VPB 62.66

(Auszug aus dem Beschwerdeentscheid der Rekurskommission EVD vom 25. Juli 1997 in Sachen H. gegen Bundesamt für Wohnungswesen; 96/CC-003)

Wohnbau- und Eigentumsförderung. Zusatzverbilligung II. Zuständigkeit. Verfügungsadressat. Frist zur Geltendmachung von Zusatzverbilligungen.

Art. 42 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 57 Abs. 1 WEG und Art. 71 Verordnung WEG. Zuständigkeit.

Über Gesuche um Ausrichtung einer Zusatzverbilligung II entscheidet das Bundesamt für Wohnungswesen (E. 3.1).

Art. 42 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 14 und Art. 27a Abs. 2 Verordnung WEG. Verfügungsadressat.

Obwohl die Zusatzverbilligung eine objektbezogene Finanzhilfe ist, sind Mieter gesuchsberechtigt (E. 3.3).

Art. 42 und 60 WEG in Verbindung mit Art. 2, Art. 11 und Art. 32 Abs. 2 SuG. Anwendbares Recht. Frist zur Geltendmachung einer Zusatzverbilligung.

Das Vorgehen bei der Gewährung, der Bemessung, der Auszahlung und der Verjährung richtet sich nach dem Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (E. 5.1).

Betreffend die Frist zur Geltendmachung der Verbilligungen weist das WEG eine Lücke auf, die durch den Richter zu schliessen ist (E. 5.3.1 ff.).

Die Praxis des Bundesamtes für Wohnungswesen, die Leistungen ab Beginn jenes Semesters zu gewähren, in dem die Unterlagen eingereicht worden sind, erweist sich als gesetzmässig (E. 5.3.5).

Encouragement à la construction et à l'accession à la propriété du logement. Abaissement supplémentaire du loyer II. Compétence. Destinataire de la décision. Délai pour faire valoir l'abaissement.

Art. 42 al. 1 en relation avec l'art. 57 al. 1 LCAP et l'art. 71 de l'ordonnance d'exécution. Compétence.

L'Office fédéral du logement est compétent pour décider en matière d'abaissement supplémentaire des loyers (consid. 3.1).

Art. 42 al. 2 en relation avec l'art. 14 et l'art. 27a al. 2 de l'ordonnance d'exécution. Destinataire de la décision.

Bien que l'abaissement supplémentaire constitue une aide financière en rapport avec son objet (logement), le locataire a le droit de demander une telle subvention (consid. 3.3).

Art. 42 et 60 LCAP en relation avec les art. 2, art. 11 et art. 32 al. 2 LSu. Droit applicable. Délai pour faire valoir l'abaissement supplémentaire du loyer.

L'octroi, le calcul, le versement et la prescription sont régis par la loi fédérale sur les aides financières et les indemnités (consid. 5.1).

La loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logement ne prévoit pas de délai pour demander un abaissement, lacune que le juge doit combler (consid. 5.3.1 ss).

La pratique de l'Office fédéral du logement qui consiste à accorder des prestations au début du semestre au cours duquel les documents ont été déposés, est conforme à la loi (consid. 5.3.5).

Promovimento della costruzione di abitazioni e dell'accesso alla loro proprietà. Riduzione suppletiva II. Competenza. Destinatario della decisione. Termine per far valere il diritto a riduzioni suppletive.

Art. 42 cpv. 1 in relazione con l'art. 57 cpv. 1 LCAP e l'art. 71 dell'ordinanza LCAP. Competenza.

L'Ufficio federale delle abitazioni decide in merito alle domande volte a ottenere una riduzione suppletiva II (consid. 3.1).

Art. 42 cpv. 2 in relazione con gli art. 14 e art. 27a cpv. 2 dell'ordinanza LCAP. Destinatario della decisione.

Sebbene la riduzione suppletiva sia un aiuto finanziario in relazione con l'oggetto (abitazione), i locatari hanno diritto di chiedere un tale sussidio (consid. 3.3) .

Art. 42 e 60 LCAP in relazione con gli art. 2, art. 11 e art. 32 cpv. 2 LSu. Diritto applicabile. Termine per far valere la riduzione suppletiva.

Concessione, calcolo, versamento e prescrizione sono retti dalla legge federale sugli aiuti e le indennità. (consid. 5.1).

La legge federale che promuove la costruzione di abitazioni e l'accesso alla loro proprietà non prevede termini per far valere una riduzione: si tratta di una lacuna che deve essere colmata dal giudice (consid. 5.3.1 segg.).

La prassi dell'Ufficio federale delle abitazioni di accordare prestazioni all'inizio del semestre nel corso del quale i documenti sono stati inoltrati, è conforme alla legge (consid. 5.3.5).

Aus dem Sachverhalt:

H. ist seit 1. Oktober 1989 Mieter einer 3½-Zimmer-Wohnung, die der Gesetzgebung betreffend Wohnbau- und Eigentumsförderung untersteht. Die Hausverwaltung informierte H. am 4. November 1994, dass sich der Mietzins für seine

Wohnung per 1. Januar 1995 um den «Zusatzverbilligungsanspruch II» verbillige. In der Folge gelangte das Amt für Sozialbeiträge der Stadt Y. ans Bundesamt für Wohnungswesen (BWO, hiernach: Bundesamt) mit der Anfrage, ob eine Ausrichtung der Zusatzverbilligung II rückwirkend auf den 1. Dezember 1990 möglich sei, da H. seit 1. Dezember 1990 die Voraussetzungen dafür erfülle. Das Bundesamt antwortete, es sei bereit, die Zusatzverbilligung II rückwirkend ab dem 1. Januar 1993 auszurichten. Ein von H. eingereichtes Gesuch um rückwirkende Ausrichtung der Zusatzverbilligung II per 1. Dezember 1990 lehnte das Bundesamt mit Verfügung vom 30. April 1996 ab. Dagegen erhob H. mit Eingabe vom 3. Juni 1996 Verwaltungsbeschwerde bei der Rekurskommission EVD und beantragt sinngemäss die rückwirkende Ausrichtung der Zusatzverbilligung II ab 1. Dezember 1990.

