DEUTSCHER NOTARVEREIN

Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Städtebau- und Raumordnungsrechts

Stellungnahme des Deutschen Notarvereins e.V.

29. April 2026

Deutscher Notarverein e.V.

Kronenstraße 73
D-10117 Berlin

Tel. +49(0)30 / 20 61 57 40
Fax +49(0)30 / 20 61 57 50
kontakt@dnotv.de
www.dnotv.de

Vereinsregister:
AG Charlottenburg – VR 19490

Der Deutsche Notarverein (DNotV) ist der Bundesdachverband der deutschen Notarinnen und Notare im Hauptberuf. In seinen neun Mitgliedsvereinen sind etwa 90 Prozent der hauptamtlichen Berufsträgerinnen und Berufsträger organisiert. Der Deutsche Notarverein ist im Lobbyregister für die Interessensvertretungen gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung zur Registernummer R000616 eingetragen.

Gesamtbefund

Der Deutsche Notarverein (DNotV) begrüßt das Ziel des vorliegenden Gesetzentwurfs, das Bauplanungs- und Ordnungsrecht zu modernisieren und digitalisieren. Aus Sicht der notariellen Praxis geben jedoch die geplanten Neuregelungen im Bereich der gemeindlichen Vorkaufs- und – nunmehr auch – Erwerbsrechte in §§ 24 ff. BauGB Anlass zu erheblichen Bedenken.

Insbesondere sieht der Referentenentwurf mit § 28a BauGB-E die Einführung eines neuen gemeindlichen „Erwerbsrechts" für sog. Einbringungsvorgänge in Gesellschaften vor. Das damit verfolgte Ziel – die Verhinderung der Umgehung kommunaler Vorkaufsrechte bei Share Deals – ist nachvollziehbar. Allerdings ist zu erwarten, dass die Regelung zu hunderttausenden Mitteilungen und Anfragen bei den Gemeinden führen wird. Dieser bürokratische Mehraufwand würde Gemeinden, Notariate und Grundbuchämter erheblich belasten und den Grundstücks- und Gesellschaftsverkehr spürbar verlangsamen, ohne dass dem ein entsprechender Nutzen gegenübersteht – denn Vorkaufsrechte werden in der Praxis nur äußerst selten ausgeübt **(siehe A.)**. Auch die vorgesehene Einführung eines Vorkaufsrechts für Wohnungseigentumseinheiten sog. Schrottimmobilien (§ 24 Abs. 2 Satz 2 BauGB-E) wird nach Einschätzung des DNotV zu einer Vielzahl neuer Abfragen bei den Gemeinden führen **(siehe B.)**.

Vor diesem Hintergrund schlagen wir nachfolgend alternative Regelungsansätze vor **(siehe C.)**, mit denen die legitimen gesetzgeberischen Anliegen zielgerichteter und praxistauglicher umgesetzt werden könnten. Diese Vorschläge beruhen auf der jahrzehntelangen notariellen Praxiserfahrung der Mitglieder des DNotV:

- *Kenntlichmachung im Grundbuch:*
  Statt pauschal („*mit der Gießkanne*") in nahezu sämtliche Grundstückstransaktionen einzugreifen, sollte es Gemeinden ermöglicht werden, gezielt diejenigen Grundstücke oder Gebiete zu bestimmen, die aus städtebaulicher Sicht von besonderem Interesse sind, und dies mit konstitutiver Wirkung im Grundbuch kenntlich zu machen – ähnlich der Vorgehensweise bei Sanierungssatzungen.

- *Genehmigungsvorbehalte:*
  Angesichts der angespannten finanziellen Situation vieler Kommunen sollte erwogen werden, anstelle eines kostenintensiven Erwerbsrechts einen Genehmigungsvorbehalt vorzusehen. Städtebauliche Ziele lassen sich in der Praxis effektiver durch rechtliche Vorgaben zur Nutzung von Grundstücken erreichen als durch den meist nicht realisierbaren Erwerb hochpreisiger Immobilien, insbesondere in innerstädtischen Lagen.

Status Quo und bisherige Diskussion

Die §§ 24 – 28 BauGB regeln das gemeindliche Vorkaufsrecht beim Kauf von Grundstücken. Für den Verkauf von Wohnungs-/Teileigentum und von Erbbaurechten besteht nach geltendem Recht kein gemeindliches Vorkaufsrecht.

In der notariellen Praxis stellen sich gemeindliche Vorkaufsrechte wie folgt dar: Der Verkäufer ist verpflichtet, der Gemeinde den Inhalt des Kaufvertrags unverzüglich mitzuteilen.[1] Diese Mitteilung übernimmt ganz regelmäßig der beurkundende Notar für die Beteiligten. Die Gemeinde kann ihr Vorkaufsrecht innerhalb von drei Monaten nach Mitteilung durch Verwaltungsakt ausüben.[2] Tut sie dies nicht, ist sie verpflichtet, über die Nichtausübung ein Zeugnis auszustellen (sog. Negativzeugnis).[3] Dieses Negativzeugnis ist zwingende Voraussetzung für die Eintragung des Käufers im Grundbuch (sog. Grundbuchsperre).[4] In der notariellen Praxis ist das Negativzeugnis im Regelfall auch zwingende Voraussetzung für die Fälligkeit des Kaufpreises. Damit ist das gemeindliche Vorkaufsrecht – losgelöst von seinem berechtigten Ziel – grundsätzlich ein Hemmnis für den Vollzug von Grundstückskaufverträgen.

Bereits heute dauert die Bearbeitung dieser Vorkaufsrechtsanfragen nach Berichten aus der Praxis circa vier bis acht Wochen. Nicht selten trifft das notwenige Abwarten auf das Negativzeugnis auf Unverständnis bei den Beteiligten – „Was will denn die Gemeinde mit meinem Haus?“ oder „Kann die Gemeinde unseren Kauf blockieren?“ wird beispielsweise häufig gefragt. Notarinnen und Notare übernehmen die Aufgabe zu erklären, dass das gemeindliche Vorkaufsrecht zwar wichtigen städtebaulichen Zielen dient, aber nur in äußerst seltenen Fällen ausgeübt wird. Die meisten Notarinnen und Notare berichten, dass sie über Jahrzehnte notarieller Praxis (d. h. zehntausenden beurkundeten Kaufverträgen) nur ein bis zwei Mal eine Ausübung eines gemeindlichen Vorkaufsrechts mitbekommen haben.

