

## ABHANDLUNGEN

## Das Verhältnis der Aufhebung von Miet- und Pachtverhältnissen nach § 182 Abs. 1 BauGB zu zivilrechtlichen Kündigungen\*

Von Professor Dr. Bodo *Pieroth* und Rechtsreferendar Dr. Michael *Kotulla*, Marburg

## I. Problemstellung

Nach § 182 Abs. 1 BauGB kann die Gemeinde ein Miet- oder Pachtverhältnis auf Antrag des Eigentümers oder im Hinblick auf ein städtebauliches Gebot innerhalb einer Frist von mindestens sechs Monaten aufheben, wenn die Verwirklichung der Ziele und Zwecke der Sanierung im förmlich festgestellten Sanierungsgebiet (§§ 142 ff. BauGB) oder eine Maßnahme nach den §§ 176 bis 179 BauGB die Aufhebung erfordern. § 182 BauGB räumt Gemeinden die rechtliche Möglichkeit ein, durch Maßnahmen auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts Miet- und Pachtverhältnisse mittels privatrechtsgestaltendem Verwaltungsakt zu beenden<sup>1</sup>.

Dies wirft die Frage auf, welche Bedeutung demgegenüber den zivilrechtlichen Kündigungsvorschriften des BGB zukommt, insbesondere in welchem Verhältnis sie zu der eingangs erwähnten öffentlich-rechtlichen Aufhebungsmöglichkeit von Miet- und Pachtverhältnissen stehen. Gibt § 182 Abs. 1 BauGB den Gemeinden gleichsam ein selbständiges, von bürgerlich-rechtlichen Vorschriften gelöstes Instrument hoheitlicher Aufhebungsmöglichkeit an die Hand, oder ist die dort vorgesehene Handlungsform in Anbetracht zivilrechtlicher Kündigungsmöglichkeiten lediglich subsidiärer Natur? Dieser Frage soll im folgenden nachgegangen werden.

## II. Unterschiedliche Interpretationen im Schrifttum

Grundsätzlich werden bezüglich § 182 Abs. 1 BauGB im Hinblick auf die Fragestellung zwei unterschiedliche Ansichten vertreten:

## 1. Alternativität von Aufhebung und Kündigung

Wenn für die Verwirklichung einer städtebaulichen Maßnahme die Aufhebung von Miet- und Pachtverhältnissen erforderlich ist, kann die Gemeinde bei Vorliegen der übrigen in § 182 Abs. 1 und 2 BauGB festgelegten tatbestandlichen Voraussetzungen diese privatrechtlichen Nutzungsverhältnisse *direkt* durch hoheitlichen Akt aufheben. D. h., die Gemeinde kann, ohne zunächst auf die zivilrechtlichen Kündigungsvorschriften verwiesen zu sein, Miet- und Pachtverhältnisse auf öffentlich-rechtlichem Wege beseitigen. Es steht ihr (auch in ihrer Eigenschaft als Eigentümerin) somit eine Alternative zur Kündigung nach bürgerlichem Recht zur Verfügung<sup>2</sup>.

\* Der Beitrag ist aus einer rechtsgutachtlichen Stellungnahme für die Stadt Marburg hervorgegangen.

1 Peter *Schiwy*, in: Peter *Schiwy* / Thomas *Harmony* / Ernst *Oestreicher*, *Baugesetzbuch*, Starnberg-Percha (Stand 15. 10. 1990), Nr. 2, § 182, 1.

2 So wohl *Rudolf Stich*, in: *Berliner Kommentar zum Baugesetzbuch*, 2. Halbbd., hrsg. von *Otto Schlichter* und *Rudolf Stich*,

## 2. Subsidiarität der Aufhebung

Wenn für die Verwirklichung einer städtebaulichen Maßnahme die Aufhebung eines Miet- oder Pachtverhältnisses erforderlich ist, kann die Gemeinde, *nachdem* sie alle anderen ihr zur Verfügung stehenden zivilrechtlichen Beendigungsmöglichkeiten ausgeschöpft hat, das betreffende Rechtsverhältnis bei Vorliegen der übrigen Voraussetzungen hoheitlich nach § 182 Abs. 1 BauGB aufheben. D. h. die Aufhebungsmöglichkeit des § 182 BauGB hat grundsätzlich gegenüber den zivilrechtlichen Kündigungsvorschriften subsidiären Charakter<sup>3</sup> und ist nur als *ultima ratio* für die Gemeinde zu verstehen<sup>4</sup>.

## III. Auslegung des § 182 Abs. 1 BauGB

Die Auslegung soll anhand der sogenannten klassischen vier *canones* bzw. Interpretationsgesichtspunkte<sup>5</sup> erfolgen.

## 1. Auslegung nach dem Wortsinn

Unter Wortsinn ist die Bedeutung eines Ausdrucks oder einer Wortverbindung im allgemeinen Sprachgebrauch zu verstehen<sup>6</sup>. Der § 182 Abs. 1 BauGB in seine eigentlichen Schlüsselemente zerlegt, lautet: »Erfordert die Verwirklichung der Ziele und Zwecke . . . die Aufhebung . . ., kann die Gemeinde . . . aufheben.« Der Wortlaut spricht nur von dem Fall, daß die Verwirklichung von städtebaulichen Zielen und Zwecken die Aufhebung erfordern muß. Daß dafür – wenn möglich – der zivilrechtliche Weg ausgeschöpft werden muß, findet im Gesetzestext selbst keine Stütze. Schon eine rein grammatische Interpretation

Köln u. a. 1988, § 182 Rdnr. 1. Unklar *Jochen Dieckmann*, *Baugesetzbuch* (BauGB), Ein Kommentar zum neuen Recht, München 1987, § 182 Rdnr. 4, der zwar zu Recht darauf verweist, daß die vormaligen Hinweise, wonach »die Aufhebung nur zulässig ist, wenn nicht das Vertragsverhältnis ohnehin endet oder gekündigt werden kann«, nach Inkrafttreten des BauGB nicht mehr bestehen, die Frage des nunmehrigen Verhältnisses von Kündigung und Aufhebung aber unerörtert läßt.

3 So im Ergebnis, aber ohne jede Begründung, *Hartmut Dyong*, in: *Werner Cholewa* / *Joachim David* / *Hartmut Dyong* / *Hans-Jürgen von der Heide*, *Das neue Baugesetzbuch*, 2. Aufl., München 1990, § 182, 1. Unklar *Michael Krautzberger*, in: *Ulrich Battis* / *Michael Krautzberger*, *Baugesetzbuch*, Kommentar, 3. Aufl., München 1991, § 182 Rdnr. 4, der einerseits von Subsidiarität spricht, andererseits aber nur verlangt, daß »die Gemeinde zuvor die Möglichkeit entsprechender zivilrechtlicher Vertragsbedingungen (wird) prüfen müssen«.

4 *Lorenz Mainczyk*, *Baugesetzbuch*, Kommentar, Stuttgart u. a. 1987, § 183 – in bezug auf § 182 Abs. 1 BauGB.

5 Näher dazu *Karl Larenz*, *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*, 6. Aufl., Berlin u. a. 1991, S. 312–339.

6 *Larenz* (Fußn. 5), S. 320.

spricht somit für den § 182 Abs. 1 BauGB als ein der Gemeinde für bestimmte räumliche und sachliche Bereiche unabhängig von zivilrechtlichen Möglichkeiten zur Verfügung stehendes Instrument zur Aufhebung von Miet- und Pachtverhältnissen.

## 2. Auslegung des Gesetzes in seinem Bedeutungszusammenhang

Hierfür muß man die Regelung als Teil der Regelungen betrachten, zu denen sie aufgrund ihres systematischen Kontexts gehört<sup>7</sup>. § 182 BauGB ist unter das 2. Kapitel des 5. Teils des BauGB mit der Überschrift »Miet- und Pachtverhältnisse« eingegliedert. Er ist überschrieben mit »Aufhebung von Miet- oder Pachtverhältnissen«. Damit ist zunächst nur eine Bezugnahme der öffentlich-rechtlichen Vorschriften des BauGB auf die betreffenden privatrechtlichen Gebrauchs- und Nutzungsverhältnisse verbunden, jedoch nichts über die Berücksichtigung zivilrechtlicher Kündigungsvorschriften im Falle der Aufhebung solcher Rechtsverhältnisse ausgesagt.

a) In den Absätzen 1–3 des § 182 BauGB sind einige den Mieter oder Pächter schützende Voraussetzungen ausgewiesen, ohne die eine hoheitliche Aufhebung seitens der Gemeinde unzulässig ist. Das umfaßt etwa eine einzuhaltende sechsmonatige Mindestfrist, die dem Mieter oder Pächter für die Aufhebung seines Rechtsverhältnisses zu gewähren ist (bzw. bei land- und forstwirtschaftlich genutzten Flächen nur zum Schluß eines Pachtjahres möglich sein soll), sowie die Stellung von für den Mieter zumutbarem Ersatzwohnraum. Eine Bezugnahme auf zivilrechtliche Kündigungsvorschriften findet sich hingegen nicht. Allein daraus könnte der Schluß gezogen werden, daß für den Mieter oder Pächter im Falle des § 182 Abs. 1 BauGB gerade nicht die zivilrechtlichen Kündigungsvorschriften gelten, sondern ausschließlich die baugesetzlichen Regelungen eingreifen sollen.

b) Dafür spricht überdies, daß die Aufhebung nach § 182 Abs. 1 BauGB als eine Enteignungsvorschrift i. S. des Art. 14 GG ausgestaltet wurde<sup>8</sup>, der die Entschädigungsregelung des § 185 BauGB Rechnung trägt<sup>9</sup>. Auch dort ist von zunächst einzuhaltenden zivilrechtlichen Beendigungsmöglichkeiten der in Frage stehenden Rechtsverhältnisse nicht die Rede.

c) Mit der Erwähnung von Sanierungsmaßnahmen in förmlich festgelegten Sanierungsgebieten nimmt der § 182 Abs. 1 BauGB Bezug auf die §§ 136 ff. BauGB<sup>10</sup>. In den §§ 146 und 147 BauGB sind die für die Durchführung der Sanierung von der Gemeinde auszuführenden Ordnungsmaßnahmen erwähnt. Nach § 147 Abs. 1 Satz 1 BauGB betreffen diese Ordnungsmaßnahmen u. a. den Umzug von Bewohnern und Betrieben sowie sonstige Maßnahmen, die notwendig sind, damit Baumaßnahmen durchgeführt werden können. Das Wort »Ordnungsmaßnahmen« weist auf der Gemeinde hier zufallende hoheitliche Kompetenzen hin. Daraus ergibt sich allerdings nicht, daß davon auch die Auflösung von Miet- oder Pachtverhältnissen umfaßt ist. Diese läßt sich nur unter die sonstigen Maßnahmen, die notwendig sind, um die Baumaßnahmen durchführen zu können, einordnen. Der Verweis auf die

Notwendigkeit der Maßnahme wirft jedoch das gleiche Auslegungsproblem wie beim § 182 Abs. 1 BauGB auf.

d) Insgesamt resultiert aus der systematischen Stellung des § 182 Abs. 1 BauGB im baugesetzlichen Gesamtzusammenhang kein zwingender Anhaltspunkt für die Annahme einer gegenüber den zivilrechtlichen Kündigungsvorschriften subsidiären Aufhebungsmöglichkeit nach § 182 Abs. 1 BauGB.

## 3. Auslegung nach dem »Willen des Gesetzgebers«

Die bisherigen Auslegungskriterien beantworten die Frage nach dem Verhältnis des § 182 Abs. 1 BauGB zu den zivilrechtlichen Kündigungsmöglichkeiten zugunsten einer Ausgestaltung des § 182 Abs. 1 BauGB als selbständige Aufhebungsregelung. Nun wird allgemein darauf verwiesen<sup>11</sup>, daß § 182 Abs. 1 BauGB im wesentlichen auf § 27 Abs. 1 Städtebauförderungsgesetz (StBauFG) zurückgeht<sup>12</sup>. Daran anknüpfend soll die Entstehungsgeschichte der baugesetzlichen Norm überprüft werden. Hierbei steht die Frage im Vordergrund, welche Deutung der Regelungsabsicht des Gesetzgebers entspricht<sup>13</sup>.

a) § 182 Abs. 1 BauGB weicht schon im Wortlaut nicht unerheblich von seinem Vorgänger ab. Denn § 27 Abs. 1 StBauFG bestimmte:

»Muß bei der Durchführung der Sanierung ein Gebäude oder eine sonstige bauliche Anlage im förmlich festgelegten Sanierungsgebiet ganz oder teilweise beseitigt werden und ist die alsbaldige Beseitigung beabsichtigt, so kann die Gemeinde auf Antrag des Eigentümers oder im Hinblick auf ein Abbruchgebot Miet- oder Pachtverhältnisse, die der Beseitigung entgegenstehen, mit einer Frist von mindestens sechs Monaten, bei einem land- oder forstwirtschaftlich genutzten Grundstück nur zum Schluß eines Pachtjahres aufheben. Die Aufhebung ist nur zulässig, wenn das Rechtsverhältnis bis zum Ablauf der Frist nicht vertragsmäßig endigt oder, falls der Eigentümer den Antrag gestellt hat, nicht von ihm beendet werden kann.«