Aus den Erwägungen:

(...)

2. Das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz vom 4. Oktober 1974 (WEG, SR 843) bezweckt unter anderem, den Bau von Wohnungen zu fördern und die Wohnkosten, vorab die Mietzinse, zu verbilligen (vgl. Art. 1 Abs. 1 WEG). Im Bereich des gemeinnützigen Wohnungsbaus unterstützt der Bund durch gezielte Massnahmen (d. h. durch Ausrichtung einer Grundverbilligung und von Zusatzverbilligungen) den Bau von Wohnungen zu besonders günstigen Mietzinsen (vgl. Art. 35 Abs. 1 und 2 WEG). Beitragsgesuche sind dem Bundesamt einzureichen (Art. 57 Abs. 1 WEG). Übernimmt der Gesuchsteller die an die Beitragszusicherung geknüpften Verpflichtungen, so wird dadurch ein nach der Verfügung des Bundesamtes umschriebenes öffentlichrechtliches Vertragsverhältnis begründet (Art. 57 Abs. 3 WEG). Die aufgrund des WEG verbilligten Mietzinse unterliegen bis zur vollständigen Tilgung der Bundesvorschüsse und Zinsbeträge einer amtlichen Mietzinsüberwachung (vgl. Art. 45 WEG).

Der Mietzins- und Finanzierungsplan wird für 25 Jahre erstellt (vgl. Art. 21 Abs. 1 der Verordnung vom 30. November 1981 zum Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz [Verordnung WEG], SR 843.1). Der Eigentümer hat dem jeweiligen Mieter die vom Bundesamt nach Massgabe des Finanzierungsplanes genehmigten Mietzinse schriftlich mitzuteilen. Bei Überschreitung der genehmigten Mietzinse oder bei Zweckentfremdung ist dem Eigentümer eine Frist von drei Monaten zur Rückzahlung der zuviel bezogenen Leistungen an die Mieter zu setzen. Das Bundesamt fordert die zuviel bezogenen Beträge samt Zins zum Satz der zweiten Hypotheken zu Handen der Mieter zurück (Art. 17 Abs. 3 Verordnung WEG).

Die Zusatzverbilligung besteht in jährlich gleichbleibenden, nicht rückzahlbaren Zuschüssen des Bundes. Sie setzt die Grundverbilligung voraus (vgl. Art. 42 Abs. 1 und 2 WEG). Die mit der Zusatzverbilligung erstellten und erneuerten Wohnungen dürfen nur an Personen vermietet werden, deren Einkommen die vom Bundesrat festzusetzenden Grenzen nicht übersteigen (Art. 42 Abs. 3 WEG).

In der Verordnung WEG hat der Bundesrat die übrigen Voraussetzungen für die Zusatzverbilligungen festgesetzt. Die Zusatzverbilligung II erhalten, sofern sie die Einkommens- und Vermögensgrenzen nicht überschreiten, Betagte, Pflegepersonal und Personen in Ausbildung, wenn sie eine Wohnung von höchstens drei Zimmern bewohnen (Art. 27a Abs. 2 Bst. a Verordnung WEG). Zusatzverbilligungen werden für Wohnungen gewährt, deren Bewohner ein steuerbares Einkommen haben, das Fr. 42 000.- nicht übersteigt (Art. 28 Abs. 1 Verordnung WEG). Das Vermögen darf Fr. 121 000.- nicht übersteigen (Art. 29 Abs. 1 Verordnung WEG).

3. Vorweg ist von Amtes wegen zu prüfen, ob das Bundesamt zu Recht die Sachurteilsvoraussetzungen als gegeben annahm, um einen Entscheid über die Gewährung der Zusatzverbilligung II zu treffen (vgl. Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, Bern 1983, S. 73, mit Hinweisen).

3.1. Ob das Bundesamt auf das Gesuch eintreten und einen materiellen Entscheid treffen durfte, hängt zunächst einmal davon ab, ob es zuständig ist für den Erlass einer Verfügung über die Ausrichtung der Zusatzverbilligung II.

Zum Erlass einer Verfügung ist das Bundesamt nur zuständig, wenn die Frage der Gewährung der Zusatzverbilligung II an H. beziehungsweise zur Verbilligung der von ihm bewohnten Wohnung nicht Gegenstand des öffentlichrechtlichen Vertrages vom 11. August 1983 zwischen der Y. SA und dem Bund betreffend die Objekte (...)strasse (...), (...)strasse (...) und (...)strasse (...) (in X.) ist. Denn bei Streitigkeiten über öffentlich-rechtliche Verträge im Sinne der Art. 56 Abs. 2 und Art. 57 Abs. 3 des WEG entscheidet die Rekurskommission EVD als Schiedskommission (vgl. Art. 75a Verordnung WEG). Daraus folgt, dass das Bundesamt nicht zuständig ist, um mittels Verfügung eine durch den Vertrag erfasste Streitfrage zu regeln (vgl. Art. 5 Abs. 3 des BG vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren [VwVG], SR 172.021; VPB 61.39 E. 3.4).

