

**Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung
gemäß § 46 Abs. 1 GO LT
mit Antwort der Landesregierung**

Anfrage der Abgeordneten Martina Machulla (CDU)

Antwort des Niedersächsischen Justizministeriums namens der Landesregierung

Auswirkungen der neuen Verordnung über die gemeinsame Berufsausübung und Nutzung gemeinsamer Büroräume durch Notarinnen und Notare (GemBANotVO)

Anfrage der Abgeordneten Martina Machulla (CDU), eingegangen am 07.04.2025 - Drs. 19/6964, an die Staatskanzlei übersandt am 08.04.2025

Antwort des Niedersächsischen Justizministeriums namens der Landesregierung vom 12.05.2025

Vorbemerkung der Abgeordneten

Die Landesregierung hat am 24. Februar 2025 die Verordnung über die gemeinsame Berufsausübung und Nutzung gemeinsamer Büroräume durch Notarinnen und Notare (GemBANotVO) erlassen. In § 1 Abs. 2 dieser Verordnung wird festgelegt, dass eine Genehmigung für die gemeinsame Berufsausübung grundsätzlich zu versagen ist, wenn sich mehr als zwei Notarinnen und Notare zusammenschließen.

Der Niedersächsische Anwalt- und Notarverband hat diese Regelung kritisiert. Es wird befürchtet, dass sie den praktischen Bedürfnissen insbesondere in Ballungsräumen wie Hannover, Braunschweig und Oldenburg nicht gerecht werde. Zudem könnten sich Wettbewerbsnachteile gegenüber anderen Bundesländern ergeben und es könne zu einer Verschärfung des Problems unbesetzter Notarstellen in Niedersachsen kommen.

Vorbemerkung der Landesregierung

§ 9 Abs. 1 Satz 2 der Bundesnotarordnung (BNotO) ermächtigt die Landesregierungen oder die von ihnen durch Rechtsverordnung bestimmten Stellen, durch Rechtsverordnung zu bestimmen, dass die Verbindung von Notarinnen und Notaren zur gemeinsamen Berufsausübung oder deren Nutzung gemeinsamer Geschäftsräume im Sinne des § 9 Abs. 1 Satz 1 BNotO nur mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde zulässig sind und bestimmten Anforderungen an die Begründung, Führung, Fortführung und Beendigung unterliegen, insbesondere in Bezug auf die Höchstzahl der beteiligten Berufsangehörigen.

Aufgrund des § 9 Abs. 1 Satz 2 BNotO in Verbindung mit § 1 Nr. 34 der Subdelegationsverordnung-Justiz hat das Justizministerium (MJ) die Verordnung über die gemeinsame Berufsausübung und die Nutzung gemeinsamer Geschäftsräume durch Notarinnen und Notare (GemBANotVO) erlassen. Die Verordnung trat am 1. April 2025 in Kraft.

Das MJ hat zu der Verordnung eine ausführliche Begründung erstellt und hatte diese bereits dem Entwurf der Verordnung bei der Verbandsbeteiligung nach § 31 Abs. 1 Satz 2 GGO mit Schreiben vom 23. September 2024 beigefügt. Auch dem Niedersächsischen Anwalt- und Notarverband wurde dabei Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Eine Stellungnahme wurde seinerzeit nicht abgegeben.

Erst und erstmals mit Schreiben vom 27. Februar 2025 wandte sich der Anwalt- und Notarverband an das MJ und äußerte Kritik insbesondere an der Regelung des § 1 Abs. 2 GemBANotVO. Dessen Formulierung lege nahe, dass kein großer Ermessensspielraum bestehen dürfte und damit der berufliche Zusammenschluss von mehr als zwei Notaren die Ausnahme wäre. Dies dürfte den praktischen Anforderungen an die notarielle Berufsausübung insbesondere in größeren Städten wie Hannover, Braunschweig und Oldenburg nicht gerecht werden. Denn gerade in diesen Ballungsgebieten

sei es absolut üblich, dass sich in größeren Sozietäten mit Anwaltsnotariat auch mehr als zwei Notarinnen oder Notare zur gemeinsamen Berufsausübung verbinden. Ebenso erscheine es im Hinblick auf den Wettbewerb mit anderen Bundesländern dringend geboten, gerade an größeren Standorten auch größere Zusammenschlüsse mit mehreren Notarinnen und Notaren zu ermöglichen.

