VerfGH München, Entscheidung v. 25.03.2026 – Vf. 99-VI-19

Titel:

Unzulässigkeit der Verfassungsbeschwerde nach Prüfung durch Bundesverwaltungsgericht

Normenketten:

BV Art. 103 Abs. 1, Art. 118 Abs. 1
VwGO § 132 Abs. 2 Nr. 3
BauNVO § 7 Abs. 3 Nr. 2, § 15 Abs. 1 S. 2

Leitsätze:

1. Die Rüge der willkürlichen Ablehnung von Beweisanträgen in einer Verfassungsbeschwerde zum Bayerischen Verfassungsgerichtshof ist unzulässig, wenn das Bundesverwaltungsgericht eine auf § 132 Abs. 2 Nr. 3 VwGO mit einer identischen Verfahrensrüge gestützte Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision sachlich geprüft und zurückgewiesen hat. Dem Verfassungsgerichtshof fehlt insoweit die erforderliche Entscheidungskompetenz. (Rn. 33) (redaktioneller Leitsatz)
2. Willkürlich iSd Art. 118 Abs. 1 BV ist eine gerichtliche Entscheidung nur dann, wenn sie bei Würdigung der die Verfassung beherrschenden Grundsätze nicht mehr verständlich ist und sich der Schluss aufdrängt, sie beruhe auf sachfremden Erwägungen. Eine fehlerhafte Anwendung einfachen Rechts begründet allein noch keinen Verstoß gegen Art. 118 Abs. 1 BV. Die Entscheidung dürfte unter keinem Gesichtspunkt rechtlich vertretbar erscheinen; sie müsste schlechthin unhaltbar, offensichtlich sachwidrig, eindeutig unangemessen sein. (Rn. 37) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Teilweise unzulässige, Wohnnutzung, Nichtzulassung, Verfassungsbeschwerde, Beschwerde, Revision, Berufung, minderung, Verwaltungsgerichtshof, Auslegung, Bauplanungsrecht, Kerngebiet, Versorgung, Gesetzgebungskompetenz, Nutzung, Nichtzulassung der Revision, gewerbliche Nutzung, bauliche Anlagen, Zweckentfremdung von Wohnraum, Negativattest, Wohnraumschutz, Lärmschutz, Bestandsschutz, Willkürverbot, Gleichheitssatz, Entscheidungskompetenz, Bundesverwaltungsgericht, aufgedrängter Bestandsschutz

Vorinstanzen:

BVerwG, Beschluss vom 15.08.2019 – 5 B 11.19
BVerwG, Beschluss vom 29.01.2019 – 5 B 25.18
VGH München, Beschluss vom 26.03.2018 – 12 BV 17.1770
VG München, Urteil vom 15.03.2017 – M 9 K 15.4209

Fundstellen:

BayVBl 2026, 448
NVwZ-RR 2026, 689
LSK 2026, 5922

Tenor

Die Verfassungsbeschwerde wird abgewiesen.

Entscheidungsgründe

I.

1
Die Verfassungsbeschwerde richtet sich gegen den Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 26. März 2018 Az. 12 BV 17.1765 u. a., mit dem dieser die zur gemeinsamen Entscheidung verbundenen Berufungen der Beschwerdeführerin gegen das klagabweisende Urteil des Verwaltungsgerichts München vom 15. März 2017 Az. M 9 K 15.4207 u. a. zurückgewiesen hat. Das Verwaltungsgericht hatte die Verpflichtungsklagen der Beschwerdeführerin auf Erteilung von

zweckentfremdungsrechtlichen Negativattesten für fünf Wohnungen in der O.-Straße in München abgewiesen.

2
1. Zunächst hatte das Verwaltungsgericht den Verpflichtungsklagen der Beschwerdeführerin mit Urteil vom 19. Mai 2014 Az. M 8 K 13.1911 u. a. stattgegeben. Dieses Urteil hatte der Bayerische Verwaltungsgerichtshof mit Beschluss vom 14. Oktober 2014 Az. 12 BV 14.1629 aufgehoben und die Sache zur anderweitigen Entscheidung an das Verwaltungsgericht zurückverwiesen. Die dagegen erhobene Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision hatte das Bundesverwaltungsgericht mit Beschluss vom 20. August 2015 Az. 5 B 14.15 zurückgewiesen.

3
Auf die Zurückverweisung hin hat das Verwaltungsgericht die zur gemeinsamen Entscheidung verbundenen Verpflichtungsklagen mit Urteil vom 2. Mai 2016 Az. M 9 K 15.4207 u. a. abgewiesen.

4
2. Auf die Berufung der Beschwerdeführerin hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof in der angefochtenen Entscheidung vom 26. März 2018 Az. 12 BV 17.1765 u. a. (juris) zur Begründung der Zurückweisung der Berufung ausgeführt, dass die Beschwerdeführerin keinen Anspruch auf Erteilung der begehrten zweckentfremdungsrechtlichen Negativatteste für die fünf Wohnungen in der O.-Straße in München habe. Gemäß § 10 Variante 1 der Satzung der Landeshauptstadt München über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (ZeS) bestehe ein solcher Anspruch bei einer Maßnahme, für die eine Genehmigung nicht erforderlich sei, weil Wohnraum nicht vorhanden sei. Nach § 3 Abs. 3 Nr. 4 ZeS liege ein solcher nicht vor, wenn baurechtlich eine Nutzung nicht (mehr) zulässig (Variante 1) und auch nicht genehmigungsfähig sei (Variante 2). Diese Voraussetzungen seien vorliegend nicht erfüllt. Die streitgegenständlichen Wohnungen seien nach wie vor Wohnraum im Sinn des Zweckentfremdungsrechts, da eine Wohnnutzung auch weiterhin baurechtlich zulässig bzw. genehmigungsfähig sei.

5
Da eine Wohnnutzung im faktischen Kerngebiet vorbehaltlich der konkreten Umstände des Einzelfalls als Ausnahme grundsätzlich zulässig und damit genehmigungsfähig sei, liege – vorbehaltlich einer Unzulässigkeit im Einzelfall – kein Fall des § 3 Abs. 3 Nr. 4 ZeS vor. Danach sei bei der planungsrechtlichen Beurteilung der Wohnnutzung § 15 Abs. 1 BauNVO maßgeblich zu berücksichtigen. Anlagen seien nach dessen Satz 1 im Einzelfall unzulässig, wenn sie nach Anzahl, Lage, Umfang oder Zweckbestimmung der Eigenart des Baugebiets widersprächen. Ein Widerspruch zur Eigenart des Baugebiets entstehe aber nicht bereits dadurch, dass das Vorhaben der Eigenart lediglich nicht entspreche. Das Vorhaben müsse vielmehr in einem deutlichen Gegensatz zu der mit der Planung verfolgten Zielsetzung stehen und sich als Missgriff darstellen. Allein die Anzahl der Wohnungen und ihre Lage im unmittelbaren Einzugsbereich von Vergnügungsbetrieben begründe noch keinen Missgriff in bauplanungsrechtlicher Hinsicht. Die Frage, ob die streitgegenständlichen Wohnungen in der unmittelbaren Nähe von fünf Diskotheken im konkreten Einzelfall ausnahmsweise zulässig seien, beurteile sich deshalb allein nach § 15 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 BauNVO, einer besonderen Ausprägung des Rücksichtnahmegebots. Dabei sei regelmäßig zu prüfen, ob durch dem Bauwerber zumutbare bauliche Maßnahmen der Immissionsvermeidung und -minderung ein Zustand erreicht werden könne, der ein Wohnen ohne Gesundheitsgefahren (noch) ermögliche. Gesunde Wohnverhältnisse – ein Mindestmaß an Wohnruhe, Erholungsbedürfnis und ungestörtem Schlaf – müssten stets gewahrt bleiben. Dabei sei im Licht des Zweckentfremdungsrechts nicht auf den Schutz von Außenwohnbereichen abzustellen. Das liege mit Blick auf allgemein anzutreffende innerstädtische Wohnbedingungen auf der Hand. Die Grenze könne nicht zahlenmäßig fixiert werden, sondern hänge von einer Würdigung der jeweiligen Sachlage des Einzelfalls ab. Diese sei von Rechts wegen dahin intendiert, dass an die zur Freistellung vom Zweckentfremdungsverbot führende Unzumutbarkeit eher hohe als geringe Anforderungen gestellt werden müssten. Letzteres ergebe sich nicht nur aus der vom Zweckentfremdungsverbot angestrebten Erhaltung des Wohnraumbestands in Verbindung mit der Indizkraft der Tatsache, dass es sich typischerweise um langjährig bewohnte Räume handle, sondern werde auch durch das Nebeneinander von zwei Freistellungsalternativen gerechtfertigt. Denn ein Eigentümer, dem zwar die Unbewohnbarkeit der von ihm für eine Zweckentfremdung vorgesehenen Räume nicht zugestanden werden könne, brauche sich das Zweckentfremdungsverbot gleichwohl nicht entgegenhalten zu lassen, wenn die Räume vom Markt als Wohnung nicht mehr angenommen würden. Überschritten sei die Grenze des Zumutbaren jedenfalls dann, wenn die Belastung als „schwer und unerträglich“ im

