BUNDESNOTARKAMMER
KÖRPERSCHAFT DES ÖFFENTLICHEN RECHTS

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Städtebau- und Raumordnungsrechts

Stellungnahme der Bundesnotarkammer

29. April 2026

Zusammenfassung:

Der vorliegende Referentenentwurf enthält umfassende gesetzgeberische Anpassungen des Baugesetzbuchs (BauGB) und weiterer Regelungen des öffentlichen Baurechts. Die Stellungnahme der Bundesnotarkammer beschränkt sich auf einzelne darin enthaltene Regelungen, aus denen sich Auswirkungen auf die notarielle Praxis ergeben.

Das Anliegen, die Umgehung der gemeindlichen Vorkaufsrechte zu verhindern, ist nachvollziehbar. Mit Blick auf die damit einhergehenden Rechtsunsicherheiten regen wir aber an, von der geplanten Klarstellung in § 24 Abs. 1a BauGB-E abzusehen (A. I). Die in § 24 Abs. 2 Satz 2, Satz 3 BauGB-E vorgesehene Ausweitungsmöglichkeit auf den Kauf von Rechten nach dem Wohnungseigentumsgesetz (A. II) sowie das geplante Erwerbsrecht bei Einbringungsvorgängen nach § 28a BauGB-E (A. IV) gehen mit einer bürokratischen Mehrbelastung einher, die zum erwartbaren Nutzen der Regelungen außer Verhältnis steht. Es steht zu befürchten, dass sie zu erheblichen Verzögerungen und Erschwernissen im Grundstücks- und Gesellschaftsverkehr führen und den Wirtschaftsstandort Deutschland für (ausländische) Investoren unattraktiver erscheinen lassen werden. Dies widerspricht den derzeitigen politischen Bemühungen zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts. Letzteres gilt auch für die in §§ 28b, 213 Abs. 2 Nr. 2, Abs. 3 BauGB-E vorgesehene bußgeldbewehrte Mitteilungspflicht (A. V). Klargestellt werden sollte, dass § 18 BNotO von der in § 208 Satz 1 Nr. 2 BauGB vorgesehenen Vorlagepflicht unberührt bleibt (A. III).

Um das Grundbuch nicht mit unnötigen Informationen zu überfrachten und die Grundbuchämter nicht mit Einsichtsersuchen zu überlasten, sollte die Möglichkeit zur Grundbucheintragung nach § 172 Abs. 4 Satz 7 BauGB-E nicht auf ein Genehmigungserfordernis für Vermietungen nach § 172 Abs. 4 Satz 6 Nr. 1 Var. 2 BauGB-E erstreckt werden. Die Eintragung eines solchen Genehmigungserfordernisses würde seinen Zweck verfehlen (B).

Für die in § 239 Abs. 3 BauGB-E enthaltene Überleitungsvorschrift besteht derzeit kein Bedarf. Sie sollte gestrichen werden (C).

Im Einzelnen:

A. Änderungen betreffend die kommunalen Vorkaufsrechte

I. §§ 24 Abs. 1a, 25 Abs. 2 Satz 1 BauGB-E

De lege lata kommt ein kommunales Vorkaufsrecht nur bei *Kaufverträgen* über Grundstücke in Frage.[1] Ein Vorkaufsrecht besteht daher insbesondere nicht im Fall einer (gemischten) Schenkung, eines (Ring-)Tauschs, der Bestellung eines Erbbaurechts, eines Erbauseinandersetzungsvertrags, eines Erbteilverkaufs, der Einbringung eines Grundstücks in eine

[1] Vgl. Battis/Krautzberger/Löhr/*Reidt*, 15. Aufl. 2022, BauGB § 24 Rn. 16.

Gesellschaft, einer Übertragung von Anteilen einer grundstückshaltenden Gesellschaft oder einer Veräußerung im Wege der Zwangsversteigerung oder aus der Insolvenzmasse.[2] Nach Rechtsprechung des BGH kommt ein Vorkaufsrecht nach § 463 BGB allerdings auch bei Vertragsgestaltungen in Betracht, „die bei materieller Betrachtung einem Kauf so nahe kommen, dass sie ihm gleichgestellt werden können, und in die der Vorkaufsberechtigte zur Wahrung seines Erwerbs- und Abwehrinteresses "eintreten" kann, ohne die vom Verpflichteten ausgehandelten Konditionen zu beeinträchtigen“.[3] Der Referentenentwurf sieht nun – ausweislich der Entwurfsbegründung lediglich zur Klarstellung[4] – in §§ 24 Abs. 1a, 25 Abs. 2 Satz 1 BauGB-E vor, dass die gemeindlichen Vorkaufsrechte auch bei Vertragsgestaltungen Anwendung finden, die einem Kaufvertrag in ihrer Gesamtheit nahezu gleichkommen, wobei mehrere Verträge im Zusammenhang zu betrachten sind.

Diese Klarstellung begegnet Bedenken, da sie mehr Fragen aufwirft als sie beantwortet:

- Aus der Regelung allein ergibt sich für den Rechtsverkehr nicht, welche Vertragsgestaltungen im Einzelnen erfasst sein sollen. Besondere Rechtunsicherheit bestünde bei Anteilsübertragungen an grundstückshaltenden Gesellschaften. Ein kaufähnlicher Vertrag ist nach den Kriterien des BGH[5] nur dann anzunehmen, wenn die Grundstücksgesellschaft erst unmittelbar vor ihrer Veräußerung gegründet wurde, einziger Vermögensgegenstand das Grundstück ist und 100 % der Gesellschaftsanteile im Rahmen derselben Transaktion auf einen Dritten übertragen werden.[6] Diese Konkretisierung lässt sich aber weder dem Wortlaut der §§ 24 Abs. 1a, 25 Abs. 2 Satz 1 BauGB-E noch der Gesetzesbegründung entnehmen. Den Beteiligten sämtlicher Share Deals über eine grundstückshaltende Gesellschaft bliebe mit Blick auf den wenig ergiebigen Wortlaut der §§ 24 Abs. 1a, 25 Abs. 2 Satz 1 BauGB-E künftig nur zu raten, der jeweiligen Gemeinde den Vorgang vorsorglich mitzuteilen und die Kaufpreisfälligkeit vom Vorliegen eines Negativzeugnisses abhängig zu machen, um Rechtssicherheit über das Bestehen und - bejahendenfalls die Ausübung - eines Vorkaufsrechts zu haben. Ansonsten droht nach § 28 Abs. 2 Satz 1 BauGB theoretisch noch Jahre nach Abschluss des Rechtsgeschäfts die Ausübung des Vorkaufsrechts durch die Gemeinde, sollte ein solches entgegen der Auffassung der Beteiligten bestanden haben. Die vorsorgliche Einholung des Negativattests würde aber den Vollzug von Share Deals in Deutschland erheblich verzögern und den aktuellen politischen Bestrebungen zur Beschleunigung gesellschaftsrechtlicher Vorgänge[7] zuwiderlaufen.

[2] Vgl. Battis/Krautzberger/Löhr/*Reidt*, 15. Aufl. 2022, BauGB § 24 Rn. 16.
[3] BGH, Versäumnisurt. v. 27. 1. 2012 – V ZR 272/10.
[4] Vgl. Referentenentwurf, S. 103.
[5] BGH, Versäumnisurt. v. 27. 1. 2012 – V ZR 272/10.
[6] Vgl. *Beckmann/Ellner*, NVwZ 2018, 1187, 1189.
[7] Vgl. etwa auf EU-Ebene den am 18. März 2026 von der EU-Kommission veröffentlichten Entwurf einer Verordnung für ein 28. Regime im Gesellschaftsrecht – EU Inc.