Hier ist ausdrücklich geregelt, in welcher Beziehung die zivilrechtlichen Miet- und Pachtbestimmungen zu der öffentlich-rechtlichen Aufhebung des betreffenden Zivilrechtsverhältnisses stehen. Der Eigentümer hat zunächst sämtliche ihm nach dem Miet- und Pachtrecht des BGB zu Gebote stehenden Möglichkeiten auszuschöpfen. Erst wenn ihm die Beendigung nach bürgerlich-rechtlicher Vorgehensweise nicht möglich ist, weil das Vertragsverhältnis nicht binnen der Mindestfrist (bei land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken nicht zum Schluß eines Pachtjahres) vertragsmäßig endet oder durch Kündigung innerhalb der Frist nicht beendet werden kann, liegen die Voraussetzungen für die öffentlich-rechtliche Aufhebung des Miet- oder Pachtverhältnisses durch die Gemeinde vor<sup>14</sup>. Der § 27 Abs. 1 StBauFG legte offen-

11 Walter Bielenberg, in: Werner Ernst / Willy Zinkahn / Walter Bielenberg, Baugesetzbuch, Bd. 3, Kommentar, München (Stand Nov. 1990), Vorbem. §§ 182–186, Rdnr. 1; Dieckmann (Fußn. 2), § 182 Rdnr. 1; Günther Gaentzsch, Baugesetzbuch mit Synopse zu Bundesbaugesetz und Städtebauförderungsgesetz. Einführung, Übersichten und Erläuterungen zum neuen Recht, Köln u. a. 1987, S. 306; Mainczyk (Fußn. 4), § 182 Rdnr. 1.

12 Vgl. auch BR-Drucks. 575/85, S. 147 ff.

13 Larenz (Fußn. 5), S. 328.

14 Rudolf Stich, in: Otto Schlichter / Rudolf Stich / Michael Krautzberger, Städtebauförderungsgesetz mit Novelle 1984, Kommentar, 2. Aufl., Köln u. a. 1985, § 27 Rdnr. 17; Walter Bielenberg, Städtebauförderungsgesetz, Kommentar, München (Stand Okt. 1985), § 27 Rdnr. 5.

7 Larenz (Fußn. 5), S. 325.

8 Dyong (Fußn. 3), § 182, 1.

9 Vgl. auch Ulrich Grapetin, in: Wolf-Rüdiger Bub / Gerhard Freier (Hrsg.), Handbuch der Geschäfts- und Wohnraum-miete, München 1989, Kap. IV, Rdnr. 291 (S. 1011).

10 Dyong (Fußn. 3).

sichtlich die Nachrangigkeit der öffentlich-rechtlichen Aufhebung im Verhältnis zu den zivilrechtlichen Kündigungsvorschriften fest<sup>15</sup>. Dies galt auch für die Gemeinde als Eigentümerin<sup>16</sup>.

§ 182 Abs. 1 BauGB enthält eine dem § 27 Abs. 1 Satz 2 StBauFG vergleichbare Bestimmung nicht. Allein dieser Verzicht bei einem im übrigen nahezu gleichbleibenden Regelungsgegenstand läßt den Schluß zu, daß gerade damit auch die bisherige Verpflichtung, zunächst die zivilrechtlichen Aufhebungsmöglichkeiten auszuschöpfen, entfallen sollte. Als Konsequenz daraus wäre die Gemeinde ungeachtet bestehender zivilrechtlicher Kündigungsvorschriften berechtigt, im Rahmen öffentlich-rechtlichen Vorgehens Miet- und Pachtverhältnisse aufzuheben.

b) Gegenläufige Aspekte finden sich allerdings in den Materialien zum Gesetzgebungsverfahren des BauGB von Bundestag und Bundesrat. Schon in dem Gesetzentwurf der Bundesregierung (RE) vom 20. 12. 1985 hieß es zu dem damaligen § 183 und späteren § 182 BauGB: »Die Bestimmung entspricht inhaltlich § 27 des Städtebauförderungsgesetzes . . . Jedoch sollen die folgenden Regelungen dieser Vorschrift entfallen: Absatz 1 Satz 2 (Ausprägung des allgemeinen Grundsatzes, daß hoheitliches Handeln nur dann zulässig ist, wenn es zur Erreichung des angestrebten Zwecks erforderlich ist); . . .«<sup>17</sup> Während man bei der Entstehung des StBauFG noch davon ausging, daß es der Vorschrift des Satzes 2 bedurfte, um das vorrangige Verhältnis der zivilrechtlichen Kündigungsvorschriften festzulegen<sup>18</sup>, ging man nunmehr davon aus, daß sich dies aus dem »allgemeinen Grundsatz« der Erforderlichkeit ergebe. Damit kann nur der verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gemeint sein; denn auf einfach-gesetzlicher Ebene ist klar, daß der § 182 Abs. 1 BauGB in seiner inhaltlichen Aussage gerade nicht dem gesamten § 27 Abs. 1 StBauFG, sondern nur seinem Satz 1 entspricht<sup>19</sup>.

c) Der nunmehrige § 182 Abs. 1 BauGB erhielt seine nachmals nicht mehr veränderte Fassung durch den zuständigen Bundestagsausschuß am 15. 10. 1986<sup>20</sup>. Der Ausschußbericht erklärt die Umgestaltung und Neugliederung der §§ 182–184 RE mit einer verbesserten Lesbarkeit des Gesetzestextes. Er führt des weiteren unwidersprochen aus, daß die sprachliche Vereinfachung von § 183 Abs. 1 RE in Übereinstimmung mit dem Regelungsgehalt des bisher geltenden Rechts vorgesehen sei<sup>21</sup>. Angesichts der Streichung des § 27 Abs. 1 Satz 2 StBauFG und der Tatsache, daß der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht mit der Subsidiaritätsklausel in eins gesetzt werden kann (dazu noch unten IV.), ist diese Übereinstimmung zwar objektiv nicht gegeben. Gleichwohl ging man danach subjektiv davon aus, daß die hoheitliche Beendigung eines Miet- oder Pachtverhältnisses auch weiterhin an die engen Vorgaben des nicht in den § 182 Abs. 1 BauGB übernommenen § 27 Abs. 1 Satz 2 StBauFG gebunden sein sollte<sup>22</sup>.

d) Stellt man allein auf diesen »Willen des Gesetzgebers« ab, erhebt sich die weitere Frage, in welchem Rangverhältnis die verschiedenen Auslegungselemente zueinander stehen. Darauf aber gibt die moderne juristische Methodenlehre eine klare und überzeugende Antwort: Das Schwergewicht liegt »bei den Interpretationselementen, die Normtexte (den Wortlaut der zu konkretisierenden Vorschrift wie auch die Wortlaute systematisch herangezogener Vorschriften) bearbeiten. Zurückzutreten haben die Faktoren der Auslegung, die sich auf Nicht-Normtexte beziehen (genetische und historische Auslegung)«<sup>23</sup>. Dieser Vorrang folgt aus rechtsstaatlichen Geboten, insbesondere der Bindung an Recht und Gesetz, der Tatbestandsbestimmtheit und der Rechtssicherheit.

Daraus folgt, daß auch wenn aus der Entstehungsgeschichte geschlossen würde, daß die Subsidiaritätsklausel des § 27 Abs. 1 Satz 1 StBauFG aufrechterhalten werden sollte, sich die genetische Auslegung nicht gegen die grammatische und systematische Auslegung durchsetzen könnte. Es bleibt also selbst dann bei dem Ergebnis der Nichtübernahme der Subsidiaritätsklausel ins geltende Recht.

#### 4. Auslegung aufgrund objektiv-teleologischer Kriterien

Hiernach ist der objektive Zweck der Regelung und ihre Sachgemäßheit bei ausgewogener und optimaler Berücksichtigung aller in Frage kommender Interessen zu ermitteln<sup>24</sup>. Der objektive Zweck der Regelung des § 182 Abs. 1 BauGB besteht darin, den Gemeinden die Möglichkeit einzuräumen, durch hoheitliche Maßnahmen ein Miet- oder Pachtverhältnis unter bestimmten Bedingungen außerordentlich lösen zu können, um so zu einer beschleunigten Durchführung im öffentlichen Interesse stehender und projektiierter Bepflanzungen beizutragen oder aber sie erst zu ermöglichen<sup>25</sup>. Dies ergibt aber nur Sinn, wenn wichtige städtebauliche Vorhaben nicht aufgrund ihnen entgegenstehender zivilrechtlicher Kündigungsvorschriften von vornherein unmöglich gemacht bzw. unnötig verzögert werden können. Dem wird in der Sache selbst am besten der § 182 Abs. 1 BauGB gerecht, indem er der Gemeinde eine von zivilrechtlichen Kündigungsvoraussetzungen unabhängige öffentlich-rechtliche Aufhebungsmöglichkeit zur Verfügung stellt.

Nach dem Maßnahmenengesetz zum Baugesetzbuch vom 17. 5. 1990<sup>26</sup>, das der Erleichterung des Wohnungsbaus im Planungs- und Baurecht, also der Schaffung dringend benötigten Wohnraumes dient<sup>27</sup>, wird zu diesem Zweck durch § 7 Abs. 1 Nr. 18 u. a. auf die Aufhebungsvorschriften der §§ 182–186 BauGB zurückgegriffen. Hier vermag angesichts der Priorität, die der Schaffung neuen Wohnraums zukommt, noch weniger als im BauGB selbst eine Subsidiarität der Aufhebung eines Mietverhältnisses durch

15 Peter Schiwy, Städtebauförderungsgesetz u. a. mit Kommentar, Percha 1986, Nr. 2: StBauFG, § 27 (S. 2).

16 Werner Pohl, in: Hans-Georg Lange, Städtebauförderungsgesetz, Kommentar, 5. Lfg. (Stand März 1974), § 27 Rdnr. 8.

17 BR-Drucks. 575/85, S. 147 und BT-Drucks. 10/4630, S. 147.

18 Vgl. insoweit auch den Regierungsentwurf zum StBauFG vom 12. 3. 1970 in BT-Drucks. 6/510, S. 40.

19 Insoweit zutreffend auch Bielenberg (Fußn. 11), Vorbem. §§ 182–186 Rdnr. 9.

20 BT-Drucks. 10/6166, S. 80/81.

21 BT-Drucks. 10/6166, S. 162.

22 Vgl. Walter Bielenberg, in: ders. / Michael Krautzberger / Wilhelm Söfker, Baugesetzbuch, Leitfadens, Bonn 1987,

Rdnr. 479; ders. (Fußn. 11), Vorbem. §§ 182–186 Rdnr. 9, der behauptet, der Grundsatz der Subsidiarität sei so selbstverständlich, daß es keiner Übernahme in die Neuregelung des § 182 BauGB bedurfte. Ebenso unter Bezugnahme auf Bielenberg (aaO), Grapentin (Fußn. 9), Kap. IV, Rdnr. 293 (S. 1011).

23 Friedrich Müller, Juristische Methodik, 3. Aufl., Berlin 1989, S. 254.

24 Vgl. dazu Larenz (Fußn. 5), S. 333.

25 Nicht jedoch wie Schiwy (Fußn. 1), § 182 Rdnr. 2, meint, um lediglich »länger dauernde unkündbare Verträge vorzeitig zu beenden«.

26 BGBI. I S. 926.

27 Vgl. Beschluß des Bundestages vom 16. 3. 1990 in BR-Drucks. zu 204/90, S. 2.

Verwaltungsakt gegenüber zivilrechtlichen Kündigungsmöglichkeiten zu überzeugen.

Ungeachtet dessen finden aber auch im Rahmen der Aufhebung eines Miet- oder Pachtverhältnisses nach § 182 Abs. 1 BauGB nicht nur die Interessen der Gemeinde, sondern aller Beteiligten in ausgewogener Weise Anerkennung. So handelt es sich bei der hoheitlichen Aufhebung eines Rechts zwar der Natur nach um einen den Adressaten belastenden Verwaltungsakt (§ 35 Satz 1 VwVfG)<sup>28</sup>. Doch erlegt die Aufhebungsmöglichkeit nach § 182 Abs. 1 BauGB der Gemeinde mannigfaltige, dem Mieter- bzw. Pächterinteresse entgegenkommende Pflichten auf. Diese reichen abgesehen von dem zeitlichen Vorlauf, den § 182 Abs. 1 BauGB diktiert, von der Pflicht zur Ersatzwohnraumbeschaffung (§ 182 Abs. 2 BauGB), über eine besondere Entschädigungsregelung (§ 185 BauGB) bis zu Sozialplan- und Härteausgleichsregelungen (§§ 180, 181 BauGB), in denen die sozialen Belange der von der Aufhebung Betroffenen Berücksichtigung finden müssen.

Nach dem Zivilrecht steht demgegenüber auch bei einer in Betracht kommenden vertragsmäßigen Kündigung dem Vermieter im Normalfall nur der Weg über § 564 b Abs. 1 BGB zur Verfügung. Der Vermieter muß in diesem Falle stets ein berechtigtes Interesse als Kündigungsgrund geltend machen. Ein solches berechtigtes Interesse kann nach allgemeiner Ansicht zwar auch in der Erfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben liegen<sup>29</sup>. Allerdings wird sich darauf der private Vermieter nur in Ausnahmefällen berufen können, nämlich wenn das öffentliche Interesse unmittelbar auf das Mietrechtsverhältnis durchschlägt; also etwa dort, wo der Vermieter in seinem Handlungsbereich vom öffentlichen Interesse betroffen ist, weil gegen ihn eine Abrissverfügung ergeht<sup>30</sup>. Wenn danach in vielen Fällen einem privaten Vermieter eine Kündigung nach § 564 b BGB aus Gründen des öffentlichen Interesses unmöglich ist und die die beabsichtigten städtebaulichen Maßnahmen realisierende Gemeinde als Dritte hier privatrechtliche Kündigungen nicht aussprechen kann, verbleibt der Gemeinde insoweit einzig eine Anwendung des § 182 Abs. 1 BauGB. Nur wenn es sich bei dem Vermieter selbst um eine Gemeinde handelt, ist es diesem möglich, eine zivilrechtliche Kündigung auf § 564 b BGB zu stützen<sup>31</sup>. Aber selbst dann müssen die gemeindlichen Aufgaben von so erheblichem Gewicht sein, daß sie gegenüber dem allgemeinen Interesse des Nutzungsberechtigten am Fortbestand des Rechtsverhältnisses überwiegen<sup>32</sup>. Das soll aber im Falle der in § 182 Abs. 1 BauGB vorgesehenen städtebaulichen Maßnahmen in der Regel angenommen werden dürfen<sup>33</sup>.

