

13. Vorkaufsrechte gegen Bodenkonzentration und für eine gerechtere Verteilung von Grundeigentum

Jan Brunner, Anne Klingenmeier und Katja Schubel

1. Einführung

Die Geschichte der Vorkaufsrechte an Grund und Boden reicht weit zurück. Bereits das Römische Privatrecht räumte den Bewohner*innen eines Dorfes gegenüber Außenstehenden eine privilegierte Position ein, wenn der Erwerb von Grundstücken im Dorfgebiet verhandelt wurde.¹ Vorkaufsrechte gewähren Einzelpersonen, spezifischen Gruppen oder auch Gemeinden aus bestimmten Gründen Vorrang beim Kauf eines Grundstücks oder seiner Teilflächen. Besonders in jüngerer Zeit gewinnt dieses Rechtsinstitut in bodenpolitischen Debatten wieder an Aufmerksamkeit: In Bezug auf den ländlichen Raum rührt das vor allem daher, dass sich der landwirtschaftliche Bodenmarkt seit der Finanzkrise besonders durch die Aktivitäten außerlandwirtschaftlicher und ortsfremder Investoren verändert hat.² Deren Wirken verschärft den Konkurrenzdruck in Hinblick auf den Erwerb ohnehin knapper, landwirtschaftlich nutzbarer Bodenfläche und sorgt damit für den drastischen Anstieg von Bodenpreisen.³ Kleine, mittlere und selbst größere landwirtschaftliche Betriebe können mit der Kaufkraft die-

1 M. Kaser/R. Knütel/S. Lohsse: Römisches Privatrecht, § 33 Rn. 9, S. 184.

2 B. Forstner et al.: Aktivitäten von nichtlandwirtschaftlichen und überregional ausgerichteten Investoren auf dem landwirtschaftlichen Bodenmarkt in Deutschland, Endbericht 3.

3 In Deutschland sind die Bodenpreise auf dem Land zwischen 2008 und 2017 insgesamt um 140 Prozent gestiegen; im Westen um rund 100 Prozent, im Osten um rund 210 Prozent. Dazu näher die Übersicht, in: K-H. Goetz/B. Kuebler: Aktueller Stand der Diskussion zum landwirtschaftlichen Bodenmarkt und Bodenrecht.

ser Großinvestoren, die Boden zum Spekulationsobjekt degradieren, nicht mithalten. Zwar kann Landwirtinnen und Landwirten – über den Zwischenerwerb seitens eines Siedlungsunternehmens – das siedlungsrechtliche Vorkaufsrecht beim Landerwerb zu Gute kommen, das zum Zweck hat, solchen Entwicklungen gegenzusteuern und auf eine gesunde Verteilung von Boden hinzuwirken.⁴ Die Realität sieht jedoch oft anders aus. Das liegt unter anderem an bestehenden Gesetzeslücken, die es Investoren ermöglichen, diese Vorkaufsrechte zu umgehen; etwa indem sie sich für Share Deals (Anteilskäufen) an Gesellschaften statt den direkten Flächenerwerb entscheiden.⁵ Dieses Vorgehen ist gerade in Ostdeutschland ein Problem; wo die heutige Konzentration landwirtschaftlich nutzbarer Flächen auch daraus resultiert, dass dort zu DDR-Zeiten im Anschluss an die Zwangskollektivierung von Land einige wenige landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften (LPGs) gegründet wurden, die mehrere hunderttausend Hektar Land bewirtschafteten.⁶ Nach der Wende wurden diese LPGs größtenteils in marktwirtschaftliche Agrargenossenschaften sowie GmbHs umgewandelt, die heute häufig Investitionsziel von Investoren und Investorinnen sind.⁷ Das wachsende Interesse an Agrarland lässt nicht nur die Kauf-, sondern auch Pachtpreise dafür steigen.⁸ Die höheren Kosten bedrohen bäuerliche Existenzen und den Fortbestand von alteingesessenen Familienbetrieben und erschweren denjenigen den Zugang zu Land, die in der Landwirtschaft

4 So z.B. der Umkehrschluss aus § 9 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 Grundstückverkehrsgesetz (GrdStVG).

5 Zur Situation auf dem Land etwa Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL): Beispiele für Regulierungslücken im landwirtschaftlichen Bodenrecht, Anlage zur Pressemitteilung Nr. 196/2019.

6 NDR: LPG: Vom Kleinbauern zum Agrargenossen der DDR, Beitrag vom 08.06.2022. Siehe: <https://www.ndr.de/geschichte/chronologie/LPG-Vom-Kleinbauern-zum-Agrargenossen-der-DDR,lpg101.html>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

7 N. Ottersbach: Wenn der Investor den Acker kauft. Ostdeutschland, Deutschlandfunk, Beitrag vom 14.09.2023. Siehe: <https://www.deutschlandfunk.de/ackerland-investoren-ostdeutschland-landgrabbing-100.html>, zuletzt abgerufen am 23.11.2024.

8 BMEL: Kernaussagen Bodenrecht – Anlage zur Pressemitteilung Nr. 196/2019. Siehe: <https://www.bmel.de/SharedDocs/Archiv/Pressemitteilungen/2019/196-amk.html>, zuletzt abgerufen am 23.11.2024; K. Moog/E. Bahrs: Rechtliche und monetäre Bedeutung von dinglichen (gesetzlichen) Vorkaufsrechten an landwirtschaftlichen Nutzflächen aus Sicht von berechtigten Landwirten, S. 1.

neu Fuß fassen wollen.⁹ Laut einer Studie der EIP-AGRI sind es aber gerade die Neueinsteigenden, die sich auf ihren Höfen, so sie denn an welche kommen, an der Umsetzung innovativer Projekte versuchen, darunter moderne Finanzierungsmodelle, biologischer Landbau und solidarische Landwirtschaft.¹⁰ Zudem zeigen viele Beispiele, dass nachhaltiges Wirtschaften in landwirtschaftlichen Unternehmen, deren Anteilseigner*innen in keiner räumlichen, sozialen oder auch ökologischen Beziehung zum Betrieb stehen, kaum Bedeutung hat.¹¹ Gerade in Zeiten des Klimawandels und vor dem Hintergrund der Abhängigkeit regionaler Ernährungssysteme von den Erzeugnissen der Landwirtschaft sowie einer Gegenwart weltweit voranschreitender Biodiversitätsverluste, sollten gemeinwohlorientierte Kriterien bei der Frage, wer Zugang zu Land erhält und wer über die Art und Weise der Nutzung des Bodens entscheiden kann, eine zentrale Rolle spielen. Über das Schließen von Gesetzeslücken zugunsten einer gesunden Bodenverteilung hinaus böte eine andere rechtliche Ausgestaltung des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechtes einiges an Potenzial für die Zukunft ländlicher Regionen und der Landwirtschaft.

In der Stadt sind Rechtsänderungen ebenso dringend notwendig: Das Baugesetzbuch gewährt den Kommunen zwar Vorkaufsrechte, bleibt dabei aber stark hinter seinen Möglichkeiten zurück.¹² Auch hier sorgt derweil das Wirken gewinnorientierter Investoren für steigende Bodenpreise¹³ und kann

9 Agrarbündnis/Netzwerk Flächensicherung: Eine neue Dimension des Wandels in der Landwirtschaft: Die Besitz- und Eigentumsverhältnisse verändern sich. Gedanken zu Agrarstruktur und Bodenmarkt, Diskussionspapier, S. 8.

10 EIP-AGRI Focus Group: New entrants into farming: lessons to foster innovation and entrepreneurship. Final Report.

11 Europäisches Parlament: Aktueller Stand der Konzentration von Agrarland in der EU: Wie kann Landwirten der Zugang zu Land erleichtert werden?, Bericht, Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (2017). Agrarbündnis/Netzwerk Flächensicherung: Eine neue Dimension des Wandels in der Landwirtschaft: Die Besitz- und Eigentumsverhältnisse verändern sich, S. 10.

12 §§ 24ff. BauGB.

13 Zur Bodenpreisentwicklung in deutschen Großstädten in: B. Belina: Gentrifizierung und Finanzialisierung. Weiter beispielhaft zur Situation in der deutschen Hauptstadt: C. Baumann et al.: Berlins explodierende Bodenpreise machen Wohnungsbau unbezahlbar, Tagesspiegel, Beitrag vom 02.11.2023. Siehe: <https://interaktiv.tagesspiegel.de/lab/ausgebaut-berlins-explodierende-bodenpreise-machen-wohnungsbau-unbezahlbar/>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

gegenwärtig das gemeindliche Vorkaufsrecht etwa durch Share-Deal-Konstellationen unterwandert werden.¹⁴ In Abhängigkeit von den Bodenpreisen steigen die Mietpreise für Wohnraum und Gewerbeflächen, was für Gentrifizierung sorgt, soziale Ungerechtigkeiten anheizt und zum kulturellen Austrocknen urbaner Landschaften beiträgt.¹⁵

2. Allgemeines zum Instrument Vorkaufsrecht

Das deutsche Recht gewährt unterschiedliche Vorkaufsrechte.¹⁶ Diese können durch Gesetz oder durch Rechtsgeschäft – in einem schuldrechtlichen oder dinglichen Vertrag – begründet werden. Vorkaufsrechte betreffen rechtliche Beziehungen zwischen mindestens drei Beteiligten: einerseits der Eigentümerin (Verpflichtete) eines Grundstücks¹⁷, andererseits einer Berechtigten, die dann wiederum gegenüber einer Kaufinteressentin (der Dritten) eine privilegierte Position – das Vorkaufsrecht – eingeräumt ist.¹⁸ Wird nun ein Kaufvertrag über das Grundstück zwischen Verpflichteter und der Dritten geschlossen, dann aktiviert dies das bis dahin latent bestehende Vorkaufsrecht. In diesem Fall ist die Vorkaufsberechtigte über den Inhalt des Kaufvertrags zu informieren und erhält dadurch zugleich die Option binnen

14 Dazu und zu jüngsten rechtspolitischen Entwicklungen an späterer Stelle in diesem Beitrag. Zu Finanzialisierung städtischen Bodens auch die Interviews von *Susanne Heeg* in diesem Band. Mehr auch in S. Botzem: Preisexplosion: Wohnen in Berlin wird immer teurer, Website Stadtbodenstiftung. Siehe: <https://www.stadtbodenstiftung.de/2020/09/19/gastbeitrag-finanzialisierung-von-boden-und-wohnraum/>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

15 S. Schoenen: Gentrifizierung – Künstler*innen und Kulturschaffende als Motor für die Stadtentwicklung, ibis institut, Beitrag vom Dezember 2020. Siehe: <https://ibis-institut.de/gentrifizierung-kuenstler-und-kulturschaffende-als-motor-fuer-die-stadtentwicklung/>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024. Dazu außerdem B. Belina: Gentrifizierung und Finanzialisierung.