- Zudem befasst sich die Regelung nicht mit den Rechtsfolgen eines Vorkaufsrechts bei Share Deals über grundstückshaltende Gesellschaften. Bereits die zentrale Folgefrage, ob das Grundstück oder die Gesellschaftsanteile Gegenstand des kommunalen Vorkaufsrechts sind, bleibt unbeantwortet. Richtigerweise stünde der Gemeinde nur ein Vorkaufsrecht an den Anteilen zu. Ein solches dürfte den Interessen der Kommunen aber nicht entsprechen und insbesondere auch kommunalrechtliche Fragen[8] aufwerfen. Weiter wäre unklar, welche Kommune zum Vorkauf der Anteile berechtigt wäre, wenn eine Gesellschaft vorkaufsrechtsbelastete Grundstücke in mehreren Gemeinden hält. Nicht ohne Grund war der Share Deals adressierende, auf tatbestandlicher Seite aber deutlich konkreter gefasste Regelungsvorschlag des Ausschusses für Städtebau, Wohnungswesen und Raumordnung des Bundesrats[9] im Jahr 2021 von der damaligen Bundesregierung wegen diverser ungeklärter Folgefragen und unter Verweis auf die Notwendigkeit einer vertieften Fachdiskussion abgelehnt worden.[10]

Mit Blick auf die vorgenannten Rechtsunsicherheiten regen wir an, von der geplanten Klarstellung in § 24 Abs. 1a BauGB-E abzusehen. Gleiches gilt freilich für die Folgeänderung in § 25 Abs. 2 Satz 1 BauGB-E.

II. § 24 Abs. 2 Satz 2, Satz 3 BauGB-E

§ 24 Abs. 2 BauGB in seiner derzeitigen Fassung nimmt Rechte nach dem Wohnungseigentumsgesetz und Erbbaurechte vom Anwendungsbereich der kommunalen Vorkaufsrechte aus. Im Jahr 2012 hatte die damalige Bundesregierung einer Ausweitung der kommunalen Vorkaufsrechte auf den Kauf von Rechten nach dem Wohnungseigentumsgesetz eine Absage erteilt. Grund dafür war der damit einhergehende erhebliche bürokratische Mehraufwand, da bei jedem Verkauf einer Eigentumswohnung ein gebührenpflichtiges Negativzeugnis der jeweiligen Gemeinde erforderlich wäre.[11] Der Referentenentwurf sieht nun in § 24 Abs. 2 Satz 2, Satz 3 BauGB-E vor, dass auch beim Kauf einzelner Rechte nach dem Wohnungseigentumsgesetz ausnahmsweise ein kommunales Vorkaufsrecht bestehen kann, wenn es sich um eine „Schrottimmobilie“ nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 BauGB handelt und diese in einem Gebiet liegt, für das die Gemeinde die Ausweitung des Vorkaufsrechts durch Satzung für anwendbar erklärt hat. Durch das Satzungserfordernis soll der mit der Ausweitung des kommunalen Vorkaufsrechts auf den Kauf von Rechten nach dem Wohnungseigentumsgesetz verbundene bürokratische Mehraufwand so gering wie möglich gehalten werden.[12]

[8] Vgl. Leber, NJW-Spezial 2024, 300, 301.
[9] Vgl. BR-Drs. 686/1/20, 17 f.
[10] Vgl. BT-Drs. 19/26023, 11.
[11] Vgl. BT-Drs. 17/11468, S. 30.
[12] Vgl. Referentenentwurf, S. 104.

1. Fehlende Prüfpflicht der Grundbuchämter

Der Entwurf scheint demnach davon auszugehen, dass ein Negativzeugnis beim Verkauf einer Eigentumswohnung auf Basis der vorgeschlagenen Regelung nur dann erforderlich wäre, wenn die Eigentumswohnung im Geltungsbereich einer solchen Satzung liegt. Indes lässt der Entwurf die sog. Grundbuchsperre nach § 28 Abs. 1 Satz 2 BauGB unverändert. Mithin bliebe es den Grundbuchämtern unbenommen, nach Inkrafttreten der Neuregelung in § 24 Abs. 2 Satz 2, Satz 3 BauGB-E bei *jedem* Kaufvertrag über eine Eigentumswohnung die Vorlage eines Negativzeugnisses der jeweiligen Gemeinde nach § 28 Abs. 1 Satz 3 BauGB zu verlangen, bevor sie den Eigentumswechsel eintragen. Sie könnten seitens der Beteiligten bzw. der notariellen Praxis nicht darauf verwiesen werden, selbst zu prüfen, ob die Eigentumswohnung überhaupt im Geltungsbereich einer Satzung nach § 24 Abs. 2 Satz 2, Satz 3 BauGB-E liegt.

Dies ergibt sich aus einem Vergleich des Wortlauts der Grundbuchsperre nach § 28 Abs. 1 Satz 2 BauGB mit dem Wortlaut der Grundbuchsperre nach § 250 Abs. 5 Satz 1 BauGB. Letztere gibt den Grundbuchämtern nur dann die Möglichkeit, die begehrte Eintragung von einem Negativzeugnis abhängig zu machen, wenn das betroffene Grundstück im Geltungsbereich einer Rechtsverordnung nach § 250 Abs. 1 Satz 3 BauGB liegt.[13] Nachdem eine solche Einschränkung in § 28 Abs. 1 Satz 2 BauGB nicht vorgesehen ist, dürften die Grundbuchämter ein Negativzeugnis beim Verkauf einer Eigentumswohnung auch dann verlangen, wenn diese nicht im Geltungsbereich einer Satzung nach § 24 Abs. 2 Satz 2, Satz 3 BauGB-E liegt.

Es ist davon auszugehen, dass die Grundbuchämter von dieser Möglichkeit Gebrauch machen werden. Den Aufwand, vor jeder Eintragung eines Eigentumswechsels an einer Eigentumswohnung aufgrund Kaufvertrags zu prüfen, ob die Gemeinde, in der die Wohnung liegt, zwischenzeitlich eine Satzung nach § 24 Abs. 2 Satz 2, Satz 3 BauGB-E erlassen hat, dürften die Grundbuchämter kaum freiwillig auf sich nehmen. Die vorliegend vorgesehene Opt-In-Lösung dürfte also – sofern keine Anpassung der Grundbuchsperre nach § 28 Abs. 1 Satz 2 BauGB erfolgt – nicht die gewünschte Reduzierung des bürokratischen Mehraufwands bewirken, sondern eher deren Gegenteil. In der grundbuchrechtlichen Praxis wäre wohl bei *jedem* Verkauf einer Eigentumswohnung ein gebührenpflichtiges Negativzeugnis der jeweiligen Gemeinde beizubringen, was zu dem erhofften Nutzen der geplanten Ausweitung des Vorkaufsrechts außer Verhältnis stehen würde.

2. Erheblicher bürokratischer Mehraufwand

Selbst wenn aber eine Anpassung von § 28 Abs. 1 Satz 2 BauGB erfolgen würde, dürften die mit der geplanten Ausweitung des Vorkaufsrechts einhergehenden Bürokratiekosten und Beeinträchtigungen des Grundstücksverkehrs unverhältnismäßig hoch sein:

[13] Vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/*Grziwotz*, 160. EL August 2025, BauGB § 250 Rn. 100 m.w.N.

- Wie bereits erwähnt, hätten die Grundbuchämter vor jeder Eintragung eines Eigentumswechsels an einer Eigentumswohnung anlässlich eines Kaufvertrags zu prüfen, ob die Gemeinde, in der die Wohnung liegt, zwischenzeitlich eine Satzung nach § 24 Abs. 2 Satz 2, Satz 3 BauGB-E mit entsprechendem Geltungsbereich erlassen hat. Hierzu müssten sie in jedem der vorgenannten Fälle nach §§ 24 Abs. 2 Satz 3, 16 Abs. 2, 10a Abs. 1 Satz 2 BauGB-E den Internetauftritt der jeweiligen Gemeinden einsehen.

- Die gleiche Prüfung müssten Notarinnen und Notare künftig vor Beurkundung jedes Kaufvertrags über Rechte nach dem Wohnungseigentumsgesetz vornehmen, um bei Auffinden einer solchen Satzung zum Schutz des Käufers das Vorliegen eines Negativzeugnisses der Gemeinde als Kaufpreisfälligkeitsvoraussetzung vorsehen und dieses im Nachgang der Beurkundung einholen zu können.

- Auch den Gemeinden, die Satzungen nach § 24 Abs. 2 Satz 2, Satz 3 BauGB-E erlassen, würde ein Mehraufwand entstehen, da sich die Anzahl an Vorkaufsrechtsanfragen erhöhen würde.