Zugleich sind Fälle zu beobachten, in denen die Ausübung eines Vorkaufsrechts tatsächlich naheliegen würde, jedoch umgangen werden kann: Im Frühjahr 2024 übte die Hansestadt Hamburg erstmals ein gemeindliches Vorkaufsrecht in Bezug auf ein „Schlüsselgrundstück“ am Harburger Binnenhafen beim Erwerb von Gesellschaftsanteilen aus – sog. Share Deals. Letztlich konnte eine Einigung über den Ankauf gefunden werden.[5] Beim Erwerb von Gesellschaftsanteilen an einer Gesellschaft, zu deren Vermögen Grundbesitz gehört, besteht grundsätzlich kein Vorkaufsrecht. Dies liegt daran, dass Gegenstand des Kaufs nicht der Grundbesitz selbst, sondern die Gesellschaftsanteile als solche sind.

Zur derartigen Umgehung von Vorkaufsrechten hat der Bundesgerichtshof entschieden, dass ein Vorkaufsrecht auch bei solchen Rechtsgeschäften bestehen müsse, die „bei materieller Betrachtung einem Kauf im Sinne des Vorkaufsrechts so nahe kommen, dass sie ihm gleichgestellt werden können, und in die der Vorkaufsberechtigte zur Wahrung seines Erwerbs- und Abwehrinte-

---

[1] § 28 Abs. 1 Satz 1 BauGB.
[2] § 28 Abs. 2 Satz 1 BauGB.
[3] § 28 Abs. 1 Satz 3 BauGB.
[4] § 28 Abs. 1 Satz 2 BauGB.
[5] „Hamburg übt erstmals Vorkaufsrecht bei Share Deal aus und sichert sich Schlüsselgrundstück im Harburger Binnenhafen“, Pressemitteilung vom 22. Februar 2024, abrufbar unter: https://www.hamburg.de/politik-und-verwaltung/behoerden/finanzbehoerde/aktuelles/hamburg-uebt-erstmals-vorkaufsrecht-bei-share-deal-aus-und-sichert-sich-schluesselgrundstueck-im-harburger-binnenhafen-586232 (zuletzt abgerufen am 28.4.2026).

resses „eintreten“ kann, ohne die vom Verpflichteten ausgehandelten Konditionen zu beeinträchtigen“.[6] Richtigerweise, wenn auch nicht notwendigerweise, nimmt der Referentenentwurf diese Rechtsprechung mit § 24 Abs. 1a BauGB-E nun in den Gesetzestext auf. Für ein Umgehungsgeschäft gelten nach der Rechtsprechung des BGH jedoch enge Voraussetzungen.[7]

Bereits 2021 hatte der Bundesrat eine Neufassung des § 26 BauGB empfohlen, nach der ein Vorkaufsrecht auch im Fall der Veräußerung von Geschäftsanteilen bestehen könne.[8] Die Bundesregierung lehnte den Vorschlag jedoch mit dem Verweis auf unklare Folgefragen ab.[9]

Im Zuge der 20. Legislaturperiode wurde im Entwurf eines „Gesetzes zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung“ schließlich ein gemeindliches Vorkaufsrecht bei „Verpflichtung […], ein Grundstück in eine Gesellschaft einzubringen“[10] bzw. bei „rechtsgeschäftliche[r] Verpflichtung […], das Eigentum an einem Grundstück an eine Gesellschaft zu übertragen“[11] vorgeschlagen. Hierzu nahm der DNotV zuletzt am 16. August 2024 Stellung.[12]

[6] BGH, Urt. v. 27.1.2012 – V ZR 272/10 Rn. 8 = NJW 2012, 1354.

[7] Für eine Umgehung können laut BGH folgende Aspekte ausschlaggebend sein: 1) Der Wille der Vertragsparteien ist auf eine Eigentumsübertragung der vorkaufsbelasteten Sache gegen Zahlung eines bestimmten Preises gerichtet; 2) das wirtschaftliche Ergebnis der Transaktion ist dasselbe wie bei einem Verkauf des Grundstücks; 3) der einzige Zweck der Gründung der Grundstücksgesellschaft ist die Verwaltung des belasteten Grundstücks. Siehe BGH, Urt. v. 27.1.2012 – V ZR 272/10 Rn. 8-11 = NJW 2012, 1354. Siehe auch Leber, NJW –Spezial 2024, 300.

[8] BR-Drucksache 686/1/20, 17 f.

[9] BT-Drucksache 19/26023, 11.

[10] Referentenentwurf des BMWSB eines Gesetzes zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung vom 21.2.2024, S. 20, abrufbar unter https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/integrierte-stadtentwicklung/novelle-baugb-2024.html (zuletzt abgerufen am 28.4.2026).

[11] BR-Drucksache 436/24, S. 16.

[12] Stellungnahme des DNotV zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung vom 16.8.2024, abrufbar unter https://www.dnotv.de/stellungnahmen/referentenentwurf-eines-gesetzes-zur-staerkung-der-integrierten-stadtentwicklung/ (zuletzt abgerufen am 11.4.2026).

