

(Auszug aus dem Beschwerdeentscheid der Rekurskommission EVD vom 20. Mai 1996 in Sachen Genossenschaftsgruppe H. gegen Bundesamt für Wohnungswesen; 95/CC-004)

Wohnbau- und Eigentumsförderung. Verfahren der behördlichen Mietzinsüberwachung. Aufsichtsbeschwerde. Parteistellung im Rechtsmittelverfahren.

Art. 45 WEG in Verbindung mit Art. 17 Verordnung WEG. Verfahren der behördlichen Mietzinsüberwachung.

Das Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) ist im Rahmen der vorgesehenen Mietzinsüberwachung nicht befugt, Verfügungen zu erlassen, um die Einhaltung der von ihm festgelegten beziehungsweise genehmigten Mietzinslisten gegenüber den Vermietern und Subventionsempfängern durchzusetzen. Das BWO hat stattdessen den Klageweg zu beschreiten (E. 3.).

Art. 71 VwVG. Aufsichtsbeschwerde.

Die Mietzinsüberwachung erfolgt von Amtes wegen. Wird das BWO nach Auffassung eines Mieters zu Unrecht nicht tätig, so hat dieser die Möglichkeit, sich mit einer Aufsichtsbeschwerde an die Aufsichtsbehörde zu wenden (E. 4).

Parteistellung im Rechtsmittelverfahren.

Weil einem Mieter im vorinstanzlichen Verfahren keine Parteistellung als materieller Verfügungsadressat zukommen konnte, kann ihm im Rechtsmittelverfahren grundsätzlich auch keine Parteistellung als Beschwerdegegner zuerkannt werden (E. 4).

Encouragement à la construction et à l'accession à la propriété de logements. Procédure de surveillance des loyers par l'autorité. Dénonciation. Qualité de partie dans une procédure de recours.

Art. 45 LCAP en relation avec l'art. 17 de l'ordonnance d'exécution. Procédure de surveillance des loyers par l'autorité.

Dans le cadre de la surveillance des loyers, l'Office fédéral du logement (OFL) n'est pas autorisé à prendre des décisions pour obtenir des bailleurs et des destinataires de la subvention le respect des loyers qu'il a fixés, voire approuvés. Il peut par contre utiliser la voie de l'action (consid. 3).

Art. 71 PA. Dénonciation.

La surveillance des loyers a lieu d'office. Un locataire a la possibilité d'adresser une dénonciation à l'autorité de surveillance lorsqu'il estime que l'OFL agit contrairement au droit (consid. 4).

Qualité de partie en procédure de recours.

Du moment qu'un locataire n'avait pas qualité de partie en première instance, faute d'être le destinataire de la décision en cause, il n'a pas non plus qualité d'intimé dans la procédure de recours (consid. 4).

Promovimento della costruzione di abitazioni e dell'accesso alla loro proprietà. Procedura di sorveglianza ufficiale delle pigioni. Denuncia. Qualità di parte in procedura ricorsuale.

Art. 45 LCAP in relazione con l'art. 17 dell'ordinanza esecutiva. Procedura di sorveglianza ufficiale delle pigioni.

Nell'ambito della sorveglianza delle pigioni, l'Ufficio federale delle abitazioni (UFAB) non è abilitato a prendere decisioni alfine di imporre a locatori e beneficiari dei sussidi il rispetto delle liste di pigioni da lui stabilite, rispettivamente approvate. L'UFAB può invece adire la via dell'azione (consid. 3).

Art. 71 PA. Denuncia.

La sorveglianza delle pigioni ha luogo d'ufficio. Un inquilino ha la possibilità di rivolgersi all'autorità di vigilanza sporgendo denuncia se, a suo giudizio, l'UFAB rimane a torto inattivo (consid. 4).

Qualità di parte in procedura ricorsuale.

Dato che un inquilino, non essendo destinatario materiale della decisione, non aveva qualità di parte nella procedura davanti all'istanza precedente, non è neppure possibile, per massima, riconoscerli nella successiva procedura ricorsuale la qualità di parte nel ruolo di convenuto (consid. 4).

