

BVerwG vom 22.04.1994 - 8 C 29.92 - NJW 1995, 542.

NVwZ 1995, 385 (Ls)

1. Die materiellrechtlichen Voraussetzungen, unter denen eine Zweckentfremdungsgenehmigung erteilt werden darf, sind sämtlich und abschließend dem Bundesrecht zu entnehmen. Die Ermächtigung zum Erlaß eines Zweckentfremdungsverbots in Art. 6 § 1 Abs. 1 Satz 1 MRVerbG beschränkt die Befugnis der Landesregierungen auf die verwaltungsverfahrenrechtliche Ausgestaltung des Genehmigungsverfahrens.
2. Eine Ermessensentscheidung über die (ohne ein beachtliches Ersatzraumangebot) beantragte Erteilung einer Zweckentfremdungsgenehmigung hat die zuständige Behörde von Rechts wegen nur dann zu treffen, wenn an der Erteilung der Genehmigung entweder ein vorrangiges öffentliches Interesse oder ein schutzwürdiges berechtigtes Eigentümerinteresse besteht.
3. Der Eigentümer von Wohnraum hat ein schutzwürdiges berechtigtes Interesse an der Genehmigung einer Zweckentfremdung, wenn durch deren Versagung seine Existenz ursächlich und unausweichlich ernsthaft gefährdet würde.
4. Für eine beachtliche Existenzgefährdung als Folge des Zweckentfremdungsverbots muß aufgrund einer umfassenden Würdigung der Verhältnisse des Einzelfalles eine so überwiegende Wahrscheinlichkeit bestehen, daß ernstliche Zweifel an einem solchen Kausalverlauf auszuschließen sind.
5. Einen Erfahrungssatz des Inhalts, daß der Rückgang des Ertrages einer gewerblichen oder (frei-) beruflichen Tätigkeit - namentlich einer Rechtsanwalts- und Steuerberatungskanzlei oder einer Arztpraxis - auf der Verhinderung einer räumlichen Betriebserweiterung durch das Zweckentfremdungsverbot beruht, gibt es nicht.
6. Der Eigentümer von Wohnraum kann sich nicht durchgreifend auf eine Existenzgefährdung durch das Zweckentfremdungsverbot berufen, wenn er diese Gefahrenlage durch ein von ihm zu vertretendes Unterlassen gebotener und möglicher Abwendungsmaßnahmen selbst herbeigeführt hat.
7. Der vom Zweckentfremdungsverbot betroffene Eigentümer von Wohnraum muß sich grundsätzlich darauf verweisen lassen, benötigten Geschäfts- oder Gewerberaum zu mieten, wenn für seinen Bedarf genügend derartiger Raum in der jeweiligen Gemeinde vorhanden ist.
8. Ein die (Ermessens-) Ausnahme vom Zweckentfremdungsverbot rechtfertigendes schutzwürdiges Eigentümerinteresse ist unter dem Blickwinkel einer geltend gemachten Existenzgefährdung nicht anzuerkennen, wenn es dem Betroffenen finanziell möglich

und zuzumuten ist, Ersatzwohnraum zu schaffen und auf diese Weise einen Anspruch auf Erteilung einer uneingeschränkten Zweckentfremdungsgenehmigung zu begründen.

9. Ein schutzwürdiges Interesse an der Zweckentfremdung einer Mietwohnung hat deren Eigentümer nicht, wenn er seinen persönlichen beruflichen Raumbedarf durch eine ihm ausnahmsweise zuzumutende Mitbenutzung eines Teils der Wohnfläche seiner eigenen Wohnung zu beruflichen oder gewerblichen Zwecken decken kann und wenn dies zur Erhaltung seiner wirtschaftlichen Existenz genügt.
10. Eine Zweckentfremdungsgenehmigung darf nicht mit einer Nebenbestimmung des Inhalts versehen werden, daß der Eigentümer oder sonstige Verfügungsberechtigte den von der beabsichtigten Zweckentfremdung betroffenen Mieter zuvor anderweitig angemessen unterzubringen hat ("Mieterschutzklausel").
11. In dem Verwaltungsrechtsstreit des Eigentümers, der von der zuständigen Behörde eine Zweckentfremdungsgenehmigung begehrt, ist der von der Zweckentfremdung betroffene Mieter nicht notwendig beizuladen. Der Mieter kann eine erteilte Genehmigung mangels Klagebefugnis auch nicht anfechten.
12. Im Kündigungsrechtsstreit zwischen Vermieter und Mieter hat die Zweckentfremdungsgenehmigung nur eine Tatbestandswirkung dahin, daß die dem Vermieter gestattete Zweckentfremdung nicht gegen das im öffentlichen Interesse erlassene Zweckentfremdungsverbot verstößt. «

Gründe:

I. Der im Jahre 1915 geborene Kläger ist Eigentümer eines mit einem Wohn- und Geschäftsgebäude bebauten Grundstücks in N. Im Erdgeschoß und im ersten Obergeschoß dieses Hauses betreibt er auf einer Fläche von insgesamt ca. 240 qm eine Rechtsanwalts- und Steuerberaterkanzlei mit etwa zwanzig Mitarbeitern. Das zweite und einen Teil des dritten Obergeschosses bewohnt er selbst. Zwei im dritten und vierten Obergeschoß gelegene Wohnungen sind vermietet. In den Jahren 1982 und 1987 wandte sich der Kläger erfolglos an die Beklagte mit Anträgen und Voranfragen, die auf Genehmigung der Nutzungsänderung zunächst der Mietwohnung im dritten Obergeschoß, dann beider Mietwohnungen im dritten und vierten Obergeschoß in Büroraum für seine Anwaltskanzlei gerichtet waren. Über diese Gesuche wurde nicht förmlich entschieden.

Mit Schreiben vom 10. Juli 1989 beantragte der Kläger die Genehmigung der Nutzungsänderung für die aus vier Zimmern mit einer Gesamtwohnfläche von ca. 123 qm bestehende Mietwohnung im vierten Obergeschoß. Zur Begründung gab er an: Die räumlichen Verhältnisse in seiner Kanzlei seien für das Personal unzumutbar geworden. Wegen der erforderlichen Umstellung des Betriebes auf EDV bestehe zusätzlicher

Raumbedarf. Einen Umzug könne er aus Altersgründen nicht mehr auf sich nehmen. Er wolle anderweitig gleichwertigen Ersatzmietwohnraum zur Verfügung stellen.

Die Beklagte lehnte den Antrag durch Bescheid vom 3. August 1989 mit der Begründung ab: Die Wohnung sei aufgrund ihrer Ausstattung (Küche, Bad, WC innerhalb der Wohnung, Zentralheizung, Balkon) und ihres Zustandes für Wohnzwecke gut geeignet, so daß ein hohes öffentliches Interesse am Erhalt der Räumlichkeiten für Wohnzwecke bestehe. Demgegenüber müsse das geltend gemachte Eigeninteresse an der Nutzungsänderung zur Erweiterung der Kanzlei wegen der angespannten Lage auf dem Wohnungsmarkt zurückstehen, auch wenn die beengten räumlichen Verhältnisse aufgrund einer Ortsbesichtigung glaubhaft seien. Dem Raumangel könne durch Anmietung geeigneter Büroräume in der näheren Umgebung abgeholfen werden, ohne daß schützenswerter und mietpreisgünstiger Wohnraum verlorengelasse.

Der Kläger hat nach erfolglosem Widerspruch Klage erhoben und geltend gemacht: Die beengte räumliche Situation seiner Kanzlei gefährde deren Existenz.

Das Verwaltungsgericht hat die auf Erteilung der begehrten Zweckentfremdungsgenehmigung gerichtete Verpflichtungsklage durch Gerichtsbescheid abgewiesen. Auf die Berufung des Klägers hat der Verwaltungsgerichtshof die Beklagte unter Aufhebung des erstinstanzlichen Gerichtsbescheides sowie des Ablehnungsbescheides und des Widerspruchsbescheides verpflichtet, über den Antrag des Klägers auf Genehmigung der Zweckentfremdung unter Beachtung der Rechtsauffassung des Berufungsgerichts erneut zu entscheiden. Im übrigen hat er die Berufung zurückgewiesen. Zur Begründung hat er im wesentlichen ausgeführt:

Der Kläger habe zwar keinen Anspruch auf Erteilung einer unbeschränkten Zweckentfremdungsgenehmigung. Die Ablehnung auch einer befristeten oder mit Bedingungen oder Auflagen versehenen Genehmigung sei jedoch mit Blick auf seine besondere Lebenssituation ermessensfehlerhaft. Die Rechtsanwaltskanzlei, die er in seinem Wohnhaus betreibe und trotz seines hohen Alters noch selbst leite, sei durch Raumnot unbestritten stark beeinträchtigt. Seit Jahren bestehe keine Möglichkeit mehr, bei im wesentlichen unverändertem Personalbestand den infolge technischen Fortschritts (EDV), zunehmender Aktenbestände und zeitgemäßer Kundenerwartungen entstandenen zusätzlichen Raumbedarf zu decken. Die unzureichende räumliche Unterbringung habe die Arbeitsfähigkeit der Kanzlei sowohl gegenüber der Mandatschaft als auch im Verhältnis zum Personal erheblich vermindert. Die dementsprechend eingeschränkte Leistungsfähigkeit des Betriebes habe zwischenzeitlich in einem kontinuierlichen Rückgang der Erträge deutlichen Niederschlag gefunden. Der Kläger habe unbestritten vorgetragen, daß die von ihm aus dem

Kanzleibetrieb erzielten Nettoerträge (vor Steuerabzug) von DM 173 000 im Jahre 1988 auf DM 112 000 (1989) und DM 63 000 (1990) gesunken seien und sich für 1991 erstmals kein Überschuß mehr ergeben habe. Er habe diese Angaben durch Vorlage von Einkommensteuerbescheiden und Steuererklärungen glaubhaft gemacht. Die Einkommensentwicklung sei damit in einem Maße rückläufig, daß bei gleichbleibend unzureichenden Raumverhältnissen eine Gefährdung des Bestandes der Rechtsanwaltskanzlei und damit der Existenz des Klägers nicht ausgeschlossen werden könne.

Aufgrund der beengten räumlichen Verhältnisse seiner Kanzlei befinde sich der Kläger in einer Lage, die im Normalfall einen Rechtsanwalt veranlassen würde, den Kanzleibetrieb in andere Büroräume zu verlegen oder aufzugeben. Ihm könne jedoch im gegenwärtigen Zeitpunkt wegen besonderer persönlicher Umstände weder das eine noch das andere zugemutet werden. Zwar habe auch er zunächst an eine Verlegung der Kanzlei gedacht, dieses Vorhaben jedoch - wie in der mündlichen Verhandlung vorgetragen worden sei - mangels geeigneter Mieträume im nördlichen Stadtbereich von N. nicht verwirklichen können. Später - im Jahre 1989 - habe er seine Absicht, die Kanzlei zu verlegen, aufgegeben, weil sowohl seine eigene Erkrankung als auch die seiner (im Dezember 1991 verstorbenen) Ehefrau es ihm zunehmend unmöglich gemacht hätten, den Kanzleibetrieb an einen anderen Standort außerhalb seines Wohnhauses zu leiten. Dies sei durch Bescheinigungen des Hausarztes und eines Neurologen hinreichend belegt. Hieraus und aus ergänzendem Sachvortrag ergebe sich, daß der Kläger an einem Prostatakarzinom mit Harninkontinenz und einer starken Adipositas leide, wodurch seine körperliche Beweglichkeit erheblich eingeschränkt sei. Zudem sei er insulinpflichtiger Diabetiker. Unter diesen Umständen könne er nicht auf die Möglichkeit verwiesen werden, Kanzleiräume außerhalb seines Wohnhauses, gegebenenfalls auch an einem weiter entfernt gelegenen Standort, anzumieten. Da er in der Kanzlei tatsächlich noch in nicht unerheblichem Maße tätig sei (nach den Angaben in der mündlichen Verhandlung pro Tag etwa zwei bis drei Stunden vormittags und zwei Stunden nachmittags; organisatorische und personelle Entscheidungen im Kanzleibetrieb; Bearbeitung umfangreicherer Rechtssachen, vor allem Immobilien betreffend), könne ihm bei seinem Gesundheitszustand nicht zugemutet werden, diese beruflichen Aufgaben in größerer Entfernung von seiner Wohnung wahrzunehmen. Vielmehr sei es dringend angezeigt, ihm die Ausübung seines Berufes innerhalb seines Wohnanwesens zu ermöglichen.

Ihm könne im Hinblick auf sein fortgeschrittenes Lebensalter nicht angesonnen werden, die Leitung der Rechtsanwaltskanzlei ganz aufzugeben und sich seinem Alter entsprechend zur Ruhe zu setzen. Dem stehe bereits Art. 12 Abs. 1 GG entgegen. Es sei darüber hinaus -

gestützt durch das Attest des Neurologen - glaubhaft vorgetragen worden, daß der Kläger in der Führung der von ihm aufgebauten Kanzlei seinen wesentlichen Lebensinhalt und Ablenkung von seiner Krankheit finde und daß der Verlust dieser Betätigungsmöglichkeit schwerwiegende Folgen für seinen psychischen und physischen Gesundheitszustand nach sich ziehen würde.

Solange der Kläger selbst noch die Kanzlei innehatte, sei ein vorrangiges privates Interesse an der zweckfremden Nutzung der Wohnung im vierten Obergeschoß des Hauses anzuerkennen. Insoweit sei das Ermessen der Beklagten auf Null reduziert so daß sie den Antrag des Klägers nicht schlechthin ablehnen dürfe. Es stehe ihr aber im Rahmen pflichtgemäßen Ermessens frei, die Genehmigung nur befristet (oder auflösend bedingt) bis zu dem Zeitpunkt zu erteilen, in dem der Kläger aus der Kanzlei ausscheide. Durch zusätzliche Auflagen könne sie auch sicherstellen, daß die Wohnung nach diesem Zeitpunkt wieder Wohnzwecken nutzbar gemacht werde.

Gegen die von der Beklagten weiterhin für erforderlich gehaltene Bedingung, daß die angemessene anderweitige Unterbringung der Mieter des von der Zweckentfremdung betroffenen Wohnraums gesichert sein müsse ("Mieterschutzklausel"), beständen allerdings grundsätzliche Bedenken. Überdies sei die von der Beklagten beabsichtigte Bedingung jedenfalls zu unbestimmt gefaßt. Die Beklagte müsse schließlich die konkrete Sachlage sorgfältig prüfen, bevor sie Nebenbestimmungen zugunsten des gegenwärtigen Mieters treffe.

Gegen dieses Urteil richtet sich die vom Bundesverwaltungsgericht zugelassene Revision der Beklagten, die die Verletzung formellen und materiellen Rechts rügt.

Der Kläger verteidigt das angefochtene Urteil.

Der Oberbundesanwalt hält es ebenfalls für zutreffend.

Die Landesadvokatur hält eine weitere Sachaufklärung zur Feststellung einer Existenzgefährdung sowie zu der Frage für notwendig, ob die Inanspruchnahme der Mietwohnung der einzige Weg sei, um den Rückgang des Kanzleiertrages aufzuhalten. Die Mieterschutzklausel erachtet sie als unzulässige Nebenbestimmung.

II. Die Revision ist begründet. Das angefochtene Urteil verletzt in mehrfacher Weise materielles Bundesrecht. Zur abschließenden Entscheidung des Streitfalles bedarf es weiterer Sachaufklärung. Das zwingt zur Zurückverweisung (vgl. §§ 137 Abs. 1 Nr. 1, 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO ).

Das Berufungsgericht hat ohne Verstoß gegen revisibles Recht (vgl. § 137 Abs. 1 VwGO ) angenommen, daß der Kläger für die von ihm beabsichtigte Nutzung der bisherigen Mietwohnung im vierten Obergeschoß seines Hauses in N. für Zwecke der von ihm im Erdgeschoß und im ersten Obergeschoß betriebenen Rechtsanwalts- und Steuerberaterkanzlei der Genehmigung nach Art. 6 § 1 Abs. 1 Satz 1 MRVerbG in Verbindung mit § 1 Satz 1 der bayerischen Ersten Verordnung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum vom 23. Dezember 1971 (BayGVBl S. 478), jetzt Verordnung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum vom 28. Juli 1992 (BayGVBl S. 278), bedarf. Bundesrecht verletzt hingegen die das angefochtene Bescheidungsurteil tragende Annahme, der Kläger habe ein vorrangiges privates Interesse an der von ihm beabsichtigten Umwidmung von Wohnraum in Praxisräume und könne deshalb aufgrund einer Ermessensreduzierung die begehrte Zweckentfremdungsgenehmigung beanspruchen, die die Beklagte nach ihrem Ermessen lediglich mit Nebenbestimmungen versehen dürfe.

Die materiellrechtlichen Voraussetzungen, unter denen eine Zweckentfremdungsgenehmigung erteilt werden darf, sind sämtlich und abschließend dem Bundesrecht zu entnehmen (vgl. etwa Urteile vom 12. Dezember 1979 - BVerwG 8 C 2. 79 - BVerwGE 59, 195 [200], vom 25. Juni 1982 - BVerwG 8 C 15. 80 - Buchholz 454. 51 MRVerbG Nr. 7 S. 1 sowie - BVerwG 8 C 80. 81 - Buchholz 454. 51 MRVerbG Nr. 8 S. 7 [9] und vom 7. September 1984 - BVerwG 8 C 48. 83 - Buchholz 454. 51 MRVerbG Nr. 11 S. 29). Die Ermächtigung zum Erlass eines Zweckentfremdungsverbots in Art. 6 § 1 Abs. 1 Satz 1 MRVerbG beschränkt die Befugnis der Landesregierungen auf die verwaltungsverfahrenrechtliche Ausgestaltung des Genehmigungsverfahrens (vgl. BVerfG, Beschluß vom 4. Februar 1975 - 2 BvL 5/74 - BVerfGE 38, 348 [358 f.]).

Das Zweckentfremdungsverbot ist in Art. 6 § 1 Abs. 1 Satz 1 MRVerbG als "repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt" ausgestaltet (BVerfG, Beschluß vom 4. Februar 1975, aaO. S. 358, 368). Das generelle Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum steht zwar unter einem bundesrechtlichen Genehmigungsvorbehalt (vgl. BVerfG, Beschluß vom 4. Februar 1975, aaO. S. 358 ff.; BVerwG, Urteile vom 18. Mai 1977 - BVerwG VIII C 44. 76 - BVerwGE 54, 54 [56, 61 f.] und - BVerwG VIII C 94. 76 - Buchholz 454. 51 MRVerbG Nr. 2 S. 11 [13 f.]). Die Genehmigung kann auch bedingt, befristet oder unter Auflagen erteilt werden (Art. 6 § 1 Abs. 2 Satz 1 MRVerbG). Das Zweckentfremdungsverbot aufgrund des Art. 6 § 1 Abs. 1 Satz 1 MRVerbG soll jedoch in Gebieten mit unzureichender Wohnraumversorgung die Nutzung von Wohnraum zu anderen als Wohnzwecken regelmäßig verhindern. Die Genehmigungsbedürftigkeit einer Zweckentfremdung dient nicht der Kontrolle eines vom Gesetz prinzipiell gebilligten oder jedenfalls als wertneutral geduldeten Verhaltens durch die

Verwaltung. Die Zweckentfremdung von Wohnraum wird vielmehr für die Gebiete, auf die sich die Ermächtigung des Art. 6 § 1 Abs. 1 Satz 1 MRVerbG erstreckt, vom Gesetz als sozial unerwünscht mißbilligt (vgl. BVerfG, Beschluß vom 4. Februar 1975, aaO. S. 358). Das Zweckentfremdungsverbot soll preiswerten Wohnraum für die großen Teile der Bevölkerung erhalten, die "zumal in den Städten, nicht in der Lage" sind, "aus eigener Kraft Wohnraum für sich zu schaffen, und deshalb auf Mietwohnungen unausweichlich angewiesen" sind (BVerfG, Beschluß vom 4. Februar 1975, aaO. S. 370.). Die verfassungsrechtlich geforderte am Gemeinwohl ausgerichtete Nutzung des privaten Eigentums an Wohnraum (Art. 14 Abs. 2 GG ) umfaßt das Gebot der Rücksichtnahme auf die Belange dieser Wohnungssuchenden (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 23. April 1974 - 1 BvR 6/74 und 2270/73 - BVerfGE 37, 132 [140], vom 4. Februar 1975, aaO. S. 370 f., vom 8. Januar 1985 - 1 BvR 792, 501/83 - BVerfGE 68, 361 [368] und vom 9. Oktober 1991 - 1 BvR 227/91 - NJW 1992, 361 f.). Bei unzureichender Wohnraumversorgung breiter Bevölkerungsschichten (zu dieser Voraussetzung des Erlasses eines Zweckentfremdungsverbots siehe im einzelnen Urteil vom 11. März 1983 - BVerwG 8 C 102. 81 - Buchholz 454. 51 MRVerbG Nr. 9 S. 13 [15 ff.]) entspricht es dem gemeinwohlorientierten Rücksichtnahmegebot und ist es zugleich sachlich gerechtfertigt, die Zweckentfremdung vorhandenen Wohnraums zu untersagen, sofern "die schutzwürdigen Interessen des Eigentümers ausreichend gewahrt bleiben" (BVerfG, Beschluß vom 4. Februar 1975, aaO. S. 371; BVerwG, Urteil vom 10. Mai 1985 - BVerwG 8 C 35. 83 - BVerwGE 71, 291 [294 f.]).

Die Genehmigung einer Zweckentfremdung muß nach Art. 6 § 1 Abs. 1 Satz 1 MRVerbG immer die Ausnahme von der Regel bleiben, Wohnraum für Wohnzwecke zu erhalten (BVerfG, Beschluß vom 4. Februar 1975, aaO. S. 359). Die Erteilung einer Zweckentfremdungsgenehmigung liegt zwar im (pflichtgemäßen) Ermessen der Behörde (vgl. etwa Urteile vom 18. Mai 1977, aaO. S. 62 und 14). Diese darf jedoch von dem Genehmigungsvorbehalt nur Gebrauch machen, um im Einzelfall dem Gebot der Verhältnismäßigkeit Rechnung zu tragen, sofern das ausnahmsweise erforderlich ist (vgl. BVerfG, Beschluß vom 4. Februar 1975, aaO. S. 368). Eine Ermessensentscheidung über die (ohne ein beachtliches Ersatzraumangebot) beantragte Erteilung einer Zweckentfremdungsgenehmigung hat die zuständige Behörde von Rechts wegen nur dann zu treffen, wenn an der Genehmigung entweder ein vorrangiges öffentliches Interesse oder ein schutzwürdiges berechtigtes Eigentümerinteresse besteht (vgl. BVerfG, Beschluß vom 4. Februar 1975, aaO. S. 367 f.; BVerwG, Urteil vom 20. August 1986 - BVerwG 8 C 16. 84 - Buchholz 454. 51 MRVerbG Nr. 13 S. 46). Nur wenn eine dieser beiden Voraussetzungen gegeben ist, hat die Behörde nach ihrem Ermessen darüber zu befinden, ob und inwieweit die Zweckentfremdung ausnahmsweise zu genehmigen ist (vgl. BVerfG, Beschluß vom 4.

Februar 1975, aaO. S. 368; BVerwG, Urteil vom 20. August 1986, aaO. S. 56.). Sie darf eine Zweckentfremdungsgenehmigung lediglich dann nicht verweigern, wenn und soweit sie damit gegen das Verhältnismäßigkeitsgebot verstieße (vgl. BVerfGE, Beschluß vom 4. Februar 1975, aaO. S. 368). Insofern kann sich im Wege einer Ermessensreduzierung sogar ein Anspruch auf Erteilung der Genehmigung - sei es mit, sei es ohne Nebenbestimmung - ergeben.

Das Berufungsgericht hat eine solche Reduzierung des Ermessens der Beklagten in Richtung auf die Erteilung einer Zweckentfremdungsgenehmigung wegen einer dem Kläger drohenden Existenzvernichtung bejaht. Daran ist richtig, dass der Eigentümer von Wohnraum ein schutzwürdiges berechtigtes Interesse an der Genehmigung einer Zweckentfremdung hat, wenn durch deren Versagung seine Existenz ursächlich und unausweichlich vernichtet oder ernsthaft gefährdet würde. Das war bereits in der Rechtsprechung zu § 21 des Wohnraumbewirtschaftungsgesetzes - WBewG - vom 31. März 1953 (BGBl I S. 97) anerkannt (vgl. Urteil vom 25. Juni 1956 - BVerwG V C 63. 55 - Buchholz 454. 3 § 10 WBewG Nr. 1 S. 1 [5] m.weit.Nachw.), dem das Zweckentfremdungsverbot nachgebildet worden ist (vgl. auch BVerfG, Beschluß vom 4. Februar 1975, aaO. S. 369). Unter dem Blickwinkel der vom Kläger geltend gemachten Existenzgefährdung ist jedoch ein schutzwürdiges berechtigtes Interesse des Eigentümers an einer Umwidmung von Wohnraum zur beruflichen oder gewerblichen Nutzung nur dann anzuerkennen, wenn ohne die begehrte Ausnahme die bisher innegehabte Existenzgrundlage infolge des Verbots verlorenginge. Ein Interesse des Eigentümers an der Erweiterung eines bestehenden Betriebes vermag mit Blick auf den dargelegten Sinn und Gehalt des Zweckentfremdungsverbots und den daraus resultierenden Ausnahmecharakter einer Zweckentfremdungsgenehmigung deren Erteilung nicht zu rechtfertigen. Die Schutzwürdigkeit eines über die Existenzerhaltung hinausgehenden Interesses läßt sich weder aus Art. 12 GG noch aus einem eigentumsrechtlich-verfassungsrechtlich (Art. 14 GG) verbürgten Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb herleiten.

Der Grundrechtsschutz aus Art. 12 Abs.1 GG, der eine möglichst unreglementierte berufliche Betätigung erreichen will, schließt zwar die Abwehr übermäßig belastender und unzumutbarer gesetzlicher Auflagen ein (vgl. etwa BVerfG, Urteil vom 23. Januar 1990 - 1 BvL 44/86 und 48/87 - BVerfGE 81, 156 [194] m.weit.Nachw.). Art. 12 Abs. 1 GG gewährt jedoch ebenso wenig wie die freiheitliche Ordnung des Grundgesetzes insgesamt "ein subjektives verfassungskräftiges Recht auf die Erhaltung des Geschäftsumfanges und die Sicherung weiterer Erwerbsmöglichkeiten" (BVerfG, Beschluß vom 1. Februar 1973 - 1 BvR 426, 430, 434, 443, 451, 452, 453, 479, 505, 573/72 - BVerfGE 34, 252 [256] m.weit.Nachw.). Ob und inwieweit der eingerichtete und ausgeübte Gewerbebetrieb von der



Gewährleistung des Art. 14 Abs.1 GG erfasst wird kann hier auf sich beruhen. Der Schutz der Eigentumsgarantie erstreckt sich nämlich nur auf den vorhandenen konkreten Bestand an Rechten und Gütern (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 31. Oktober 1984 - 1 BvR 35, 356, 794/82 - BVerfGE 68, 176 [223] und vom 26. Mai 1993 - 1 BvR 208/93 - NJW 1993, 2035 [2036] m.weit.Nachw., stRspr; BGH, Urteil vom 18. September 1986 - III ZR 83/85 - BGHZ 98, 341 [351] m.weit.Nachw.; stRspr). Ein Eigentumsschutz des Betriebes kann sich deshalb nur auf dessen vorhandenen Bestand als Sach- und Rechtsgesamtheit beziehen, so daß grundsätzlich nur ein Eingriff in die Substanz dieser Sach- und Rechtsgesamtheit Art. 14 GG verletzen kann (vgl. BVerfG, Urteil vom 29. November 1961 - 1 BvR 148/57 - BVerfGE 13, 225 [229]). Da Artikel 14 Abs.1 GG nur "Bestandsschutz", nicht Erwerbsschutz vermittelt, "erstreckt sich die geschützte Rechtsposition des Inhabers eines eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs nicht auf künftige Chancen und Erwerbsmöglichkeiten" (BGH, Urteil vom 18. September 1986, aaO. S. 351 m.weit.Nachw.). Bloße einfachrechtlich nicht gesicherte Erwerbsmöglichkeiten, Umsatz- und Gewinnchancen sowie tatsächliche Gegebenheiten werden ungeachtet ihrer erheblichen Bedeutung für das Unternehmen nicht dem eigentumsrechtlich-verfassungsrechtlich geschützten Bestand des einzelnen Betriebes zugeordnet (vgl. BVerfG, Beschluß vom 31. Oktober 1984, aaO. S. 223 m.weit.Nachw.; BVerwG, Urteile vom 27. Mai 1981 - BVerwG 7 C 34. 77 - Buchholz 451. 22 AbfG Nr. 4 S. 1, vom 1. Dezember 1982 - BVerwG 7 C 111. 81 - BVerwGE 66, 307 [309] und vom 11. November 1983 - BVerwG 4 C 82. 80 - Buchholz 407. 4 § 17 FStrG Nr. 55 S. 48). Nicht geschützt sind insbesondere "beabsichtigte Betriebserweiterungen" (vgl. BGH, Urteil vom 18. September 1986, aaO. S. 351 m.weit.Nachw.). Eigentumsschutz kann vielmehr "nur das Recht auf Fortsetzung des Betriebes im bisherigen Umfang nach den schon getroffenen betrieblichen Maßnahmen" genießen (BGH, Urteil vom 18. September 1986, aaO. S. 351). Regelungen, die dem nicht entgegenstehen und nicht in die Substanz des Betriebes eingreifen, namentlich Vorschriften, die nur die Nutzung von Eigentum regeln, stellen eine Bestimmung von Inhalt und Grenzen des Eigentums im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG dar, die dem Gesetzgeber anheimgegeben ist (BVerfG, Urteil vom 29. November 1991, aaO. S. 229; Beschluß vom 8. Juni 1977 - 2 BvR 499/74 und 1042/75 - BVerfGE 45, 142 [173]; BVerwG, Urteil vom 27. Mai 1981, aaO. S. 3; Beschluß vom 8. August 1988 - BVerwG 3 B 50. 88 - Buchholz 418. 32 AMG Nr. 17 S. 9). Art. 6 § 1 Abs. 1 Satz 1 MRVerbG steht in seiner die Gerichte bindenden Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht als Inhalts- und Schrankenbestimmung nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG mit der Eigentumsgewährleistung des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG im Einklang (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 4. Februar 1975 - 2 BvL 5/74 - BVerfGE 38, 348 [370] und vom 7. April 1992, aaO. S. 63). Der Kläger kann deshalb auch unter dem Blickwinkel des Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb nur dann Erfolg haben, wenn der Bestand seiner Rechtsanwalts- und

Steuerberaterkanzlei durch die Versagung der begehrten Zweckentfremdungsgenehmigung ernsthaft gefährdet würde (vgl. Urteile vom 11. November 1970 - BVerwG IV C 102. 67 - BVerwGE 36, 248 [251], vom 1. Dezember 1982, aaO. S. 309 und vom 26. Juli 1989 - BVerwG 4 C 35. 88 - Buchholz 442. 40 § 6 LuftVG Nr. 22 S. 17 ; Beschluß vom 20. Juli 1992 - BVerwG 7 B 186. 91 - Buchholz 310 § 42 VwGO Nr. 184 S. 34 [35]).

Eine ernsthafte oder konkrete Gefahr besteht nur dann, wenn der befürchtete Schaden in absehbarer Zukunft mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist (so allgemein zur "konkreten Gefahr" und zum "ernstlichen Risiko": Urteile vom 26. Juni 1970 - BVerwG IV C 99. 67 - Buchholz 445. 4 § 34 WHG Nr. 2 S. 1 [5], vom 11. November 1970, aaO. S. 251, vom 13. Dezember 1979 - BVerwG 7 C 46. 78 - BVerwGE 59, 221 [225 f.], vom 3. Juli 1987 - BVerwG 8 C 71. 85 - Buchholz 448. 0 § 8 a WPflG Nr. 44 S. 8 und vom 2. Juli 1991 - BVerwG 1 C 4. 90 - Buchholz 451. 20 § 33 i GewO Nr. 11 S. 18). Bei dem für die Annahme einer "konkreten Gefahr" oder eines "ernstlichen Risikos" zu fordernden Grad der Wahrscheinlichkeit ist zwar im Grundsatz je nach Schwere der in Betracht kommenden Schädigung zu differenzieren (stRspr; vgl. etwa Urteile vom 26. Juni 1970, aaO. S. 5 f., vom 26. Februar 1974 - BVerwG I C 31. 72 - BVerwGE 45, 51 , vom 17. März 1981 - BVerwG I C 74. 76 - BVerwGE 62, 36 , vom 3. Juli 1987, aaO. S. 11, vom 16. Juni 1989 - BVerwG 8 C 63. 88 - Buchholz 448. 0 § 8 a WPflG Nr. 47 S. 16 , vom 10. November 1989 - BVerwG 8 C 19. 89 - Buchholz 448. 0 § 8 a WPflG Nr. 49 S. 19 , vom 27. April 1990 - BVerwG 8 C 72. 88 - Buchholz 448. 0 § 8 a WPflG Nr. 50 S. 21 und vom 2. Juli 1991, aaO. S. 20 f.). Auch dürfen an den Grad der Wahrscheinlichkeit eines Existenzverlustes infolge der Versagung einer Zweckentfremdungsgenehmigung keine überhöhten und ihrerseits unverhältnismäßigen Anforderungen gestellt werden, die praktisch nicht zu erfüllen sind. Eine lediglich nicht auszuschließende Möglichkeit des Schadenseintritts reicht jedoch zur Annahme einer konkreten Gefahr oder eines ernstlichen Risikos materiellrechtlich keinesfalls aus (vgl. auch Urteil vom 3. Juli 1987, aaO. S. 11). Die zur Freistellung vom Zweckentfremdungsverbot führende Annahme der ausnahmsweisen Unzumutbarkeit dieses Verbots für den Eigentümer ist - wie dargelegt - materiellrechtlich an hohe Voraussetzungen geknüpft (vgl. Urteile vom 25. Juni 1982 - BVerwG 8 C 15. 80 - Buchholz 454. 51 MRVerbG Nr. 7 S. 1 [5] und vom 23. August 1991 - BVerwG 8 C 101. 89 - Buchholz 454. 51 MRVerbG Nr. 17 S. 8). Das kann auch bei dem anzulegenden Wahrscheinlichkeitsmaßstab nicht unberücksichtigt bleiben. Für den behaupteten Eintritt eines Existenzverlusts als Folge des Zweckentfremdungsverbots muß vielmehr aufgrund einer umfassenden Würdigung der Verhältnisse des Einzelfalles eine so überwiegende Wahrscheinlichkeit bestehen, daß ernsthafte Zweifel an einem solchen Kausalverlauf auszuschließen sind.

Dies hat der Verwaltungsgerichtshof verkannt. Das angefochtene Urteil begnügt sich mit der Feststellung, mit Blick auf die "glaubhaft gemacht (e) " rückläufige Einkommensentwicklung könne "bei gleichbleibend unzureichenden Raumverhältnissen eine Gefährdung des Bestandes der Rechtsanwaltskanzlei und damit der Existenz des Klägers nicht ausgeschlossen werden". Das verfehlt in mehrfacher Weise den richtigen materiellrechtlichen Würdigungsmaßstab und die sich daraus ergebende Sachaufklärungspflicht. Zum einen genügt die lediglich nicht auszuschließende Möglichkeit einer Existenzgefährdung nicht. Zum anderen gibt die bloße Glaubhaftmachung einer rückläufigen Einkommensentwicklung - im Sinne der vom Verwaltungsgerichtshof für ausreichend gehaltenen schlichten Plausibilität des Klägervorbringens für eine kausale Verknüpfung mit dem Zweckentfremdungsverbot nichts her. Und zum dritten fehlt es an der unerläßlichen Würdigung des entscheidungserheblichen Sachverhalts in seiner Gesamtheit. Das Berufungsgericht hat statt dessen rechtsfehlerhaft allein auf einzelne Umstände abgestellt, denen eine Indizwirkung für eine Existenzgefährdung als Folge des Zweckentfremdungsverbots nicht beigemessen werden kann.

Die Frage, ob ein Sachverhalt Indizien aufweist, welche die Annahme rechtfertigen, das Zweckentfremdungsverbot gefährde die Existenz des von ihm Betroffenen, berührt nicht ausschließlich das der revisionsgerichtlichen Überprüfung weitgehend entzogene Gebiet tatsächlicher Würdigung (vgl. § 137 Abs.2 VwGO ). Die Qualifizierung bestimmter Tatsachen aus komplexen Lebenssachverhalten als Indizien und die aus diesen gezogenen Schlussfolgerungen stützen sich vielmehr weitgehend auf Erfahrungssätze. Ein Erfahrungssatz läßt keine Ausnahme zu und unterscheidet sich dadurch von einer bloßen Erfahrungstatsache (vgl. etwa Beschluß vom 31. Januar 1989 - BVerwG 2 B 2. 89 - Buchholz 240 § 61 BBesG Nr. 1 S. 1 [2] m.weit.Nachw.). Ob ein allgemeiner Erfahrungssatz besteht oder ob gegen einen solchen verstoßen wurde, ist eine revisible Rechtsfrage (vgl. z.B. Urteil vom 25. Juni 1991 - BVerwG 9 C 22. 90 - Buchholz 412. 3 § 18 BVFG Nr. 15 S. 29 m.weit.Nachw.). Dementsprechend liegt ein im Revisionsverfahren beachtlicher Rechtsfehler vor, wenn die materiellrechtlich gebotene tatrichterliche Sachverhaltswürdigung, ob eine Existenzgefährdung anzunehmen und kausal auf das Zweckentfremdungsverbot zurückzuführen ist, maßgeblich auf Umstände abhebt, denen nach allgemeiner Lebenserfahrung eine Indizwirkung insoweit generell nicht zukommt (vgl. auch Urteil vom 25. Juni 1991, aaO. S. 37 f.). So verhält es sich hier. Einen Erfahrungssatz des Inhalts, daß der Rückgang des Ertrages einer gewerblichen oder (frei-) beruflichen Tätigkeit - namentlich einer Rechtsanwalts- und Steuerberatungskanzlei oder auch einer Arztpraxis - auf der Verhinderung einer räumlichen Betriebserweiterung durch das Zweckentfremdungsverbot beruht, gibt es nicht. Die Lebenserfahrung spricht eher für eine gegenteilige tatsächliche Vermutung. Weder die unverändert gebliebenen räumlichen Verhältnisse der seit vielen

Jahren bestehenden Kanzlei des Klägers noch dessen rückläufige Einkommensentwicklung entfalten deshalb in Richtung auf eine durch das Zweckentfremdungsverbot verursachte Existenzgefährdung indizielle Bedeutung. Für einen Rückschluß darauf, daß die ungünstige Entwicklung des vom Kläger zu versteuernden Einkommens zumindest im wesentlichen durch Raumnot seiner Rechtsanwalts- und Steuerberaterkanzlei verursacht worden ist, bieten die im angefochtenen Urteil getroffenen tatsächlichen Feststellungen vielmehr keinen Anhalt. Das zu versteuernde Einkommen des Klägers hängt von zahlreichen Faktoren ab. So können u.a. etwa im Laufe der Jahre stetig gestiegenen Personalaufwendungen bei einem Stand von rund zwanzig Beschäftigten, die zunehmende Konkurrenz anderer Rechtsanwälte und Steuerberater sowie die allgemeine Wirtschaftslage und die persönlichen Verhältnisse des Mandantenstammes das Ertragsergebnis wesentlich beeinflussen. Maßgeblich ausgewirkt haben kann sich ebenfalls die alters- und kranheitsbedingt reduzierte Mitarbeit des Klägers in seiner Kanzlei.

Der Kläger kann sich zudem nicht durchgreifend auf einen Raumbedarf berufen, den er zumutbarerweise ohne eine zweckentfremdungsrechtlich untersagte Beeinträchtigung des Wohnungsmarktes zu decken vermag. Ein vom Zweckentfremdungsverbot betroffener Eigentümer von Wohnraum muß sich grundsätzlich darauf verweisen lassen, benötigten Geschäfts- oder Gewerberaum zu mieten, wenn für seinen Bedarf genügend derartiger Raum in der jeweiligen Gemeinde vorhanden ist (vgl. auch OVG Berlin, Urteil vom 21. November 1958 - II B 39/58 - Grundeigentum 1959, 388). Überdies kann nicht unberücksichtigt bleiben, wie es zu der Situation gekommen ist, in der ein Eigentümer nach seinem Vorbringen nunmehr zur Erhaltung seiner Existenz auf die Zweckentfremdung von Wohnraum angewiesen sein will. Insoweit gilt im Grundsatz nichts anderes als bei der Beurteilung der zweckentfremdungsrechtlichen Zumutbarkeit eines Instandsetzungs- und Modernisierungsaufwandes (vgl. dazu Urteil vom 29. November 1985 - BVerwG 8 C 105. 83 - Buchholz 11 Art. 20 GG Nr. 94 S. 11 , [insoweit in BVerwGE 72, 265 ff. nicht abgedruckt]). Bei der Ermittlung des dieser Zumutbarkeitsprüfung zugrunde zu legenden Aufwandes sind die Kosten derjenigen Investitionen abzusetzen, die jetzt nicht erforderlich wären, wenn in der Vergangenheit unterbliebene, zur Erhaltung der Bewohnbarkeit objektiv gebotene und mögliche Instandsetzungs- und Unterhaltungsmaßnahmen rechtzeitig durchgeführt worden wären (vgl. Urteile vom 10. Mai 1985, aaO. S. 41 ff. und vom 14. Dezember 1990 - BVerwG 8 C 38. 89 - Buchholz 454. 51 MRVerbG Nr. 16 S. 1 [6]). Ebenso muß sich derjenige, der sich auf eine Existenzgefährdung durch das Zweckentfremdungsverbot beruft, entgegenhalten lassen, er habe diese Gefahrenlage durch ein von ihm zu vertretendes Unterlassen gebotener und möglicher Abwendungsmaßnahmen selbst herbeigeführt. Insoweit handelt es sich nicht um den Einwand eines Mitverschuldens. Es fehlt vielmehr an

der für die Annahme eines schutzwürdigen berechtigten Eigentümerinteresses erforderlichen Kausalität zwischen Zweckentfremdungsverbot und Existenzgefährdung.

Sachaufklärungsbedarf in dieser Richtung ergibt sich im vorliegenden Fall deswegen, weil der Kläger sich bereits im Jahre 1982 mit dem Hinweis auf eine angeblich existenzbedrohende Raumnot seiner Kanzlei erfolglos um eine Zweckentfremdungsgenehmigung bemüht und auch selbst die Verlegung seiner Kanzlei in andere Büroräume erwogen hatte. Der wachsende Raumbedarf seiner Kanzlei zeichnete sich danach offenbar bereits seit vielen Jahren ab. Das angefochtene Urteil geht dem nicht weiter nach. Es begnügt sich mit dem Bemerkten, der Kläger habe sein Vorhaben, die Kanzlei zu verlegen, "mangels geeigneter Mieträume im nördlichen Stadtbereich von N. nicht verwirklichen" können und habe später im Jahre 1989 seine Absicht krankheitsbedingt aufgegeben. Dies räumt einen Mangel der Kausalität des Zweckentfremdungsverbots für die geltend gemachte Existenzgefährdung nicht tragfähig aus. Der Kläger durfte vor seiner Erkrankung seine Suche nach geeigneten Räumen für eine Erweiterung seiner Kanzlei nicht - jedenfalls nicht ohne bisher nicht ersichtliche besondere zwingende Gründe - auf den nördlichen Stadtbereich von N. beschränken. Ihm war es vielmehr grundsätzlich zuzumuten, innerhalb des gesamten Stadtgebiets nach neuen Räumen zu suchen. Aufklärungsbedürftig ist des weiteren, ob nicht eine Verlagerung von Teilen seiner Kanzlei - namentlich etwa des Schreibdienstes - in gemietete Büroräume zur Deckung eines etwaigen unabweisbaren existenzhaltenden zusätzlichen Raumbedarfs genügt und ob nicht zumindest eine solche Teilverlagerung durchgeführt werden kann oder hätte durchgeführt werden können. Da die erforderliche Kommunikation innerhalb der Kanzlei auch bei größerer Entfernung ihrer Betriebsteile mittels EDV und Datenfernübertragung ohne weiteres möglich ist, sind Hinderungsgründe, die eine solche Teilverlegung schlechthin ausschließen, nicht erkennbar.

Ein die (Ermessens-) Ausnahme vom Zweckentfremdungsverbot rechtfertigendes schutzwürdiges Eigentümerinteresse ist unter dem Blickwinkel der hier allein geltend gemachten Existenzgefährdung auch dann nicht anzuerkennen, wenn es dem Betroffenen finanziell möglich und zuzumuten ist, Ersatzraum zu schaffen und auf diese Weise einen Anspruch auf Erteilung einer uneingeschränkten Zweckentfremdungsgenehmigung zu begründen. Denn eine Zweckentfremdungsgenehmigung kann von Rechts wegen beansprucht werden, wer für den anderweitig zu nutzenden Wohnraum einen dessen Verlust für den Wohnungsmarkt ausgleichenden Ersatzraum geschaffen hat oder wahrhaft verlässlich schaffen will (stRspr; vgl. Urteile vom 12. März 1982, aaO. S. 143 ff. und vom 20. August 1986, aaO. S. 51 ff.). Das Zweckentfremdungsverbot schließt einen solchen Ausgleich des durch eine Zweckentfremdung eintretenden Wohnraumverlustes nicht aus. Es schützt den Wohnungsbestand nicht um seiner selbst willen. Verhindert werden soll vielmehr eine

Verschlechterung oder zusätzliche Gefährdung der ohnehin unzureichenden Versorgungslage für die Bevölkerung. Dieser Schutzzweck rechtfertigt es nicht, dem Eigentümer unter Einschränkung seiner Verfügungsbefugnis zu verwehren, zweckentfremdeten Wohnraum durch gleichwertigen Ersatzraum zu ersetzen (vgl. BVerfG, Beschluß vom 2. Dezember 1980 - 1 BvR 436, 437/78 - BVerfGE 55, 249 [258 ff.]; ebenso: BVerwG, Urteile vom 12. März 1982 - BVerwG 8 C 23. 80 - Buchholz 310 § 42 VwGO Nr. 102 S. 6 [10 ff.], vom 10. Mai 1985, aaO. S. 44 f. und vom 20. August 1986, aaO. S. 51 f. und 54 f.; zum Kündigungsrecht des Vermieters in diesem Falle vgl. Barthelmess, Zweites Wohnraumkündigungsschutzgesetz, 4. Aufl. 1990, § 564 b BGB Rdnr. 98 [c.]). Für den Fall eines die Wohnraumversorgung nicht beeinträchtigenden Ausgleichs durch gleichwertigen Ersatzraum darf der Zweckentfremdungsgenehmigung keine diese einschränkende Nebenbestimmung, insbesondere auch keine Zahlungsauflage, hinzugefügt werden (vgl. BVerfG, Beschluß vom 2. Dezember 1980, aaO. S. 260; BVerwG, Urteile vom 12. März 1982, aaO. S. 10 und vom 20. August 1986, aaO. S. 51 f., 54 f.). Eine Ermessensentscheidung ist deshalb von Rechts wegen nicht zu treffen, wenn die Behörde den um eine Zweckentfremdungsgenehmigung Nachsuchenden zumutbarerweise darauf verweisen darf seinerseits Ersatzraum zu schaffen oder jedenfalls zunächst ein verlässliches angemessenes Ersatzraumangebot zu machen dessen Verwirklichung gegebenenfalls durch eine Nebenbestimmung der Zweckentfremdungsgenehmigung sichergestellt werden kann.

Auch in dieser Richtung bedarf es hier materiellrechtlich weiterer Sachaufklärung. Der Kläger hatte der Beklagten zunächst - unzureichende - Ersatzraumangebote unterbreitet. Im Laufe des Rechtsstreits hat er seine erklärte Bereitschaft zur Stellung von Ersatzraum zwar nicht aufrechterhalten. Darauf kommt es jedoch nicht an. Entscheidungserheblich ist, ob es dem Kläger zuzumuten war und ist, für die Wohnräume, die er seiner Praxis zuschlagen will, gleichwertigen Ersatzraum anzubieten. Diese Frage kann nur aufgrund einer umfassenden Würdigung seiner wirtschaftlichen Verhältnisse beantwortet werden, zu denen das angefochtene Urteil keine im Revisionsverfahren verwertbaren tatsächlichen Feststellungen trifft.

Schließlich kann der Kläger ein überwiegendes Interesse an der Zweckentfremdung einer Mietwohnung mit der Begründung einer angeblich drohenden Existenzgefährdung dann nicht durchgreifend geltend machen, wenn er seinen persönlichen beruflichen Raumbedarf ohne unzumutbare Einschränkung seiner Wohnverhältnisse durch die Mitbenutzung eines Teils der Wohnfläche seiner eigenen Wohnung zu beruflichen oder gewerblichen Zwecken decken kann und wenn der so gewonnene zusätzliche Raum zur Erhaltung der wirtschaftlichen Existenz seiner Kanzlei genügt. Das ergibt sich aus folgenden - den Besonderheiten des zu würdigenden Einzelfalles Rechnung tragenden - Überlegungen:

Nach den im angefochtenen Urteil getroffenen tatsächlichen Feststellungen betreibt der Kläger seine Rechtsanwalts- und Steuerberaterpraxis im Erdgeschoß und im ersten Obergeschoß seines Hauses auf einer Grundfläche von insgesamt ca. 240 qm. Die Mietwohnung im vierten Obergeschoß des Hauses, die er zweckentfremden will, hat eine Gesamtwohnfläche von ca. 123 qm und besteht aus vier Zimmern. Der Kläger selbst bewohnt das gesamte zweite Obergeschoß und einen Teil des dritten Obergeschosses, in dem sich außerdem noch eine weitere kleinere Mietwohnung befindet. Die Ehefrau des Klägers ist im Dezember 1991 verstorben. Aus dem angefochtenen Urteil, den Gerichtsakten und den Verwaltungsakten ist kein Anhalt dafür ersichtlich, daß sein Haushalt seither aus mehr als seiner Person besteht. Da der Kläger nach seinen eigenen den Entscheidungsgründen des angefochtenen Urteils zugrunde gelegten Angaben pro Tag nur noch etwa zwei bis drei Stunden vormittags und zwei Stunden nachmittags in seiner Kanzlei tätig ist und dort organisatorische und personelle Entscheidungen trifft sowie umfangreichere Rechtssachen, vor allem Immobilien betreffend, bearbeitet, liegt es nahe, daß er seinen eigenen beruflichen Raumbedarf durch eine Verlegung seines Arbeitsraumes ("Chefbüros") in seine Wohnung im selben Hause befriedigen kann. Dies gilt um so mehr, als er nach seinem eigenen Vorbringen krankheitsbedingt gerade darauf angewiesen ist, in größtmöglicher Nähe seiner Wohnräume zu arbeiten.

Da der 79 Jahre alte kinderlose Kläger die Existenz der an seine Person gebundenen Kanzlei lediglich für die Dauer seiner eigenen Berufstätigkeit aufrechterhalten will, fällt die Möglichkeit eines solchen "provisorischen Behelfs" bei der Interessenabwägung ins Gewicht. Denn das Zweckentfremdungsverbot hindert den Kläger nicht daran, einen Raum oder sogar mehrere Räume seiner Wohnung für berufliche oder gewerbliche Zwecke mitzubedenutzen. Auch eine solchermaßen gemischt genutzte Wohnung bleibt rechtlich eine Wohnung, da die für den Erhalt der Wohnungseigenschaft erforderliche Zweckbestimmung der Räume zum dauernden Bewohnen durch eine bloße gewerbliche oder berufliche Mitbenutzung nicht aufgehoben wird (vgl. Urteil vom 15. November 1985 - BVerwG 8 C 103. 83 - Buchholz 454. 4 § 82 II. WoBauG Nr. 41 S. 38 [41 f.] m. weit. Nachw.). Das gilt auch für den Bereich des Zweckentfremdungsrechts (ebenso: BayObLG, Beschluß vom 24. Oktober 1977 - 3 Ob OWi 8/77 - WuM 1978, 221; Fischer-Dieskau/Pergande/Schwender, aaO. S. 18 f.; Schubart/Kohlenbach, Soziales Miet- und Wohnrecht, Anhang B, MRVerbG, Art. 6 Anm. 4 [Stand: Oktober 1992]; Schmidt-Futterer/Blank, Wohnraumschutzgesetz, 5. Aufl. 1984, Rdnr. E 42 [S. 852]). Eine Zweckentfremdung im Sinne des Art. 6 § 1 Abs. 1 Satz 1 MRVerbG ist selbst dann nicht gegeben, wenn weniger als die Hälfte der Wohnfläche einer Wohnung ausschließlich beruflichen oder gewerblichen Zwecken dient. Das folgt aus § 82 Abs. 6 II. WoBauG, wonach Wohnungen, die zu gewerblichen oder beruflichen Zwecken mitbenutzt werden, sogar als steuerbegünstigt anzuerkennen sind, wenn nicht mehr als die

Hälfte der Wohnfläche ausschließlich gewerblichen oder beruflichen Zwecken dient. Der insoweit vom Bundesgesetzgeber ausdrücklich vorgesehene Erhalt sogar der Förderungsfähigkeit schließt die Annahme, eine (frei-) berufliche Nutzung in diesem räumlichen Umfang verstoße gleichwohl gegen das auf bundesrechtlicher Grundlage erlassene Zweckentfremdungsverbot, schlechthin aus (vgl. Urteil vom 15. November 1985, aaO. S. 44 f.).

Der Zumutbarkeit einer vorübergehenden Verlegung des eigenen Büros des Klägers in dessen Wohnung steht unter den gegebenen besonderen Umständen auch die grundrechtliche Eigentumsgewährleistung nicht entgegen. Diese schützt zwar auch die Entscheidung des Eigentümers darüber, wie er sein Eigentumsobjekt verwenden will. Dessen Nutzung soll es ihm ermöglichen, "sein Leben nach eigenen Vorstellungen zu gestalten" (BVerfG, Beschluß vom 25. Mai 1993 - 1 BvR 345/83 - BVerfGE 88, 366 [377]; vgl. auch Beschlüsse vom 9. Januar 1991, aaO. S. 208 und vom 18. Oktober 1993 - 1 BvR 1335/93 - NJW 1994, 41 ). Er hat grundsätzlich allein darüber zu entscheiden, welche Wohnungen aus seinem Bestand er für eine Vermietung auf den allgemeinen Wohnungsmarkt vorsieht und welchen Wohnbedarf er für sich selbst und seine Angehörigen als angemessen ansieht (vgl. BVerfG, Urteil vom 14. Februar 1989, aaO. S. 304 f.; Beschluß vom 23. November 1993 - 1 BvR 904/93 - NJW 1994, 435 [436] m.weit.Nachw.). Mit der Vermietung einer Wohnung zu Wohnzwecken begibt sich der Eigentümer nicht endgültig dieses Befugnis (vgl. BVerfG, Urteil vom 14. Februar 1989, aaO. S. 304; Beschluß vom 23. November 1993, aaO. S. 436). Die Gerichte haben viel mehr seine Entscheidung über den eigenen Wohnbedarf in der Regel zu achten (vgl. BVerfG, Urteil vom 14. Februar 1989, aaO. S. 305; Beschluß vom 23. November 1993, aaO. S. 436 m.weit.Nachw.) und "sind... nicht berechtigt, ihre Vorstellung von angemessenem Wohnen verbindlich an die Stelle der Vorstellungen und der Lebensplanung des Eigentümers zu setzen" (vgl. BVerfG, Beschluß vom 23. November 1993, aaO. S. 436). Auch das Zweckentfremdungsverbot verwehrt es dem Eigentümer eines Wohngebäudes nicht, soviel Wohnfläche für seinen Haushalt in Anspruch zu nehmen, wie er will (vgl. BVerfG, Beschluß vom 7. April 1992, aaO. S. 64). Es hindert den Eigentümer namentlich nicht daran, zwei Wohnungen zusammenzulegen und für seinen eigenen Wohnbedarf in Anspruch zu nehmen (vgl. BVerfG, Beschluß vom 7. April 1992, aaO. S. 64). Um eine mangels gesetzlicher Grundlage unzulässige Beschränkung der Wohnungsgröße geht es hier jedoch nicht. Der Kläger will vermieteten Wohnraum durch Umwidmung in Praxisräume zweckentfremden. Der Wohnzweck dieser Räume soll gerade nicht erhalten bleiben. Dazu bedarf es eines schutzwürdigen berechtigten Interesses, weil sich die ohnehin ausgeprägte soziale Bindung des Wohnraums bei einer besonders gefährdeten Versorgungslage noch erheblich verstärkt (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 4. Februar 1975, aaO. S. 370 f. und vom 7. April 1992, aaO. S. 63; BVerfG, Urteil vom 10. Mai



1985, aaO. S. 40). Das Eigentümerinteresse an der zweckentfremdungsrechtlich untersagten Inanspruchnahme vermieteten Wohnraums für eine gewerbliche oder berufliche Nutzung ist aber dann nicht schutzwürdig, wenn und soweit der Eigentümer seinen in dieser Richtung bestehenden Bedarf durch eine zweckentfremdungsrechtlich erlaubte und ihm nach Lage der Dinge ausnahmsweise zuzumutende Mitbenutzung seiner eigenen Wohnung angemessen befriedigen kann. Insoweit ist materiellrechtlich ebenfalls eine weitere Sachaufklärung geboten.

Die von der Beklagten beabsichtigte Aufnahme einer "Mieterschutzklausel" in eine dem Kläger gegebenenfalls zu erteilende Zweckentfremdungsgenehmigung ist - wie der erkennende Senat vorsorglich klarstellt - unzulässig. Der Schutzzweck des Zweckentfremdungsverbots ergibt sich - wie das Bundesverfassungsgericht in dem Beschluß vom 4. Februar 1975 (aaO. S. 359) festgestellt hat - unmittelbar und deutlich aus Art. 6 § 1 MRVerbG: "Gewährleistet werden soll lediglich der Bestandsschutz von Wohnraum mit dem Ziel einer ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum zu angemessenen Bedingungen. " Das Zweckentfremdungsverbot hat keine Wohnraumbewirtschaftung zum Inhalt. Erhalten werden sollen namentlich nicht vermietete Wohnungen zugunsten der jeweiligen Mieter. Das Verbot der Zweckentfremdung hindert den Eigentümer nicht daran, eine ihm gehörende vermietete Wohnung für seinen eigenen selbstbestimmten Wohnbedarf (zusätzlich als Wohnraum) in Anspruch zu nehmen. Der Genehmigungsvorbehalt darf auch nicht als Mittel eingesetzt werden, um "allgemein unerwünschte oder schädliche Entwicklungen" auf dem Wohnungsmarkt zu unterbinden (vgl. BVerfG, Beschluß vom 4. Februar 1975, aaO. S. 360). Durch das Zweckentfremdungsverbot soll lediglich "die Funktionsfähigkeit des Marktes wiederhergestellt und gefördert" werden (BVerfG, Beschluß vom 4. Februar 1975, aaO. S. 361). Vermittels einer "Beeinflussung des Wohnungsangebots" soll in Gebieten mit besonders gefährdeter Wohnungsversorgung "ein annäherndes Gleichgewicht von Angebot und Nachfrage" in Richtung auf "die Sicherstellung des Normalen" erreicht werden (BVerfG Beschluß vom 4. Februar 1975, aaO. S. 360). Das Zweckentfremdungsverbot dient insoweit allein dem öffentlichen Interesse. Es begünstigt zwar faktisch die in seinem Geltungsbereich wohnenden Mieter. Diesen wird jedoch kein subjektives Recht auf Einhaltung der Norm zugebilligt. Eine Abwägung der Interessen der von einer Zweckentfremdung betroffenen Mieter und des Interesses des Eigentümers oder sonstigen Verfügungsberechtigten an der Zweckentfremdung sieht das Gesetz nicht vor. Den schutzwürdigen Belangen der Mieter ist gegebenenfalls in einem Zivilrechtsstreit mit dem Vermieter über die Berechtigung einer nach Erteilung der Zweckentfremdungsgenehmigung ausgesprochenen Kündigung Rechnung zu tragen. Dabei haben die Zivilgerichte nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts insbesondere zu berücksichtigen, dass auch das Besitzrecht des Mieters an den Mieträumen

verfassungsrechtlichen Eigentumsschutz genießt (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 26. Mai 1993 - 1 BvR 208/93 - NJW 1993, 2035 ff. und vom 18. Oktober 1993, aaO. S. 41 f.). Bei der Entscheidung über die Erteilung einer beantragten Zweckentfremdungsgenehmigung ist hingegen allein auf das öffentliche Interesse an der Erhaltung des verbotsgeschützten Wohnraums für den örtlichen Markt abzustellen. Wird dieses Interesse nicht berührt, insbesondere weil der Eigentümer oder sonst Verfügungsberechtigte gleichwertigen Ersatzraum geschaffen hat oder verlässlich anbietet, muß die Zweckentfremdungsgenehmigung von Rechts wegen uneingeschränkt erteilt werden. Auf die Interessen der betroffenen Mieter kommt es nicht an. Die Behörde kann zwar - wie ausgeführt - den um eine Zweckentfremdungsgenehmigung nachsuchenden Eigentümer von Wohnraum darauf verweisen, ein angemessenes Ersatzraumangebot zu unterbreiten, wenn ihm dies wirtschaftlich zuzumuten ist. Sie darf die Wirksamkeit der Zweckentfremdungsgenehmigung aber nicht davon abhängig machen, daß der Eigentümer die von der beabsichtigten Zweckentfremdung betroffenen Mieter zuvor anderweitig angemessen unterbringt.

Entgegen der Rechtsansicht der Revision sind in dem Verwaltungsrechtsstreit des Eigentümers, der von der zuständigen Behörde eine Zweckentfremdungsgenehmigung begehrt, die von der Zweckentfremdung betroffenen Mieter auch nicht notwendig beizuladen. Notwendig ist eine Beiladung nach § 65 Abs. 2 VwGO nur dann, wenn ein Dritter an dem streitigen Rechtsverhältnis derart beteiligt ist, daß die Entscheidung auch ihm gegenüber nur einheitlich ergehen kann. Das ist der Fall, wenn die erstrebte Entscheidung nicht getroffen werden kann, ohne daß sie unmittelbar und zwangsläufig in die Rechtsposition des Dritten eingreift und deswegen aus Rechtsgründen gegenüber den Beteiligten nur einheitlich vorgenommen werden kann (stRspr; vgl. etwa Urteil vom 25. Oktober 1977 - BVerwG I C 31. 74 - BVerwGE 55, 8 [11 f.]; Beschluß vom 6. Oktober 1989 - BVerwG 1 B 145. 89 - Buchholz 451. 45 § 16 HwO Nr. 5 S. 1). Das trifft hier nicht zu. Eine Zweckentfremdungsgenehmigung hat keine Drittwirkung, die den Mieter in seinen Rechten verletzen könnte. Der Mieter kann die Genehmigung vielmehr mangels Klagebefugnis nicht anfechten (ebenso: OVG Münster, Urteil vom 25. Januar 1978 - XIV A 998/75 - ZMR 1978, 275 f.; Fischer-Diskau/Pergande/Schwender, aaO. S. 31 m.weit.Nachw.; Schubart/Kohlenbach, Soziales Miet- und Wohnrecht, Anhang B, MRVerbG, Art. 6 Anm. 10 [Stand: Juni 1993]). Die mit dem Genehmigungsvorbehalt beabsichtigte behördliche Kontrolle dient - wie ausgeführt - ausschließlich dem öffentlichen Interesse an der Wohnungsversorgung der Bevölkerung. Ein subjektives Recht auf Versagung der Genehmigung gewährt der Vorbehalt den Mietern nicht. Deren verwaltungsrechtlichen Drittschutzes bedarf es auch nicht, weil ihnen nach Erteilung einer Zweckentfremdungsgenehmigung und einer darauf gestützten Kündigung ein weitergehender und umfassender Rechtsschutz vor den Zivilgerichten gewährt wird. Ein

zusätzlicher, die Möglichkeit ihrer Rechtsverteidigung gleichsam verdoppelnder Verwaltungsrechtsschutz wäre nicht einmal sinnvoll, sondern würde zu einer unnützen gerichtlichen Inanspruchnahme führen. Aus diesem Grunde hat das Bundesverwaltungsgericht in ständiger Rechtsprechung Klagen gegen Zustimmungen oder Genehmigungen von Behörden zu privaten Rechtsgeschäften für unzulässig erklärt, wenn der Kläger seine Einwendungen in dem wegen des privaten Rechtsverhältnisses vor den ordentlichen Gerichten zu führenden Rechtsstreit erheben kann (vgl. Urteil vom 8. März 1985 - BVerwG 8 C 88. 82 - Buchholz 454. 32 § 9 WoBindG 1974 Nr. 1 S. 1 [3 f.] m.weit.Nachw.).

Die Genehmigung der Zweckentfremdung ist insbesondere kein "privatrechtsgestaltender" Verwaltungsakt. Sie schafft keinen Kündigungsgrund gegenüber dem Mieter. Will der Vermieter die vermietete Wohnung nicht mehr als Wohnraum, sondern gewerblich nutzen, so kann er sich zur Kündigung des Mieters nicht auf Eigenbedarf berufen (vgl. Barthelmess, aaO., § 564 b BGB Rdnr. 68 m.weit.Nachw.). Die Kündigung kann vielmehr nur auf § 564 b Abs. 2 Nr. 3 BGB gestützt werden, wenn die dort bestimmten Voraussetzungen vorliegen. Zur Kündigung nach § 564 b Abs. 2 Nr. 3 Satz 1 BGB sind allerdings das Vorliegen der Zweckentfremdungsgenehmigung und deren Erwähnung im Kündigungsschreiben erforderlich, wenn die vom Vermieter angestrebte, zur Grundlage der Kündigung gemachte Verwertung der Mieträume unter das Zweckentfremdungsverbot des Art. 6 § 1 Abs. 1 Satz 1 MRVerbG fällt (vgl. OLG Hamburg, Rechtsentscheid vom 25. März 1981 - 4 U 201/80 - NJW 1981, 2308 f.; OVG Münster, aaO. S. 276). An die Zweckentfremdungsgenehmigung sind die Zivilgerichte aber lediglich insoweit gebunden, als dieser Verwaltungsakt Tatbestandswirkung entfaltet (ebenso: OLG Hamburg, aaO. S. 2309). Denn auf sie beschränkt sich die Verbindlichkeit von Verwaltungsakten gegenüber anderen Behörden und Gerichten, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist (vgl. Urteil vom 28. November 1986 - BVerwG 8 C 122-125. 84 - Buchholz 454. 4 § 83 II. WoBauG Nr. 21 S. 36). Die Tatbestandswirkung hat regelmäßig nur zum Inhalt, daß der Verwaltungsakt und die durch ihn für einen bestimmten Rechtsbereich getroffene Regelung als gegeben hingenommen werden müssen (vgl. Urteil vom 28. November 1986, aaO. S. 39 m.weit.Nachw.). Im Verhältnis zwischen Vermieter und Mieter besagt die Tatbestandswirkung der Zweckentfremdungsgenehmigung lediglich, daß die vom Vermieter beabsichtigte Zweckentfremdung nicht gegen das im öffentlichen Interesse erlassene Verbot verstößt (zur Tatbestandswirkung einer behördlichen Genehmigung vgl. Urteil vom 8. März 1985, aaO. S. 4). Eine darüber hinausgehende Feststellungs- oder Bindungswirkung, die einer gesetzlichen Grundlage bedürfte (vgl. Urteil vom 28. November 1986, aaO. S. 40 m.weit.Nachw.), kommt der Zweckentfremdungsgenehmigung nicht zu. Sie ist namentlich kein Verwaltungsakt mit "Doppelwirkung", der nicht nur den Vermieter begünstigt, sondern zugleich auch den Mieter belastet und deshalb nicht erteilt werden kann, ohne unmittelbar und zwangsläufig in Rechte

des Mieters einzugreifen (vgl. dazu Urteil vom 8. März 1985, aaO. S. 4 m. weit. Nachw.). Ob die Kündigung nach § 564 b Abs. 2 Nr. 3 Satz 1 BGB gerechtfertigt ist, weil der Vermieter durch die Fortsetzung des Mietverhältnisses an einer angemessenen wirtschaftlichen Verwertung des Grundstücks gehindert und dadurch erhebliche Nachteile erleiden würde, haben die Zivilgerichte ohne Bindung an die Zweckentfremdungsgenehmigung zu entscheiden.

Ob eine einfache Beiladung (§ 65 Abs. 1 VwGO ) der Mieter in Betracht gekommen wäre, bedarf keiner Erörterung. Das Unterlassen einer einfachen Beiladung stellt keinen relevanten Verfahrensmangel dar (vgl. etwa Urteil vom 25. Oktober 1977 - BVerwG I C 31. 74 - aaO. S. 12; Beschluß vom 6. Oktober 1989, aaO. S. 2). Auf die weiteren mit der Revision erhobenen Verfahrensrügen kommt es wegen der materiellrechtlich gebotenen Zurückverweisung der Sache nicht an.