Urteilskopf

93 I 666

84. Urteil vom 10. November 1967 i.S. Schweiz. Eidgenossenschaft gegen Wohngenossenschaft Gartenstrasse.
Regeste (de):
Rückerstattung von Wohnbausubventionen des Bundes.

1. Zuständigkeit des Bundesgerichts nach Art. 110 OG (Erw. 1).

2. Die Rückerstattung eines Bundesbeitrages, der auf Grund des Bundesbeschlusses über Massnahmen zur Förderung der Wohnbautätigkeit vom 8. Oktober 1947 gewährt worden ist, kann auch noch verlangt werden, nachdem dieser Beschluss dahingefallen ist (Erw. 2).

3. Der Rückerstattungsanspruch unterliegt der Verjährung, obwohl eine gesetzliche Bestimmung hierüber fehlt. Beginn und Dauer der Verjährungsfrist (Erw. 3).

4. Die Rückerstattung eines Bundesbeitrages, der auf Grund einer verbindlichen Zusicherung ausgerichtet worden ist, kann nur gefordert werden, wenn der Widerruf der Zusicherung sich auf eine klare Rechtsgrundlage stützen lässt. Liegt eine Zweckentfremdung im Sinne des Art. 8 des Bundesbeschlusses vom 8. Oktober 1947 vor, wenn Wohnungen an Familien vermietet werden, deren Einkommen oder deren Vermögen einen bestimmten Höchstbetrag überschreitet? (Erw. 4).

Regeste (fr):
Remboursement de subventions fédérales accordées pour encourager la construction de maisons d'habitation.

1. Le Tribunal fédéral est compétent en vertu de l'article 110 OJ (c. 1).

2. Le remboursement de subventions fédérales versées en vertu de l'arrêté fédéral concernant les mesures destinées à encourager la construction de maisons d'habitation, du 8 octobre 1947, peut être exigé alors même que l'arrêté est caduc (c. 2).

3. Le droit d'exiger le remboursement est soumis à la prescription, quand bien même aucune disposition légale ne règle cette question. Point de départ et durée du délai de prescription (c. 3).

4. Lorsqu'une subvention fédérale a été versée en vertu d'une promesse liant l'autorité, le remboursement ne peut être exigé que si la révocation de la promesse repose sur une base légale claire. Le bâtiment cesse-t-il d'être affecté aux fins visées par l'arrêté du 8 octobre 1947 (art. 8) lorsque des logements sont loués à des familles dont le revenu ou la fortune excèdent un montant déterminé? (c. 4).

Regesto (it):
Rimborso dei sussidi federali accordati per promuovere la costruzione di case d'abitazione.

1. Competenza del Tribunale federale secondo l'art. 110 OG (consid. 1).

2. Il rimborso di un sussidio federale versato in virtù del decreto federale sulle misure intese a promuovere la costruzione di case d'abitazione, dell'8 ottobre 1947, può essere domandato anche se il decreto è divenuto caduco (consid. 2).

3. Il diritto di esigere il rimborso soggiace alla prescrizione, sebbene manchi una norma legale al riguardo. Inizio e durata del termine di prescrizione (consid. 3).

4. Il rimborso di un sussidio federale versato in virtù di una promessa vincolante può essere richiesto solo se la revoca della promessa poggia su di una chiara base legale. L'edificio cessa di essere destinato agli scopi previsti dall'art. 8 del decreto dell'8 ottobre 1947, quando degli appartamenti vengono affittati a famiglie il cui reddito o la cui sostanza eccedono un importo determinato? (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 667

BGE 93 I 666 S. 667

A.- 1) Am 8. Oktober 1947 erliess die Bundesversammlung gestützt auf Art. 34 quinquies Abs. 3 BV einen Bundesbeschluss über Massnahmen zur Förderung der Wohnbautätigkeit (AS 1948 S.8). Der Beschluss bestimmt in

