

(Auszug aus dem Beschwerdeentscheid der Rekurskommission EVD vom 30. August 1995 in Sachen Genossenschaftsgruppe H. gegen F., C., M. und B. sowie Bundesamt für Wohnungswesen; 94/CC-001)

Wohnbau- und Eigentumsförderung; Abänderbarkeit eines öffentlich-rechtlichen Subventionsvertrages; Verfahren zur Durchsetzung der Mietzinszahlungspflicht; Einbezug Dritter ins Subventionsverfahren; behördliche Mietzinsüberwachung; Aufsichtsbeschwerde.

1. Art. 56 Abs. 2, Art. 57 Abs. 2 und 3 WEG in Verbindung mit Art. 75a Verordnung WEG. Abänderbarkeit eines öffentlich-rechtlichen Subventionsvertrages.

- Sind Mietzinslisten als zum Inhalt eines öffentlich-rechtlichen Subventionsvertrages erklärt worden, so ist das Bundesamt als Vertragspartei nicht mehr zuständig, einzelne Mieter von einer gestützt auf die Mietzinslisten erfolgten Mietzinserhöhung zu befreien (E. 1.1)

- Die Rekurskommission EVD entscheidet auf Klage hin bei Streitigkeiten aus öffentlich-rechtlichen Verträgen (E. 1.1).

2. Durchsetzung der Mietzinszahlungspflicht.

Das Verfahren zur Durchsetzung der Mietzinszahlungspflicht richtet sich nach den einschlägigen schuldbetriebsrechtlichen und zivilprozessualen Normen (E. 1.2).

3. Art. 19 Abs. 3 SuG. Einbezug Dritter ins Subventionsverfahren.

Die Mieter einer Liegenschaft, für die gestützt auf das WEG Bundeshilfe beantragt wird, sind keine beschwerdeberechtigten Dritte. Deshalb ist ihnen die entsprechende Subventionszusicherungsverfügung nicht zu eröffnen (E. 3.1).

4. Art. 45 WEG in Verbindung mit Art. 17 Verordnung WEG und Art. 71 VwVG. Behördliche Mietzinsüberwachung.

Die Mieter haben keine gesetzlich vorgesehene Möglichkeit, Mietzinserhöhungen infolge Anpassung von Mietzinsen an die behördlich festgelegten Mietzinslisten als missbräuchlich anzufechten (E. 3.4). Diesfalls besteht einzig der Weg der Aufsichtsbeschwerde (E. 5).

Encouragement de la construction et de l'accession à la propriété de logements; possibilités de modifier un contrat de droit public de subventionnement; procédure d'exécution du paiement du loyer; prise en compte de tiers dans la procédure de subventionnement; surveillance des loyers par l'autorité; dénonciation.

1. Art. 56 al. 2, art. 57 al. 2 et 3 LCAP en relation avec l'art. 75a Ordonnance relative à la LCAP. Possibilité de modifier un contrat de droit public de subventionnement.

- Lorsqu'un contrat de droit public de subventionnement prévoit expressément que les listes des loyers font partie intégrante du contrat, l'Office fédéral, en tant que partie au contrat, n'est plus compétent pour libérer les locataires d'une hausse de loyer prévue dans ces listes (consid. 1.1).

- En cas de contestations relatives aux contrats de droit public, la Commission de recours DFEP statue sur action de droit administratif (consid. 1.1).

2. Exécution du paiement du loyer.

La procédure d'exécution du paiement du loyer suit les règles habituelles de la poursuite pour dettes et celles de la procédure civile (consid. 1.2).

3. Art. 19 al. 3 LSu. Prise en considération de tiers dans la procédure de subventionnement.

Ne sont pas considérés comme des tiers habilités à recourir les locataires d'un immeuble pour lequel une aide fédérale a été demandée en vertu de la LCAP. C'est pourquoi, il n'y a pas lieu de leur notifier la décision promettant l'octroi de la subvention (consid. 3.1).

4. Art. 45 LCAP en relation avec l'art. 17 Ordonnance relative à la LCAP et l'art. 71 PA. Surveillance des loyers par l'autorité.

