Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.254/2002 /mks

Urteil vom 3. Dezember 2002
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Bundesrichter Wurzburger, Präsident,
Bundesrichter Betschart, Hungerbühler, Müller, Merkli,
Gerichtsschreiber Küng.

A._____,
Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Raymond Bisang, c/o Suhr Würgler Maag Bisang, Pestalozzistrasse 24, Postfach 234, 8028 Zürich,

gegen

M. und A. B._____,
Beschwerdegegner, vertreten durch Fürsprecher Serge Flury, Kasinostrasse 38, 5000 Aarau,
Bundesamt für Wohnungswesen, Storchengasse 6, 2540 Grenchen,
Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements, 3202 Frauenkappelen.

Wohnbau- und Eigentumsförderung; Überprüfung der Mietzinse (Art. 17a VWEG),

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid der Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements vom 17. April 2002.

Sachverhalt:
A.
Die Liegenschaft Claridenweg 16 in Volketswil, enthaltend vier Wohnungen und vier Garagen, wurde 1983 durch die GWS, Genossenschaft für Wohnbau und Stockwerkeigentum, unter Inanspruchnahme von Bundeshilfe gemäss dem Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz erstellt. Eine Wohnung (Nr. 4) wurde als Stockwerkeigentum ausgeschieden. Im Jahre 1988 erwarb A._____ die Liegenschaft. Mit Verfügung des Bundesamtes für Wohnungswesen vom 12. Dezember 1988 wurde ihm als neuem Eigentümer die Bundeshilfe zugesichert (Verbürgung der Nachgangshypothek und Grundverbilligung in Form abnehmender Zuschüsse zur Senkung der Anfangsbelastung auf 5,1% der Anlagekosten). Nach dem Erwerb zahlte A._____ auch für die drei restlichen Wohnungen und Garagen die seiner Rechtsvorgängerin gewährten Hilfen (Grundverbilligung) zurück.

Am 12. Februar 1990 schloss A._____ mit M. und A. B._____ einen Mietvertrag über die 5½-Zimmerwohnung (Wohnung Nr. 2) und einen Garagenplatz in seiner Liegenschaft ab, mit Mietbeginn am 1. April 1990.

M. und A. B._____ verlangten am 18. November 1998 eine Herabsetzung des Mietzinses wegen Senkung des Hypothekarzinssatzes. Die beauftragte Hausverwaltung lehnte dies ab mit dem Hinweis auf die Unterstellung der Liegenschaft unter die Wohnbauförderung. Am 20. Dezember 1999 wandten sich die Mieter B._____ an das Bundesamt für Wohnungswesen. Sie verlangten eine Prüfung, ob die Erhöhung des Nettomietzinses von Fr. 1'459.– im Jahre 1990 auf damals Fr. 1'805.– korrekt sei. Auf den 31. März 2000 kündigten sie den Mietvertrag.

Mit Schreiben vom 28. Februar 2000 an die beauftragte Hausverwaltung stellte das Bundesamt für Wohnungswesen (im Folgenden: Bundesamt) fest, die Entwicklung der Garagenmietzinse entspreche bis 1997 den

vorgegebenen Anpassungsschritten, danach habe sie diese sogar unterschritten, da keine Erhöhung mehr vorgenommen worden sei. Die Entwicklung der Wohnungsmietzinse habe zwar den vorgegebenen Prozentsätzen entsprochen. Hingegen sei in Abweichung von der Mietzinsliste von einem zu hohen Basismietzins ausgegangen worden. Der als Stockwerkzuschlag bezeichnete überhöhte Mietzins habe bis Juni 1999 den zulässigen Umfang von monatlich Fr. 100.– bis Fr. 150.– überschritten und sei zudem nicht vollständig durch Mietzinsreduktionen bei den anderen Wohnungen im gleichen Objekt kompensiert worden. Die genehmigten Mietzinse der Wohnung Nr. 2 seien vom 1. April 1990 bis 30. Juni 1999 um Fr. 8'655.– überschritten worden. Das Bundesamt forderte die Verwaltung deshalb auf, den Mietern B._____ diesen Betrag zuzüglich 4½ % Verzugszins seit 1. April 1995 (mittleres Verfalldatum), insgesamt Fr. 10'602.–, zurückzuerstatten.
B.
Am 29. März 2000 wandte sich A._____ gegen dieses Schreiben mit Beschwerde an die Rekurskommission EVD. Er beantragte, die darin verfügte Zahlungsverpflichtung aufzuheben.

Die Rekurskommission EVD lud die Mieter B._____ zur Stellungnahme ein und nahm deren Vernehmlassung ebenfalls als Beschwerde entgegen. Mit Urteil vom 17. April 2002 hob sie in Gutheissung der Beschwerden die Verfügung des Bundesamtes auf und stellte fest, dass die Mieter B._____ vom 1. April 1990 bis 31. März 2000 bezogen auf den Mietzinsplan Fr. 24'996.– zu viel an Mietzinszahlungen geleistet hätten; bei den Garagenmieten sei der Mietzinsplan eingehalten bzw. unterschritten worden. Soweit weitergehend wies sie die Beschwerde von A._____ ab.
C.
Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 21. Mai 2002 beantragt A._____ dem Bundesgericht, den Entscheid der Rekurskommission EVD insoweit aufzuheben, als darin festgestellt wurde, die Mieter B._____ hätten in der fraglichen Periode Fr. 24'996.– zu viel an Mietzinszahlungen geleistet.

Das Bundesamt für Wohnungswesen beantragt, die Beschwerde insoweit teilweise gutzuheissen, als im angefochtenen Urteil festgestellt worden sei, die Mieter B._____ hätten einen Fr. 8'655.– übersteigenden Betrag zu viel bezahlt; soweit weitergehend sei die Beschwerde abzuweisen.

Die Rekurskommission EVD hat auf eine Vernehmlassung verzichtet.

M. und A. B._____ beantragen, die Beschwerde abzuweisen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Das Urteil der Rekurskommission EVD unterliegt der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht (Art. 98 lit. e OG). Ein Ausschlussgrund im Sinne der Art. 99 ff. OG liegt nicht vor. Der Beschwerdeführer ist als Eigentümer und Vermieter durch die im angefochtenen Entscheid getroffene Feststellung, die Mieter B._____ hätten zu hohe Mietzinszahlungen geleistet, berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (vgl. Art. 103 lit. b OG). Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.
2.
2.1 Das Bundesamt hat vor der Vorinstanz den Standpunkt vertreten, sein Schreiben vom 28. Februar 2000 stelle keine Verfügung dar, da das Bundesamt mit dem Beschwerdeführer in einem öffentlichrechtlichen Vertragsverhältnis stehe. Ein hoheitliches Handeln sei somit gar nicht mehr möglich. Es habe auf Antrag (der Mieter) überprüft, ob die bisherige Mietzinsgestaltung des Beschwerdeführers in Bezug auf das Mietverhältnis B._____ dem vorgegebenen Mietzinsplan entspreche. Da dies nicht der Fall gewesen sei, habe es den Beschwerdeführer als seinen Vertragspartner aufgefordert, dem Mietzinsplan Nachachtung zu verschaffen und bis zum 31. Mai 2000 seinen vertraglichen Verpflichtungen nachzukommen. Erfolge innert drei Monaten keine Rückzahlung, werde es den Klageweg beschreiten. Zuständige Instanz sei in diesem Fall gemäss den Art. 17 Abs. 3 und 75a der Verordnung zum Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz vom 30. November 1981 (VWEG; SR 843.1) die Rekurskommission EVD als Schiedskommission. Die Zahlungsaufforderung stelle somit keine Anordnung dar, welche eine Sanktionsmöglichkeit nach sich ziehe, weshalb auf die Beschwerde nicht einzutreten sei.
2.2 Die Vorinstanz ist dieser Auffassung nicht vollumfänglich gefolgt und hat das Schreiben des Bundesamtes

vom 28. Februar 2000 als (anfechtbare) Verfügung betrachtet, soweit darin festgestellt wurde, der genehmigte Mietzins der Wohnung Nr. 2 sei unzulässigerweise überschritten worden (Urteil Ziff. 1.2.1). Nur soweit der Beschwerdeführer zugleich aufgefordert worden sei, den Mietern B._____ einen Betrag von Fr. 10'602.– zurückzuerstatten, liege keine anfechtbare Verfügung vor. Entsprechende Ansprüche seien gemäss Art. 75a VWEG auf dem Klageweg bei ihr als Schiedskommission geltend zu machen (Urteil Ziff. 1.2.2).
2.3 Der Beschwerdeführer betrachtet beide Auffassungen als unhaltbar. Sowohl die Höhe des beanstandeten Mietzinses als auch der Umfang der Rückzahlungspflicht könne nur im Klageverfahren durch die Rekurskommission EVD als Schiedskommission verbindlich festgelegt werden.
2.4 Das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz vom 4. Oktober 1974 (WEG; SR 843) 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 WEG). Insbesondere unterstützt der Bund durch gezielte Massnahmen den Bau von Wohnungen zu besonders günstigen Mietzinsen. Solche Massnahmen sind die Grundverbilligung, die eine möglichst tiefe Ansetzung des Anfangsmietzinses unter den Eigentümerlasten ermöglicht, und die Zusatzverbilligung für Mieter mit beschränktem Einkommen (Art. 35 WEG). Die Grundverbilligung erfolgt durch rückzahlbare, verzinsliche und grundpfandrechtlich sicherzustellende Vorschüsse zur Deckung des Unterschiedes zwischen den Eigentümerlasten und dem grundverbilligten Mietzins. Der grundverbilligte Mietzins wird so berechnet, dass er unter Einrechnung einer jährlichen Mietzinserhöhung während 25 Jahren die Eigentümerlasten (Zinsen des investierten Fremd- und Eigenkapitals, die Unterhalts- und Verwaltungskosten sowie Leistungen, die die Tilgung der Hypothekarschulden auf 60 Prozent der Anlagekosten in 25 Jahren ermöglichen) deckt (Art. 37 WEG). Die Wohnungen können
an jedermann vermietet werden. Empfänger der Bundeshilfe ist der Eigentümer. Erhält er eine Grundverbilligung, so wird ein Mietzins- und Finanzierungsplan für 25 Jahre erstellt; dieser ist so abzustimmen, dass während dieser Zeit alle Lasten des Eigentümers gedeckt, die Vorschüsse samt Zins zurückerstattet und höchstens 30% der Anlagekosten getilgt werden können. Dabei ist der verbilligte Anfangsmietzins so anzusetzen, dass bei einer jährlichen Erhöhung der jeweiligen Mietzinse diese Bedingungen in der Regel nach 25 Jahren erfüllt werden (Art. 21 Abs. 1 und 2 VWEG). Derart grundverbilligte Mietobjekte dürfen mindestens während 25 Jahren nur für Wohnzwecke verwendet werden (Art. 46 Abs. 1 WEG).
2.5
2.5.1 Übernimmt der Gesuchsteller, der die Gewährung von Beiträgen nach dem Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz verlangt, mit der Annahme der Verfügung über die Zusicherung von Bundeshilfe die an die Beitragszusicherung geknüpften Verpflichtungen, so wird dadurch ein inhaltlich durch die Verfügung des Bundesamtes für Wohnungswesen umschriebenes öffentlichrechtliches Vertragsverhältnis begründet (Art. 57 Abs. 3 WEG; vgl. auch Art. 56 Abs. 2 WEG).

In der Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz wurde in diesem Zusammenhang ausgeführt, Bundeshilfe erhalte nur der Eigentümer, der sich verpflichte, die Bundesdarlehen gemäss Finanzierungsplan zurückzuerstatten und die grundverbilligten Mietzinse nicht zu überschreiten. Halte sich der Eigentümer nicht an die eingegangenen Verpflichtungen, so habe das Bundesgericht als einzige Instanz zu entscheiden (Art. 62 des Entwurfes); es könnte den Eigentümer beispielsweise verpflichten, bei Überschreitung der im Mietzinsplan festgesetzten Mietzinse die zu viel erhobenen Mietzinse dem Mieter zurückzuerstatten (BBl 1973 I 749).
Die Verfügung über die Zusicherung von Bundeshilfe vom 12. Dezember 1988 an den Beschwerdeführer verweist deshalb für Streitigkeiten aus diesem Vertrag auf die Möglichkeit der verwaltungsrechtlichen Klage ans Bundesgericht gemäss Art. 116 lit. k aOG. Seit dem 1. Januar 1994 ist nunmehr für entsprechende Klagen die Rekurskommission EVD als Schiedskommission zuständig (Ziff. 1 Abs. 3 lit. b Schlussbestimmungen der Änderung des OG vom 4. Oktober 1991; Art. 75a VWEG). Gemäss Ziff. 3 der Zusicherungsverfügung bilden unter anderem die Lasten- und Mietzinspläne Bestandteil derselben.
2.5.2 Unter dem Marginale "Mietzinsüberwachung" bestimmt Art. 45 WEG, dass die auf Grund dieses Gesetzes verbilligten Mietzinse mindestens während 25 Jahren einer amtlichen Mietzinsüberwachung unterliegen.

Gestützt auf die ihm durch Art. 67 WEG eingeräumte Kompetenz, die zum Vollzug des Gesetzes erforderlichen Ausführungsbestimmungen zu erlassen, hat der Bundesrat in Art. 17 VWEG die Durchführung der

Mietzinsüberwachung geregelt. Danach ist das Bundesamt zuständig, im Sinne von Art. 45 WEG die Mietzinse der verbilligten Wohnungen zu überwachen (Abs. 1). Der Eigentümer hat dem jeweiligen Mieter die vom Bundesamt nach Massgabe des Finanzierungsplanes genehmigten Mietzinse schriftlich mitzuteilen (Abs. 2). Bei Überschreitung der genehmigten Mietzinse ist dem Eigentümer eine Frist von drei Monaten zur Rückzahlung der zu viel bezogenen Leistungen an die Mieter zu setzen; das Bundesamt fordert die zu viel bezogenen Beträge samt Zins zum Satz der zweiten Hypotheken zuhanden der Mieter zurück (Abs. 3).
2.5.3 Unter diesen Umständen verletzt der angefochtene Entscheid kein Bundesrecht, wenn er - bei festgestellter Überschreitung der genehmigten Mietzinse (oder Zweckentfremdung) - für die nach Ablauf einer Frist von drei Monaten zwingend vorgeschriebene Rückforderung der zu viel bezogenen Leistungen nicht auf den Verfügungsweg verweist. Die Rückforderung durch das Bundesamt (zuhanden der Mieter) ist ausschliesslich auf dem Weg der verwaltungsrechtlichen Klage an die Rekurskommission EVD als Schiedskommission geltend zu machen (vgl. Urteil der Rekurskommission EVD vom 30. August 1995 i.S. Genossenschaftsgruppe H. gegen F.,C.,M. und B. sowie Bundesamt für Wohnungswesen, publ. in: VPB 60/1996 Nr. 51 S. 446, E. 1.1); in diesem Verfahren ist der Mieter nicht Partei (vgl. auch Urteil des Bundesgerichts A.253/1984 vom 6. März 1985, E. 3). Die Vorinstanz ist deshalb zu Recht insoweit auf die Beschwerde nicht eingetreten.
2.6
2.6.1 Die auf Grund des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes verbilligten Mietzinse unterliegen während mindestens 25 Jahren einer amtlichen Mietzinsüberwachung. Die von den zuständigen Behörden genehmigten Mietzinse dürfen in diesem Zeitraum nur im Rahmen der vom Bundesrat zu ordnenden Mietzinsanpassungen geändert werden (Art. 45 WEG). Daraus ergibt sich, dass sich die Mietzinsüberwachung in erster Linie auf die Einhaltung der zuvor nach Massgabe des Finanzierungsplanes behördlich genehmigten Mietzinse (gemäss den Mietzinslisten, die integrierende Bestandteile des öffentlichrechtlichen Vertrages bilden) beschränkt (vgl. auch VPB 60/1995 Nr. 51 S. 451, E. 3.3). Bei einer allfälligen Zwangsversteigerung der mit Bundeshilfe erstellten Liegenschaft ist der Erwerber denn auch verpflichtet, den bestehenden Finanzierungsplan und die Mietzinsliste zu übernehmen (BGE 125 III 295 E. 3b).
2.6.2 Bei der Revision der Bestimmungen über die Miete und Pacht vom 15. Dezember 1989 wurde in Art. 253b Abs. 3 OR (in Kraft seit 1. Juli 1990) festgelegt, dass die Bestimmungen über die Anfechtung missbräuchlicher Mietzinse nicht für Wohnräume gelten, deren Bereitstellung von der öffentlichen Hand gefördert wurde und deren Mietzinse durch eine Behörde kontrolliert werden. Damit sollen eine doppelte Kontrolle der Mietzinse - einschliesslich der Nebenkosten - vermieden und widersprüchliche richterliche Entscheide verhindert werden (BGE 124 III 463 E. 4b/dd).

Die sich aus dieser Regelung ergebende Konsequenz, dass der Mieter von subventionierten Wohnungen - ausser einer allfälligen Aufsichtsbeschwerde an die Aufsichtsbehörde (vgl. VPB 60/1995, Nr. 51 S. 452, E. 5) - keine gesetzliche Möglichkeit hatte, sich gegen eine fehlerhafte amtliche Überwachung des Mietzinses zu wehren bzw. den Mietzins überprüfen zu lassen, wurde zum Teil begrüsst (Richard Permann/Marc Schaner, Kommentar zum Mietrecht, Zürich 1999, N. 9 zu Art. 253b OR). Mehrheitlich wurde sie indessen als stossend empfunden (David Lachat, Le bail à loyer, Lausanne 1997, S. 252, Ziff. 3.2.2 Anm. 23; Felix Schöbi, Verfahrensrechtliche Fragen rund um den Schutz des Mieters bei subventionierten Wohnungen, in: mp 1997 S. 84; Barbara Truog, Die Auswirkungen verwaltungsrechtlicher Normen zum sozialen Wohnungsbau auf die Miete, in: Mietrechtspraxis 1992, S. 105; Charles-André Junod, Les incidences du droit administratif du logement social sur le droit privé du bail à loyer, in: RDS 108/1989 I S. 411 f.). Es kommt hinzu, dass eine effektive Kontrolle darüber fehlte, ob die Vermieter die Grundverbilligung (und allfällige Zusatzverbilligungen) auch tatsächlich (vollständig) an die Mieter weitergaben (Christian Hanser/Jürg Kuster/Peter
Farago, Die Bundeshilfen für den Mietwohnungsbau, Schriften Wohnungswesen, Hrsg. Bundesamt für Wohnungswesen, Bd. 59, Bern 1995, S. 6 und 63). Mangels einer institutionalisierten Kontrolle über die Einhaltung der Mietzinspläne erstaunt es nicht, dass praktisch keine Fälle von Nichteinhalten derselben durch das Bundesamt festgestellt worden sind (Jean-Marc Siegrist, Les loyers et les frais accessoires des logements subventionnés, 10e Séminaire sur le droit du bail, Neuchâtel 1998, S. 14).
2.6.3 Unter dem Marginale "Rechtsschutz der Mieterschaft" bestimmt der mit der Änderung der Verordnung vom 25. März 1998 neu eingefügte Art. 17a VWEG (in Kraft getreten am 1. Juli 1998) - offensichtlich, um der geübten Kritik Rechnung zu tragen -, dass der Mieter den Mietzins sowie die Mietzinsanpassungen beim Bundesamt auf ihre Rechtmässigkeit überprüfen lassen kann. Die Prüfung erfolgt in einem einfachen und kos-

tenlosen Verfahren.
2.6.4 Der bei Zusicherung der Grundverbilligung erstellte Mietzinsplan unterliegt nach dem oben Ausgeführten nicht der Anfechtung durch den Mieter. Auch kritische Autoren, die dem Mieter trotzdem ein solches Recht zugestehen wollen, gehen zumindest davon aus, dass der mangels Anfechtung in Rechtskraft erwachsene Mietzinsplan für beide Vertragsparteien verbindlich ist und demzufolge auch nicht mehr durch einen neuen Eigentümer oder den Mieter angefochten werden kann (Schöbi, a.a.O., S. 84).

Die dem Bundesamt obliegende Mietzinsüberwachung im Sinne von Art. 45 WEG kann sich allein auf die Einhaltung der von ihm im Mietzinsplan festgelegten Mietzinse beziehen (Jean-Marc Siegrist, a.a.O., S. 21). Denn zu Art. 45 WEG hat schon der Bundesrat in seiner Botschaft zum Gesetzesentwurf ausdrücklich festgehalten, Bundeshilfe erhalte nur der Eigentümer, der sich verpflichte, die grundverbilligten Mietzinse nicht zu überschreiten. Der Eigentümer, der sich nicht daran halte und die im Mietzinsplan festgesetzten Mietzinse überschreite, könne verpflichtet werden, die zu viel erhobenen Mietzinse dem Mieter zurückzuerstatten (BBl 1973 I 749).

Es entspricht somit dem Sinn und Zweck von Art. 45 WEG, wenn Art. 17a VWEG den Anspruch des Mieters darauf beschränkt, den Mietzins sowie die Mietzinsanpassungen auf ihre Rechtmässigkeit, d.h. auf ihre Übereinstimmung mit dem sich aus dem Mietzinsplan ergebenden Mietzins bzw. mit den sich daraus ergebenden Mietzinserhöhungen, zu überprüfen. Es geht also klarerweise um die Überprüfung der Übereinstimmung von tatsächlich bezahltem Mietzins und Mietzins gemäss Mietzinsliste und nicht darum, die Mietzinsliste selber auf ihre Rechtmässigkeit hin zu untersuchen (Jean-Marc Siegrist, a.a.O., S. 21).

Ein "Rechtsschutz der Mieterschaft" (Marginale zu Art. 17a VWEG) ist allerdings nur gewährleistet, wenn das nach dieser Bestimmung durch das Bundesamt zu führende einfache und kostenlose Verfahren - unter Gewährung des rechtlichen Gehörs - mit einer Feststellungsverfügung abgeschlossen wird. Der Vorinstanz ist deshalb darin zuzustimmen, dass der Mieter gestützt auf diese Bestimmung einen Anspruch auf Erlass einer Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 lit. b VwVG hat, welche die Rechtmässigkeit des von ihm verlangten Mietzinses bzw. dessen Anpassung feststellt. Der entsprechende Rechtsakt ist denn auch keine Entscheidung gestützt auf den öffentlichrechtlichen Vertrag zwischen dem Bundesamt und dem Eigentümer, sondern eine in Anwendung von öffentlichem Recht ergehende individuell-konkrete, einseitige Feststellung durch das Bundesamt in seiner hoheitlichen Funktion als zuständige Behörde für die amtliche Mietzinsüberwachung.
3.
3.1 Der Beschwerdeführer rügt, die Vorinstanz hätte die Vernehmlassung der Beschwerdegegner nicht als Beschwerde entgegennehmen dürfen. Die Beschwerdefrist von 30 Tagen gemäss Art. 50 VwVG sei nicht eingehalten, und das Verwaltungsverfahrensgesetz kenne keine Anschlussbeschwerde. Es komme hinzu, dass er nicht über die beabsichtigte reformatio in peius in Kenntnis gesetzt worden sei. Der angefochtene Entscheid sei schon deshalb aufzuheben, weil damit ein höherer Betrag angeblich zu viel bezahlter Mietzinse festgestellt werde, als im Schreiben des Bundesamtes festgehalten worden sei.
3.2 Die Rekurskommission hat hierzu festgestellt, das Bundesamt hätte ein förmliches Verfahren eröffnen und den Beteiligten Mitwirkungsrechte einräumen müssen; dies sei nicht geschehen, weshalb deren Anspruch auf Gewährung des rechtlichen Gehörs verletzt worden sei. Sie hat die Vernehmlassung der Mieter B._____ zur Beschwerde des Beschwerdeführers vom 29. Mai 2000, in der die Mieter nicht nur die Abweisung der Beschwerde, sondern auch die Feststellung zu hoher Mietzinsleistungen im Betrag von Fr. 24'468.– beantragt hatten, als selbständige Beschwerde entgegengenommen und die Mieter ebenfalls als Beschwerdeführer bezeichnet. Dies mit der Begründung, den Mietern hätte ebenfalls die Beschwerde offen stehen müssen. Da im Rahmen des zweiten Schriftenwechsels eine nachvollziehbare Berechnung vorgelegt worden sei und sich die Beteiligten hätten vernehmen lassen können, könne die Gehörsverletzung geheilt werden. Ein solches Vorgehen rechtfertige sich aus Gründen der Prozessökonomie. Damit entfalle auch die Notwendigkeit, den Beschwerdeführer auf die nach Art. 62 Abs. 3 VwVG drohende reformatio in peius hinzuweisen (Urteil Ziff. 9).
3.3 Gemäss Art. 35 Abs. 1 VwVG sind Verfügungen als solche zu bezeichnen und mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen. Das in Frage stehende Schreiben des Bundesamtes war - nach dem oben Ausgeführten zu Unrecht - weder als Verfügung bezeichnet, noch enthielt es eine Rechtsmittelbelehrung. Es wurde den bereits damals durch einen Rechtsanwalt vertretenen Beschwerdegegnern nur, aber immerhin, in Kopie zugestellt.

Auch der Empfänger einer nicht als solchen bezeichneten Verfügung ohne Rechtsmittelbelehrung kann diese nicht einfach ignorieren; er ist vielmehr gehalten, sie innert der gewöhnlichen Rechtsmittelfrist anzufechten oder sich innert nützlicher Frist nach den in Frage kommenden Rechtsmitteln zu erkundigen, wenn er den Verfügungscharakter erkennen kann und sie nicht gegen sich gelten lassen will (BGE 119 IV 330 E. 1c S. 334). Gemäss einem aus dem Prinzip von Treu und Glauben fliessenden und in Art. 107 Abs. 3 OG ausdrücklich verankerten Grundsatz des öffentlichen Prozessrechts darf den Parteien aus einer fehlerhaften behördlichen Rechtsmittelbelehrung zwar kein Nachteil erwachsen. Wer aber die Unrichtigkeit der Rechtsmittelbelehrung erkannte oder bei zumutbarer Sorgfalt hätte erkennen müssen, kann sich nicht auf den genannten
Grundsatz berufen. Rechtsuchende geniessen keinen Vertrauensschutz, wenn sie bzw. ihr Rechtsvertreter den Mangel allein schon durch Konsultierung der massgeblichen Verfahrensbestimmung hätten erkennen können. Allerdings vermag nur eine grobe prozessuale Unsorgfalt der betroffenen Partei oder ihres Anwaltes eine falsche Rechtsmittelbelehrung aufzuwiegen (BGE 124 I 255 E. 1a/aa). Sinngemäss das Gleiche muss gelten, wenn umstritten ist, ob der Verfügungscharakter eines Schreibens erkennbar war.
3.4 Weil der Verordnungstext in diesem Punkt unklar ist und auch das Schreiben des Bundesamtes keine eindeutigen Hinweise enthielt (das Bundesamt selber war der falschen Meinung, sein Schreiben stelle keine Verfügung dar), kann den Beschwerdegegnern nicht entgegengehalten werden, sie hätten den Verfügungscharakter des ihrem Rechtsvertreter lediglich in Kopie "zur Kenntnisnahme" zugestellten Schreibens erkennen und innert der gesetzlichen Frist von 30 Tagen (Art. 50 VwVG) Beschwerde erheben müssen. Die Rekurskommission EVD hat zudem ihren Entscheid vom 11. Februar 2000 i.S. B., in dem sie erstmals entschieden hat, dass die gestützt auf Art. 17a VWEG durch das Bundesamt zu treffende Feststellung über das Einhalten bzw. Nichteinhalten der behördlich genehmigten Mietzinse in Form einer beschwerdefähigen Verfügung zu geschehen hat, nicht publiziert (vgl. auch angefochtenes Urteil E. 1.2.1). Da den Beschwerdegegnern durch die fehlerhafte Eröffnung der Verfügung kein Nachteil erwachsen durfte (Art. 38 VwVG), konnten sie diese auch noch anfechten, nachdem sie erkannt hatten oder erkennen mussten, dass es sich um eine anfechtbare Verfügung handelte. Das Vorgehen der Vorinstanz, unter diesen Umständen aus Gründen der Prozessökonomie von
einer Rückweisung der Sache zur formrichtigen Eröffnung der Verfügung an die Mieter abzusehen und deren Vernehmlassung als selbständige Beschwerde entgegenzunehmen (angefochtenes Urteil E. 9), verletzt daher kein Bundesrecht. Im Weiteren ist das Einräumen einer Gelegenheit, der drohenden Schlechterstellung durch Rückzug der Beschwerde zu entgehen (Art. 62 Abs. 3 VwVG), nur dann erforderlich, wenn der Beschwerdeführer über den Streitgegenstand verfügen und das Beschwerdeverfahren einseitig beenden kann (vgl. Alfred Kölz/Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, N. 690 am Ende). Nachdem auch den Mietern eine Beschwerdemöglichkeit zu eröffnen war und sie eine Änderung zu Ungunsten des Beschwerdeführers beantragt hatten, konnte dieser einer Schlechterstellung - jedenfalls im Ergebnis - nicht mehr durch Rückzug seiner Beschwerde entgehen, da über das Begehren der Mieter zu entscheiden blieb. Die Vorinstanz hat deshalb auch zulässigerweise von einem Hinweis auf die mögliche Schlechterstellung abgesehen und über beide Beschwerden in einem Urteil entschieden.
4.
4.1 Der Beschwerdeführer bringt vor, die Überprüfung gemäss Art. 17a VWEG könne nur den aktuellen bzw. einen neu angezeigten Mietzins betreffen; eine rückwirkende Überprüfung der vor dem Gesuch bezahlten Mietzinse sei ausgeschlossen. Die Rückforderung von Mietzinsen, die vor dem Überprüfungsgesuch bezahlt worden seien, sei mangels gesetzlicher Grundlage ausgeschlossen. Dies ergebe sich unter anderem in Analogie zu Art. 270 bzw. 270a OR, die "Vorbild" für Art. 17a VWEG gewesen seien. Einer Rückforderung stehe zudem die Verjährung entgegen.
4.2 Der Vergleich des Beschwerdeführers mit Art. 270 bzw. 270a OR (Marginale "Anfechtung des Mietzinses") scheitert bereits daran, dass gerade die Bestimmungen über die Anfechtung missbräuchlicher Mietzinse ausdrücklich nicht für mit Hilfe der Wohnbauförderung erstellte Bauten gelten (Art. 253b Abs. 3 OR; Art. 2 Abs. 2 der Verordnung über die Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen vom 9. Mai 1990 [VMWG; SR 221.213.11]). Die Mietzinsüberwachung gemäss Art. 45 WEG schliesst sodann entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers klarerweise auch die rückwirkende Überprüfung der vom Eigentümer erhobenen Mietzinse mit ein. Denn sie soll nach der Botschaft des Bundesrates ermöglichen, die Einhaltung der behördlich festgesetzten Mietzinse zu kontrollieren und den Eigentümer zu veranlassen, dem Mieter die zu viel erhobenen Mietzinse zurückzuerstatten (BBl 1973 I 749). Die dazu erforderliche Überprüfung, ob der Vermieter die vertraglich gegenüber dem Bundesamt für Wohnungswesen eingegangenen Verpflichtungen eingehalten hat, setzt

zwingend eine rückwirkende Untersuchung der bisher erhobenen Mietzinse voraus.

Da die amtliche Mietzinsüberwachung mindestens 25 Jahre dauert, kann auch die Feststellung allfälliger Mietzinsüberschreitungen - unbesehen einer allfälligen Verjährung von Rückforderungsansprüchen, die erst im Klageverfahren zu prüfen ist - grundsätzlich diesen ganzen Zeitraum umfassen. Im Übrigen ist nicht von vornherein auszuschliessen, dass nicht die fünf-, sondern die zehnjährige Verjährungsfrist zur Anwendung gelangt (Art. 127 OR in Verbindung mit Art. 60 WEG; vgl. aber auch Art. 32 des Subventionsgesetzes [SR 616.1]), weil das öffentlichrechtliche Vertragsverhältnis zwischen dem Bundesamt für Wohnungswesen und dem Eigentümer Grundlage für die Rückforderung ist. Das privatrechtliche Verhältnis zwischen Eigentümer und Mieter, auf das sich Art. 128 Ziff. 1 OR bezieht, ist nur mittelbar betroffen.

5.

5.1 Der Beschwerdeführer macht geltend, für die Feststellung einer Überschreitung der festgelegten Mietzinse seien die Mieten aller Wohnungen und der Garagen zusammenzurechnen. Bei Letzteren habe er auf die zulässigen Mietzinserhöhungen zum Teil verzichtet. Massgebend sei, ob der gemäss Mietzinsplan für die ganze Liegenschaft zulässige Gesamtertrag überschritten worden sei. Grundsätzlich würden bei der Zusicherung der Bundeshilfe vorerst der Anlagewert und der zulässige Nettomietzins für die gesamte Liegenschaft ermittelt und erst danach auf die Mietobjekte (Wohnungen) verteilt. Da es sich um eine reine Kostenmiete handle, sei für den Vermieter entscheidend, dass das gesamte Mietaufkommen einer Liegenschaft die Eigentümerlasten decke. Dieses sich aus Art. 37 WEG ergebende Prinzip habe Vorrang vor der Aufteilung des Gesamtmietzinses auf die einzelnen Mietobjekte. Gestützt darauf habe er auf der besser vermietbaren Wohnung der Beschwerdegegner seit Beginn des Mietverhältnisses gegenüber dem Mietzinsplan einen Stockwerkzuschlag von Fr. 201.– vorgenommen; andererseits habe er für die Wohnungen Nr. 1 und Nr. 3 den Mietzinsplan unterschritten, weil diese Wohnungen zu den festgelegten Mietzinsen nicht zu vermieten gewesen seien. Für die vom Bundesamt vorgenommene Beschränkung eines solchen Stockwerkzuschlages auf maximal Fr. 150.– bestehe keine gesetzliche Grundlage. Entscheidend sei, dass das Total der Nettomietzinsen das Total gemäss Mietzinsplan nicht überschreite. Es sei zu berücksichtigen, dass das Bundesamt durch seine gefestigte und publizierte Praxis bei den Vermietern eine Vertrauenslage geschaffen habe, wonach es sich als gerechtfertigt erweise, bei Verhältnissen, wie sie hier gegeben seien, von einer förmlichen Abänderung des Mietzinsplanes abzusehen.

5.2 Das Bundesamt hat bereits in der angefochtenen Verfügung einen solchen Stockwerkzuschlag als grundsätzlich zulässig erachtet, soweit er Fr. 150.– nicht überstieg und durch Mietzinsreduktionen bei anderen Wohnungen in der gleichen Liegenschaft vollständig kompensiert wurde. In seiner Vernehmlassung hat es erklärt, nach seiner gefestigten Praxis könne derart ein Lageausgleich zwischen einzelnen Wohnungen erfolgen. Die Berücksichtigung von Qualitätsunterschieden entspreche einem praktischen Bedürfnis und erlaube im Einzelfall einen Ausgleich, ohne dass dafür ein unverhältnismässiger Aufwand betrieben werden müsse. Dabei dürften allerdings die Mietzinse aller Wohnungen zusammengezählt nicht höher sein als der im Lastenplan festgelegte Betrag. Sei dies der Fall und werde der in der Praxis geduldete Betrag von Fr. 100.– bis 150.– eingehalten, sei die Erhebung des Stockwerkzuschlages mit den im Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz enthaltenen Vorgaben vereinbar. Insbesondere würden damit die durch Art. 21 Abs. 1 VWEG für den Mietzins- und Finanzierungsplan aufgestellten Anforderungen erfüllt.

5.3 Die Vorinstanz hat demgegenüber erkannt, die durch das Bundesamt als zulässig erachteten Stockwerkzuschläge von maximal Fr. 150.– entbehrten einer rechtlichen Grundlage. Der Vermieter könne nicht selber einseitig vom Mietzinsplan abweichen, sondern habe sich dafür an das Bundesamt zu wenden. Zudem habe das Bundesamt in einem anderen Fall erklärt, der zulässige Stockwerkzuschlag betrage maximal Fr. 100.–.

5.4 Nach Art. 45 WEG können die von den zuständigen Behörden festgelegten Mietzinse während mindestens 25 Jahren nur im Rahmen der vom Bundesrat zu ordnenden Mietzinsanpassungen geändert werden. Die Botschaft führt dazu aus, die zu Beginn festgelegten Mietzinse könnten im Laufe der Zeit an nicht vorausgesehene Änderungen der Kostenstruktur der Eigentümerlasten (beispielsweise bei Erhöhungen oder Senkungen des Hypothekarzinsfusses) angepasst werden. Dabei war man sich bewusst, dass Marktstörungen zu leeren Wohnungen führen und systematische Mietzinserhöhungen unter Umständen nicht mehr durchgeführt werden könnten; man nahm aber an, es handle sich dabei nur um vorübergehende Schwierigkeiten, die innerhalb der Laufzeit der Bundeshilfe wieder ausgeglichen werden könnten (vgl. Art. 40 WEG; dazu BBl 1973 I 748 sowie BBl 1999 III 3352). Offenbar rechnete der Gesetzgeber nicht damit, dass auch einzelfallbezogene, von

der generellen Marktsituation unabhängige Änderungsbedürfnisse entstehen können, oder er erachtete die sich aus der Auslegung des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes ergebenden Korrekturmöglichkeiten als ausreichend und eine Sondernorm als überflüssig.

Die Verordnung fasst die Änderungsmöglichkeiten weiter als der Gesetzestext: Einerseits können nach Art. 21 Abs. 3 VWEG die im Rahmen des Mietzins- und Finanzierungsplanes vorgesehenen Erhöhungen (der Mietzinse) durch das Bundesamt auf Grund (irgendwie besonders gelagerter) Marktverhältnisse geändert werden. Andererseits können die Mietzinse mit Genehmigung des Bundesamtes vorübergehend auch gesenkt werden, wenn es die Marktverhältnisse erfordern oder bei einem Objekt ernsthafte Vermietungsschwierigkeiten vorliegen (Art. 21a VWEG).

Dieser weiteren Sicht liegen offensichtlich praktische Bedürfnisse zu Grunde. Es leuchtet ohne weiteres ein, dass sich die Verhältnisse auf einen Zeitraum von 25 Jahren nur schwer zuverlässig voraussagen lassen und in einem grösseren Rahmen als demjenigen der generellen Marktentwicklung Anpassungsbedürfnisse entstehen können. Solche Anpassungen zuzulassen, entspricht durchaus dem Sinn und Zweck des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes, soweit sie geeignet sind, zu verhindern, dass mit Bundeshilfe erstellte Wohnungen leer oder nicht mehr dem Zielpublikum zur Verfügung stehen. Art. 45 WEG steht dem nicht entgegen. Sein Wortlaut schliesst Mietzinsanpassungen in einem weiteren Rahmen nicht aus. Er setzt bloss voraus, dass geänderte Mietzinse wiederum "von den zuständigen Behörden festgelegt" bzw. genehmigt werden müssen. Das Wohnbau und Eigentumsförderungsgesetz geht somit davon aus, dass der Eigentümer solche Anpassungen nicht von sich aus, ohne behördliche Neufestlegung des Mietzinsplanes, vornehmen darf (BBl 1973 I 749).
5.5 Das Bundesamt kann danach, wenn sich dies auf Grund nicht vorausgesehener Umstände aufdrängt, dem Vermieter während der Vertragsdauer auf Gesuch hin gestatten, den Mietzinsplan abzuändern und an veränderte Verhältnisse anzupassen. Eine solche Anpassung des ursprünglichen, für die ganze Liegenschaft erstellten Finanzierungsplans soll indessen nach dem Sinn und Zweck der Wohnbauförderung nicht dazu führen, dass dadurch dem Eigentümer eine übermässige Rendite verschafft wird (vgl. BBl 1973 I 719 und 723). Der Gesamtertrag der Wohnungen derselben Liegenschaft - der gestützt auf die Anlagekosten ermittelt wird und die Grundlage des Finanzierungsplanes bildet - darf somit keine Erhöhung erfahren. In diesem Sinn erlaubt denn auch Art. 64 WEG, dass das Bundesamt Eigentümern von auf Grund früherer Erlasse verbilligter Wohnungen auf Gesuch hin gestatten kann, zwischen Wohnungen verschiedener Bauetappen einen angemessenen internen Mietzinsausgleich vorzunehmen, sofern ihnen insgesamt kein zusätzlicher Gewinn erwächst. Insbesondere kann das Bundesamt aber auch beim Erwerb oder der Erneuerung eines Mehrfamilienhauses unter Ausrichtung der Grundverbilligung dem Vermieter auf Gesuch hin bewilligen, die Mietzinse der einzelnen Wohnungen untereinander auszugleichen; dadurch darf auf die ganze Liegenschaft bezogen kein Mehrertrag resultieren (Art. 60a VWEG).

Auch im Schrifttum werden Änderungen in einem weiten Rahmen als grundsätzlich möglich erachtet. Indessen wird ebenfalls die Auffassung vertreten, der Vermieter müsse für jede Mietzinserhöhung, die über die im Mietzinsplan vorgesehene ordentliche Erhöhung hinausgeht, die Zustimmung des Bundesamtes einholen (Siegrist, a.a.O., S. 14; Truog, a.a.O., S. 104; Lachat/Stoll, Das neue Mietrecht für die Praxis, Zürich 1991, S. 168, Ziff. 3.1.1; Lachat, a.a.O., S. 251, Ziff. 3.1.2; Lachat/Stoll/Brunner, Das Mietrecht für die Praxis, Zürich 1999, S. 246 Ziff. 3.1.3).
5.6 In gefestigter Praxis hat das Bundesamt allerdings auch ohne vorgängige Bewilligung innerhalb derselben Liegenschaft einen internen Mietzinsausgleich im Sinne eines sogenannten Stockwerkzuschlages von maximal Fr. 150.– zugelassen. Hierfür fehlt es zwar an einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage (angefochtenes Urteil E. 6). Darauf kann es indessen nicht ausschliesslich ankommen. Denn massgebend für den Vermieter einer mit Bundeshilfe erstellten Liegenschaft ist in erster Linie der mit dem Bundesamt abgeschlossene öffentlichrechtliche Vertrag, so wie er ihn nach Treu und Glauben verstehen musste und durfte. Er darf sich grundsätzlich auf diesen Vertrag verlassen. Für dessen Verständnis sind auch die Auslegungshilfen (Informationen und Merkblätter der Verwaltung) sowie die gefestigte, bekannte Verwaltungspraxis heranzuziehen (vgl. Beatrice Weber-Dürler, Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, Basel 1983, S. 207 ff., 213, 244, 255 f.; vgl. auch Ulrich Häfelin/Georg Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. Aufl., Zürich 1998, Rz. 532 ff.).

Das Bundesamt hat in seinen "Informationen für Verwaltungen" ("Was Sie bei der Verwaltung ihrer WEG-Liegenschaft wissen müssen"; Ausgabe vom 24. April 1997; Beschwerdebeilage 5) ausdrücklich festgehalten, die Mietzinse würden auf Grund der Anlagekosten in den Mietzinslisten festgesetzt. Die grundverbilligten Mietzinse der einzelnen Wohnungen könnten die Vermieter auf Grund des Stockwerkes, der Lage, des Innenausbaues usw. unterschiedlich festsetzen. Die Summe der grundverbilligten Mietzinse dürfe jedoch den im Lastenplan festgesetzten Betrag nicht übersteigen. Entsprechend lauten die "Informationen für Mieterinnen und Mieter" ("Was die Bewohnerschaft eines WEG-Objektes wissen muss"; Beschwerdebeilage 4). Dieser Grundsatz findet sich wiederum in der Ausgabe vom 7. Juli 1998 (Beschwerdebeilage 7), wobei hier einschränkend ausgeführt wird, zwar könnten die grundverbilligten Mietzinse der einzelnen Wohnungen innerhalb der einzelnen Wohnungstypen (Stockwerk, Lage, Innenausbau, Besonnung) unterschiedlich festgelegt werden; die monatlichen Mietzinse dürften jedoch höchstens um Fr. 100.– nach oben oder unten von der Mietzinsliste für den betreffenden Wohnungstyp abweichen. Auch nach dieser Fassung darf pro Wohnungstyp die Summe der grundverbilligten Mietzinse den im Lastenplan festgelegten Betrag nicht übersteigen. Die Informationen für Mieterinnen und Mieter halten entsprechend fest, der monatliche Mietzins dürfe gegenüber dem Mietzinsplan um maximal Fr. 100.– nach oben oder nach unten abweichen (Beschwerdebeilage 6).
Die Informationen des Bundesamtes für Verwaltungen und Mieterinnen und Mieter sind als Merkblätter ausgestaltet und als Verwaltungsrichtlinien für die Praxis der Wohnbau- und Eigentumsförderung zu betrachten. Sie gewährleisten eine einheitliche und rechtsgleiche Praxis der Wohnbauförderung und stellen generelle Auskünfte über das in diesem Bereich geltende Recht dar. Auf solche amtlichen Erläuterungen dürfen sich die Adressaten grundsätzlich verlassen, weshalb das Bundesamt nicht ohne weiteres von seinem darin öffentlich vertretenen Standpunkt abweichen und das dadurch erweckte Vertrauen enttäuschen kann; dasselbe gilt für die damit zusammenhängende gefestigte Verwaltungspraxis.

Die Vermieter - und damit auch der Beschwerdeführer - durften somit nach Treu und Glauben davon ausgehen, der mit dem Bundesamt geschlossene Vertrag erlaube ihnen die entsprechenden Zuschläge bzw. Umschichtungen auch ohne besondere Bewilligung bzw. die erforderliche Bewilligung gelte in diesem Rahmen als generell erteilt. In diesem Vertrauen sind sie zu schützen. Entsprechende Kompensationen haben somit als Teil der vertraglichen Abmachung zu gelten. Dies umso mehr, als durchaus sachliche und vernünftige Gründe für eine solche Handhabung der Vorschriften sprechen. Die Prüfung auch geringfügiger Zinsumschichtungen im Einzelfall wäre mit erheblichem und wohl unverhältnismässigem Verwaltungsaufwand verbunden. Solche Umlagerungen beruhen in aller Regel auf konkreten Erfahrungen der Vermieter und sind in kleinem Rahmen mit Blick auf den Gesetzeszweck auch unbedenklich und genehmigungsfähig. Es leuchtet deshalb ein und erscheint nicht von vornherein als gesetzwidrig, dass das Bundesamt geringfügige Umlagerungen in einem bestimmten, allgemein umschriebenen und bekannt gegebenen Rahmen als zulässig bezeichnet und damit gleichsam generell bewilligt. Jedenfalls dürfen die Vermieter davon ausgehen, dass ihnen der Vertrag mit dem Bundesamt eine entsprechende Handlungsfreiheit einräumt.
Da das Bundesamt in seiner Praxis namentlich vor 1998 auf eine formelle Anpassung der Mietzinsliste verzichtete, wenn - kumulativ - die Abweichung vom Mietzinsplan nicht mehr als Fr. 150.– nach oben oder unten betrug und der gesamte Mietertrag denjenigen gemäss Finanzierungsplan nicht überstieg, kann dem Vermieter insoweit keine gesetzwidrige Mietzinsgestaltung vorgeworfen werden. Das bedeutet, dass die Mietzinsanpassungen des Beschwerdeführers als zulässig zu betrachten sind, soweit sie sich in diesem Rahmen halten.
6.
6.1 Der Beschwerdeführer hat jedoch Stockwerkzuschläge vorgenommen, die den Maximalbetrag von Fr. 150.– übersteigen. Zudem sind diese nicht vollständig durch Mietzinssenkungen bei anderen Wohnungen kompensiert worden.

Dass der Beschwerdeführer von der Beschränkung der Stockwerkzuschläge auf maximal Fr. 150.– keine Kenntnis gehabt haben will, spielt keine Rolle. Denn als Grundsatz gilt, dass die Grundlage des öffentlichrechtlichen Vertrages bildenden Mietzinslisten einzuhalten sind und Änderungen nur mit Bewilligung des Bundesamtes vorgenommen werden können. Der Beschwerdeführer hatte sich daher in erster Linie an den Wortlaut der schriftlichen Abmachung mit dem Bundesamt zu halten und durfte von dieser nach Treu und Glauben nur insofern abweichen, als er sichere Kenntnis von einer entsprechenden Praxis hatte bzw. über eine konkrete Auskunft oder Zusicherung verfügte. Dass ihm weitergehende Mietzinsanpassungen formlos erlaubt worden seien, wird

nicht behauptet.
6.2 Der Beschwerdeführer macht jedoch geltend, für die Ermittlung der zulässigen Stockwerkzuschläge sei eine Gesamtbetrachtung vorzunehmen, bei welcher nicht nur die Mietzinse der Wohnungen, sondern auch jene der Garagen einbezogen werden.
Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden. Nach dem Wortlaut des zwischen dem Beschwerdeführer und dem Bundesamt abgeschlossenen öffentlichrechtlichen Vertrages sowie von Art. 45 WEG sind die Mietzinse gemäss Mietzinsliste und ist nicht nur der Gesamtertrag der Liegenschaft einzuhalten (vgl. auch Art. 64 WEG). Auch die erwähnten Informationen sind in dieser Hinsicht eindeutig. Es ist darin klarerweise nur von einem Stockwerkzuschlag bei Wohnungen die Rede. So dürfen ausdrücklich die "Mietzinse aller Wohnungen zusammengezählt" nicht höher sein als das Total gemäss Mietzinsliste. Schon die für die Zulässigkeit eines solchen Zuschlages genannten Kriterien (Stockwerk, Lage, Innenausbau, Besonnung) können nur bei Wohnungen eine Rolle spielen. Bei Garagen fallen sie von vornherein ausser Betracht.

Es kommt hinzu, dass Wohnungen sowohl mit als auch ohne Garage vermietet werden können. In aller Regel werden daher für beide Objekte formell selbständige Mietverträge abgeschlossen und auch separate Mietzinse vereinbart. Dieser formellen Selbständigkeit der Verträge ist denn auch im Mietrecht allgemein Rechnung zu tragen, wenn nur der eine Vertrag von einer Änderung betroffen ist (vgl. BGE 125 III 231 E. 3d S. 237). Von selbständigen Mietverhältnissen ist auch im vorliegenden Fall auszugehen, in welchem je ein separater Mietvertrag für die Wohnung (Nettomietzins Fr. 1'459.–) und für die Garage bzw. den Autoeinstellplatz (Nettomietzins Fr. 126.–) abgeschlossen wurde.

Da nicht jeder Mieter zugleich eine Garage mieten muss, und nicht davon ausgegangen werden kann, dass während der ganzen Mindestdauer der Unterstellung unter die Mietzinsüberwachung die Mieter der jeweiligen Wohnung zugleich eine Garage mieten, erstellt das Bundesamt auch separate Mietzinslisten für Wohnungen und Garagen. Dass der genehmigte Mietzins für die Garage der Beschwerdegegner eingehalten (und sogar unterschritten) wurde, ist unbestritten.

Indem die Vorinstanz die Garagenmieten aufgrund der für diese bestehenden Mietzinslisten separat überprüft und festgestellt hat, der Mietzinsplan sei eingehalten bzw. sogar unterschritten worden, hat sie daher kein Bundesrecht verletzt. Andererseits hat sie auch kein Bundesrecht verletzt, wenn sie die Garagenmietzinse nicht in die Berechnung des zulässigen Mietzinses einbezogen hat.
7.
7.1 Die Summe der gemäss Mietzinsliste zulässigen Mietzinse für die Wohnungen Nr. 1 und Nr. 3 beträgt gemäss Berechnung des Bundesamtes bzw. der Mietzinszusammenstellung des Beschwerdeführers vom 1. April 1990 bis 31. März 2000 Fr. 226'002.–.
Die Summe der gemäss Mietzinsliste zulässigen Mietzinse für die Wohnung der Beschwerdegegner beträgt gemäss Berechnung der Vorinstanz vom 1. April 1990 bis 31. März 2000 insgesamt Fr. 176'352.–.
Total ergibt sich für die interessierende Periode ein zulässiger Mietzins gemäss Mietzinsliste für alle Wohnungen von Fr. 402'354.–.
7.2 Tatsächlich bezahlten die Mieter der Wohnungen Nr. 1 und Nr. 3 für die in Frage stehende Periode Fr. 210'669.–.
Die Beschwerdegegner bezahlten in dieser Zeit Mietzinse im Gesamtbetrag von Fr. 201'348.–.
Der tatsächliche Mietzinsertrag für alle Wohnungen belief sich somit auf Fr. 412'017.–. Alle diese Zahlen ergeben sich aus den Akten bzw. sind von der Vorinstanz festgestellt worden oder unbestritten.
7.3 Der zulässige Gesamtmietzins aller drei Wohnungen wurde somit im massgebenden Zeitraum um Fr. 9'663.– überschritten und ist in diesem Umfang als unrechtmässig zu bezeichnen.
Für die Mietzinszahlungen der Beschwerdegegner allein ergibt sich folgende Berechnung:

Zu den gemäss Mietzinsliste zulässigen Mietzinsen von Fr. 176'352.– sind die nach dem Ausgeführten zulässigen monatlichen Zuschläge von maximal Fr. 150.– (120 x Fr. 150.– = Fr. 18'000.–) zu addieren, was einen zulässigen Gesamtmietertrag für die Wohnung der Beschwerdegegner von Fr. 194'352.– ergibt. Dieser Betrag ist von den tatsächlich von den Beschwerdegegnern bezahlten Mieten (Fr. 201'348.–) abzuziehen, was zu einem Ergebnis von Fr. 6'996.– führt.

Die Stockwerkzuschläge von monatlich maximal Fr. 150.– sind indessen nur zulässig, wenn dadurch aus den Mieten aller Wohnungen nicht ein höherer Gesamtertrag als der gemäss Mietzinsliste erlaubte erwirtschaftet wird. Wie aufgezeigt, überschreitet der tatsächliche Ertrag aus den Wohnungsmieten den zulässigen um Fr. 9'663.–. Somit wurden die an sich zulässigen Stockwerkzuschläge nicht vollständig durch Kompensation bei den zwei anderen Wohnungen ausgeglichen. Unter diesen Umständen ist zu Gunsten der Beschwerdegegner nicht vom maximal möglichen Stockwerkzuschlag auszugehen. Dieser erweist sich nur insoweit als rechtmässig, als er bei den beiden anderen Wohnungen kompensiert wurde. Demnach ist festzustellen, dass der gemäss Mietzinsliste zulässige Gesamtmietzins der Wohnung der Beschwerdegegner im fraglichen Zeitraum um Fr. 9'663.– unrechtmässig überschritten worden ist.
8.
8.1 Die Beschwerde ist aus diesen Gründen teilweise gutzuheissen und das Urteil der Vorinstanz insoweit aufzuheben, als darin festgestellt wird, die Mieter hätten einen Fr. 9'663.– übersteigenden Betrag zu viel an Mietzinszahlungen geleistet.
8.2 Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Kosten je zur Hälfte den Parteien aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 3 OG). Die Parteikosten sind dementsprechend wettzuschlagen (Art. 159 Abs. 3 OG). Über die Verteilung der Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens hat die Rekurskommission EVD neu zu befinden.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird teilweise gutgeheissen und das Urteil der Rekurskommission EVD vom 17. April 2002, Ziff. 1, aufgehoben, soweit es den Wohnungsmietzins betrifft. Es wird festgestellt, dass die Mieter B._____ in der Zeit vom 1. April 1990 bis 31. März 2000 bezogen auf den Mietzinsplan Fr. 9'663.– zu viel an Mietzinszahlungen geleistet haben. Ebenfalls aufgehoben werden die Ziff. 2 und 3 des Urteils vom 17. April 2002. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 2'500.– wird zur je Hälfte dem Beschwerdeführer A._____ und den Beschwerdegegnern M. und A. B._____ auferlegt.
3.
Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.
4.
Über die Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens hat die Rekurskommission EVD neu zu entscheiden.
5.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Bundesamt für Wohnungswesen und der Rekurskommission EVD schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 3. Dezember 2002
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: