

Coopérative d'habitation du personnel de la Confédération ; loyers fixés sur la base des coûts ; subdélégation législative ; pratique contraire au droit fédéral ; liberté économique

**Art. 54 LOG ; 8 OCHPC ;
2 al. 2 OBLF ; 253b
al. 3 CO ; 60 OLOG ;
27, 36 Cst.**

La **Loi fédérale encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (LOG)**, entrée en vigueur en 2003, a pour but d'encourager l'offre de logements pour les ménages à revenu modeste ainsi que l'accession à la propriété. Son art. 54 prévoit que, pendant la durée de l'aide fédérale, l'office fédéral du logement contrôle les loyers des logements faisant l'objet de mesures d'encouragement (al. 1) ; les locataires peuvent demander un contrôle en tout temps (al. 2) (consid. 5.2). **Dans ce contexte, lorsque la bailleuse est une coopérative d'habitation du personnel de la Confédération, l'art. 8 de l'Ordonnance du DEFR sur les coopératives d'habitation du personnel de la Confédération (ci-après : OCHPC) prévoit que les loyers sont fixés sur la base des coûts** (consid. 5.4).

Le contrôle des loyers de droit public prévu à l'art. 54 LOG supprime largement les dispositions de droit privé visant à protéger les locataires contre les loyers abusifs. Il existe toutefois une coordination avec les normes de droit privé ; ainsi, l'art. 2 al. 2 OBLF concrétise l'art. 253b al. 3 CO et prévoit que seuls les art. 253 à 268b, 269, 269d, al. 3, 270e et 271 à 273c CO ainsi que les art. 3 à 10 et 20 à 23 OBLF sont applicables aux appartements en faveur desquels des mesures d'encouragement ont été prises par les pouvoirs publics et dont le loyer est soumis au contrôle d'une autorité (consid. 5.5).

La subdélégation sur laquelle se fonde l'OCHPC (prévue à l'art. 60 OLOG), qui autorise le DEFR à édicter des dispositions pour les coopératives de construction de logements qui ont bénéficié de prêts conformément à l'arrêté fédéral du 7 octobre 1947 tendant à encourager la construction de logements pour le personnel de la Confédération) **est conforme au droit fédéral** (consid. 7.3).

Si le Tribunal fédéral constate qu'une **pratique adoptée par l'instance inférieure est contraire au droit fédéral**, une partie ne peut **s'en prévaloir que si les conditions de l'égalité dans l'illégalité sont remplies** (cf. consid. 8.1.3) **ou si la protection de la bonne foi s'applique** (cf. consid. 8.1.4) (consid. 8.1.2).

Une **coopérative d'habitation du personnel de la Confédération peut, dans le cadre de ses relations de droit privé avec ses locataires, se prévaloir de la liberté économique** (art. 27 Cst.). La liberté économique **ne peut être restreinte qu'aux conditions de l'art. 36 al. 1 Cst.** ; ainsi, la restriction doit (i) reposer sur une base légale (consid. 9.4.1), (ii) servir un intérêt public et (iii) respecter le principe de proportionnalité (consid. 9.5).

Besetzung

Bundesrichterin Aubry Girardin, Präsidentin,

Bundesrichter Donzallaz,

Bundesrichterin Hänni,

Bundesrichterin Ryter,

Bundesrichter Kradolfer,

Gerichtsschreiber Kaufmann.

Verfahrensbeteiligte
Wohnbaugenossenschaft A., handelnd durch B., Präsident, und C., Sekretär,
vertreten durch Rechtsanwalt Stefan Rolli,
Beschwerdeführerin,

gegen

1. D.,
2. Bundesamt für Wohnungswesen BWO, Hallwylstrasse 4, 3003 Bern,
Beschwerdegegner.

Gegenstand
Anfechtung Mietzinserhöhung,

Beschwerde gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung II, vom 17. Januar 2023 (B-696/2022).

Sachverhalt:

A.

Die Wohnbaugenossenschaft A. ist eine 1947 gegründete privatrechtliche Genossenschaft. Sie bezweckt gemäss Handelsregistereintrag, ihren Mitgliedern preisgünstige Wohnungen zu verschaffen. Sie vergibt Wohnraum in der Regel an Personen, die in der allgemeinen Bundesverwaltung arbeiten. Mit Vertrag vom 22. März 1952 gewährte die damalige Eidgenössische Finanzverwaltung der Wohnbaugenossenschaft A. gestützt auf den Bundesbeschluss vom 7. Oktober 1947 über die Wohnungsfürsorge für das Bundespersonal ein Bundesdarlehen für die Errichtung von insgesamt 16 Dreizimmerwohnungen und acht Vierzimmerwohnungen auf Grundstücken am Weg V. und am Weg W. in U. (Art. 105 Abs. 2 BGG).

D. ist seit 2004 Mieter einer Vierzimmerwohnung in der Liegenschaft am Weg V. 2018/2019 fanden Sanierungsarbeiten an den Küchen, Fenstern und Rollläden sowie an der Fassade, Heizung, Sonnenenergiegewinnung, Kanalisation, Isolation und Aussendämmung statt.

B.

Die Wohnbaugenossenschaft A. zeigte D. mit Schreiben vom 11. November 2019 eine Mietzinserhöhung von Fr. 725.-- auf Fr. 990.-- pro Monat an. Sie begründete die Erhöhung mit wertvermehrenden Investitionen. **D. focht die Mietzinserhöhung im Dezember 2019 beim Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) an, welches in der Folge - im Juni 2021 - einen Einigungsvorschlag unterbreitete.** Da sich die Wohnbaugenossenschaft A. und D. nicht einigen konnten, verfügte das BWO am 17. Januar 2022. Es hiess die Rechtsbegehren des Mieters teilweise gut und setzte den Mietzins ab 1. Juni 2020 auf Fr. 895.-- pro Monat fest.

Die dagegen von der Wohnbaugenossenschaft A. erhobene Beschwerde wies das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 17. Januar 2023 ab.

C.

Die Wohnbaugenossenschaft A. führt Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen das Urteil vom 17. Januar 2023. Sie beantragt dem Bundesgericht dessen Aufhebung und die Rückweisung der Sache an das BWO zwecks Neuberechnung des Mietzinses.

Das Bundesverwaltungsgericht verzichtete auf eine Vernehmlassung, während D. sich am 21. März 2023 zur Beschwerde äusserte und sinngemäss deren Abweisung beantragte. Das BWO liess sich am 22. März 2023 ebenfalls vernehmen und ersuchte um Beschwerdeabweisung. Die

Wohnbaugenossenschaft A. replizierte am 26. April 2023.

Erwägungen:

1.

Das Bundesgericht prüft seine Zuständigkeit und die weiteren Eintretensvoraussetzungen von Amtes wegen (Art. 29 Abs. 1 BGG) und mit freier Kognition (vgl. BGE 147 I 89 E. 1; 146 II 276 E. 1).