16 Dazu die Übersicht in K. Moog/E. Bahrs: Rechtliche und monetäre Bedeutung von dinglichen (gesetzlichen) Vorkaufsrechten an landwirtschaftlichen Nutzflächen aus Sicht von berechtigten Landwirten, S. 7; dort auch zum Folgenden.

17 M. Ferlan/J. Zevenbergen/H. Mattson: Pre-emption rights compared – Netherlands, Slovenia and Sweden; K. Moog/E. Bahrs, S. 3.

18 Ebd.

einer bestimmten Frist von ihrem Vorkaufsrecht Gebrauch zu machen.¹⁹ Übt die Berechtigte das Vorkaufsrecht aus, dann entsteht ein neuer Kaufvertrag zwischen ihr und der Verpflichteten, mit gleichem Inhalt wie dem Kaufvertrag zwischen Verpflichteter und der Dritten.²⁰ Die genannten Zwischenschritte bedeuten einen erhöhten Verwaltungsaufwand, und können den Veräußerungsprozess insgesamt verlängern.²¹

Besondere Bedeutung für die Verteilung von Eigentum haben, wie eingangs schon erwähnt, das kommunale und das siedlungsrechtliche Vorkaufsrecht, die im Fokus der folgenden Ausführungen stehen. Beide betreffen Verkäufe von Nutzflächen und dienen dem sozial- bzw. agrarpolitisch verstandenen Gemeinwohl.

3. Kommunales Vorkaufsrecht

3.1 Allgemeines zum Vorkaufsrecht der Gemeinden

Das kommunale Vorkaufsrecht ist in den §§ 24ff. des Baugesetzbuches (BauGB) geregelt. Es handelt sich dabei um ein Instrument zur Sicherung und Realisierung von gemeindlichen Planungen.²² Das Gesetz unterscheidet zwischen einem allgemeinen und einem besonderen Vorkaufsrecht der Gemeinden. Das allgemeine Vorkaufsrecht ist in § 24 Abs. 1 BauGB geregelt und berechtigt Gemeinden beim Verkauf von bestimmten Grundstücken und Teilflächen in ihrem Gemeindegebiet, die in Absatz 1 der Norm aufgezählt werden. Das in § 24 BauGB geregelte Vorkaufsrecht gilt kraft Gesetzes für die in der Norm beschriebenen Gebietstypen. Das in § 25 BauGB geregelte besondere Vorkaufsrecht wird hingegen auch als Satzungs-vorkaufsrecht beschrieben, da es nur dann entsteht, wenn die Gemeinde zusätzlich eine Satzung im Sinne von § 25 Abs. 1 Nr. 1 oder Nr. 2 BauGB erlassen hat.²³

19 H.-A. Weirich/M. Ivo/J.-O. Lenschow: Grundstücksrecht – Systematik und Praxis des materiellen und formellen Grundstücksrechts; Moog/Bahrs, S. 3.

20 Ebd.

21 M. Ferlan/J. Zevenbergen/H. Mattson: Pre-emption rights compared – Netherlands, Slovenia and Sweden; K. Moog/E. Bahrs, S. 5.

22 H. Grziwotz, in: W. Spannowsky/M. Uechtritz: BauGB § 24, Allgemeines Vorkaufsrecht, Rn. 1.

23 O. Reidt, in: U. Battis/M. Krautzberger/R.-P. Löhr, Baugesetzbuch, § 25 Besonderes Vorkaufsrecht, Rn. 1.

Damit ein Vorkaufsrecht ausgeübt werden kann, muss zunächst ein wirksamer (Dritt-)Kaufvertrag²⁴ vorliegen sowie die Ausübung durch das »Wohl der Allgemeinheit« gerechtfertigt sein (§ 24 Abs. 3 BauGB). Außerdem dürfen keine Ausschlussgründe vorliegen (§ 26 BauGB). Die Ausübung des Vorkaufsrechtes setzt die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe voraus.²⁵ Dafür muss ein »qualifiziertes, sachlich objektiv öffentliches Interesse« vorliegen, was im Rahmen einer Einzelfallabwägung zwischen den jeweils einander gegenüberstehenden privaten und öffentlichen Interessen zu ermitteln ist. Der jeweilige Erwerb muss den vom Gesetzgeber gebilligten bodenpolitischen, eigentumspolitischen und städtebaulichen Zwecken entsprechen.²⁶

§ 28 BauGB regelt Details zum Verfahren rund um die Ausübung des Vorkaufsrechtes. Wenn ein gemeindliches Vorkaufsrecht besteht, haben Verkäuferin und Erstkäuferin eine Mitteilungspflicht gegenüber der Gemeinde. In der Regel übernimmt die mit der Beurkundung des Kaufvertrages befasste Notarin die Mitteilung. Sobald die Mitteilung erfolgt ist, kann die Gemeinde das Recht innerhalb einer dreimonatigen Frist nach ihrem Ermessen ausüben oder darauf verzichten. Wenn sie das Vorkaufsrecht ausübt, erfolgt dies durch einen rechtsgestaltenden Verwaltungsakt gegenüber der Verkäuferin (§ 28 Abs. 2 BauGB). Wenn sie darauf verzichtet (§ 28 Abs. 1 S. 2, 3 BauGB), dann hat die Gemeinde auf Antrag eines Beteiligten einen Nachweis über Nichtausübung oder Nichtbestehen des gemeindlichen Vorkaufsrechtes (Negativattest) als Zeugnis auszustellen, was wiederum eine Voraussetzung für die Änderung des Grundbuchs ist.

Die Anforderung, dass die Ausübung des Vorkaufsrechtes dem Gemeinwohl dienen muss, wird aus dem grundrechtlichen Eigentumsschutz (Art. 14 Abs. 2 GG) abgeleitet.²⁷ Denn die Ausübung des Vorkaufsrechtes berührt die mit dem Privateigentum einhergehende Verfügungsfreiheit. Im Unterschied zur Enteignung beschränkt die Ausübung eines Vorkaufsrechts das

24 So BVerwG NVwZ 2020, 1685; OVG Münster NvwZ-RR 2014, 918; H. Grziwotz: BauGB § 24, Allgemeines Vorkaufsrecht, Rn. 2.

25 So etwa VG München, Urteil v. 07.12.2020 – M 8 K 19.5422, Rn. 39, siehe: <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/Y-300-Z-BECKRS-B-2020-N-46263?hl=true>, ders.

26 BVerwG, B.v. 15.2.1990 – 4 B 245/89, in: NJW 1990, 2703; Bayerischer VGH, Urteil vom 06.02.2014, in: openjur 2014, 4391, Rn. 20, siehe: <https://openjur.de/u/677817.html>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

27 H. Grziwotz, in: W. Spannowsky/M. Uechtritz: BauGB § 24, Allgemeines Vorkaufsrecht, Rn. 1.

Eigentum jedoch weniger stark. Auch hier muss aber unter Umständen eine Entschädigung gezahlt werden (§ 28 Abs. 6 BauGB).

Die Rechtsfolge der zulässigen Ausübung des gemeindlichen Vorkaufsrechts ist das Zustandekommen eines Kaufvertrags zwischen Verkäufer und Gemeinde.

3.2 Rechtspolitische Einordnung der Dringlichkeit und Herausforderungen des Einsatzes des kommunalen Vorkaufsrechtes

Lange Zeit war die praktische Bedeutung kommunaler Vorkaufsrechte, wenngleich regionale Unterschiede bestanden, sehr gering.²⁸ Im Zusammenhang mit der städtebaulichen Strategie der Innenentwicklung²⁹ und unter dem Aspekt der Baulandhortung sind in den letzten Jahren rechtspolitische Bestrebungen zu erkennen, das Vorkaufsrecht zu stärken.³⁰ Gerade um Handlungsfähigkeit in Sachen Bauplanung und Flächenentwicklung zurückzuerlangen soll der Situation in vielen Kommunen – die das Fehlen baureifer Grundstücke in öffentlicher Hand kennzeichnet – durch *aktive Bodenbevorratungspolitik* gegengesteuert werden.³¹ Vorkaufsrechte sind dafür ein zentrales Instrument.

Besonders zur Bearbeitung der Wohnungsfrage, »einer der wichtigsten sozialen Fragen unserer Zeit«, und insgesamt zur »Verbesserung der boden- und baulandpolitischen Rahmenbedingungen für eine vermehrte, erleichterte und beschleunigte Bereitstellung und Mobilisierung von Bauland« hat das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) im September 2018 die Kommission »Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik« (Baulandkommission) eingesetzt.³² Diese Baulandkommission regte

²⁸ Ebd.

²⁹ Zur Bedeutung der Innenentwicklung außerdem der Beitrag von Anne Neuber/Judith Nurmman: *Gemeinsam gegen Flächenfraß. Wie Stadtplanung und Landwirtschaft weitere Versiegelung verhindern können* sowie der Beitrag von Katja Schubel: *Mit progressiver Bodenpolitik zur Postwachstumsstadt: Innenentwicklungspotenziale gemeinwohlorientiert gestalten* in diesem Band.

³⁰ Dazu beispielsweise: Website Deutscher Bundestag: Bundestag verabschiedet Gesetz zur Mobilisierung von Bauland. Siehe: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw18-de-baulandmobilisierungsgesetz-836886>, zuletzt abgerufen am 12.10.2024.

³¹ Nationale Stadtentwicklungspolitik: Gemeinwohlglossar, Bodenvorratspolitik, S. 43.

³² Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI): Zwischenbilanz Kommission »Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik« (Baulandkommission).

im Rahmen der Novellierung des Baugesetzbuches (BauGB) durch das Baulandmobilisierungsgesetz im Jahr 2021 die Erweiterung des Vorkaufsrechtes als bodenpolitisches Steuerungsinstrument an und stellte erste Weichen.³³

- So wurden einige weitere Varianten des allgemeinen Vorkaufsrechtes eingeführt:
 - In § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 BauGB heißt es seitdem, dass in Gebieten, in denen nach §§ 30, 33 oder 34 Abs. 2 BauGB vorwiegend Wohngebäude zulässig sind, dann ein Vorkaufsrecht besteht, wenn die Grundstücke unbebaut verkauft werden. Als unbebaut gilt ein Grundstück nun auch dann, wenn es lediglich eingefriedet oder erkennbar nur vorläufig bebaut ist. Eine ursprünglich angedachte Erstreckung auf geringfügig bebaute Grundstücke hat es dagegen nicht ins Gesetz geschafft.³⁴ Das Ziel der Neufassung besteht darin, der Gemeinde in Kleinsiedlungsgebieten, reinen, allgemeinen und besonderen Wohngebieten – nicht aber in Dorf-, Misch- und Ferienhausgebieten – Zugriff auf dortige unbebaute Grundstücke zu gewähren.³⁵
 - Eine neu eingeführte Nummer 8 von § 24 Abs. 1 BauGB erfasst nun die Konstellationen, dass Grundstücke in Gebieten im Sinne von §§ 30, 33, 34 BauGB liegen, in denen ein städtebaulicher Missstand im Sinne von § 136 Abs. 2 S. 2 i.V.m. Abs. 3 BauGB vorliegt oder die Bebauung selbst nach § 177 Abs. 2 BauGB einen Missstand aufweist. Zudem ist kumulativ erforderlich, dass die Grundstücke etwa wegen ihres baulichen Zustands oder auch ihrer im Widerspruch zur öffentlichen Sicherheit und Ordnung stehenden Nutzung erhebliche nachteilige Auswirkungen auf das soziale oder städtebauliche Umfeld begründen. Hierfür bedarf es eines gewissen Ausstrahlungseffektes auf die

33 Gesetz zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz) vom 14.06.2021. Siehe: https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav#__bgbl__%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgblh21s1802.pdf%27%5D__1734618778079, zuletzt abgerufen am 24.08.2024.

34 Siehe dazu Deutscher Bundestag: Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen (24. Ausschuss), BT-Drs. 19/29396, S. 16. Siehe: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/293/1929396.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

35 H. Grziwotz, in: W. Spannowsky/M. Uehtritz: BauGB § 24, Allgemeines Vorkaufsrecht, Rn. 18.

Umgebung.³⁶ Ein möglicher praktischer Anwendungsfall ist der, dass eine Bestandsimmobilie lediglich als ein Spekulationsobjekt dient und die Nichtvornahme von Instandsetzungen derselben einen städtebaulichen Missstand verursacht, vertieft oder fortsetzt.³⁷ Das erklärt auch, weshalb § 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 8 BauGB teils auch als Vorkaufsrecht für »Schrottimmobilien« bezeichnet wird.³⁸

- Außerdem wurde § 201a BauGB eingeführt, dessen Satz 1 die Landesregierung zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigt, in denen Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt ausgewiesen werden. Rechtsfolge einer solchen Verordnung ist, dass die Gemeinde in entsprechenden Gebieten im Wege des Erlasses einer Satzung ein Vorkaufsrecht für unbebaute oder brachliegende Grundstücke begründen kann. Dieses Vorkaufsrecht besteht somit nicht unmittelbar qua Gesetz, sondern ist ein Satzungs-vorkaufsrecht. Geregelt ist dieses Vorkaufsrecht in § 25 Abs. 1 Nr. 3 b) BauGB.
- Weiterhin ist die Frist zur Ausübung des Vorkaufrechtes um einen Monat (von zwei auf drei) verlängert worden.³⁹
- Nicht im Rahmen des Baulandmobilisierungsgesetzes vom Gesetzgeber geändert wurde § 26 BauGB. Wie oben erwähnt regelt diese Norm, wann die Ausübung des gemeindlichen Vorkaufrechtes ausgeschlossen ist. Änderungspotenzial hätte besonders in Hinblick auf § 26 Nr. 4 BauGB bestanden. Der darin enthaltene Ausschlussgrund betrifft § 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 BauGB, welcher den Gemeinden unter anderem ein Vorkaufsrecht beim Kauf von Grundstücken »im Geltungsbereich [...] einer Erhaltungssatzung,« zugesteht. Durch die Ausweisung sozialer Erhaltungsgebiete — auch »Milieuschutzgebiete« genannt — versuchen viele Städte den mit den schwierigen Verhältnissen am Wohnungsmarkt einhergehenden Verdrängungseffekten zu begegnen.⁴⁰ Besonders in von Gentrifizierung

36 P. Meier/T. Leidner: Praxisupdate Öffentliches Recht: Vorkaufsrechte und Genehmigungspflichten nach dem Baulandmobilisierungsgesetz, S. 115.

37 Ebd.

38 Ebd.

39 Ebd.

40 J. Augustin: Nah am Wortlaut, weit in den Folgen. Das BVerwG-Urteil zum gemeindlichen Vorkaufsrecht in sozialen Erhaltungsgebieten, Verfassungsblog, Beitrag vom 19.11.2021.

betroffenen Städten wurde das Vorkaufsrecht in großer Zahl ausgeübt.⁴¹ Der Wortlaut von § 26 Nr. 4 Alt. 2 BauGB lautet nun, dass dieses Vorkaufsrecht ausgeschlossen ist, wenn »das Grundstück entsprechend [...] den Zielen und Zwecken der städtebaulichen Maßnahme bebaut ist und genutzt wird und eine auf ihm errichtete bauliche Anlage keine Missstände oder Mängel im Sinne des § 177 Absatz 2 und 3 Satz 1 aufweist«. Demnach kommt es für die Beurteilung auf den gegenwärtigen Zustand der Bebauung und Nutzung an, nicht etwa auf die zukünftige Nutzungsabsicht einer Käuferin. Wenn also beispielsweise ein Grundstück zum Zeitpunkt der behördlichen Entscheidung über die Ausübung eines gemeindlichen Vorkaufsrechtes entsprechend den Zielen einer Erhaltungssatzung genutzt wird, dann wäre die Ausübung des Vorkaufsrechtes in dem Fall gesetzlich ausgeschlossen. Eine solch enge Verständnis dieser Norm – dem mit einem Hinweis auf ihren Sinn und Zweck als auch der Gesetzesystematik begegnet werden kann –, hat das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) in einer Grundsatzentscheidung aus dem November 2021 vertreten.⁴² In dem Fall befasste sich das BVerwG mit der Frage, wie die Formulierung des Ausschlussrechts in § 26 Nr. 4 BauGB genau zu verstehen ist. Das Urteil hat Auswirkungen, die über den konkreten Fall hinausreichen. Es schränkt im Ergebnis den Anwendungsbereich des Vorkaufsrechtes deutlich ein und hat damit erhebliche Bedeutung für die Anwendungspraxis der Kommunen.⁴³ Denn diese Praxis orientierte sich bis zu diesem Urteil an der entgegengesetzten Rechtsansicht, nach der der Ausschlussgrund in § 26 Nr. 4 Alt. 2 BauGB so zu verstehen ist, dass die auf Tatsachen gegründete Annahme von (also nicht bloß vermuteten) Verwendungsabsichten des Käufers, die das Ziel der Erhaltungssatzung durch den Kauf und mit ihm verbundenen Zweck beeinträchtigen, zu berücksichtigen sind.⁴⁴ Ebenso hatten es die vorher damit befassten Ge-

41 Ebd.

42 BVerwG 4 C 1.20, Urteil vom 09.11.2021, in: NJW 2022, 341 Rn. 21 ff. Siehe: <https://www.bverwg.de/de/091121U4C1.20.o>, zuletzt abgerufen am 20.10.2024.

43 J. Augustin: Nah am Wortlaut, weit in den Folgen. Das BVerwG-Urteil zum gemeindlichen Vorkaufsrecht in sozialen Erhaltungsgebieten, Verfassungsblog, Beitrag vom 19.11.2021.

44 J. Stock, in: W. Ernst/W. Zinkahn/W. Bielenberg/M. Krautzberger: Baugesetzbuch § 26 Ausschluss des Vorkaufsrechtes, Rn. 25a.

richtsinstanzen gesehen.⁴⁵ Das erklärt sich auch vor dem Hintergrund, dass bis 1987 ebendiese Bedeutung ausdrücklich in dem damals geltenden § 24a Satz 1 BBauG verankert war. Das im selben Jahr wie das gerade genannte Urteil des BVerwG erlassene Baulandmobilisierungsgesetz hätte nun eine klarstellende Regelung in das Baugesetzbuch aufnehmen können. Ohne eine solche Anpassung bleibt die Auslegung des Wortlautes des Ausschlussgrundes durch das BVerwG, dem höchsten deutschen Verwaltungsgericht, zweifelsohne einflussreich. Das Vorkaufsrecht ist danach also nur anwendbar, wenn das Kaufgrundstück im Moment der behördlichen Entscheidung über die Vorkaufsausübung nicht den Zielen und Zwecken der sozialen Erhaltungssatzung entsprechend bebaut ist.⁴⁶ Dies ist etwa dann der Fall, wenn eine Verkäuferin oder deren Rechtsvorgängerin die vorhandenen Gebäude auf dem jeweiligen Grundstück ohne die nach § 172 BauGB erforderliche Genehmigung zurückgebaut oder einer baulichen Änderung unterzogen hat.

- Die Bedeutung der Entscheidung des BVerwG für zukünftige Stadtentwicklungsprozesse zeigt sich auch in Hinblick auf sogenannte Abwendungsvereinbarungen.⁴⁷ Mit ihnen verpflichten sich Käufer*innen von Grundstücken, die in sozialen Erhaltungsgebieten liegen, für die Dauer von 20 oder 30 Jahren auf die Begründung von Wohnungseigentum oder auch auf bauliche Änderungs- und Rückbaumaßnahmen zu verzichten sowie bestimmte Mietobergrenzen einzuhalten.⁴⁸ Als Gegenleistung der Gemeinde wurde in einem städtebaulichen Vertrags i.S.d. § 11 BauGB, der zwischen Privaten (beispielsweise Investoren) und Kommunen geschlossen werden kann, häufig der Verzicht auf die Ausübung des gemeindlichen Vorkaufrechts sowie die Ausstellung eines für die grundbuchliche Umsetzung des Grundstückskaufvertrages erforderlichen Negativattests (§ 28 Abs. 1 Satz 2 und 3 BauGB) vereinbart. Ist das gemeindliche Vorkaufsrecht nach § 26 Nr. 4 Alt. 2 BauGB jedoch entsprechend der engen Lesart der Norm ausgeschlossen, hat eine potenzielle

45 So beispielhaft OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 22.10.2019, abgedruckt in: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht 2020, S. 269-276.

46 J. Augustin: Nah am Wortlaut, weit in den Folgen. Das BVerwG-Urteil zum gemeindlichen Vorkaufsrecht in sozialen Erhaltungsgebieten, Verfassungsblog, Beitrag vom 19.11.2021.

47 Ebd.

48 Ebd.

Käuferin auch ohne die in einer Abwendungsvereinbarung enthaltene Verpflichtung der Gemeinde einen Anspruch auf das Ausstellen eines Negativattestes. Denn die Gemeinde kann ihr Vorkaufsrecht in dieser Konstellation ohnehin nicht ausüben. Wenn dann doch eine Abwendungsvereinbarung geschlossen wird, dann verstößt das gegen das Kopplungsverbot in § 11 Abs. 2 S. 2 BauGB,⁴⁹ was zur Gesamtnichtigkeit der Vereinbarung führt.⁵⁰ Ohne eine solche Vereinbarung mit den Grundstückskäufer*innen, in der bestimmte soziale Kriterien im Umgang mit dem Grundstück festgehalten werden, ist eine langfristige Entwicklung und Nutzung in diesem Sinne wiederum auch nicht sichergestellt: Denn das Gesetz stellt nur auf den Ist-Zustand zum Zeitpunkt des Abschlusses des Kaufvertrages ab.

- Insgesamt hat das Baulandmobilisierungsgesetz somit einiges an Potenzial verschenkt, indem nicht explizit geregelt wurde, dass auch zukünftige, aus Tatsachen abzuleitende Verwendungsabsichten ein Vorkaufsrecht begründen können.⁵¹

Eine ursprünglich für Ende 2024 geplante Gesetzesnovelle, zu deren Umsetzung es aufgrund des Koalitionsbruchs vom 06.11.2024 bisher nicht gekommen ist, hätte bodenpolitisch wiederum einen zaghaften Schritt in die richtige Richtung bedeutet.⁵² So sah sie auch vor, bestimmte Konstellationen im Vorfeld von Share Deals in die Vorkaufsrechtsausübung einzubeziehen. Konkret waren in diesem Zusammenhang folgende Änderungen angedacht:

49 Wortlaut der Norm: »Die Vereinbarung einer vom Vertragspartner zu erbringenden Leistung ist unzulässig, wenn er auch ohne sie einen Anspruch auf die Gegenleistung hätte.«

50 Wiss. Dienst: Die Abwendungsvereinbarung im Rahmen des gemeindlichen Vorkaufsrechts, S. 8.

51 Ebd. ein detaillierter Überblick zu den rechtspolitischen Konsequenzen des BVerwG-Urteils.

52 Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung (Stand: 30.09.2024), Drs. 20/13091, S. 50. Siehe: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/130/2013091.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024. Anmerkung: In Dezember 2024 ist dieser Gesetzesentwurf stets in Diskussion.

- § 24 Abs. 2 BauGB sollte mit dem Ziel ergänzt werden, die Umgehung der Ausübungsmöglichkeiten von Vorkaufsrechten der Gemeinde durch Begründung von Wohnungseigentum einzudämmen.⁵³
- Zudem sollte in § 24 BauGB ein neuer Absatz 2a eingefügt werden: »Dem Kauf von Grundstücken steht die rechtsgeschäftliche Verpflichtung gleich, das Eigentum an einem Grundstück an eine Gesellschaft zu übertragen, wenn die Gegenleistung ausschließlich in einer Geldzahlung besteht. Die §§ 26 bis 28 sind entsprechend anwendbar.« Diese Erweiterung der Norm sollte die Aushebelung des Vorkaufsrechtes durch *Share Deals* verhindern.⁵⁴ Bisher führt die Übertragung von Gesellschaftsanteilen häufig zu einer Nichtanwendbarkeit der Regelungen zum kommunalen Vorkaufsrecht. Eine solche Ergänzung, die eine Gleichstellung dieser Konstellation mit einem Grundstückskaufvertrag bewirken würde, soll diese Umgehungsmöglichkeit ausräumen.

Auch dieser Gesetzesentwurf verschenkt aber Potenziale hinsichtlich der Stärkung des gemeindlichen Vorkaufsrechtes im Sinne der Förderung von gemeinwohlorientierter Stadtentwicklung.⁵⁵ Sein Anliegen mag zwar die Anpassung des Baugesetzbuches an die Neue Leipzig Charta sein, an vielen Stellen fehlt es aber an der Stärkung der Instrumente für eine aktive Bodenpolitik. Darauf weisen die *Architects4future* in einer Stellungnahme hin. Sie betonen, dass es in dem Gesetzesentwurf zwar begrüßenswerter Weise einen § 1c Abs. 2 Nr. 6 BauGB-E gebe, wonach die ausreichende Versorgung mit Grün- und Freiflächen ein essenzieller Belang beim Aufstellen von Bebauungsplänen einer Gemeinde ist.⁵⁶ Ein solches Ziel bleibe aber »leere Worthülse«, wenn keine passenden Instrumente zu seiner Umsetzung bereitgestellt werden: Genau dafür hätte sich eine entsprechende Anpassung der Regelungen zum gemeindlichen Vorkaufsrecht (§ 24, § 25 BauGB-E) angeboten, die aber versäumt worden sei.

Auch die Frage, wie sich etwa gemeinwohlorientierte Träger (kommunale Wohnungsbauunternehmen, Genossenschaften, Baugemeinschaften etc.),

⁵³ Ebd., S. 18.

⁵⁴ Ebd., S. 79.

⁵⁵ Architects4Future: Stellungnahme zum Kabinettsentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung, 04.11.2024.

⁵⁶ Ebd., S. 4, dort auch zum Folgenden.

mit einem Interesse daran, leistbaren Wohnraum zu schaffen, unter den vorherrschenden Bedingungen am Bodenmarkt mit Bauland versorgen sollen, beantworte dieser Gesetzesentwurf nicht, kritisieren die *Architects4future*.⁵⁷ Den Kommunen würden keine Instrumente zugestanden, um preisdämpfend zu wirken. Eine Stärkung der Vorkaufsrechte in diese Richtung bleibt aus.

Weiterhin berücksichtigt auch dieser Gesetzesentwurf die Möglichkeit der Vorkaufsausübung zum Schutz der Bevölkerung in sozialen Erhaltungsgebieten gemäß § 172 bzw. den Ausschluss der Vorkaufsausübung nach § 26 Nr. 4 Alt. 2 BauGB nicht.⁵⁸

Die genannten sind nur einige Punkte einer langen Liste von vertaner rechtspolitischer Chancen, die Kommunen bei der Bearbeitung sozialer und ökologischer Fragen zu unterstützen. Urbane Lebensverhältnisse müssen sich angesichts der Herausforderungen unserer Zeit ändern, grüner und klimaresilienter werden, aber auch gerechter – und sind entsprechend zu transformieren. Die Stärkung der Vorkaufsrechte der Gemeinden, durch das Schließen von Gesetzeslücken aber auch die Erweiterung der Anwendungsmöglichkeiten, ist ein wichtiger Schachzug im Rahmen der Gesamtheit an Maßnahmen, die zusammengenommen eine *aktive und progressive kommunale Boden(vorrats)politik* für das Gemeinwohl bedeuten könnten.⁵⁹

4. Vorkaufsrechte zugunsten von Landwirtinnen und Landwirten

4.1 Allgemeines zum siedlungsrechtlichen Vorkaufsrecht

Veräußerungen landwirtschaftlicher Flächen müssen ab einer bestimmten Flächengröße genehmigt werden. Dieses Genehmigungsverfahren und die Ausübung des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechts sind inhaltlich verknüpft. Rechtliche Grundlage für beides bildet das Grundstückverkehrsgesetz (GrdstVG) des Bundes, soweit die Länder keinen Gebrauch von ihrer – seit der Föderalismusreform von 2006 bestehenden – Gesetzgebungskompetenz

⁵⁷ Ebd., S. 11.

⁵⁸ Ebd., S. 12.