BGE 93 I 666 S. 668

Art. 1:
"Der Bund unterstützt die Kantone in ihren Massnahmen zur Bekämpfung der Wohnungsnot durch Gewährung von Beiträgen." Art. 2:
"Die Bundeshilfe wird nur für einfache, zu angemessenem Preis erstellte, hygienisch einwandfreie Wohnungen für Familien gewährt. In erster Linie sind Wohnbauten von zweckentsprechender Beschaffenheit für minderbemittelte oder kinderreiche Familien zu berücksichtigen sowie solche, die dem Ersatz ungesunder Wohnungen oder der Verhinderung der Landflucht dienen. Eigenheime finanzkräftiger Gesuchsteller fallen für die Bundeshilfe ausser Betracht." Art. 3:
"Der Bundesbeitrag beträgt bis 5 % der subventionsberechtigten Baukosten. Bei den für kinderreiche oder minderbemittelte Familien bestimmten Wohnbauten kann der Bundesbeitrag bis auf 10% erhöht werden." Art. 8 Abs. 1:
"Wird ein Grundstück, auf dem sich Wohnbauten befinden, für deren Erstellung eine Hilfe des Bundes und des Kantons im Sinne dieses Beschlusses gewährt wurde, seinem Zweck entfremdet oder mit Gewinn veräussert, so sind die von den Gemeinwesen bezogenen Leistungen ganz oder teilweise zurückzuerstatten." Art. 11 Abs. 1:
"Werden die an die Zusicherung der Bundeshilfe geknüpften Bedingungen nicht oder in ungenügender Weise erfüllt..., so kann die zugesicherte Bundeshilfe gekürzt oder ganz entzogen werden. Bereits erfolgte Zahlungen können zurückgefordert... werden." Art. 12 Abs. 1:
"Der Bundesrat ist mit dem Vollzug beauftragt. Er regelt das Verfahren, erlässt die Ausführungsvorschriften und setzt die besonderen Bedingungen für die Gewährung von Bundeshilfe fest." Der Bundesbeschluss und die Vollzugsverordnung des Bundesrates vom 10. Januar 1948 (AS 1948 S. 12) wurden auf den 1. Januar 1948 in Kraft gesetzt und fielen Ende 1949 dahin. 2) Der Bundesrat übertrug den Vollzug des Bundesbeschlusses und der Verordnung dem Eidg. Volkswirtschaftsdepartement. Dieses teilte den zuständigen kantonalen Behörden in Kreisschreiben mit, dass eine Zweckentfremdung im Sinne des Art. 8 BB vorliege, wenn die mit Subventionen erstellten Wohnungen an Familien, deren Einkommen oder deren Vermögen

bestimmte Grenzen übersteigen, vermietet werden. Dabei unterschied es zwischen dem zu reduzierten Ansätzen subventionierten (”allgemeinen”) und dem zu erhöhten Ansätzen subventionierten, für kinderreiche oder minderbemittelte Familien bestimmten (”sozialen”) Wohnungsbau. Für den ”allgemeinen” Wohnungsbau wurden die Grenzen in Kreisschreiben vom 10. März 1949 und vom 10. Juli 1961 wie folgt festgelegt: - Jahreseinkommen: beim Bezug der Wohnungen Fr. 18’000.– + Fr. 500.– für jedes nicht erwerbsfähige Kind; bei Erhöhung des Einkommens nach dem Bezug der Wohnung bis 20% mehr; - Vermögen: Fr. 50’000.–.

B.- Die Wohngenossenschaft Gartenstrasse in Basel bewarb sich beim Kanton Basel-Stadt auf Grund des erwähnten Bundesbeschlusses um Subventionen für die Erstellung von 7 Mehrfamilienhäusern. Das kantonale Baudepartement beantragte dem Eidg. Volkswirtschaftsdepartement am 26. April 1948, einen Bundesbeitrag zu bewilligen. Es legte dem Antrag einen Auskunftsbogen bei, in welchem für jede Wohnungskategorie (Wohnungen mit 2, 3, 4 oder 5 Zimmern) der Jahresmietzins und das maximale Jahreseinkommen angegeben waren. Das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement sicherte der Genossenschaft am 11. Mai 1948 einen Bundesbeitrag von 5% der subventionsberechtigten Baukosten zu, unter der Bedingung, ”dass auch die Zweizimmerwohnungen nur an Familien vermietet werden”. Nach genauer Ermittlung der subventionsberechtigten Baukosten wurde der Bundesbeitrag auf Fr. 110’250.– festgesetzt. Dieser Betrag und der vom Kanton bewilligte Beitrag wurden der Genossenschaft ausgerichtet. Nachdem der Bundesbeitrag zugesichert worden war, teilte die kantonale Verwaltung der Genossenschaft mit, dass das Einkommen und das Vermögen der Mieter die vom Bund für den ”allgemeinen” Wohnungsbau festgelegten Grenzen nicht überschreiten dürften. Wiederholt, erstmals im Mai 1952, prüfte die kantonale Wohnungsnachweisstelle auf Veranlassung des Bundes, wie es sich bei den Mietern der von der Genossenschaft erstellten Wohnungen in dieser Beziehung verhalte. Sie fand jedesmal, dass das Einkommen oder das Vermögen verschiedener Mieter zu hoch sei. Schliesslich verpflichtete sie die Genossenschaft mit Verfügung vom 15. Mai 1962, einen kantonalen Subventionsanteil von Fr. 51’130.– zurückzuerstatten,

wobei sie ”ein eventuelles Rückerstattungsverfahren des Bundes für die entsprechende Bundessubvention” vorbehielt.

C.- Am 13. März 1967 hat die Schweizerische Eidgenossenschaft beim Bundesgericht Klage gemäss Art. 110 OG gegen die Wohngenossenschaft Gartenstrasse eingereicht. Sie beantragt, die Beklagte sei zu verurteilen, ihr Fr. 27’825.– nebst 4% Zins seit dem 15. Mai 1962 zu bezahlen. Zur Begründung wird ausgeführt, das Einkommen oder das Vermögen verschiedener Mieter von Wohnungen in den Häusern der Beklagten überschreite die gezogenen Grenzen. Die betreffenden Wohnungen seien daher im Sinne des Art. 8 des BB vom 8. Oktober 1947 ihrem Zweck entfremdet worden. Auf Grund der Verhältnisse, die Mitte Mai 1962 bestanden hätten, ergebe sich der in der Klage geltend gemachte Rückerstattungsanspruch.

D.- Die Beklagte beantragt die Abweisung der Klage. Sie bestreitet, dass eine genügende Rechtsgrundlage für den Anspruch der Klägerin bestehe. Eventuell erhebt sie die Einrede der Verjährung.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Früher hatten die Verwaltungsbehörden des Bundes, in letzter Instanz der Bundesrat, sich für zuständig erachtet, die Rückerstattung von Wohnbausubventionen verbindlich anzuordnen (VE 1955 Nr. 155/6). Diese Praxis ist im Jahre 1961 auf Grund eines Meinungsaustausches zwischen Bundesrat und Bundesgericht aufgegeben worden (VE 1961 Nr. 119). In der Tat stand sie nicht im Einklang mit der gesetzlichen Ordnung. Nach Art. 110 Abs. 1 OG urteilt das Bundesgericht als einzige Instanz über in der Bundesgesetzgebung begründete streitige vermögensrechtliche Ansprüche des Bundes aus öffentlichem Recht. Diese Regel gilt allgemein, soweit nicht Sondervorschriften ausdrücklich Ausnahmen anordnen. Da Ansprüche auf Rückerstattung von Bundessubventionen vermögensrechtlichen Charakter haben und sich auf das öffentliche Recht des Bundes gründen, fallen sie unter Art. 110 Abs. 1 OG, soweit nicht Sondernormen etwas anderes vorsehen. Solche Sondervorschriften bestehen für Ansprüche auf Rückerstattung von Wohnbausubventionen des Bundes nicht. Namentlich ist Art. 113 lit. c OG nicht anwendbar. Diese Bestimmung nimmt von der Beurteilung durch das Bundesgericht nur Ansprüche auf Beiträge oder Zuwendungen des Bundes in

irgendwelcher Form aus, dagegen nicht auch Ansprüche des Bundes auf Rückerstattung solcher Leistungen. Sie ist auf diese Rückerstattungsansprüche auch nicht analog anzuwenden. Die Ansprüche auf Bundessubventionen werden von der Verwaltungsgerichtsbarkeit namentlich deshalb ausgenommen, weil beim Entscheid über ihre Ausrichtung das administrative Ermessen und technische Gesichtspunkte, d.h. Erwägungen, die sich für eine richterliche Überprüfung nicht eignen, eine grosse ROIle spielen (BGE 78 I 93). Dagegen können Subventionen, die ausgerichtet worden sind, nicht aus solchen Gründen zurückgefordert werden, sondern nur unter bestimmten rechtlichen Voraussetzungen, wie sie z.B. in Art. 8 Abs. 1 des BB über Massnahmen zur Förderung der Wohnbautätigkeit vom 8. Oktober 1947 umschrieben sind. Die Frage, ob diese Voraussetzungen erfüllt sind, eignet sich nicht nur für die richterliche Beurteilung, sondern ruft geradezu nach ihr. Bestrittene Ansprüche des Bundes auf Rückerstattung von Subventionen sind daher, wie das Bundesgericht schon früher entschieden hat (BGE 83 I 214), im Wege des direkten Prozesses nach Art. 110 Abs. 1 OG geltend zu machen, wenn nicht ein Sondererlass ein anderes Verfahren vorschreibt.
Die vorliegende Klage ist somit nach Art. 110 Abs. 1 OG zulässig.