1.1. Der Streitgegenstand umfasst eine Mietzinserhöhung für die vom Beschwerdegegner bewohnte Vierzimmerwohnung im Eigentum der Beschwerdeführerin. Letztere untersteht unstrittig dem Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (Wohnraumförderungsgesetz [WFG; SR 842]; vgl. E. 5 hiernach). **Das Rechtsverhältnis zwischen einem Empfänger von Massnahmen der Wohnraumförderung und einer Mieterin bzw. einem Mieter untersteht zwar dem Privatrecht (Botschaft über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum, BBl 2002 2829 ff., S. 2876); während der Dauer von Bundeshilfen unterliegt die Mietzinsgestaltung jedoch der Kontrolle durch das BWO (Art. 54 Abs. 1 WFG). Mieterinnen und Mieter können den Mietzins im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens durch das BWO überprüfen lassen, welches im Streitfall eine Verfügung erlässt (Art. 54 Abs. 2 WFG; Botschaft, a.a.O., S. 2877; vgl. BGE 129 II 125 E. 2.6.4). Die entsprechende Verfügung ist beim Bundesverwaltungsgericht (Art. 31 und Art. 33 lit. d VGG) und anschliessend mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht anfechtbar (Urteil 2C_261/2011 vom 23. August 2011 E. 1.1; Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. a und Art. 83 e contrario BGG).**

1.2. Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 17. Januar 2023 ist daher im Grundsatz zulässig. Sie richtet sich sodann gegen einen verfahrensabschliessenden Entscheid (Art. 90 BGG), und die Legitimation der Beschwerdeführerin (vgl. Art. 89 Abs. 1 BGG) liegt auf der Hand.

1.3. Die Beschwerdeführerin stellt vor Bundesgericht ein kassatorisches Rechtsbegehren und verlangt die Rückweisung der Streitsache an das BWO.

1.3.1. Da die Beschwerde an das Bundesgericht ein reformatorisches Rechtsmittel ist (Art. 107 Abs. 2 BGG), darf sich die beschwerdeführende Partei grundsätzlich nicht darauf beschränken, die Aufhebung des angefochtenen Entscheids zu beantragen, sondern muss einen Antrag in der Sache stellen (BGE 137 II 313 E. 1.3). Ausnahmsweise kann sich die Partei dort mit einem kassatorischen Antrag begnügen, wo das Bundesgericht von vornherein nicht in der Sache entscheiden kann, etwa mangels rechtsgenügender vorinstanzlicher Sachverhaltsfeststellung oder bei unheilbaren Gehörsverletzungen (BGE 133 II 489 E. 3.1; Urteil 2C_617/2015 vom 18. Juli 2016 E. 1). Darüber hinaus ist ein kassatorisches Begehren zulässig, wenn sich die Beschwerde gegen eine belastende Anordnung einer Verwaltungsbehörde richtet. Mit der Aufhebung des strittigen Rechtsakts entfällt unmittelbar die strittige Belastung (Urteile 2C_81/2020 vom 13. Juli 2020 E. 1.3; 2C_122/2019 vom 6. Juni 2019 E. 1.1; 2C_424/2018 vom 15. März 2019 E. 1.1).

1.3.2. Das durch den Beschwerdegegner im Verfahren nach Art. 54 WFG angerufene BWO verfügte eine weniger weitgehende Mietzinserhöhung als von der Beschwerdeführerin zunächst festgesetzt. Würde die Verfügung bzw. das diese bestätigende Urteil des Bundesverwaltungsgerichts aufgehoben, bliebe es bei der Mietzinserhöhung, wie sie die Beschwerdeführerin ins Auge gefasst hat. Daher kann sich die Beschwerdeführerin vor Bundesgericht auf einen kassatorischen Antrag beschränken.

1.4. Auf die im Übrigen frist- (vgl. Art. 100 Abs. 1 BGG) und formgerecht (vgl. Art. 42 BGG) eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

2.

Mit der Beschwerde kann u.a. die Verletzung von Bundes- und Völkerrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a und b BGG). Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), wobei es - unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 2 BGG) - nur die geltend gemachten Vorbringen prüft, sofern allfällige weitere rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (BGE 145 V 215 E. 1.1; 142 I 135 E. 1.5). In Bezug auf die Verletzung von Grundrechten gilt eine qualifizierte Rügepflicht (Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 143 II 283 E. 1.2.2; 139 I 229 E. 2.2).

3.

Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Von den Sachverhaltsfeststellungen der Vorinstanz weicht es nur ab, wenn diese offensichtlich unrichtig sind oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruhen (Art. 97 Abs. 1 bzw. Art. 105 Abs. 2 BGG).

Die Beschwerdeführerin kritisiert eine unrichtige Sachverhaltsfeststellung und wirft dem Bundesverwaltungsgericht vor, die Praxis des BWO nicht korrekt erfasst zu haben. Diese Rüge betrifft nicht das tatsächliche Fundament des angefochtenen Entscheids, sondern die allfälligen Bindungswirkungen einer Verwaltungspraxis und damit eine Rechtsfrage. Darauf ist zurückzukommen (E. 8 hiernach). Es bleibt indessen bei den tatsächlichen Feststellungen der Vorinstanz.

4.

Letztinstanzlich ist umstritten, nach welcher Methode die Beschwerdeführerin den Mietzins berechnen bzw. nach Sanierungsarbeiten an einer Liegenschaft anpassen darf. Das BWO und das Bundesverwaltungsgericht kamen zum Ergebnis, die Beschwerdeführerin sei verpflichtet, den Mietzins nach dem Prinzip der Kostenmiete zu kalkulieren. Massgebend seien demgemäss die Selbstkosten. Die Beschwerdeführerin stellt sich hingegen auf den Standpunkt, Grundlage der Mietzinsberechnung sei die Praxis zu Art. 14 der Verordnung über die Miete und Pacht von Geschäftsräumen (VMWG; SR 221.213.11). Auszugehen ist ihrer Ansicht nach von den wertvermehrenden Verbesserungen, Vergrösserungen und zusätzlichen Nebenleistungen.

5.

Bevor auf die Rügen der Beschwerdeführerin einzugehen ist, gilt es den bundesrechtlichen Rahmen des zwischen den Parteien bestehenden Rechtsverhältnisses aufzuzeigen.

5.1. Mit der Annahme der Initiative "Für die Familie" (1945) fand das Ziel der Wohnbauförderung erstmals Eingang in die Bundesverfassung. **Der damals in den Verfassungstext aufgenommene Art. 34quinquies Abs. 3 aBV verlangte vom Bund, das Wohnungswesen zu fördern und die entsprechenden Bedingungen für die Gewährung von Bundesbeiträgen in einem Bundesgesetz zu regeln** (ALVAREZ / STREIFF, in: St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, 4. Aufl. 2023, N. 2 zu Art. 108 BV). Diesem Auftrag kam der Gesetzgeber mit Bundesbeschlüssen vom 7. Oktober 1947 (Bundesbeschluss über Wohnungsfürsorge für das Bundespersonal [BS 10 964]) und 8. Oktober 1947 (Bundesbeschluss über Massnahmen zur Förderung der Wohnbautätigkeit [AS 1948 8 ff.]) nach.