Im Einzelnen

A. Zum Erwerbsrecht bei Einbringungsvorgängen nach § 28a f. BauGB-E

Nach einem erneuten Auftrag im Koalitionsvertrag 2025[13] verfolgt der Referentenentwurf erneut das Ziel, Umgehungen kommunaler Vorkaufsrechte durch Share Deals zu verhindern. Ausgangspunkt ist die Annahme, dass kommunale Vorkaufsrechte gerade bei Schlüsselgrundstücken zunehmend ins Leere laufen.[14] Deshalb soll sich das kommunale Vorkaufsrecht in Form eines „Erwerbsrechts" auch auf die Einbringung eines vorkaufsrechtsbelasteten Grundstücks in eine Gesellschaft erstrecken. Der Entwurf knüpft daran an, dass ein Vorkaufsrecht nach §§ 24 oder 25 BauGB bestehen würde und „der Grundstückseigentümer sich rechtsgeschäftlich verpflichtet, das Grundstück gegen Gewährung von Gesellschaftsanteilen an eine Gesellschaft zu veräußern (gesetzliches Erwerbsrecht der Gemeinde)".

Die Konstruktion als *Erwerbsrecht* statt als *Vorkaufsrecht* ist insoweit folgerichtig.

Dem Regelungszweck nach nähert sich der Vorschlag jedoch eher einer Enteignung nach §§ 85 ff. BauGB i. V. m. Art. 14 Abs. 3 GG oder sogar einer Vergesellschaftung nach Art. 15 GG an. Denn letztlich geht es darum, den Zugriff auf Eigentum im Interesse des Allgemeinwohls zu ermöglichen. Möglicherweise wird diese Einordnung wegen ihrer abschreckenden Wirkung vermieden.

Der im Referentenentwurf gewählte Ansatz überzeugt daher nicht. In der Praxis wird er wegen seiner unklaren tatbestandlichen Voraussetzungen zu erheblicher Rechtsunsicherheit führen (I.). Zudem wirft er Fragen mit Blick auf den Ausschluss des Familienprivilegs auf (II.). Vor allem aber droht er, den Grundstücks- und Gesellschaftsverkehr spürbar zu lähmen (III.).

I. Fehlende Bestimmtheit des Tatbestands

1. Varianz von Einbringungsvorgängen

Wegen der Vielzahl möglicher Einbringungsvorgänge würde der Tatbestand des § 28a Abs. 1 BauGB-E in der Praxis zu Rechtsunsicherheit führen. Insbesondere bleibt unklar, welches Rechtsgeschäft künftig mitteilungspflichtig sein soll. Wir regen daher an, die Gesetzesbegründung an dieser Stelle zu präzisieren.

Einbringungsvorgänge erfolgen in der Praxis in sehr unterschiedlichen Formen und aus unterschiedlichen Anlässen.[15] Ein Grundstück kann entweder bereits bei der Gründung einer Gesellschaft in Erfüllung einer Einbringungsverpflichtung eingebracht werden oder später, um die Gesellschaft mit weiterem Vermögen auszustatten. Die Einbringung kann insbesondere in drei Grundformen erfolgen:

(1) entgeltlich gegen Übernahme von Verbindlichkeiten oder Gewährung einer Darlehensforderung,
(2) als sog. offene Einlage gegen Gewährung einer Beteiligung des einbringenden Gesellschafters, oder
(3) unentgeltlich als Einlage in die Kapitalrücklage der Gesellschaft.

---

[13] Zeilen 721–722: „[es wird] die Umgehung von kommunalen Vorkaufsrechten bei Share-Deals verhindert"; aus Verantwortung für Deutschland - Koalitionsvertrag zwischen CDU CSU und SPD für die 21. Legislaturperiode vom 5.5.2025, abrufbar unter: https://www.koalitionsvertrag2025.de/ (zuletzt abg. 28.4.2026).
[14] S. 108 des Referentenentwurfs.
[15] Vgl. Exemplarisch Kapitel 7.16 Einbringungsvorgänge Beck'sche Online-Formulare Vertrag, 75. Edition 2026.

Nach dem Wortlaut des § 28a Abs. 1 BauGB-E dürfte augenscheinlich nur die offene Einlage erfasst sein. Denn nur in diesem Fall erfolgt eine „Gewährung von Gesellschaftsanteilen". Bei Kapitalgesellschaften kann eine solche Einlage im Wege der Sachgründung, der Bargründung mit Sachagio,[16] der Einlage gegen Sachkapitalerhöhung oder im Wege einer Barkapitalerhöhung mit Sachagio erfolgen.

Vor diesem Hintergrund bleibt zunächst unklar, ob Bargründungen bzw. -kapitalerhöhungen mit Sachagio gleichermaßen vom Erwerbsrecht erfasst sein sollen wie Sachgründungen und -kapitalerhöhungen. Denn bei einem Sachagio besteht nicht gleichermaßen ein Gegenseitigkeitsverhältnis zur Gesellschaftsanteilsgewährung.

Ferner bleibt unklar, an welches Rechtsgeschäft § 28a BauGB-E bei einer Kapitalerhöhung anknüpfen würde. Diese Frage ist für die Praxis von Bedeutung, weil das maßgebliche Verpflichtungsgeschäft die unverzügliche Mitteilungspflicht nach § 28 Abs. 1 Satz 1 BauGB auslöst. Bei der Einlage gegen Sachkapitalerhöhung oder bei einer Barkapitalerhöhung mit korporativem (gesellschaftsrechtlichem) Agio liegt die Einbringungsverpflichtung regelmäßig in der Übernahmeerklärung des Zeichners der neuen Anteile. Diese wird erst mit Eintragung der Kapitalerhöhung im Handelsregister verbindlich.[17] Im Fall eines schuldrechtlichen Agio wird die Pflicht zur Erbringung der Sacheinlage demgegenüber häufig nur durch eine Nebenabrede zwischen den Gesellschaftern und außerhalb des Gesellschaftsvertrags begründet. Dann bleibt offen, welches Rechtsgeschäft anzuzeigen wäre: die Gesellschaftervereinbarung, der Barkapitalerhöhungsbeschluss oder beide.

2. Teil-/Voll-/Unentgeltlichkeit von Einbringungsvorgängen

Die Varianz von Einbringungsvorgängen zeigt sich auch in der Bewertung des Grundstücks im Rahmen der Einbringung. Diese kann unentgeltlich, zu Buchwerten, zum Teilwert (Verkehrswert) oder in gemischten Formen erfolgen. Die Unterschiede beruhen auf der differenzierten steuerlichen Behandlung der jeweiligen Vorgänge.