28 Ferdinand Kopp, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 4. Aufl. München 1986, § 48 Rdnr. 41; Karl Robert Schwarze, in: Hans-Joachim Knack, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, Kommentar, 3. Aufl., Köln u. a. 1990, § 35, 5.3.1.

29 Vgl. BayObLG, NJW 1972, 685, und NJW 1981, 580; LG Kiel, ZMR 1983, 233; LG Bochum, WuM 1989, 242; LG Bad Kreuznach, WuM 1990, 298; AG Waldshut-Tiengen, NJW 1990, 1051; Volker Emmerich / Jürgen Sonnenschein, *Miete*, Handkommentar, 6. Aufl., Berlin, New York 1991, § 564 b Rdnr. 77.

30 Vgl. etwa Wolfgang Schmitt-Futterer / Hubert Blank, *Wohnraumschutzgesetz*, Kommentar, 6. Aufl., München 1988, B 682 (S. 389); Emmerich/Sonnenschein (Fußn. 29), § 564 b Rdnr. 77 m. w. Beispielen und Nachw.

31 Schmitt-Futterer/Blank (Fußn. 30), B 682 (S. 389).

32 Emmerich/Sonnenschein (Fußn. 29), § 564 b Rdnr. 77; OLG Frankfurt, NJW 1981, 1277 m. w. N.

33 Vgl. auch Schmitt-Futterer/Blank (Fußn. 30), B 684 (S. 390), die mit Blick auf im öffentlichen Interesse liegenden Sanierungs-

Neben diese materiell-rechtlichen Hürden tritt der Aspekt der Dauer gerichtlicher Verfahren. Bekanntlich können Räumungsklagen bei Ausschöpfung aller Rechtsmittel Jahre dauern. Daher bedeutet der Verweis auf eine zunächst vorzunehmende zivilrechtliche Beendigung des Gebrauchsnutzungsverhältnisses, daß mitunter der erstrebte städtebauliche Zweck ganz in Frage gestellt wäre. Eine Gewähr für eine beschleunigte Realisierung städtebaulicher Erfordernisse kann es angesichts dieser zivilrechtlichen Situation nur durch außerordentliche öffentlich-rechtliche Aufhebungsmaßnahmen – wie sie § 182 Abs. 1 BauGB vorsieht – geben.

Daß es sich bei dieser Baurechtsnorm um ein ausgewogenes, im wesentlichen alle zu berücksichtigenden Interessen beachtendes Instrument handelt, wird gerade anhand der zwingend vorgeschriebenen sozialen Flankierung der Aufhebung deutlich. Sie gestattet es, dem Interesse der Gemeinde an zügiger Durchführung des Projektes und das des Nutzungsberechtigten an möglichst schonender Beendigung seines Miet- oder Pachtverhältnisses weitestgehend Rechnung zu tragen. Ein Mieter oder Pächter vermag eine derartig weitgehende Berücksichtigung seiner Interessen nach dem zivilgesetzlichen Kündigungsrecht nicht zu erreichen. Entsprechendes könnte er allenfalls im Wege eines Aufhebungsvertrages mit der Gemeinde erreichen. Insgesamt besteht also nicht die Gefahr, daß es durch eine von zivilrechtlichen Erfordernissen unabhängige Anwendung des § 182 Abs. 1 BauGB zu einer Umgehung des Kündigungsschutzrechtes kommen kann<sup>34</sup>.

#### IV. Übereinstimmung mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip

Daß § 182 Abs. 1 BauGB nicht gegenüber zivilrechtlichen Kündigungsvorschriften subsidiär ist, verstößt auch nicht gegen den aus den Grundrechten und dem Rechtsstaatsprinzip resultierenden Verhältnismäßigkeitsgrundsatz<sup>35</sup>. Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit verlangt ein vernünftiges Verhältnis zwischen angewandtem Mittel (Eingriff) und dem damit verfolgten legitimen Zweck. Es darf also kein Mißverhältnis zwischen Zweck und Eingriff bestehen<sup>36</sup>. Das heißt in concreto, die Aufhebung nach § 182 Abs. 1 BauGB muß geeignet, erforderlich und angemessen sein, den erstrebten Zweck zu erreichen<sup>37</sup>.