⁵⁹ Dazu auch Nationale Stadtentwicklungspolitik, Gemeinwohlglossar, Neue Bodenpolitik, S. 20.

für das Bodenrecht (Art. 74 Abs.1 Nr. 1, 18 GG) gemacht haben. Bisher hat dies nur Baden-Württemberg mit dem Erlass des Agrarstrukturverbesserungsgesetzes (ASVG) im Jahr 2009 getan.⁶⁰ Darin ist in § 17 ASVG das siedlungsrechtliche Vorkaufsrecht für Grundstücke in Baden-Württemberg geregelt. In allen anderen Bundesländern ergibt sich das siedlungsrechtliche Vorkaufsrecht aus § 12 GrdstVG, der wiederum auf § 4 Rechsiedlungsgesetz (RSiedlG) verweist.

Der Zweck dieses Vorkaufsrechtes ist es, Landwirtinnen und Landwirten beim Erwerb landwirtschaftlicher Nutzfläche ein Privileg einzuräumen, und so »eine ungesunde Verteilung des Grund und Bodens« (§ 9 Abs. 1 Nr.1, Abs. 2 GrdstVG) bzw. »eine agrarstrukturell nachteilige Verteilung des Grund und Bodens« (§7 Abs.1, Abs. 3 ASVG) durch die Veräußerung zu verhindern.⁶¹ Die Privilegierung von Landwirtinnen beim Kauf von landwirtschaftlich nutzbaren Flächen soll den Erhalt land- und fortwirtschaftlicher Betriebe fördern und sichern. Alles in allem kann das siedlungsrechtliche Vorkaufsrecht zur Vermeidung von Bodenspekulationen beitragen und dafür sorgen, landwirtschaftliche Nutzflächen im Eigentum von Landwirten zu halten, sowie eine Restrukturierung von Agrarflächen ermöglichen.⁶²

Wie eingangs erwähnt, haben Landwirtinnen immer größere Schwierigkeiten beim Erwerb landwirtschaftlicher Nutzflächen.⁶³ Deshalb hat das siedlungsrechtliche Vorkaufsrecht in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen und immer häufiger wird bei Veräußerungen landwirtschaftlicher Grundstücke die Ausübung des Vorkaufsrechts geprüft.⁶⁴ Allerdings ist die Anzahl der tatsächlich ausgeübten Vorkaufsrechte rückläufig.⁶⁵ Ursächlich

60 Agrarstrukturverbesserungsgesetz (ASGV) GBl. 2009, 645; zur aktuell gültigen Fassung (Stand: zuletzt geändert durch Artikel 15 der Verordnung vom 21. Dezember 2021, GBl. 2022 S. 1, 2) siehe: <https://www.landesrecht-bw.de/bsbw/document/jlr-AgrStrVerbGBW2009rahmen>, zuletzt abgerufen am 23.11.2024.

61 § 9 Abs. 1-3 GrdstVG, §12 GrdstVG, § 4 RSiedlG, bzw. in BaWü: § 17 Abs. 1, § 7 Abs. 1-3 ASVG.

62 K. Moog/E. Bahrs: Rechtliche und monetäre Bedeutung von dinglichen (gesetzlichen) Vorkaufsrechten an landwirtschaftlichen Nutzflächen aus Sicht von berechtigten Landwirten, S. 5.

63 Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, 2019, siehe oben.

64 K.-H. Goetz/B. Kübler Aktueller Stand der Diskussion zum landwirtschaftlichen Bodenmarkt und Bodenrecht, Tabelle S. 3.

65 K. Moog/E. Bahrs: Rechtliche und monetäre Bedeutung von dinglichen (gesetzlichen) Vorkaufsrechten an landwirtschaftlichen Nutzflächen aus Sicht von berechtigten Landwirten, S. 1.

dafür sind die (rasant) steigenden Bodenpreise sowie die im Vorkaufsrechtsfall doppelt anfallende Grundsteuer.⁶⁶

4.2 Zur Ausübung des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechts

Nach § 1 Abs. 1, § 2 Abs. 1 GrdstVG sind grundsätzlich alle Flächenverkäufe genehmigungspflichtig, die entweder mindestens zwei Hektar groß sind oder eine bestimmte Größe haben, die das jeweilige Bundesland konkret festgelegt und die daher nach Landesgesetz variieren kann (§ 4 Abs. 1 und 3 RSiedlG). Über die Genehmigung entscheidet die nach Landesrecht zuständige Behörde (Genehmigungsbehörde, § 3 Abs. 1 GrdstVG), sollte sie nicht einem Gericht zugewiesen sein. § 9 Abs. 1 GrdstVG legt die für eine Prüfung der Genehmigung oder Versagung sowie Auflagen und Bedingungen fest. Danach wird geprüft, ob

»1. die Veräußerung eine ungesunde Verteilung des Grund und Bodens bedeutet oder

2. durch die Veräußerung das Grundstück oder eine Mehrheit von Grundstücken, die räumlich oder wirtschaftlich zusammenhängen und dem Veräußerer gehören, unwirtschaftlich verkleinert oder aufgeteilt würde oder

3. der Gegenwert in einem groben Unverhältnis zum Wert des Grundstücks steht.«

Nach § 9 Abs. 2 GrdstVG ist die Verteilung von Grund und Boden im Sinne der Nr. 1 in der Regel dann als ungesund einzuordnen, wenn eine Veräußerung im Widerspruch zu Maßnahmen steht, die die Agrarstruktur verbessern sollen. Zudem haben das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) und die Landwirtschaftssenate des Bundesgerichtshofes (BGH) die Bedeutung einer »ungesunden Bodenverteilung« seit Inkrafttreten des Grundstückverkehrsgesetz in Hinblick auf dessen Zweckrichtung – selbständige und lebensfähige landwirtschaftliche Betriebe unter Berücksichtigung sozialer und raum-

⁶⁶ Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft e.V. (AbL): Agrarstrukturgesetze. Eigentumsvielfalt erhalten und bäuerliche Betriebe sichern, Positionspapier zur Regulierung des Bodenmarktes.

ordnerischer Belange zu fördern und vor unzulässigen Flächenverlusten zu schützen⁶⁷ sowie die Strukturen im ländlichen Raum zu stärken⁶⁸ – diskutiert und näher bestimmt. Der Rechtsprechung zufolge ist ein Fall »ungesunder Bodenverteilung« gegeben, wenn landwirtschaftlich genutzter Boden an eine Nichtlandwirtin oder eine Nebenerwerbslandwirtin veräußert werden soll und eine Vollerwerbslandwirtin das Grundstück »dringend zur Aufstockung seines Betriebes benötigt.«⁶⁹ Ein dringender Aufstockungsbedarf wird dann angenommen, wenn nach wirtschaftlichen und agrarstrukturellen Gesichtspunkten eine gesteigerte Notwendigkeit für den Erwerb festzustellen ist.⁷⁰ Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn der Flächenerwerb der (auch nur geringen) Anhebung des Eigenanteils an einem Grundstück dient und so einen Beitrag zur Stärkung des landwirtschaftlichen Betriebes bedeutet.

Zu betonen ist jedoch, dass der beabsichtigte Erwerb durch einen nebenberuflichen Landwirt oder durch eine Nichtlandwirtin bei Vorliegen eines dringenden Ankaufsinteresses eines Vollerwerbslandwirtes nicht zwangsweise zum Vorliegen einer »ungesunden Verteilung« führt: Die Rechtsprechung hat Ausnahmen zugelassen, so können unter Umständen auch Nebenerwerbslandwirte und Nichtlandwirte, die die Absicht nachweisen die landwirtschaftlichen Flächen in Zukunft erwerbsorientiert als Unternehmen zu bewirtschaften,⁷¹ in den Genuss des Vorkaufsrechtes kommen.⁷² Inwiefern das Vorkaufsrecht von welchem Akteur im Sinn einer »gesunden Bodenverteilung«, d.h. einer vorteilhaften Agrarstruktur mit einer breiten

67 BGH, Beschluss vom 26.11.2010, BLW 14/09, openjur, Rn. 17. Siehe: <https://openjur.de/u/374710.html>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

68 J. Netz: Grundstücksverkehrsgesetz, Praxiskommentar, S. 243.

69 Dazu etwa: BGHZ 94, 292, 295; BGH, Beschluss vom 28.04.2006, BLW 32/05, openjur 2011, 119291, Rn. 22f., siehe: <https://openjur.de/u/210054.html>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024. J. Netz: Grundstücksverkehrsgesetz, Praxiskommentar, S. 464; Wiss. Dienst: »Ungesunde Verteilung des Grund und Bodens« gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 1 Grundstücksverkehrsgesetz, S. 3.

70 OLG Brandenburg, Beschluss vom 30.05.2013, 5 W (Lw) 1/13, juris, Rn. 22.; Wiss. Dienst, S. 3; dort auch zum Folgenden.

71 BGHZ 116, 348 (350). Wiss. Dienst, S. 5.

72 Ebd.

Streuung an Bodeneigentum, ausgeübt werden kann, das liegt im Ermessen der zuständigen Siedlungsbehörde.⁷³

Die vage Definition einer »gesunden Bodenverteilung« sowie das Zulassen von Ausnahmen seitens der Rechtsprechung kann – einer vorteilhaften Agrarstruktur zulasten – anfällig für Willkür und Intransparenz sein.⁷⁴ Weiterhin ist der Begriff »(un-)gesunde Bodenverteilung« unseres Erachtens auch im Kontext der deutschen Geschichte, genauer der deutschen NS-Vergangenheit, kritisch zu betrachten. Es erinnert an die Blut- und Bodenideologie der Nationalsozialisten, die Agrarstruktur als »gesund« oder »ungesund« zu bezeichnen. Diese Ideologie war ein zentraler Bestandteil der nationalsozialistischen Weltanschauung und der damaligen Organisation der Landwirtschaft.⁷⁵ Dabei wurde eine »reine« arische Abstammung mit einem vermeintlich dazugehörenden Siedlungsgebiet verknüpft. Eine solche Verbindung von »Volk« und Boden wurde als Grundlage eines »gesunden Staates« propagiert.

Unabhängig von diesen Bedenken ist aber nach geltender Rechtslage gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. Abs. 2 GrdstVG danach zu fragen, ob eine ungesunde Bodenverteilung vorliegt, und daher eine Genehmigung zu versagen wäre. Wenn dem so ist, kann ein zuständiges Siedlungsunternehmen im Falle des Vorliegens der weiteren Voraussetzungen des Reichsiedlungsgesetzes (RSiedlG) ein Vorkaufsrecht nach § 4 RSiedlG ausüben.

Das Verfahren rund um die Ausübung des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechtes gestaltet sich genauer wie folgt⁷⁶:

73 Dazu beispielhaft: Erlass des Ministeriums für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft zum Grundstückverkehrsrecht und zum Reichsiedlungsgesetz – Erteilung/Versagung der grundstücksverkehrsrechtlichen Genehmigung für Rechtsgeschäfte über landwirtschaftliche Grundstücke (§ 9 GrdstVG) – Siedlungsrechtliches Vorkaufsrecht (§ 4 RSG) der Landgesellschaft Sachsen-Anhalt mbH vom 9. März 2016. Siehe: <https://bravors.brandenburg.de/verwaltungsvorschriften/grundstueck2016>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

74 Das unterstreicht im weitesten Sinne dieser Fall: Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL e.V.): Stellungnahme zur Verhandlung des Bodenfalls der Bauernfamilie Jaacks vor dem Hamburger Verwaltungsgericht am 29.10.2021, veröffentlicht am 02.12.2021.

75 Fachstelle Radikalisierungsprävention und Engagement im Naturschutz (FARN): Glossar. Blut und Boden. Siehe: <https://www.nf-farn.de/glossar-blut-boden>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024; dort auch zum Folgenden.

76 Ebd. L. Booth, in M. Dombert/K. Witt: Münchener Anwaltshandbuch Agrarrecht, Rn. 217.

- Im ersten Schritt geht ein Antrag auf Genehmigung des Grundstücksverkaufes bei der örtlich zuständigen Genehmigungsbehörde i.S.d. § 3 Abs. 1, § 18 GrdStVG ein.
- Diese Behörde prüft den Antrag und legt ggf. den infrage stehenden Kaufvertrag gemäß § 12 GrdStVG der Siedlungsbehörde i.S.d. § 4 RSiedlG vor.
- Diese leitet den Vertrag ggf. an ein gemeinnütziges Siedlungsunternehmen weiter (§ 6 RSiedlG), um ihm die Gelegenheit zur Erklärung der Ausübung des Vorkaufsrechtes zu geben. Die im Gesetz als Siedlungsunternehmen bezeichneten Einheiten werden auch Landgesellschaften genannt, weshalb dieser Begriff im Folgenden zur Anwendung kommt.
- Die Landgesellschaft erklärt dann gegenüber der Genehmigungsbehörde, ob sie das Vorkaufsrecht ausübt oder nicht. Sollte sie das Vorkaufsrecht ausüben, dann leitet die Landgesellschaft die entsprechende Ausübungserklärung an die Genehmigungsbehörde weiter, die dies wiederum dem Verpflichteten (Verkäufer), dem Käufer und demjenigen, zu dessen Gunsten der Vertrag geschlossen worden ist, innerhalb der Frist des § 6 Abs. 1 GrdStVG mitteilt.
- Diese Mitteilung enthält dann zugleich eine Versagung der Genehmigung des ursprünglich zu prüfenden Erstkaufvertrages.

Wird ein Vorkaufsrecht ausgeübt, so kommt mit der ursprünglichen Käuferin kein Kaufvertrag zustande. Stattdessen schließt die Landgesellschaft mit dem Verkäufer den Kaufvertrag ab (Ersterwerb) – grundsätzlich zu den ursprünglich vereinbarten Konditionen. Im Anschluss verkauft die Landgesellschaft dann die jeweilige Fläche an einen landwirtschaftlichen Betrieb (Zweiterwerb).

Das siedlungsrechtliche Vorkaufsrecht nach § 4ff. RSiedlG kann nur ausgeübt werden, wenn ein Grund im Sinne des § 9 GrStVG für die Versagung der Genehmigung der rechtsgeschäftlichen Veräußerung eines landwirtschaftlichen Grundstücks vorliegt. Allerdings kann das zuständige Siedlungsunternehmen sein Vorkaufsrecht nur dann ausüben, wenn eine erwerbswillige, aufstockungsbedürftige Landwirtin als Zweiterwerberin existiert.⁷⁷ Anderes gilt nach § 17 ASVG für Baden-Württemberg: Hier ist es nun möglich, das siedlungsrechtliche Vorkaufsrecht auch ohne Zweiter-

77 Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften (BLG): Entwicklung und Tätigkeit der gemeinnützigen Landgesellschaften; J. Netz: Grundstückverkehrsgesetz, Praxis-kommentar.

werberin auszuüben. Dies ist der zentrale Unterschied zum Grundstücksverkehrsgesetz auf Bundesebene, und empfiehlt sich auch für zukünftige Agrarstrukturgesetze auf Landesebene: Denn genau daran scheitert derzeit vielfach die Ausübung des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechtes – wegen der hohen Preisanstiege keine Zweiterwerberin bereitsteht.⁷⁸

Exkurs: Wer sind die gemeinnützigen Siedlungsunternehmen bzw. Landgesellschaften?

Einer Broschüre zu Historie und Gegenwart der gemeinnützigen Siedlungsunternehmen, herausgegeben vom Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften (BLG) anlässlich des 75jährigen Bestehens des Verbandes, ist zu entnehmen, wie weit die Geschichte der ländlichen Siedlungsunternehmen bzw. Landgesellschaften in Deutschland zurückreicht.⁷⁹ Den Beginn markierte die Gründung der »Königlich-Preußischen Ansiedlungskommission« sowie die Einrichtung eines Siedlungsfonds im Jahr 1886 als Antwort auf die Abwanderung der ländlichen Bevölkerung aus den östlichen Provinzen.⁸⁰

Kurz darauf wurde die behördliche durch eine privatwirtschaftliche Organisationsform ausgetauscht, die wirtschaftlich flexibler sein sollte. Im Jahr 1903 wurden dann zunächst in Ostpreußen und bald darauf in den übrigen preußischen Provinzen sowie Mecklenburg gemeinnützige Siedlungsunternehmen bzw. Landgesellschaften als Kapitalgesellschaften (GmbH) gegründet. Die Provinzen waren an diesen mehrheitlich beteiligt. Schon damals sollten die Siedlungsunternehmen jene Behörden unterstützen, die für die Umsetzung der Strukturpolitik in ländlichen Räumen zuständig waren. Im Jahr 1912 wurde zudem die »Gesellschaft zur Förderung der inneren Kolonisation e.V.« (GfK) innerhalb der sogenannten »Direktorenkonferenz« gegründet, um den »Erfahrungsaustausch von Theorie und Praxis« zu institutionalisieren.

78 E. Moog/K. Bahrs: Rechtliche und monetäre Bedeutung von dinglichen (gesetzlichen) Vorkaufsrechten an landwirtschaftlichen Nutzflächen aus Sicht von berechtigten Landwirten, S. 7.

79 Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften (BLG): 75 Jahre.

80 Ebd., S. 5.

Zu Beginn der Weimarer Republik wurde im Jahr 1919 schließlich mit dem Erlass des Reichsiedlungsgesetzes (RSG) eine einheitliche Rechtsgrundlage für das siedlungsrechtliche Vorkaufsrecht und die gemeinnützigen Siedlungsunternehmen bzw. Landgesellschaften geschaffen. Dieses Gesetz kommt, über die Verweise im Grundstücksverkehrsgesetz des Bundes, bis heute zur Anwendung. Das Reichsiedlungsgesetz verpflichtete die damaligen Bundesstaaten in § 1 Abs. 1 S. 1 RSiedlG dazu, dort wo sie nicht vorhanden waren, gemeinnützige Siedlungsunternehmen zu gründen und Vorgaben zu deren Struktur aufzustellen. Nach § 1 Abs. 1 S. 3 RSiedlG konnten Landesregierungen zudem durch Rechtsverordnungen vorhandene »Behörden, Anstalten des öffentlichen Rechts, Teilnehmergeinschaften [...] oder juristische Personen, die sich satzungsgemäß mit Aufgaben der Verbesserung der Agrarstruktur befassen, als Siedlungsunternehmen bezeichnen«.

Im Nationalsozialismus bestanden die Landgesellschaften fort, allerdings wurden die Aufsichts- und Kontrollgremien umbesetzt und die Gesellschaften in den Dienst der völkischen Ideologie gestellt: sie sollten der »Neubildung des deutschen Bauerntums« dienen.⁸¹ Zudem wurde die Zuständigkeit für ländliche Siedlungen auf Reichsebene zentralisiert, die nationalsozialistische Regierung und die ihr unterstehenden staatlichen Institutionen nahmen unmittelbaren Einfluss auf die Landgesellschaften. Sie wurden mit der Arisierung landwirtschaftlicher Flächen jüdischen Eigentums beauftragt und sollten an der Germanisierung besetzter und eroberter Gebiete mitwirken.

Während Landgesellschaften in der sowjetischen Besatzungszone entschädigungslos enteignet und später liquidiert wurden, bestanden sie in den westlichen Besatzungszonen fort und nahmen nach einiger Zeit ihre Tätigkeit wieder auf.⁸² Im Jahr 1949 wurde dann offiziell die »Arbeitsgemeinschaft der gemeinnützigen ländlichen Siedlungsträger des vereinigten Wirtschaftsgebietes« (ALS) gegründet. Ab Mitte der 1960er Jahre wandelte sich die Rolle der Siedlungsgesellschaften bei der Umsetzung der Strukturförderung, wofür zum einen die neue Raum-

81 Ebd., S. 6.

82 Ebd.

ordnungsgesetzgebung und zum anderen die bevorstehende Einführung der Gemeinschaftsaufgaben sorgte. Die Landgesellschaften übernahmen neue Tätigkeitsfelder und im Jahr 1968 benannte sich die ALS daher in den »Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften« (BLG) um. In den 1980er Jahren waren sie neben dem klassischen Aufgabenfeld Agrarstrukturentwicklung auch als Sanierungsträger in der Dorfentwicklung und seitdem zunehmend im kommunalen Flächenmanagement, in Bezug auf Infrastrukturvorhaben und auch für den Natur- und Umweltschutz tätig.

In den 1990er Jahren erfasste der Privatisierungstrend kurzfristig auch die gemeinnützigen Landgesellschaften, setzte sich – anders als im Wohnsektor – jedoch nicht durch. Die BLG wirkte darauf hin, dass 1989 ihre rechtliche Einordnung als gemeinnützig im Rahmen der Bundestags- und Bundesratsberatungen zum Steuerreformgesetz 1990 klargestellt wurde.

Nach der Wende wurden auch in den neuen Bundesländern Landgesellschaften gegründet.⁸³ Die ostdeutschen Landgesellschaften arbeiteten besonders an der Umsetzung der von der EU kofinanzierten Strukturpolitik für ländliche Räume als auch der Maßnahmen der Bodenordnung nach dem Landwirtschaftsanpassungsgesetz.

Die BLG setzt sich für die Änderung der geltenden Gesetzeslage zugunsten des gemeinnützigen Tätigwerdens von Landgesellschaften und der Verbesserung der Ausübungsmöglichkeiten von Vorkaufsrechten ein. Im letzten Jahrzehnt hat sie Gesetzentwürfe vorgelegt, die jeweils von einer Zusammenfassung der Instrumente des Grundstückverkehrs-, Reichssiedlungs- und Landpachtverkehrsgesetz ausgehen, verbunden mit einer Erweiterung des Vorkaufsrechts von Siedlungsunternehmen sowie mit Regelungen der Einbeziehung von Anteilskäufen in die Grundstückverkehrsgenehmigung.

83 Außer – wegen fehlender Mittel – in Brandenburg. Dort unterstützte die Prozesse die Landgesellschaft in Sachsen-Anhalt.

4.3 Rechtspolitische Schritte zur Stärkung der Ausübungsmöglichkeiten des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechtes

Die Finanzmarktkrise bedeutete eine Zäsur für bodenpolitische und agrarstrukturelle Entwicklungen. Anleger*innen investierten verstärkt in Agrarflächen, dabei traten insbesondere Nichtlandwirt*innen vermehrt auf Käufer*innenseite auf.⁸⁴ In der Konsequenz stieg die Anzahl der von den Grundstückverkehrsbehörden an die Landgesellschaften übermittelten Kaufverträge zur Prüfung einer möglichen Ausübung des Vorkaufsrechtes.⁸⁵ Allerdings fehlen in den Behörden die personellen Kapazitäten zur Bewältigung all dieser Prüfungen. Zudem werden Vorkaufsrechte immer öfter nicht ausgeübt, da Landwirt*innen die vereinbarten hohen Kaufpreise häufig nicht zahlen können. Diese bestimmen sich nach Verkehrswert und die Bodenpreise sind seit 2005 im Bundesdurchschnitt wegen der Spekulationen mit Land seitens finanzstarker Nichtlandwirt*innen um 204 Prozent gestiegen.⁸⁶ Dies gefährdet die Agrarstruktur und den Erhalt der Lebensgrundlage Boden für die Nahrungsmittelproduktion. Mittlerweile (Stand 2024) stehen etwa 60 Prozent der Agrarflächen im Eigentum von Nichtlandwirt*innen (Privatpersonen, Investoren, Institutionen).⁸⁷ Hinzu kommt, dass die Konstellation des Verkaufs von Gesellschaftsanteilen an landwirtschaftlichen Unternehmen (Share Deals) nicht in den Anwendungsbereich des Grundstückverkehrsgesetzes fällt. Gerade in den neuen Bundesländern sind Flächentransaktionen in großem Maß davon betroffen.⁸⁸ Zu bedenken ist auch, dass die zuständigen Behörden Landverkäufe an Investoren – der geltenden Rechtslage nach – nur untersagen können, wenn sich innerhalb weniger Wochen ein kaufwilliger und -fähiger Landwirt findet, der in den ausgehandelten Kaufvertrag einsteigt. Nur in Baden-Württemberg ist dies dank dem ASGV anders.

84 Ebd.

85 Forstner et al.

86 Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL): Ausverkauf landwirtschaftlicher Flächen verhindern. Siehe: <https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/flaechen-nutzung-und-bodenmarkt/ausverkauf-landwirtschaftlicher-flaechen.html>; zuletzt abgerufen am 24.08.2024; zum Preisanstieg auch die Zahlen Deutscher Bauernverband, Situationsbericht 24/25, 3.2 Boden- und Pachtmarkt.

87 BMEL: Ausverkauf landwirtschaftlicher Flächen verhindern.

88 BLG: Broschüre, S. 9.

Die Durchsetzbarkeit von Vorkaufsrechten und ihre bodenpolitische Wirkkraft hängt davon ab, wie das System ausgestaltet ist, in das sie eingebettet sind. Auf Initiative des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) wurden bereits 2018 gemeinsam mit der Agrarminister*innenkonferenz Vorschläge für die Weiterentwicklung des geltenden Regulationssystems erarbeitet:

- Wie in Frankreich und Tirol bereits der Fall, sollen auch die Share-Deal-Konstellationen erfasst werden. Dafür müssten die Länder, denen hierfür die Gesetzgebungskompetenz zukommt, Agrarstrukturgesetze erlassen.⁸⁹
- Die »Preisbremse« im Grundstückverkehrsgesetz soll herabgesetzt werden. Denn nach aktueller Rechtsprechung greift diese erst ab 50 Prozent über Marktpreis. Die Preisbremse ist parallel zur Mietpreisbremse ein Instrument, das den Preisanstieg, der über einen bestimmten Punkt hinausgeht, verhindern soll.⁹⁰
- Es soll eine Ausnahme von der Grunderwerbsteuerpflicht für die Landgesellschaften gelten bzw. der unmittelbare Erwerb durch die Vorkaufsberechtigten möglich sein. Derzeit ist es so, dass diese Grunderwerbssteuer zwei Mal anfällt, sowohl beim Kauf durch die Landgesellschaft, als auch bei Weiterveräußerung an die Zweiterwerberinnen. Dies bedeutet faktisch ein Hindernis für die Ausübung des Vorkaufsrechts für Landwirt*innen. Die anfallenden Kosten sorgen dafür, dass das Vorkaufsrecht in ungefähr 95 Prozent der Käufe seitens Nichtlandwirt*innen und Investoren nicht durchgesetzt werden kann.⁹¹

Die genannten Vorschläge stimmen auch mit Vorschlägen der AbL überein. Für den letztgenannten Aspekt schlägt diese das Konzept der Progressiven Grundsteuer vor.⁹²

Eine Stärkung des Vorkaufsrechts, wie sie in den verschiedenen Entwürfen für Agrarstrukturgesetze näher ausbuchstabiert wurde, würde insbesondere kleinen und mittleren landwirtschaftlichen Betrieben mit weniger

89 BMEL: Ausverkauf landwirtschaftlicher Flächen verhindern, dort auch zum Folgenden.

90 In diesem Zusammenhang der Beitrag von *Tim Wihl: Mietpreisbremse und Mietendeckel* in diesem Band.

91 BMEL: Ausverkauf landwirtschaftlicher Flächen verhindern.

92 Dazu näher *Jan Brunner: Progressive Grunderwerbssteuer* in diesem Band.

Kapital zu Gute kommen.⁹³ Solche Agrarstrukturgesetze könnten einen erneuten Strukturumbbruch anregen, hin zu einer kleinteiligeren, diverseren und resilienten Agrarstruktur, die eine verantwortungsvolle, standortangepasste und bodenschonende Bewirtschaftungsweise begünstigt.⁹⁴ Langfristig könnte durch Änderungen der Rechtslage mit Hilfe des Instrumentes Vorkaufsrecht auch landwirtschaftliche Nutzfläche vor der Umwidmung (derzeit gerade auch in Standorte zur Energieerzeugung) und der Versiegelung bewahrt und für die Lebensmittelproduktion erhalten werden.

5. Abschließende Bemerkungen

Ob und wie Vorkaufsrechte eingeräumt und ausgestaltet werden, ist Ausdruck der bodenpolitischen Prioritäten einer Gesellschaft. Je nach Rechtslage kann die Ausübung von Vorkaufsrechten häufiger oder weniger häufig gelingen, und ihr Einsatz stärker oder schwächer mit Gemeinwohlzielen verknüpft sein. Gerade ökologische Zielsetzungen in Hinblick auf die Nutzungsweise und den Schutz der Lebensgrundlage Boden sollten in den Debatten um Vorkaufsrechte eine größere Rolle spielen.⁹⁵ Insgesamt bergen Weiterentwicklungen des gegenwärtigen rechtlichen Rahmens für Vorkaufsrechte einiges Potenzial für gerechteren Zugang und fairere Verteilung von Flächen, und damit die Demokratisierung von Bodenverhältnissen: ob auf dem Land, im urbanen oder sub-urbanen Raum. Sie sind zwingende Voraussetzung für eine sozialökologische Transformation, Biodiversitäts- und Klimaschutz.

93 Pressemitteilung: Vorkaufsrecht wird immer stärker genutzt, agrarheute, Beitrag vom 27.04.2011, <https://www.agrarheute.com/management/recht/vorkaufsrecht-immer-staerker-genutzt-478416>, zuletzt abgerufen am 28.10.2024; Näheres zur Historie und Chronologie der Geschehnisse rund um den Entwurf eines Brandenburgischen Agrarstrukturgesetzes die Darstellung auf der Website des Brandenburgischen Ministeriums für Landwirtschaft, Umweltschutz und Klima (MLUK): <https://mluk.brandenburg.de/mluk/de/ueber-uns/agrar-und-umweltpolitik/agrarstrukturgesetz-entwurf/>, zuletzt aufgerufen am 25.06.2024.

94 European Parliament resolution of 27 April 2017 on the state of play of farmland concentration in the EU: how to facilitate the access to land for farmers (2016/2141(INI)), unter V. Siehe: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017IP0197>, zuletzt abgerufen am 24.10.2024.

95 Dazu Anne Klingenmeier, *Das Ökosystem Boden. Darum sollte Boden nicht versiegelt werden: Über das Leben im Untergrund* in diesem Band.

Literaturverzeichnis

- Agrarbündnis/Netzwerk Flächensicherung: Eine neue Dimension des Wandels in der Landwirtschaft: Die Besitz- und Eigentumsverhältnisse verändern sich. Gedanken zu Agrarstruktur und Bodenmarkt, Diskussionspapier, S. 10. Siehe: https://www.agrarbuendnis.de/fileadmin/DAten_AB/Diskussionspapiere/Diskussionspapier_AgrarBuendnis_Agrarstruktur_2018-04.pdf, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL e.V.): Agrarstrukturgesetze. Eigentumsvielfalt erhalten und bäuerliche Betriebe sichern, Positionspapier zur Regulierung des Bodenmarktes, Stand: September 2023. Siehe: https://www.abl-ev.de/fileadmin/Dokumente/AbL_ev/Publikationen/2023_Positionspapier_Agrarstrukturgesetze_web.pdf, zuletzt abgerufen 20.12.2024.
- Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL e.V.): Stellungnahme zur Verhandlung des Bodenfalls der Bauernfamilie Jaacks vor dem Hamburger Verwaltungsgericht am 29.10.2021, veröffentlicht am 02.12.2021. Siehe: https://www.abl-ev.de/fileadmin/migratedNewsAssets/Files/2021-11-29_AbL-Stellungnahme_zur_Gerichtsverhandlung_Bodenfall_Hamburg.pdf, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Architects4Future: Stellungnahme zum Kabinettsentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung, 04.11.2024. Siehe: <https://www.architects4future.de/portfolio/publikationen/stellungnahme-zum-kabinettsentwurf-eines-gesetzes-zur-starkung-der-integrierten-stadtentwicklung>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Augustin, Julian: Nah am Wortlaut, weit in den Folgen. Das BVerwG-Urteil zum gemeindlichen Vorkaufsrecht in sozialen Erhaltungsgebieten. Verfassungsblog, Beitrag vom 19.11.2021. Siehe: <https://verfassungsblog.de/nah-am-wortlaut-weit-in-den-folgen/>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Belina, Bernd: Gentrifizierung und Finanzialisierung, in: Jan Glattner/Michael Mießner: Gentrifizierung und Verdrängung. Aktuelle theoretische, methodische und politische Herausforderungen, Bielefeld: transcript 2021, S. 57-71.
- Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften (BLG), 75 Jahre. Siehe: https://www.blg-berlin.de/blgfiles/uploads/broschuere-blg_75_jahre.pdf, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat: Zwischenbilanz Kommission »Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik« (Baulandkommission), 28.09.2020. Siehe: https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/veroeffentlichungen/bauen/blk-bericht-20200924.pdf?__blob=publicationFile&v=2#:~:text=Die%20Mitglieder%20oder%20Baulandkommission%20sind,aus%20Wissenschafter%20und%20kommunaler%20Praxis., zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL): Kernaussagen Bodenrecht – Anlage zur Pressemitteilung Nr. 196/2019 (vom 27.09.2019). Siehe: <https://www.bmel.de/SharedDocs/Archiv/Pressemitteilungen/2019/196-amk.html>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

BMEL: Beispiele für Regulierungslücken im landwirtschaftlichen Bodenrecht, Anlage zur Pressemitteilung Nr. 196/2019 (vom 27.09.2019). Siehe: https://www.bmel.de/SharedDocs/Archiv/Downloads/PM196-Regulierungsluecken.pdf?__blob=publicationFile&v=1, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

Booth, Leonhard, in: Dombert, Matthias/Witt, Karsten: Münchener Anwaltshandbuch Agrarrecht, München: C.H. Beck 2022.

Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften (BLG): Entwicklung und Tätigkeit der gemeinnützigen Landgesellschaften (2020), <https://www.blg-berlin.de/blgfiles/uploads/Taetigkeits-und-Leistungsblick-LG-2019.pdf>; zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

Deutscher Bauernverband, Situationsbericht 24/25, 3.2 Boden- und Pachtmarkt. Siehe: <https://www.situationsbericht.de/3/32-boden-und-pachtmarkt>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

Europäisches Parlament: Bericht zu dem Thema »Aktueller Stand der Konzentration von Agrarland in der EU: Wie kann Landwirten der Zugang zu Land erleichtert werden?«, Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Verfahren 2016/2141 (INI), Bericht vom 30.03.2017, Berichterstatterin: Maria Noichl. Siehe: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0197_DE.html, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

EIP-AGRI Focus Group: New entrants into farming: lessons to foster innovation and entrepreneurship, Final Report, 2016. https://ec.europa.eu/eip/agriculture/sites/agri-eip/files/eipagri_fg_new_entrants_final_report_2016_en.pdf, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

- Ferlan, Miran/Zevenbergen, Jaap/Mattson, Hand: Pre-emption rights compared – Netherlands, Slovenia and Sweden, in: Zevenbergen, Jaap/Frank, Andrew/Stubkjær, Erik (Hg.), *Real Property Transactions: Procedures, Transaction Costs and Models* Amsterdam: IOS Press (2007), S. 261-278.
- Forstner, Bernhard/Tietz, Andreas/Klare, Klaus/Kleinhanss, Werner/Weingarten, Peter: Aktivitäten von nichtlandwirtschaftlichen und überregional ausgerichteten Investoren auf dem landwirtschaftlichen Bodenmarkt in Deutschland, Endbericht 3., korrigierte Fassung, Thünen Institut, Landbauforschung, 352. Siehe: https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dno62841.pdf, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Grziwotz, Herbert, in: Spannowsky, Willy/Uechtritz, Michael: BeckOK BauGB (63. Edition, Stand: 01.08.2024), BauGB § 24.
- Goetz, Karl-Heinz/Kübler, Bernhard: Aktueller Stand der Diskussion zum landwirtschaftlichen Bodenmarkt und Bodenrecht, Präsentation, 73. Agrarrecht-Seminar, Forum: Aktuelle Entwicklungen im landwirtschaftlichen Boden- und Enteignungsrecht, S. 2. Siehe: <https://www.dgar.de/wp-content/uploads/2018/10/3-Giesen-Forum-Bodenrecht2018.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Kaser, Max/Knütel, Rolf/Lohsse, Sebastian: *Römisches Privatrecht. Lehrbücher für das juristische Studium*, München: C.H. Beck 2021 § 33 Rn. 9.
- Meier, Patrick/Leidner, Tobias: Praxisupdate Öffentliches Recht: Vorkaufsrechte und Genehmigungspflichten nach dem Baulandmobilisierungsgesetz, Mitteilungen des Bayerischen Notarvereins, der Notarkasse und der Landesnotarkammer Bayern (MittBayNot) (2022), S. 114-124. Siehe: https://www.notare.bayern.de/media/j4jdmдав/mittbaynot_heft_2_2022.pdf, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Moog, Kristina/Bahrs, Enno: Rechtliche und monetäre Bedeutung von dinglichen (gesetzlichen) Vorkaufsrechten an landwirtschaftlichen Nutzflächen aus Sicht von berechtigten Landwirten, Berichte über die Landwirtschaft, Zeitschrift für Agrarpolitik und Landwirtschaft (2021) Band 99, Heft 1, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (Hg.). Siehe: <https://www.buel.bmel.de/index.php/buel/article/view/314>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Nationale Stadtentwicklungspolitik: GemeinwohlGLOSSAR, Bodenvorratspolitik; Bundesinstitut für Bau, Stadt und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Juli 2020. Siehe: <https://www.zukunftsstadt-ulm.de/sites/default/files/unit/files/glossar->

- zur-gemeinwohlorientierten-stadtentwicklung.pdf, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Netz, Joachim: Grundstückverkehrsgesetz. Praxiskommentar, Berlin: Agricola Verlag 2013.
- Reidt, Olaf, in: Battis, Ulrich/Krautzberger, Michael/Löhr, Rolf-Peter: Baugesetzbuch, 15. Auflage 2022, BauGB § 25 Besonderes Vorkaufsrecht.
- Stock, Jürgen, in: Ernst, Werner/Zinkahn, Willy/Bielenberg, Walter/Krautzberger, Michael: Baugesetzbuch § 26 Ausschluss des Vorkaufsrechtes, Rn. 22-27.
- Weirich, Hans-Armin/Ivo, Malte/Lenschow, Jens-Olaf: Grundstücksrecht – Systematik und Praxis des materiellen und formellen Grundstücksrechts, München: Verlag C.H. Beck (2015).
- Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages: »Ungesunde Verteilung des Grund und Bodens« gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 1 Grundstückverkehrsgesetz, WD 3 – 3000 – 187/13. Siehe: <https://www.bundestag.de/resource/blob/421438/20a839e56799bee7834c6653a3a87c4e/WD-3-187-13-pdf-data.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages: Die Abwendungsvereinbarung im Rahmen des gemeindlichen Vorkaufsrechts, Sachstand 21.03.2022, WD 7 – 3000 – 023/22. Siehe: <https://www.bundestag.de/resource/blob/894028/23c10b6541a6765a52ea9512320e4426/WD-7-023-22-pdf.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

