Urteilskopf

101 Ib 78

14. Auszug aus dem Urteil vom 28. Februar 1975 i.S. Bucheli gegen Regierungsrat des Kantons Luzern
Regeste (de):
Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues.

Eine Pflicht des Subventionsempfängers, das Subventionsverhältnis während der festgelegten Dauer ununterbrochen fortzuführen, besteht weder nach dem Wortlaut noch nach dem Sinn des BG vom 19. März 1965 über Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues (WFG).

Regeste (fr):
Encouragement à la construction de logements.

Il ne ressort ni de la lettre, ni de l'esprit de la LF du 19 mars 1965 concernant l'encouragement à la construction de logements que le bénéficiaire de l'aide fédérale est obligé de rester en relation de subvention pendant toute la durée prévue pour l'octroi de celle-ci.

Regesto (it):
Provvedimenti per promuovere la costruzione d'abitazioni.

Nè dalla lettera né dal senso della LF del 19 marzo 1965 per promuovere la costruzione d'abitazioni risulta che l'assegnatario dell'aiuto federale sia tenuto a proseguire il rapporto di sovvenzione per l'intera durata prevista per la concessione dell'aiuto.

Sachverhalt ab Seite 78

BGE 101 Ib 78 S. 78

Dem Beschwerdeführer wurden auf Subventionsgesuch hin mit Beitragsverfügung vom 14. Januar 1967 auf die Dauer von 20 Jahren von Bund, Kanton und Gemeinde je zu einem Drittel aufzubringende jährliche Kapitalzinsbeiträge zugesichert; zugleich wurden die für das subventionierte Mehrfamilienhaus zulässigen Mietzinse festgesetzt. Nachdem ihm seit dem Oktober

BGE 101 Ib 78 S. 79

1967 die Beiträge ausgerichtet worden waren, empfand der Beschwerdeführer in der Folge die durch die Subventionsbedingungen vorgeschriebene Begrenzung der Mietzinse als hinderlich und die Umtriebe als lästig. Er verlangte daher die Entlassung aus dem sozialen Wohnungsbau. Der Regierungsrat des Kantons Luzern lehnte dies ab. Gegen diesen Entscheid erhebt der Betroffene Verwaltungsgerichtsbeschwerde, die vom Bundesgericht gutgeheissen wird, soweit sie die Anwendung von Bundesrecht beschlägt.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2. Das WFG führt die schon früher angewandte Bundeshilfe für den sozialen Wohnungsbau, d.h. für die Beschaffung preisgünstiger Wohnungen, weiter. Als unmittelbare Bundeshilfe sieht es drei Massnahmen vor, nämlich die Verbilligung der Mietzinse (Art. 5 bis 12), die Verbürgung von Hypotheken (Art. 13) und die Kapitalbeschaffung in Form von Darlehen (Art. 14). Die Bundeshilfe durch Verbilligung der Mietzinse besteht in der Ausrichtung jährlicher Beiträge an die Kapitalverzinsung bis zu 2/3% der Gesamtinvestitionen. Die Bundeshilfe darf höchstens für die Dauer von 20 Jahren zugesichert werden (Art. 7). Sie setzt eine mindestens doppelt so hohe Leistung des Kantons bzw. der Gemeinde voraus (Art. 9 und 10). Die Verordnung (2) vom 22. Februar 1966 über Bundeshilfe zur Förderung des Wohnungsbaues (V 2) enthält nähere Bestimmungen über die Beiträge an die Kapitalverzinsung zur Verbilligung der Mietzinse (Art. 13 bis 27). Der Bundeshilfe-Beitrag wird durch den Kanton dem jeweiligen Eigentümer der Liegenschaft ausbezahlt (Art. 20). Die Mietzinse sind behördlich zu genehmigen. Sie dürfen das Ausmass nicht übersteigen, das notwendig ist, um die Kosten der landesüblichen Verzinsung für das Fremdkapitel und der Verzinsung der investierten eigenen Mittel zum Ansatz der II. Hypothek und gegebenenfalls der I. Hypothek zu decken (Art. 21). Die Art. 23-26 sodann handeln von der Zweckentfremdung. Art. 24 insbesondere regelt die Folgen einer Zweckentfremdung. Bei Feststellung einer Zweckentfremdung ist die Verbilligung der Mietzinse grundsätzlich herabzusetzen oder einzustellen (Abs. 1). Bei Zweckentfremdung durch Überschreitung