- Schließlich wäre die geplante Ausweitung des Vorkaufsrechts nicht nur für die Verkäufer und Käufer von Eigentumswohnungen mit wirtschaftlichen Nachteilen verbunden, sondern auch für die Beteiligten von Grundstückskaufverträgen in Gemeinden, die von dem Instrument Gebrauch machen. Die Bearbeitungsdauer für Vorkaufsrechtsanfragen dürfte sich in denjenigen Gemeinden, die Satzungen nach § 24 Abs. 2 Satz 2, Satz 3 BauGB-E erlassen, aufgrund des erhöhten Aufkommens an Vorgängen insgesamt verlängern. Solange das Negativzeugnis nicht vorliegt, kann bei Kaufverträgen aber der Kaufpreis nicht fällig gestellt werden, was für die Parteien mit Zinseinbußen bzw. Bereitstellungszinsen einhergeht und die Schlüsselübergabe verzögert.

3. Fraglicher Nutzen

Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob der durch die Ausweitung des Vorkaufsrechts ermöglichte gemeindliche Erwerb einzelner Eigentumswohnungen in sanierungsbedürftigen Anlagen zur Beseitigung der Missstände und Mängel überhaupt geeignet wäre. Übt die Gemeinde ihr Vorkaufsrecht aus, wird sie im Ergebnis zum Mitglied der Gemeinschaft der Wohnungseigentümer, § 9a WEG.

Der Entwurf setzt sich mit den wohnungseigentumsrechtlichen Handlungsmöglichkeiten der Gemeinde als ein solches Mitglied der Wohnungseigentümergemeinschaft nicht näher auseinander. Eine Aufhebung der Gemeinschaft kann nach § 11 Abs. 1 WEG grundsätzlich nicht verlangt werden. Zudem begrenzt § 22 WEG die Möglichkeit und Pflicht der Wohnungseigentümer, zum Wiederaufbau eines zerstörten Gebäudes Erhaltungsmaßnahmen zu beschließen,

wenn diese unwirtschaftlich wären.[14] In jedem Fall kämen auf die Gemeinden im Nachgang des Erwerbs einzelner Einheiten (teilweise nicht unerhebliche) Kosten zu.

4. Fazit

Angesichts dessen regen wir an, von der geplanten Ausweitung des kommunalen Vorkaufsrechts auf Rechte nach dem Wohnungseigentumsgesetz in § 24 Abs. 2 Satz 2, Satz 3 BauGB-E abzusehen. Andernfalls sollte § 28 Abs. 1 Satz 2 BauGB analog § 250 Abs. 5 Satz 1 BauGB angepasst und eine zeitnahe eine Evaluierung der Regelung vorgesehen werden.

III. § 28 Abs. 1 Satz 1 BauGB-E

Der Referentenentwurf stellt in § 28 Abs. 1 Satz 1 BauGB-E klar, dass die darin geregelte Mitteilungspflicht Anordnungen der Gemeinde zur Erforschung des Sachverhalts nach § 208 BauGB nicht entgegensteht. Dies war bislang umstritten.[15] Nach § 208 Satz 1 Nr. 2 BauGB kann die Gemeinde insbesondere anordnen, dass Urkunden und sonstige Unterlagen vorgelegt werden, auf die ein Beteiligter sich bezogen hat.

Während die Mitteilungspflicht nach § 28 Abs. 1 Satz 1 BauGB klar eine Pflicht der Beteiligten normiert, sind nach § 208 Satz 1 Nr. 2 BauGB nicht nur die Beteiligten, sondern auch alle anderen Personen, die entsprechende Unterlagen im Besitz haben, vorlagepflichtig.[16] Demnach wären etwa auch Notarinnen und Notaren vorlagepflichtig, sofern die Beteiligten sich auf eine notarielle Urkunde beziehen. Notarinnen und Notare unterliegen allerdings nach § 18 Abs. 1 BNotO, § 203 Abs. 1 Nr. 3 StGB einer strafbewehrten Verschwiegenheitspflicht, die das Vertrauensverhältnis zwischen Notarin bzw. Notar und den Urkundsbeteiligten in besonderer Weise schützt. Ihnen ist also berufs- und strafrechtlich grundsätzlich untersagt, Behörden Urkunden vorzulegen. Ausnahmen von dieser Verschwiegenheitspflicht müssen hinreichend konkretisiert sein. Dem wird § 208 Satz 1 Nr. 2 BauGB, der die potentiellen Adressaten der Vorlageanordnung nicht näher bezeichnet, nicht gerecht. Einer an eine Notarin bzw. einen Notar gerichteten Anordnung nach § 208 Satz 1 Nr. 2 BauGB stünde also die notarielle Verschwiegenheitspflicht nach § 18 BNotO entgegen.

Im Übrigen dürfte schon kein Bedarf für eine solche Anordnung bestehen: Will sich die Gemeinde eine Abschrift einer notariellen Urkunde vorlegen lassen, kann sie dies bereits über eine Anordnung gegenüber den Beteiligten erreichen, die nach § 51 BeurkG Anspruch auf Erteilung von Abschriften haben.

[14] BeckOGK/*Kempfle*, 1.3.2026, WEG § 22 Rn. 1.
[15] Vgl. BeckOK BauGB/*Grziwotz,* 69. Ed. 1.2.2026, BauGB § 24 Rn. 3.
[16] Vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/*Kalb/Külpmann*, 160. EL August 2025, BauGB § 208 Rn. 11.

Insofern sollte anlässlich der im Referentenentwurf enthaltenen Klarstellung des Verhältnisses von § 28 Abs. 1 Satz 1 BauGB-E und § 208 BauGB weiter klargestellt werden, dass § 18 BNotO von der in § 208 Satz 1 Nr. 2 BauGB vorgesehenen Vorlagepflicht unberührt bleibt.

IV. § 28a BauGB-E

Wie unter A. I dargelegt, kommt ein kommunales Vorkaufsrecht de lege lata nur bei *Kaufverträgen* über Grundstücke in Frage.[17] Der Referentenentwurf sieht nun in § 28a Abs. 1 BauGB-E vor, dass die Gemeinde ein „gesetzliches Erwerbsrecht" hat, wenn ein Grundstückseigentümer „sich rechtsgeschäftlich verpflichtet", ein nach § 24 oder § 25 BauGB vorkaufsrechtsbelastetes Grundstück „gegen Gewährung von Gesellschaftsanteilen an eine Gesellschaft zu veräußern" und dieses Grundstück in einem Gebiet liegt, für das die Gemeinde das Erwerbsrecht durch Satzung für anwendbar erklärt hat.

Der Wortlaut von § 28a Abs. 1 Satz 1 BauGB-E lässt offen, welche Fallkonstellationen im Einzelnen erfasst sein sollen (1.). Ob das Erwerbsrecht geeignet ist, die Umgehung der Vorkaufsrechte durch Share Deals zu verhindern und den Gemeinden die zur Sicherung der Bauleitplanung und der städtebaulichen Entwicklung benötigten Grundstücke zu verschaffen, erscheint angesichts der Vielzahl weiterhin nicht erfasster Vorgänge (2.a.), der Unwahrscheinlichkeit einer Ausübung (2.b.) und der Wahrscheinlichkeit eines Rücktritts im Falle einer Ausübung (2.c.) fraglich. Jedenfalls dürfte der Nutzen des Erwerbsrechts trotz Satzungserfordernisses außer Verhältnis zu den mit der Regelung einhergehenden Bürokratiekosten und Beeinträchtigungen des Grundstücks- und Gesellschaftsverkehrs stehen (3). Zudem weisen wir auf zwei redaktionelle Versehen hin (4).

1. Unklarer Anwendungsbereich

Mit Blick auf die Eingriffsintensität der Regelung und zur Ermöglichung eines zügigen Vollzugs von Grundstücksgeschäften sollte der Anwendungsbereich des Erwerbsrechts möglichst trennscharf definiert sein.

Indem das Erwerbsrecht tatbestandlich eine rechtsgeschäftliche Verpflichtung voraussetzt, soll laut Entwurfsbegründung sichergestellt werden, dass die Einbringung eines Grundstücks im Zuge einer Umwandlung kein Erwerbsrecht begründet.[18] Die Herausnahme der Umwandlungsvorgänge aus dem Erwerbsrecht wird ausdrücklich begrüßt. Ob der Wortlaut dies in seiner derzeit vorgesehenen Fassung tatsächlich gewährleistet, erscheint indes fraglich. Ein Spaltungsvertrag etwa hat nach § 126 Abs. 1 Nr. 2 UmwG „die Vereinbarung über die Übertragung der Teile des Vermögens des übertragenden Rechtsträgers (…) gegen Gewährung von Anteilen (…) an den übernehmenden Rechtsträgern" zu enthalten. Er ist jedenfalls *auch*

[17] Vgl. Battis/Krautzberger/Löhr/*Reidt*, 15. Aufl. 2022, BauGB § 24 Rn. 16.
[18] Vgl. Referentenentwurf, S. 109.

schuldrechtlicher Natur.[19] Um sicherzugehen, dass umwandlungsrechtliche Vorgänge tatsächlich nicht erfasst werden, sollten diese ausdrücklich vom Anwendungsbereich des § 28a BauGB-E ausgenommen werden.

Durch die tatbestandliche Beschränkung auf Grundstücksveräußerungen gegen Anteilsgewährung sollen laut Entwurfsbegründung weiterhin insbesondere Schenkungen und Vermächtnisse vom Anwendungsbereich der Regelung ausgenommen werden.[20] Dies wirft zum einen die Frage auf, ob die gewährten Gesellschaftsanteile wirtschaftlich dem Wert des Grundstücks entsprechen müssen. Mit Blick darauf, dass gemischte Schenkungen den gemeindlichen Vorkaufsrechten nach §§ 24 ff. BauGB nicht unterfallen, müsste man wertungsmäßig wohl ein vollentgeltliches Rechtsgeschäft verlangen. Dies sollte zumindest aus der Gesetzesbegründung hervorgehen. Zum anderen sollte klargestellt werden, ob der Anwendungsbereich des Erwerbsrechts neben Sachgründungen und Sachkapitalerhöhungen, bei denen die Sacheinlage ein Grundstück darstellt, auch Bargründungen bzw. Barkapitalerhöhungen erfassen soll, bei denen ein Grundstück als (kooperationsrechtliches oder schuldrechtliches) Sachagio einzubringen ist. Bei den letztgenannten Vorgängen ist das Gegenseitigkeitsverhältnis zwischen Grundstücksveräußerung und Gesellschaftsanteilsgewährung weniger eindeutig.

2. Fraglicher Nutzen

Ziel des Erwerbsrechts soll es sein, einem Leerlaufen der kommunalen Vorkaufsrechte durch Share Deals „gerade bei Schlüsselgrundstücken, die besonders wichtig für die Sicherung der Bauleitplanung und die städtebauliche Entwicklung sind“ entgegenzuwirken. [21] Allerdings ist äußerst fraglich, ob die geplante Regelung geeignet ist, „das Abdriften des Grundeigentums in die Sphäre des Gesellschaftsrechts“[22] zu verhindern und den Gemeinden diese Schlüsselgrundstücke zu verschaffen.

a) Vielzahl nicht erfasster Vorgänge

Nachdem bei Umwandlungsvorgängen kein Erwerbsrecht bestehen soll, könnte ein im Eigentum einer natürlichen Person stehendes Grundstück ohne Weiteres im Wege der Ausgliederung in das Eigentum einer Gesellschaft übergehen, sofern die natürliche Person als Einzelkaufmann in das Handelsregister eingetragen werden kann. Kein Erwerbsrecht bestünde auch, wenn eine natürliche Person ihr Grundstück unentgeltlich an eine Gesellschaft übertragen würde, deren Anteile sie hält. Das geplante Erwerbsrecht könnte das „Abdriften“ von Grundstücken „in die Gesellschaftsrechtssphäre“ also im Ergebnis gar nicht verhindern. Einer Einbeziehung der vorgenannten Vorgänge in die geplante Regelung stünde wiederum entgegen, dass es sich dabei um wirtschaftlich sinnvolle Umstrukturierungsvorgänge handeln kann, die

[19] Vgl. BeckOGK/*Verse*, 1.1.2026, UmwG § 126 Rn. 2.
[20] Vgl. Referentenentwurf, S. 109.
[21] Vgl. Referentenentwurf, S. 108.
[22] Vgl. Referentenentwurf, S. 110.

hierdurch behindert würden. Eine Erstreckung des Erwerbsrechts auf diese Vorgänge würde die unternehmerische Freiheit der Eigentümer mithin empfindlich einschränken.

b) Ausübung unwahrscheinlich

Weiter erscheint fraglich, ob die Gemeinden das Erwerbsrecht bei von ihm erfassten Vorgängen überhaupt ausüben könnten und wollten.

Nach Mitteilung eines unter den Tatbestand fallenden Vorgangs müssten sie im ersten Schritt prüfen, ob ein Erwerbsrecht besteht, d.h. ob das Grundstück im Geltungsbereich einer Satzung nach § 28a Abs. 1 BauGB-E liegt, hinsichtlich des betroffenen Grundstücks einer der Tatbestände der §§ 24 Abs. 1, 25 Abs. 1 BauGB erfüllt ist und keine Ausnahme nach § 28a Abs. 2 BauGB-E vorliegt.

Bereits für die Prüfung, ob einer der Tatbestände der §§ 24 Abs. 1, 25 Abs. 1 BauGB erfüllt ist, wird bei Kaufverträgen vielfach die gesetzliche Frist des § 28 Abs. 2 Satz 1 BauGB von drei Monaten benötigt. Die Prüfung, ob die betroffene Gesellschaft ihren Umsatz zu mehr als 50 % „durch die Überlassung von Grundstücken, Grundstücksteilen, grundstücksgleichen Rechten und Bauten an Dritte zur Nutzung“ generiert[23] und ob es sich bei dem betroffenen Grundstück um ein betriebsnotwendiges im Sinne des § 28a Abs. 2 BauGB-E handelt, dürfte ebenfalls zeitaufwändig sein.

Wenn die Gemeinde zu dem Ergebnis kommt, dass ein Erwerbsrecht besteht, muss sie im zweiten Schritt über dessen Ausübung entscheiden. Dafür benötigt die Gemeinde Gewissheit über die in diesem Fall von ihr zu leistende Gegenleistung. Für die Ermittlung des nach § 28a Abs. 4 Satz 3 BauGB-E maßgeblichen Verkehrswerts müsste in der Regel wohl auf ein Wertgutachten zurückgegriffen werden. Pauschalierende Bewertungsmethoden, wie sie im Steuerrecht Anwendung finden, dürften mit der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie aus Art. 14 Abs. 1 GG nicht zu vereinbaren sein. Entsprechende Wertgutachten sind kosten- und zeitaufwändig. Wenn die Gemeinde zu dem Ergebnis kommt, dass ein Erwerbsrecht besteht, dürften damit weitere Monate vergehen, bis das Verkehrswertfeststellungsverfahren abgeschlossen ist und über die Ausübung des Erwerbsrechts entschieden werden kann. Mithin erscheint es äußerst unwahrscheinlich, dass die Gemeinden binnen der dreimonatigen Ausübungsfrist nach § 28 Abs. 4 Satz 1 in der Lage wären, ein notariell beurkundetes Angebot zum Abschluss eines Kaufvertrags zum Verkehrswert des Grundstücks abgeben zu können. Umgekehrt käme eine Verlängerung dieser Frist indes nicht in Betracht, da ein noch längerer Schwebezustand den Beteiligten unzumutbar wäre. Bereits die im Zuge des Baulandmobilisierungsgesetzes vorgenommene Verlängerung der Ausübungsfrist für die gemeindlichen Vorkaufsrechte in § 28 Abs. 2 Satz 1 BauGB von zwei Monaten auf drei Monate begegnet mit Blick auf die Interessen der Kaufvertragsparteien Bedenken.[24] Nicht umsonst sieht § 469

[23] Vgl. Referentenentwurf, S. 110.
[24] Vgl. BeckOK BauGB/*Grziwotz*, 69. Ed. 1.2.2026, BauGB § 28 Rn. 22.

Abs. 2 Satz 1 BGB bei privatrechtlichen Vorkaufsrechten eine zweimonatige Ausübungsfrist vor, die auch bei anderen gesetzlichen Vorkaufsrechten üblich ist.[25]

Vielfach dürfte einer Ausübung des Erwerbsrechts aus Sicht der Gemeinde auch entgegenstehen, dass zwischen ihr und dem Eigentümer nach § 28a Abs. 4 Satz 2 BauGB-E die „grundstücksbezogenen Bestimmungen, insbesondere über die Eigenschaften des Grundstücks und den Übergang des Eigentums und der Lasten, die der Verpflichtete in dem Verpflichtungsgeschäft mit dem Dritten vereinbart hat," gelten sollen. Diese Vorgabe wirft eine Vielzahl von Fragen auf:

- Zum einen ist zweifelhaft, ob sich immer trennscharf sagen lässt, welche Bestimmungen „grundstücksbezogen" in diesem Sinne sein sollen. So dürfte etwa die Bestimmung, dass Belastungen in Abteilung III des Grundbuchs durch die Gesellschaft zu übernehmen sind, eine Bestimmung über die „Eigenschaften des Grundstücks" und damit grundstücksbezogen sein. Sodann stellt sich aber die Frage, was für die damit eng zusammenhängende Bestimmung, dass die Gesellschaft die dem Grundpfandrecht zugrundeliegende Schuld übernehmen muss, gilt.

- Zum anderen bleibt offen, was gelten soll, wenn solche Bestimmungen im Rahmen der rechtsgeschäftlichen Verpflichtung noch gar nicht getroffen wurden, sondern dem dinglichen Erfüllungsgeschäfts vorbehalten werden sollten oder aufgrund eines bestehenden Vertrauensverhältnisses für nicht erforderlich gehalten wurden.

- Ganz konkret stellt sich die Frage, wie der Begriff „Bestimmungen zum Übergang des Eigentums" zu verstehen ist. Wann das Eigentum übergeht, regelt § 873 BGB. Diese Bestimmung ist einer Regelung der Beteiligten nicht zugänglich. Gemeint sein könnte allenfalls eine etwaige Anweisung der Beteiligten an die Notarin bzw. den Notar, dass diese bzw. dieser dem Grundbuchamt die Eigentumsumschreibung zur Verhinderung einer ungesicherten Vorleistung erst nach Vorliegen bestimmter Voraussetzungen vorlegen darf.

  In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, ob die Gemeinde in ihrem Angebot an den Eigentümer die üblichen Fälligkeitsvoraussetzungen (z. B. Eintragung einer Vormerkung, Vorliegen von Löschungsunterlagen für zu löschende Belastungen etc.) für den Kaufpreis vorsehen dürfte. Diese werden – schon mangels Vereinbarung eines Kaufpreises als Gegenleistung – in der rechtsgeschäftlichen Verpflichtung zwischen Eigentümer und Gesellschaft nicht vorgesehen sein.

- Vor allem aber ist zu bezweifeln, dass solche für das Verhältnis zwischen dem (künftigen) Gesellschafter und der Gesellschaft getroffenen Regelungen für das Verhältnis zwischen dem Gesellschafter und der Gemeinde interessengerecht sind. Es wird sich

[25] Vgl. BeckOK BauGB/*Grziwotz*, 69. Ed. 1.2.2026, BauGB § 28 Rn. 22.

dabei häufig nicht um fremdübliche Regelungen handeln – man denke nur an die bereits erwähnte Übernahme von Belastungen (und etwaiger zugrundeliegender schuldrechtlicher Verpflichtungen). Diesem Umstand hat der Gesetzgeber in §§ 466 ff. BGB für das Vorkaufsrecht ausdrücklich Rechnung getragen.

Eine Ausübung des Erwerbsrechts dürfte vielfach also auch an den Bedingungen des dann zustande kommenden Kaufvertrags zwischen Gemeinde und Eigentümer bzw. der hierüber bestehenden Rechtsunsicherheit scheitern.

c) Leerlaufen aufgrund Rücktrittsrechts

Aber auch wenn ein Vorgang in den Anwendungsbereich des § 28a BauGB-E fallen und die Gemeinde ihr Erwerbsrecht ausüben würde, ist davon auszugehen, dass die Beteiligten von ihrem Rücktrittsrecht nach § 28a Abs. 5 BauGB-E Gebrauch machen würden – mit dem Ergebnis, dass die Gemeinde das Grundstück nicht erwerben kann. Wer sein Grundstück in eine Gesellschaft einbringt, beabsichtigt – anders als ein Grundstücksverkäufer – nicht, sich von dem Grundstück endgültig zu trennen, sondern geht davon aus, vermittelt durch seine Beteiligung an der Gesellschaft weiter Einfluss darauf ausüben zu können. Nicht zuletzt würde sich der Grundstückseigentümer – sollte er von seinem Rücktrittsrecht keinen Gebrauch machen – der Möglichkeit begeben, das Grundstück zu einem späteren Zeitpunkt beispielsweise im Wege der Liquidation zurückzuerhalten.

Es steht daher zu erwarten, dass das Erwerbsrecht aufgrund des verfassungsrechtlich gebotenen[26] Rücktrittsrechts nach § 28a Abs. 5 BauGB-E im Ergebnis leerlaufen würde. Dies gilt umso mehr, wenn es sich bei dem Grundstück um steuerliches Betriebsvermögen handelt, sodass bei einer Veräußerung an die Kommune als Dritte ein steuerlicher Schaden durch die Aufdeckung stiller Reserven droht.

3. Erhebliche Bürokratiekosten trotz Satzungserfordernisses

Durch das in § 28a Abs. 1 BauGB-E vorgesehene Satzungserfordernis soll der mit dem Erwerbsrecht verbundene bürokratische Mehraufwand so gering wie möglich gehalten werden.[27]

Der Entwurf scheint demnach davon auszugehen, dass ein Negativzeugnis bei tatbestandlich erfassten Vorgängen auf Basis der vorgeschlagenen Regelung nur dann erforderlich wäre, wenn das betroffene Grundstück im Geltungsbereich einer Satzung nach § 28a Abs. 1 BauGB-E liegt. Dem dürfte aber nicht so sein.

§ 28a Abs. 3 Satz 3 BauGB-E erklärt die Grundbuchsperre nach § 28 Abs. 1 Satz 2 BauGB mit der Maßgabe für anwendbar, dass das Grundbuchamt die Gesellschaft als Eigentümerin nur gegen Nachweis der Nichtausübung bzw. des Nichtbestehens des Erwerbsrechts eintragen

[26] Vgl. zu den betroffenen Grundrechten *Tölle*, NZG 2025, 60, 62 ff.
[27] Vgl. Referentenentwurf, S. 109.

darf. Mithin bliebe es den Grundbuchämtern unbenommen, nach Inkrafttreten der Neuregelung in § 28a BauGB-E bei *jedem* unter den Tatbestand des § 28a Abs. 1 Satz 1 BauGB-E fallenden Vorgang die Vorlage eines Negativzeugnisses der jeweiligen Gemeinde nach §§ 28a Abs. 3 Satz 1, 28 Abs. 1 Satz 3 BauGB-E zu verlangen, bevor sie den Eigentumswechsel in das Grundbuch eintragen. Sie könnten seitens der Beteiligten bzw. der notariellen Praxis nicht darauf verwiesen werden, selbst zu prüfen, ob das Grundstück überhaupt im Geltungsbereich einer Satzung nach § 28a Abs. 1 BauGB-E liegt. Dies ergibt sich auch an dieser Stelle aus einem Vergleich des Wortlauts der Grundbuchsperre nach §§ 28a Abs. 3 Satz 3, 28 Abs. 1 Satz 2 BauGB-E mit dem Wortlaut der Grundbuchsperre nach § 250 Abs. 5 Satz 1 BauGB. Wie unter A. II dargelegt, gibt Letztere den Grundbuchämtern nur dann die Möglichkeit, die begehrte Eintragung von einem Negativzeugnis abhängig zu machen, wenn das betroffene Grundstück im Geltungsbereich einer Rechtsverordnung nach § 250 Abs. 1 Satz 3 BauGB liegt.[28] Nachdem eine solche Einschränkung in §§ 28a Abs. 3 Satz 3, 28 Abs. 1 Satz 2 BauGB-E nicht vorgesehen ist, dürften die Grundbuchämter ein Negativzeugnis bei unter den Tatbestand des § 28a Abs. 1 Satz 1 BauGB-E fallenden Vorgängen auch dann verlangen, wenn das betroffene Grundstück nicht im Geltungsbereich einer Satzung nach § 28a Abs. 1 BauGB-E liegt.