Auf dieses Schreiben hin wurde dem Verband der Anwendungsbereich der Verordnung mit Schreiben vom 24. März 2025 noch einmal dargestellt.

Die Verordnungsbegründung wurde in der Niedersächsischen Rechtspflege Nr. 3/2025 vom 17. März 2025 veröffentlicht (S. 105 ff.). Sie ist auch auf den Internetseiten der niedersächsischen Oberlandesgerichte abrufbar, samt einer Kurzübersicht über den Anwendungsbereich der Verordnung.

1. Welche konkreten Gründe haben zur Einführung der Beschränkung auf maximal zwei Notarinnen und Notare pro gemeinsamer Berufsausübungsgemeinschaft geführt?

Mit dem Gesetz zur Neuregelung des Berufsrechts der anwaltlichen und steuerberatenden Berufsausübungsgesellschaften sowie zur Änderung weiterer Vorschriften im Bereich der rechtsberatenden Berufe vom 7. Juli 2021 (BGBl. I S. 2363, 2022, S. 666) wurde die bis dahin in § 9 Abs. 1 Satz 1 BNotO nur für hauptberufliche Notarinnen und Notare bestehende Möglichkeit, sich zur gemeinsamen Berufsausübung zu verbinden oder gemeinsame Geschäftsräume zu haben, ab dem 1. August 2022 auch Anwaltsnotarinnen und -notaren eröffnet. Daraufhin hatte sich mit Schreiben vom 3. Februar 2022 die Bundesnotarkammer an die Länder des Anwaltsnotariats gewandt. Die bisher zu § 9 Abs. 1 BNotO für berufliche Verbindungen im hauptberuflichen Notariat geltenden Grundsätze seien auch auf entsprechende berufliche Verbindungen im Anwaltsnotariat anzuwenden. Dies erfordere es insbesondere, zum 1. August 2022 eine Landesverordnung nach § 9 Abs. 1 Satz 2 BNotO zu erlassen. Die niedersächsischen Notarkammern hatten sich dieser Einschätzung angeschlossen und dafür ausgesprochen, die Zahl der beteiligten Berufsangehörigen zu begrenzen.

Das MJ hat diese Anregung aufgenommen und in § 1 Abs. 2, 5 GemBANotVO bestimmt, dass eine Genehmigung der gemeinsamen Berufsausübung und der Nutzung gemeinsamer Geschäftsräume in der Regel zu versagen ist, wenn sich mehr als zwei Notarinnen und Notare zusammenschließen. Die Gründe hierfür sind in der Begründung der GemBANotVO niedergelegt, die in der Niedersächsischen Rechtspflege vom 17. März 2025 (S. 105 ff.) und auf den Internetseiten der Oberlandesgerichte (https://oberlandesgericht-braunschweig.niedersachsen.de/startseite/service/rechtsanwalte_und_notare/weiterfuehrende-informationen-zu-gembanotvo-240502.html; https://oberlandesgericht-elle.niedersachsen.de/startseite/service/angelegenheiten_der_notare/-240457.html; https://oberlandesgericht-oldenburg.niedersachsen.de/startseite/service/notarinnen_und_notare/downloads_und_weiterfuehrende_links/hinweise-zum-gwg-berufliche-verbindungen-downloads-und-weiterfuehrende-links-190890.html) veröffentlicht ist:

„Der Genehmigungsvorbehalt soll dabei zunächst die persönliche Amtsführung und wirtschaftliche Unabhängigkeit der Notarin oder des Notars gewährleisten und einer Kommerzialisierung des Notaramtes entgegenwirken (vgl. § 9 Abs. 3 BNotO). Die Entstehung hierarchischer Strukturen zwischen den Notarinnen und Notaren einer Verbindung soll verhindert werden. Notarinnen und Notare bekleiden ein personenbezogenes öffentliches Amt und sind nicht Teil oder ‚ausführendes Organ‘ einer irgendwie gearteten Rechtsbesorgungseinheit (vgl. Görk, NJW 2018, 2567 [2571]). Die Ermächtigung für den Genehmigungsvorbehalt wurde seinerzeit gerade eingeführt, damit nicht ‚selbstständige Notarstellen dadurch aufgesogen werden, dass sich mehrere Notare zur gemeinsamen Berufsausübung verbinden, wodurch nach Wegfall eines Notars aus der Sozietät einem neuen Notar eine selbstständige Berufsausübung praktisch unmöglich gemacht wird‘ (vgl. BT-Drs. 3/219, S. 45). Die übermäßige Konzentration von Beurkundungsgeschäften in ein und demselben Notariat gefährdet zudem die gleichmäßige Versorgung der Bevölkerung mit notariellen Dienstleistungen und beeinträchtigt die freie Notarwahl durch rechtsuchende Bürgerinnen und Bürger (vgl. BGH, Beschluss vom 11. Juli 2005 - NotZ 5/05, juris Rn. 19).

Die Rechtsuchenden sollen sich weiterhin der einzelnen Notarin oder dem einzelnen Notar und nicht einem die Amtszeit einzelner Notarinnen und Notare überdauernden Notariatsbüro gegenübersehen (vgl. BVerfG, a.a.O., juris Rn. 65). (...)

Die einzelne Notarin und der einzelne Notar werden bei einer Verbindung von nicht mehr als zwei Notarinnen und Notaren sehr viel besser als solche oder solcher wahrgenommen. Ebenso sind sowohl die Aufteilung der Amtsgeschäfte als auch die Ausbildung hierarchischer Strukturen in diesem Fall deutlich weniger zu befürchten als im Falle eines Zusammenschlusses einer größeren Anzahl an Notarinnen und Notaren. Mit der grundsätzlichen Beschränkung auf zwei Notarinnen und Notare soll ferner Berufsanfängerinnen und -anfängern ermöglicht werden, sich auch auf einer ‚Nullstelle‘ (vgl. hierzu BGH, Beschluss vom 11. Juli 2005 - NotZ 5/05, juris Rn. 15) behaupten zu können, wohingegen eine Durchsetzung gegen größere Sozietäten nur schwer möglich erscheint (vgl. BVerfG, a.a.O., juris Rn. 64). Dabei setzt der Genehmigungsvorbehalt keine konkrete Gefahr für die geordnete Rechtspflege voraus, sondern die Ermächtigung des § 9 Abs. 1 Satz 2 BNotO erfasst auch schon die Abwehr bloß abstrakter Gefahren durch solche Verbindungen (vgl. BGH, Beschluss vom 26. November 2007 - NotZ 6/07, juris Rn. 38; vgl. auch BGH, Beschluss vom 27. Juni 1966 - NotZ 5/65, juris Rn. 20 ff.).“

2. Wurden vor der Einführung der Verordnung Erhebungen oder Studien zu den Auswirkungen dieser Regelung durchgeführt? Falls ja, welche Ergebnisse haben diese Untersuchungen erbracht? Falls nein, warum nicht?

Erhebungen oder Studien zu den Auswirkungen wurden nicht durchgeführt. Die Regelung wurde auf Anregung der Bundesnotarkammer und der niedersächsischen Notarkammern eingeführt; insoweit wird auf die Antwort auf Frage 1 verwiesen. Überdies besteht in den Bundesländern Nordrhein-Westfalen und Hessen eine generelle Beschränkung auf zwei Anwaltsnotarinnen und -notare (§ 15 a Satz 1, § 15 Abs. 3 Nr. 2 der Verordnung zur Regelung von Angelegenheiten auf dem Gebiet des Notarwesens im Land Nordrhein-Westfalen [Notarverordnung NRW - NotVO NRW] vom 5. Oktober 2016 [GV. NRW. S. 840] und § 2 Abs. 2 Satz 2 der hessischen Verordnung zur Regelung der gemeinsamen Berufsausübung der Notarinnen und Notare vom 13. September 2022 [GVBl. S. 453]). Erkenntnisse darüber, dass die dortigen Regelungen negative Auswirkungen im Sinne der Kritik des Niedersächsischen Anwalt- und Notarverbands hätten, lagen und liegen dem MJ nicht vor. Im Rahmen der Verbandsbeteiligung erhielt u. a. auch der Anwalt- und Notarverband die Gelegenheit, zu den zwischenzeitlich in Kraft getretenen Regelungen in der GemBANotVO Stellung zu nehmen. Es wurde zudem die in § 38 GGO vorgesehene Verordnungsfolgenabschätzung erstellt. Die wesentlichen Ergebnisse sind - in der üblichen Form - entsprechend § 39 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GGO in der Verordnungsbegründung dargestellt.

3. Wie bewertet die Landesregierung die Kritik des Niedersächsischen Anwalt- und Notarverbandes hinsichtlich möglicher Wettbewerbsnachteile und Auswirkungen auf die notarielle Versorgung in Ballungsräumen?

Notarinnen und Notare üben als Träger eines öffentlichen Amtes einen staatlich gebundenen Beruf aus, der auf dem Gebiet der vorsorgenden Rechtspflege (§ 1 BNotO) der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben dient (vgl. BGH, Beschl. v. 11. Juli 2005 - NotZ 5/05, juris Rn. 8). Ihnen ist daher grundsätzlich jedes Verhalten untersagt, das den Eindruck erwecken könnte, ihre Unparteilichkeit und Unabhängigkeit werde durch ein gewerbliches, gewinnorientiertes Marktverhalten beeinflusst (vgl. BGH, Beschl. v. 11. Mai 2009 - NotZ 17/08, juris Rn. 13). Unternehmerisches Gewinnstreben im Wettbewerb mit anderen scheidet für den Notar aus (vgl. BeckOK BNotO/Eschwey, 11. Ed., 1. Februar 2025, § 1 Rn. 25).

Notarinnen und Notare werden von der Landesjustizverwaltung bestellt (§§ 1, 12 Abs. 1 Satz 1 BNotO), in Niedersachsen zu gleichzeitiger Amtsausübung neben dem Beruf des Rechtsanwalts (Anwaltsnotare, § 3 Abs. 2 BNotO). Dabei sind so viele Notarinnen und Notare zu bestellen, wie es den Erfordernissen einer geordneten Rechtspflege entspricht (§ 4 Satz 1 BNotO). Die Bestellung zur Notarin oder zum Notar setzt eine Bewerbung auf die auf dieser Grundlage errichtete Notarstelle voraus (vgl. § 4a Abs. 2 BNotO). Die Notarin oder der Notar ist daher gerade nicht frei in der Wahl des Ortes, an dem sie oder er sich zur Ausübung seines Amtes niederlässt, sondern ihr oder ihm ist ein bestimmter Ort als Amtssitz zugewiesen, an dem die Geschäftsstelle zu halten ist (§ 10 Abs. 1

Satz 1, Abs. 2 Satz 1 BNotO). Bei Anwaltsnotaren müssen Geschäftsstelle und Kanzlei örtlich übereinstimmen (§ 10 Abs. 2 Satz 3 BNotO).

Der Landesregierung ist es ein wichtiges Anliegen, bei der Schaffung von Regelungen den Anliegen der Betroffenen und bei Bestehen etwaiger Herausforderungen diesen bestmöglich Rechnung zu tragen. Soweit im Rahmen der durchgeführten Verbandsanhörung Stellungnahmen der beteiligten Stellen eingegangen sind, wurden dahin gehende Anpassungen vorgenommen. Die erst nach Erlass der GemBANotVO im Nachhinein geäußerten Bedenken des Niedersächsischen Anwalt- und Notarverbands hat das MJ aufgegriffen, auf die veröffentlichte Begründung der GemBANotVO hingewiesen und deren Anwendungsbereich insbesondere denjenigen der Regelung des § 1 Abs. 2 GemBANotVO über die Genehmigungspflicht des Zusammenschlusses von Anwaltsnotarinnen und -notare dem Verband in einem gesonderten Schreiben erläutert.

Dem MJ liegen keine Erkenntnisse vor, dass es durch die niedersächsischen Regelungen in der GemBANotVO zu etwaigen Nachteilen gegenüber anderen Bundesländern kommen könnte. So sehen die Bundesländer Nordrhein-Westfalen und Hessen sogar weitergehend eine generelle Beschränkung auf zwei Anwaltsnotarinnen und -notare vor. Insoweit wird auf die Antwort auf Frage 2 verwiesen. In Bundesländern, in denen hauptberufliche Notarinnen und Notare bestellt werden, gelten entsprechende Regelungen für die Verbindung zur gemeinsamen Berufsausübung und die Nutzung gemeinsamer Geschäftsräume (z. B. § 2 Abs. 1 der Verordnung zur Durchführung des § 9 Abs. 1 Satz 2 und des § 25 Abs. 2 Satz 1 der Bundesnotarordnung [Zweite Hamburgische Notarverordnung] vom 11. November 2011 [HmbGVBl. 2011, 505]; § 12 Abs. 1 der Verordnung über die Angelegenheiten der Notarinnen und Notare sowie Notarassessorinnen und -assessoren in Mecklenburg-Vorpommern [Notar- und Notarassessorverordnung - NotNotAssVO-MV] vom 25. November 2014 [GVBl. M-V 2014, 629]; § 1 Abs. 1 der brandenburgischen Verordnung zur Regelung von Angelegenheiten auf dem Gebiet des Notarwesens [Notarverordnung - NotV] vom 6. Januar 2015 [GVBl.II/15, Nr. 1], zuletzt geändert durch Artikel 100 des Gesetzes vom 5. März 2024 [GVBl.I/24, Nr. 9, S.39]; § 9 Abs. 1 der Thüringer Verordnung über die Angelegenheiten der Notare und Notarassessoren [ThürNotVO] vom 11. April 2011 [GVBl. 2011, 79], geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 8. August 2014 [GVBl. S. 527, 528]).

Die Genehmigung einer Verbindung von mehr als zwei Notarinnen und Notaren ist gemäß § 1 Abs. 2 Satz 2 GemBANotVO zudem nur in der Regel zu versagen. In der vom MJ veröffentlichten Begründung der GemBANotVO wird insoweit ausgeführt:

„Ob eine Verbindung den Erfordernissen einer geordneten Rechtspflege (vgl. § 4 BNotO) zuwiderläuft, ist gleichwohl stets einzelfallbezogen zu entscheiden. Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte sollen nicht aufgrund des Genehmigungsvorbehalts von einer in Aussicht genommenen notariellen Tätigkeit abgehalten werden. Berufsanfängerinnen und Berufsanfängern soll der Eintritt in bestehende Notariate - gerade vor dem Hintergrund der aktuellen Bewerberlage (vgl. hierzu BGH, Urteil vom 13. November 2023 - NotZ [Bfng] 7/22, juris Rn. 12) - nicht unnötig erschwert werden. Der für die Genehmigung zuständigen Aufsichtsbehörde wird deshalb ein weiter Ermessensspielraum eingeräumt; eine schematische Anwendung der Regelbeschränkung auf zwei Notarinnen und Notare ist gerade nicht gewollt (vgl. hierzu BVerfG, a.a.O., juris Rn. 71).“

4. Gibt es Überlegungen, die Verordnung angesichts der geäußerten Bedenken noch einmal zu überarbeiten? Falls nein, warum nicht?

Bestehende Regelungen werden stets auf einen etwaigen notwendigen Anpassungsbedarf überprüft. Zum jetzigen Zeitpunkt wird ein Anpassungsbedarf nicht gesehen. Die vom Niedersächsischen Anwalt- und Notarverband geäußerten Bedenken wurden - wie bereits in der Antwort auf Frage 3 ausgeführt - zum Anlass genommen, den Anwendungsbereich der jeweiligen Bestimmungen zu erläutern, insbesondere, dass genehmigungspflichtig nur eine gesonderte Abrede zwischen den Anwaltsnotarinnen und -notaren ausschließlich für die notarielle Berufsausübung ist. Die Rückmeldung hierauf war positiv.

5. Gilt die in § 1 Abs. 2 festgelegte Beschränkung ausschließlich für reine Notarsozietäten, oder erfasst sie auch Anwaltssozietäten, in denen mehrere Rechtsanwältinnen und -anwälte sowie Anwaltsnotarinnen und -notare gemeinsam tätig sind? Falls Letzteres zutrifft, wie begründet die Landesregierung diese etwaige zusätzliche Einschränkung?

Die Regelung des § 1 Abs. 2 GemBANotVO erfasst - wie die Verordnung insgesamt - ausschließlich die notarielle Berufsausübung. Entscheidend ist der Gegenstand des Zusammenschlusses. Nur der Zusammenschluss nach § 9 Abs. 1 Satz 1 BNotO fällt in den Anwendungsbereich der Verordnung. Ein solcher Zusammenschluss setzt eine gesonderte Abrede zwischen Anwaltsnotarinnen und -notaren gerade über die notarielle Berufsausübung voraus. Diese Verbindung ist von einer Verbindung über die anwaltliche Berufsausübung zu trennen (§ 9 Abs. 2 Satz 3 BNotO). Auch „reine Notarsozietäten“ fallen dann nicht in den Anwendungsbereich der GemBANotVO, wenn Anwaltsnotarinnen und -notare sich ausschließlich bezogen auf ihre anwaltliche Berufsausübung verbunden und keine gesonderte Abrede über die notarielle Berufsausübung getroffen haben. Denn in diesem Fall liegt nur ein Zusammenschluss nach § 9 Abs. 2 Satz 1 BNotO vor. Für solche Zusammenschlüsse enthält die Bundesnotarordnung keine Ermächtigung zur Einführung eines Genehmigungsvorbehalts. Die Begründung der GemBANotVO führt hierzu aus:

„Mit dem Gesetz zur Neuregelung des Berufsrechts der anwaltlichen und steuerberatenden Berufsausübungsgesellschaften sowie zur Änderung weiterer Vorschriften im Bereich der rechtsberatenden Berufe vom 7. Juli 2021 (BGBl. I S. 2363, 2022 S. 666) wurde ab dem 1. August 2022 die bis dahin in § 9 Abs. 1 Satz 1 der Bundesnotarordnung (BNotO) nur für hauptberufliche Notarinnen und Notare bestehende Möglichkeit, sich zur gemeinsamen Berufsausübung zu verbinden oder gemeinsame Geschäftsräume zu haben, auch Anwaltsnotarinnen und Anwaltsnotaren eröffnet. Diese konnten sich bisher ausschließlich bezogen auf ihre anwaltliche Berufsausübung verbinden oder gemeinsame Geschäftsräume unterhalten (vgl. § 9 Abs. 2 BNotO). Ein solcher Zusammenschluss bleibt ihnen auch weiterhin möglich. Er darf sich dann weiterhin nicht auf die notarielle Berufsausübung beziehen (§ 9 Abs. 2 Satz 3 BNotO [§ 59a Abs. 1 Satz 3 BRAO in der bis zum 31. Juli 2022 geltenden Fassung]). (...)

§ 9 Abs. 1 Satz 2 BNotO ermächtigt die Landesregierungen oder die von ihnen durch Rechtsverordnung bestimmten Stellen, durch Rechtsverordnung zu bestimmen, dass die Verbindung zur gemeinsamen Berufsausübung oder eine Nutzung gemeinsamer Geschäftsräume nach § 9 Abs. 1 Satz 1 BNotO nur mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde zulässig sind (Nummer 1), und bestimmten Anforderungen an die Begründung, Führung, Fortführung und Beendigung unterliegt (Nummer 2). Für Zusammenschlüsse nach § 9 Abs. 2 BNotO gilt der Genehmigungsvorbehalt daher nicht. (...)

Anwaltsnotarinnen und Anwaltsnotare haben seit dem 1. August 2022 drei Möglichkeiten des Zusammenschlusses: (1) Den bisherigen Zusammenschluss zu einer reinen Anwaltsgesellschaft nach § 9 Abs. 2 Satz 1 BNotO, (2) einen Zusammenschluss nach § 9 Abs. 1 Satz 1 BNotO, der nur die fiskalischen notariellen Hilfgeschäfte umfasst, sowie (3) zwei Zusammenschlüsse nach § 9 Abs. 1 Satz 1 und § 9 Abs. 2 Satz 1 BNotO, die streng voneinander zu trennen sind (vgl. BT-Drs. 19/27670, S. 311 f.).“

6. Welche Bundesländer haben gegebenenfalls vergleichbare Regelungen, und wie unterscheiden sich diese von der niedersächsischen Verordnung?

Es wird auf die Antwort auf Frage 2 verwiesen.

(Verteilt am)