eigentumsrechtlichverfassungsrechtlichen Sinn angesehen werden müsse. Letzteres sei anzunehmen, wenn eine Wohnung über keinen Aufenthaltsraum auf der dem Lärm abgewandten Seite verfüge und deshalb nicht angemessen gelüftet werden könne bzw. auch der Einbau von Schallschutzfenstern mit Schalldämmlüftern zur fensterunabhängigen Belüftung keine wirksame Abhilfe zu schaffen vermöge. Auf die Maßgeblichkeit der „Innen“-Pegel sei bereits in einer früheren Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs (BayVGH vom 14.10.2014 BayVBl 2015, 416) hingewiesen worden.

6
Nach dem Ergebnis des vom Verwaltungsgericht eingeholten Sachverständigengutachtens, dessen Feststellungen und Schlussfolgerungen das Gericht unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls selbstverantwortlich überprüft und nachvollzogen und sich erst auf der Grundlage dieser Prüfung und Bewertung zu eigen gemacht habe, würden hinsichtlich des Verkehrslärms die (Außen-)Immissionsgrenzwerte der Sechzehnten Verordnung zur Durchführung der Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verkehrslärmschutzverordnung – 16. BImSchV) eingehalten. Insoweit ergebe sich kein Nutzungskonflikt. Hinsichtlich des von den Vergnügungsbetrieben ausgehenden Anlagenlärms komme das Gutachten aufgrund der auf den Außenmessungen beruhenden Berechnungen – dem Sachverständigen sei kein Zutritt für Messungen in den Wohnungen gewährt worden – zu dem in jeder Hinsicht nachvollziehbaren Ergebnis, dass in den streitgegenständlichen Objekten die Anforderungen an gesunde Wohnverhältnisse unter allen Umständen eingehalten werden könnten (sog. „Innen“-Pegelbetrachtung). Die Beschwerdeführerin habe in Kenntnis des Gutachtens weder geltend machen lassen, dass ihr der Einbau von Schalldämmlüftern (und gegebenenfalls von Schallschutzfenstern der Klasse 4) unzumutbar sei, noch sei dies sonst ersichtlich. Zu keinem anderen Ergebnis könne es führen, wenn man mit der Beschwerdeführerin annähme, die vom Sachverständigen gemessenen Außenpegelüberschreitungen nach der Technischen Anleitung zum Schutz gegen Lärm (TA Lärm) zur Nachtzeit um bis zu 5 dB(A) gründeten nicht auf der aus Anlass des Caterings kurzzeitig geöffneten Hintertür des Clubs C., sondern auf den den Diskothekenbetrieben zuzuordnenden Geräuschen der Besucher vor den Lokalen, dem Parkplatzlärm und dem Lärm des Hol- und Bringverkehrs, insbesondere durch Taxen. Denn auch in diesem Fall wären die im Anwendungsbereich des Zweckentfremdungsrechts allein maßgeblichen „Innen“-Pegel eingehalten und eine Belüftung ließe sich durch eine der Beschwerdeführerin zumutbare Ausstattung der Wohnungen mit Schalldämmlüftern sicherstellen. Zudem könne sich die Beschwerdeführerin gegen diese Lärmbelästigung nach § 906 BGB – notfalls unter Inanspruchnahme gerichtlicher Hilfe – zur Wehr setzen.

7
Soweit die Beschwerdeführerin unter Berufung auf die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 29. November 2012 (BVerwGE 145, 145) der Auffassung sei, sie habe hinsichtlich des von den Vergnügungsstätten ausgehenden anlagebezogenen Lärms Anspruch auf Einhaltung der Außen-Immissionsrichtwerte der TA Lärm und müsse sich nicht auf Maßnahmen der „architektonischen Selbsthilfe“, also passiven Lärmschutz, mit anderen Worten auf die Einhaltung bloßer „Innen“-Pegel verweisen lassen, verkenne sie, dass die Bindungswirkung auf „das Baurecht im Umfang seines Regelungsbereichs“ beschränkt sei. Die Entscheidung sei daher auf das Zweckentfremdungsrecht nicht übertragbar. Für diesen Rechtsbereich habe das Bundesverwaltungsgericht bereits früher abschließend entschieden, dass für die Wahrung gesunder Wohnverhältnisse mit Blick auf innerstädtische Wohnbedingungen nicht auf den Schutz von Außenwohnbereichen abgestellt werden könne. Das Zweckentfremdungsrecht gehe dem materiellen Baurecht vor. An eine zur Freistellung vom Verbot der Zweckentfremdung führende Unzumutbarkeit des Bewohnens seien im Licht der Zwecksetzung dieses Rechtsinstituts, nämlich der Erhaltung typischerweise langjährig genutzten Wohnraumbestands gerade auch im Innenbereich, tendenziell hohe Anforderungen zu stellen. Dies schließe es aus, die Freistellung von Wohnraum vom Zweckentfremdungsverbot bereits dann zu gestatten, wenn die Außen-Immissionsrichtwerte der TA Lärm situationsbezogen nicht (mehr) eingehalten werden könnten, die Anforderungen an gesunde Wohnverhältnisse jedoch durch Einbau passiver Lärmschutzmaßnahmen und damit die Einhaltung von „Innen“-Pegeln gewahrt werden könnten.

8
Die Beschwerdeführerin könne nicht mit Erfolg einwenden, sie habe nach dem höherrangigen Bauplanungsrecht (vgl. Art. 31 GG) Anspruch auf Beachtung der Außen-Immissionsrichtwerte der TA Lärm auch in zweckentfremdungsrechtlicher Hinsicht. Vielmehr sei der Verwaltungsgerichtshof in den durch

höherrangiges Recht, namentlich dem Schutz des Eigentums aus Art. 14 GG, gezogenen Grenzen berechtigt und zugleich auch verpflichtet, die Anforderungen, die im Rahmen des Zweckentfremdungsrechts an die Gewährleistung gesunder Wohnverhältnisse zu stellen seien, auf der Grundlage des Gesetzeszwecks, nämlich der Erhaltung des Wohnraumangebots in Gebieten, in denen die Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet sei, eigenständig und letztverbindlich zu konkretisieren.