3.1.1. Im erwähnten öffentlichrechtlichen Vertrag wurde unter anderem eine Zusatzverbilligung II provisorisch auf Fr. 1 335 000.- festgesetzt. Bei der definitiven Festsetzung der Bundeshilfe am 17. Dezember 1986 ist aufgrund der genehmigten Abrechnung gestützt auf die im Zeitpunkt der Abrechnung geltenden persönlichen finanziellen Verhältnisse der Berechtigten die Zusatzverbilligung II auf Fr. 240 000.- festgesetzt worden, verbunden mit dem ausdrücklichen Hinweis, dass Veränderungen der Verhältnisse dem Bundesamt unverzüglich mitzuteilen sind.

Zusatzverbilligungen sind mit Gesuch beim Bundesamt geltend zu machen (Art. 57 Abs. 1 WEG). Sie fallen weg, wenn Meldepflichten verletzt werden oder die persönlichen Anspruchsvoraussetzungen des Mieters nicht mehr gegeben sind (Art. 32 Verordnung WEG). Deren Höhe könnte sich also von Monat zu Monat ändern.

Daraus ist ersichtlich, dass wohl der Grundsatz, dass Zusatzverbilligungen erhältlich sind und die Verpflichtungen, die sich daraus für den Empfänger ergeben, Gegenstand des öffentlich-rechtlichen Vertrages zwischen Bund und Vermieter bilden, nicht aber die zahlenmässige Festsetzung im Einzelfall.

3.1.2. Der Anspruch auf Zusatzverbilligung richtet sich wie jener auf Grundverbilligung (Art. 36 ff. WEG) gegen den Bund (Art. 42 Abs. 1 WEG). Auf Gesuch hin trifft das Bundesamt nach Abklärung der Voraussetzungen und finanziellen Möglichkeiten eine Verfügung (Art. 57 Abs. 1 WEG). Wird diese Verfügung vom Gesuchsteller angenommen, so wird dadurch ein öffentlich-rechtliches Vertragsverhältnis begründet (Art. 57 Abs. 3 WEG).

Die Höhe der allfälligen Zusatzverbilligungen ist wie dargelegt nicht vertraglich fixiert. Der Umfang der Zusatzverbilligungen muss, je nachdem, ob ein Mieter die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt oder nicht, neu festgesetzt werden. Damit liegt grundsätzlich dieselbe Situation vor wie bei der erstmaligen Gesuchstellung um Grundverbilligung. Auf ein solches Gesuch hat das Bundesamt zunächst eine Verfügung zu erlassen. Beim Gesuch um eine Zusatzverbilligung entsteht eine analoge Situation. Es wird ein

Begehren an den Bund gestellt und das Bundesamt hat zu entscheiden, ob die Voraussetzungen erfüllt sind, um dem Begehren zu entsprechen. Das Bundesamt hat demgemäss nach Art. 57 WEG eine Verfügung zu treffen.

Es kann somit festgehalten werden, dass die Frage der Ausrichtung von Zusatzverbilligungen Gegenstand eines Verwaltungsverfahrens sein kann, das in eine Verfügung ausmündet.

3.2. Die Voraussetzungen zur Eröffnung eines Verfahrens sind durch die angerufene Behörde von Amtes wegen zu prüfen. Als allgemeine Sachurteilsvoraussetzungen sind insbesondere erforderlich: die Partei- und Prozessfähigkeit des Betroffenen, das Rechtsschutzinteresse, die Zuständigkeit der entscheidenden Behörde, keine Rechtshängigkeit der Streitsache beziehungsweise kein rechtskräftiger Entscheid über die Streitsache sowie gegebenenfalls die Vertretungsbefugnis des Parteivertreters. Im erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren stehen in der Regel die Zuständigkeit, das Rechtsschutzinteresse und gegebenenfalls die Beachtung von Formalien im Zusammenhang mit der Gesuchseinreichung im Vordergrund (vgl. René A. Rhinow / Heinrich Koller / Christina Kiss, Öffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes, Basel / Frankfurt am Main 1996, Rz. 947-954; Peter Saladin, Das Verwaltungsverfahrensrecht des Bundes, Basel 1979, S. 95; Alfred Kölz / Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, Zürich 1993, Rz. 94 und 184 mit Hinweisen; Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, a. a. O., S. 71 ff.; unveröffentlichter Beschwerdeentscheid der REKO/EVD vom 21. Mai. 1996 i. S. A. gegen BFK [95/AC-001] E.
4.2.1).

Das durch ein Gesuch bei der zuständigen Behörde ausgelöste Verwaltungsverfahren begründet - aus Gründen der Rechtssicherheit - grundsätzlich einen Anspruch auf formellen Abschluss des Verfahrens durch Erlass einer Verfügung (Prozess- oder Sachurteil) nach den allgemeinen Verfahrensgrundsätzen des VwVG (Art. 7-43 VwVG; vgl. Kölz/Häner, a. a. O., Rz. 84, 94; André Grisel, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, S. 368; Blaise Knapp, Précis de droit administratif, Bâle 1991, Rz. 632 ff.).

Dementsprechend war das Bundesamt gehalten, auf das Gesuch des Beschwerdeführers hin einen Entscheid zu treffen.