Es ist davon auszugehen, dass die Grundbuchämter von dieser Möglichkeit Gebrauch machen werden. Den Aufwand, vor jeder Eintragung eines Eigentumswechsels aufgrund eines unter den Tatbestand des § 28a Abs. 1 Satz 1 BauGB-E fallenden Vorgangs zu prüfen, ob die Gemeinde, in der das betroffene Grundstück liegt, zwischenzeitlich eine Satzung nach § 28a Abs. 1 BauGB-E mit entsprechendem Geltungsbereich erlassen hat, dürften die Grundbuchämter kaum freiwillig auf sich nehmen. Die vorliegend vorgesehene Opt-In-Lösung dürfte also – sofern keine Anpassung der Grundbuchsperre nach §§ 28a Abs. 3 Satz 3, 28 Abs. 1 Satz 2 BauGB-E erfolgt – nicht die gewünschte Reduzierung des bürokratischen Mehraufwands bewirken, sondern eher deren Gegenteil. Es wäre wohl doch bei jedem unter den Tatbestand des § 28a Abs. 1 Satz 1 BauGB-E fallenden Vorgang ein gebührenpflichtiges Negativzeugnis der jeweiligen Gemeinde beizubringen, was zu dem erhofften Nutzen des Erwerbsrechts außer Verhältnis stehen würde.

Selbst wenn aber eine Anpassung von §§ 28a Abs. 3 Satz 3, 28 Abs. 1 Satz 2 BauGB-E erfolgen würde, dürften die mit dem Erwerbsrecht einhergehenden Bürokratiekosten und Beeinträchtigungen des Grundstücks- und Gesellschaftsverkehrs unverhältnismäßig hoch sein:

a) Bürokratische Belastung der Grundbuchämter, Notarstellen und Gemeinden

Wie bereits erwähnt, hätten die Grundbuchämter vor jeder Eintragung eines Eigentumswechsels aufgrund eines unter den Tatbestand des § 28a Abs. 1 Satz 1 BauGB-E fallenden Vorgangs zu prüfen, ob die Gemeinde, in der das betroffene Grundstück liegt, zwischenzeitlich eine Satzung nach § 28a Abs. 1 BauGB-E mit entsprechendem Geltungsbereich erlassen hat. Hierzu

[28] Vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/*Grziwotz*, 160. EL August 2025, BauGB § 250 Rn. 100 m.w.N.

müssten sie nach §§ 28a Abs. 1 Satz 3, 16 Abs. 2, 10a Abs. 1 Satz 2 BauGB-E den Internetauftritt der jeweiligen Gemeinden einsehen.

Die gleiche Prüfung müssten Notarinnen und Notare vor Beurkundung entsprechender Vorgänge vornehmen, um bei Auffinden einer solchen Satzung geeignete vertragliche Vorkehrungen vorsehen und das Negativzeugnis im Nachgang der Beurkundung einholen zu können.

Auch den Gemeinden, die Satzungen nach § 28a Abs. 1 BauGB-E erlassen, würde ein Mehraufwand entstehen, da sich die Anzahl an Vorkaufsrechts- bzw. Erwerbsrechtsanfragen erhöhen würde.

b) Beeinträchtigung des Grundstücks- und Gesellschaftsverkehrs

aa) Auswirkungen auf die Beteiligten der tatbestandlich erfassten Vorgänge

Für die Beteiligten der unter den Tatbestand des § 28a Abs. 1 Satz 1 BauGB-E fallenden Vorgänge wäre das Erwerbsrecht mit wirtschaftlichen Nachteilen verbunden. Der grundbuchamtliche und damit zusammenhängende gesellschaftsrechtliche Vollzug könnte gemäß §§ 28a Abs. 3 Satz 3, 28 Abs. 1 Satz 2 BauGB-E erst nach Erteilung eines Negativzeugnisses durch die Gemeinde erfolgen.

(1) Gründungshemmnis

§ 28a BauGB-E wäre insbesondere auch ein potentielles Gründungshemmnis und somit mit dem im Koalitionsvertrag ausgerufenen Ziel der 24-Stunden-Gründung[29] schwer vereinbar. Wenn ein Gesellschafter sich im Rahmen der Gründung verpflichtet, anstelle von Geld ein bestimmtes Grundstück in die Gesellschaft einzubringen, wäre der Tatbestand des § 28 Abs. 1 Satz 1 BauGB dem Wortlaut nach erfüllt. Die Gesellschaft könnte aber erst in Vollzug gesetzt werden, nachdem Bestehen und Ausübung des kommunalen Erwerbsrechts abgeklärt wären, was zu erheblichen Verzögerungen in der Gründungsphase führen wird.

(2) Rechtsunsicherheit bei Ausübung

Im Falle einer Ausübung des Erwerbsrechts verlangt § 28 Abs. 4 Satz 3 BauGB-E den Beteiligten ab, zu beurteilen, ob der von der Gemeinde angebotene Kaufpreis den Verkehrswert des Grundstücks erreicht, da nur dann eine Verpflichtung zur Annahme des Angebots besteht. Die Beteiligten stehen also vor der Wahl, selbst ein kosten- und zeitaufwändiges Wertgutachten in Auftrag zu geben, auf gut Glück gegen die Ausübung des Erwerbsrechts zu klagen oder sich nach Verstreichen der einmonatigen Annahmefrist von der Gemeinde auf Annahme verklagen zu lassen. Mit der gerichtlichen Klärung der Rechtmäßigkeit der Ausübung des Erwerbsrecht gingen in jedem Fall erhebliche Kosten und zeitliche Verzögerungen einher. Die mit dem

[29] Vgl. Verantwortung für Deutschland - Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD - 21. Legislaturperiode, Z. 104 ff.

Erwerbsrecht verbundene Rechtsunsicherheit dürfte vielfach dazu führen, dass von tatbestandlich erfassten Rechtsgeschäften von vorneherein Abstand genommen wird.

(3) Geltung des Familienprivilegs wertungsmäßig geboten

Kritisch zu sehen ist in diesem Zusammenhang auch die in § 28a Abs. 3 Satz 1 BauGB-E angeordnete Nichtanwendbarkeit des Familienprivilegs nach § 26 Nr. 1 BauGB. Dieses sieht vor, dass ein kommunales Vorkaufsrecht beim Verkauf von Grundstücken an die dort genannten Angehörigen nicht in Frage kommt. Das Gesetz trägt damit dem Umstand Rechnung, dass Verkäufe innerhalb dieses Personenkreises häufig aufgrund besonderer, in der persönlichen Beziehung begründeter Umstände zustande kommen und insbesondere der Erhaltung des Familiengrundbesitzes dienen, sodass ein Vorkaufsrecht unangemessen wäre.[30]

Nichts anderes darf gelten, wenn ein Grundstück gegen Anteilsgewährung an eine Gesellschaft veräußert wird, die aus dem Veräußerer und den in § 26 Nr. 1 BauGB genannten Personen besteht. Die Einbringung von Grundstücken in vermögensverwaltende Familienpoolgesellschaften dient zuvorderst dem Erhalt des Familiengrundbesitzes, sodass ein kommunales Erwerbsrecht in diesen Fällen ebenso unangemessen wäre. Eine entsprechende Geltung des Ausnahmetatbestands in § 26 Nr. 1 BauGB erscheint daher wertungsmäßig geboten. Bei diesen Vorgängen handelt es sich auch keineswegs immer um tatbestandlich nicht erfasste Schenkungen. Von solchen rein innerfamiliären Vorgängen zur Vorbereitung der vorweggenommenen Erbfolge, die dazu beitragen, Erbstreitigkeiten zu verhindern, werden die Beteiligten künftig wohl absehen. Es darf in diesem Zusammenhang auch nicht übersehen werden, dass private Eigentümer auf der Angebotsseite des Mietwohnungsmarktes den größten Marktanteil halten.[31] § 13b Abs. 4 Nr. 1 lit. d ErbStG enthält eine steuerliche Begünstigung für private Eigentümer von Mietwohnungen. Diese setzt allerdings regelmäßig die Einbringung der Mietwohnungen in eine Familienpoolgesellschaft voraus. Sollten solche Einbringungen aufgrund des drohenden Erwerbsrechts der Gemeinde künftig unterbleiben, dürfte auch das Interesse an privaten Investitionen in den Mietwohnungsbau abnehmen. Dies liefe den aktuellen wohnungsbaupolitischen Bestrebungen zuwider.