9
Schließlich stellte der Verwaltungsgerichtshof – ausdrücklich hilfsweise – Erwägungen an, ob sich bei einer Erstreckung der in der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 29. November 2012 (BVerwGE 145, 145) entfalteten Maßstäbe und Grundsätze auf das Zweckentfremdungsrecht und die behauptete Konfliktlage (sog. „Außen“-Pegelbetrachtung) eine andere Beurteilung in der Sache ergebe und verneinte dies (vgl. Rn. 178 ff. bei juris).

10
3. Die Beschwerdeführerin hat gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs Nichtzulassungsbeschwerde erhoben, die das Bundesverwaltungsgericht mit Beschluss vom 29. Januar 2019 Az. 5 B 25.18 verworfen hat. Die Anhörungsrüge der Beschwerdeführerin hatte keinen Erfolg (BVerwG vom 15.8.2019 – 5 B 11.19). Der Beschluss darüber ging beim damaligen Prozessbevollmächtigten der Beschwerdeführerin am 12. September 2019 ein.

II.

11
1. Mit ihrer am 12. November 2019 eingegangenen Verfassungsbeschwerde, die mit Schriftsätzen vom 12. März und 20. Mai 2020 ergänzt worden ist, rügt die Beschwerdeführerin Verstöße gegen ihre Grundrechte aus Art. 103 Abs. 1 und Art. 118 Abs. 1 BV.

12
Das Willkürverbot sei erstens dadurch verletzt, dass der Verwaltungsgerichtshof vorgebe, sich die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur früheren Rechtslage weiterhin zu eigen zu machen, obwohl er sich in mehrfacher Hinsicht zu ihr in Widerspruch setze. Seine entscheidungstragende Behauptung, er prüfe die planungsrechtliche Unzulässigkeit im Sinn des § 3 Abs. 3 Nr. 4 ZeS nach der zum früheren Zweckentfremdungsrecht des Bundes begründeten Rechtsauffassung des Bundesverwaltungsgerichts, sei schlechthin unhaltbar, offensichtlich sachwidrig, eindeutig unangemessen und daher objektiv willkürlich. Denn die in Bezug genommenen Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts aus den Jahren 1982, 1991, 1994 und 2001 beträfen der Sache nach nicht die bauplanungsrechtliche Unzulässigkeit im Sinn des heutigen § 3 Abs. 3 Nr. 4 ZeS, sondern die „Unbewohnbarkeit“ im Sinn des heutigen § 3 Abs. 3 Nr. 5 ZeS.

13
Schlechthin unhaltbar sei es, wenn der Verwaltungsgerichtshof der Sache nach die Freistellungsalternative der Nummer 4, auf die sich die Beschwerdeführerin berufe, kaum behandle und eine solche Freistellung nur zulasse, wenn die Voraussetzungen der Nummer 5 erfüllt seien. Der Verwaltungsgerichtshof habe die beiden Vorschriften nur formal, nicht aber in der Sache getrennt behandelt. Er habe die Zumutbarkeitsschwelle im Sinn der Nummer 4 mit der „eigentumsverfassungsrechtlichen“ Zumutbarkeitsschwelle gleichgesetzt. Der Verwaltungsgerichtshof sei der schlechthin unhaltbaren Auffassung, dass die Grenze, die § 34 Abs. 1 BauGB mit dem Begriff der gesunden Wohnverhältnisse bezeichne, mit der planungsrechtlichen Zumutbarkeitsgrenze im Sinn von § 15 Abs. 1 Satz 2 BauNVO gleichbedeutend sei.

14
Mit dem wesentlichen Inhalt der einschlägigen Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts von 1983 und 1986 habe sich der Verwaltungsgerichtshof nicht befasst. Im Urteil vom 2. Dezember 1983 (8 C 155.81) habe das Bundesverwaltungsgericht einen Anhaltspunkt für die „bebauungs-“, (also planungs-)rechtliche Unzulässigkeit allein schon darin gesehen, dass das Tatsachengericht von der Lage des Grundstücks in einem Kerngebiet und kerngebietstypischen Eignungsmängeln der Wohnung gesprochen habe. Weiter habe es ausgeführt, dass es im Rahmen des Zweckentfremdungsrechts darauf ankomme, ob die allgemeine Wohnnutzung konkret gerade in dieser Umgebung den vorgegebenen Rahmen überschreite und

– sei es schon selbst oder sei es infolge der Vorbildwirkung – geeignet sei, bodenrechtlich beachtliche Spannungen zu begründen oder vorhandene Spannungen zu erhöhen. Dies habe die Beschwerdeführerin im Instanzenzug geltend gemacht. Das Bundesverwaltungsgericht habe schon damals klargestellt, dass es einen „aufgedrängten Bestandsschutz“ auch im Rahmen des Zweckentfremdungsrechts nicht geben dürfe. In seinem Urteil vom 1. Oktober 1986 (8 C 53.85) sei weiter ausgeführt worden, dass die Rechtsordnung eine Wohnnutzung nicht zugleich für (bebauungsrechtlich) unzulässig und dennoch (zweckentfremdungsrechtlich) geboten erklären könne. Diese Verpflichtung folge auch aus dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 3 Abs. 1 BV. Wenn der Verwaltungsgerichtshof die „Anforderungen“ an die planungsrechtliche Unzulässigkeit nach dem Zweckentfremdungsrecht in anderer Weise bestimmen wolle als nach dem Bauplanungsrecht, sei dies objektiv willkürlich im Sinn des Art. 118 Abs. 1 BV. Der Verwaltungsgerichtshof habe von einer behaupteten, tatsächlich aber nirgends eingeräumten „Kompetenz“ Gebrauch gemacht, im Rahmen des Zweckentfremdungsrechts von den Anforderungen des Bauplanungsrechts abzuweichen und somit einen „Vorrang“ des Zweckentfremdungsrechts auch für den Bereich des materiellen Baurechts selbst anzunehmen. Insoweit verkenne er, dass das Zweckentfremdungsverbot dem materiellen Baurecht (nur) vorgehe, wenn dieses sowohl eine Wohn- als auch eine gewerbliche Nutzung zulasse. Dass das Zweckentfremdungsverbot die vom Gesetzgeber beabsichtigte Wirkung nur dort entfalten könne, wo anderenfalls nach materiellem Baurecht, insbesondere nach den Baugebietsvorschriften der Baunutzungsverordnung, auch eine andere Nutzung zulässig wäre (BVerwG vom 6.11.1996 – 4 B 213.96), nicht aber dort, wo eine Wohnnutzung nach materiellem Bau(planungs-)recht unzulässig sei, habe der Verwaltungsgerichtshof grob sachwidrig verkannt. Die Landesstaatsgewalt könne im Rahmen eines landesrechtlichen Zweckentfremdungsverbots nicht einfach die bundesrechtlichen Vorgaben des Bauplanungsrechts (einschließlich der die Auslegung des § 15 Abs. 1 Satz 2 BauNVO bestimmenden TA Lärm) außer Kraft setzen. In den Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts sei nicht einmal im Ansatz die Rede davon, dass im Rahmen des Zweckentfremdungsrechts – wie der Verwaltungsgerichtshof meine – Abstriche von den Anforderungen des Bauplanungsrechts gemacht werden könnten.

15
Das Bundesverwaltungsgericht habe bereits im Urteil vom 23. August 1991 (8 C 101/89) vom Nebeneinander von Freistellungsalternativen gesprochen, den heute in § 3 Abs. 3 Nr. 5 und Nr. 2 ZeS geregelten, woraus sich ergebe, dass alle weiteren Freistellungsalternativen so geprüft werden müssten, dass ihnen eigenständige Bedeutung zukomme. Der Verwaltungsgerichtshof habe die Nummern 4 und 5 nur formal, nicht aber in der Sache getrennt behandelt. Sein Schluss, dass wenn eine Unbewohnbarkeit im Sinn der Nummer 5 nicht gegeben sei, eine Wohnnutzung auch bauplanungsrechtlich nicht unzulässig im Sinn der Nummer 4 sei, könne nicht anders denn als willkürlich bezeichnet werden. Der Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 11. Mai 1994 (8 B 50.94) weise in einem obiter dictum ausdrücklich darauf hin, dass die planungsrechtliche Zumutbarkeitsschwelle unter der äußersten, zur „Unbewohnbarkeit“ führenden Grenze liege. Wenn dies schon damals für die Zumutbarkeitsschwelle der 16. BImSchV gegolten habe, müsse dies für die Zumutbarkeitsschwelle der TA Lärm ebenfalls gelten. Die gegenteilige Meinung des Verwaltungsgerichtshofs, der nur eine einzige „äußerste“ Grenze gelten lassen wolle, die für Planungsrecht, Ordnungsrecht und Enteignungsrecht in gleicher Weise gelten solle, sei unter keinem rechtlichen Gesichtspunkt vertretbar. Das Bundesverwaltungsgericht habe ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die planungsrechtliche Zumutbarkeitsschwelle unter der „äußersten Grenze lieg[e], die § 34 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 BauGB mit den Anforderungen an ‚gesunde Wohnverhältnisse‘ zieh[e]“.

16
Das Willkürverbot sei zweitens dadurch verletzt, dass sich der Verwaltungsgerichtshof zu Unrecht auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 18. Mai 1995 (BVerwGE 98, 235/246) berufe. Auch an dieser Stelle setze der Verwaltungsgerichtshof die planungsrechtliche mit der enteignungsrechtlichen Zumutbarkeitsschwelle gleich. Dies sei mit Randnummer 25 dieser Entscheidung (bei juris) unvereinbar. Die Beklagte habe sich unter Rücksichtnahme auf die wirtschaftlichen Interessen der Diskothekenbetreiber dafür entschieden, eine – über die Grenze zu ungesunden Wohnverhältnissen hinausgehende – weitergehende Rücksichtnahme nicht zu verlangen. Zudem spreche das Bundesverwaltungsgericht von „baurechtlich allgemein zulässigen“ Nutzungen, während die Wohnnutzung hier im faktischen Kerngebiet nach § 7 Abs. 3 Nr. 2 BauNVO nur ausnahmsweise zulässig sei. Dieses „allgemein“ habe der Verwaltungsgerichtshof weggelassen und dränge damit der Beschwerdeführerin eine nur ausnahmsweise zulässige Nutzung auf. Ebenfalls ein Falschzitat liege vor, soweit von dem Bauwerber zumutbaren

Maßnahmen der Immissionsvermeidung und -minderung die Rede sei, während das Bundesverwaltungsgericht von dem Betreiber zumutbaren Maßnahmen der Emissionsvermeidung und -minderung spreche. Anders als der Verwaltungsgerichtshof habe das Bundesverwaltungsgericht dem Bauwerber nicht angesonnen, „architektonische Selbsthilfe“ zu betreiben, sondern dem Betreiber des emittierenden Betriebs die Last der Konfliktbewältigung auferlegt.

17
Soweit der Verwaltungsgerichtshof die sog. „Innen“-Pegelbetrachtung auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 12. Dezember 1990 (NVwZ 1991, 879) stützen wolle, habe bereits die Berufungsbegründung ausgeführt, dass dies bezüglich der TA Lärm nicht von Belang sei, weil das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts die 16. BImSchV betreffe. Auch der Verweis des Verwaltungsgerichtshofs auf die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts vom 23. April 1997 (11 A 17.96) und vom 12. April 2000 (NVwZ 2001, 82/88) sei schlechthin unhaltbar, weil sich diese nicht ansatzweise zur TA Lärm äußerten; die Urteile beträfen nicht Anlagenlärm, sondern Schienenverkehrslärm, der ebenso wie der nach der 16. BImSchV zu beurteilende Straßenverkehrslärm privilegiert sei.

18
Auch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 29. November 2012 (BVerwGE 145, 145) sei willkürlich vom Verwaltungsgerichtshof ausgelegt worden, wenn dieser meine, die sog. „Innen“-Pegelbetrachtung sei danach zwar baurechtlich nicht mehr haltbar, die Entscheidung jedoch auf das Zweckentfremdungsrecht nicht übertragbar. Dies sei schon deshalb nicht haltbar, weil es nach § 3 Abs. 3 Nr. 4 ZeS ausdrücklich auf die baurechtliche Unzulässigkeit ankomme. Für den Bereich des bundesrechtlich abschließend geregelten Bauplanungsrechts und der für diesen Bereich maßgeblichen TA Lärm könne der Landesgesetzgeber keine abweichenden Regeln aufstellen. Auch dem Satzungsgeber seien abweichende Regelungen versagt. Dies habe auch überhaupt nicht in der Absicht der Landeshauptstadt gelegen. Der Verwaltungsgerichtshof halte sich gleichwohl selbst für befugt, die Anforderungen im Zweckentfremdungsrecht in anderer Art und Weise zu bestimmen als nach dem Bauplanungsrecht. Eine derart „rechtsschöpferische“ Tätigkeit sei objektiv willkürlich. Die Begründung, es mache einen erheblichen Unterschied, ob ein Gebäude in einer absehbaren Lärmkonfliktsituation erstmals neu errichtet werden solle, oder aber bereits seit Jahrzehnten bestehe und sich die ursprünglichen Verhältnisse lediglich zum Nachteil einer bestimmten Nutzung verändert hätten und nunmehr eine Freistellung in zweckentfremdungsrechtlicher Hinsicht begehrt werde, sei unhaltbar, weil sich das Baurecht im Umfang seines Regelungsbereichs nicht nur auf Neubauten, sondern auch auf bestehende bauliche Anlagen beziehe. Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs gebe es nicht nur zwei Freistellungsalternativen (Unbewohnbarkeit und die im Berufungsverfahren nicht geltend gemachte mangelnde Annahme am Markt), sondern mindestens drei; die durch den Verwaltungsgerichtshof der Sache nach vorgenommene Gleichsetzung der planungsrechtlichen Unzumutbarkeit mit der „Unbewohnbarkeit“ im Sinn des § 3 Abs. 3 Nr. 5 ZeS mache § 3 Abs. 3 Nr. 4 ZeS obsolet.

19
Zudem halte der Verwaltungsgerichtshof die maximale Auslastung der fünf Diskotheken für die Ermittlung der Geräuschemissionen für unerheblich.

20
Die Behauptung einer vermeintlichen Kompetenz, im Rahmen des Zweckentfremdungsrechts vom Bauplanungsrecht abzuweichen, sei willkürlich. Die vom Verwaltungsgerichtshof zitierten Belege befassten sich nicht mit dem Zweckentfremdungsrecht. Schon gar nicht beträfen sie die zentrale Frage, ob der Eigentümer zur Aufrechterhaltung einer nach dem Bauplanungsrecht des Bundes unzulässigen oder unzulässig gewordenen Wohnnutzung gezwungen werden dürfe. Die vom Verwaltungsgerichtshof herangezogenen Gesetzesmaterialien (LT-Drs. 17/ 15781 S. 1 und 4 sowie LT-Drs. 15/8369 S. 1) verliehen eine solche Befugnis, die Anforderungen an die baurechtliche Zulässigkeit einer Wohnnutzung nach landesrechtlichem Zweckentfremdungsrecht in anderer Weise zu bestimmen als nach dem Bauplanungsrecht, nicht. Der Schluss vom Gesetzeszweck auf die Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungskompetenz sei nicht zulässig. Jedenfalls fehle die Kompetenz für ein landesrechtliches Zweckentfremdungsverbot, wenn eine Wohnnutzung bauplanungsrechtlich unzulässig oder unzulässig geworden sei. Selbst wenn das Zweckentfremdungsrecht nicht auf das Bauplanungsrecht des Bundes verwiese, wären die Recht setzenden Organe des Bundes und der Länder verpflichtet, ihre Regelungen so aufeinander abzustimmen, dass den Normadressaten nicht gegenläufige Regelungen erreichten. Das

Zweckentfremdungsrecht könne nicht die Zulässigkeit einer bundesrechtlich unzulässigen Wohnnutzung anordnen.

21
Das Grundrecht auf Eigentum (Art. 103 Abs. 1 BV) sei verletzt, weil in der Auslegung des § 3 Abs. 3 Nr. 4 ZeS durch den Verwaltungsgerichtshof ein offen zutage tretender, schwerwiegender Eingriff in die Rechtsordnung liege. Eine solche Selbstermächtigung des Landesgesetzgebers wäre mit den Kompetenzvorschriften des Grundgesetzes nicht vereinbar. Der Anwendungsbereich des § 31 Abs. 1 BauGB dürfe nicht aus sozialpolitischen Gesichtspunkten erweitert werden. Im Bereich des Bauplanungsrechts habe der Bundesgesetzgeber durch die §§ 29 ff. BauGB und die Baunutzungsverordnung von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für das Bodenrecht nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG abschließenden Gebrauch gemacht. Es wäre daher eine verfassungswidrige Verletzung des Eigentumsgrundrechts, wenn der seit der Föderalismusreform I für das Zweckentfremdungsrecht ausschließlich zuständige Landesgesetzgeber eine bauplanungsrechtlich unzulässige oder unzulässig gewordene Wohnnutzung einem Zweckentfremdungsverbot unterwerfe. Dies sei zwar im vorliegenden Fall nicht geschehen; der Verwaltungsgerichtshof habe § 3 Abs. 3 Nr. 4 ZeS aber einen Inhalt beigemessen, der mit der abschließenden Regelung des Bodenrechts nicht vereinbar sei. Auch der Verfassungsgerichtshof nehme eine Sperrwirkung des Art. 72 Abs. 1 GG für den Bereich des Bauplanungsrechts an (VerfGH vom 9.5.2016 BayVBl 2016, 625/639 m. w. N.) und prüfe Verstöße gegen das Rechtsstaatsprinzip oder Art. 118 Abs. 1 BV unter dem Gesichtspunkt der Systemgerechtigkeit und der Widerspruchsfreiheit von Normen (VerfGH vom 15.12.2009 NVwZ 2010, 580/582).

22
Aus Sicht des Art. 103 BV sei es ferner nicht nachzuvollziehen, dass die Beschwerdeführerin zu einer Wohnnutzung gezwungen werden solle, die ihr – heute - bauplanungsrechtlich nicht mehr genehmigt werden dürfte, womit ihr sinngemäß ein Bestandsschutz aufgedrängt werde.

23
Der allgemeine Gleichheitssatz sei in seiner Ausprägung als Gebot der Systemgerechtigkeit und Folgerichtigkeit eines Regelungssystems verletzt. Gleiches gelte für den Grundsatz der planungsrechtlichen Lastengleichheit. Nach Letzterem müssten insbesondere auch die Nachteile einer Planung grundsätzlich auf alle beteiligten Grundstückseigentümer gleichmäßig verteilt werden. Mit dem Gleichheitssatz sei es nicht vereinbar, bei planerischen Entscheidungen einseitig die wirtschaftlichen Interessen der Diskothekenbetreiber im Auge zu haben, nicht dagegen die Interessen anderer Eigentümer, die ebenfalls an einer gewerblichen Nutzung ihrer Grundstücke im Kerngebiet interessiert seien.

24
Die Beschwerdeführerin mache sich die Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts zu eigen, dass die Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs tragend allein auf den Erwägungen zur Innenpegelbetrachtung beruhe. Gleichwohl beruhe die im Rahmen der Außenpegelbetrachtung getroffene Annahme, die Landeshauptstadt habe gemeinsam mit dem Betreiber die zu einer dauerhaften Schließung der Hintertür des Clubs C. erforderlichen Maßnahmen ergriffen, ebenfalls auf sachfremden Erwägungen. Die Ablehnung der diesbezüglichen Beweisanträge 9, 14 bis 16 und 23 sei ebenfalls objektiv willkürlich. Die Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs, die erforderlichen Maßnahmen seien bereits ergriffen, beruhe nicht nur auf einer fehlerhaften Rechtsanwendung, sondern auch auf einer objektiv willkürlichen Unterlassung von Sachaufklärung und Beweiserhebung. Sollte der Verfassungsgerichtshof die Erwägungen zur Außenpegelbetrachtung – anders als das Bundesverwaltungsgericht – für tragend halten, seien auch die auf Seiten 70 bis 146 der Begründung der Nichtzulassungsbeschwerde behandelten Beweis- und Verfahrensanträge durch den Verwaltungsgerichtshof schlechthin unhaltbar und daher willkürlich abgelehnt worden.

25
2. Das Bayerische Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration hält die Verfassungsbeschwerde für unbegründet. Der Verwaltungsgerichtshof habe nicht gegen das Willkürverbot verstoßen. Er habe nachvollziehbar dargelegt, warum weder ein Fall des § 3 Abs. 3 Nr. 4 ZeS noch des § 3 Abs. 3 Nr. 5 ZeS vorliege.

Insbesondere ergebe sich keine Willkür daraus, dass der Verwaltungsgerichtshof – anders als es möglicherweise bei einer erstmaligen baurechtlichen Zulassung einer Wohnnutzung geboten wäre – bei

einer bereits bestehenden und aufgrund Bestandsschutz zulässigen Nutzung als Wohnung im Rahmen des Merkmals der baurechtlichen Unzulässigkeit auf den Innenpegel von Lärmimmissionen abstelle. Im Hinblick darauf, dass auch eine „nur“ bestandsgeschützte Wohnung eine baurechtlich zulässige Nutzung darstelle, würden mit dieser Auslegung gerade keine aus dem Bauplanungsrecht fließenden Vorgaben des Bundesrechts missachtet. Vielmehr berücksichtige der Verwaltungsgerichtshof den Gesetzeszweck des Zweckentfremdungsverbots – die Erhaltung von Wohnraum – bei der Auslegung der entscheidungserheblichen Normen. Auch aus der Erwägung, dass mit dieser Auslegung im Ergebnis eine Verpflichtung zur Inanspruchnahme von Bestandsschutz begründet werde, ergebe sich keine Willkür, denn die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 2. Dezember 1983 (8 C 155.81) sei auf das jetzige Landesrecht und die auf dieser Basis erlassene Satzung der Landeshauptstadt München über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum nicht zwingend zu übertragen. Vielmehr könne das bayerische Zweckentfremdungsrecht vom Grundsatz her eigenständig und losgelöst von früherem Bundesrecht angewendet und interpretiert werden. Soweit der Verwaltungsgerichtshof eine bestandsgeschützte Nutzung als baurechtlich zulässig im Sinn des § 3 Abs. 3 Nr. 4 ZeS erachte, sei das im Hinblick auf die Zweckbestimmung der Zweckentfremdungssatzung und die Gemeinwohlbindung des Eigentums nachvollziehbar.