2. Der BB vom 8. Oktober 1947 ist nach seinem Art. 12, Abs. 3 auf den 31. Dezember 1949 dahingefallen, und auf den gleichen Zeitpunkt ist die Vollzugsverordnung vom 10. Januar 1948 durch BRB vom 21. März 1950 (AS 1950 S. 263) aufgehoben worden. Indessen konnten Rückerstattungsansprüche, die sich auf die aufgehobene Ordnung stützen, unter Vorbehalt der Grundsätze über die Verjährung auch noch nach dem 31. Dezember 1949 geltend gemacht werden. Der BRB vom 21. März 1950 bestimmt, dass Tatsachen, die mit einem auf Grund jenes Bundesbeschlusses und der Vollzugsverordnung subventionierten Wohnbau im Zusammenhang stehen, weiterhin nach deren Vorschriften beurteilt werden. In dieser Bestimmung kommt ein allgemeiner Rechtsgrundsatz zum Ausdruck (vgl. Art. 1 SchlT ZGB). Er muss auch im vorliegenden Fall angewandt werden, obwohl er für den Bundesbeschluss vom 8. Oktober 1947, auf den der streitige Rückerstattungsanspruch gestützt wird, nur in einem Bundesratsbeschluss ausdrücklich anerkannt ist.

3. Die Beklagte erhebt die Einrede der Verjährung. Die Parteien sind darin einig, dass Rückerstattungsansprüche, die auf Grund des BB vom 8. Oktober 1947 erhoben werden, der Verjährung unterworfen sind, obwohl eine Bestimmung hierüber fehlt. In der Tat unterliegen öffentlichrechtliche Ansprüche in der Regel auch dann

der Verjährung, wenn das Gesetz dies nicht ausdrücklich anordnet. Das Bundesgericht hat diesen Grundsatz wiederholt anerkannt (BGE 85 I 183 Erw. 3 Abs. 1 und dort zitierte Urteile; BGE 93 I 397); insbesondere hat es ihn im Urteil vom 21. Juni 1957 i.S. Schenk SA auf die Rückforderung von Beiträgen des Bundes an die Kosten der Pflichtübernahme von Weisswein angewandt (BGE 83 I 218 ff.). Es besteht kein Grund, die aus dem BB vom 8. Oktober 1947 abgeleiteten Ansprüche auf Rückerstattung von Wohnbausubventionen von der Verjährung auszunehmen. Vielmehr muss auch die Geltendmachung solcher Ansprüche zeitlich begrenzt sein, weil das öffentliche Interesse an der Wahrung der Rechtssicherheit dies gebietet. Beginn und Dauer der Verjährungsfrist sind beim Fehlen besonderer Vorschriften nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen zu bestimmen; Anhaltspunkte können sich aus den Regeln ergeben, die für ähnliche Fälle gelten (BGE 78 I 89Erw. 4; BGE 83 I 218 ff.; BGE 85 I 183 Erw. 3; BGE 93 I 397). a) Im oben zitierten Urteil Schenk vom 21. Juni 1957 (BGE 83 I 218 ff.) hat das Bundesgericht entschieden, dass der damals streitige Anspruch auf Rückerstattung von Bundesbeiträgen in 5 Jahren seit seiner Entstehung verjähre. Es hat erwogen, eine erst von der Entdeckung des Grundes des Anspruchs an laufende Frist komme nicht in Betracht, weil eine solche Frist in der Regel kurz - meist nur auf ein Jahr - bemessen werde, die Eidgenossenschaft aber nicht mit einer so raschen Verjährung habe rechnen müssen; anderseits wäre eine Frist von 10 Jahren seit dem Entstehen des Anspruchs zu lang. Die Lösung, die das Gericht in diesem Urteil - im Anschluss an frühere Entscheide über Ansprüche aus anderen Rechtsgebieten (vgl. namentlichBGE 78 I 90) - getroffen hat, kann auch im vorliegenden Fall, in dem es sich wie im Fall Schenk um Subventionen handelt, als sachlich gerechtfertigt betrachtet werden. Die Eidgenossenschaft sieht hier eine Zweckentfremdung im Sinne des Art. 8 Abs. 1 BB vom 8. Oktober 1947 darin, dass