(4) Ausnahme für Einmanngesellschaften wertungsmäßig geboten

Auch der Fall, dass eine Person ihr Grundeigentum gegen Anteilsgewährung an eine Gesellschaft veräußert, deren alleiniger Gesellschafter sie ist, sollte entsprechend § 26 Nr. 1 BauGB vom Anwendungsbereich des Erwerbsrechts ausgenommen werden, da es sich lediglich um eine Vermögensumschichtung handelt. Dass der Eigentümer gerade nicht die Entscheidung trifft, sich von seinem Eigentum zu trennen, tritt in dieser Konstellation in besonderer Weise

[30] Battis/Krautzberger/Löhr/*Reidt*, 16. Aufl. 2025, BauGB § 26 Rn. 2.
[31] Vgl. *Winkler*, Die Regulierung von Bestandsbauten in angespannten Wohnungsmärkten, 2023, S. 91 ff. m.w.N.

zutage. In diesen Fällen dürfte die Nichtanwendbarkeit des Erwerbsrechts bereits verfassungsrechtlich impliziert sein.

bb) Auswirkungen auf Kaufvertragsbeteiligte

Letztlich wäre das Erwerbsrecht auch für die Verkäufer und Käufer von Grundstücken in Gemeinden, die Satzungen nach § 28a Abs. 1 BauGB-E erlassen, mit wirtschaftlichen Nachteilen verbunden. Die Bearbeitungsdauer für Vorkaufsrechtsanfragen dürfte sich in denjenigen Gemeinden, die Satzungen nach § 28a Abs. 1 BauGB-E erlassen, aufgrund des erhöhten Aufkommens an Vorgängen verlängern, was für die Parteien (wie unter A. II. dargelegt) mit Zinseinbußen bzw. Bereitstellungszinsen einhergeht und die Schlüsselübergabe verzögert.

4. Redaktionelle Versehen

§ 28a Abs. 2 BauGB-E regelt, wann „das Vorkaufsrecht“ ausgeschlossen sein soll. Gemeint sein dürfte „das Erwerbsrecht“.

Weiter wird in der Entwurfsbegründung auf Seite 110 erläutert, was die Gemeinde „für die Wahrung der Frist des § 28a Absatz 3 Satz 3 BauGB“ zu tun hat. § 28a Abs. 3 Satz 3 BauGB-E enthält jedoch keine Frist, sondern modifiziert die Grundbuchsperre des § 28 Abs. 1 Satz 2 BauGB. Gemeint sein dürfte die Frist des § 28a Abs. 4 Satz 1 BauGB-E.

5. Fazit

Ob das an sich nachvollziehbare Ziel, die Umgehung der gemeindlichen Vorkaufsrechte durch Share Deals zu verhindern, durch § 28a BauGB-E überhaupt gefördert wird und die damit einhergehenden Bürokratiekosten und Beeinträchtigungen des Grundstücks- und Gesellschaftsverkehrs rechtfertigt, erscheint zweifelhaft. Hinzu kommt, dass die Rechtsprechung[32] für die Umgehungsproblematik (wie unter A. I dargelegt) bereits eine befriedigende Lösung gefunden hat. Es besteht also schon kein Bedarf nach einer komplizierten und streitträchtigen gesetzlichen Regelung. Nicht zuletzt ist zu bedenken, dass es – auch verfassungsrechtlich – einen fundamentalen Unterschied macht, ob ein Vorkaufsrecht bereits mobiles Bauland betrifft oder ein Erwerbsrecht in Fällen bestehen soll, in denen der Eigentümer sich von seinem Grundstück gerade nicht trennen, sondern dieses in einer gesellschaftsrechtlichen Rechtsform (be-)halten will.

Angesichts dessen regen wir an, von der geplanten Einführung eines Erwerbsrechts in § 28a BauGB-E abzusehen. Andernfalls sollten die §§ 28a Abs. 3 Satz 3, 28 Abs. 1 Satz 2 BauGB-E analog § 250 Abs. 5 Satz 1 BauGB angepasst und eine zeitnahe eine Evaluierung der Regelung vorgesehen werden.

[32] BGH, Versäumnisurt. v. 27. 1. 2012 – V ZR 272/10.

V. §§ 28b, 213 Abs. 2 Nr. 2, Abs. 3 BauGB-E

Der Referentenentwurf sieht in § 28b Abs. 1 Satz 1 BauGB eine Verpflichtung der Beteiligten vor, der Gemeinde – bei Erlass einer entsprechenden Satzung – Vorgänge nach § 1 Abs. 3, 3a GrEStG mitzuteilen, „wenn zum Vermögen der Gesellschaft ein Grundstück im Geltungsbereich der Satzung gehört, an dem der Gemeinde ein Vorkaufsrecht nach § 24 oder § 25 [BauGB] zusteht“. Die vorsätzliche oder fahrlässige Missachtung dieser Pflicht soll nach § 213 Abs. 2 Nr. 2 BauGB-E eine Ordnungswidrigkeit darstellen, die nach § 213 Abs. 3 BauGB-E mit bis zu 50.000 Euro Geldbuße bewehrt ist. Die Regelung soll „das Informationsdefizit der Gemeinden [adressieren], welches als zentrales Hindernis für eine effektive Durchsetzung kommunaler Vorkaufsrechte bei Umgehungsgeschäften identifiziert wird.“[33]

Vor diesem Hintergrund erscheint die Regelung überschießend. Nicht jeder Share Deal an einer grundstückshaltenden Gesellschaft ist ein Umgehungsgeschäft. Ein kaufähnlicher Vertrag ist nach den Kriterien der Rechtsprechung[34] wie unter A. I. dargestellt nur dann anzunehmen, wenn die Grundstücksgesellschaft erst unmittelbar vor ihrer Veräußerung gegründet wurde, einziger Vermögensgegenstand das Grundstück ist und 100 % der Gesellschaftsanteile im Rahmen derselben Transaktion auf einen Dritten übertragen werden.[35] Mithin kann es den Gemeinden nicht zustehen, sämtliche Vorgänge nach § 1 Abs. 3, 3a GrEStG rechtlich auf das Bestehen eines Vorkaufsrechts zu prüfen.[36] Eine unbeschränkte Auskunftspflicht der Beteiligten gegenüber der Gemeinde in scheinbaren Verdachtsfällen begegnet auch datenschutzrechtlichen Bedenken.[37]

Hinzu kommt, dass die Beteiligten eines Vorganges nach § 1 Abs. 3, 3a GrEStG schlicht nicht wissen können, ob sie eine Mitwirkungspflicht nach § 28b Abs. 1 Satz 1 BauGB-E trifft. Diese soll dem Wortlaut nach nur gelten, „wenn zum Vermögen der Gesellschaft ein Grundstück im Geltungsbereich der Satzung gehört, an dem der Gemeinde ein Vorkaufsrecht nach § 24 oder § 25 [BauGB] zusteht“. Die Beteiligten könnten zwar ermitteln, ob die Grundstücke der Gesellschaft im Geltungsbereich einer entsprechenden gemeindlichen Satzung liegen. Sie können jedoch nicht rechtssicher beurteilen, ob an diesen Grundstücken ein gemeindliches Vorkaufsrecht besteht. Dies kann wegen der kleinteiligen Voraussetzungen dieser Vorkaufsrechte letztlich nur die Gemeinde selbst. Mithin müssten vorsorglich *alle* Vorgänge nach § 1 Abs. 3, 3a GrEStG betreffend Gesellschaften mitgeteilt werden, zu deren Vermögen ein Grundstück im Geltungsbereich einer entsprechenden gemeindlichen Satzung gehört, was die datenschutzrechtlichen Bedenken weiter verstärkt.