3.3. Das Bundesamt ist die für den Entscheid über die Gewährung von Zusatzverbilligungen zuständige Stelle (Art. 57 Abs. 1 WEG in Verbindung mit Art. 71 Verordnung WEG). Formalien, die im Sinne einer Eintretensvoraussetzung zwingend zu beachten wären, gehen aus dem WEG und der Verordnung WEG nicht hervor.

Der Kreis der möglichen Gesuchsteller ist nicht ausdrücklich geregelt. Wohl werden Zusatzverbilligungen nach Art. 42 WEG und Art. 14 Verordnung WEG Eigentümern gewährt. Folglich fallen diese zweifelsohne als Gesuchsteller in Betracht. Anderseits nennt Art. 27a Verordnung WEG als «Empfänger der Zusatzverbilligung II»: Betagte, Pflegepersonal und Personen in Ausbildung, wenn sie eine Wohnung von höchstens 3 Zimmern bewohnen (Abs. 2 Bst. a), sowie Invalide und Pflegebedürftige (Abs. 2 Bst. b). Daraus könnte geschlossen werden, dass sie ebenfalls als Gesuchsteller auftreten können.

3.3.1. Die Zusatzverbilligung II nach Art. 42 WEG und Art. 27a Verordnung WEG ist eine Finanzhilfe im Sinne des Bundesgesetzes vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz [SuG], SR 616.1; vgl. Art. 3 Abs. 1 SuG und Botschaft vom 15. Dezember 1986 zu einem Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen, BBl 1987 369, Anhang S. 430). Finanzhilfen sind geldwerte Vorteile, die Empfängern ausserhalb der Bundesverwaltung gewährt werden, um die Erfüllung einer vom Empfänger gewählten Aufgabe zu fördern oder zu erhalten (Art. 3 Abs. 1 SuG).

In diesem Sinne unterstützt der Bund durch gezielte Massnahmen den Bau von Wohnungen zu besonders günstigen Mietzinsen (vgl. Art. 35 Abs. 1 WEG). Nach Art. 42 Abs. 2 WEG und Art. 14 Verordnung WEG wird die Zusatzverbilligung Eigentümern gewährt. Die mit der Zusatzverbilligung erstellten und erneuerten Wohnungen dürfen nur an Personen vermietet werden, deren Einkommen die vom Bundesrat festzusetzenden Grenzen nicht übersteigen (Art. 42 Abs. 3 WEG). Der nicht rückzahlbare Zuschuss beträgt 1,2% der Anlagekosten pro Jahr bei der Zusatzverbilligung II und wird in der Regel während der ganzen Laufzeit der Bundeshilfe von 25 Jahren ausgerichtet (vgl. Art. 27 Abs. 1 und 3 Verordnung WEG). Nach diesen Bestimmungen ist offenbar der Eigentümer des Mietobjektes anspruchsberechtigter Empfänger der Zusatzverbilligung.

Daraus ist ersichtlich, dass der Gesetzgeber die Zusatzverbilligung im Rahmen der Konzeption des WEG als objektbezogene Finanzhilfe ausgestalten wollte. Zwar kommt sie über die Verrechnung mit dem Mietzins ausschliesslich einem bestimmten Mieter zugute, dessen persönliche Verhältnisse für die Anspruchsberechtigung massgebend sind, und nicht dem Vermieter. Dies ändert aber nichts daran, dass im Kern der Eigentümer des Mietobjektes subventionsrechtlich gesehen Empfänger der Finanzhilfe und damit materieller Verfügungsadressat ist. Dementsprechend kommt als Gesuchsteller und gegebenenfalls als Beschwerdeführer in erster Linie der Eigentümer eines dem WEG unterstehenden Mietobjektes in Frage.

3.3.2. Indessen anerkennen Doktrin und Praxis den Anspruch auf Erlass einer Verfügung, wenn ein schutzwürdiges Interesse geltend gemacht werden kann. Die antragstellende Person muss sich grundsätzlich über ein dem Rechtsschutzinteresse in Anfechtungsstreitigkeiten vergleichbares Interesse ausweisen (Kölz/Häner, a. a. O., Rz. 94, mit Verweis auf BGE 98 Ib 58 ff.).

In Anfechtungsstreitigkeiten kann ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung einer angefochtenen Verfügung rechtlicher oder tatsächlicher Natur sein.

Rechtlicher Natur ist das verfolgte Interesse, wenn der Verfügungsadressat im materiellen Sinne Beschwerde führt, also das Subjekt des materiellen Rechtsverhältnisses, das die Verfügung regeln will (vgl. Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, a. a. O., S. 132 und Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, Bern 1984, S. 226). Im Zusammenhang mit der Zusatzverbilligung II ist, wie soeben dargelegt, der Vermieter Subjekt des zu regelnden Rechtsverhältnisses. Nur er könnte als anspruchsberechtigter Empfänger des Beitrages unmittelbar ein Interesse rechtlicher Natur geltend machen.

Ein schutzwürdiges tatsächliches Interesse macht geltend, wer durch den angefochtenen Entscheid stärker als jedermann betroffen ist und in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache steht (vgl. BGE 116 Ib 321 E. 2a). Ist in einem solchen Fall ein unmittelbares Berührtsein, eine spezifische Beziehungsnähe gegeben, so hat der Beschwerdeführer ein ausreichendes Rechtsschutzinteresse daran, dass der angefochtene Entscheid aufgehoben oder geändert wird. Dieses Interesse besteht im praktischen Nutzen, den die erfolgreiche Beschwerde dem Beschwerdeführer eintragen würde, das heisst in der Abwendung eines materiellen oder ideellen Nachteils, den der angefochtene Entscheid für ihn zur Folge hätte (BGE 113 Ib 225 E. 1c; 112 Ib 154 E. 3, je mit Hinweisen).

3.3.3. Dem Beschwerdeführer könnte folglich als Mieter die Legitimation zur Gesuchstellung und gegebenenfalls Beschwerdeführung zuerkannt werden, wenn er im vorstehend dargelegten Sinn ein besonderes tatsächliches Interesse geltend machen kann.

In scheinbarem Widerspruch zum WEG nennt Art. 27a Verordnung WEG als «Empfänger der Zusatzverbilligung II»: Betagte, Pflegepersonal und Personen in Ausbildung, (...) (Abs. 2 Bst. a) sowie Invalide und Pflegebedürftige (Abs. 2 Bst. b). Der (mit Blick auf die Einkommensgrenze) massgebende Betrag zur Bestimmung der Anspruchsberechtigung wird aufgrund einer Bescheinigung der Steuerbehörde festgestellt, die der Empfänger der Zusatzverbilligung beibringen muss (vgl. Art. 28 Abs. 2 Verordnung WEG). Die Zusprechung einer Zusatzverbilligung richtet sich ausschliesslich nach den persönlichen Verhältnissen des Mieters (vgl. Art. 32 Abs. 1 Verordnung WEG). Der Mietertrag des Vermieters bleibt von einer allfällige Ausrichtung von Zusatzverbilligungen unberührt. Nach dem Wortlaut von Art. 27a Verordnung WEG erscheint der Mieter als Empfänger der Zusatzverbilligung.

In diesem Sinne werden denn auch die nicht rückzahlbaren Zusatzverbilligungen - im Gegensatz zur rückzahlbaren Grundverbilligung, die allein objektbezogen ausgestaltet ist - vom Bundesamt als Subjekthilfe für wirtschaftlich schwächere Mieter betrachtet, um die Mieten über die Grundverbilligung hinaus senken zu können (Christian Hanser / Jürg Kuster / Peter Farago, Die Bundeshilfen für den Mietwohnungsbau, Vollzug und Wirkungen des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes [WEG], Bd. 59, herausgegeben vom Bundesamt für Wohnungswesen, Bern 1995, S. 4 und 25 f.). Demgegenüber relativiert das Bundesamt in seiner Vernehmlassung vom 3. Oktober 1996 diese Konzeption, indem es betont, dass die Förderungsmassnahmen des WEG als Objekthilfen ausgestaltet seien. Deshalb sehe das WEG keine direkte Auszahlung von Beiträgen an Mieter vor.

In der Stellungnahme vom 7. April 1997 führte das Bundesamt aus, die Zusatzverbilligung, welche Teil der im WEG verankerten Objekthilfe ist, sei als unechte Subjekthilfe ausgestaltet. Sie könne nicht von jedermann beansprucht werden, sondern sie komme nur im Rahmen der Objekthilfe zur Anwendung. Sie sei daher eine objektgebundene Hilfe, die nicht nach individuellen Bedürfnissen, sondern schematisch nach einem bestimmten Prozentsatz der Anlagekosten ausgerichtet werde. Die Beträge würden auch nicht direkt an den Mieter ausbezahlt, sondern an den Vermieter überwiesen, der in der entsprechenden Höhe den Mietzins reduziere.

Dessen ungeachtet ist der Mieter, weil letztlich nur er finanziell von einer Zusatzverbilligung profitiert, durch einen Entscheid, ob und in welchem Umfang eine Zusatzverbilligung zugesichert wird, ausschliesslich und damit stärker als jedermann betroffen. Demgegenüber ist der formellrechtlich berechtigte Vermieter von einem solchen Entscheid insofern nicht berührt, als sich die Zusprechung oder Verweigerung einer Zusatzverbilligung nicht auf seine Ertragslage auswirkt. Er hätte also kein eigenes Interesse, die Verfügung des Bundesamtes anzufechten. Aus diesem Grund muss der betroffene Mieter die Möglichkeit haben, seine Interessen selbst wahrnehmen zu können. Das Bundesamt akzeptiert denn auch unter gewissen Umständen, dass der Mieter selber das ausgefüllte Formular einreicht. Weil die zu treffende Verfügung über eine Zusatzverbilligung im Ergebnis ausschliesslich die finanziellen Interessen des Mieters betrifft, befindet sich dieser in einer besonderen, beachtenswerten, naher Beziehung zum Begehren auf Zusprechung einer Zusatzverbilligung.

Entsprechend den vorstehenden Ausführungen ist ein schutzwürdiges Interesse tatsächlicher Natur des Mieters an einem Entscheid in der Sache anzuerkennen. Die vorstehenden Überlegungen vermöchten ein ausreichendes Rechtsschutzinteresse in einem Beschwerdeverfahren zu begründen. Wie einleitend ausgeführt (E. 3.2), gilt dieselbe Interessenlage auch im erstinstanzlichen Gesuchsverfahren.

3.4. Somit ist festzuhalten, dass das Bundesamt zu Recht die Sachurteilsvoraussetzungen als gegeben annahm, indem es ohne weiteres auf das Gesuch des Beschwerdeführers eintrat, und den angefochtenen Entscheid über die Nicht-Gewährung der Zusatzverbilligung II traf.

4. (Streitgegenstand)

4.2. (...) Streitgegenstand bildet somit ausschliesslich die Frage, ob das Bundesamt die mit dem Gesuch des Beschwerdeführers im Jahre 1996 geltend gemachte rückwirkende Ausrichtung der Zusatzverbilligung II ab 1. Dezember 1990 zu Recht verweigert hat.

