

Zeitschrift für Anwalts- und Gerichtspraxis

Gerichtliche Grenzen der Meinungsfreiheit: ein Vergleich zwischen Lateinamerika und Europa

Hartmut Rank, Berlin / Andrea Valentina Becerra, Bogota / Anna Jakobeit, Bogota/Bremen*

Die Meinungsfreiheit nimmt in der zeitgenössischen Verfassungslehre eine zentrale Stellung ein, sowohl wegen ihrer Bedeutung für die individuelle Freiheitssphäre als auch wegen ihrer Funktion als Voraussetzung der demokratischen Debatte. In Zeiten, wo Tweets und andere Nachrichten über sogenannte soziale Medien (oft zu) schnell geschrieben sind und in Sekunden ein Millionenpublikum erreichen, ist die Bedeutung dessen, was gesagt und geschrieben werden darf, nochmals gewachsen. Der vorliegende Beitrag verfolgt das Ziel, die Rechtsprechung verschiedener lateinamerikanischer Gerichte sowie Entscheidungen des interamerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte (IAGMR) zur Meinungsfreiheit in Gegenüberstellung an die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zu untersuchen.

Einleitung

Die Meinungsfreiheit ist nach wie vor eines der am meisten diskutierten und dynamischsten Rechte in der aktuellen europäischen und lateinamerikanischen Verfassungsrechtsprechung. Ihre Anerkennung als strukturelle Voraussetzung der demokratischen Ordnung verleiht ihr eine einzigartige Stellung im Katalog der Grundrechte: Es geht nicht allein um den Schutz einer individuellen Dimension, sondern um die Gewährleistung dieser Gehalte, die die öffentliche Debatte und die Bildung einer Meinung zur Ausübung der Kerngehalte einer Demokratie, wie das Wahlrecht, überhaupt erst ermöglichen. In ihrer individuellen Dimension schützt sie das Recht jeder Person, Ideen und Informationen ohne staatliche Einmischung zu äußern, zu verbreiten und zu empfangen. In ihrer sozialen Dimension gewährleistet sie den freien Informationsfluss als unverzichtbare Voraussetzung des demokratischen Lebens.¹

Vor diesem Hintergrund haben die unterschiedlichen Verfassungsgerichtsbarkeiten Lateinamerikas und Europas eine zentrale Rolle bei der Konturierung dieses Rechts gespielt und zugleich festgelegt, wann und unter welchen Voraussetzungen es legitim ist, diesem Grenzen zu setzen.

I. Überwachung der Beschränkungen und Übernahme der interamerikanischen und europäischen Standards

Die Anerkennung der Bedeutung der Meinungsfreiheit in der Verfassungsordnung ist nicht gleichbedeutend mit der Anerkennung ihres absoluten Charakters. Die Amerikanische Menschenrechtskonvention (AMRK) garantiert die Meinungsfreiheit in Art. 13 Abs. 1, deren Ausübung gesetzlich vorgesehenen Beschränkungen unterliegen kann, die dem Schutz der Rechte und des Ansehens anderer oder dem Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung, der Gesundheit oder der öffentlichen Moral dienen.²

In ähnlicher Weise spiegelt sich der starke Schutz der Meinungsfreiheit auch im europäischen Rechtssystem wider. Art. 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) gewährleistet die Meinungsfreiheit als einen der Grundpfeiler der Demokratie und als Instrument der politischen Meinungsbildung. Dabei wurde in der Rechtsprechung des EGMR insbesondere ihre Unverzichtbarkeit für einen pluralistischen Meinungsaustausch und als wesentliche Grundlage einer demokratischen Gesellschaft hervorgehoben.³

Gleichwohl haben sich verschiedene Rechtsprechungen sowohl auf lateinamerikanischer, als auch europäischer Ebene herausgebildet, die die Einschränkung der Meinungsfreiheit in gesetzeskonformer Weise konkretisieren.

* Der Autor Hartmut Rank, LL.M., MBA, ist Rechtsanwalt, Wirtschaftsmediator sowie öffentlich bestellter Übersetzer und hat fünf Jahre lang das Rechtsstaatsprogramm Lateinamerika der Konrad-Adenauer-Stiftung geleitet. Die Autorin Andrea Valentina Becerra ist ‚abogada‘ (Rechtsanwältin) in Kolumbien. Postdoktorand und Dozent des Lehrstuhls für Europarecht der Nationalen Iwan Franko-Universität Lemberg, zur Zeit tätig als Geschäftsführer von DREBERIS TOV. Die Autorin Anna Jakobeit, LL.M., ist Rechtsreferendarin am Hanseatischen Oberlandesgericht Bremen. Alle Internet-Quellen wurden zuletzt abgerufen am 20. Juli 2026.

1 IAGMR, Gutachten v. 13. November 1985 – OC-5/85 (Zur Pflichtmitgliedschaft von Journalisten), Serie A Nr. 5, Rn. 30, https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.pdf.

2 Art. 13 Abs. 2 AMRK.

3 EGMR, Urt. v. 7. Dezember 1976 – Nr. 5493/72 - *Handyside/Vereinigtes Königreich*, BeckRS 1976, 107942; Urt. v. 8. Juli 1986 – Nr. 9815/82 - *Lingens/Österreich*, BeckRS 1986, 112863, Rn. 42.

So wurde von der lateinamerikanischen Verfassungsrechtsprechung zunehmend der Grundsatz gefestigt, wonach jede Beschränkung der Meinungsfreiheit eine Verhältnismäßigkeitsprüfung bestehen muss. Das kolumbianische Verfassungsgericht (*Corte Constitucional de Colombia* – CCC) hat hierzu ausgeführt, dass das Recht der Meinungsfreiheit eine bevorzugte Stellung in der Rechtsordnung genießt, die eine besonders strenge Kontrolle jeder Maßnahme gebietet, die es einzuschränken versucht, insbesondere wenn sich die Äußerung auf Angelegenheiten von öffentlichem Interesse bezieht oder Personen betrifft, die öffentliche Funktionen ausüben.⁴ Dieser Ansatz steht im Einklang mit dem vom Interamerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte (IAGMR) entwickelten dreistufigen Test, wonach jede Beschränkung ausdrücklich gesetzlich vorgesehen sein muss, sowie ein von der Amerikanischen Menschenrechtskonvention anerkanntes legitimes Ziel verfolgen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sein muss – das heißt, sie muss einem zwingenden gesellschaftlichen Bedürfnis entsprechen und darf für die Behörden nicht lediglich zweckmäßig oder wünschenswert sein.⁵ Die Annäherung dieser strikten Einschränkungsvoraussetzungen zeugt von einem beständigen Prozess der Herausbildung gemeinsamer Standards in den lateinamerikanischen Regionen.

Im Fall *Claude Reyes u. a. gegen Chile* erkannte der IAGMR das Recht auf Zugang zu öffentlichen Informationen als aktive Dimension der Meinungsfreiheit an und stellte klar, dass Art. 13 AMRK nicht nur das Recht schützt, Ideen zu äußern, sondern auch das Recht, im Besitz des Staates befindliche Informationen zu suchen und zu erhalten.⁶

Die Lehre von der Konventionalitätskontrolle (*control de convencionalidad*) – der Verpflichtung nationaler Gerichte, das innerstaatliche Recht konventionskonform – also im Einklang mit der AMRK und der Rechtsprechung des IAGMR, auszulegen – hat die Verbindlichkeit dieser Standards für die nationalen Gerichte Lateinamerikas gestärkt, die dazu aufgerufen sind, diese in ihre Auslegung des innerstaatlichen Rechts einzubeziehen.⁷ Vor diesem Hintergrund bleibt zu analysieren, inwieweit es der nationalen Verfassungsrechtsprechung gelungen ist, die interamerikanischen Standards in ihre Auslegung des innerstaatlichen Rechts einzubeziehen, und welchen Spannungen sie in diesem Harmonisierungsprozess begegnet ist.⁸

Auch in der EMRK ist die Meinungsfreiheit nicht schrankenlos gewährleistet. Nach Art. 10 Abs. 2 EMRK ist seine Ausübung mit Pflichten und Verantwortung verbunden, insbesondere im Hinblick auf gesetzlich vorgesehene Beschränkungen zum Schutz der nationalen Sicherheit, der territorialen Unversehrtheit oder der öffentlichen Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der Ordnung oder Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral, zum Schutz des guten Rufs oder der Rechte anderer, zur Verhinderung der Verbreitung vertraulicher Informationen oder zur Wahrung der Autorität und Unparteilichkeit der Rechtsprechung. Darüber hinaus muss die Beschränkung in einer demokratischen Gesellschaft unbedingt notwendig sein. Im Übrigen legt auch der EGMR Beschränkungen der Meinungsfreiheit ähnlich restriktiv wie lateinamerikanische Gerichte aus und erfordert zusätzlich, dass jede Einschränkung dieser Freiheit einem zwingenden gesellschaftlichen Bedürfnis (*pressing so-*

cial need) entsprechen sowie verhältnismäßig sein muss. Im Rahmen einer solchen engen Auslegung, sind die widerstrebenden Interessen stets gegeneinander abzuwägen.⁹ Dies zeigen ebenso die analysierten Themenfelder der nachfolgenden Kapitel.

Die Herausforderung, vor der die Verfassungsgerichte beider Regionen stehen, besteht somit darin, Methoden zu entwickeln, mit denen sich legitime Einschränkungen von solchen unterscheiden lassen, die Formen der Zensur, der Unterdrückung abweichender Meinungen oder eine unzulässige Ausübung öffentlicher Kontrolle darstellen.

II. Ehre und Kritik der Personen des politischen Lebens

Eine der am stärksten entwickelten Linien der Rechtsprechung betrifft das Spannungsverhältnis zwischen Meinungsfreiheit und dem Recht auf Ehre, insbesondere im Bereich des Journalismus und der politischen Kritik. Die Verfassungsgerichte haben sich zunehmend der Auffassung angenähert, dass Personen des öffentlichen Lebens – insbesondere solche, die Machtfunktionen ausüben – einer erhöhten Kontrolldichte unterliegen und ein höheres Maß an Kritik hinnehmen müssen als die Bürger im Allgemeinen.

In Lateinamerika hat diese Entwicklung unterschiedliche Ausprägungen angenommen. Der Oberste Gerichtshof Mexikos (*La Suprema Corte de Justicia de la Nación de México* – SCJN) übernahm den Standard der *real malicia* (tatsächliche Bösgläubigkeit) als Orientierungskriterium für die Beurteilung der rechtlichen Verantwortlichkeit, wenn die Äußerung öffentliche Personen betrifft: Nur die bewusste Unwahrheit oder die völlige Gleichgültigkeit gegenüber der Wahrheit kann in solchen Fällen rechtliche Folgen auslösen.¹⁰ Ebenso wurde die Unterscheidung zwischen Tatsachenbehauptungen – die einer journalistischen Sorgfaltspflicht unterliegen – und Meinungsäußerungen bzw. Werturteilen, die grundsätzlich keinem Wahrheitsbeweis zugänglich sind, in mehreren Rechtsordnungen der Region als Kontrollkriterium übernommen.¹¹

4 EGMR, Ur. v. 26. November 1991 – Nr. 13166/87 – *The Sunday Times/ Vereinigtes Königreich* (Nr. 2), BeckRS 1991, 119829, Rn. 50; Ur. v. 21. Juli 2011 – Nr. 28274/08 – *Heinisch/Deutschland*, NZA 2011, 1269.

5 CCC, Ur. v. 22. Mai 2007 – T-391/2007, *Radio Cadena Nacional S.A. (RCN)/Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera*, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/T-391-07.htm>.

6 AGMR, Ur. v. 19. September 2006 – Serie C Nr. 151, *Claude Reyes u. a./Chile*, Rn. 77, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/serieC_151_esp.pdf.

7 IAGMR, Ur. v. 26. September 2006 – Serie C Nr. 154, *Almonacid Arellano u. a./Chile*, Rn. 124, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/serieC_154_esp.pdf.

8 IAGMR, Ur. v. 26. September 2006 – Serie C Nr. 154, *Almonacid Arellano u. a./Chile*, Rn. 124, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/serieC_154_esp.pdf.

9 CCC, Ur. v. 26. Juni 2009, C-417/2009, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=20025756>.

10 SCJN Mexiko, Amparo Directo 6/2008 v. 6. Januar 2009, <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/Detalle-Pub.aspx?AsuntoID=96855>.

11 SCJN Mexiko, Ur. v. 17. Juni 2009, Amparo Directo en Revisión 2044/2008.

In Argentinien etwa entwickelte der Oberste Gerichtshof (*La Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina* - CSJN) in der Entscheidung *Campillay* von 1986 die Konturen der Medienverantwortlichkeit und stellte klar, dass die Zuordnung der Information zu einer identifizierten Quelle, die Verwendung des Inhalts oder die Geheimhaltung der Identität der betroffenen Person Umstände sind, die von zivilrechtlicher Haftung befreien können, wenn die Veröffentlichung Angelegenheiten von öffentlichem Interesse betrifft.¹² In der späteren Entscheidung *Costa* erweiterte er diese Linie, indem er festhielt, dass die Verantwortlichkeit der Medien für Äußerungen über Amtsträger in Ausübung ihrer Funktionen den Nachweis von Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit voraussetzt, und lehnte objektive Zurechnungskriterien ab, die eine abschreckende Wirkung auf die Pressefreiheit hätten.¹³

Im europäischen System genießen, ähnlich wie in der Rechtsprechung des argentinischen Obersten Gerichtshofs, der politische Diskurs und Debatten, die der Bildung einer Meinung zu politischen Themen dienen, besonderen Schutz. Grundsätzlich ist daher der Schutz der Meinungsfreiheit weiter gefasst, wenn es um politische Persönlichkeiten geht.¹⁴ Daraus folgt, dass bei der Beurteilung von Meinungsäußerungen gegenüber Personen von politischer Bedeutung ein höheres Maß an Toleranz anzulegen ist.

Die besondere Bedeutung der Meinungsfreiheit wurde auch auf nationaler Ebene von den europäischen Verfassungsgerichten hervorgehoben. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat festgehalten, dass im Rahmen der politischen Meinungsbildung zu Angelegenheiten von öffentlichem Interesse und innerhalb der politischen Debatte grundsätzlich eine Vermutung zugunsten der Meinungsfreiheit gilt.¹⁵ Die Meinungsfreiheit muss jedoch in Fällen der Schmähkritik zurücktreten, wenn bei einer herabsetzenden Äußerung nicht die Auseinandersetzung in der Sache, sondern die Diffamierung der Person im Vordergrund steht.¹⁶ Die Figur der Schmähkritik lässt sich in gewisser Weise mit der in der lateinamerikanischen Rechtsprechung entwickelten Figur der *real malicia* vergleichen.

Im europäischen Raum entwickelte der EGMR im Fall *Castells gegen Spanien* neue Standards zum Schutz der politischen Opposition.¹⁷ In dieser Entscheidung vertrat er die Auffassung, dass der Eingriff in die Meinungsfreiheit eines Oppositionsangehörigen – wie des Beschwerdeführers – einer besonders sorgfältigen Prüfung durch den Gerichtshof bedürfe.¹⁸ Der verstärkte Schutz des politischen Diskurses ist jedoch nicht absolut. Da Toleranz und die Achtung der gleichen Würde aller Menschen die Grundlagen einer demokratischen und pluralistischen Gesellschaft bilden, hat der EGMR klargestellt, dass es erforderlich sein kann, solche Formen der Meinungsäußerung zu ahnden oder zu unterbinden, die Hass auf der Grundlage unterschiedlicher Arten von Intoleranz – etwa religiöser Art – verbreiten, sofern die auferlegten Beschränkungen verhältnismäßig zu dem verfolgten legitimen Ziel sind.¹⁹ Wer sich an einer öffentlichen Debatte von allgemeinem Interesse beteiligt, darf jedoch bestimmte Grenzen in Bezug auf den guten Ruf und die Rechte Dritter nicht überschreiten, wenngleich ein gewisses Maß an Übertreibung oder sogar Provokation als legitimer Bestandteil des politischen Diskurses hinzunehmen ist. Daneben unter-

liegen Politiker selbst in der öffentlichen Debatte besonderen Pflichten und Verantwortlichkeiten.²⁰ Die demokratische Dimension der Meinungsfreiheit spiegelt sich auf europäischer Ebene auch in dem besonderen Schutz der Presse und der Journalisten wider. Der EGMR hat festgestellt, dass die Presse als *public watchdog* fungiert und dieser Funktion auch gerecht werden muss.²¹

III. Vorzensur

Das Verbot der Vorzensur bildet eine weitere zentrale Achse der Verfassungsrechtsprechung beider Regionen. Der Oberste Bundesgerichtshof Brasiliens (*El Supremo Tribunal Federal de Brasil* – STF) setzte einen Meilenstein, als er das während der Militärdiktatur von 1967 erlassene Pressegesetz in seiner Gesamtheit für verfassungswidrig erklärte, da dessen System der Kontrolle journalistischer Tätigkeit strukturell unvereinbar mit der durch die Verfassung von 1988 errichteten demokratischen Ordnung sei.²² Derselbe Gerichtshof dehnte diese Argumentation aus, indem er das Erfordernis der vorherigen Zustimmung der porträtierten Person zur Veröffentlichung biografischer Werke für verfassungswidrig erklärte.²³

In Chile wurde der normative Wandel zum Teil vom inter-amerikanischen System vorangetrieben: Im Fall *Palamara Iribarne gegen Chile* stellte der IAGMR die völkerrechtliche Verantwortlichkeit des Staates fest, weil dieser Vorschriften des Militärgerichtsgesetzbuchs angewandt hatte, um ein kritisches Buch über die Marineaufklärung zu zensieren; der Staat wurde verpflichtet, seine innerstaatliche Gesetzgebung

12 CSJN Argentinien, Urteil v. 15. Mai 1986 – Fallos 308:789, *Campillay/La Razón*.

13 CSJN Argentinien, Ur. v. 12. März 1987 – Fallos 310:508, *Costa/Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires*.

14 EGMR, Ur. v. 8. Juli 1986 – Nr. 9815/82 – *Lingens/Österreich*, BeckRS 1986, 112863, Rn. 42.

15 BVerfG, Beschl. v. 10. Oktober 1995, 1 BvR 1476/91 u. a., NJW 1995, 3303, Rn. 118, 141.

16 BVerfG, Beschl. v. 21. März 2022 – 1 BvR 2650/19, NJW 2022, 1931, Rn. 5; Beschl. v. 10. Oktober 1995 – 1 BvR 1476/91 u. a. NJW 1995, 3303, Rn. 118, 141.

17 EGMR, Ur. v. 23. April 1992 – Nr. 11798/85 – *Castells/Spanien*, BeckRS 1992, 122705.

18 EGMR, *Castells/Spanien* (Fn. 17), Rn. 42.

19 EGMR, Ur. v. 15. Mai 2023 – Nr. 45581/15 – *Sanchez/Frankreich*, NJW 2023, 2327, Rn. 148 ff.

20 EGMR, *Sanchez/Frankreich* (Fn. 19), Rn. 150.

21 EGMR, *The Sunday Times/Vereinigtes Königreich* (Nr. 2) (Fn. 4), Rn. 50.

22 STF Brasilien, Ur. v. 30. April 2009 – ADPF 130, Antragstellerin: Partido Democrático Trabalhista (PDT), Verfahrensbevollmächtigter: Miro Teixeira; beteiligtes Verfassungsorgan: Präsident der Republik, vertreten durch die Advocacia-Geral da União (Generalanwaltschaft der Union); <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=12837>.

23 *Ação Direta de Inconstitucionalidade* 4815, Supremo Tribunal Federal (Brasilien), Berichterstatterin Cármen Lúcia, 10. Juni 2015, Antragstellerin: Associação Nacional de Editoriais – RING, Verfahrensbevollmächtigter: Gustavo Binenbojm (OAB/DF 58607, OAB/RJ 083152, OAB/SP 479201), beteiligte Verfassungsorgane: Präsident der Republik und Präsident des Nationalkongresses, <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4271057>.

entsprechend anzupassen²⁴ – ein Prozess, den das chilenische Verfassungsgericht (*Tribunal Constitucional chileno* – TCC) schrittweise in seine Rechtsprechung übernahm.²⁵

Der IAGMR hat die Analyse der Grenzen der Meinungsfreiheit zudem auf das ausgeweitet, was die Lehre als indirekte Beschränkungen bezeichnet, also Mechanismen, die zwar keine förmliche Zensur darstellen, aber die Ausübung des Rechts hemmen oder an Bedingungen knüpfen. Im Fall *Granier u. a. (Radio Caracas Televisión) gegen Venezuela* stellte der Gerichtshof fest, dass der diskretionäre Widerruf von Rundfunklizenzen eine Form der verdeckten Mundtotmachung darstellen kann und dass die Staaten verpflichtet sind, die strukturellen Voraussetzungen für die Existenz pluraler, von politischer und wirtschaftlicher Macht unabhängiger Medien zu gewährleisten.²⁶

Ähnlich wie die lateinamerikanische Rechtsprechung hat sich der EGMR gegen Maßnahmen der Vorzensur positioniert.²⁷ Zwar verbietet Art. 10 EMRK die Anordnung von Zensurmaßnahmen *ex ante* hinsichtlich der Verbreitung nicht ausdrücklich, doch sind die mit solchen Maßnahmen verbundenen Risiken derart gravierend, dass der Gerichtshof sie einer außerordentlich sorgfältigen Prüfung unterziehen muss.²⁸ Zudem ist bei der Vorzensur Vorsicht geboten, weil die Schnelligkeit der Nachrichtenverbreitung häufig im Vordergrund steht und deren Bedeutung und Wert beeinflussen kann.²⁹ Diese Erwägung lässt sich auch auf das digitale Zeitalter übertragen. In jüngerer Rechtsprechung hat der EGMR betont, dass die für die Vorzensur entwickelten Grundsätze auch auf die Entfernung von Online-Inhalten projiziert werden können. In jedem Fall bedarf es einer Abwägung der betroffenen Interessen sowie einer strengen Kontrolle der Reichweite von Verboten, um Machtmissbrauch zu verhindern und eine wirksame gerichtliche Überprüfung zu gewährleisten.³⁰

IV. Strafrechtliche Verantwortlichkeit

Über das Verbot der Vorzensur hinaus hat die Rechtsprechung auch Kriterien für die strafrechtliche Verantwortlichkeit entwickelt, die sich aus der Ausübung der Meinungsfreiheit ergibt. In diesem Bereich werden der Meinungsfreiheit auch dann Grenzen gesetzt, wenn die Äußerung weniger auf eine Auseinandersetzung in der Sache gerichtet ist. Im Hinblick auf die strafrechtlichen Grenzen begründen die im deutschen Strafrecht anwendbaren Vorschriften über Beleidigung (§ 185 StGB), üble Nachrede (§ 186 StGB) und Verleumdung (§ 187 StGB) unterschiedliche Formen der Verantwortlichkeit. Das Strafrecht erkennt jedoch auch eine der Meinungsfreiheit günstige Auslegung an, unter Berücksichtigung der Wahrnehmung berechtigter Interessen wie § 193 StGB kodifiziert.

Das kolumbianische Verfassungsgericht (*La Corte Constitucional colombiana* – CCC) erklärte seinerseits die Straftatbestände der Beleidigung (*injuria*) und der Verleumdung (*calumnia*) für eingeschränkt verfassungskonform, indem es ihre Anwendung an die interamerikanischen Standards knüpfte und die strafrechtliche Verantwortlichkeit ausschloss, wenn die handelnde Person mit journalistischer Sorgfalt gehandelt hat oder wenn die Äußerung Teil der legi-

timen Ausübung des Rechts auf Kritik zu Angelegenheiten von öffentlichem Interesse ist.³¹

Diese Entwicklungen spiegeln eine regionale Tendenz zur Einschränkung des Rückgriffs auf das Strafrecht als Mittel zur Bewältigung der Spannungen zwischen Meinungsäußerung und Ehre wider – eine Tendenz, die der IAGMR selbst in Fällen wie *Herrera Ulloa gegen Costa Rica*³² und *Kimel gegen Argentinien*³³ bestärkt hat.

Innerhalb der strafrechtlichen Grenzen der Meinungsfreiheit hat sich die Rechtsprechung zur Hassrede besonders bedeutsam entwickelt. Der EGMR unterscheidet zwei Formen der Hassrede.³⁴ Die erste und schwerwiegendste Form ist vollständig vom Anwendungsbereich des Art. 10 EMRK ausgeschlossen. Diese Kategorie umfasst Äußerungen, die auf die Anstiftung zu Hass oder Gewalt gerichtet sind, sowie solche, die sich gemäß Art. 17 EMRK auf die Konvention berufen, um Tätigkeiten zu entfalten oder Handlungen vorzunehmen, die auf die Zerstörung der in ihr verankerten Rechte und Freiheiten gerichtet sind. Die zweite Kategorie umfasst weniger schwerwiegende Formen der Hassrede, die nach Auffassung des Gerichtshofs nicht vollständig außerhalb des Schutzbereichs von Art. 10 EMRK liegen, aber von den Vertragsstaaten beschränkt werden können.³⁵

In Fällen von Äußerungen, die ausdrücklich zu Gewalt oder anderen Straftaten aufrufen, hat der Gerichtshof entschieden, dass Angriffe auf Personen durch Beleidigungen, Verhöhnungen oder Diffamierungen bestimmter Bevölkerungsgruppen ausreichen können, um es den Behörden zu gestatten, der Bekämpfung von Vorurteilsäußerungen im Rahmen der zulässigen Beschränkungen der Meinungsfreiheit Vorrang einzuräumen.³⁶ In Fällen, die Äußerungen betrafen, welche zwar nicht unmittelbar zu Gewalt oder anderen Straftaten aufrufen, aber als Hassrede eingestuft wurden, stützte sich die Schlussfolgerung des Gerichtshofs auf eine Bewertung des Inhalts der Äußerung und der Art ihrer Präsentation. Ebenso wie in der vom kolumbianischen Verfas-

24 IAGMR, Ur. v. 22. November 2005 – Serie C Nr. 13, *Palamara Iribarne/Chile*, Rn. 79, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_135_esp.pdf.

25 TCC Chile, Ur. v. 21. August 2008 – Rol Nr. 1185-2008-CPT, <https://www.tribunalconstitucional.cl>.

26 IAGMR, Ur. v. 22. Juni 2015 – Serie C Nr. 293, *Granier u. a. (Radio Caracas Televisión)/Venezuela*, Rn. 136–140, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_293_esp.pdf.

27 Vgl. EGMR, Ur. v. 26. November 1991 – Nr. 13585/88 – *Observer and Guardian/Vereinigtes Königreich*, BeckRS 2016, 10845, Rn. 60.

28 EGMR, Ur. v. 29. Juni 2004 – Nr. 64915/01 – *Chauvy u. a./Frankreich*, BeckRS 2004, 159438, Rn. 66 ff.

29 EGMR, Ur. v. 18. Dezember 2012 – Nr. 3111/10 – *Ahmet Yıldırım/Türkei*, BeckRS 2012, 217713, Rn. 47.

30 EGMR, *Ahmet Yıldırım/Türkei* (Fn. 29), Rn. 55.

31 CCC, Ur. C-442/2011, v. 25. Mai 2011, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-442-11.htm>.

32 IAGMR, Ur. v. 2. Juli 2004 – Serie C Nr. 107, *Herrera Ulloa/Costa Rica*, Rn. 120, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_107_esp.pdf.

33 IAGMR, Ur. v. 2. Mai 2008 – Serie C Nr. 177, *Kimel/Argentinien*, Rn. 54, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_177_esp.pdf.

34 EGMR, Ur. v. 12. Mai 2020 – No. 29297/18 – *Liliendahl/Island*, BeckRS 2020, 11882, Rn. 25 ff.

35 EGMR, *Liliendahl/Island* (Fn. 35), Rn. 34.

36 Vgl. EGMR, Ur. v. 14. Januar 2020 – Nr. 41288/15 – *Beizaras und Levickas/Litauen*, BeckRS 2020, 872, Rn. 125; Ur. v. 9. Februar 2012 – Nr. 1813/07 – *Vejdeland u. a./Schweden*, NJW 2013, 285, Rn. 55.

sungsgerichtshof angeführten Rechtsprechungslinie bedürfen die Straftatbestände zum Schutz der Ehre einer Auslegung und Anwendung im Einklang mit der Europäischen Menschenrechtskonvention.³⁷

Obwohl der EGMR keine so ausdrückliche Position wie der kolumbianische Verfassungsgerichtshof zur Vereinbarkeit der Ehrschutzdelikte mit der EMRK einnimmt, lässt sich *de facto* die Anwendung vergleichbarer Maßstäbe beobachten. Die Rechtsprechungslinie zeigt, dass die Ehrschutzdelikte am Maßstab von Art. 10 EMRK gemessen werden und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügen müssen.³⁸ Der EGMR hat zudem festgehalten, dass angesichts der abschreckenden Wirkung, die solche Maßnahmen auf die Meinungsfreiheit haben können, eine verhältnismäßige und zurückhaltende Auslegung der Beschränkungen geboten ist.³⁹

V. Die Grenzen der Meinungsfreiheit im digitalen Umfeld

Mit der Verbreitung von Information in der virtuellen Welt steigen auch die Gefahren für die Verbreitung von Desinformation und *fake news*.⁴⁰ Die Anonymität im Internet garantiert einen freien Fluss an Informationen sorgt für einen ungefilterten Meinungsaustausch. Insbesondere hat dies die Entstehung des vom EGMR als Bürgerjournalismus bezeichneten Phänomens begünstigt.⁴¹

Die immense Bedeutung, die das Internet für die Meinungsfreiheit und Verbreitung von Meinungen hat, bringt jedoch auch Herausforderungen mit sich. Zu den konkreten Risiken zählt die innerhalb von Sekunden weltweit und dauerhaft gegebene Verfügbarkeit diffamierender Äußerungen oder anderer beleidigender Aussagen, einschließlich Hassrede und Aufrufen zur Gewalt.⁴² Gerade deshalb dürfte das Internet die schädlichen Wirkungen solcher Äußerungen eher verstärken als abschwächen. Nach Auffassung des Gerichtshofs ist es daher erforderlich, den durch Art. 10 EMRK geschützten Inhalt mit den Garantien des Art. 8 EMRK in Ausgleich zu bringen. Um die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Personen angemessen zu schützen, muss auch die Verbreitung diffamierender Äußerungen im digitalen Umfeld entsprechenden Beschränkungen unterliegen. In diesem Sinne hat der EGMR in den vergangenen Jahren die Verantwortlichkeit von Plattformbetreibern im Bereich der Hassrede betont.⁴³ Im Fall *Delfi AS gegen Estland* vertrat er die Auffassung, dass der Einfluss der Betreiber auf von Dritten veröffentlichte Inhalte erheblich größer sei als derjenige der Betroffenen selbst.⁴⁴

Ebenso hält es der Gerichtshof für angebracht, ein Mindestmaß an nachträglicher Moderation oder automatischer Filterung zu verlangen, um offensichtlich rechtswidrige Kommentare möglichst rasch zu identifizieren und ihre Entfernung innerhalb einer angemessenen Frist zu gewährleisten, selbst wenn keine vorherige Benachrichtigung durch die betroffene Person vorliegt.⁴⁵

Eine Neuerung stellt der Fall *Sanchez gegen Frankreich* dar, in dem der Gerichtshof entschied, dass ein Politiker für Kommentare Dritter auf seiner eigenen öffentlichen Facebook-Seite verantwortlich gemacht werden kann, da er Inhaber eines von ihm selbst eröffneten und geförderten öffentlichen Kommunikationsraums sei.⁴⁶ Diese Entscheidung

bekräftigt die Verantwortlichkeit politischer Akteure in der digitalen öffentlichen Debatte, ohne dabei deren Grenzen außer Acht zu lassen.