Aus dem Sachverhalt:

Die Genossenschaftsgruppe H. erwarb mit Kaufvertrag vom 15. März 1991 diverse Liegenschaften, für welche ihr das Bundesamt für Wohnungswesen (BWO, hiernach: Bundesamt) mit Verfügung vom 9. Januar 1992 Bundeshilfe in Form einer Bürgschaft, einer Grundverbilligung der Mietzinse und in Form von Zusatzverbilligungen zusicherte.

Am 10. Dezember 1991 sprach die neue Eigentümerin eine Mietzinserhöhung aus, die von der Mieterin S. am 5. Januar 1992 bei der Schlichtungsbehörde des Bezirkes X angefochten wurde. Nachdem das Obergericht des Kantons X in einem ähnlich gelagerten Fall den Beschluss fällte, dass für die Behandlung der Mietzinseinsprachen von den dem Wohn- und Eigentumsförderungsgesetz unterstellten Wohnungen nicht die Zivilgerichte zuständig seien, erklärte sich das Bundesamt mit Schreiben vom 10. März 1994 der Schlichtungsstelle gegenüber generell bereit, allfällige Anfechtungen von Mietzinserhöhungen, welche die Genossenschaftsgruppe H. ihren Mieterinnen und Mietern eröffnet hatte, materiell zu behandeln. In Folge schrieb die Schlichtungsbehörde am 9. Juni 1994 das Verfahren durch Überweisung an das Bundesamt als erledigt ab.

Das Bundesamt stellte mit Verfügung vom 18. Mai 1995 fest, dass die Mietzinserhöhung vom 10. Dezember 1991 dem Lasten- und Mietzinsplan des Bundesamtes widerspreche und die Höhe der Miete missbräuchlich sei. Im weiteren setzte es den

zulässigen Mietzins fest.

Gegen diese Verfügung erhob die Genossenschaftsgruppe H. am 22. Juni 1995 Beschwerde bei der Rekurskommission EVD mit dem Antrag, die angefochtene Verfügung sei aufzuheben; im Falle einer Beschwerdeabweisung sei der Bund zur Ersatzzahlung des allfälligen Mietzinsausfalles zu verpflichten.

Aus den Erwägungen:

(...)

3.1. (Bestätigung der Rechtsprechung der Rekurskommission EVD, Beschwerdeentscheid vom 30. August 1995 in Sachen Genossenschaftsgruppe H. gegen Bundesamt für Wohnungswesen, REKO/EVD 94/CC-001, publiziert in: VPB 60.51).

3.2. Anders als im Beschwerdeentscheid der Rekurskommission EVD vom 30. August 1995 (a. a. O.) geht es in casu nicht um die Frage, ob das Bundesamt die Mietzinslisten als Vertragsbestandteil einseitig auf dem Verfügungsweg zu Lasten der Vermieterin und Subventionsempfängerin abändern dürfe, sondern um die Frage, ob das Bundesamt im Rahmen der in Art. 45 des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes vom 4. Oktober 1974 (WEG, SR 843) vorgesehenen Mietzinsüberwachung befugt sei, Verfügungen zu erlassen, um die Einhaltung der vom Bundesamt festgelegten Mietzinslisten gegenüber der Vermieterin und Subventionsempfängerin durchzusetzen, oder ob es hierzu auch den Klageweg zu beschreiten habe.

Die Beschwerdeführerin ihrerseits erwähnt in ihrer Stellungnahme vom 1. September 1995, welche sie nach Eröffnung des vorzitierten Beschwerdeentscheides der Rekurskommission EVD vom 30. August 1995 (a. a. O.) einreichte, dass der angefochtene Entscheid wohl wegen Unzuständigkeit aufzuheben sei, hielt jedoch an ihren (übrigen) in der Beschwerdeschrift gestellten Rechtsbegehren fest.