5. Das Bundesamt begründete seinen Entscheid im wesentlichen damit, die Zusatzverbilligung werde auf Gesuch hin ausgerichtet. Nach ständiger Praxis werde der Beitrag rückwirkend auf den Beginn jenes Semesters gewährt, in welchem das Gesuch gestellt worden sei. Dies stehe im Einklang mit der Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzgebung; die Fristen des Obligationenrechts fielen nicht in Betracht.

Demgegenüber macht der Beschwerdeführer geltend, er erfülle unbestrittenermassen die Voraussetzungen für die Zusatzverbilligung II, er habe einen Rechtsanspruch darauf und dieser verjähre nach Art. 128 des Obligationenrechts vom 30. März 1911 (OR, SR 220) mit Ablauf von fünf Jahren.

Im Folgenden ist zunächst zu prüfen, auf welche Bestimmungen gegebenenfalls abzustellen ist, und sodann ist die Frage einer allfällig rückwirkenden Zusicherung zu klären.

5.1. Die Zusatzverbilligung II nach Art. 42 WEG und Art. 27a Verordnung WEG ist eine Finanzhilfe im Sinne des SuG (vgl. E. 3.3.1). Das SuG gilt für alle im Bundesrecht vorgesehenen Finanzhilfen und Abgeltungen (Art. 2 Abs. 1 SuG). Das dritte Kapitel ist anwendbar, soweit andere Bundesgesetze oder allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse nichts Abweichendes vorschreiben (Art. 2 Abs. 2 SuG). Danach gilt insbesondere, dass Finanzhilfen nur auf Gesuch hin (Art. 11 Abs. 2 SuG) und in der Regel durch Verfügung (Art. 16 Abs. 1 SuG) gewährt werden. Ein Rechtsanspruch auf Bundeshilfe entsteht erst mit der rechtskräftigen Verfügung über ihre Zusicherung (Art. 58 WEG). Forderungen aus Finanzhilfe- und Abgeltungsverhältnissen verjähren nach fünf Jahren (Art. 32 Abs. 1 SuG).

Damit steht von vornherein fest, dass das Obligationenrecht - entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers - nicht zur Anwendung kommt. Wohl verweist Art. 60 WEG auf die Bestimmungen des Zivilrechts (Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 [ZGB], SR 210, und Obligationenrecht) als ergänzendes Recht. Indessen bezieht sich dieser Verweis auf die Ordnung von Rechtsverhältnissen zwischen Bund, Gesuchstellern und Dritten wie Darlehen, Bürgschaften und Pfandbestellungen.

Die Zusatzverbilligung II hat ihre gesetzliche Grundlage einzig im WEG. Das Vorgehen bei der Bemessung, Gewährung und Zahlung sowie die Verjährung richten sich nach den allgemeinen Bestimmungen über Finanzhilfen und Abgeltungen im 3. Kapitel des SuG.

5.2. (Ausführung betreffend Verjährungsproblematik: vorliegend geht es nicht um Verjährung).

5.3. Wer Anspruch auf die Zusatzverbilligung II erhebt, muss in materieller Hinsicht die Voraussetzungen nach den Art. 27a-30 Verordnung WEG erfüllen. In formeller Hinsicht muss ein Gesuch eingereicht werden, und der zuständigen Behörde sind alle erforderlichen Auskünfte zu erteilen (Art. 11 Abs. 1 und Art. 2 SuG).

Unbestritten ist, dass der Beschwerdeführer die materiellen Voraussetzungen für die Zusatzverbilligung II schon seit dem 1. Dezember 1990 erfüllt. Davon erfahren hat er indessen erst im Zusammenhang mit der Überprüfung der Verhältnisse durch das Bundesamt im Jahre 1994. Ein formelles Gesuch für die Beitragsjahre 1990 bis 1992 ist im März 1996 beim Bundesamt eingereicht worden. Mit den Eingaben des Beschwerdeführers vom März / April 1996 an das Bundesamt liegt somit das in formeller Hinsicht erforderliche Gesuch vor.

Zu prüfen bleibt im folgenden, ob der Beschwerdeführer trotz des verspäteten Einreichens des formellen Gesuchs einen Anspruch auf rückwirkende Auszahlung der Zusatzverbilligung ab dem Zeitpunkt hat, seit welchem er die materiellen Anspruchsvoraussetzungen erfüllt, oder ob die entsprechenden Ansprüche verwirkt sind.

5.3.1. Es geht also um die Frage, ob das Bundesamt aufgrund des eingereichten Gesuchs grundsätzlich nur Zusatzverbilligungsansprüche für kommende Mietperioden begründen kann oder auch betreffend bereits zurückliegender Mietperioden und damit bereits bezahlter Mietzinsen.

Weder im WEG noch in der dazugehörigen Verordnung finden sich Vorschriften über eine Frist zur Geltendmachung der Zusatzverbilligung II. In der Praxis richtet sich das Bundesamt nach der Regelung, wonach die Beiträge ab Beginn jenes Semesters bezahlt werden, in welchem die Unterlagen eingereicht worden sind, sofern die übrigen Voraussetzungen erfüllt sind. Wird eine Anspruchsberechtigung nicht auf Gesuch hin, sondern aufgrund einer Überprüfung durch das Bundesamt festgestellt, so wird die Zusatzverbilligung auf Beginn des der Prüfung folgenden Semesters gewährt.

Nach den Ausführungen des Bundesamtes wurde dabei vor allem auf Sinn und Zweck des WEG abgestellt. Durch die Bundeshilfe sollten die aktuell anfallenden Wohnkosten vermindert und nicht das Vermögen oder Einkommen des Gesuchstellers erhöht werden. Es stellt sich nun die Frage, ob diese Praxis mit dem Bundesrecht in Einklang steht.

5.3.2. Wenn eine Rechtsfrage, die der Einzelfall aufgibt, gesetzlich nicht geregelt ist, das Gesetz also unvollständig ist, so besteht dem Begriff nach eine Lücke (BGE 103 Ia 501 E. 7). Bevor eine ausfüllungsbedürftige Lücke angenommen werden darf, ist durch Auslegung zu ermitteln, ob das Fehlen einer ausdrücklichen Anordnung nicht eine bewusste, negative Antwort des Gesetzgebers bedeutet und damit ein qualifiziertes Schweigen vorliegt. Diesfalls wäre für Analogie und richterliche Lückenfüllung kein Platz (vgl. Ulrich Häfelin / Georg Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, Zürich 1993, N. 192; Fritz Gygi, Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 83; René A. Rhinow / Beat Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Basel 1990, Nr. 23 B III, S. 73 f.; vgl. BGE 115 II 97 E. 2b).

Betreffend die Frage der Frist für die Gesuchseinreichung liegen keinerlei Hinweise vor, dass der Gesetzgeber sie bewusst offen gelassen hätte. Somit ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber keine negative Entscheidung getroffen hat (vgl. Rhinow/Krähenmann, a. a. O., Nr. 23 B III, S. 73 f., mit Hinweisen).

5.3.3. Die Gesetzeslücke ist nach Art. 1 Abs. 2 ZGB, der auch im Verwaltungsrecht analog anzuwenden ist, durch den Richter zu schliessen (Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, a. a. O., S. 52). Dieser hat nach objektiven Kriterien eine generelle, abstrakte Regel aufzustellen, wie er es als Gesetzgeber tun würde. Dabei hat sich der Richter soweit als möglich an das bestehende, objektive Recht anzulehnen, denn er schafft kein neues Gesetz, sondern vervollständigt es nur. Unvollständigkeiten des Gesetzes werden vorwiegend durch Analogie behoben, also auf die Weise, dass für vergleichbare Sachverhalte auf geltende Vorschriften zurückgegriffen wird und diese sinngemäss, also unter Berücksichtigung der Besonderheiten der verwaltungsrechtlichen Sachlage, angewendet werden (Rhinow/Krähenmann, a. a. O., Nr. 23 B VI, S. 74 f.; Gygi, Verwaltungsrecht, a. a. O., S. 84; vgl. auch REKO/EVD 93/8B-001 E. 4.2, publiziert in: VPB 59.103).

Das Bundesgericht stellt Subventionen (vgl. Botschaft vom 15. Dezember 1986 zu einem Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen, BBl 1987 369, Ziff. 213.2, S. 382) und Sozialleistungen auf die gleiche Stufe (vgl. unveröffentlichter BGE vom 22. Januar 1988; vgl. auch BGE 118 Ia 46 E. 5b). Bei regelmässig wiederkehrenden staatlichen Leistungen bedürfe es für den sachgerechten und rechtsstaatlich befriedigenden Einsatz der Mittel meist einer spezialgesetzlichen Normierung, welche Voraussetzungen und Zweck dieser Leistungen detailliert umschreibe. Dies gelte insbesondere für Sozialleistungen und Subventionen (vgl. auch Gygi, Verwaltungsrecht, a. a. O., S. 217; Thomas Fleiner-Gerster, Grund-züge des allgemeinen und schweizerischen Verwaltungsrechts, Zürich 1980, § 12 Rz. 26, S. 74; Grisel, a. a. O., S. 316 f.). Somit rechtfertigt es sich, im Rahmen der Lückenfüllung unter anderem auf die Gesetze im Bereich der Sozialversicherung zurückzugreifen.

5.3.4. Im Sozialversicherungsrecht muss in der Regel die anspruchsberechtigte Person ein Gesuch um Leistungen stellen oder sich anmelden, damit ein Verfahren in Gang kommt (Thomas Locher, Grundriss des Sozialversicherungsrechts, Bern 1994, S. 321 ff.).

Nach dem Bundesgesetz vom 19. März 1965 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG, SR 831.30; Art. 2) werden Ergänzungsleistungen ausgerichtet, wenn das anrechenbare Jahreseinkommen von Personen, welche bestimmte Leistungen der AHV/IV beziehen, einen Grenzbetrag nicht erreicht (Art. 5 Abs. 1 ELG). Der Anspruch besteht nach der Verordnung vom 15. Januar 1971 über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELV, SR 831.301) erstmals für den Monat, in dem die Anmeldung eingereicht worden ist und sämtliche gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind (Art. 21 Abs. 1 ELV).

Ein Arbeitgeber, der für seine Arbeitnehmer Kurzarbeitsentschädigung geltend machen will, hat diese Absicht der kantonalen Amtsstelle mindestens zehn Tage vor Beginn schriftlich zu melden (Art. 36 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung [AVIG], SR 837.0). Nach der Rechtsprechung des

Bundesgerichts hat die zehntägige Voranmeldefrist den Charakter einer Verwirkungsfrist (BGE 110 V 334 E. 3c). Dies bedeutet, dass der Arbeitsausfall bei verspäteter Voranmeldung oder Meldung nicht vergütet wird. Der - ohne entschuldbaren Grund geltend gemachte - Arbeitsausfall wird erst anrechenbar, wenn die für die Meldung vorgeschriebene Frist abgelaufen ist (Art. 58 Abs. 4 der Verordnung vom 31. August 1983 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung [AVIV], SR 837.02).

Ein Arbeitgeber, der Anspruch auf Schlechtwetterentschädigung erhebt, muss den wetterbedingten Arbeitsausfall spätestens am fünften Tag des folgenden Kalendermonats auf dem Formular des BIGA melden (vgl. Art. 69 Abs. 1 AVIV). Hat er ihn ohne entschuldbaren Grund verspätet gemeldet, so wird der Beginn des Anspruchs um die Dauer der Verspätung verschoben (vgl. Art. 69 Abs. 2 AVIV).

Nach Art. 95 Abs. 1 AVIV in Verbindung mit Art. 81 Abs. 3 AVIV muss das Gesuch um einen Pendlerkostenbeitrag oder einen Beitrag an Wochenaufenthalter spätestens zehn Tage vor Arbeitsbeginn eingereicht werden. Ansonsten können die Leistungen erst von diesem Zeitpunkt an ausgerichtet werden.

Nur ausnahmsweise wird das Verwaltungsverfahren im Leistungsbereich ohne formelle Anmeldung von Amtes wegen eingeleitet und werden die Beiträge rückwirkend ausbezahlt. Die Verordnung vom 31. Oktober 1947 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV, SR 831.101; Art. 77) sieht dies vor, wenn eine Ausgleichskasse davon Kenntnis erhält, dass eine anspruchsberechtigte Person keine oder eine zu tiefe Rente bezieht. Allerdings sind die Voraussetzungen für die Bezahlung der Beiträge im Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG, SR 831.10) anders geregelt als beispielsweise im ELG, wonach Ergänzungsleistungen nur dann geschuldet sind, wenn eine Anmeldung erfolgt ist und die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind (vgl. Art. 21 Abs. 1 ELV).

Ergänzungsleistungen sind nicht rückzahlbare Beiträge des Bundes und werden ohne Gegenleistungen des Versicherten ausbezahlt (Alfred Maurer, Bundessozialversicherungsrecht, Basel / Frankfurt am Main 1993, § 10.E; S. 184, mit Hinweisen). Hiefür bezahlt die anspruchsberechtigte Person, anders als bei der AHV-Rente, nicht jahrelang Beiträge, um dann entsprechend der Höhe der Beiträge die Leistungen zu erhalten. Im Umstand, dass bei der AHV - und auch bei der Unfallversicherung (vgl. Art. 66 der Verordnung vom 20. Dezember 1982 über die Unfallversicherung [UVV], SR 832.202) - die Leistungen nicht generell von einer Anmeldung abhängig sind und gegebenenfalls rückwirkend ausbezahlt werden, kann somit noch keine wegleitende Ausnahme vom Grundsatz der Nicht-Rückwirkung erblickt werden, wie er in den übrigen erwähnten Beispielen gilt.

5.3.5. Es stellt sich nun die Frage, ob die den vorstehenden Beispielen aus dem Sozialversicherungsrecht zu entnehmende Regel, wonach Beiträge für einen vor der Anmeldung liegenden Zeitabschnitt nicht ausgerichtet werden, auch für das WEG gelten soll.

Im Bereich des Subventionsrecht wird diese Regel ebenfalls verfochten. Schindler vertritt die Ansicht, dass in der Regel im Gesetz, in der Vollziehungsverordnung oder in einem Kreisschreiben der jährliche Zeitpunkt festgelegt werde, bis zu welchem der Gesuchsteller das Subventionsgesuch einzureichen und den Nachweis der erfüllten Voraussetzungen zu erbringen habe. Werde dieser Termin verpasst, so sei der Anspruch auf die Subvention verwirkt. Eine Geltendmachung von Beitragsforderungen aus früheren Jahren komme in der Regel der Ordnung wegen - aus administrativen Gründen müssten Voranschlag und Staatsrechnung auf einen bestimmten Zeitpunkt fertiggestellt sein - nicht in Frage (Dietrich Schindler, Die Bundessubvention als Rechtsproblem, Diss. Zürich 1951, S. 242 f.).

Matti stellte fest, der Bund suche nicht nach zu Subventionierenden; er warte, bis diese an ihn gelangen, das heisst ein Gesuch um Subventionierung stellen, was der im Subventionswesen vorherrschenden Rechtslage entspreche (Alfred Matti, Die

Bundessubvention als Rechtsinstitut des schweizerischen Bundesrechts, Diss. Zürich 1929, S. 129).

Angesichts der in wesentlichen Punkten vergleichbaren Situation, namentlich dessen, dass die Zusatzverbilligung ähnlich wie die Ergänzungsleistungen nichtrückzahlbare Leistungen des Bundes darstellen, welche ohne Gegenleistungen des Empfängers erbracht werden, rechtfertigt sich ein Analogieschluss.

Die vom Beschwerdeführer geforderten Zusatzverbilligungsleistungen sind somit - entgegen seiner Ansicht - nicht rückwirkend auszubezahlen. Vielmehr erweist sich die Praxis des Bundesamtes, die Leistungen ab Beginn jenes Semesters zu gewähren, in dem die Unterlagen eingereicht worden sind, als gesetzmässig. Im übrigen sind die hier geltend gemachten Ansprüche verwirkt.

(...)

(Die Rekurskommission EVD weist die Beschwerde ab)

Dokumente der REKO/EVD