Diesem europäischen Entwicklungsstand steht in Lateinamerika ein anderes institutionelles Muster gegenüber: Der IAGMR verfügt bislang über kein streitiges Urteil, das sich spezifisch mit der Verantwortlichkeit digitaler Plattformen oder der Sperrung von Online-Inhalten befasst. Diese Lücke wurde zum einen durch die Ausweitung der allgemeinen Standards des interamerikanischen Systems geschlossen, etwa durch den dreiteiligen Test aus dem Gutachten OC-5/85⁴⁷. Der dreiteilige Test der OC-5/85 verlangt, ebenso wie die gesetzlich in Art 10 Abs. 2 EMRK festgelegten Grenzen, dass jede Beschränkung der Meinungsfreiheit (1) ausdrücklich gesetzlich vorgesehen ist, (2) einem von der Amerikanischen Menschenrechtskonvention anerkannten legitimen Ziel dient und (3) in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist – das heißt, einem zwingenden gesellschaftlichen Bedürfnis entspricht und nicht lediglich für die Behörde zweckmäßig ist. Zum anderen ist das Verbot unverhältnismäßiger Sanktionen gegen Äußerungen zu Angelegenheiten von öffentlichem Interesse zu erwähnen, das in Fällen wie *Kimel gegen Argentinien*, *Palacio Urrutia u. a. gegen Ecuador* und *Baraona Bray gegen Chile* bekräftigt wurde.⁴⁸

Zum anderen wirkt die Doktrin des Sonderberichterstatters für Meinungsfreiheit der Interamerikanischen Menschenrechtskommission (CIDH), dessen thematische Berichte zu Meinungsfreiheit und Internet, zu Standards für ein freies, offenes und inklusives Internet sowie zu Desinformation

37 Vgl. EGMR, *Beizaras und Levickas/Litauen* (Fn. 37), Rn. 125; EGMR, *Vejdeland u. a./Schweden* (Fn. 37), Rn. 55.

38 Vgl. EGMR, Ur. v. 23. April 2015 – Nr. 29369/10 – *Morice/Frankreich*, NJW 2016, 1563, Rn. 144, 155, 162.

39 EGMR, *Morice/Frankreich* (Fn. 39), Rn. 127, 133.

40 Internationale Journalisten-Föderation (IJF), Was sind Fake News? Leitfaden zur Bekämpfung von Desinformation im Zeitalter der Postwahrheit (2018), die den Begriff definiert als die Verbreitung falscher Nachrichten, die einen gefährlichen Kreislauf der Desinformation auslösen – ein Phänomen, das durch das Aufkommen des Internets und neuer Kommunikationstechnologien verstärkt wird; *Weberling* (Hrsg.), 20. Frankfurter Medienrechtstage 2024 „Strategien gegen Desinformation und Propaganda“, NJ-Beilage 1/2024, https://www.nomos.de/wp-content/uploads/2024/09/NJ-Beilage_2024_01.pdf.

41 EGMR, *Sanchez/Frankreich* (Fn. 19), Rn. 160.

42 EGMR, Ur. v. 16. Juni 2015 – 64569/09 – *Delfi AS/Estland*, GRUR Int. 2016, 81 Rn. 110; EGMR, *Sanchez/Frankreich* (Fn. 19), Rn. 161f.

43 EGMR, *Delfi AS/Estland* (Fn. 43), Rn. 158.

44 EGMR, *Delfi AS/Estland* (Fn. 43), Rn. 115.

45 EGMR, *Sanchez/Frankreich* (Fn. 19), Rn. 190.

46 EGMR, *Sanchez/Frankreich* (Fn. 19), Rn. 141ff.

47 IAGMR, Gutachten v. 13. November 1985 – OC-5/85, Serie A Nr. 5, Rn. 30, https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.pdf.

48 IAGMR, Gutachten OC-5/85 (Fn. 1), Rn. 39, 46; IAGMR, *Kimel/Argentinien* (Fn. 34); IAGMR, Ur. v. 24. November 2021 – *Palacio Urrutia u. a./Ecuador*, Serie C Nr. 446, Rn. 125, 127, 161; IAGMR, Ur. v. 24. November 2022 – *Baraona Bray/Chile*, Serie C Nr. 481.

im Wahlkontext als unverbindlicher, aber überaus einflussreicher regionaler Bezugspunkt fungieren.⁴⁹

Die am häufigsten zitierte Entscheidung des IAGMR im Zusammenhang mit neuen Technologien ist der Fall *Escher u. a. gegen Brasilien*, der die Überwachung von Telefonkommunikation betrifft und in den Schutzbereich des Rechts auf Privatleben (Art. 11 AMRK) und nicht in den Schutzbereich der Meinungsfreiheit (Art. 13 AMRK) fällt. Seine Übertragung auf die Debatte über digitale Plattformen ist daher mit Vorsicht vorzunehmen.⁵⁰ Aufgrund der Abwesenheit eines regionalen Gerichts, das diesen Bereich vereinheitlicht, sind es die nationalen Verfassungs- und Höchstgerichte, die die Entwicklung der auf das Internet anwendbaren Standards übernommen haben, in der Regel durch unmittelbare Übernahme der interamerikanischen Parameter im Wege der zuvor erwähnten Konventionalitätskontrolle.

Hinsichtlich der Verantwortlichkeit von Vermittlerplattformen, vertrat der argentinische Oberste Gerichtshof (CSJN) in der Entscheidung *Rodríguez, María Belén gegen Google Inc* eine der vom EGMR in *Delfi* vertretenen Position entgegengesetzte Auffassung: Suchmaschinen trafen keine allgemeine Pflicht zur Überwachung von Inhalten Dritter; sie haften nur nach einem subjektiven Maßstab, wenn sie trotz tatsächlicher Kenntnis der offenkundigen Rechtswidrigkeit eines Inhalts nicht mit der gebotenen Sorgfalt handelten. Das Erfassen von Informationen stelle, so der Gerichtshof, eine verfassungsrechtlich geschützte Ausübung der Meinungsfreiheit dar.⁵¹

Eine der *Delfi* Rechtsprechung des EGMR angenäherte Linie zeigt sich hingegen in der jüngeren Entscheidung des brasilianischen Obersten Bundesgerichtshofs (STF) zu Art. 19 des brasilianischen Internetgesetzes (*Marco Civil da Internet*), der das Erfordernis einer vorherigen gerichtlichen Anordnung zur zivilrechtlichen Inanspruchnahme von Plattformen teilweise für verfassungswidrig erklärte und die Figur des „systemischen Versagens“ einführte: Plattformen haften zivilrechtlich, wenn sie es versäumen, angemessene Maßnahmen zur Verhinderung oder Entfernung der massenhaften Verbreitung offenkundig rechtswidriger Inhalte zu ergreifen, ohne dass dies – wie der Gerichtshof selbst klarstellte – die Einführung einer verschuldensunabhängigen Haftung bedeutet.⁵² Es handelt sich hierbei jedoch, zum Zeitpunkt der Abfassung dieser Zeilen, um eine noch in Konsolidierung befindliche Rechtsprechungslinie.

Im Bereich der Sperrung von Inhalten, in dem der EGMR mit *Ahmet Yıldırım gegen die Türkei* einen Standard entwickelt hat, hat die lateinamerikanische Rechtsprechung tendenziell der Verbreitung von Informationen von öffentlichem Interesse gegenüber Löschanträgen Einzelner den Vorrang eingeräumt. So lehnte der argentinische Oberste Gerichtshof in *Denegri* die Anwendung eines vermeintlichen Rechts auf Vergessenwerden gegenüber einer öffentlichen Person ab, da die begehrte Löschung eine extreme Maßnahme darstelle, die aus Sicht des Gerichtshofs eine schwerwiegende Beschränkung der Verbreitung von Informationen von öffentlichem Interesse bedeute, für die eine starke Vermutung der Verfassungswidrigkeit spreche.⁵³

In eine ähnliche Richtung wies der kolumbianische Verfassungsgerichtshof, wonach Vermittler, die rein technische Dienste der Übertragung, Suche oder Speicherung erbringen,

nicht für Inhalte Dritter verantwortlich sind, da ihnen eine solche Verantwortlichkeit eine faktische Macht zur Regulierung des Informationsflusses im Netz verleihen würde.⁵⁴

Die kolumbianische Verfassungsgerichtshof wiederum vereinheitlichte die Kriterien zur Lösung von Konflikten über die Meinungsfreiheit zwischen Privatpersonen in sozialen Netzwerken, indem sie bekräftigte, dass die Entfernung von Inhalten eine Ausnahmemaßnahme bleiben müsse, und klarstellte, dass die Meinungsfreiheit von Amtsträgern, wenn sie diese in Ausübung ihres Amtes wahrnehmen, strengeren Grenzen unterliegt als die einer Privatperson.⁵⁵

Aus diesem Kontrast ergibt sich eine bemerkenswerte institutionelle Asymmetrie: Während in Europa der EGMR die doktrinaire Ausgestaltung der Grenzen der Meinungsfreiheit im Internet bündelt und vereinheitlicht, bleibt diese Funktion in Lateinamerika auf die nationalen Verfassungs- und Höchstgerichte verteilt, die untereinander und mit dem interamerikanischen System im Wege der Konventionalitätskontrolle im Dialog stehen – ohne dass es bislang, anders als im Bereich der Vorzensur oder der Kritik an Amtsträgern, ein vereinheitlichendes Urteil des IAGMR selbst zum digitalen Umfeld gäbe.

VI. Schlussfolgerung

Die Verfassungsgerichtsbarkeiten Lateinamerikas und Europas stehen vor der Aufgabe, Antworten zu entwickeln, die den menschenrechtlichen Ansatz, die Gewährleistung des Pluralismus und den Schutz der strukturellen Voraussetzungen einer freien öffentlichen Debatte miteinander verbinden. Dies erfordert nicht nur gerichtliche Entscheidungen mit verändernder Wirkung, sondern auch eine Reflexion über die Methoden, Standards und Spannungen, die sich in der alltäglichen Praxis der Gerichte ergeben.

Die im Verlauf dieses Beitrags entwickelte vergleichende Analyse erlaubt es, sowohl Konvergenzen als auch relevante institutionelle Asymmetrien zu erkennen. Auf der materiellen Ebene teilen beide Regionen einen gemeinsamen Kern: das Erfordernis einer Verhältnismäßigkeitsprüfung für jede Beschränkung, den verstärkten Schutz von Äußerungen zu Angelegenheiten von öffentlichem Interesse und von Kritik an Personen des öffentlichen Lebens sowie – wenngleich mit

49 CIDH, Sonderberichterstattung für die Meinungsfreiheit, Libertad de Expresión e Internet [Meinungsfreiheit und Internet], OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.11/13 v. 31. Dezember 2013, https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014_04_08_internet_web.pdf; CIDH, Sonderberichterstattung für die Meinungsfreiheit, Estándares para una Internet libre, abierta e incluyente [Standards für ein freies, offenes und inklusives Internet], OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.17/17 v. 15. März 2017.

50 CSJN Argentinien, Ur. v. 28. Oktober 2014 – Fallos 337:1174 *María Belén/Google Inc*.

51 STF Brasilien, Entscheidung v. 17. Juni 2026 – RE 1.037.396 (Thema 987) und RE 1.057.258 (Thema 533), <https://portal.stf.jus.br>.

52 STF Brasilien, Entscheidung v. 17. Juni 2026, – RE 1.037.396 (Thema 987) und RE 1.057.258 (Thema 533), <https://portal.stf.jus.br>.

53 CSJN Argentinien, Ur. v. 28.6.2022 – Fallos 345:482, *Denegri, Natalia Ruth/Google Inc*, Rn. 12.

54 CCC, Ur. v. 12. Mai 2015 – T-277/2015, *Gloria v.s./Casa Editorial El Tiempo*, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-277-15.htm>.

55 CCC, Ur. v. 12. September 2019 – SU-420/2019, *JWFC/Google*, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/SU420-19.htm>.

Nuancen – das Verbot der Vorzensur. Auf institutioneller Ebene zeigt sich jedoch ein struktureller Unterschied, den das digitale Umfeld besonders deutlich hervortreten lässt: Während in Europa der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte die doktrinaire Konstruktion – einschließlich derjenigen zur Verantwortlichkeit von Plattformen – bündelt und vereinheitlicht, bleibt diese Funktion in Lateinamerika uneinheitlich, ohne dass der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte selbst bislang Gelegenheit gehabt hätte, sich in einem streitigen Fall spezifisch zum Internet oder zu digitalen Plattformen zu äußern.

Diese Asymmetrie ist hingegen nicht als Mangel zu lesen, sondern als ein anderer Weg der Standardbildung: Die Dok-

trin des Sonderberichterstatters für Meinungsfreiheit der CIDH erfüllt zusammen mit dem horizontalen Dialog zwischen den nationalen Gerichten der Region in weitem Umfang die harmonisierende Funktion, die in Europa dem EGMR zukommt. Offen bleibt jedoch die Frage, ob dieses dezentrale Modell ausreicht, um den Herausforderungen zu begegnen, die die grenzüberschreitende Verbreitung von Informationen im digitalen Umfeld mit sich bringt, oder ob der IAGMR selbst in naher Zukunft eine aktivere Rolle in dieser Materie übernehmen müssen.

Städtebauliche Vorkaufsrechte der Gemeinden: Ein Einblick mit Ausblicken auf die BauGB-Novelle 2026

Dr. Joachim Kronisch, Schwerin*

Die (bisher) in den §§ 24 bis 28 BauGB geregelten städtebaulichen Vorkaufsrechte der Gemeinden dienen in erster Linie, aber nicht ausschließlich der Sicherung der Bauleitplanung. Ihre Anwendbarkeit setzt einen Planungshoheitsbezug voraus. Ihr rechtmäßiger Gebrauch setzt – neben ihrer parlamentsgesetzlichen oder satzungsmäßigen Begründung – die Erfüllung des jeweiligen, höchst unterschiedlichen Vorkaufsrechtstatbestands und der Ausübungsvoraussetzungen, insbesondere der Rechtfertigung durch das Wohl der Allgemeinheit, sowie eine fehlerfreie Ermessensausübung voraus. Der mit der Bekanntgabe des Ausübungsbescheids (nur) entstehende schuldrechtliche Kaufvertrag zwischen dem Verkäufer und der Gemeinde zu den Bedingungen des zwischen Verkäufer und Käufer geschlossenen Vertrages stellt einen erheblichen Grundrechtseingriff dar, dessen Wirkung im Falle der Ausübung zum Verkehrswert oder zum Entschädigungswert gesteigert ist. Die rechtssichere Handhabung der Vorkaufsvorschriften ist bereits jetzt aufgrund ihrer Komplexität gefährdet. Ob die mit der BauGB-Novelle 2026 geplanten Änderungen und Ergänzungen – unter Einschluss der Vorschläge des Bundesrates aufgrund seiner Stellungnahme vom 10. Juli 2026 – hier Abhilfe schaffen, ist fraglich.

I. Einleitung

Die gemeindlichen Vorkaufsrechte sind seit Inkrafttreten des BauGB im Jahre 1987 wiederholt erweitert und modifiziert worden.¹ Wichtige Ergänzungen durch neue Vorkaufsrechtstatbestände hatten bereits in der Vergangenheit ihren Ausgangspunkt in dem Erfordernis, mehr Wohnraum zur Verfügung stellen zu können.² Die Diskussion um die Sicherung bezahlbaren Wohnraums³ war bereits der letzten Erweiterung der Vorkaufsrechte im Baulandmobilisierungsgesetz⁴ vorausgegangen. Vor dem Hintergrund weiterhin bestehender Wohnraumknappheit sind auch die nunmehr in der geplanten BauGB-Novelle 2026⁵ vorgesehenen Änderungen im Recht der städtebaulichen Vorkaufsrechte zu sehen.⁶ Die geplanten Ergänzungen geben Anlass, sich Funktion und Bedeutung, Struktur und (einzelne) Grenzen der

gemeindlichen Vorkaufsrechte zu vergegenwärtigen und dabei zugleich einen (kritischen) Blick auf einzelne anstehende Änderungen zu werfen.⁷

II. Funktion und Bedeutung

1. Grundrechtseingriff

Die Vorkaufsrechtsbestimmungen sind eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG. Mit ihnen ist keine Enteignung verbunden.⁸ Die Vorkaufsrechtsausübung ist jedoch eigentumsrelevant und greift – jedenfalls in den Fällen von § 28 Abs. 3 und 4

* Der Autor war Präsident des Verwaltungsgerichts Schwerin und ist Mitherausgeber der NJ.

1 Zur geschichtlichen Entwicklung vgl. Kronisch, in: Brügelmann, BauGB, 138. Lfg. Juli 2026, Vor §§ 24–28 BauGB, Rn. 1 ff.

2 So fanden die „klassischen“ Wohnbaulandbereitstellungsvorkaufsrechte des § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 (Vorkaufsrecht für unbebaute Außenbereichsgrundstücke bei Wohnbaulanddarstellung im Flächennutzungsplan) und Nr. 6 BauGB (Innenbereichsvorkaufsrecht für unbebaute Grundstücke in vorwiegend mit Wohngebäuden bebaubaren Gebieten) ihre Vorläufer in Art. 2 des Wohnungsbau-Erleichterungsgesetzes aus dem Jahre 1990 und Art. 2 des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes aus dem Jahre 1993; vgl. dazu ausführlich Kronisch (Fn. 1), Vor §§ 24–28 BauGB, Rn. 11 ff.

3 Vgl. Kronisch, NVwZ 2019, 1471; s. auch Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 144. Lfg. Oktober 2021, § 24 BauGB, Rn. 1 b f.

4 Vom 14. Juni 2021, BGBl I S. 1802.

5 Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Städtebau- und Raumordnungsrechts, BR-Drs. 334/26; s. dazu Scheidler, UPR 2026, 201.

6 BR-Drs. 334/26, S. 19 ff.; s. ferner Beschlussempfehlung BR-Drs. 334/1/26, S. 53 ff., und BR-Beschluss vom 10. Juli 2026, BR-Drs. 334/26 (B), S. 30 ff.

7 Dabei können nicht alle derzeit von der BReg vorgesehenen Erweiterungen und Änderungen, sondern kann nur eine Auswahl in den Blick genommen werden.

8 Vgl. Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 16. Aufl. 2025, Vorb. §§ 24–28 Rn 6; BeckOK BauGB/Grziwotz, 70. Ed. 1.5.2026, § 24 Rn. 1 a.2.