Die Entwurfsbegründung führt aus, dass die tatbestandliche Beschränkung auf Veräußerungen „gegen Gewährung von Gesellschaftsanteilen" Schenkungen und Vermächtnisse vom Anwendungsbereich der Regelung ausnimmt. Gemeint sind hierbei offenbar typische Gestaltungen im Rahmen der vorweggenommenen Erbfolge, etwa in Form sog. Familienpools. Allerdings finden auch in diesem rein familiären Kontext häufig (teil-)entgeltliche Übertragungen statt, beispielsweise wenn Schenkungsteuerfreibeträge ausgeschöpft sind, oder um Abschreibungspotenziale zu nutzen.

Im Rahmen des vorgeschlagenen § 28a BauGB-E bleibt unklar, ab wann ein Einbringungsvorgang als entgeltlich gilt und damit dem Erwerbsrecht unterfällt. Da gemischte Schenkungen von den gemeindlichen Vorkaufsrechten nach §§ 24 ff. BauGB nicht erfasst werden, spricht vieles dafür, ein vollentgeltliches Rechtsgeschäft zu verlangen. Dies sollte zumindest in der Gesetzesbegründung klargestellt werden, um Rechtsunsicherheit in der Praxis zu vermeiden.

[16] Hier wird der Einlagegegenstand als Nebenleistung zur Bareinlage eingebracht.
[17] So bei der Einlage gegen Sachkapitalerhöhung oder bei der Barkapitalerhöhung mit korporativem Agio, vgl. BeckNotar-HdB/Mayer/Weiler, 8. Aufl. 2024, § 22. Rn. 370.

3. Abgrenzung zu Umwandlungen und Umgehungsmöglichkeiten

Laut der Entwurfsbegründung ist durch die Beschränkung des Tatbestands auf rechtsgeschäftliche Verpflichtungen sichergestellt, dass die Einbringung eines Grundstücks im Zuge einer Umwandlung kein Erwerbsrecht[18] begründe.[19] Aus Sicht der Praxis bestehen hiergegen Zweifel:

- Zum einen kann es unter Umständen auch bei Umwandlungsvorgängen, etwa bei Verschmelzungen und Spaltungen,[20] zu rechtsgeschäftlichen Verpflichtungen zur Übertragung von Grundstücken kommen. Deshalb sollte der Tatbestand ausdrücklich klarstellen, dass umwandlungsrechtliche Vorgänge nicht erfasst sind.
- Zum anderen eröffnet die Abgrenzung zu Umwandlungsvorgängen neue Umgehungsmöglichkeiten. So könnte etwa ein eingetragener Kaufmann seinen Betrieb im Wege der Ausgliederung auf eine GmbH übertragen, ohne dass § 28a BauGB-E greift, weil der Vorgang als Umwandlung qualifiziert wird. Ein Einzelunternehmer, der seinen Betrieb samt Grundstück außerhalb des Umwandlungsrechts in eine Gesellschaft einbringt, wäre dagegen erfasst. Diese Ungleichbehandlung ist sachlich kaum zu rechtfertigen.

Auch das Tatbestandsmerkmal der „Gewährung von Geschäftsanteilen" lässt Umgehungen zu:

- So wäre etwa die unentgeltliche Einbringung eines Grundstücks in die (freie oder gesamthänderisch gebundene) Rücklage einer (meist neu gegründeten) Gesellschaft nicht vom Tatbestand des § 28a BauGB-E erfasst. Anschließend könnten die Geschäftsanteile an dieser Gesellschaft ohne Weiteres veräußert werden. Das Ziel, Share Deals zu verhindern, würde damit verfehlt.
- Zudem kann eine Einbringung auch mit Rechten vergütet werden, die wirtschaftlich einer Beteiligung nahekommen, ohne dass förmlich Gesellschaftsanteile gewährt werden. Denkbar sind etwa Vetorechte oder vergleichbare Mitwirkungsrechte.

4. Betriebsnotwendige Grundstücke

Gemäß § 28a Abs. 2 BauGB-E soll das Erwerbsrecht ausgeschlossen sein, wenn die Gesellschaft ein Gewerbe betreibt, das (i) nicht hauptsächlich in der Überlassung von Grundstücken, Grundstücksteilen, grundstücksgleichen Rechten und Bauten an Dritte zur Nutzung besteht, und (ii) für das das vorkaufsrechtsbelastete Grundstück betriebsnotwendig ist. Der Normtext spricht insoweit allerdings fälschlich vom „Vorkaufsrecht" statt vom „Erwerbsrecht".

Beide Voraussetzungen werden in der Praxis nur schwer festzustellen sein. Gerade deshalb wird die Vorschrift ihr Ziel, den Anwendungsbereich praxistauglich einzugrenzen, voraussichtlich nicht erreichen. Notarinnen und Notare werden daher im Zweifel nahezu alle Einbringungsvorgänge an die Gemeinden anzeigen müssen. Denn anhand des Kontakts mit den Beteiligten lässt sich regelmäßig weder zuverlässig feststellen, ob eine Gesellschaft nicht hauptsächlich die Überlassung von Grundstücken zur Nutzung durch Dritte betreibt, noch ob das Grundstück betriebsnotwendig ist.

Auch die Entwurfsbegründung schafft keine ausreichende Klarheit. Soweit dort darauf abgestellt wird, ob mehr als 50% des Umsatzes durch die Überlassung von Grundstücken an Dritte erzielt

[18] **Redaktionelles Versehen**: S. 109, Abs. 4 des Referentenentwurfs spricht hier womöglich versehentlich von „Vorkaufsrecht".
[19] S. 109 des Referentenentwurfs.
[20] Siehe § 5 Abs. 1 Nr. 2 UmwG, § 126 Abs. 1 Nr. 2 UmwG.

werden,[21] hilft dies in der Praxis kaum weiter. Denn eine solche Prüfung würde regelmäßig voraussetzen, dass man den Jahresabschluss der Gesellschaft anfordert und im Detail prüft. Das ist im notariellen Vollzug weder praktikabel noch verlässlich leistbar.

Auch die Grundbuchämter werden die Frage der Betriebsnotwendigkeit kaum sicher beurteilen können. Sie werden daher voraussichtlich **bei nahezu allen Einbringungsvorgängen die Vorlage eines Negativattests nach § 28 Abs. 3 Satz 3 BauGB-E verlangen**. Das wiederum zwingt die Notarinnen und Notare dazu, entsprechende Anfragen an die Gemeinden zu richten.

II. Ausschluss des Familienprivilegs

Das gemeindliche Vorkaufsrecht ist nach geltendem Recht ausgeschlossen, wenn an Ehegatten oder an Angehörige im Sinne des § 26 Nr. 1 BauGB veräußert wird (sog. Familienprivileg). Für das neue Erwerbsrecht nach § 28a Abs. 3 BauGB-E soll dieses Privileg dagegen nicht gelten.

Das führt zu einem Wertungswiderspruch: Der teil- oder vollentgeltliche Verkauf einer Immobilie an Familienmitglieder bliebe vorkaufsrechtsfrei. Die Einbringung desselben Grundstücks in eine von Familienmitgliedern gehaltene Gesellschaft würde dagegen dem gemeindlichen Erwerbsrecht unterfallen. Gerade solche Gestaltungen sind in der vorweggenommenen Erbfolge jedoch üblich und anerkannt. Laut der Begründung sollen auch diese Vorgänge erfasst werden, um ein „Abdriften des Grundeigentums in die Sphäre des Gesellschaftsrechts“ unabhängig von den beteiligten Gesellschaftern zu verhindern.[22]

Dieses Regelungskonzept begegnet jedoch erheblichen Bedenken mit Blick auf Art. 6 I GG sowie Art. 3 I GG. Das Familienprivileg beruht auf einer bewussten Abwägung zwischen städtebaulichen Interessen der Allgemeinheit und dem besonderen staatlichen Schutz von Ehe und Familie. Soll hiervon bei innerfamiliären Einbringungsvorgängen abgewichen werden, bedarf dies einer tragfähigen Rechtfertigung.

Aus Sicht des DNotV ist diese Rechtfertigung zumindest zweifelhaft. Denn statt eines zielgerichteten Eingriffs droht die Regelung vor allem, im allgemeinen Rechtsverkehr abschreckend zu wirken. Es ist daher zu befürchten, dass Beteiligte künftig von üblichen und wirtschaftlich sinnvollen innerfamiliären Gestaltungen Abstand nehmen. Dabei sollte nicht übersehen werden, dass gerade Familiengesellschaften einen erheblichen Beitrag zum privaten Wohnungsbau in Deutschland leisten.

III.Lähmung des Grundstücks- und Gesellschaftsverkehrs

Das gemeindliche Erwerbsrecht wird den grundbuchamtlichen und gesellschaftsrechtlichen Vollzug von Einbringungsvorgängen erheblich erschweren und verzögern. In nahezu allen Einbringungsvorgängen könnte der grundbuchamtliche und gesellschaftsrechtliche Vollzug erst erfolgen, wenn die Gemeinde ein Negativattest über das Nichtbestehen oder die Nichtausübung des Erwerbsrechts erteilt hat. Die betroffenen Rechtsgeschäfte würden an Attraktivität verlieren, selbst dann, wenn das Bestehen oder die Ausübung eines Erwerbsrechts im konkreten Fall fernliegt.

Bereits heute dauert die Bearbeitung von Vorkaufsrechtsanfragen nach Berichten aus der Praxis etwa vier bis acht Wochen. Erforderlich wäre daher eine Beschleunigung, nicht eine zusätzliche

[21] S. 110 des Referentenentwurfs.
[22] S. 110 des Referentenentwurfs.

Belastung. Gerade die vollständige Digitalisierung der Vorkaufsrechtsanfragen im Rahmen des geplanten eNoVA-Gesetzes[23] sollte zu Vereinfachungen führen. Das neue Erwerbsrecht würde dem entgegenwirken.

1. Opt-In-Lösung sorgt nicht für Entlastung

Die vom Entwurf gewählte Opt-In-Lösung gemäß § 28a Abs. 1 BauGB-E soll es den Gemeinden ermöglichen, den Anwendungsbereich des Erwerbsrechts auf einzelne Gebiete oder sogar einzelne Flurstücke zu begrenzen. Das führt jedoch zu erheblichem Prüfaufwand für Notarinnen und Notare. Bei jedem Einbringungsvorgang müsste im Einzelfall geprüft werden, ob die betroffene Gemeinde eine entsprechende Satzung erlassen hat. Mangels flächendeckender digitaler Lösungen[24] wäre hierfür regelmäßig eine Durchsicht der Gemeindeblätter erforderlich. Hierbei ist zu beachten, dass Notarinnen und Notare nicht nur Vorgänge in ihrem eigenen Amtsbereich bearbeiten. Sie beurkunden und vollziehen vielmehr täglich Grundstücksübertragungen aus einer Vielzahl von Gemeinden in ganz Deutschland. Die neue Prüfungspflicht würde daher in sämtlichen Notariaten zu **erheblichem personellem Mehraufwand** führen.

Weiter ist zu beachten, dass die **Grundbuchämter nach dem derzeitigen Entwurf nicht verpflichtet** wären, zu prüfen, ob für ein betroffenes Grundstück eine Satzung über ein Erwerbsrecht nach § 28a BauGB-E erlassen wurde.[25] Dies hätte zur Folge, dass Grundbuchämter in *jedem* Einbringungsvorgang die Vorlage eines Negativattests verlangen könnten. Notarinnen und Notare müssten das Negativattest folglich in *jedem* Einbringungsvorgang bei den Gemeinden beantragen, damit der Vollzug überhaupt möglich wird.

Um eine solche Ausweitung der Anfragen an die Gemeinden zu verhindern, müsste zumindest eine Pflicht der Grundbuchämter vorgesehen werden, das Vorliegen einer Satzung nach § 28a BauGB-E selbst zu prüfen. Aber auch dann blieben Negativatteste in vielen Fällen erforderlich. Das gilt insbesondere dann, wenn der Tatbestand des § 28a BauGB-E für das Grundbuchamt mangels ausreichender Tatsachengrundlage nicht abschließend prüfbar ist, etwa bei der Frage, ob ein Grundstück betriebsnotwendig ist.[26]

2. Prüfaufwand für Gemeinden kaum leistbar

Noch schwerer wiegt der zusätzliche Aufwand aufseiten der Gemeinden. Die Prüfung des gemeindlichen Erwerbsrechts würde dort zu erheblicher Bürokratie und zu weiteren Verzögerungen führen. Eine Gemeinde müsste künftig bei jedem mitgeteilten Einbringungsvorgang zunächst prüfen, ob ein Erwerbsrecht besteht. Dazu müsste sie feststellen, ob die Voraussetzungen der §§ 24 Abs. 1, 25 Abs. 1 BauGB vorliegen und ob das betroffene Grundstück nicht „betriebsnotwendig" im Sinne des § 28a Abs. 2 BauGB-E ist. Kommt die Gemeinde zu dem Ergebnis, dass ein Erwerbsrecht besteht, müsste sie in einem zweiten Schritt über dessen Ausübung entscheiden. Hierfür müsste sie regelmäßig ein Wertgutachten einholen, um den nach § 28a Abs. 4 Satz 3 BauGB-E

---

[23] BT-Drucksache 21/3735

[24] Einzelne Bundesländer haben elektronische Vorkaufsrechtsregister entwickelt, über die das Vorliegen naturschutz- und wasserrechtlicher Vorkaufsrechte in Echtzeit abgefragt werden kann; siehe zum Beispiel das elektronische Vorkaufsrechtsverzeichnis über die naturschutzrechtlichen Vorkaufsrechte des Landes Nordrhein-Westfalen, https://vokar.nrw.de/. Einen Eindruck über den Flickenteppich verschiedener Vorkaufsrechts-Regelungen, denen die Notarinnen und Notare gegenüberstehen, bietet eine Übersicht des Deutschen Notarinstituts, abrufbar unter: https://www.dnoti.de/fileadmin/user_upload/Arbeitshilfen/Immobilienrecht/Vorkaufsrechte_Uebersicht.pdf (zuletzt abgerufen am 28.4.2026).

[25] Dies folgt aus einem Vergleich der Grundbuchsperren in § 28 Abs. 1 Satz 2 BauGB und § 250 Abs. 5 Satz 1 BauGB. Während § 250 Abs. 5 Satz 1 BauGB ein Negativzeugnis nur für Grundstücke im Geltungsbereich einer Rechtsverordnung nach § 250 Abs. 1 Satz 3 BauGB vorsieht, enthält § 28 Abs. 1 Satz 2 BauGB keine entsprechende Einschränkung.

[26] S. oben, IV.3.

zu zahlenden Kaufpreis in Höhe des Verkehrswerts (§ 194 BauGB) zu ermitteln. Entscheidet sich die Gemeinde für die Ausübung des Erwerbsrechts, müsste außerdem ein notariell beurkundetes Angebot zum Abschluss eines Kaufvertrags aufgenommen und dem Grundstückseigentümer zugestellt werden (§ 28a Abs. 4 Satz 1 BauGB-E). All dies müsste innerhalb von drei Monaten geschehen.

Das erscheint in der Praxis allenfalls für besonders leistungsfähige Gemeinden realistisch. Für viele Kommunen dürfte dieses Verfahren personell, organisatorisch und finanziell kaum leistbar sein.

3. Rechtsunsicherheit und Streitanfälligkeit des Erwerbsvertrags

Selbst wenn es einer Gemeinde gelingen würde, fristgerecht ein Erwerbsangebot abzugeben, bliebe das Verfahren hoch streitanfällig. Es wäre zu erwarten, dass nicht nur die Ausübung des Erwerbsrechts selbst, sondern vor allem die Ermittlung des Verkehrswerts gerichtlich angegriffen würde.

4. Ausübung des Rücktrittsrechts

Schließlich ist anzunehmen, dass das in § 28a Abs. 5 BauGB-E vorgesehene Rücktrittsrecht voraussichtlich in einer Vielzahl der Fälle ausgeübt werden würde. Denn der Eigentümer möchte in der Regel nicht sein Grundstück veräußern, sondern Vermögen umstrukturieren. Der Zugriff der Gemeinde würde den wirtschaftlichen Zweck dieses Vorgangs vereiteln. Sofern es sich bei dem einzubringenden Grundstück um steuerliches Betriebsvermögen handelt, würden zudem steuerliche Schäden durch die Aufdeckung stiller Reserven drohen. Es müssten passende Rücktrittsregelungen geschaffen und etwaige Schadensrisiken abgesichert werden. Besonders streitanfällig wäre dies etwa bei Kapitalerhöhungen in Kapitalgesellschaften.

Zudem fällt der Text des Normentwurfs und der Entwurfsbegründung hinsichtlich der Rücktrittsfrist auseinander: Während die Frist laut dem Normentwurf mit der Annahme des Angebots beginnen soll, heißt es in der Entwurfsbegründung, der Veräußerer dürfe – sinnvollerweise – ab dem Zeitpunkt zurücktreten, in dem die Gemeinde ihr Angebot abgibt.[27]

[27] S. 111 des Referentenentwurfs.

B. Erweiterung des gemeindlichen Vorkaufsrechts auf Wohnungseigentum

Nach § 24 Abs. 2 Satz 2 BauGB-E soll das gemeindliche Vorkaufsrecht künftig auch beim Kauf von Rechten nach dem Wohnungseigentumsgesetz gelten. Das wäre eine Abkehr vom bisherigen Grundsatz, wonach Wohnungseigentum vom gemeindlichen Vorkaufsrecht ausgenommen ist. Voraussetzung soll sein, dass ein Fall des § 24 Abs. 1 Nr. 8 BauGB-E (sog. Schrottimmobilien) vorliegt und die Gemeinde die Geltung des Vorkaufsrechts für Wohnungseigentum durch Satzung für ihr Gemeindegebiet oder für Teile davon bestimmt.[28]

Auch hier soll die gewählte Opt-in-Lösung den Aufwand im allgemeinen Grundstücksverkehr vermeintlich begrenzen. [29] Tatsächlich würde sie jedoch zusätzlichen Aufwand für Notarinnen und Notare, Gemeinden und Grundbuchämter auslösen:

Nach dem Entwurf sind die Grundbuchämter nicht verpflichtet, das Bestehen einer örtlichen Satzung gemäß § 24 Abs. 2 Satz 2 BauGB selbst zu prüfen. Denn im Gegensatz zum Wortlaut des § 250 Abs. 5 Satz 1 BauGB gilt die Grundbuchsperre gemäß § 28 Abs. 1 Satz 2 BauGB unabhängig davon, ob sich das betroffene Grundeigentum im Geltungsbereich einer solchen Satzung befindet. In der Folge ist zu erwarten, dass Grundbuchämter für *jeden* Kaufvertrag über Wohnungseigentum ein Negativzeugnis verlangen werden. In der Praxis wäre folglich bei *jedem* Verkauf einer Eigentumswohnung ein gebührenpflichtiges Negativzeugnis der jeweiligen Gemeinde beizubringen, obwohl der eigentliche Anwendungsbereich dieses Vorkaufsrechts verschwindend gering ist.

Selbst wenn § 28 Abs. 1 BauGB in dieser Hinsicht geändert würde, wäre der Prüfungsaufwand sowohl für Notarinnen und Notare, als auch Grundbuchämter, erheblich und angesichts der geringen Menge betroffener Einheiten unverhältnismäßig. Sie müssten in jedem Einzelfall prüfen, ob eine entsprechende kommunale Satzung besteht. Mangels einheitlicher digitaler Register ist ihnen das in dieser Form nicht zumutbar. Hinzu kommt, dass die eigentliche Tatbestandsprüfung praktisch weder von Notariaten noch von Grundbuchämtern zuverlässig geleistet werden kann. Ob städtebauliche oder bauliche Missstände im Sinne von § 24 Abs. 1 Nr. 8 BauGB-E vorliegen, ist regelmäßig keine Frage, die sie auf sicherer Tatsachengrundlage beurteilen können.

Die geplante Ausweitung von Vorkaufsrechten auf den Bereich des Wohnungseigentums hätte mithin

- massenhafte Vorkaufsrechtsanfragen,
- bürokratische Belastung der Gemeinden, Notariate und Grundbuchämter und
- erhebliche Verzögerungen des Immobilienverkehrs

zur Folge.

Der DNotV lehnt diese bislang beispiellose Ausweitung des gemeindlichen Vorkaufsrechts auf Rechte nach dem Wohnungseigentumsgesetz daher mit Nachdruck ab.

Die damit verfolgten städtebaulichen Ziele ließen sich mit zielgenaueren Instrumenten, die im Grundbuch verlautbart sind, deutlich wirksamer erreichen (siehe C.).

---

[28] S. 104 des Referentenentwurfs.

[29] S. 104 des Referentenentwurfs: „Allerdings sind die Gemeinden sehr unterschiedlich vom Phänomen der Schrottimmobilien betroffen. Daher muss der zusätzliche Aufwand durch eine Ausweitung der Anwendung der Vorkaufsrechte auf den Kauf von Eigentumswohnungen, der durch die Mitteilungspflichten aus und Prüfungen nach § 28 Absatz 1 BauGB ausgelöst wird, auf diejenigen Kommunen begrenzt werden, in denen Schrottimmobilien ein drängendes Problem darstellen. Aus diesem Grund gilt die Ausweitung nur für solche Gebiete, für die die Gemeinde diese Ausweitung in einer Satzung für anwendbar erklärt (Opt-In).“

C. Vorschläge des DNotV für zielgerichtete städtebauliche Instrumente

Vor diesem Hintergrund schlagen wir nachfolgend alternative Regelungsansätze vor, mit denen die legitimen gesetzgeberischen Anliegen zielgerichteter und praxistauglicher umgesetzt werden können.

I. Kenntlichmachung im Grundbuch

Statt der prüfungsaufwändigen Opt-In-Lösung sollte es Gemeinden ermöglicht werden, gezielt diejenigen Grundstücke oder Gebiete zu bestimmen, die aus städtebaulicher Sicht von besonderem Interesse sind. Dies sollte im Grundbuch kenntlich zu machen sein – ähnlich der Vorgehensweise bei Sanierungssatzungen (§ 143 Abs. 2 Satz 2 BauGB). Dabei würde der Praxis am meisten gerecht werden, dass die Eintragung im Grundbuch nicht nur deklaratorisch, sondern *konstitutiv* wirkt. Andernfalls bleiben im Falle eines Abweichens zwischen Satzung und Grundbuchvermerk Fehlerquellen offen. Mit dieser Lösung hätten sowohl die Beteiligten, als auch die Notare und Grundbuchämter eindeutige Kenntnis über das Bestehen eines möglichen Vorkaufs- bzw. Erwerbsrechts. Eine Abfrage über die Ausübung des Vorkaufs- bzw. Erwerbsrechts würde nur dann stattfinden, wenn dies im Vorhinein von der Gemeinde ausdrücklich festgelegt wurde. Dies würde sinnlose Abfragen entbehrlich machen, die Erstellung von Negativzeugnissen reduzieren und so den Grundstücksverkehr als Ganzes spürbar entlasten.

II. Reiner Genehmigungsvorbehalt

Angesichts der angespannten finanziellen Situation vieler Kommunen sollte erwogen werden, anstelle eines kostenintensiven Erwerbsrechts einen Genehmigungsvorbehalt vorzusehen. Denn häufig scheitert die Ausübung von Vorkaufsrechten auch an der Haushaltssituation von Gemeinden. Städtebauliche Ziele lassen sich in der Praxis vielfach effektiver durch rechtliche Vorgaben zur Nutzung von Grundstücken erreichen, als durch den regelmäßig nicht realisierbaren Erwerb hochpreisiger Immobilien, insbesondere in innerstädtischen Lagen.

III. *Hilfsweise:* Vorkaufsrechts-Datenbanken

Um ein Erwerbsrecht in der geplanten Fassung überhaupt handhabbar zu gestalten, müssten Vorkaufsrechte flächendeckend über Online-Datenbanken in Echtzeit abrufbar sein. Einzelne Bundesländer haben vergleichbare Datenbanken für die Prüfung naturschutzrechtlicher oder wasserrechtlicher Vorkaufsrechte bereits entwickelt.[30] Der Referentenentwurf schlägt insoweit auf S. 111 eine „gesammelte deklaratorische Veröffentlichung auf einem Landesportal“ vor. Dieser Ansatz weist zwar in die richtige Richtung, bleibt aber unzureichend: Einer rein deklaratorischen Veröffentlichung könnte nicht abschließend vertraut werden; zur rechtssicheren Prüfung müssten weiterhin die örtlichen Amtsblätter ausgewertet werden. Eine tagesaktuelle Prüfung der gemeindlichen Amtsblätter ist der notariellen Praxis – genauso wie den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern – nicht weiter zumutbar.

[30] Siehe zum Beispiel das elektronische Vorkaufsrechtsverzeichnis über die naturschutzrechtlichen Vorkaufsrechte des Landes Nordrhein-Westfalen, https://vokar.nrw.de/.

D. Weitere Einzelpunkte

I. Überschießende Mitteilungspflicht nach § 28b BauGB-E

Mit § 28b BauGB-E sollen Gemeinden durch Satzung anordnen können, dass ihnen Rechtsvorgänge nach § 1 Abs. 3 und Abs. 3a GrEStG mitzuteilen sind, wenn an einem von der Gesellschaft gehaltenen Grundstück ein Vorkaufsrecht nach §§ 24 oder 25 BauGB besteht. Erfasst sind damit Vorgänge, durch die unmittelbar oder mittelbar mindestens 90% der Anteile an einer grundstückshaltenden Gesellschaft in der Hand eines Erwerbers vereinigt werden. Ziel ist es, Informationsdefizite der Gemeinden bei der Durchsetzung kommunaler Vorkaufsrechte zur Ermittlung von Umgehungsgeschäften zu verringern.[31]

Diese bußgeldbewährte[32] Mitteilungspflicht ist für die Beteiligten kaum verlässlich zu ermitteln und zu erfüllen. Die Beteiligten müssten eigenständig prüfen, (i) ob der komplexe Tatbestand des § 1 Abs. 3 oder Abs. 3a GrEStG erfüllt ist, (ii) ob die betroffene Gemeinde eine Satzung nach § 28b BauGB-E erlassen hat, und (iii) ob für ein von der Gesellschaft gehaltenes Grundstück überhaupt ein Vorkaufsrecht nach §§ 24 oder 25 BauGB besteht. Hinzu kommt, dass § 1 Abs. 3 und Abs. 3a GrEStG auch Anteilsübertragungen an Personengesellschaften erfasst, die ohne notarielle oder anwaltliche Beteiligung erfolgen können.

Deutlich einfacher und unbürokratischer wäre eine andere Lösung: Ein etwaiges Informationsdefizit ließe sich durch einen **Informationsaustausch zwischen Finanzämtern und Gemeinden** wesentlich effektiver beheben. Denkbar wäre eine möglichst automatisierte Meldung, sobald dem Finanzamt ein Vorgang nach § 1 Abs. 3 oder Abs. 3a GrEStG angezeigt wird oder ein solcher Vorgang dort vermutet wird.

II. Auskünfte nach § 208 BauGB-E nicht für Berufsgeheimnisträger

Durch Änderungen in § 28 Abs. 1 und § 28b Abs. 1 BauGB-E sollen Mitteilungsrechte an Behörden „unbeschadet des § 208“ gelten. Hierbei handelt es sich um eine Klarstellung, damit Gemeinden leichter an Informationen über mögliche Umgehungsgeschäfte gelangen. Im Jahr 2019 hatte das VG Berlin bereits entschieden, dass eine Gemeinde auf Grundlage des § 208 BauGB eine notarielle Urkunde vom Käufer von Geschäftsanteilen anfordern kann.[33] Im Gegensatz hierzu sollte jedoch klargestellt werden, dass eine solche Anforderung nicht auch gegen den beurkundenden Notar gestellt werden kann. Denn dieser unterliegt nach § 18 BNotO, § 203 Abs. 1 Nr. 3 StGB einer strafbewehrten Verschwiegenheitspflicht. Um Unsicherheiten in der Praxis zu vermeiden (insbesondere, da Notare die Mitteilungspflicht des § 28 BauGB regelmäßig für die Beteiligten übernehmen), sollte im Wortlaut des § 208 BauGB klargestellt werden, dass § 18 BNotO unbeschadet gilt.

Für Fragen und Ergänzungen stehen wir gerne jederzeit, auch im Rahmen eines persönlichen Gesprächs, zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Christian Rupp
Präsident

---

[31] S. 111 des Referentenentwurfs.
[32] Die vorsätzliche oder fahrlässige Missachtung stellt nach § 213 Abs. 2 Nr. 2 BauGB-E eine Ordnungswidrigkeit dar, die nach § 213 Abs. 3 BauGB-E mit bis zu 50.000 Euro Geldbuße bewehrt ist.
[33] VG Berlin (19. Kammer), Beschluss vom 13.12.2019 – VG 19 L 566.19 = BWNotZ 2019, 372.