger A. gerichteten Widerrufsbescheid nicht befugt ist, war dieser Bescheid für sie bereits mit seinem Erlaß unanfechtbar. In einer solchen Lage ist der sonst regelmäßig mit dem Widerspruch verbundene Eintritt der aufschiebenden Wirkung nach dem Sinn und Zweck des § 80 Abs. 1 VwGO nicht gerechtfertigt: Die aufschiebende Wirkung soll die Schaffung irreparabler Tatsachen verhindern, die sich aus der sofortigen Vollziehung des angefochtenen Verwaltungsakts ergeben können; dadurch soll die Möglichkeit offengehalten werden, daß dem Rechtsschutzsuchenden durch die beantragte Aufhebung des Verwaltungsakts wirksamer Rechtsschutz zuteil wird (vgl. BVerfGE 51, 268 [284]; BVerfGE 80, 244 [252]). Kommt die Gewährung von Rechtsschutz nicht in Betracht, weil der Rechtsschutzsuchende als Nichtadressat des Verwaltungsakts nicht geltend machen kann, durch ihn in eigenen Rechten verletzt zu sein, so besteht auch für den Eintritt der aufschiebenden Wirkung kein hinreichender Anlaß. Denn die aufschiebende Wirkung soll nur für eine Übergangszeit bis zu einer etwaigen Aufhebung des Verwaltungsakts im Rechtsbehelfsverfahren dessen – insofern vorzeitige – Vollziehung ausschließen (vgl. BVerwGE 28, 305 [306]). Im Hinblick auf diese innere Verknüpfung der aufschiebenden Wirkung mit der Möglichkeit einer erfolgreichen Anfechtung hat das Bundesverwaltungsgericht (aaO, S. 307; siehe auch BVerwGE 20, 240 [243]) für den

Fall der nachträglichen Unanfechtbarkeit des Verwaltungsakts wegen Fristablaufs den Wegfall einer zunächst eingetretenen aufschiebenden Wirkung festgestellt. Diese Aussage ist auf den Fall des Widerspruchs eines nicht widerspruchsbefugten Dritten mit dem Ergebnis übertragbar, daß ein solcher Widerspruch mangels Anfechtbarkeit des Verwaltungsakts von vornherein keine aufschiebende Wirkung auslöst. Damit bleibt dem nicht widerspruchsbefugten Dritten – seiner Rolle als Nichtbetroffener entsprechend – jede Einwirkung auf den ihn nicht betreffenden Verwaltungsakt im Interesse der Allgemeinheit und, soweit der Verwaltungsakt den Adressaten begünstigt, auch in dessen Interesse versagt (vgl. Finkelnburg/Jank, Vorläufiger Rechtsschutz im Verwaltungsstreitverfahren, 3. Aufl. 1986, S. 193 ff., 195; Schoch, Vorläufiger Rechtsschutz und Risikoverteilung im Verwaltungsrecht, 1988, S. 1150 ff., 1156 f., jeweils m. w. N. zum Streitstand).