[33] Referentenentwurf, S. 111.
[34] BGH, Versäumnisurt. v. 27. 1. 2012 – V ZR 272/10.
[35] Vgl. *Beckmann/Ellner*, NVwZ 2018, 1187, 1189.
[36] Vgl. BeckOK BauGB/*Grziwotz*, 69. Ed. 1.2.2026, BauGB § 24 Rn. 3.
[37] Vgl. BeckOK BauGB/*Grziwotz*, 69. Ed. 1.2.2026, BauGB § 24 Rn. 3.

Die Regelung scheint darüber hinaus nur schwer mit dem im Koalitionsvertrag ausgerufenen Ziel eines umfassenden Rückbaus der Bürokratie[38] und den aktuellen politischen Bestrebungen zur Beschleunigung gesellschaftsrechtlicher Vorgänge[39] vereinbar. Sie verlangt den Beteiligten eines Vorgangs nach § 1 Abs. 3, 3a GrEStG ab, für jedes Grundstück der Gesellschaft zu ermitteln, ob die jeweilige Gemeinde, in der es liegt, auf Grundlage des § 28b Abs. 1 Satz 1 BauGB eine Satzung erlassen hat. Der Prüfaufwand dürfte sich auch durch die vorgeschlagene „gesammelte deklaratorische Veröffentlichung auf einem Landesportal“[40] nicht reduzieren, da sich die Beteiligten auf die Vollständigkeit eines solchen Portals wegen der bloß deklaratorischen Wirkung der Veröffentlichung gerade nicht verlassen könnten. Vielmehr müssten sie vor entsprechenden Anteilsübertragungen nach §§ 28b Abs. 1 Satz 2, 16 Abs. 2, 10a Abs. 1 Satz 2 BauGB-E den Internetauftritt der jeweiligen Gemeinden einsehen. Die darin liegende bürokratische Belastung und Verzögerung von Anteilstransaktionen wäre vermeidbar. Unter Beachtung des ebenfalls im Koalitionsvertrag verankerten Once-Only-Prinzips[41] könnten allenfalls die für die Grunderwerbsteuer zuständigen Finanzämter verpflichtet werden, den Gemeinden durch Weiterleitung der grunderwerbsteuerlichen Anzeigen Mitteilung über entsprechende Vorgänge zu machen.

Hinzu kommt, dass die Regelung auch Vorgänge erfasst, die keiner notariellen Beurkundung bedürfen, wie etwa die Übertragung von Anteilen an einer Personengesellschaft. Insofern kann nicht davon ausgegangen werden, dass sich alle Adressaten der Mitteilungspflicht bewusst sind. Die Beteiligten solcher Vorgänge werden zwar häufig, aber nicht immer anwaltlich oder steuerlich beraten sein. Insofern erscheint es unverhältnismäßig, dass die fahrlässige Missachtung der Mitteilungspflicht nach § 213 Abs. 2 Nr. 2, Abs. 3 BauGB-E als Ordnungswidrigkeit mit bis zu 50.000 Euro Geldbuße bewehrt ist.

Angesichts dessen regen wir an, § 28b BauGB-E zu streichen. Jedenfalls sollte zeitnah eine Evaluierung der Regelung erfolgen.

VI. Evaluierung

Der vorliegende Gesetzentwurf könnte darüber hinaus zum Anlass genommen werden, die bisherigen Regelungen betreffend die gemeindlichen Vorkaufsrechte zu evaluieren. Hierdurch könnte eine Vereinfachung und Beschleunigung des Vollzugs von Grundstücksgeschäften und etwaiger damit verbundener gesellschaftsrechtlicher Vorgänge bewirkt werden, was den Wirtschaftsstandort Deutschland stärken und für – auch ausländische – Investoren attraktiver machen würde. Zudem könnte angedacht werden, Kaufinteressenten – insbesondere

[38] Vgl. Verantwortung für Deutschland - Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD - 21. Legislaturperiode, Z. 1781, 1903 ff.
[39] Vgl. etwa auf EU-Ebene den am 18. März 2026 von der EU-Kommission veröffentlichten Entwurf einer Verordnung für ein 28. Regime im Gesellschaftsrecht – EU Inc.
[40] Referentenentwurf, S. 111.
[41] Vgl. Verantwortung für Deutschland - Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD - 21. Legislaturperiode, Z. 2087 ff.

Investoren – zur Vermeidung vergeblicher Aufwendungen bereits vor Abschluss eines Kaufvertrags ein Auskunftsrecht über das Bestehen gemeindlicher Vorkaufsrechte zuzugestehen.

B. § 172 Abs. 4 Satz 7 BauGB-E

§ 172 Abs. 4 Satz 6 Nr. 1 Var. 2 BauGB-E sieht vor, dass die Gemeinde in Gebieten mit Erhaltungssatzung gegenüber sogenannten selbstnutzenden Eigentümern im Sinne des § 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 1 lit. c BauGB-E bestimmen kann, dass die Vermietung der selbstgenutzten Wohnung einer Genehmigung der Gemeinde bedarf. Diese Genehmigungspflicht soll nach § 172 Abs. 4 Satz 7 BauGB-E auf Ersuchen der Gemeinde in das Wohnungsgrundbuch eingetragen werden können.

Eine solche Eintragungsmöglichkeit wäre mit der Funktion des Grundbuchs als eingeschränkt öffentlichem Register nur schwer vereinbar. Während die Grundbucheintragung von Zustimmungserfordernissen zur Veräußerung üblich und sinnvoll ist, da sie dem Grundbuchamt die Kontrolle des Vorliegens der Zustimmungserklärung vor Eintragung des Eigentumswechsels ermöglicht und sicherstellt, dass die Verfügungsbeschränkung etwaigen Kaufinteressenten zur Kenntnis gelangt, erschließt sich die Sinnhaftigkeit einer Eintragung der Genehmigungspflichtigkeit von Vermietungen nicht. Das Grundbuchamt ist in Vermietungen nicht involviert, und Mietinteressenten nehmen – anders als Kaufinteressenten – vor Abschluss des Mietvertrags regelmäßig keine Einsicht in das Grundbuch. Ein entsprechender Vermerk der Genehmigungspflicht in dem Wohnungsgrundbuch würde daher in der ganz überwiegenden Zahl der Fälle seinen Zweck verfehlen.

Darüber hinaus sollte bedacht werden, dass die Regelung allen Mietern und Mietinteressenten von Eigentumswohnungen ein berechtigtes Interesse auf Grundbucheinsicht nach § 12 GBO verschaffen[42] und so zu einem erheblichen Anstieg von Einsichtsersuchen führen dürfte. Dies sollte auch angesichts dessen, dass das Grundbuch grundrechtlich geschützte Daten aus dem persönlichen Bereich enthält, die Rückschlüsse auf die Finanzkraft des Eigentümers zulassen können, unbedingt vermieden werden.

Um das Grundbuch nicht mit unnötigen Informationen zu überfrachten und die Grundbuchämter nicht mit Einsichtsersuchen zu überlasten, sollte die Möglichkeit zur Grundbucheintragung nach § 172 Abs. 4 Satz 7 BauGB-E nicht auf ein Genehmigungserfordernis für Vermietungen nach § 172 Abs. 4 Satz 6 Nr. 1 Var. 2 BauGB-E erstreckt werden.

[42] Mieter und Mietinteressenten *können* bereits de lege lata nach herrschender Meinung ein berechtigtes Interesse an der Grundbucheinsicht haben, wobei die herrschende Meinung nach Ansicht von *Maaß* weit über den Sinn des § 12 GBO hinausgehe; vgl. Bauer/Schaub/*Maaß*, 5. Aufl. 2023, GBO § 12 Rn. 44, 44a.

C. § 239 Abs. 3 BauGB-E

§ 239 Abs. 3 BauGB-E enthält eine Überleitungsvorschrift nach Streichung der Länderöffnungsklausel in § 250 Abs. 1 Satz 6. Eine Streichung dieser Länderöffnungsklausel ist allerdings gar nicht vorgesehen. Insofern erscheint die Überleitungsvorschrift entbehrlich.

* * *

Kontakt:

Bundesnotarkammer K.d.ö.R.
Anton-Wilhelm-Amo-Straße 34
10117 Berlin

T. +49 30 383866-0
F. +49 30 383866-66
E. bnotk@bnotk.de

Büro Brüssel:
Avenue de Cortenbergh 172
B-1000 Bruxelles

T. +32 2 737900-0
F. +32 2 737900-9
E. buero.bruessel@bnotk.de