3.3. Für die zu klärende Frage der grundsätzlichen Verfügungsbefugnis des Bundesamtes im fraglichen Bereich ist vom Wortlaut der für die Mietzinsüberwachung massgebenden Normen auszugehen. Art. 17 Abs. 3 der Verordnung vom 30. November 1981 zum Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (Verordnung WEG, SR 843.1) bestimmt, dass bei Überschreitung der genehmigten Mietzinse oder bei Zweckentfremdung dem Eigentümer eine Frist von drei Monaten zur Rückzahlung der zuviel bezogenen Leistungen an die Mieter zu setzen ist. Das Bundesamt fordert sodann die zuviel bezogenen Beträge samt Zins zum Satz der zweiten Hypotheken zuhanden der Mieter zurück (Art. 17 Abs. 3 letzter Satz Verordnung WEG).

3.4. Gestützt auf Ziff. 1 Abs. 3 Bst. b und Ziff. 2 Abs. 3 der Schlussbestimmungen zur Änderung vom 4. Oktober 1991 des Bundesrechtspflegegesetzes (OG, SR 173.110) hat der Bundesrat die Bestimmung von Art. 75a in die Verordnung WEG eingefügt. Danach entscheidet die Rekurskommission EVD als Schiedskommission bei Streitigkeiten über öffentlichrechtliche Verträge im Sinne der Art. 56 Abs. 2 und 57 Abs. 3 WEG. Durch den im Rahmen der genannten OG-Revision neu gefassten Art. 59 WEG wurde die Rekurskommission EVD zudem neu als Beschwerdeinstanz gegen Verfügungen des Bundesamtes eingeführt. In Wohnbau- und Eigentumsförderungssachen ist daher sowohl mit Schieds- wie auch mit Beschwerdeentscheiden zu rechnen. Während die Rechtsschutzbestimmung des WEG grundsätzlich die nachträgliche Verwaltungsrechtspflege durch die Rekurskommission EVD als Beschwerdeinstanz statuiert, trägt Art. 75a Verordnung WEG unter anderem dem Umstand Rechnung, dass die Annahme der an die Beitragszusicherung geknüpften Verpflichtungen durch den Gesuchsteller ein nach der Subventionsverfügung des Bundesamtes umschriebenes öffentlichrechtliches Vertragsverhältnis begründet (Art. 57 Abs. 3 WEG). Eine derart zum Vertrag erhobene Verfügung hat die Beschwerdeführerin am 20. Januar 1992 unterschriftlich angenommen.

Im vorliegenden Fall hat das Bundesamt - wie bereits erwähnt - nicht die Abänderung des Lasten- und Mietzinsplans verfügt (vgl. hierzu den Beschwerdeentscheid vom 30. August 1995, a. a. O., E. 1.1), sondern eine rechtsverbindliche Feststellung in Bezug auf dessen Nichteinhaltung und der aus seiner Sicht hieraus fliessenden Konsequenzen getroffen. Dieses Vorgehen findet, wie nachfolgend zu zeigen ist, in den auf den vorliegenden Fall anwendbaren Bestimmungen keine Stütze. Zwar ist die Vorinstanz unbestrittenermassen - ob zu Recht oder zu Unrecht, muss an dieser Stelle offenbleiben - von einem Sachverhalt ausgegangen, dessen Rechtsfolge in Art. 17 Abs. 3 Verordnung WEG geregelt wird, ohne diese Bestimmung jedoch anzuwenden. Das Bundesamt stellte mit dem angefochtenen Entscheid unter Bezugnahme auf die definitiven Mietzinslisten vom 9. März 1992 unter anderem fest, dass die Beschwerdeführerin von S. einen vom massgeblichen Mietzinsplan nicht gedeckten, zu hohen Mietzins verlange. Damit stellte das Bundesamt implizit auch fest, dass die Beschwerdeführerin in casu dem Subventionszweck nicht vollständig nachlebe, indem es die im öffentlichen Interesse liegende und in den Mietzinslisten festgehaltene Verbilligung des Mietzinses

von S. nicht rechtzeitig weitergeben und damit einen ungerechtfertigten Ertrag erzielt habe.