##### 1. Geeignetheit

Die Aufhebung ist geeignet, da sich mit ihr eine beschleunigte Auflösung von Miet- und Pachtverhältnissen erreichen läßt, die wiederum zu einer zügigeren Verwirklichung städtebaulicher Ziele beiträgt.

##### 2. Erforderlichkeit

Um erforderlich zu sein, darf der mit der selbständigen Aufhebung nach § 182 Abs. 1 BauGB erstrebte Zweck nicht durch ein geringer belastendes Mittel erreichbar sein. Zwar mag sich aus der Sicht des betroffenen Nutzungsberechtigten eine Kündigung, z. B. im Hinblick auf den

maßnahmen seit der Geltung des BauGB eine Kündigung des Mietverhältnisses durch den Vermieter nach § 564 b Abs. 1 BGB jedenfalls für unzulässig halten.

34 So aber das VG Gießen in seinem Beschluß vom 29. 8. 1991 – Az. I/2 H 687/91.

35 Zur Begründung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes vgl. BVerfGE 61, 126 (134).

36 BVerfGE 22, 180 (218).

37 Vgl. dazu etwa Bodo Pieroth / Bernhard Schlink, *Grundrechte, Staatsrecht II*, 6. Aufl., Heidelberg 1990, Rdnrn. 313, 317 ff.

dadurch erreichbaren Zeitgewinn oder andere etwa immaterielle Interessen, als das mildere Mittel darstellen. Doch bedeutet Erforderlichkeit im Rahmen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes nicht, daß es überhaupt milder wirkende Mittel gibt, die vom Hoheitsträger eingesetzt werden können, sondern das angewandte Mittel muß für den speziell mit ihm verfolgten legitimen Zweck die am wenigsten einschneidende Maßnahme sein. Mit der zivilrechtlichen Kündigung ließe sich aber nicht in gleicher Weise wie mit der Aufhebung eine Beendigung des in Frage stehenden Rechtsverhältnisses erreichen. Die Aufhebung von Miet- oder Pachtverhältnissen durch die Gemeinde stellt deshalb auch insoweit das mildeste Mittel zur beschleunigten Verwirklichung städtebaulicher Maßnahmen dar. § 182 Abs. 1 BauGB ist also auch erforderlich.

### 3. Angemessenheit

Schließlich bestehen an der Angemessenheit einer Aufhebung von Miet- oder Pachtverhältnissen ohne vorherigen Einsatz der zivilrechtlichen Kündigungsnormen keine Zweifel. Denn eine Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes in diesem Stadium ist nur gegeben, wenn um geringwertiger Ziele willen Einbußen an höherwertigen Freiheitsgütern des Betroffenen erfolgen. Im Falle von Mietern oder Pächtern, deren Zivilrechtsverhältnis hoheitlich beendet werden soll, dürften regelmäßig Art. 14 und Art. 2 Abs. 1 GG betroffen sein. Es handelt sich jedoch bei dem Bestand der Miet- oder Pachtverhältnisse um keine

generell als höherrangig zu veranschlagende Ziele als die im öffentlichen Interesse durchgeführten städtebaulichen Maßnahmen. Diese Gewichtung erscheint schon deshalb angebracht, weil eine Aufhebung solcher Gebrauchs- und Nutzungsverhältnisse an sehr strenge Voraussetzungen, die die Gemeinde zunächst zu erfüllen hat, geknüpft wird.

### V. Ergebnis

§ 182 Abs. 1 BauGB ist gegenüber zivilrechtlichen Kündigungsvorschriften nicht subsidiär<sup>38</sup>. Gerade darin weicht der § 182 Abs. 1 BauGB von seinem vielfach zur gegenteiligen Begründung herangezogenen Vorgänger, dem § 27 Abs. 1 StBauFG, ab<sup>39</sup>. Selbstverständlich gilt das verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitsprinzip auch bei der Anwendung des § 182 Abs. 1 BauGB. Als milderes Mittel kommt aber nicht eine Kündigung, sondern gegebenenfalls ein Aufhebungsvertrag in Betracht, der den Schutz des Mieters oder Pächters in der gleichen Weise wahrt wie § 182 BauGB. Es besteht daher auch keine Alternativität zwischen Aufhebung und Kündigung, sondern ein Vorrang der Aufhebung vor einer Kündigung.

38 So aber *Mainczyk* (Fußn. 4), Rdnr. 3.

39 Dies wird – soweit ersichtlich – in der einschlägigen Literatur bisher weitgehend verkannt. Vgl. etwa *Gaentzsch* (Fußn. 11), S. 306; *Mainczyk* (Fußn. 4), § 182 Rdnr. 1; *Bielenberg* (Fußn. 11), Vorbem. §§ 182–186 Rdnr. 1.