der genehmigten Mietzinse hat der Vermieter die zuviel bezogenen Beträge an die Mieter zurückzubezahlen. Tut er dies auf behördliche Aufforderung innert Frist nicht, so wird die Verbilligung eingestellt (Abs. 3).

3. In der Sache ist zu entscheiden, ob dem Subventionsnehmer während der 20jährigen Dauer der durch unmittelbare Bundeshilfe ermöglichten Mietzinsverbilligung ein vorzeitiger Verzicht auf die Subvention und damit eine einseitige Auflösung des der Subventionierung zugrunde liegenden Rechtsverhältnisses möglich ist. Der Beschwerdeführer will von der Pflicht frei werden, in seinem Mehrfamilienhaus die Wohnungen in dem Masse verbilligt zu vermieten, wie dies in der "Beitragsverfügung" (bzw. späteren Erhöhungsverfügungen) umschrieben ist.
a) Die Frage vorzeitiger Beendigungsmöglichkeit berührt die Rechtsnatur des Subventionsverhältnisses. Die Subvention ist kein Geldgeschenk des Staates an den Privaten. Die Geldleistung hängt zusammen mit der Erfüllung von Aufgaben im öffentlichen Interesse. Das Subventionsverhältnis ist - unabhängig von seiner formellen Ausgestaltung - seinem Gehalte nach ein verwaltungsrechtliches Schuldverhältnis eigener Art auf Grund der bestehenden gesetzlichen Regelung. Als Schuldverhältnis begründet es Rechte und Pflichten bezüglich der Leistungen des Subventionsgebers wie derjenigen des Subventionsempfängers. Es kann auf verschiedene Weise geschaffen werden - ex lege, durch behördliche Verfügung, durch Vertrag - und dementsprechend in verschiedenen Typen in Erscheinung treten (vgl. RHINOW, Wesen und Begriff der Subvention in der schweizerischen Rechtsordnung, 1971, Nr. 193, S. 152 f.). Vorliegend scheinen alle Beteiligten - auf Grund eines Rechtsgutachtens des EJPD - darin übereinzustimmen, dass das Subventionsverhältnis auf einem öffentlich-rechtlichen Vertrag beruht. Diese Annahme kann jedoch nicht unbesehen übernommen werden. Da das Gericht das richtige Recht von Amtes wegen anzuwenden hat, ist die Rechtsgrundlage zu überprüfen. Die bisherige Doktrin und Praxis sieht mit Fleiner an der Basis des Subventionsverhältnisses eine einseitige Verfügung der Behörde, einen annahmebedürftigen Verwaltungsakt (BGE 93 I 674 E. 4; Urteil Hofer vom 13. September 1974;

RHINOW, a.a.O., Nr. 194, S. 153). Nach BGE 93 I 674 liegt in der Zusicherung der Subvention der massgebliche Verwaltungsakt, durch den auf Seiten des Subventionsempfängers ein Rechtsanspruch und auf Seiten des die Subvention versprechenden Gemeinwesens eine Verpflichtung begründet wird. Die Rückerstattung einer so ausgerichteten Subvention wegen Zweckentfremdung kann nur gefordert werden, wenn der Widerruf der Zusicherung sich auf eine klare Rechtsgrundlage stützen lässt. Diese mit einem Gutachten des EJPD aus dem Jahre 1937 (VEB 1937 Nr. 29) übereinstimmende Sicht ist in der Folge kritisiert worden. Sie trage der Sicherung des im öffentlichen Interesse zu verfolgenden Zwecks der Subvention zu wenig Rechnung. Der Subventionsempfänger werde an die mit der Subvention erstrebte, von ihm erwartete Leistung nur ungenügend gebunden. Die "Bedingungen und Auflagen", die der Subventionszusicherung beigefügt werden, genügten nicht. Die vom Subventionsempfänger erwarteten Leistungen seien aus der Sicht des öffentlichen Interesses keine Nebenbestimmungen, sondern sie gehörten zum eigentlichen Inhalt, zum Kern des Schuldverhältnisses und seien einem essentiale negotii gleichzusetzen. Wer staatliche Mittel beanspruche und erhalte, um damit eine Aufgabe im öffentlichen Interesse zu erfüllen, der solle zu dieser Verpflichtung auch stehen müssen und im Falle der Zweckentfremdung dafür haften, auch ohne ausdrückliche Gesetzesbestimmung, schon aus dem Wesen der Subvention heraus (RHINOW, a.a.O., Nrn. 197, 198, 199, 202). Wo die Bindung des Subventionsempfängers an den mit der Subvention verfolgten Zweck erforderlich sei und erstrebt werde, sei für das Subventionsverhältnis nicht der einseitige Verwaltungsakt, sondern der öffentlich-rechtliche Vertrag die angemessene Rechtsgestalt, insbesondere dann, wenn die Rechtsbeziehungen auf Dauerwirkung angelegt seien. Dies gelte im speziellen für die Subventionen im sozialen Wohnungsbau (RHINOW, a.a.O., Nrn. 200, 223, 230, 231, 233). Die Justizabteilung des EJPD scheint sich dieser rechtlichen Betrachtungsweise angeschlossen zu haben und nimmt vorliegend das Bestehen eines öffentlich-rechtlichen Vertrages an. Im vorliegenden Falle würde die Betrachtung der streitigen "Beitrags-Verfügung" als einseitiger Akt der Verwaltung von vornherein dazu führen, dass auf die Subvention jederzeit verzichtet

werden könnte. Durch das Subventionsgesuch hat der Subventionsempfänger das mit den Beiträgen prämiierte Verhalten freiwillig übernommen. Die Voraussetzungen zur Finanzhilfe waren somit erfüllt. Danach stand es dem Subventionsempfänger frei, später entweder das prämiierte Verhalten weiterhin zu erbringen oder aber auf die Zuwendungen zu verzichten. Ein nachträglicher Verzicht wäre ein zulässiger Widerruf seiner ursprünglichen Erklärung (RHINOW, a.a.O., Nrn. 221 und 228). Aus der schriftlichen "Bestätigung", mit welcher der Beschwerdeführer die "Beitrags-Verfügung" angenommen hat, schliessen alle Beteiligten jedoch auf das Zustandekommen eines öffentlich-rechtlichen Vertrages. Diese Sicht mag mit Bezug auf die Bemessung der höchstzulässigen Mietzinse und damit des Subventionsbetrages selber zutreffen. Aber gerade hinsichtlich der hier interessierenden Dauer des Subventionsverhältnisses kann es sich auch einfach um eine Annahme des in der Subvention liegenden Vorteils handeln, die keine vertragliche Bindung hervorgebracht hätte. Eine Verbindung beider Gestaltungsformen ist möglich (RHINOW, a.a.O., Nr. 230; BGE 80 I 246; IMBODEN, Der verwaltungsrechtliche Vertrag, ZSR 77/1958 II S. 114a Nr. 114). Wie es sich damit im vorliegenden Fall verhält, muss nicht näher untersucht werden. Selbst wenn man nämlich im streitigen Punkt das Vorliegen eines öffentlich-rechtlichen Vertrages bejahen würde, bliebe die Frage hinsichtlich der vereinbarten Vertragsdauer. Dabei wäre zu beachten, dass auch bei der Auslegung eines verwaltungsrechtlichen Vertrages nicht stets der dem öffentlichen Interesse besser dienenden Auslegung der Vorzug gegeben werden darf. Die Wahrung

der öffentlichen Interessen findet primär ihre Schranke im Vertrauensprinzip, d.h. sie darf nicht dazu führen, dass bei der Vertragsauslegung dem gewaltunterworfenen Vertragspartner Auflagen überbunden werden, die er bei Vertragsschluss vernünftigerweise nicht voraussehen konnte (BGE 93 I 511 E. 3). Die hier umstrittene "Beitrags-Verfügung" nimmt hinsichtlich der Bundessubvention ausdrücklich auf das WFG und die V 2 Bezug. Das bedeutet, dass die bundesrechtliche Subventionsregelung zum Ausgangspunkt der Auslegung des Rechtsverhältnisses zwischen Subventionsgeber und Subventionsnehmer genommen werden muss.

BGE 101 Ib 78 S. 83

b) Der während des Krieges unter dem Vollmachtenregime erlassene Bundesratsbeschluss vom 29. Juli 1942 über die Regelung der Arbeitsbeschaffung in der Kriegskrisenzeit diente bereits mit Baubeiträgen der Förderung des Wohnungsbaus und sah für den Fall der Zweckentfremdung der subventionierten Häuser oder Wohnungen die Rückerstattung der geleisteten Beiträge vor (Art. 20), desgleichen der später gestützt auf Art. 34quinquies BV erlassene Bundesbeschluss vom 8. Oktober 1947 über Massnahmen zur Förderung der Wohnbautätigkeit in Art. 8 und 11. Der Bundesbeschluss vom 31. Januar 1958 über Massnahmen zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus führte ein anderes Instrumentarium ein. Wurden früher Baubeiträge à Fonds Peru ausgerichtet, so sah der neue Bundesbeschluss als Form der direkten Hilfe in erster Linie laufende Beiträge an die Kapitalzinsen zwecks Verbilligung der Mietzinse auf die Höchstdauer von 20 Jahren vor (Art. 5). Für den Fall der Zweckentfremdung der Häuser oder Wohnungen wurde bestimmt, dass die weitere Ausrichtung der Bundeshilfe ganz oder teilweise einzustellen ist; zu Unrecht bezogene Bundesbeiträge sollen zurückerstattet werden (Art. 12). Die Botschaft des Bundesrates vom 28. Juni 1957 (BBl 1957 II S. 117 ff.) bemerkt dazu... "Im Rahmen einer solchen Sofortaktion soll der Bund sich durch die Übernahme von Kapitalzinsen finanziell beteiligen, d.h. er soll sich verpflichten, für neuerstellte soziale Wohnbauten dem Eigentümer während 20 Jahren einen wiederkehrenden Beitrag an die Verzinsung der Kapitalien zu leisten, die zur Finanzierung des Baues notwendig waren, unter der Bedingung, dass der Eigentümer die Wohnungen während der Dauer dieser Hilfe zu entsprechend niedrigeren Mietzinsen an Familien mit bescheidenem Einkommen abgibt.
Diesem System sind die Vorzüge der individuellen Mietzinszuschüsse eigen, d.h. die ohne grosse Umtriebe mögliche Anpassung an
veränderte Einkommensverhältnisse der Bewohner, ohne dass es damit dessen Nachteile verbindet. Wenn die Voraussetzungen für die Mietzinsverbilligung nicht mehr erfüllt sind und der Hauseigentümer einen Mieter weiterhin behalten will, so muss er nicht etwa Kapitalbeträge zurückbezahlen, sondern es wird einfach die Mietzinsverbilligung eingestellt. Für die mit der Durchführung, betrauten Amtsstellen erwachsen nicht die Umtriebe, die sehr oft mit der Rückforderung grösserer Beträge verbunden sind." In den eidg. Räten wurden keine Änderungen an dieser Regelung vorgenommen. Das im heutigen Beschwerdefall massgebende WFG führt

BGE 101 Ib 78 S. 84

die im Bundesbeschluss 1958 enthaltene Regelung im Wesentlichen weiter (Art. 7 und 16). Die Botschaft des Bundesrates vom 21. September 1964 zu dem Gesetzesentwurf (BBl 1964 II S. 629 ff.) bemerkt auf S. 644 im besonderen zur Verbilligung der Mietzinse folgendes: "Das System der Bundeshilfe bleibt das gleiche wie bei den zurzeit laufenden Massnahmen zur Förderung des sozialen Wohnungsbaues gemäss Bundesbeschluss vom 31. Januar 1958. Dieses System hat gegenüber anderen den Vorzug der Elastizität bei Zweckentfremdung, z.B. durch Veränderung der persönlichen oder finanziellen Verhältnisse der Bewohner. Tritt eine solche Zweckentfremdung ein, so kann die periodische Beitragsleistung eingestellt und bei erneuter
bestimmungsgemässer Besetzung im Rahmen der ursprünglichen Zusicherung wieder aufgenommen werden; bei diesem System wird das Risiko von Kündigungen wesentlich vermindert. Entgegen den Feststellungen ei-

nes Kantons in seiner Vernehmlassung ergibt sich auf diese Weise ein wesentlich geringerer administrativer Aufwand als besonders bei jenen Systemen, bei denen die Verbilligung durch Leistung einmaliger Beiträge à fonds perdu oder durch Gewährung niedrig oder nicht verzinslicher Darlehen erreicht wird. In diesen Fällen können bei Zweckentfremdung nicht einfach die periodischen Zahlungen eingestellt, sondern es müssen Kapitel und Zinsen ganz oder teilweise zurückgefordert werden. Wird bei vorübergehender Zweckentfremdung die Rückzahlung
des Kapitals nicht gefordert, so müssen - wenn über die
Zweckentfremdung nicht einfach hinweggesehen werden soll - Kapitalzinsen oder "Zuschläge" verlangt werden, was aus naheliegenden Gründen mehr Komplikationen ergibt, als wenn die zuständigen Instanzen unter bestimmten Voraussetzungen einfach Zahlungen einstellen können. Die Leistung einmaliger Beiträge à fonds perdu verschafft den Begünstigten zudem dauernde Vorteile, auch wenn sie ihrer nicht mehr bedürfen." Auch diese Regelung war in den eidg. Räten unbestritten und wurde diskussionslos übernommen. Sie wird seither auch so gehandhabt (vgl. die Botschaft des Bundesrates vom 17. September 1973 zum Bundesgesetz zur Förderung des Wohnungsbaus und des Erwerbs von Wohnungs- und Hauseigentum, in BBl 1973 II S. 679 ff., insbesondere S. 716). Aus dieser Regelung ergibt sich, dass der Bundesgesetzgeber, obschon eine Bindung des Subventionsempfängers während der gesamten Dauer der Beitragszusicherung (max. 20 Jahre) dem Zwecke des Gesetzes zweifellos förderlich gewesen wäre, dies nicht wollte. Dies erhellen nicht nur die Überlegungen des Bundesrates in der Botschaft; das derart "elastisch" geschaffene System der Mietzinsverbilligung selbst spricht dafür: Ein straffes Zweckentfremdungsverbot ähnlich dem des

BGE 101 Ib 78 S. 85

Art. 85 Abs. 1 Landwirtschaftsgesetz fehlt. Die Bundesbeiträge an die Kapitalverzinsung werden periodisch (halbjährlich, Art. 47 Abs. 4 V2) ausgerichtet, bei Zweckentfremdung jedoch - je nach deren Grad - ganz oder teilweise eingestellt, bei Wiederherstellung der gesetzlichen Voraussetzungen indes wieder voll ausgerichtet. Nur die zu Unrecht, also nach Eintritt der Zweckentfremdung bezogenen Beiträge sind zurückzuerstatten, nicht die früheren. Die früheren können nur bei Irreführung der Behörden zurückgefordert werden (Art. 18 Abs. 1 WFG). Vom Bund für Fremdkapital geleistete Bürgschaften (Art. 13 WFG) fallen bei Zweckentfremdung dahin (Art. 16 Abs. 3 WFG). Eine Pflicht des Subventionsempfängers, das Subventionsverhältnis seinerseits während der festgelegten Dauer (bis zu 20 Jahre) ununterbrochen fortzuführen, besteht weder dem Wortlaut noch dem Sinn des Gesetzes nach, noch auch sind Zwang oder Sanktionen in dieser Richtung vorgesehen. Der Subventionsnehmer ist nicht auf eine bestimmte Dauer hin verpflichtet. Dass eine längere Bindung des Subventionsempfängers dem mit den Bundesbeiträgen verfolgten Zweck an sich besser gedient hätte, ist offensichtlich und wird von RHINOW (Nrn. 200, 223, 231, 233) mit Recht dargelegt (vgl. auch Urteil Claire Fontaine vom 20. Dezember 1974). Ob eine solche Ausgestaltung indes den gleich starken Impuls zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus ausgelöst hätte und für die Behörden zugleich praktikabel gewesen wäre, ist eine andere Frage. Es könnte auch sein, dass die Aussicht auf eine langjährige Bindung diesen oder jenen Bauinteressenten abgeschreckt hätte. Es ist also nicht einmal sicher, ob eine längere Bindung des Subventionsempfängers in gesamthafter Betrachtung aller Aspekte dem gesetzgeberischen Zweck der Wohnbauförderung besser entsprochen hätte. Das Problem ist indes ein gesetzgeberisches und hier nicht zu erörtern; es genügt festzustellen, dass de lege lata eine solche Bindung des Subventionsempfängers nicht gewollt war und auch nicht geschaffen wurde. c) Diese gesetzliche Regelung liegt der "Beitrags-Verfügung" der Luzerner Zentralstelle für Wohnungsbau und der Annahmeerklärung des Beschwerdeführers zugrunde. Die Beitragszusicherung enthält keine Klausel, die an dieser Regelung etwas ändern würde. Aufgrund dieser Regelung wurden die

BGE 101 Ib 78 S. 86

Beiträge "auf die Dauer von 20 Jahren zugesichert", und der Beschwerdeführer hat diese Zusicherung angenommen. Hätte abweichend von der gesetzlichen Regelung eine Bindung des Beschwerdeführers stipuliert werden wollen, während 20 Jahren ununterbrochen die Subventionsvoraussetzungen zu erfüllen, so hätte dies nach dem Grundsatz des Vertrauensschutzes ausdrücklich verabredet werden müssen. Dies ist nicht geschehen. Der Beschwerdeführer, der "aus dem sozialen Wohnungsbau entlassen werden" möchte, kann nicht festgehalten werden. Es ist daher in Gutheissung der Beschwerde festzustellen, dass eine Rechtspflicht des Beschwerdeführers zur Fortführung des Subventionsverhältnisses kraft Bundesrecht nicht besteht. Verlangt er höhere als die zugelassenen Mietzinse und kommt es deswegen gar zu Kündigungen, so ist die Ausrichtung der Bundesbeiträge ganz oder teilweise einzustellen; ob der Beschwerdeführer damit gegen den Bundesbeschluss vom 30. Juni 1972 über Massnahmen gegen Missbräuche im Mietwesen bzw. gegen Art. 267a ff. OR verstösst, ist hier nicht zu entscheiden. Besinnt sich der Beschwerdeführer - innert der 20jährigen Zusicherungsdauer - eines anderen und erfüllt er die Voraussetzungen der Bundeshilfe wieder, so sind die Beiträge erneut auszurichten. Ob die kantonalen Subventionsbehörden allenfalls berechtigt wären, anlässlich der Subventionszusicherung in der "Beitrags-Verfügung" oder im Rahmen eines verwaltungsrechtlichen Vertrages dem Subventionsempfänger und künftigen Vermieter als ausdrückliche Subventionsbedingung ein 20jähriges Zweckentfremdungsverbot aufzuerlegen, ist damit keineswegs entschieden. Die Frage kann offen bleiben, da sie sich bei Gutheissung der Beschwerde nicht stellt.