verschiedene Wohnungen an Familien, deren Einkommen oder Vermögen die gezogenen Grenzen überschritt, vermietet wurden. Wenn darin eine Zweckentfremdung liegt, ist sie aber schon in dem Zeitpunkte eingetreten, in dem die zweckwidrige Verwendung begonnen hat. Das ist spätestens im Mai 1952 geschehen; denn damals hat die kantonale Behörde erstmals Ueberschreitungen jener Grenzen festgestellt. Daraus folgt, dass auch der vom Bund erhobene Rückerstattungsanspruch - sofern er besteht - in diesem Zeitpunkte, wenn nicht schon früher, entstanden sein muss. Ist die im Urteil Schenk festgelegte fünfjährige Verjährungsfrist anzuwenden, so hat sie spätestens im Mai 1952 zu laufen begonnen. Sie wäre unterbrochen worden, wenn der streitige Anspruch des Bundes vor Ablauf von 5 Jahren seit seinem Entstehen durch eine Einforderungshandlung geltend gemacht worden wäre (vgl. BGE 85 I 184 Erw. 3 und dort zitierte Urteile). Eine solche Handlung wurde jedoch binnen dieser Frist nicht vorgenommen. Der Rückerstattungsanspruch des Bundes wurde erst durch die Einreichung der vorliegenden Klage in genügend bestimmter Form geltend gemacht. Vorher fanden hinsichtlich der Rückerstattung an den Bund nur Verhandlungen mit der Genossenschaft statt; eine Rückforderung seitens des Bundes wurde damals lediglich vorbehalten. Ist die fünfjährige Frist massgebend, so ist daher spätestens im Mai 1957 Verjährung eingetreten. b) Nach Art. 13 des BB über Massnahmen zur Förderung des sozialen Wohnungsbaues vom 31. Januar 1958 (AS 1958 S. 419) und Art. 17 des BG über Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues vom 19. März 1965 (AS 1966 S. 433) verjähren Ansprüche auf Rückerstattung von Beiträgen (oder Darlehen), die der Bund auf Grund dieser Erlasse gewährt hat, mit Ablauf eines Jahres, nachdem die zuständigen Organe vom Rechtsgrund des Anspruches Kenntnis erlangt haben, spätestens jedoch innert 10 Jahren seit dem Entstehen des Anspruches (sofern der Anspruch nicht aus einer strafbaren Handlung hergeleitet wird, für die das Strafrecht eine längere Verjährungsfrist vorsieht, in welchem Falle diese gilt). Würde hier in Anlehnung an diese Ordnung eine zehnjährige Frist seit dem Entstehen des Anspruches als massgebend betrachtet, so wäre der streitige Anspruch ebenfalls verjährt. Die Verjährung wäre dann spätestens im Mai 1962 eingetreten;

denn auch bis dahin ist es nicht zu einer die Bundessubvention betreffenden Einforderungshandlung gekommen; insbesondere hat die kantonale Wohnungsnachweisstelle in ihrer Verfügung vom 15. Mai 1962, mit welcher sie einen kantonalen Subventionsanteil zurückverlangt hat, hinsichtlich der entsprechenden Bundessubvention lediglich bemerkt, dass ein "eventuelles Rückerstattungsverfahren des Bundes" vorbehalten bleibe. Eine über 10 Jahre hinausgehende Verjährungsfrist lässt sich für den vorliegenden Fall nicht rechtfertigen; sie wäre zu lang, weil sie dem öffentlichen Interesse an der Wahrung der Rechtssicherheit zu wenig Rechnung trüge. Würde die durch Art. 13 BB vom 31. Januar 1958 eingeführte einjährige Frist hier analog angewandt, so müsste angenommen werden, dass sie nicht schon im Zeitpunkte, da die Behörden vom Grund des Rückerstattungsanspruches Kenntnis erlangt haben, sondern erst am Tage des Inkrafttretens jenes BB, d.h. am 1. August 1958, zu laufen begonnen hat (BGE 82 I 57 /8; BGE 87 I 413). Auch die Anwendung einer von da an laufenden einjährigen Frist würde aber zum Schluss führen, dass mangels Unterbrechung Verjährung eingetreten ist.
Die Klage ist daher schon wegen Verjährung abzuweisen. Mit dem Hauptanspruch ist auch der Anspruch auf Zinsen verjährt (vgl. Art. 133 OR; BGE 85 I 184).

4. Der streitige Anspruch des Bundes ist auch sachlich unbegründet. In der Zusicherung der Subvention liegt der massgebliche Verwaltungsakt, durch den auf seiten des Subventionsempfängers ein Rechtsanspruch und auf seiten des die Subvention versprechenden Gemeinwesens eine Verpflichtung begründet wird (s. Gutachten des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements vom 22. Januar 1937, VE 1937 Nr. 29). Die Rückforderung der auf Grund der Zusicherung ausgerichteten Subvention ist nur zulässig, sofern bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind, die nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen die Annahme rechtfertigen, dass eine gültige Verpflichtung des Gemeinwesens überhaupt nicht entstanden oder nachträglich dahingefallen ist. Im vorliegenden Fall wird nicht behauptet, die Subventionszusicherung vom 11. Mai 1948 sei ein nichtiger oder anfechtbarer Verwaltungsakt. Es ist nicht bestritten, dass diese Verfügung eine gültige Verpflichtung der Klägerin und einen entsprechenden Rechtsanspruch der Beklagten begründet hat. Dagegen macht

die Klägerin geltend, der Subventionsempfänger habe Bedingungen, unter denen die Subvention zugesichert worden sei, in einem bestimmten Umfange nicht eingehalten, so dass ihre Verpflichtung nachträglich teilweise dahingefallen sei; sie widerruft daher die Subventionszusicherung in diesem Umfange und fordert einen entsprechenden Subventionsbetrag zurück. Verwaltungsverfügungen, die ein subjektives Recht des Verfügungsempfängers begründen, sind aber grundsätzlich unwiderruflich (BGE 89 I 434). Sie können nur ausnahmsweise, wenn besondere Voraussetzungen vorliegen, zurückgenommen werden. Der Widerruf einer an sich fehlerfreien rechtsbegründenden Verfügung ist insbesondere zulässig, wenn diese selbst einen dem Gesetz nicht widersprechenden ausdrücklichen Widerrufsvorbehalt enthält, wenn von Gesetzes wegen eine Verwirkungsklausel besteht oder wenn Voraussetzungen, von deren Fortbestand die Gültigkeit der Verfügung gemäss Gesetz abhängt, nachträglich weggefallen sind (FLEINER, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 8. Aufl., S. 202; RUCK, Schweiz. Verwaltungsrecht Bd. 1, 3. Aufl., S. 98; FORSTHOFF, Lehrbuch des Verwaltungsrechts Bd. 1, 9. Aufl., S. 255 ff.). Indessen ist zu beachten, dass eine anspruchsbegründende Verwaltungsverfügung dem Empfänger ein wohlerworbenes Recht verschafft. Treu und Glauben, die auch im Verkehr zwischen dem Staat und dem Bürger massgebend sind, und das öffentliche Interesse an der Wahrung der Rechtssicherheit verlangen, dass ein solches subjektives Recht nur dann durch Widerruf der Verfügung aufgehoben werden darf, wenn hiefür eine klare und eindeutige Rechtsgrundlage besteht. a) In Art. 8 Abs. 1 BB vom 8. Oktober 1947, worauf die Klage gestützt wird, findet sich in der Tat eine Rücknahmeklausel. Danach sind Wohnbausubventionen ganz oder teilweise zurückzuerstatten, wenn das betreffende Grundstück seinem Zweck entfremdet oder mit Gewinn veräussert wird. Die letztgenannte Voraussetzung ist hier unbestrittenermassen nicht gegeben; we-

der wurde eine subventionierte Baute veräussert, noch ist eine solche Veräusserung geplant. Dagegen behauptet die Klägerin, die subventionierten Bauten seien zum Teil ihrem Zweck entfremdet worden, weil verschiedene Wohnungen an Familien vermietet worden seien, deren Einkommen oder deren Vermögen gewisse Grenzen überschreite. Dem Bundesbeschluss ist zu entnehmen, dass er der Bekämpfung

der Wohnungsnot dienen sollte (Art. 1). Nichts anderes ergibt sich auch aus der Botschaft des Bundesrates (BBl 1947 II S. 1 ff.). Es ging darum, einen genügenden Anreiz zur Erstellung von Wohnbauten überhaupt zu schaffen und einem Steigen der Mietzinse entgegenzuwirken. Der Bundesbeschluss war u.a. gegen die Inflation gerichtet und verfolgte damit dasselbe Ziel wie die Erlasse des Bundes über die Mietzinskontrolle. Durch diese Kontrolle wurden die Mieter von Altwohnungen unbekümmert um ihre soziale Stellung geschützt. Der Bundesbeschluss vom 8. Oktober 1947 nimmt zwar auf die finanziellen Verhältnisse der Wohnungsinhaber Rücksicht, geht aber darin nicht so weit, wie in der Klage behauptet wird. Er bevorzugt allerdings den "sozialen" Wohnungsbau - die Erstellung von Wohnungen für minderbemittelte oder kinderreiche Familien - gegenüber dem "allgemeinen" Wohnungsbau, um den es sich im vorliegenden Fall handelt. Nach Art. 2 Abs. 2 BB sind Wohnbauten für minderbemittelte oder kinderreiche Familien in erster Linie zu subventionieren. Ausserdem wird der Bundesbeitrag in Art. 3 abgestuft; während er nach Abs. 1 für den "allgemeinen" Wohnungsbau höchstens 5% der subventionsberechtigten Baukosten beträgt, kann er nach Abs. 2 für den "sozialen" Wohnungsbau bis auf 10% erhöht werden. Sodann werden in Art. 2 Abs. 3 die Eigenheime finanzkräftiger Gesuchsteller von der Subventionierung ausgeschlossen. Dagegen sagt der Bundesbeschluss nirgends, dass auch Mietwohnungen, die für finanzkräftige Leute bestimmt sind, nicht subventioniert werden dürfen, obwohl es sich aufgedrängt hätte, diesen Fall auch zu nennen, sofern seine analoge Behandlung als erwünscht erschienen wäre. Freilich beschränkt der Beschluss die Bundeshilfe auf den Bau "einfacher", "zu angemessenem Preis" erstellter Wohnungen "für Familien" (Art. 2 Abs. 1). Er knüpft aber die Subvention nicht an die weitere Bedingung, dass das Einkommen und das Vermögen des Mieters bestimmte Höchstbeträge nicht überschreiten dürfen. Er berücksichtigt die finanziellen Verhältnisse der Mieter nur insofern, als er die Bundesbeiträge in erster Linie für den "sozialen" Wohnungsbau vorsieht und die obere Grenze der Subvention für diesen höher als für den "allgemeinen" Wohnungsbau festlegt. Nach dieser Ordnung läge eine Zweckentfremdung im Sinne des Art. 8 Abs. 1 BB z.B. dann vor, wenn Wohnungen, die

sich in subventionierten Bauten befinden, nicht an Familien, sondern an Einzelpersonen zu Wohnzwecken vermietet würden, oder wenn sie in Geschäftsräume umgewandelt oder abgebrochen würden, ferner allenfalls auch dann, wenn Wohnungen, für deren Erstellung eine Subvention von mehr als 5% der subventionsberechtigten Baukosten ausgerichtet wurde, an Familien vermietet würden, für welche nur der "allgemeine" Wohnungsbau in Betracht käme. Dagegen bieten Wortlaut und Sinn des Bundesbeschlusses keinen genügenden Anhaltspunkt dafür, dass Art. 8 Abs. 1 auch anwendbar sei, wenn subventionierte Wohnungen, die unter die Kategorie des "allgemeinen" Wohnungsbaus fallen, an Familien mit einem gewisse Beträge übersteigenden Einkommen oder Vermögen vermietet werden. Für die Rückforderung des Bundesbeitrages in diesem Falle fehlt im Bundesbeschluss eine klare, eindeutige Grundlage. Der streitige Rückerstattungsanspruch lässt sich somit nicht auf Art. 8 Abs. 1 BB gründen. b) Dieser Anspruch findet auch keine Stütze in Art. 11 Abs. 1 BB, welcher allgemein vorsieht, dass ein Bundesbeitrag zurückgefordert werden kann, wenn "die an die Zusicherung der Bundeshilfe geknüpften Bedingungen nicht oder in ungenügender Weise erfüllt werden". Unter den Bedingungen im Sinne

dieser Bestimmung können nur solche verstanden werden, für welche der Bundesbeschluss eine besondere, klare und eindeutige Grundlage enthält, was für die von der Klägerin behauptete Bedingung eben nicht zutrifft. Ebensowenig kann der streitige Anspruch auf Art. 12 Abs. 1 BB gegründet werden, welcher den Bundesrat ermächtigt, Ausführungsvorschriften zu erlassen und "die besonderen Bedingungen für die Gewährung von Bundeshilfe festzusetzen". Auch hier gilt, dass nur Bedingungen in Betracht kommen, für die eine klare, unzweideutige Grundlage im Bundesbeschluss besteht. Übrigens kann nicht einmal der Vollzugsverordnung des Bundesrates eine solche Grundlage für die von der Klägerin geltend gemachte Bedingung entnommen werden. Wohl schreibt die Verordnung in Art. 18 Abs. 4 vor, dass dem Subventionsantrag der kantonalen Behörde an das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement ein Auskunftsbogen "über die finanziellen und familiären Verhältnisse der künftigen Bewohner der betreffenden Bauten" beizulegen sei. Näheres über die finanziellen Verhältnisse

der Wohnungsinhaber bestimmt sie indessen nur für den "sozialen" Wohnungsbau, nämlich in Art. 3, welcher lautet: "Bei Wohnbauten für kinderreiche Familien in bescheidenen finanziellen Verhältnissen und für minderbemittelte Familien ist darauf zu achten, dass sich die Belastung aus der Wohnung um 20% ihres Einkommens bewegt; sie soll in der Regel nicht niedriger als 15% und nicht höher als 25% sein." Dagegen fehlen in der Verordnung Vorschriften, in welchen der Wille des Bundesrates, die Subventionsberechtigung auch im "allgemeinen" Wohnungsbau auf bestimmte Mieterklassen zu beschränken, mit genügender Deutlichkeit zum Ausdruck käme.

c) Die Subventionszusicherung vom 11. Mai 1948 selber enthält nach ihrem Wortlaut bloss den Vorbehalt, "dass auch die Zweizimmerwohnungen nur an Familien vermietet werden". Dass diese Bedingung - für die eine klare Rechtsgrundlage besteht (Art. 2 Abs. 1 BB, Art. 8 Vollzugsverordnung) - nicht eingehalten worden sei, wird in der Klage nicht behauptet. Von der weiteren, die Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Mieter betreffenden Bedingung, welche in der Klage geltend gemacht wird, ist dagegen auch in der Subventionszusicherung mit keinem Wort die Rede. Ebensowenig ist sie in den "speziellen Bedingungen für subventionierte Wohnbauten" erwähnt, die anscheinend seitens des Baudepartements des Kantons Basel-Stadt den Subventionszusicherungen beigegeben wurden. Allerdings wurde im Auskunftsbogen, welchen die kantonale Behörde ihrem Subventionsantrag vom 26. April 1948 beilegte, für jede Wohnungskategorie (Wohnungen mit 2, 3, 4 oder 5 Zimmern) ein maximales Jahreseinkommen angegeben, welches sich aus dem fünffachen Betrage des jährlichen Mietzinses (entsprechend der Regel des Art. 3 Vollzugsverordnung) und einem Zuschlag von Fr. 500.– für jedes Kind zusammensetzt, und es trifft auch zu, dass dort (für die Fünfzimmerwohnungen) die Einkommensgrenze von Fr. 18'000.– (+ Zuschlag) genannt wurde, von welcher die Klage ausgeht. Aber dieser Auskunftsbogen war lediglich zur Orientierung des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements bestimmt (vgl. Art. 18 Abs. 3 und 4 Vollzugsverordnung). Nichts lässt darauf schliessen, dass der Beklagten vor oder bei der Subventionszusicherung vom 11. Mai 1948 mitgeteilt worden sei, die Einhaltung oberster Grenzen des Einkommens und auch des Vermögens sei eine

Bedingung der Bundeshilfe. Es scheint demnach, dass damals überhaupt noch niemand an eine derartige Bedingung für die Subventionierung des "allgemeinen" Wohnungsbaues dachte. Es fällt denn auch auf, dass im Kreisschreiben des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements an die kantonalen Behörden vom 3. Mai 1948 nur von einer Einkommensgrenze für den "sozialen" Wohnungsbau die Rede ist, im Unterschied zu den Kreisschreiben vom 10. März 1949 und 10. Juli 1961, in denen Einkommens- und Vermögensgrenzen für beide Wohnbauka-

tegorien festgelegt werden. d) Wurde die von der Klägerin behauptete Bedingung in der gesetzlichen Ordnung nicht klar und eindeutig vorgesehen, ja nicht einmal bei der Subventionszusicherung gegenüber der Beklagten ausdrücklich erwähnt, so konnte die Bundesverwaltung später in keiner Weise, auch nicht durch Kreisschreiben, in die durch diese Zusicherung geschaffenen wohlerworbenen Rechte der Beklagten mit der Begründung eingreifen, dass jene Bedingung nicht eingehalten worden sei.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Klage wird abgewiesen.