Die Einhaltung der Lasten- und Mietzinspläne - durch ihre Nennung in der Subventionsverfügung vom 9. Januar 1992 zum Vertragsbestandteil erhoben - ist ohne weiteres als vertragliche Verpflichtung der Beschwerdeführerin im Rahmen des öffentlichrechtlichen Subventionsvertrages vom 20. Januar 1992 zu sehen. Für die vorliegend zu beurteilende Hauptfrage der Verfügungszuständigkeit ist entscheidend, dass die genannten Pläne und Listen grundsätzlich als Bestandteile des öffentlichrechtlichen Subventionsvertrages zu betrachten sind und insofern kein Raum dafür bleibt, die «Mietzinsüberwachung» als primär hoheitliche Verwaltungsaufgabe aufzufassen, die dem Bundesamt Verfügungskompetenz zur Durchsetzung der in den amtlichen Mietzinslisten festgelegten Mietzinse gewähren würde. Die in Art. 45 WEG vorgesehene Kontrollaufgabe des Bundesamtes dient wohl dem Mieterschutz, kann jedoch nicht als dem eigentlichen Vertragszweck (Bundessubventionsgewährung) übergeordnet gewertet werden. Insofern kann keine dem Bundesamt zustehende Verfügungsbefugnis zur Durchsetzung der Mietzinspläne angenommen werden. Dies gilt um so mehr, als der Mieterschutz auch im Klagungsverfahren hinreichend wahrgenommen werden kann.

Unter diesen Umständen hätte das Bundesamt das in Art. 17 Abs. 3 Verordnung WEG vorgeschriebene Verfahren wählen müssen und der Beschwerdeführerin gegebenenfalls eine Frist von drei Monaten zur Rückzahlung der seiner Meinung nach zuviel bezogenen Mietzinsbeträge an S. ansetzen müssen. Nach fruchtlosem Fristablauf hätte dem Bundesamt offengestanden, den Betrag samt Zinsen zuhanden der Mieterin bei der Rekurskommission EVD als Schiedskommission einzuklagen. Hieraus folgt, dass das Bundesamt nicht befugt war, eine einseitig hoheitliche Feststellung des im Streite stehenden Rechtsverhältnisses zu treffen. Der angefochtene Entscheid ist bereits deshalb mangels sachlicher und funktioneller Verfügungszuständigkeit des Bundesamtes aufzuheben und die Beschwerde, wenn auch mit einer anderen als der von der Beschwerdeführerin vorgebrachten Begründung, gutzuheissen. Dazu ist anzumerken, dass die Rekurskommission EVD in casu - wie im bereits zitierten Beschwerdeentscheid vom 30. August 1995 - die angefochtene Verfügung des Bundesamtes nicht als nichtig erachtet, zumal der

ihr anhaftende Mangel im Lichte der Evidenztheorie nicht als offensichtlich oder als zumindest leicht erkennbar erscheint (vgl. den Beschwerdeentscheid vom 30.

August 1995, a. a. O., E. 1.1 mit weiteren Hinweisen sowie René A. Rhinow / Heinrich Koller / Christina Kiss-Peter, Öffentliches Prozessrecht, Basel 1994, N. 863; Ulrich Häfelin / Georg Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 2. Aufl., Zürich 1993, N. 776; Max Imboden / René A. Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Basel 1986, Nr. 40 V a/1, S. 242; vgl. aber immerhin: Fritz Gygi, Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 43).

Steht fest, dass dem Bundesamt im Bereich der Mietzinsüberwachung (Art. 45 WEG i. V. m. Art. 17 Verordnung WEG) keine Verfügungsbefugnis zukommt, so darf konsequenterweise auch im Beschwerdeverfahren keine entsprechende Verfügung ergehen. Daher kann auf den zweiten Teil der Ziff. 1 des beschwerdeführerischen Rechtsbegehrens, welches die Feststellung sowohl des zu entrichtenden Mietzinses als auch der Heizkosten und der Nebenkosten für die Periode vom 1. April 1992 bis 30. September 1992 verlangt, nicht eingetreten werden.

3.5. Bei diesem Verfahrensausgang ist die angefochtene Verfügung vom 18. Mai 1995 aufzuheben. Da damit für die Beschwerdeführerin auch jegliche Beschwer wegfällt, die mit dem Anfechtungsobjekt verbunden sein könnte, und mit der vollständigen Aufhebung des Anfechtungsobjektes kein schutzwürdiges Interesse an einer weitergehenden Beurteilung mehr besteht, braucht auf den in der Beschwerdeschrift im Falle einer Beschwerdeabweisung eventualiter beantragten Ersatz des allfälligen Mietzinsausfalles nicht eingetreten zu werden.

4. Unter Berücksichtigung der Praxis der Rekurskommission EVD (Beschwerdeentscheid vom 30. August 1995, a. a. O.) und des bisher Gesagten erfolgen die Mietzinsüberwachungen und die damit zusammenhängenden Anordnungen im Rahmen von Art. 17 Verordnung WEG von Amtes wegen (vgl. auch Ziff. 5 der Zusicherungsverfügung vom 9. Januar 1992, wonach das Bundesamt mit Annahme der Verfügung ermächtigt wird, jederzeit Auszüge des Mietzinskontos zu verlangen, sowie Art. 62 WEG betreffend die Auskunftspflicht). Erachtet das Bundesamt, dass eine Subventionsempfängerin die in den amtlich erstellten (Art. 45 WEG) oder amtlich genehmigten (Art. 17 Abs. 3 Verordnung WEG) Mietzinslisten festgesetzten Ansätze überschreitet und von den Mietern zu hohe Mietzinse erhält, so hat das Bundesamt Frist zur Rückzahlung anzusetzen und die zuviel bezahlten Mietzinsbeträge zuhanden der Mieter zurückzufordern, unabhängig davon, woher der Anstoss dazu kommt. Der Eigentümer hat dem jeweiligen Mieter die vom Bundesamt nach Massgabe des Finanzierungsplanes genehmigten Mietzinse schriftlich mitzuteilen (Art. 17 Abs. 2 Verordnung WEG). Die Mieter sind also in der Lage, dem Bundesamt jederzeit allfällige Mietzinsüberschreitungen zu melden. Wird das Bundesamt nach Auffassung eines Mieters zu Unrecht nicht tätig, so hat dieser die Möglichkeit, sich mit einer Aufsichtsbeschwerde an die Aufsichtsbehörde zu wenden (Art. 71 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren [VwVG], SR 172.021).

Dass das Bundesamt die Mietzinsanfechtung der Mieterin S. vom 5. Januar 1992 als «Einsprache gegen die Mietzinserhöhung vom 10. Dezember 1991» entgegennahm und diese als solche gutgeheissen hat, ist zwar formellrechtlich nicht richtig, schadet in casu aber noch nicht, nachdem das Bundesamt ohnehin von Amtes wegen tätig werden musste, als es die Voraussetzungen für ein Einschreiten als gegeben erachtete. Es hätte jedoch der Beschwerdeführerin - wie bereits erwähnt - Frist zur Rückzahlung an S. ansetzen und gegebenenfalls danach im Klageverfahren zuhanden von S. den zuviel bezahlten Mietzinsbetrag von Fr. 366.- einfordern müssen und nicht feststellen verfügen dürfen. Mit anderen Worten hätte das Bundesamt auf die als Mietzinsanfechtung durch die zivile Schlichtungsbehörde überwiesene Eingabe nicht förmlich eintreten dürfen, sondern diese vielmehr als Aufsichtsanzeige entgegennehmen und bearbeiten müssen. Da sowohl die Beschwerdeführerin als auch S. den Überweisungsbeschluss der Schlichtungsbehörde X vom 9. Juni 1994 nicht anfochten, hätte das Bundesamt zudem auf die informelle Bearbeitung der Sache im Sinne von Art. 71 VwVG hinweisen und einen förmlichen Nichteintretensentscheid fällen müssen (Art. 9 Abs. 2 VwVG). Denn

aufgrund des Verhaltens der Beschwerdeführerin und von S. war erkennbar, dass diese seine sachliche Zuständigkeit implizit behaupteten (vgl. BGE 108 Ib 541 E. 2a). In diesem Zusammenhang ist in Präzisierung der bisherigen Praxis (vgl. Beschwerdeentscheid vom 30. August 1995, a. a. O., E. 1.2.) die Frage kurz zu streifen, welche prozessuale Stellung S. im vorliegenden Beschwerdeverfahren zukommt. Nachdem davon auszugehen ist, dass das Bundesamt nach der festgestellten Überschreitung der Mietzinslisten vom 9. März 1992 nicht ein Verwaltungsverfahren auf Erlass einer anfechtbaren Verfügung hätte durchführen dürfen, hätte S. im vorinstanzlichen Verfahren, welches lediglich nach Art. 71 VwVG auszugestalten gewesen wäre, keine Parteistellung als materielle Verfügungsadressatin zukommen dürfen. Da sie von der Vorinstanz zu Unrecht als Partei behandelt wurde, kann S. im vorliegenden Beschwerdeverfahren nicht die passive Parteirolle einer Beschwerdegegnerin innehaben (vgl. Marino Leber, Die Beteiligten am Verwaltungsprozess, recht 1985, S. 25 f. mit weiteren Hinweisen). Denn soweit einer Person in einem vorinstanzlichen Verfahren keine Parteistellung zukommen durfte, kann ihr in einem nachfolgenden Rechtsmittelverfahren

grundsätzlich auch keine Parteistellung zukommen, es sei denn, dass diese Person zur Beschwerdeführung gegen den vorinstanzlichen Entscheid legitimiert ist und davon Gebrauch macht. Mit anderen Worten kann S. mangels Parteistellung im vorinstanzlichen Verfahren vorliegend nicht als Beschwerdegegnerin gelten, und es kann ihr demzufolge weder ein Anspruch auf Ausübung von Parteirechten noch ein Anspruch auf rechtliches Gehör zuerkannt werden (Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, a. a. O., S. 175). Verfahrensrechtlich ist S. somit als «andere Beteiligte» im Sinne von Art. 57 Abs. 1 VwVG zu behandeln, weshalb sie auch kein Kostenrisiko zu tragen hat (Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, a. a. O., S. 175, 179, 328 f.).

Ist die angefochtene Verfügung vom 18. Mai 1995 wegen Verfügungsunzuständigkeit aufzuheben, so ist nach dem Gesagten auf die nach wie vor hängige Mietzinsanfechtung vom 5. Januar 1992, welche vom Bundesamt als «Einsprache gegen die Mietzinserhöhung vom 10. Dezember 1991» behandelt wurde, nicht einzutreten. Eine Überweisung dieser «Einsprache» an die zuständige Aufsichtsbehörde drängt sich nicht auf, nachdem das Bundesamt selbst von einer Überschreitung der amtlich festgesetzten Mietzinse ausgeht, und angenommen werden kann, dass es eine Rückforderungsklage zu Gunsten von S. einreichen würde, sofern dies angesichts der zwischen der Beschwerdeführerin und S. möglicherweise bestehenden Verrechnungslage im Zusammenhang mit der Nebenkostenforderung überhaupt sinnvoll ist und sofern das Bundesamt keine anderweitige Einigung mit der Beschwerdeführerin erreicht. Ob das Bundesamt der Beschwerdeführerin gegebenenfalls eine Rückzahlungsfrist von drei Monaten einräumen soll, muss in diesem Verfahren nicht beantwortet werden. In diesem Sinne sind die «Einsprache-Akten» ans Bundesamt zurückzusenden.

Weil das Bundesamt bei gegebenen Voraussetzungen im Rückforderungsprozess die Klägerrolle einzunehmen hätte, kommt eine Behandlung der vorliegenden Beschwerde als Klage oder Klageantwort aus verfahrensrechtlichen Gründen nicht in Frage.

(Die Rekurskommission EVD heisst die Beschwerde, soweit darauf einzutreten ist, gut und hebt den angefochtenen Einspracheentscheid auf)