5.2. **Am 1. Oktober 2003 trat das WFG in Kraft. Mit diesem Gesetz sollen Wohnraum für Haushalte mit geringem Einkommen und der Zugang zu Wohneigentum gefördert werden (Art. 1 Abs. 1 WFG). Zu diesem Zweck sieht das WFG u.a. eine Mietzinskontrolle vor** (Botschaft, a.a.O., S. 2876; zum früheren Recht: BGE 126 II 125 E. 2.6). **Während der Dauer von Bundeshilfen kontrolliert das Bundesamt die Mietzinse, und die Mieterinnen und Mieter können jederzeit eine Überprüfung beantragen** (Art. 54 Abs. 1 und 2 WFG).

Die Bestimmungen über die Mietzinskontrolle sind in zeitlicher Hinsicht auch auf vor Inkrafttreten des WFG begründete Rechtsverhältnisse anwendbar (Art. 59 Abs. 5 WFG). **Das Bundesgericht hat in diesem Zusammenhang klargestellt, dass auch Mietverhältnisse in Liegenschaften, die gestützt auf**

die Bundesbeschlüsse aus dem Jahr 1947 gefördert wurden, der Mietzinskontrolle unterstehen (Urteil 2C_927/2018 vom 13. November 2019 E. 6.6). Die entsprechenden Darlehen werden heute im Übrigen durch das BWO verwaltet (Art. 60 WFG).

5.3. Nach Art. 46 Abs. 1 WFG erlässt der Bundesrat die erforderlichen Ausführungsbestimmungen. Diese finden sich in der Wohnraumförderungsverordnung (WFV; SR 842.1). Im Sinn einer Subdelegation überlässt das Verordnungsrecht zudem einzelne Rechtsetzungsbefugnisse dem Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF). Nach Art. 60 Abs. 1 WFV erlässt dieses Departement Bestimmungen für Wohnbaugenossenschaften, die gestützt auf den Bundesbeschluss vom 7. Oktober 1947 über Wohnungsfürsorge für Bundespersonal Darlehen erhalten haben. Das Departement hat in diesem Zusammenhang auch die Mietzinsgestaltung sowie die Überprüfung der Mietzinse näher zu umschreiben (Art. 60 Abs. 1 Satz 2 WFV).

5.4. Gestützt auf die (Sub-) Delegationsnorm in Art. 60 Abs. 1 WFV erliess das WBF die Verordnung über Wohnbaugenossenschaften des Bundespersonals (VO WBF; SR 842.18). Nach Art. 1 VO WBF gilt diese Verordnung für die Verwaltung von Hypothekendarlehen, welche den Wohnbaugenossenschaften des Bundespersonals aus Mitteln des Bundes oder der Pensionskasse PUBLICA gewährt wurden.

Art. 8 Abs. 1 VO WBF hält den Grundsatz der Kostenmiete fest. Wohnbaugenossenschaften müssen Mietwohnungen in durch Bundesgelder geförderten Liegenschaften grundsätzlich nach den Selbstkosten festlegen. Als Selbstkosten können namentlich die Zinsen für investiertes Fremd- und Eigenkapital, der Baurechtszins, die Amortisationen, die Unterhaltskosten (inklusive Einlagen in den Erneuerungsfonds), die Verwaltungskosten, der Risikozuschlag sowie die mit der Sache verbundenen Lasten und öffentlichen Abgaben geltend gemacht werden (Art. 8 Abs. 2 VO WBF). Das investierte Eigenkapital darf höchstens zum Zinssatz der marktüblichen Hypothek im ersten Rang verzinst werden (Art. 8 Abs. 4 VO WBF). Bei einzelnen Kostenpositionen können Pauschalen angerechnet werden (Art. 8 Abs. 5 VO WBF).

5.5. Die öffentlich-rechtliche Mietzinskontrolle nach Art. 54 WFG verdrängt weitgehend die privatrechtlichen Bestimmungen zum Schutz vor missbräuchlichen Mietzinsen. Die entsprechende Koordination mit den privatrechtlichen Normen erfolgt durch eine Bestimmung des Obligationenrechts. Nach Art. 253b Abs. 3 OR gelten die Bestimmungen über die Anfechtung missbräuchlicher Mietzinse nicht für Wohnräume, deren Bereitstellung erstens von der öffentlichen Hand gefördert wurde und deren Mietzinse zweitens durch eine Behörde kontrolliert werden. Art. 253b Abs. 3 OR grenzt im Bereich der Mietzinskontrolle öffentliches und privates Recht voneinander ab (Urteile 2C_927/2018 vom 13. November 2019 E. 4.1; 4A_267/2009 vom 7. August 2009 E. 2.2; ROGER WEBER, in: Basler Kommentar, 7. Aufl. 2020, N. 9b ff. zu Art. 253a/253b OR; LACHAT / BOHNET, in: Commentaire romand, 3. Aufl. 2021, N. 6 ff. zu Art. 253b OR). Damit ein Rechtsverhältnis unter Art. 253b Abs. 3 OR fällt, müssen die Voraussetzungen der staatlichen Förderung und Kontrolle kumulativ erfüllt sein (Urteile 2C_927/2018 vom 13. November 2019 E. 4.2; 4A_267/2009 vom 7. August 2009 E. 2.1). Alsdann kommen die Bestimmungen zur Anfechtung missbräuchlicher Mietzinse im zweiten Abschnitt des achten Titels des Obligationenrechts nicht bzw. nur punktuell zur Anwendung (Urteile 2C_927/2018 vom 13. November 2019 E. 4.1; 4A_267/2009 vom 7. August 2009 E. 2.2; WEBER, a.a.O., N. 10 zu Art. 253a/253b OR; LACHAT / BOHNET, N. 7 f. zu Art. 253b OR). Auf Verordnungsstufe konkretisiert Art. 2 Abs. 2 VMWG den Umfang dieses Ausschlusses. Demgemäss gelten für Wohnungen, deren Bereitstellung von der öffentlichen Hand gefördert wurde und deren Mietzinse durch eine Behörde kontrolliert werden, ausschliesslich die Art. 253-268b, 269, 269d Abs. 3, 270e und 271-273c OR.

6.

Die Beschwerdeführerin wirft der Vorinstanz in der Hauptsache vor, durch die Anwendung der Kostenmiete Art. 9 WFV und Art. 8 VO WBF verletzt zu haben.

6.1. Für ihren Standpunkt beruft sich die Beschwerdeführerin auf den Wortlaut von Art. 9 WFV. Ihrer Ansicht nach ergibt sich daraus die Berechnungsmethode anhand wertvermehrender Investitionen. Davon sei auch der Bundesrat in der Botschaft zum WFG ausgegangen. Diese Berechnungsweise entspreche inhaltlich Art. 14 VMWG. Die Kostenmiete hingegen würde einer Wohnbaugenossenschaft letztlich verunmöglichen, Eigenkapital zu bilden und sich gegenüber Kreditinstituten zu finanzieren, was offenkundig nicht mit dem Zweck des WFG in Einklang stünde.

6.2. Das Bundesverwaltungsgericht legte Art. 9 WFV aus und kam gestützt auf den Wortlaut und die systematische Stellung innerhalb des Erlasses zum Ergebnis, die in dieser Bestimmung genannten Bemessungsfaktoren dürften ausschliesslich in die erstmalige Mietzinskalkulation einfließen; sie seien aber nicht relevant für die Anpassung der Miete nach Sanierungsarbeiten, wie sie im vorliegenden Fall zu beurteilen sei. Der Gesetzgeber habe sich stattdessen an der Kostenmiete orientiert. In diesem Sinn würden Art. 8 Abs. 1 WFV und Art. 8 Abs. 2 VO WBF die Positionen festlegen, die als Selbstkosten zu berücksichtigen seien.

6.3. Die Beschwerdeführerin erhielt unstrittig Bundesgelder gestützt auf den Bundesbeschluss vom 7. Oktober 1947 und unterliegt der Mietzinskontrolle durch das BWO. Demnach sind die Voraussetzungen von Art. 253b Abs. 3 OR erfüllt. Die Bestimmungen des OR über die Anfechtung missbräuchlicher Mietzinse sind - von hier nicht interessierenden Ausnahmen abgesehen - nicht massgebend. Insbesondere ist Art. 14 VMWG, der sich auf den vorliegend nicht anwendbaren Art. 269a lit. b OR stützt, nicht einschlägig. Die Beschwerdeführerin kann daher aus den Querverweisungen auf das Privatrecht nichts für ihren Standpunkt ableiten.

6.4. Das Mietverhältnis zwischen der Beschwerdeführerin und dem Beschwerdegegner fällt unstrittig in den Anwendungsbereich der VO WBF. Wie das Bundesverwaltungsgericht zutreffend erkannte, regelt Art. 8 dieser Verordnung die Mietzinsgestaltung und verpflichtet die Eigentümerinnen und Eigentümer zur Mietzinsberechnung anhand der Selbstkosten. Aus Art. 9 WFV ergibt sich nichts anderes. Das Bundesverwaltungsgericht legte überzeugend dar, dass diese Bestimmung - mit dem Titel "Anfangsmietzins" - einzig auf die erstmalige Berechnung des Mietzinses anwendbar ist. Dieses Auslegungsergebnis steht im Einklang mit dem Gesetz und der Rechtsprechung. Nach Art. 12 Abs. 1 lit. b WFG werden zinslose Darlehen an Eigentümerinnen und Eigentümer ausgerichtet, wenn sie die Mietzinse aufgrund der Kosten festlegen. Wer entsprechende Förderungsmittel erhält, ist also in der Mietzinsgestaltung von Gesetzes wegen nicht frei. Aus sozialpolitischen Überlegungen werden die Ertragsmöglichkeiten der Eigentümerinnen und Eigentümer limitiert; erst mit Auslaufen der Förderungsmittel gewinnen sie ihre Freiheit zur Mietzinsgestaltung wieder (Botschaft, a.a.O., S. 2858; vgl. BGE 142 III 568 E. 1.4 und E. 2). **Das Bundesgericht hat vor diesem Hintergrund im Zusammenhang mit der Koordinationsbestimmung von Art. 253b Abs. 3 OR (vgl. E. 5.5 hiervor) festgehalten, in von diesem Artikel erfassten Rechtsverhältnissen könne der Mietzins ausschliesslich anhand der Kosten festgelegt werden** (BGE 142 III 568 E. 1.1: "Le loyer est apprécié exclusivement en fonction des coûts"; so auch WEBER, a.a.O., N. 10 zu Art. 253a/253b OR).

6.5. Die Beschwerdeführerin stützt ihre gegenteilige Argumentation im Wesentlichen auf eine Passage in der bundesrätlichen Botschaft zu Art. 10 WFG (Botschaft, a.a.O., S. 2857) :

"Diese Bestimmung zielt darauf ab, das Angebot an Mietwohnungen zu günstigen Mietzinsen für die in Artikel 1 erwähnten Bevölkerungsgruppen zu verbessern. Ein Schwergewicht liegt dabei auf der Förderung von Erneuerungen, wie dies in Artikel 2 Absatz 2 zum Ausdruck gebracht wird. Der Begriff Erneuerung wird umfassend verstanden, so dass auch gewisse Unterhaltsarbeiten oder die Umgestaltung von Wohnraum, wie z.B. das Zusammenlegen von kleinen Wohneinheiten, darunter fallen. Damit soll den Bedürfnissen der angesprochenen Haushalte optimal Rechnung getragen

werden. Zurückhaltung ist geboten bei Investitionen, mit welchen vorwiegend vernachlässigter Unterhalt nachgeholt wird. Prioritär werden deshalb Erneuerungen gefördert, bei welchen der wertvermehrende Teil einen bestimmten Umfang ausmacht. Für die Definition des Begriffes «wertvermehrende Erneuerung» kann auf die Grundsätze zurückgegriffen werden, wie sie im Mietrecht und der dazu ergangenen Rechtsprechung entwickelt wurden (vgl. Art. 269a Abs. 1 Bst. b OR in Verbindung mit Art. 14 der Verordnung über die Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen [VMWG, SR 221.213.11]). Die Überwälzung der Investitionen auf die Mietzinse als Mietzinserhöhung ermittelt sich in jedem Fall nach mietrechtlichen Kriterien."

Wie die Vorinstanz zutreffend erwog, bezieht sich diese Passage auf die Grundsätze der Wohnförderung und nicht spezifisch auf die Mietzinsgestaltung. Dies folgt erstens aus dem Kontext: Die Ausführungen finden sich als Kommentar zu Art. 10 WFG, der als erster Artikel des zweiten Titels des Gesetzes den Bund im Sinn einer Grundsatznorm verpflichtet, das Angebot an Mietwohnungen zu günstigen Mietzinsen für wirtschaftlich oder sozial benachteiligte Personen zu fördern. Zweitens verweist die Botschaft ausdrücklich auf Art. 2 Abs. 1 WFG. Dort findet sich der Begriff der "Erneuerung", der in der Folge in der Botschaft näher erläutert wird, wieder. Die Ausführungen stehen also im Zusammenhang mit den nach Ansicht des Bundesrats förderungswürdigen Vorhaben. Drittens stellen Art. 12 Abs. 1 lit. b WFG und die einschlägigen Ausführungen des Bundesrats in der Botschaft klar, dass sich der Mietzins in geförderten Liegenschaften an den Kosten ausrichten muss (Botschaft, a.a.O., S. 2858) :

"Gemäss Buchstabe b wird im Weiteren vorausgesetzt, dass der Mietzins in der Regel in der ganzen Liegenschaft in Funktion der Kosten festgelegt wird. Die Eigentümerschaft kann den Mietzins in der geförderten Liegenschaft nicht frei festlegen. Sie ist an Vorgaben gebunden, deren Einzelheiten vom Bundesrat auf Verordnungsstufe festgelegt werden."

6.6. Als Zwischenergebnis ist demnach festzuhalten, dass die Vorinstanz zutreffend von der Massgeblichkeit der Kostenmiete ausging.

7.

In einem Alternativstandpunkt macht die Beschwerdeführerin eine Verletzung der Delegationsgrundsätze geltend. Ihrer Ansicht nach sprengt die Regelung in Art. 8 VO WBF den Rahmen einer zulässigen Delegation, weil die Bestimmung gegen Art. 9 WFV und Art. 14 VMWG verstösst.

7.1. Gemäss Art. 164 BV sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen; Rechtsetzungsbefugnisse können durch Bundesgesetz übertragen werden, soweit die Bundesverfassung dies nicht ausschliesst. Diese Verfassungsnorm bezweckt, dass die grundlegenden Vorschriften in den für die Normadressaten zentralen Belangen in einem formellen Gesetz geregelt und kein wichtiger Regelungsbereich den direkt-demokratischen Einwirkungsmöglichkeiten entzogen wird (BGE 142 I 253 E. 6.1). **Die Subdelegation ist in der Bundesverfassung nicht ausdrücklich geregelt. Eine solche liegt vor, wenn der Bundesrat eine ihm delegierte Befugnis weiterdelegiert** (BGE 141 II 169 E. 3.4). **Art. 48 Abs. 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG; SR 172.010) sieht vor, dass der Bundesrat die Zuständigkeit zum Erlass von Rechtssätzen auf die Departemente übertragen kann, wobei er die Tragweite der Rechtssätze berücksichtigt. Eine Übertragung der Rechtsetzung auf Gruppen und Ämter ist nach Abs. 2 dieser Bestimmung nur zulässig, wenn ein Bundesgesetz oder ein allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss dazu ermächtigt** (vgl. Urteil 2C_627/2021 vom 23. Dezember 2021 E. 4.1.3 mit Hinweisen; vgl. zum Ganzen auch THOMAS SÄGESSER, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, 2. Aufl. 2022, N. 5 ff. zu Art. 48 RVOG).

7.2. Das Bundesgericht setzt bei der Überprüfung von Verordnungen nicht sein eigenes Ermessen an die Stelle desjenigen des Bundesrats, sondern beschränkt sich auf die Prüfung, ob die Verordnung

den Rahmen der dem Bundesrat im Gesetz delegierten Kompetenzen offensichtlich sprengt oder aus anderen Gründen gesetzes- oder verfassungswidrig ist (vgl. BGE 141 II 169 E. 3.4 mit Hinweisen).

7.3. Im Urteil 2C_927/2018 befasste sich das Bundesgericht mit der Frage, ob die Subdelegation, auf die sich die VO WBF stützt, bundesrechtskonform sei. Es bejahte die Frage und hielt fest, die in der VO WBF vorgesehene Mietzinskontrolle im Zusammenhang mit Bundessubventionen nach dem Bundesbeschluss vom 7. Oktober 1947 über die Wohnungsfürsorge für das Bundespersonal entspreche Sinn und Zweck des Gesetzes (Urteil 2C_927/2018 vom 13. November 2019 E. 6). Soweit die Beschwerdeführerin sich grundsätzlich gegen eine Mietzinskontrolle durch das BWO wendet, genügt es, auf den genannten Entscheid zu verweisen.

7.4. Ein inhaltlicher Widerspruch zwischen Gesetzes- und Verordnungsrecht, wie von der Beschwerdeführerin angeführt, ist nicht erkennbar. Die Beschwerdeführerin übersieht zunächst, dass der von ihr angerufene Art. 14 VMWG auf das in Frage stehende Rechtsverhältnis nicht anwendbar ist (E. 6.3 hiervor). Auch legt die Beschwerdeführerin nicht nachvollziehbar dar, inwiefern Art. 8 VO WBF gegen übergeordnetes Recht verstossen soll (dazu bereits E. 6.4 hiervor). Demnach vermag die Beschwerdeführerin nicht aufzuzeigen, inwiefern die Delegationsgrundsätze verletzt sind.

8.

Die Beschwerdeführerin bringt weiter vor, die Vorinstanz weiche im angefochtenen Urteil unzulässigerweise von ihrer eigenen Rechtsprechung sowie von der Praxis des BWO ab. Damit rügt sie sinngemäss, aber hinreichend begründet (Art. 42 Abs. 2 BGG i.V.m. Art. 106 Abs. 2 BGG) eine Verletzung des Vertrauensschutzes (Art. 9 BV) und der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV).

8.1. Die Rechtsgleichheit und der Vertrauensschutz verpflichten die Behörden nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts zu einer gewissen Kontinuität und Kohärenz in der Rechtsanwendung.

8.1.1. Die Rechtsgleichheit verbietet im Rahmen der Rechtsanwendung, zwei gleiche tatsächliche Situationen ohne sachlichen Grund unterschiedlich zu behandeln (BGE 148 I 271 E. 2.2 mit Hinweisen). Dementsprechend darf eine Behörde in gleichgelagerten Fällen nicht grundlos unterschiedlich entscheiden (BGE 146 I 105 E. 5.2.2; 125 II 152 E. 4c/aa). Will sie von ihrer bisherigen Praxis abweichen, müssen die von der Rechtsprechung entwickelten Voraussetzungen für eine Praxisänderung vorliegen. Die neue Lösung muss auf besserer Erkenntnis des Gesetzeszwecks, veränderten äusseren Verhältnissen oder gewandelter Rechtsanschauung beruhen. Zudem muss das Interesse an der neuen, als richtig erkannten Rechtsanwendung die im Spiel stehenden gegenläufigen Rechtssicherheitsinteressen überwiegen (BGE 147 III 402 E. 5.3.3; 147 V 342 E. 5.5.1; 146 I 105 E. 5.2.2). Ausserdem sind Praxisänderungen vorgängig anzukündigen, wenn sie Fragen der Zulässigkeit eines Rechtsmittels berühren und zu einem Rechtsverlust führen könnten (BGE 142 V 551 E. 4.1; 133 V 96 E. 4.4.6; 132 II 153 E. 5.1). Hingegen gibt es keinen allgemeinen Vertrauensschutz gegenüber Änderungen der materiellen Praxis (BGE 146 I 105 E. 5.2.1; 135 II 75 E. 3.2; 103 Ib 197 E. 4).

8.1.2. Diese Anforderungen stellt das Bundesgericht in erster Linie an seine eigene Rechtsprechung. Daneben gewährt das Bundesgericht den Rechtsuchenden auch Schutz vor Praxisänderungen kantonaler Instanzen zu kantonalem Recht, wenn für die Änderung keine ernsthaften sachlichen Gründe vorliegen. Hingegen ist das Bundesgericht selbst nicht an die Praxis einer untergeordneten Instanz gebunden, wenn es die in der Hauptsache strittige Frage frei prüfen kann. Mit der verfassungsrechtlichen Position des Bundesgerichts wäre eine solche Bindungswirkung einer unterinstanzlichen Praxis unvereinbar (BGE 146 I 105 E. 5.2.2). Als höchstes Gericht der Schweiz (Art. 188 Abs. 1 BV) hat das Bundesgericht für die richtige und einheitliche Anwendung von Bundesrecht zu sorgen (FRANÇOIS CHAIX, in: Commentaire romand, 2021, N. 9 zu Art. 188 BV; JOHANNES REICH,

in: St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, 4. Aufl. 2023, N. 24 zu Art. 188 BV). Kommt es zum Ergebnis, eine unterinstanzliche Praxis sei bundesrechtswidrig, kann sich eine Partei nur ausnahmsweise trotzdem auf diese Praxis berufen (vgl. BGE 146 I 105 E. 5.3). **Entweder müssen die Voraussetzungen für eine Gleichbehandlung im Unrecht (E. 8.1.3 hiernach) oder des Vertrauensschutzes (E. 8.1.4 hiernach) erfüllt sein.**

8.1.3. Der Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht setzt voraus, dass eine Behörde in ständiger Praxis vom Gesetz abweicht und zu erkennen gibt, sie werde auch in Zukunft nicht gesetzeskonform entscheiden. Nur wenn eine Behörde nicht gewillt ist, eine rechtswidrige Praxis aufzugeben, überwiegt das Interesse an der Gleichbehandlung der Betroffenen gegenüber demjenigen an der Gesetzmässigkeit (BGE 146 I 105 E. 5.3.1 mit Hinweisen). Äussert sich die Behörde nicht über ihre Absicht, so ist anzunehmen, sie werde aufgrund der Erwägungen des bundesgerichtlichen Urteils zu einer gesetzmässigen Praxis übergehen (BGE 146 I 105 E. 5.3.1 mit Hinweisen).

8.1.4. Als Teilgehalt des Grundrechts auf Behandlung nach Treu und Glauben (Art. 9 BV) verleiht der Vertrauensschutz den Privaten einen Anspruch auf Schutz berechtigter Erwartungen. Potenzielle Vertrauensgrundlagen sind behördliche Handlungen, die sich auf eine konkrete, den Rechtsuchenden berührende Angelegenheit beziehen und von einer Behörde ausgehen, die für die betreffende Handlung zuständig ist oder die der Rechtsuchende aus zureichenden Gründen für zuständig hält. **Individuelle Auskünfte und Zusicherungen sind typische Beispiele für Verhaltensweisen, die Vertrauen wecken können. Das Vertrauen ist allerdings nur schutzwürdig, wenn die betroffene Person die Unrichtigkeit der Auskunft nicht ohne Weiteres erkennen konnte und sie im Vertrauen auf die Auskunft Dispositionen getroffen hat, die sie nicht ohne Nachteil rückgängig machen kann.** Der Anspruch auf Vertrauensschutz entfällt, wenn die gesetzliche Ordnung zwischen dem Zeitpunkt der Auskunft und der Verwirklichung des Sachverhalts geändert hat (BGE 149 V 203 E. 5.1; 148 II 233 E. 5.5.1, je mit Hinweisen).

8.2. Vor Bundesgericht beruft sich die Beschwerdeführerin auf ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (B-2941/2017), auf einen Einigungsvorschlag, den das BWO in einem Verfahren im Jahr 2016 unterbreitete, sowie auf eine Verfügung des BWO vom 31. März 2017. Daraus leitet sie eine Praxis des Bundesverwaltungsgerichts bzw. des BWO ab, die ihrer Ansicht nach die Anwendung von Art. 14 VMWG bei wertvermehrenden Investitionen zulässt.

Die Vorinstanz und das BWO verneinen eine dahingehende Praxis. Das Bundesverwaltungsgericht erwog, in dem von der Beschwerdeführerin angeführten Streitfall habe es die Mietzinsgestaltung mangels entsprechender Rügen nicht auf die Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Kostenmiete überprüft (E. 5.8 des angefochtenen Urteils). Das BWO legt in seiner Vernehmlassung dar, der angerufene Einigungsvorschlag wie auch die Verfügung aus dem Jahr 2017 seien nicht praxisbildend gewesen. Die Verfügung stütze sogar die Position im angefochtenen Urteil. Im damaligen Verfahren seien zwei verschiedene Mietzinsanpassungen nach einer Liegenschaftserneuerung umstritten gewesen. Die erste sei mit der Kostenmiete begründet worden, während sich die zweite auf wertvermehrende Verbesserungen abstütze. Die erste Mietzinserhöhung sei nicht geschützt worden, weil die Selbstkosten nicht nachgewiesen worden seien; und die zweite Mietzinserhöhung habe im Ergebnis nicht gegen das Selbstkostenprinzip verstossen.

8.3. Mit Blick auf die nachvollziehbaren Ausführungen der Vorinstanz und des BWO ist fraglich, ob überhaupt eine Praxis existiert, welche den Standpunkt der Beschwerdeführerin stützt. Dieser Punkt kann aber offenbleiben. Das Bundesgericht wäre an diese Praxis nicht gebunden, da es in der Hauptsache um die korrekte Anwendung von Bundesrecht geht. Das Bundesgericht prüft diesen Aspekt frei, womit eine Bindung an die unterinstanzliche Praxis von vornherein entfällt (vgl. E. 8.1.2 hiervor). Wie dargelegt widerspricht die Auffassung der Beschwerdeführerin den bundesrechtlichen Vorgaben (E. 6 hiervor). **Ein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht scheidet sodann an der insofern klaren Äusserung des BWO, bisher und zukünftig die Kostenmiete anzuwenden. Die**

Beschwerdeführerin vermag daher weder aus dem Gleichbehandlungsgebot noch aus der Rechtsprechung zur Gleichbehandlung im Unrecht etwas für sich abzuleiten.

8.4. Die Beschwerdeführerin kann sich auch nicht erfolgreich auf den Vertrauensschutz berufen. Selbst wenn die von ihr angeführten Entscheide eine potenzielle Vertrauensgrundlage wären, was angesichts der Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts und des BWO zweifelhaft ist, hätte sie kein schützenswertes Vertrauen in Bezug auf die von ihr vertretene Mietzinsgestaltung bilden können. Gemäss unbestrittenen Feststellungen der Vorinstanz hält das BWO in einem im Januar 2019 publizierten Merkblatt mit dem Titel "Wohnbaugenossenschaften des Bundespersonals - Empfehlungen für das Vorgehen bei Mietzinsanpassungen und beim Abschluss von neuen Mietverträgen" fest, die Mietzinsberechnung richte sich nach Art. 8 VO WBF und damit nach dem Kostenprinzip (vgl. E. 5.5 des angefochtenen Urteils). **Ein Merkblatt stellt den einheitlichen und rechtsgleichen Vollzug sicher; im Bereich der Wohneigentumsförderung kommt ihm als Auslegungshilfe für das Verhältnis zwischen Behörde und Empfängern von Förderungsmitteln erhebliche Bedeutung zu (BGE 129 II 125 E. 5.6).** Wenn das BWO demnach in einem zeitlich vor der hier umstrittenen Mietzinserhöhung publizierten Merkblatt die Kostenmiete für anwendbar erklärt, hätte die Beschwerdeführerin erkennen können und müssen, dass die von ihr vertretene Mietzinsgestaltung nicht einer klaren und gefestigten Verwaltungspraxis entspricht. Die Voraussetzungen des Vertrauensschutzes sind nicht erfüllt.

9.

Schliesslich beruft sich die Beschwerdeführerin auf die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV). Sie macht geltend, die Verfügung des BWO bzw. die Anwendung der Kostenmiete führe zu monatlichen Mindereinnahmen im Mietverhältnis mit dem Beschwerdegegner von Fr. 95.--. Es liege ein schwerer Grundrechtseingriff vor, der auf keiner hinreichenden gesetzlichen Grundlage beruhe und unverhältnismässig sei.

9.1. Nach Art. 27 Abs. 1 BV ist die Wirtschaftsfreiheit gewährleistet. Sie umfasst insbesondere die freie Wahl des Berufes, den freien Zugang zu einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und deren freie Ausübung (Art. 27 Abs. 2 BV).

Die Wirtschaftsfreiheit schützt die privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit (BGE 142 II 369 E. 6.2) und ebenso eine gewerbliche Tätigkeit im Rahmen eines ideellen Zwecks (BGE 128 I 19 E. 4c/aa; Urteil 1C_293/2020 vom 22. Juni 2021 E. 2.4). In persönlicher Hinsicht können sich sowohl natürliche als auch juristische Personen auf Art. 27 BV berufen (BGE 142 I 162 E. 3.2.1). Staatliche Tätigkeiten und die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe sind dem Schutzbereich von Art. 27 BV jedoch entzogen (BGE 145 II 183 E. 4.1.2; 140 II 112 E. 3.1.1; 130 I 26 E. 4.1). **Privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeiten, die an sich in den Schutzbereich fallen, aber innerhalb eines staatlich gesteuerten oder unterstützten und insoweit der Wirtschaftsfreiheit entzogenen Systems stattfinden, können unter Umständen von Art. 27 BV erfasst sein. Die Tragweite der Wirtschaftsfreiheit ist in solchen Konstellationen fallweise zu bestimmen (vgl. BGE 143 I 395 E. 4.3; 130 I 26 E. 4.5; Urteil 2C_1007/2015 vom 10. Mai 2016 E. 4.1).**

9.2. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung können sich Empfängerinnen und Empfänger von Subventionen nur in beschränktem Umfang auf die Wirtschaftsfreiheit berufen. Sie können sich namentlich nicht auf Art. 27 BV berufen, um sich dagegen zu wehren, dass die Subventionierung an gewisse Bedingungen geknüpft ist. Subventionsempfänger können allerdings rügen, dass eine bestimmte Voraussetzung des Subventionserhalts gegen die Wirtschaftsfreiheit verstösst, namentlich weil sie kein legitimes, im öffentlichen Interesse liegendes Ziel verfolge oder unverhältnismässig sei. Diese Praxis hat das Bundesgericht mit Blick auf subventionierte Pflegeheime entwickelt (vgl. BGE 142 I 195 E. 6.3; Urteile 2C_414/2022 vom 12. Juli 2023 E. 7.1 [nicht publ. in: BGE 149 I 329]; 2C_206/2017 vom 23. Februar 2018 E. 6.4 mit Hinweisen; 2P.99/1999 vom 19. Dezember 2002 E. 6.1); sie lässt sich indes auf andere Privatrechtssubjekte, deren Erwerbstätigkeit der Staat finanziell unterstützt bzw. mit Finanzhilfen fördert, übertragen.

9.3. Die Beschwerdeführerin ist eine privatrechtlich organisierte Genossenschaft, die durch Bundesgelder subventionierte Wohnungen erstellt und verwaltet. Durch ihre wirtschaftliche Tätigkeit trägt sie zur Verwirklichung der Ziele des WFG bei. Allerdings ist sie selbst nicht Trägerin einer öffentlichen Aufgabe. Vielmehr erfüllt der Bund die ihm obliegende Aufgabe der Wohnraumförderung durch die finanzielle Unterstützung der Beschwerdeführerin. **Ihren Mieterinnen und Mietern tritt die Beschwerdeführerin ohne staatliches Mandat und im Rahmen von Privatrechtsverhältnissen gegenüber (E. 1.1 hiavor). Für diese auf Erwerb gerichtete Aktivität ist der persönliche Schutzbereich von Art. 27 BV grundsätzlich eröffnet.** Dies gilt nach der in der E. 9.2 hiavor skizzierten Rechtsprechung allerdings nur insoweit, als die angefochtene Verfügung die Art und Weise der Berechnung der gesetzlich vorgeschriebenen Kostenmiete betrifft (vgl. Urteil 2C_414/2022 vom 12. Juli 2023 E. 7.1 [nicht publ. in: BGE 149 I 329]). **Soweit die Beschwerdeführerin demgegenüber geltend macht, die Anwendbarkeit der Kostenmiete stelle einen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit dar, ist der Schutzbereich von Art. 27 BV nicht eröffnet, denn die gesetzliche Ordnung knüpft die Subventionen an die Einhaltung der Kostenmiete (E. 6 hiavor).**

9.4. In dem beschränkten Umfang, in dem sich die Beschwerdeführerin auf die Wirtschaftsfreiheit berufen kann, stellt sich die Frage, ob die Art und Weise, wie die Verwaltung den zulässigen Mietzins berechnete, verfassungskonform ist.

9.4.1. Gemäss Art. 36 Abs. 1 BV bedürfen Einschränkungen von Grundrechten einer gesetzlichen Grundlage. Ein schwerer Eingriff in ein Grundrecht verlangt nach einer klaren und ausdrücklichen Regelung in einem formellen Gesetz. Für leichte Eingriffe genügt eine Grundlage im kompetenzgemäss erlassenen Verordnungsrecht (BGE 147 I 478 E. 3.1.2; 145 I 156 E. 4.1). Die anwendbaren Rechtssätze müssen sodann so präzise formuliert sein, dass die Normadressaten ihr Verhalten danach ausrichten und dessen Folgen mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit vorhersehen können (BGE 148 I 233 E. 4.1; 146 I 44 E. 3.1.2). Das Gebot der Normbestimmtheit darf dabei aber nicht absolut verstanden werden. **Der Gesetzgeber kann nicht darauf verzichten, allgemeine und mehr oder minder vage Begriffe zu verwenden, deren Auslegung und Anwendung der Praxis überlassen werden muss (BGE 148 I 233 E. 4.2; 144 I 126 E. 6.1; 143 I 310 E. 3.31, je mit Hinweisen). Der Grad der im Rahmen von Art. 36 BV bzw. dem Legalitätsprinzip erforderlichen Bestimmtheit der Rechtsgrundlage lässt sich nicht abstrakt festlegen. Er hängt u.a. von der Vielfalt der zu ordnenden Sachverhalte, von der Komplexität der Materie und von der erst bei der Konkretisierung im Einzelfall möglichen und sachgerechten Entscheidung ab (BGE 148 I 233 E. 4.2; 144 I 126 E. 6.1).**

9.4.2. Die von der Beschwerdeführerin konkret beanstandeten Modalitäten der Berechnung des Mietzinses finden sich in Art. 8 VO WBF. Entgegen den Ausführungen in der Beschwerdeschrift müssen diese nicht im Gesetz im formellen Sinn enthalten sein. Es handelt sich dabei um ausführende, den auf Gesetzesstufe vorgezeichneten Grundsatz der Kostenmiete (E. 6 hiavor) konkretisierende Bestimmungen. **Wenn die Beschwerdeführerin in diesem Zusammenhang von einem schweren Grundrechtseingriff ausgeht, weil sie die Kostenmiete respektieren muss, beruft sie sich in unzulässiger Weise auf Art. 27 BV (vgl. E. 9.3 in fine).**

9.4.3. Soweit die Beschwerdeführerin weiter geltend macht, die Verwendung von Kostenpauschalen im Rahmen der Mietzinsberechnung verletze das Bestimmtheitsgebot, kann ihr nicht gefolgt werden. Art. 8 Abs. 5 VO BWF sieht vor, dass die Unterhaltskosten, die Verwaltungskosten, der Risikozuschlag und die mit der Sache verbundenen Lasten sowie öffentlichen Abgaben pauschalisiert werden können. Der Grundsatzentscheid für eine Pauschallösung geht unmissverständlich aus dem Erlass hervor. Im Rahmen der Rechtsanwendung werden die rechtsgleiche und vorhersehbare Anwendung dieser Grundlagen durch Vollzugshilfen sichergestellt. Das Merkblatt "Modell einer Kostenmiete für vom Bund geförderte Wohnungen" (vom 12. August 2022) mit den gleichnamigen

Erläuterungen (beide abrufbar unter <https://www.bwo.admin.ch>) umschreiben das Modell der Kostenmiete unter Berücksichtigung von Pauschalen näher. Als vollzugslenkende Verwaltungsverordnungen gewährleisten diese Dokumente eine hinreichend transparente Rechtslage (vgl. zur Bedeutung von Vollzugshilfen BGE 146 I 83 E. 4.5; 144 II 130 E. 8.2.2). Die Festschreibung fixer Pauschalen auf Verordnungsstufe wäre im Übrigen, wie bereits das Bundesverwaltungsgericht erwog, wenig sinnvoll. Um auf veränderte wirtschaftliche Gegebenheiten zu reagieren, müsste der Erlass jeweils geändert werden. Es ist nachvollziehbar und mit Blick auf das Bestimmtheitsgebot im konkreten Fall nicht zu beanstanden, dass die Konkretisierung von Art. 8 Abs. 5 VO WBF im Vollzug stattfindet.

9.5. Die Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit muss weiter im öffentlichen Interesse liegen (Art. 36 Abs. 2 BV) und verhältnismässig sein (Art. 36 Abs. 3 BV). Wohneigentumsförderung ist eine in Art. 108 BV verankerte Staatsaufgabe. Diese Verfassungsnorm bildet auch die Grundlage für die Förderung von Wohnbaugenossenschaften des Bundespersonals (ALVAREZ / STREIFF, a.a.O., N. 25 zu Art. 108 BV) und wird u.a. durch Art. 8 VO WBF konkretisiert. **Damit dient die strittige Verfügung, die sich auf Art. 8 VO WBF stützt, der Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels der Förderung von günstigem Wohnraum. Die in Art. 8 VO WBF verankerte Berechnungsmethode erweist sich sodann als verhältnismässig im Hinblick auf dieses öffentliche Interesse.** Die Beschwerdeführerin legt nicht dar, weshalb die auf Verordnungsstufe festgelegte Berechnungsweise ungeeignet, nicht erforderlich oder unzumutbar sein soll. Jedenfalls ist die monatliche Mietzinseinbusse von Fr. 95.--, welche die Beschwerdeführerin einwendet, nicht geeignet, die auf Verordnungsstufe getroffene Regelung als verfassungswidrig auszuweisen. Hinzu kommt, dass sich der Verband der gemeinnützigen Wohnbaugenossenschaften der Schweiz und das BWO in einer "Charta der gemeinnützigen Wohnbauträger in der Schweiz" auf die Anwendung der Kostenmiete geeinigt haben (abrufbar unter <https://www.bwo.admin.ch>). Die auf Verordnungsstufe getroffene Lösung wird demnach von einem breiten (Branchen-) Konsens getragen und kann auch in diesem Licht nicht als unverhältnismässig qualifiziert werden.

9.6. Demnach wird die Wirtschaftsfreiheit, auf die sich die Beschwerdeführerin in beschränktem Umfang berufen kann, nicht verletzt.

10.

Die Beschwerde ist demnach abzuweisen.

Die unterliegende Beschwerdeführerin trägt die Kosten des Bundesgerichtsverfahrens (Art. 66 Abs. 1 BGG). Eine Parteientschädigung für den anwaltlich nicht vertretenen Beschwerdegegner ist nicht geschuldet (vgl. Art. 68 Abs. 2 BGG i.V.m. Art. 9 des Reglements über die Parteientschädigung und die Entschädigung für die amtliche Vertretung im Verfahren vor dem Bundesgericht [SR 173.110.210.3]). Auch dem BWO steht keine Parteientschädigung zu (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 2'500.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten, dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung II, und dem Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung mitgeteilt.

Lausanne, 18. September 2024

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Die Präsidentin: F. Aubry Girardin

Der Gerichtsschreiber: M. Kaufmann