Lorsque les loyers sont rehaussés conformément aux listes des loyers fixées par l'autorité, les locataires ne disposent pas de moyens légaux pour contester le caractère abusif de ces hausses (consid. 3.4). Dans ce cas, il n'existe que la voie de la dénonciation (consid. 5).

Promovimento della costruzione di abitazioni e dell'accesso alla loro proprietà; possibilità di modificare un contratto di diritto pubblico di sussidiamento; procedura d'esecuzione del pagamento della pigione; coinvolgimento di terze persone nella procedura di sussidiamento; sorveglianza sulle pigioni da parte dell'autorità; denuncia.

1. Art. 56 cpv. 2, art. 57 cpv. 2 e 3 LCAP in relazione con l'art. 75a ordinanza LCAP. Modificabilità di un contratto di diritto pubblico di sussidiamento.

- Se le liste delle pigioni sono state dichiarate contenuto integrante di un contratto di diritto pubblico di sussidiamento, l'Ufficio federale in qualità di parte contraente non è più competente a liberare singoli locatori da un aumento della pigione avvenuto sulla base delle liste delle pigioni stesse (consid. 1.1).

- La Commissione di ricorso DFEP decide su azione in merito a controversie relative ai contratti di diritto pubblico (consid. 1.1).

2. Esecuzione del pagamento della pigione.

La procedura d'esecuzione del pagamento della pigione è retta dalle norme abituali dell'esecuzione per debiti e da quelle della procedura civile (consid. 1.2).

3. Art. 19 cpv. 3 LSu. Coinvolgimento di terzi nella procedura di sussidiamento.

Non sono considerati terzi autorizzati a ricorrere i locatari di un immobile per il quale è stato chiesto un aiuto federale ai sensi della LCAP. Per tale ragione non occorre notificare la decisione che assicura la concessione del sussidio (consid. 3.1).

4. Art. 45 LCAP in relazione con l'art. 17 ordinanza LCAP e art. 71 PA. Sorveglianza esercitata dall'autorità sulle pigioni.

Allorquando le pigioni sono aumentate conformemente alle liste delle pigioni fissate dall'autorità, i locatari non dispongono dei mezzi legali per contestare il carattere abusivo di tali aumenti (consid. 3.4). In tal caso esiste unicamente la via della denuncia (consid. 5).

Aus dem Sachverhalt:

Nachdem die Genossenschaftsgruppe H. mit Kaufvertrag vom 6. Februar 1991 diverse Liegenschaften erworben hatte, sicherte ihr das Bundesamt für Wohnungswesen (hiernach: Bundesamt) mit Verfügung vom 14. August 1991 für den Kauf dieser Liegenschaften Bundeshilfe in Form einer Bürgschaft, einer Grundverbilligung und einer Zusatzverbilligung zu.

In der Folge sprach die neue Eigentümerin am 27. November 1991 gestützt auf die Mietzinslisten entsprechende Mietzins erhöhungen auf den 1. April 1992 aus, die von vier Mietern (F., C., M. und B.) fristgerecht bei der Schlichtungsbehörde des Bezirkes X sowie vorsorglich beim Bundesamt angefochten wurden. Nachdem das Mietgericht X mit Urteil vom 7. Oktober 1993 die mit amtlichen Formularen mitgeteilten Mietzins erhöhungen geschützt hatte, beschloss die zweite Zivilkammer des kantonalen Obergerichtes am 9. Februar 1994 auf entsprechende Rekurse beider Parteien hin, die sachliche Zuständigkeit der zivilen Gerichte zu verneinen.

Von den vier Mietern unter Hinweis auf die am 12. März 1994 ablaufende Berufungsfrist angefragt, bestätigte das Bundesamt, dass es die am 23. Dezember 1991 erhobenen Einsprachen materiell behandeln werde. Mit Verfügung vom 26. Mai 1994 nahm es die den vier Einsprechern gegenüber eröffneten Mietzins erhöhungen zurück und entschied im wesentlichen, dass weiterhin - bis zum Abschluss der Renovationsarbeiten - die alten, vor dem Kauf der Liegenschaften geltenden Mietzinse zu erheben seien.

Gegen diese Verfügung erhob die Genossenschaftsgruppe H. am 27. Juni 1994 Beschwerde bei der Rekurskommission EVD mit dem Antrag, die angefochtene Verfügung aufzuheben und die Beschwerdegegner zu verpflichten, mit Wirkung ab 1. April 1992 die den Mietzinsplänen entsprechenden Mietzinse zu bezahlen.

Aus den Erwägungen:

1. Das Bundesamt hat einen «Einspracheentscheid» und damit eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021) gefällt. Verfügungen des Bundesamtes unterliegen der Beschwerde an die Rekurskommission EVD (Art. 59 des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes vom 4. Oktober 1974 [WEG], SR 843).

Die Beschwerdeführerin ist Adressatin der angefochtenen Verfügung und durch diese in ihren Rechten und Pflichten direkt betroffen. Sie hat insoweit ein als schutzwürdig anzuerkennendes Interesse an der Änderung oder Aufhebung der angefochtenen Verfügung und ist somit im Sinne von Art. 48 Bst. a des Verwaltungsverfahrensgesetzes grundsätzlich zur Beschwerdeführung legitimiert. Die Eingabefrist sowie die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (Art. 50 und 52 Abs. 1 VwVG), und der Vertreter hat sich rechtsgenügend durch schriftliche Vollmacht ausgewiesen (Art. 11 Abs. 2 VwVG).

Es ist ferner von Amtes wegen zu prüfen, ob auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen vorliegen. «Hat die Vorinstanz übersehen, dass es an einer Prozessvoraussetzung fehlt, so ist das im Rechtsmittelverfahren von Amtes wegen zu berücksichtigen. Unabhängig davon, von wem das (zulässige) Rechtsmittel stammt, ist der angefochtene Entscheid aufzuheben und unter Beachtung des Prozessmangels neu zu befinden, oder nur aufzuheben» (Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, Bern 1983, S. 73 mit weiteren Hinweisen auf die Rechtsprechung). Zu den Sachurteilsvoraussetzungen, welche durch eine Vorinstanz zu beachten sind, gehört unter anderem, dass diese sachlich und funktionell zuständig ist, die angefochtene Verfügung zu erlassen (vgl. zu allem BGE 119 V 317 E. 3; René A. Rhinow / Heinrich Koller / Christina Kiss-Peter, Öffentliches Prozessrecht, Basel 1994, N. 713 ff., N. 863 ff. und N. 965 ff.).

1.1. Mit Verfügung vom 14. August 1991 und «Erklärung» hierzu vom 28. Januar 1992 sicherte das Bundesamt der Beschwerdeführerin für den Kauf der eingangs erwähnten Liegenschaften eine Bundeshilfe in Form einer Bürgschaft, einer Grundverbilligung und einer Zusatzverbilligung, beginnend ab 1. Januar 1991, zu. Die Verfügung vom 14. August 1991 bezeichnet unter anderem den «Lastenplan und die Mietzinslisten» als integrierende Bestandteile der Verfügung. Die durch diese Verfügung geregelten Rechte und Pflichten, darunter auch die Verpflichtung, sich der behördlichen Mietzinskontrolle zu unterwerfen (Art. 45 WEG) und die Mietzinse im Rahmen des Lastenplans sowie der Mietzinslisten vom 5. Dezember 1991 zu halten, bilden Gegenstand des öffentlich-rechtlichen Vertrages, den die Beschwerdeführerin am 21. August 1991 durch vorbehaltlose unterschriebene Annahme der Verfügung vom 14. August 1991 unbestrittenermassen mit dem Bundesamt geschlossen hat (Art. 56 Abs. 2, Art. 57 Abs. 3 WEG i.V.m. Art. 71 der Verordnung vom 30. November 1981 zum Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz [Verordnung WEG], SR 843.1).

Bereits hieraus ergibt sich, dass das Bundesamt nicht mehr zuständig war, die zum Verfügungs- und somit zum Vertragsinhalt erklärten Mietzinslisten einseitig zum Nachteil der Vertragspartnerin abzuändern. Denn es liegt bekanntlich im Wesen eines jeden gültig geschlossenen Vertrages, dass er - ausserhalb der gesetzlich vorgesehenen Gestaltungsrechte - von keiner beteiligten Partei nach Belieben einseitig abgeändert werden darf (vgl. BGE 103 Ia 505 E. 4a und 105 Ia 207 E. 2b). Folgerichtig werden Streitigkeiten über öffentlich-rechtliche Verträge im Sinne der vorgenannten Bestimmungen von der Rekurskommission EVD als Schiedskommission und auf Klage hin entschieden (Art. 75a Verordnung WEG [eingefügt durch Ziff. 22 des Anhangs zur Verordnung vom 3. Februar 1993 über Vorinstanzen des BGer und des EVGer, SR 173.51]; Art. 19 Abs. 1 der Verordnung vom 3. Februar 1993 über Organisation und Verfahren eidgenössischer Rekurs- und Schiedskommissionen, SR 173.31). Solche Streitigkeiten liegen somit nicht mehr im Verfügungsbereich des Bundesamtes. Die Rekurskommission EVD wurde zudem im

vorliegenden Verfahren weder als Schiedskommission noch von einer der Vertragsparteien auf dem Klagewege angegangen. Demgegenüber hat das Bundesamt die Anpassung der Mietzinse an die von ihm festgelegten Mietzinslisten auf Einsprache der vier Mieter hin mit Verfügung vom 26. Mai 1993 «zurückgenommen» und aufgeschoben, womit es der Vertragspartnerin und heutigen Beschwerdeführerin vorläufig verwehrt war, von den Einsprechern die in den Mietzinslisten festgelegten Mietzinse einzuverlangen. Insoweit hat das Bundesamt den mit der Beschwerdeführerin geschlossenen öffentlich-rechtlichen Vertrag einseitig abgeändert, obwohl es hieszu, nachdem es als Partei selbst im Vertrag eingebunden ist, nicht zuständig war. Bereits aus diesem Grund ist der angefochtene Entscheid des Bundesamtes vom 26. Mai 1994 mangels Verfügungszuständigkeit aufzuheben. Ob dieser Entscheid nicht vielmehr als nichtig zu betrachten wäre, erscheint der Rekurskommission EVD als fraglich, da im Lichte der - von der jüngeren Rechtsprechung befolgten - sogenannten Evidenztheorie der der angefochtenen Verfügung anhaftende Mangel wohl kaum als offensichtlich oder als zumindest leicht erkennbar erachtet werden kann, zumal das Bundesamt in casu nicht über Fragen entschieden hatte, welche fraglos unmöglich in dessen Zuständigkeitsbereich fallen können (vgl. auch 118 Ia 336 E. 2a; vgl. zur Evidenztheorie: Ulrich Häfelin / Georg Müller, Grundriss des allgemeinen Verwaltungsrechts, Zürich 1993, N. 768 ff.; vgl. auch Gygi, a. a. O., S. 74).

(...)

1.2. Nach dem Gesagten ist das Begehren der Beschwerdeführerin um Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheides gutzuheissen, wenn auch mit einer anderen als der von der Rekurrentin vorgebrachten Begründung (Art. 62 Abs. 4 VwVG). Mit der Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheides aus formellen Gründen befinden sich das Bundesamt und die Beschwerdeführerin grundsätzlich im Vertragszustand, wie er vor dem 26. Mai 1994 bestand. Ein weitergehendes Rechtsschutzinteresse kann die Beschwerdeführerin für sich jedoch nicht in Anspruch nehmen. Denn steht fest, dass der vorinstanzliche Entscheid wegen fehlender Zuständigkeit aufzuheben ist, so könnte im Rahmen des Beschwerdeverfahrens auf Begehren, die über den Aufhebungsantrag hinausgehen, nur eingetreten werden, soweit hierfür noch ein Anfechtungsobjekt beziehungsweise Teile davon weiterbestünden, was vorliegend jedoch nicht zutrifft. Vorbehalten bleiben Fälle, in denen der urteilenden Instanz nichts im Wege steht, eine Beschwerdeschrift als Klageschrift entgegenzunehmen, worauf weiter unten zurückgekommen wird (E. 4).

Soweit die Beschwerdeführerin verlangt, die Beschwerdegegner seien zu verpflichten, die in den «rechtskräftigen Mietzinsplänen» vorgesehenen Mietzinse zu bezahlen, braucht nach dem bisher Gesagten darauf nicht näher eingegangen zu werden, um so mehr, als sich das Verfahren zur Durchsetzung der Mietzinszahlungspflicht nach den einschlägigen schuldbeitragsrechtlichen beziehungsweise zivilprozessualen Normen richtet (vgl. E. 3.3 und 3.4 a. E.). Der Vollständigkeit halber sei auch darauf hingewiesen, dass Ziff. 5.1 der angefochtenen Verfügung die Nebenkosten von «den zurückgenommenen Mietzinsen» ausdrücklich ausnimmt. Die Beschwerdegegner beantragen aber - was im Widerspruch zur Begründung ihrer Beschwerdeantwort steht - die vorbehaltlose Bestätigung der Verfügung des Bundesamtes vom 26. Mai 1994. Darauf ist aber nicht weiter einzugehen.

2. Da bei diesem Verfahrensausgang der vorinstanzliche Entscheid wegen Unzuständigkeit aufzuheben ist, steht gleichzeitig fest, dass das Bundesamt nicht auf die entsprechenden Einsprachen der Mieter hätte eintreten dürfen. Es bleibt nachfolgend zu prüfen, ob die von den Mietzinserhöhungen betroffenen Mieter allenfalls in das Verwaltungsverfahren, das zur heute rechtskräftigen Verfügung vom 14. August 1991 und zur Erklärung vom 28. Januar 1992 geführt hatte, miteinzubeziehen gewesen wären (E. 3) sowie ob die Einsprachen der Mieter nicht als Klagen im Schiedsverfahren entgegenzunehmen wären (E. 4). Ersteres hängt davon ab, ob die Mieter in jenem Verfahren als Parteien hätten begrüsst werden müssen. Bejaht man die Frage, so wäre den Mietern die Verfügung vom 14. August 1991 und die Erklärung vom 28. Januar 1992 ordnungsgemäss zu eröffnen gewesen, weshalb ein Eröffnungsmangel vorliegen würde (Art. 34 Abs. 1 VwVG). Diesfalls wäre weiter zu prüfen, ob den Mietern hieraus ein Nachteil erwachsen sein könnte und welche Konsequenzen zu ziehen wären. Wird die zweite Frage hinsichtlich einer Umwandlung der Einsprachen in entsprechende Klagen in negativem Sinne entschieden, bleibt schliesslich zu prüfen, ob die Einsprachen allenfalls - nach einem Nichteintretensbeschluss - als Aufsichtsbeschwerden an die zuständige Aufsichtsbehörde überwiesen werden könnten (E. 5).

3. Das Bundesgesetz vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz [SuG], SR 616.1) sieht den Einbezug Dritter in das Verfahren zur Gewährung von Subventionen vor. Aufgrund seines Geltungsbereiches ist es, soweit das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz keine abweichende Regelung enthält, auch auf den vorliegenden Fall anwendbar (Art. 56 Abs. 2, Art. 57 Abs. 2 WEG und Art. 71 Abs. 2 Verordnung WEG i.V.m. Art. 2 SuG). Daran ändert auch der Umstand nichts, dass das Subventionsgesetz einen «Antrag» (mit Verfügungsinhalt, aber ohne Verfügungsqualität) vorsieht, das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz hingegen die Kredit- oder Beitragszusicherung in Verfügungsform «kleidet» (Art. 56 Abs. 1 und Art. 57 Abs. 1 WEG). Daraus lässt sich im vorliegenden Falle infolge der im Ergebnis gleichwertigen Rechtslage nichts gegen die Anwendbarkeit des Subventionsgesetzes ableiten. Gemäss Art. 19 Abs. 3 SuG eröffnet die Behörde ihren «Antrag» zum Vertragsschluss auch «beschwerdeberechtigten Dritten», welche innert 30 Tagen eine anfechtbare Verfügung verlangen können. Beschwerdeberechtigt ist, wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Art. 48 Bst. a VwVG; vgl. zum Parteibegriff auch Art. 6 VwVG: wer in seinen «Rechten oder Pflichten» berührt ist). Damit deckt sich der Parteibegriff beziehungsweise die Beschwerdebefugnis nach Subventionsgesetz mit derjenigen des Beschwerdeverfahrens nach Verwaltungsverfahrensgesetz. Im vorliegenden Fall gilt es bei der Prüfung der Legitimationskriterien zu berücksichtigen, dass die Verfügung vom 14. August 1991 mit Erklärung vom 28. Januar 1992 die Rechte und Pflichten, mithin die inhaltlichen Voraussetzungen im Hinblick auf den zu schliessenden öffentlich-rechtlichen Vertrag über die zu gewährende Bundeshilfe regeln. Adressat dieser Bundeshilfe können einzig die Träger und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus sein. Gemeint sind juristische Personen des öffentlichen und des privaten Rechts, welche auf gemeinnütziger Grundlage den überwiegenden Teil ihrer Tätigkeit dauernd der Förderung des Wohnungsbaus und des Erwerbs von Wohnungs- und Hauseigentum widmen; nicht aber die Mieter (Art. 51 Abs. 1 WEG i.V.m. Art. 54 und Art. 56 Verordnung WEG und BBl 1973 II 749 zu Art. 45 WEG). Demzufolge sind in casu offensichtlich nur die Beschwerdeführerin (als Hauseigentümerin und Subventionsempfängerin) sowie das Bundesamt Parteien des öffentlich-rechtlichen Vertrages.

3.1. Das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz bezweckt, die Erschliessung von Land für den Wohnungsbau sowie den Bau von Wohnungen zu fördern, die Wohnkosten, vorab die Mietzinse, zu verbilligen und den Erwerb von Wohnungs- und Hauseigentum zu erleichtern (Art. 1 Abs. 1 WEG). Daraus folgt, dass der aufgrund dieses Gesetzes geschlossene Vertrag, soweit er sich tatsächlich gegenüber den Mietern einer unterstellten Liegenschaft auswirkt, dies nur zu deren Gunsten tun sollte. Die der Beschwerdeführerin gewährte Bundeshilfe soll die Situation der Mieter erleichtern und nicht erschweren, unter anderem

weil die besonderen Massnahmen vorab eine Verbilligung der Mietzinse bezwecken (vgl. BBl 1973 II 713, Ziff. 451.1 bzw. den Titel zum 2. Teil des WEG vor den Art. 35 ff.: diese sind übrigens insofern analog heranzuziehen, als die Normen des vierten Teils des WEG die Bundeshilfe im Zusammenhang mit dem Kauf von Liegenschaften nicht näher regeln). Dies trifft letztlich auch dann zu, wenn die Bundeshilfe wie im vorliegenden Fall die durch eine Handänderung und die Renovation bedingten Mietzinserhöhungen nicht wettmacht und für die Mieter hieraus trotz Bundeshilfe eine Mietzinserhöhung resultiert. Denn bei einem Liegenschaftserwerb und einer anschliessenden Renovation, welche ohne jegliche Bundeshilfe getätigt würden, wäre mit grösseren Mietzinserhöhungen zu rechnen, als dies bei einer Gewährung von Bundeshilfe der Fall wäre. Insofern darf als erstellt gelten, dass mit der die Beschwerdeführerin begünstigenden Beitragszusicherungsverfügung für die Mieter keine «Nachteile oder besonderen Gefahren» einhergehen. Solche werden aber nach ständiger Rechtsprechung für die Zulassung als «Drittbeschwerdeführer contra Adressat» verlangt (Gygi, a. a. O., S. 158 f. mit zahlreichen Hinweisen auf die umfangreiche Rechtsprechung). Wie soeben erwähnt ist somit festzuhalten, dass den Mietern ein schutzwürdiges Interesse an einer Abänderung oder Aufhebung der dem öffentlich-rechtlichen Vertrag zugrunde liegenden Zusicherungsverfügung fehlt. Weil der zum Vertrag erhobene Verfügungstext keine direkt die Mieter belastenden Verpflichtungen enthält, welche diese in einem Masse berühren könnten, das ein spezifisches Rechtsschutzbedürfnis erheischen würde, sind sie grundsätzlich nicht als beschwerdeberechtigte Dritte zu betrachten, weshalb ihnen die Verfügung vom 14. August 1991 (im Sinne des ergänzend anwendbaren Art. 19 Abs. 3 SuG) nicht zu eröffnen war.

3.2. Diese Betrachtungsweise - das heisst die Verneinung der Parteistellung der Mieter im Verwaltungsverfahren vor Abschluss des öffentlich-rechtlichen Vertrages - steht im Einklang mit dem vom Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz durchwegs verfolgten Konzept, wonach nur Organisationen, juristische Personen, Bauträger und Eigentümer Adressat der Bundeshilfe und somit ins subventionsrechtliche Vertragsverhältnis mit dem Bundesamt eingebunden sein können (Art. 12, Art. 22 Abs. 1, Art. 39, Art. 47, Art. 51 WEG sowie BBl 1973 II 745). Auf Bundesebene hat sich der Gesetzgeber - anders als in der Bundesrepublik Deutschland und im Gegensatz zur subjektbezogenen Direkthilfe gewisser Gemeinden und Kantone - für das System der sogenannten «Objekthilfe» entschieden. Danach hat die Bundeshilfe zwar eine unmittelbare, jedoch objektgebundene Verbilligung der Mietzinse und nicht eine individuelle Direkthilfe («Subjekthilfe») zugunsten der Mieter zum Gegenstand (BBl 1973 II 714). Die Mieter sind daher in bezug auf die Bundeshilfe weder Verfügungsadressaten noch Vertragspartei.

3.3. Das Bundesamt hatte die für die Bundeshilfe massgebenden Anlagekosten im Rahmen des Verwaltungsverfahrens, das nach der Unterzeichnung der Verfügung vom 14. August 1991 im öffentlich-rechtlichen Vertrag mit der Beschwerdeführerin mündete, von Amtes wegen und unter Beizug von Fachleuten (Art. 68 Verordnung WEG) festzustellen beziehungsweise zu überprüfen und den einschlägigen Normen des Wohnbau- und Eigentumsförderungsrechts entsprechend anzurechnen. Seit Vertragsabschluss untersteht die Beschwerdeführerin der amtlichen Mietzinsüberwachung durch das Bundesamt. Während der Vertragsdauer dürfen die von den zuständigen Behörden (in den Mietzinslisten) festgelegten Mietzinse nur im Rahmen der vom Bundesrat zu ordnenden Mietzinsanpassungen geändert werden (Art. 45 WEG). Werden die genehmigten Mietzinse überschritten, setzt das Bundesamt eine Dreimonatsfrist zur Rückzahlung an die Mieter fest und fordert, falls nötig, die zuviel bezogenen Mietzinse zuhanden der Mieter selbst zurück (vgl. Art. 17 Abs. 3 Verordnung WEG). Damit ist einerseits erneut zu bestätigen, dass die Mieter gegenüber dem Empfänger der Bundeshilfe nicht selbst (rück-)forderungsberechtigt sind, andererseits geht daraus hervor, dass sich die Mietzinsüberwachung in erster Linie auf die Einhaltung der zuvor nach Massgabe des Finanzierungsplanes behördlich genehmigten Mietzinse bezieht. Bei der Festlegung der Mietzinse in den Mietzinslisten ist das Bundesamt nicht frei. Es hat die öffentlichen Interessen zu vertreten und im Rahmen des ihm zustehenden Rechtsfolgeermessens darauf zu achten, dass die für die Bundeshilfe massgebenden und sich auf die Verbilligung der Mietzinse auswirkenden Berechnungsfaktoren - wie die Anlagekosten - rechtskonform und angemessen angerechnet werden und die (Unterhalts-)Arbeiten fristgemäss begonnen beziehungsweise weitergeführt werden (bezüglich Anlagekosten: Art. 36 und 37 Abs. 2 WEG i.V.m. Art. 24, Art. 51 bis 53 und Art. 59 Verordnung WEG; bezüglich Unterhaltskosten: Art. 37 Abs. 2 WEG i.V.m. Art. 24 Verordnung WEG sowie bezüglich Beginn der Arbeiten: Art. 72 Abs. 3 und 4 Verordnung WEG). Dabei ist das Bundesamt verfahrensmässig an das Verwaltungsverfahrensgesetz und die allgemeinen Rechtsgrundsätze gebunden. In diesem Sinne darf es keine Mietzinslisten festlegen, welche zu missbräuchlichen Mietzinserhöhungen führen könnten.

3.4. Damit steht im Einklang, dass die Mieter Mietzinserhöhungen als Folge der Anpassung der Mietzinse an die behördlich festgelegten Mietzinslisten nicht nachträglich als missbräuchlich sollen anfechten können. Das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz und die dazugehörige Verordnung sehen deshalb auch kein Einspracheverfahren vor, das die Mieter in Anspruch nehmen könnten. Dazu gilt es anzumerken, dass es aus Gründen der Gewaltenteilung dem Richter grundsätzlich verwehrt ist, auf dem Wege der Rechtsprechung ein Einspracheverfahren einzuführen (vgl. Häfelin / Müller, a. a. O., N. 167 ff. und N. 191 ff.). Hierfür müsste der Gesetzgeber tätig werden. Andererseits war - wie bereits erwähnt - die Anrechnung missbräuchlich hoher Anlagekosten vom Bundesamt bereits zuvor und von Amtes wegen zu vermeiden. Nach dem Gesagten kann dem Obergericht des Kantons Zürich insoweit gefolgt werden, als es im vorliegenden Fall um Wohnräume geht, deren Bereitstellung durch die öffentliche Hand gefördert wurde und deren Mietzinse durch eine Behörde kontrolliert werden, so dass die obligationenrechtlichen Bestimmungen über die Anfechtung missbräuchlicher Mietzinse keine Anwendung finden (Art. 253b Abs. 3 des Obligationenrechts [OR], SR 220, i.V.m. Art. 2 Abs. 2 der Verordnung vom 9. September 1990 über die Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen [VMWG], SR 221.213.11). Dies schliesst jedoch nicht aus, dass die Bestimmung, wonach Mietzinse missbräuchlich sind, wenn damit ein übersetzter Ertrag erzielt wird, oder wenn sie auf einem offensichtlich übersetzten Kaufpreis beruhen, grundsätzlich auch für Wohnräume Geltung findet, deren Bereitstellung durch die öffentliche Hand gefördert wird (Art. 269 OR i.V.m. Art. 2 Abs. 2 VMWG). Diese Norm ist somit auch von den Behörden zu beachten, welche die Mietzinslisten festzulegen haben, bevor sie zum Vertragsinhalt erklärt werden beziehungsweise nachdem sie in provisorischer Form dem Grundsatz nach bereits Vertragsinhalt geworden sind. Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass sich Art. 253b Abs. 3 OR nur auf die Bestimmungen über die Anfechtung missbräuchlicher Mietzinse bezieht. Das Verfahren zur Durchsetzung der Mietzinsansprüche des Vermieters an sich und die Bestimmung betreffend die Mietzinserhöhung (Art. 269d OR) oder betreffend den Kündigungsschutz (Art. 271 ff. OR) werden davon nicht berührt.

4. (...)

5. Den Mietern, welche sich angesichts der Unterstellung des Mietobjekts unter das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz mit rechtswidrig angerechneten Anlagekosten beziehungsweise mit missbräuchlichen Mietzinserhöhungen konfrontiert zu sehen glauben, bleibt nach dem Gesagten einzig, Aufsichtsbeschwerde an die Aufsichtsbehörde zu führen (Art. 71 VwVG) oder allenfalls den Bund Schadenersatzrechtlich verantwortlich zu machen. (...)

(Die Rekurskommission EVD heisst die Beschwerde, soweit darauf einzutreten ist, gut und hebt den angefochtenen Einspracheentscheid auf. Sodann tritt die Rekurskommission EVD auf die Einsprachen der vier Mieter nicht ein und überweist die Akten an das EVD mit der Einladung zu prüfen, ob die Mietzinseinsprachen als Aufsichtsbeschwerde entgegengenommen werden können)

Dokumente der REKO/EVD