26
Soweit geltend gemacht werde, dass bei dieser Auslegung die genannte Vorschrift und § 3 Abs. 3 Nr. 5 ZeS nicht jeweils eigenständige Bedeutung hätten, werde damit keine Willkür dargelegt. Vielmehr werde so einerseits nur eine unrichtige Anwendung einfachen Rechts geltend gemacht. Andererseits beinhalte allein die Annahme einer Konsumption des Anwendungsbereichs einer Vorschrift durch eine andere generell keine Willkür.

27
Auch der Verweis auf architektonische Selbsthilfe, um insoweit eine baurechtliche Zulässigkeit auf der Basis von Innenschallpegeln zu erreichen, erscheine nachvollziehbar. Im Hinblick auf die Zweckbestimmung des Zweckentfremdungsrechts erscheine es nicht ausgeschlossen, zur Aufrechterhaltung der Wohnnutzungen immissionsmindernde Maßnahmen nicht nur vom Emittenten, sondern gegebenenfalls auch vom Empfänger der Immissionen zu verlangen. Die Frage der planungsrechtlichen Konfliktbewältigung auf der Grundlage des bundesrechtlichen Bauplanungsrechts sei – mangels baurechtlicher Planung – bei dieser Frage gerade nicht aufgeworfen. Soweit darüber hinaus geltend gemacht werde, dass das Verlangen des Verwaltungsgerichtshofs, über § 906 BGB oder eine Inanspruchnahme der Landeshauptstadt München auf behördliches Einschreiten eine baurechtliche Unzulässigkeit im Zweckentfremdungsrecht zu beseitigen, abwegig sei, sei schon nicht dargelegt, inwiefern das Urteil hierauf beruhe. Der Verwaltungsgerichtshof gehe in seiner Entscheidung nicht davon aus, dass solche Maßnahmen notwendig seien, um aus seiner Sicht vorliegend die baurechtliche Zulässigkeit im Sinn des Zweckentfremdungsrechts bejahen zu können.

28
Der Verwaltungsgerichtshof habe durch seine Auslegung des § 3 Abs. 3 Nr. 4 ZeS auch nicht verfassungswidrig in das Grundrecht auf Eigentum der Beschwerdeführerin eingegriffen. Art. 103 Abs. 1 BV schütze das Recht des Bauherrn, sein Grundstück im Rahmen der Gesetze baulich zu nutzen. Das landesrechtliche Zweckentfremdungsrecht stelle dabei, selbstständig und unabhängig vom bundesrechtlichen Bauplanungsrecht, einen solchen rechtlichen Rahmen dar. Eine von der Beschwerdeführerin angenommene strikte Bindung des Landesgesetzgebers an planungsrechtliche Vorgaben des Bundesrechts existiere wegen der unterschiedlichen Zielsetzungen von Zweckentfremdungsrecht und Bauplanungsrecht gerade nicht. Das Zweckentfremdungsverbot wolle im Gemeinwohlinteresse Wohnraum erhalten, auch wenn sich für den Eigentümer bei einer Nutzung bzw. Vermietung für andere als Wohnzwecke ein höherer Ertrag erzielen ließe. Das Bauplanungsrecht ziele auf einen bestmöglichen Ausgleich von Konflikten bei der Planung einer Bodennutzung ab. Eine Bauplanung stehe vorliegend jedoch gerade nicht inmitten. Dementsprechend sei weder die vom Verwaltungsgerichtshof vorgenommene Auslegung der Satzung kompetenzwidrig noch der aus Sicht der Beschwerdeführerin aufgedrängte Bestandsschutz eigentumswidrig.

29
Eine Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes (Art. 118 Abs. 1 BV) in seiner Ausprägung als Gebot der Systemgerechtigkeit und Folgerichtigkeit eines Regelungssystems sei nicht dargetan. Insbesondere ergebe sich vorliegend kein Wertungswiderspruch, auch wenn die Aussage der Beschwerdeführerin, dass

ein Bauantrag auf Wohnnutzung möglicherweise aus bauplanungsrechtlichen Gründen abzulehnen wäre, zuträfe. Bei der Frage der Erteilung einer Baugenehmigung und der Frage der Freistellung vom Zweckentfremdungsverbot handle es sich um nicht vergleichbare Entscheidungen auf der Basis unterschiedlicher Zielsetzungen der zugrundeliegenden Normen. Während das Bauplanungsrecht auf Konfliktbewältigung und Vermeidung bodenrechtlicher Spannungen durch Planung und Erteilung von Genehmigungen gegebenenfalls mit entsprechenden Auflagen abziele, beabsichtige das Zweckentfremdungsrecht, bereits bestehenden Wohnraum im Allgemeininteresse zu erhalten, um eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum sicherzustellen.

30
Auch eine Verletzung des Grundsatzes der planungsrechtlichen Lastengleichheit nach Art. 118 Abs. 1 BV i. V. m. Art. 103 Abs. 1 BV sei nicht dargelegt. Der Grundsatz der planungsrechtlichen Lastengleichheit könne nur Geltung beanspruchen, soweit konkret Planungsentscheidungen vorgenommen würden. Die Freistellung vom Zweckentfremdungsverbot sei im Hinblick auf die eigenständige Zielsetzung des Zweckentfremdungsrechts jedoch gerade keine solche Planungsentscheidung.

III.

31
Die Verfassungsbeschwerde ist nur teilweise zulässig.

32
1. Die Verfassungsbeschwerde ist fristgerecht erhoben (Art. 51 Abs. 2 Satz 2 VfGHG). Maßgebliche letztgerichtliche Entscheidung im fachgerichtlichen Verfahren ist grundsätzlich erst die Entscheidung über die Anhörungsrüge (VerfGH vom 23.9.2015 VerfGHE 68, 180 Rn. 27 f.). Die Anhörungsrüge war im konkreten Fall auch nicht insgesamt offensichtlich unzulässig.

33
2. Hinsichtlich der Rüge, die im Berufungsverfahren gestellten Beweisanträge seien willkürlich abgelehnt worden, steht der Nichtzulassungsbeschluss des Bundesverwaltungsgerichts einer landesverfassungsgerichtlichen Nachprüfung der vorausgegangenen Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs entgegen (vgl. VerfGH vom 16.1.2018 VerfGHE 71, 1 Rn. 22 f.). Das Bundesverwaltungsgericht hat hierzu im Rahmen der Prüfung nach § 132 Abs. 2 Nr. 3 VwGO ausgeführt, dass die Revision nicht wegen eines Verfahrensfehlers zuzulassen sei, weil die Verfahrensrügen, soweit sie sich auf die den angefochtenen Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs nicht tragenden Erwägungen zur „Außen“Pegelbetrachtung bezögen, schon deshalb keinen Erfolg haben könnten, weil die Entscheidung auf solchen Verfahrensmängeln nicht beruhen könne. Die in Bezug genommenen Teile der Nichtzulassungsbeschwerdebegründung sind im Revisionsrechtszug (u. a. S. 70 ff., 146 ff. und 150 ff., vgl. BVerwG vom 29.1.2019 – 5 B 25.18 – juris Rn. 11) und im Verfassungsbeschwerdeverfahren (vgl. S. 76 ff. der Verfassungsbeschwerde) identisch. Die Rüge der willkürlichen Ablehnung von Beweisanträgen in einer Verfassungsbeschwerde zum Bayerischen Verfassungsgerichtshof ist unzulässig, wenn das Bundesverwaltungsgericht eine auf § 132 Abs. 2 Nr. 3 VwGO mit einer identischen Verfahrensrüge gestützte Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision sachlich geprüft und zurückgewiesen hat. Dem Verfassungsgerichtshof fehlt insoweit die erforderliche Entscheidungskompetenz. Eine landesverfassungsrechtliche Kontrolle des angegriffenen Urteils des Verwaltungsgerichtshofs im Hinblick auf den gerügten Verfahrensfehler würde im Ergebnis eine mittelbare Kontrolle der Entscheidung eines Bundesgerichts bedeuten, zu der der Verfassungsgerichtshof nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes nicht befugt ist (vgl. VerfGH vom 24.5.2019 – Vf. 23-VI-17 – juris Rn. 29 m. w. N.). Deshalb kann dem Ansinnen der Verfassungsbeschwerde – Teile der Berufungsentscheidung, die das Bundesverwaltungsgericht als nicht tragend bezeichnet hat, gegenteilig einzuschätzen – nicht gefolgt werden. Im Übrigen ist die Rüge unschlüssig, weil sich die Frage der Entscheidungserheblichkeit einer gewünschten Beweiserhebung immer aus der Perspektive des materiellrechtlichen Standpunkts der angegriffenen Entscheidung beurteilt, hier also der Perspektive des Verwaltungsgerichtshofs.

34
3. Soweit die Beschwerdeführerin eine Verletzung ihres Eigentumsrechts rügt (Art. 103 Abs. 1 BV), wendet sie sich ausdrücklich weder gegen den Erlass des Zweckentfremdungsgesetzes durch den Landesgesetzgeber noch gegen die kommunale Zweckentfremdungssatzung (vgl. S. 57 der Verfassungsbeschwerde), sondern gegen die Rechtsanwendung des Verwaltungsgerichtshofs. Dabei

erschöpft sich die Rüge der Verletzung des Eigentumsrechts in der ebenfalls erhobenen Willkürrüge. Denn es fehlt an einer hinreichenden Substanziierung (Art. 51 Abs. 1 Satz 1 VfGHG), dass der Verwaltungsgerichtshof bei der Auslegung der landesrechtlichen Rechtsvorschriften den Wertgehalt des Eigentumsrechts verkannt hat. Das Schlagwort des „aufgedrängten Bestandsschutzes“ (vgl. dazu unten IV. 2.) genügt insoweit nicht, weil die Beschwerdeführerin nicht die eigentumsverfassungsrechtliche, sondern (nur) die planungsrechtliche Zumutbarkeitsschwelle als überschritten ansieht. Damit macht sie geltend, der Verwaltungsgerichtshof habe das dem Bundesrecht zugehörige Planungsrecht verkannt, welches das Landesrecht in Bezug nehme. Dies kann lediglich dann zum Erfolg der Verfassungsbeschwerde führen, wenn die Willkürrüge durchgreift.

IV.

35
Im Umfang ihrer Zulässigkeit ist die Verfassungsbeschwerde unbegründet.

36
1. Der Verfassungsgerichtshof überprüft gerichtliche Entscheidungen nur in engen Grenzen. Er ist kein Rechtsmittelgericht; es ist nicht seine Aufgabe, fachgerichtliche Entscheidungen dahingehend zu kontrollieren, ob die tatsächlichen Feststellungen zutreffen oder ob die Gesetze richtig ausgelegt und angewandt wurden. Im Rahmen der Verfassungsbeschwerde ist nur zu prüfen, ob das Gericht gegen Normen der Bayerischen Verfassung verstoßen hat, die ein subjektives Recht des Beschwerdeführers verbürgen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 19.2.2015 VerfGHE 68, 55 Rn. 17; vom 18.3.2025 BayVBl 2025, 482 Rn. 19).

37
2. Gegen den als verletzt gerügten allgemeinen Gleichheitssatz in seiner Ausprägung als Willkürverbot wurde nicht verstoßen. Willkürlich im Sinn des Art. 118 Abs. 1 BV ist eine gerichtliche Entscheidung nur dann, wenn sie bei Würdigung der die Verfassung beherrschenden Grundsätze nicht mehr verständlich ist und sich der Schluss aufdrängt, sie beruhe auf sachfremden Erwägungen. Eine fehlerhafte Anwendung einfachen Rechts begründet allein noch keinen Verstoß gegen Art. 118 Abs. 1 BV. Die Entscheidung dürfte unter keinem Gesichtspunkt rechtlich vertretbar erscheinen; sie müsste schlechthin unhaltbar, offensichtlich sachwidrig, eindeutig unangemessen sein (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 23.8.2006 VerfGHE 59, 200/203 f.; vom 20.9.2022 – Vf. 1-VI-22 – juris Rn. 47; vom 23.4.2024 – Vf. 49-VI-22 – juris Rn. 56).

38
Die vom Verwaltungsgerichtshof vertretene Rechtsauffassung, die Beschwerdeführerin habe keinen Anspruch auf Erteilung der begehrten zweckentfremdungsrechtlichen Negativatteste, hält sich im Rahmen verständlicher Rechtsauslegung. Er ist davon ausgegangen, dass gemäß § 10 ZeS ein Anspruch auf Ausstellung eines Negativattests bei einer Maßnahme besteht, für die eine Genehmigung nicht erforderlich ist, weil Wohnraum nicht vorhanden ist. Nach § 3 Abs. 3 Nr. 4 ZeS liege ein solcher nicht vor, wenn baurechtlich eine Nutzung nicht (mehr) zulässig (Variante 1) und auch nicht genehmigungsfähig sei (Variante 2). Diese Voraussetzungen seien vorliegend nicht erfüllt. Die streitgegenständlichen Wohnungen seien nach wie vor Wohnraum im Sinn des Zweckentfremdungsrechts.

39
Bei der Auslegung der letztgenannten Bestimmung ist zu beachten, dass im Zuge der Föderalismusreform die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum auf die Länder übertragen worden ist. Mit dem am 1. Januar 2009 in Kraft getretenen Zweckentfremdungsgesetz hat der bayerische Gesetzgeber von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht. Die bundesrechtliche Regelung in Art. 6 MietRVerbG wurde abgelöst und mit dem Zweckentfremdungsgesetz ein Instrument geschaffen, das bayerischen Gemeinden mit Wohnraummangel ermöglicht, unter verbesserten Rahmenbedingungen der örtlich bestehenden Wohnraumknappheit selbst gezielt entgegenzuwirken. Gemeinden, in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, haben durch die Regelungen des Zweckentfremdungsgesetzes seither die Befugnis, selbst durch Erlass einer Zweckentfremdungssatzung zu bestimmen, dass Wohnraum nur mit ihrer Genehmigung überwiegend anderen als Wohnzwecken zugeführt werden darf (VerfGH vom 24.8.2023 VerfGHE 76, 271 Rn. 53).

40

Die auf der landesrechtlichen Ermächtigungsnorm beruhende Satzungsregelung ist ihrerseits durchweg landesrechtlicher Natur. Dies gilt auch dann, wenn sie Wohnraum in Abhängigkeit von der baurechtlichen Zulässigkeit der Wohnnutzung oder deren Genehmigungsfähigkeit definiert. Dementsprechend kann die Prüfung anhand des Willkürmaßstabs des bayerischen Verfassungsrechts nicht auf eine bauplanungsrechtliche Vollprüfung gerichtet sein, die selbst den Rahmen des innerhalb der Divergenzrüge des § 132 Abs. 2 Nr. 2 VwGO im verwaltungsgerichtlichen Revisionsverfahren Möglichen sprengen würde. Denn dort stellt sich mangels Identität der jeweils anzuwendenden Rechtsvorschrift die Frage, ob der Verwaltungsgerichtshof von älteren Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts abgewichen ist, nicht (vgl. Kraft in Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 132 Rn. 32 m. w. N.). Ob das Ergebnis der Auslegung und Anwendung des Landesrechts mit demjenigen übereinstimmen würde, das unter Zugrundelegung der früheren Rechtslage des Bundesrechts erzielt worden wäre, ist mithin nicht zu prüfen.

41
Die Prüfung des Willkürvorwurfs erstreckt sich nur auf das Entscheidungsergebnis; soweit die Beschwerdeführerin an bloßen Begründungselementen der angefochtenen Entscheidung ansetzt und die Frage erörtert, ob der Verwaltungsgerichtshof seiner Ankündigung, er folge der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, in vollem Umfang nachgekommen ist, ist dem nicht nachzugehen.

42
Gleiches gilt für die von der Beschwerdeführerin aufgeworfene Frage, ob der Verwaltungsgerichtshof jeder Freistellungsalternative des § 3 Abs. 3 ZeS einen eigenständigen Anwendungsbereich belassen hat. Der Verwaltungsgerichtshof geht bei der Anwendung des § 3 Abs. 3 Nr. 4 ZeS in Bezug auf die baurechtliche Zulässigkeit oder Genehmigungsfähigkeit von Vorhaben davon aus, dass in einem faktischen Kerngebiet nach § 7 Abs. 3 Nr. 2 BauNVO ausnahmsweise Wohnungen zulässig sind. Diese seien hier auch nicht im Einzelfall nach § 15 Abs. 1 BauNVO unzulässig, da sie nach Anzahl, Lage, Umfang oder Zweckbestimmung der Eigenart des Baugebiets nicht widersprächen. Dass Wohnungen im unmittelbaren Einzugsbereich von Vergnügungsbetrieben im Innenstadtbereich der Landeshauptstadt München noch keinen Missgriff in bauplanungsrechtlicher Hinsicht darstellten, greift die Beschwerdeführerin nicht an. Die nach Ansicht der Beschwerdeführerin fehlende Unterscheidung von planungsrechtlicher Zumutbarkeitsgrenze im Sinn von § 15 Abs. 1 Satz 2 BauNVO und „eigentumsverfassungsrechtlicher“ Zumutbarkeitsschwelle lässt für sich genommen ebenfalls auf keinen Willkürverstoß schließen. Wenn sodann anhand der zugrunde gelegten Innenpegelbetrachtung und des Gutachtens des Sachverständigen vom Verwaltungsgerichtshof ausgeführt wird, dass in den streitgegenständlichen Objekten die Anforderungen an gesunde Wohnverhältnisse unter allen Umständen eingehalten werden könnten, wird die planungsrechtliche Zumutbarkeitsgrenze des § 15 Abs. 1 Satz 2 BauNVO als eingehalten festgestellt, sodass die von der Beschwerdeführerin angestellten Erwägungen zum „aufgedrängten Bestandsschutz“ nicht einschlägig sind. Dies war der Beschwerdeführerin bereits vom Bundesverwaltungsgericht dargelegt worden (vgl. BVerwG vom 29.1.2019 – 5 B 25.18 – juris Rn. 4).

43
Die Beschwerdeführerin hält die Anwendung des § 15 Abs. 1 Satz 2 BauNVO wegen Nichteinhaltung der TA Lärm für unvertretbar, während in der angefochtenen Entscheidung im Zweckentfremdungsrecht die Zugrundelegung einer Innenpegelbetrachtung für vertretbar und geboten gehalten wird. Diese Frage lässt sich nicht mit dem bloßen Hinweis auf die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 29. November 2012 (BVerwGE 145, 145), wonach das Rücksichtnahmegebot im Anwendungsbereich der TA Lärm nicht die Möglichkeit eröffnet, der durch einen Gewerbebetrieb verursachten Überschreitung der Außen-Immissionswerte bei einem Wohnbauvorhaben durch die Anordnung von passivem Lärmschutz zu begegnen, beantworten. Es bedarf auch keiner Klärung der einfachrechtlichen Frage, ob die Aussage des Verwaltungsgerichtshofs (Rn. 173 bei juris) zutrifft, die letztgenannte Entscheidung beschränke sich auf „das Baurecht im Umfang seines Regelungsbereichs“. Zum einen ist eine Erstreckung in den Bereich des Zweckentfremdungsrechts in der sonstigen Judikatur nicht feststellbar. Zum anderen ist auch die genannte Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts in der Literatur Kritik ausgesetzt. Selbst im Baurecht sind Maßnahmen des passiven Schallschutzes zur Konfliktlösung nicht generell ausgeschlossen, sondern nur solche, die der TA Lärm widersprechen. Die Überzeugungskraft einer strikten Bindung an den Wortlaut der TA Lärm wird dabei durchaus in Zweifel gezogen, wenn der Schutz, den die TA Lärm sicherstellen will, anderweitig vom Bauwerber sichergestellt werden kann. Auch der Umstand, dass die zur Bewältigung des Verkehrslärms möglichen und gebotenen Maßnahmen des passiven Schallschutzes nicht nur vor diesem,

sondern auch vor Gewerbelärm schützen, könne nicht völlig unberücksichtigt bleiben (vgl. zum Ganzen Dolde, NVwZ 2013, 375/376). Vor diesem Hintergrund erweist sich die Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs nicht als schlechthin unhaltbar, offensichtlich sachwidrig und eindeutig unangemessen, wenn er den Anwendungsbereich des Zweckentfremdungsrechts nicht über das zwingend gebotene Maß hinaus einschränken will und ihn nicht in das Belieben des Antragstellers stellt, der um ein Negativattest nachsucht.

44
3. Ein Willkürverstoß oder eine Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes unter dem Gesichtspunkt der Systemgerechtigkeit und der Widerspruchsfreiheit von Normen liegen nicht vor. Ob diese Gesichtspunkte einen eigenständigen Rechtsgehalt des Art. 118 Abs. 1 BV darstellen (verneinend Lindner in Lindner/Möstl/Wolff, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 118 Rn. 43), kann dahinstehen. Ein Wertungswiderspruch zwischen der Frage der Erteilung einer Baugenehmigung und der Frage der Freistellung vom Zweckentfremdungsverbot besteht – wie das Bayerische Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration zutreffend hervorgehoben hat – nicht. Es handelt sich um nicht vergleichbare Entscheidungen auf der Basis unterschiedlicher Zielsetzungen der zugrundeliegenden Normen. Während das Bauplanungsrecht auf Konfliktbewältigung und Vermeidung bodenrechtlicher Spannungen durch Planung und Erteilung von Genehmigungen gegebenenfalls mit entsprechenden Auflagen abzielt, beabsichtigt das Zweckentfremdungsrecht, bereits bestehenden Wohnraum im Allgemeininteresse zu erhalten, um eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum sicherzustellen. Der Grundsatz der planungsrechtlichen Lastengleichheit kann nur Geltung beanspruchen, soweit konkret Planungsentscheidungen vorgenommen werden. Dies ist im Hinblick auf die eigenständige Zielsetzung des Zweckentfremdungsrechts nicht der Fall.

V.

45
Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG).