

Robert Weinhold/Philipp Richter/Marco Krüger/Katrin Geske

Von Kameras und Verdrängung

Rechtliche Anknüpfungspunkte für ein Recht auf Stadt unter besonderer Diskussion der Videüberwachung öffentlicher Räume

1. Einleitung

Anfang 2015 rief das Bündnis „Recht auf Stadt – never mind the papers!“ in Hamburg zu einer Demonstration auf, um für das Bleiberecht der in Hamburg lebenden Geflüchteten zu streiten. In ihrem Demonstrationsaufruf richten sich die Aktivist*innen des Bündnisses u.a. gegen die Verdrängung durch steigende Mietpreise, fordern ein Bleiberecht für Geflüchtete und eine insgesamt sozialere Stadt.¹ Auch in anderen Städten, wie Istanbul, New Orleans oder Madrid, machen marginalisierte Bevölkerungsgruppen unter dem Slogan „Recht auf Stadt“ auf sich aufmerksam und fordern damit die herrschenden urbanen Lebensbedingungen heraus.² Diese Beispiele verdeutlichen, dass Städte nicht nur geographische Räume mit einer hohen Einwohnerdichte, sondern auch soziale Räume darstellen. Städte sind der Rahmen vielfältiger sozialer Beziehungen. Aber Städte sind auch die Arenen zahlreicher sozialer Konflikte, beispielsweise um Teilhabe und Herrschaft.³ Die Unzufriedenheit mit den vorherrschenden Lebensbedingungen kulminiert dabei zunehmend in der Forderung nach einem *Recht auf Stadt*. Allerdings existiert derzeit hierfür kein kohärentes juristisches Konzept. Auch die Frage, inwiefern gesetzliche Einzelnormen ein *Recht auf Stadt* bilden könnten, bleibt in der wissenschaftlichen Debatte weitestgehend offen. Selbst unter den Protagonist*innen ist dabei umstritten, ob ein juristisch definiertes *Recht auf Stadt* zielführend oder gar wünschenswert ist.⁴

Der Artikel leistet einen Beitrag dazu, diese Leerstelle zu schließen, indem er die Frage erörtert inwiefern ein *Recht auf Stadt* rechtlich lokalisiert und charakterisiert werden kann. Ausgehend von einer Analyse urbaner sozialer Konflikte und einer theoretischen Einordnung werden verschiedene Freiheits-, Teilhabe- und Mitgestaltungsrechte untersucht und in den Kontext existierender Interessenkonflikte gesetzt. Die Analyse bestehender Rechte ordnet sich, Gebhardt und Holm folgend, in die „realpolitische“⁵ Perspektive auf ein *Recht auf Stadt* ein. Dabei sind Aspekte der Mitbestimmung und der

1 Recht auf Stadt – never mind the papers, http://nevermindthepapers.noblogs.org/files/2015/01/call_ger_eng.pdf (abgerufen am 15.7.2015), 1.

2 Holm, Das Recht auf die Stadt, Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 8/2011, 89.

3 Herrschaft meint in diesem Zusammenhang die materielle Möglichkeit der Durchsetzung eigener Interessen.

4 Mayer, Bewegungen in historisch und räumlich vergleichender Perspektive, in: Holm/Gebhardt, Initiativen für ein Recht auf Stadt. Theorie und Praxis städtischer Aneignungen, 2011, 66 ff.

5 Gebhardt/Holm, Initiativen für ein Recht auf Stadt, in: Holm/Gebhardt (Fn. 4), 13.

Teilhabe am urbanen Leben sowie an gesellschaftlichen Leistungen zentral.⁶ Auf der anderen Seite bedeutet dies, dass Perspektiven des *Rechts auf Stadt*, die auf eine andere gesellschaftliche Ordnung abzielen, außerhalb der Untersuchungsreichweite liegen. Der Artikel befasst sich im Rahmen seiner Analysen insbesondere mit der oft vernachlässigten Bedeutung der Videoüberwachung für die Ausgestaltung eines *Rechts auf Stadt*. Die urbane Videoüberwachung bietet sich als exemplarischer Analysegegenstand an, da sie als Mittel zur Herrschaftsdurchsetzung einen Ausblick auf verschiedene Konfliktlinien in diesem Kontext gibt. Die Videoüberwachung ist Teil eines vielschichtigen sozialen Konflikts, der in der Formel *Recht auf Stadt* gipfelt und seine Wurzeln in den vorherrschenden sozioökonomischen Bedingungen hat.

2. Urbane Konflikte und das Recht auf Stadt

Henri Lefebvre beschrieb in den 1960er Jahren das Konzept eines *Rechts auf Stadt*. Seine Kritik an kapitalistischen Vergesellschaftungsprinzipien in der Stadt ist dabei auf die Privatisierung öffentlicher Räume übertragbar, die zur Homogenisierung urbaner Zentren sowie zur Marginalisierung devianter Lebensentwürfe beiträgt.⁷ Im Zentrum von Lefebvres Ausführungen steht die vom Kapitalismus geprägte Stadt, deren Entstehungsprozess soziale Segregation und schließlich Exklusion bewirke.⁸ Lefebvre forderte in seinem Konzept die „kollektive Wiederaneignung des städtischen Raums durch buchstäblich an den Rand gedrängte Gruppen“⁹. Paradigmatisch für diesen Segregationsprozess sind die Pariser Banlieues, die sich zu peripheren Wohngebieten für sozial marginalisierte Bevölkerungsgruppen entwickelten, während das Pariser Zentrum der vornehmlich weißen Mittel- und Oberschicht vorbehalten bleibt.¹⁰

Dieser Verdrängungsprozess geht häufig mit Aufwertungsprozessen insbesondere innenstädtischer Areale einher und findet sich auch in Deutschland in einer Vielzahl von Städten wieder. Unter dem Label *Gentrifizierung* vollzieht sich die bauliche Aufwertung einzelner Quartiere, die von sozialen Verdrängungsprozessen, u.a. durch steigende Mieten, begleitet wird. Dieser Prozess verbindet (privat-)wirtschaftliche Investitionen mit einer gesteigerten Nachfrage seitens einer gutsituierten, urban geprägten Bevölkerungsgruppe nach hochwertigem, zentral gelegenem Wohnraum.¹¹ Die öffentliche Stadtentwicklungspolitik trägt maßgeblich zu diesen Verdrängungstendenzen bei, indem sie auf private Investitionen setzt, teils Privatisierung fördert und Mitbestimmungsmöglichkeiten vernachlässigt.¹² Städte agieren in diesem Streben nach Investitionen als marktorientierte Akteur*innen. Der verstärkte Konkurrenzdruck zwischen Städten mündet in einer

6 Gebhardt/Holm (Fn. 5), 16 f.

7 Fainstein, Planning and the Just City, in: Marcuse et al., Searching for the Just City. Debates in urban theory and practice, 2009, 27.

8 Lefebvre, Le droit à la ville, 1968.

9 Holm (Fn. 2), 89.

10 Harvey, Rebel Cities, From the Right to the City to the Urban Revolution, 2013, 17.

11 Holm, Wir bleiben Alle! Gentrifizierung – Städtische Konflikte um Aufwertung und Verdrängung, 2010, 9 ff.

12 Holm (Fn. 11), 40 ff.

„unternehmerischen Stadtpolitik“¹³, deren zentrales Ziel die Schaffung möglichst wirtschaftsfreundlicher Standortfaktoren ist.¹⁴

Das *Recht auf Stadt* bildet einen Gegenpol zu einer kapitalistischen Rationalität, die Recht auf Eigentum gegenüber anderen Rechten scheinbar priorisiert.¹⁵ Harvey illustriert den politisch-aktionistischen Charakter des *Rechts auf Stadt*, indem er konstatiert: „The right to the Just City is not a gift. It has to be seized by political movement“¹⁶. Susan Fainstein sieht im *Recht auf Stadt* eher ein rhetorisches Mittel denn eines zur realen Politikgestaltung.¹⁷ Sie schlägt vielmehr die Berücksichtigung der aus ihrer Sicht zentralen Kriterien Demokratie, Gleichheit und Diversität vor, um eine gerechte Stadt zu gestalten.¹⁸ Diese Kriterien integriert Andrej Holm in seinen Ansatz des *Rechts auf Stadt*, verbindet ihn aber noch stärker mit den ökonomischen bzw. politischen Aspekten der Umverteilung sowie der Wiederaneignung.¹⁹ David Harvey argumentiert darüber hinaus überzeugend, dass die Überlegungen zu einer gerechten Stadt in den gesellschaftlichen Kontext einer neoliberalen Stadtpolitik gestellt werden müssten.²⁰ Diese Kontextualisierung der *gerechten Stadt* bedeutet schließlich, dass soziale Prozesse wie die Kommodifizierung öffentlicher Räume, soziale Segregation und die Durchsetzung neoliberaler Politiken durch Kontrollmechanismen, wie beispielsweise Videoüberwachung, kritisch beleuchtet werden müssen, um den tatsächlichen Bedeutungsgehalt eines *Rechts auf Stadt* rechtlich, aber auch gesellschaftlich bewerten zu können.

3. Anknüpfungspunkte eines *Rechts auf Stadt*

Ein umfassendes und in einer einzelnen Rechtsnorm ausdrücklich genanntes *Recht auf Stadt* ist in Deutschland nicht kodifiziert.²¹ Das bedeutet aber nicht, dass die Inhalte des *Rechts auf Stadt* im deutschen Recht nicht enthalten sind. Im Folgenden soll untersucht werden, durch welche Regelungen des Grundgesetzes oder einfachgesetzlicher Vorschriften Inhalte des *Rechts auf Stadt* abgebildet werden können. Von besonderer Bedeutung ist dabei die Konkretisierung der Grundrechte auf das städtische Leben (z.B. Recht auf Handlungsfreiheit *in der Stadt*). Da das *Recht auf Stadt* eine starke kollektive Komponente enthält, wird zusätzlich untersucht, inwiefern sich die Individualrechtsgüter kollektiv ausüben lassen und ob andere kollektive Rechtsbehelfe in Verbindung mit dem *Recht auf Stadt* bestehen (z.B. im Planungsrecht).

13 Holm (Fn. 11), 41.

14 Heeg/Rosol, Neoliberale Stadtpolitik im globalen Kontext. Ein Überblick, Prokla, Heft 149, 2007, 492 f.

15 Harvey/Potter, The right to the Just City, in: Marcuse et al. (Fn. 7), 43.

16 Harvey/Potter (Fn. 15), 49.

17 Fainstein (Fn. 7), 27.

18 Fainstein, The Just City, 2010, 165.

19 Holm (Fn. 2), 96.

20 Harvey/Potter (Fn. 15), 40.

21 Brasilien kodifizierte ein solches in „Estatuto da Cidade“, Bundesgesetz Nr. 10/257/01, der „Stadt Statute“, vgl. Mengay/Pricelius, Das umkämpfte Recht auf Stadt in Brasilien, in: Holm/Gebhardt (Fn. 4), 245; die Stadt Statute ist in der Publikation des Institut Polis (The Statute of the City) in englischer Version abgedruckt, <http://www.polis.org.br/uploads/916/916.pdf> (abgerufen am 25.6.2015). Siehe dazu den Beitrag von Cafrune in diesem Heft.

Unter dem Begriff *Recht auf Stadt* werden Gleichbehandlung und Schutz vor Ausgrenzung im urbanen Raum, Partizipation an städtischer und stadtpolitischer Entwicklung sowie die Herbeiführung eines gesellschaftlichen Diskurses durch Kommunikation und Interaktion gefordert.²² Diese Forderungen stehen für die Ermöglichung einer gerechten und demokratischen Stadt und richten sich gegen die vermeintliche Priorisierung des Eigentums einzelner Akteur*innen. Diese Forderungen werden für die folgende rechtliche Untersuchung als die von einem *Recht auf Stadt* abzubildenden Kernelemente fruchtbar gemacht.

3.1. Staatsrechtliche Anknüpfungspunkte

Die Bundesrepublik Deutschland ist gemäß Art. 20 Abs. 1 GG ein demokratischer und sozialer Bundesstaat. Zweck und Ziel der „Republik“ ist das Gemeinwohl.²³ Im Begriff des Gemeinwohls sind zunächst die bloße Daseinsfürsorge, die Ermöglichung des Wirtschaftslebens und die Gewährleistung von Sicherheit durch den Staat angelegt. Die Sorge um das Gemeinwohl besteht aber zusätzlich darin, einen Ort zu schaffen, an dem Menschen zu ihrer vollen Entfaltung und schließlich zum „guten Leben“ finden können.²⁴ Diese ethisch-normative Sicht auf das Gemeinwohl ging in der neueren Staatstheorie verloren, und das Gemeinwohl wurde stärker auf die Grundbedürfnisse reduziert.²⁵ Für das *Recht auf Stadt* spielen aber diese Anteile des Gemeinwohls, die die Möglichkeiten von Persönlichkeitsentfaltung und Selbstbestimmung in der sozialen Gemeinschaft zum Ausdruck bringen, eine fundamentale Rolle. Obwohl das *Recht auf Stadt* oberflächlich gesehen häufig anhand materieller Forderungen geltend gemacht wird, zielt es gerade nicht (nur) auf die rein materielle Versorgung der Bevölkerung (das wäre auch durch Wohnraum an anderen Orten erreichbar), sondern insbesondere auf die Pflege bestehender und die Ermöglichung stabiler Sozialgefüge, die ein über die Grundbedürfnisse hinausgehendes kulturelles und soziales *gemeinsames* Leben fördern. Raumanprüche sind im Kontext des *Rechts auf Stadt* immer auch Ansprüche auf den Erhalt und die Möglichkeit der Begründung von soziokulturellem Zusammenhalt. Der städtische Raum wird als sozialer *Lebensraum*, nicht bloß als „Vegetationsraum“ beansprucht. Das *Recht auf Stadt* ist im Kern ein Recht auf das gemeinsame „gute Leben“ in der Stadt. Es steht auf dem Fundament der Gemeinwohlverpflichtung der Republik und lässt sich im Zusammenspiel verschiedener Grundrechte sowie einfachgesetzlicher Vorschriften konkretisieren.

Das in Art. 20 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG verankerte Sozialstaatsprinzip verpflichtet die öffentliche Gewalt dazu, durch ihr Handeln auf soziale Sicherheit und soziale Gerechtigkeit hinzuwirken²⁶ und gesellschaftliche Teilhabe grundsätzlich allen Bürger*innen zu ermöglichen.²⁷ Es enthält damit auch die Forderung nach gerechter und sozialer Stadtplanung. Konkrete Ansprüche lassen sich aus dem Sozialstaatsprinzip nicht

22 Zum Einfluss öffentlicher Diskurse auf administrative Entscheidungen: Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit, 1990, 44.

23 Isensee, Gemeinwohl im Verfassungsstaat, in: HStR IV, 2006, § 71 Rn. 11 Rn. 22 ff.

24 Aristoteles, Politik, III, 9.

25 Überblick m.w.N., Isensee (Fn. 23), § 71 Rn. 27 ff.

26 Teilweise wird daneben der Aspekt des sozialen Ausgleichs gestellt, so Gröschner, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 20 (Sozialstaat) Rn. 37 ff. m.w.N.

27 Klopper, Verfassungsrecht I, § 11 Rn. 21 ff.

ableiten.²⁸ Allerdings strahlt seine Sozialbindung auf alle Grundrechte aus, die im Gegensatz zu ihm selbst zu konkreten Rechtsansprüchen im Einzelfall führen können.

Die staatsrechtlichen Anknüpfungspunkte der republikanischen und sozialstaatlichen Demokratie des Grundgesetzes führen zwar nicht zu konkreten Ansprüchen im Zusammenhang mit dem *Recht auf Stadt*, sie bieten aber durchaus Anknüpfungspunkte für eine soziale und gemeinwohlverpflichtete Auslegung der Einzelgrundrechte in diesem Zusammenhang.

3.2. Gleichbehandlung und Inklusion

Das auf Gleichbehandlung und gegen Ausgrenzung gerichtete Kernelement, vor allem das Bedürfnis nach Wohnraum im angestammten Umfeld, wird von der allgemeinen Handlungsfreiheit in Art. 2 Abs. 1 GG, dem allgemeinen Gleichheitssatz in Art. 3 Abs. 1 GG, dem spezielleren Diskriminierungsverbot des Art. 3 Abs. 3 GG und dem Freizügigkeitsrecht in Art. 11 Abs. 1 GG geschützt.

Dem steht die Eigentumsgarantie von Eigentümer*innen aus Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG gegenüber. Der städtische Raum ist kein rein öffentlicher, sondern in weiten Teilen Privateigentum. Die Eigentumsgarantie schützt „die Herrschafts- und Nutzungsbefugnis“, das Recht des „Habens“ und „Gebrauchmachens“ an einem konkreten Gegenstand.²⁹ Die gesetzgeberische Aufgabe ist es, dass der „Gebrauch des Eigentums [...] zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dient“. Die einseitige Bevorzugung einer Seite würde mit diesem verfassungsrechtlichen Prinzip nicht in Einklang stehen.³⁰

Das Kernelement konkretisiert die zentrale Forderung, bezahlbaren und angemessenen Wohnraum zu schaffen und zu erhalten sowie den Zugang zu Wohnraum unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit zu fördern. Nach dem Rückzug aus dem sozialen Wohnungsbau soll dieses Ziel unter anderem durch soziale Wohnraumförderung, geregelt im Wohnraumförderungsgesetz, erreicht werden.³¹ Zuletzt wurde die Forderung nach Wohnraum mit dem Mietrechtsänderungsgesetzes³² und der Mietpreisbremse³³ nicht unumstritten umgesetzt.³⁴ Diese Gesetze stellen Beispiele dafür dar, wie der/die Gesetzgeber*in im Rahmen des Gestaltungsauftrags aus dem Sozialstaatsprinzip tätig wird.

3.2.1. Mietrechtsänderungsgesetz und Mietpreisbremse

Im Zuge des Mietrechtsänderungsgesetzes können Gemeinden ganz oder teilweise zu Gebieten bestimmt werden, in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit

28 BVerfGE 110, 412 (445); 94, 241 (263) m.w.N.

29 Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 2014, Art. 14 Rn. 8; Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Kommentar, 2014, Art. 14 Rn. 15; Bryde, in: Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Band 1, 2012, Art. 14 Rn. 12.

30 BVerfGE 52, 1 (29).

31 BGBl. I, 2001, 2376; BT-Drs. 14/5911.

32 BGBl. I, 2013, 434.

33 BGBl. I, 2015, 610.

34 Ablehnend Schultz, Irrtum Mietpreisbremse, ZRP 2014, 37 ff.; kritisch Blankenagel/Schroeder/Spoerr, Verfassungsmäßigkeit des Instituts und der Ausgestaltung der sog. Mietpreisbremse auf Grundlage des MietNovGE, NZM 2015, 1 ff.; s.a. Fischer, Das Bestellerprinzip im Wohnungsvermittlungsrecht, NJW 2015, 1560 (1564).

Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist.³⁵ Ziel ist ein Absenken der Kappungsgrenze für Mieterhöhungen auf fünfzehn Prozent.³⁶ Im Fokus der Gesetzesnovelle standen zunächst der Klimawandel und die damit verbundenen Anforderungen an Wohnraum sowie der Schutz vor „Mietnomadentum“. ³⁷ Die Begrenzung von Bestandsmieten erfolgte in letzter Minute des Gesetzgebungsverfahrens, vorangetrieben durch die Grünen, die sich auf Gentrifizierungsprozesse beriefen.³⁸ Der Kompromiss zu Gunsten der Mieter*innen musste jedoch mit erheblichen Belastungen für diese erkauft werden.³⁹

Mit dem als Mietpreisbremse⁴⁰ bekannt gewordenen Mietrechtsnovellierungsgesetz wurde auf die Verdrängung angestammter Bevölkerung aus ihren Wohnquartieren durch stark steigende Mieten bei Wiedervermietung von Bestandswohnungen⁴¹ und auf die im Zusammenhang mit der Vermietung faktisch nur die Mieter*innen treffenden Kosten von Makler*innen für die Wohnungsvermittlung reagiert.⁴² § 556d BGB begrenzt für die Neuvermietung in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten die Höhe zu Beginn des Mietverhältnisses auf höchstens zehn Prozent über der ortsüblichen Miete.⁴³ Ausufernde Courtagen für Makler*innen sollen Änderungen des Wohnungsvermittlungsgesetzes begrenzen, etwa strengere Formvorschriften, Einführung des Bestellerprinzips⁴⁴ oder die Androhung von Bußgeldern bei Verstößen.⁴⁵ Sowohl das Mietrechtsänderungsgesetz als auch das Mietrechtsnovellierungsgesetz stehen im Kontext des *Rechts auf Stadt*.⁴⁶ Die Vorschriften richten sich gegen die Verdrängung angestammter Bevölkerung und sollten die Möglichkeiten fördern, freier von finanziellen Zwängen und selbstbestimmt entscheiden zu können, wo man wohnen möchte.

3.2.2. Verbot der Zweckentfremdung

Das Kernelement der Gleichbehandlung wird ferner durch das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum geschützt. Es verhindert Verdrängung und fördert die freie Wohnungswahl, indem es die Verengung des Wohnungsmarktes eindämmt.⁴⁷ Es zielt auf

35 Vgl. § 558 Abs. 3 Satz 2 und 3 BGB.

36 Schultz (Fn. 34), 37 ff.

37 BT-Drs. 17/10485.

38 BT-Drs. 17/10776, Antrag der Fraktion Die Linke; BT-Drs. 17/10120, Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, 2.

39 U.a. einfachere Befriedigungsmöglichkeiten der Vermieter im Streitfall, vgl. §§ 283a und 940a ZPO; strengere Fälligkeitsregelungen und Recht zur außerordentlichen Kündigung, vgl. §§ 551 Abs. 2 Satz 3 und 569 Abs. 2a BGB; Ausschluss der Mängelrüge für die Zeit energetischer Modernisierungen, vgl. § 536 Abs. 1a BGB.

40 Zur Kritik s. Holm, Feigenblatt Mietpreisbremse, Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 5/2014, 20 ff.

41 BT-Drs. 18/3121, 11 f.

42 BT-Drs. 18/3121, 16, 19.

43 Ausnahmen gem. § 556f BGB für Neubau- und umfassend sanierte Wohnungen, gem. § 556e BGB Berücksichtigung der Vormieten und zwischenzeitlich durchgeführter Modernisierungsmaßnahmen.

44 Nur Mieter*innen, die tatsächliches Interesse an der Leistung des Maklers/der Maklerin haben, sollen Besteller*innen der Leistung sein, vgl. BT-Drs. 18/3121, 17; s. Fischer (Fn. 34), 1560 ff.

45 Vgl. §§ 2 Abs. 1, 2 Abs. 1a und 5, 8 Abs. 1 Nr. 1 WoVermittG.

46 BT-Drs. 18/3121, 11. Die Bundesregierung begründete das MietNovG mit „Gentrifizierung“.

47 Regelungen s. beispielsweise Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (Berlin) und Verordnung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (Berlin).

die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum zu angemessenen Bedingungen, indem vorhandener und geeigneter Wohnraum nicht zu anderen als Wohnzwecken genutzt werden darf. Berlin will damit der Umwandlung von Wohn- in Gewerberaum oder Ferienwohnungen begegnen.⁴⁸ Insbesondere bei „In-Vierteln“ wie Berlin-Kreuzberg, -Mitte oder -Prenzlauer Berg stellt die Umwandlung in Ferienwohnungen ein zunehmendes Problem dar.⁴⁹ Aus dem Verbot folgt eine Genehmigungspflicht, die Art und Weise der Eigentumsnutzung bestimmt und damit in die Verfügungsbefugnis von Eigentümer*innen eingreift.⁵⁰

3.3. Partizipation im städtischen Raum

Das Kernelement der Partizipation an städtischen Gestaltungs-, Entwicklungs- und Veränderungsprozessen berührt das Bekenntnis des Grundgesetzes in Art. 20 Abs. 1 und 2 GG zur Demokratie. Das Bedürfnis nach demokratischer Partizipation ist in den letzten Jahren im Zusammenhang mit örtlichen und überörtlichen Klein- und Großvorhaben deutlich sichtbar geworden, wie die Proteste rund um „Stuttgart 21“ und der Berliner Volksentscheid zum Tempelhofer Feld belegen. Letzterer führte zu dem „Gesetz zum Erhalt des Tempelhofer Feldes“. Dieses sichert die dauerhafte und entgeltfreie Nutzung des ehemaligen Flugfelds als Naherholungsgebiet und verhindert die gewerbliche Nutzung und Privatisierung der 355 ha großen Innenstadtfläche. Für das *Recht auf Stadt* werden direktdemokratische Mittel mitunter ein gangbarer Weg sein, da auf Landes- und Kommunalebene, anders als auf Bundesebene, in der Regel Volksinitiativen und -entscheide möglich sind.

Für raumbedeutende Großvorhaben erkannte der/die Gesetzgeber*in Defizite im Bereich der Öffentlichkeitsbeteiligung im Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren und ein steigendes Interesse der Bevölkerung an frühzeitiger Beteiligung und Mitsprache.⁵¹ Das daraufhin erlassene Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren⁵² regelt in § 25 Abs. 3 VwVfG die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung im Planungsprozess. Sie soll bereits vor Antragstellung erfolgen und bezieht sich auf sonstige Vorhaben mit Außenwirkung und dadurch auf eine größere Zahl von Betroffenen. Die Betroffenen sollen frühzeitig über Ziele des Vorhabens, die beabsichtigte Umsetzung sowie die Auswirkungen des Vorhabens unterrichtet werden und die Möglichkeit zur Äußerung und Erörterung bekommen. Allerdings handelt es sich nicht um eine verbindliche Beteiligungs-, sondern nur um eine unverbindliche „Hinwirkungspflicht“ der zuständigen Behörde. Sie besteht darin, den/die Träger*in eines Großvorhabens dazu zu bewegen, die Öffentlichkeit frühzeitig über das Vorhaben

48 Abgeordnetenhaus Berlin, Dr. 17/1057, 1f.; diskutiert im Zusammenhang mit Ferienwohnungsportalen wie Airbnb, dazu: Loeffler, Bleibt Airbnb in Berlin erlaubt?, 30.4.2014, <http://www.gruenerszene.de/allgemein/airbnb-zweckentfremdungsverbotsgesetz-berlin> (letzter Abruf 14.12.2015).

49 Berner/Wickert, Keine Gespensterdebatte, 21.10.2011, <http://www.bmgev.de/mieterecho/mieterecho-online/ferienwohnungen-studie.html> (letzter Abruf 14.12.2015).

50 Abgeordnetenhaus Berlin, Drs. 17/1057, 2.

51 BT-Drs. 17/9666, 1.

52 BGBl. I, 2013, 1388.

zu unterrichten.⁵³ Weitere Elemente der Beteiligung und Mitbestimmung regeln u.a. die § 10 ROG und § 3 Abs. 1 BauGB, die die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen bzw. Bauleitplänen vorsehen.

3.4. Kommunikation und digitale Stadt

Das Kernelement der Kommunikation und Interaktion wird von den Grundrechten der Meinungsfreiheit in Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG, der Kunstfreiheit in Art. 5 Abs. 3 GG und der Versammlungsfreiheit in Art. 8 Abs. 1 GG geschützt. Durch die Digitalisierung der Städte und des städtischen Lebens, beispielsweise durch Vernetzung von Bürger*innen und Verwaltung, der Verbreitung intelligenter öffentlicher Videoüberwachung oder intelligenter Verkehrsleitsysteme und der allgemein geplanten Ausstattung des städtischen Raums mit Sensorik,⁵⁴ spielen die informationelle Selbstbestimmung in Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG und das Fernmeldegeheimnis in Art. 10 Abs. 1 GG eine immer größere Rolle beim Schutz vor Überwachung und damit für die uneingeschränkte Ausübung der übrigen Freiheitsrechte sowie für die Durchsetzung von Gleichbehandlung und sozialer und demokratischer Teilhabe in der Stadt. Das *Recht auf Stadt* setzt daher mit Blick auf Videoüberwachung zur Selbstentfaltung und Selbstbestimmung überwachungsfreie Räume in der Stadt und überwachungsfreies Stadtleben als notwendige Grundbedingung voraus.

Insbesondere zur Erfüllung polizeilicher Aufgaben, wie der Gefahrenabwehr, können diese Freiheiten jedoch eingeschränkt werden. Gefahrenabwehr dient dem Rechtsgüterschutz, z.B. dem Schutz der körperlichen Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG oder der Eigentumsgarantie nach Art. 14 Abs. 1 GG. Technische Mittel der Gefahrenabwehr sind insbesondere Videoüberwachungssysteme im öffentlichen Raum. Im privaten Raum, etwa in Shopping-Malls, können sie zudem zur Ausübung des aus Art. 14 Abs. 1 GG abgeleiteten Hausrechts eingesetzt werden.⁵⁵

3.5. Möglichkeiten zur Rechtsdurchsetzung eines Rechts auf Stadt

Grundrechte haben nicht nur die Funktion von Abwehrrechten im Verhältnis der Bürger*innen gegen den Staat,⁵⁶ sondern bilden in ihrer Gesamtheit „eine objektive Wertordnung, die als verfassungsrechtliche Grundentscheidung für alle Bereiche des Rechts gilt.“⁵⁷ Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung empfangen durch sie „Richtlini-

53 Mundig/Hertel, „Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung“ bei Planung von Großvorhaben, NJW 2012, 2622 ff.; Wohlfarth, Neue Formen der Bürgerbeteiligung bei Groß- und Kleinvorhaben, LKRZ 2013, 140.

54 S. zu Sensorik im öffentlichen Raum: Wendt, New Yorker sollen sich gegenseitig überwachen, Zeit online, 21.7.2014, <http://www.zeit.de/digital/internet/2014-07/new-york-smart-city-sensoren-big-data> (letzter Abruf: 14.12.2015).

55 Siehe dazu Ziff. 4.

56 BVerfGE 7, 198 (204).

57 BVerfGE 7, 198 (205).

en und Impulse“ für eigene Handlungen.⁵⁸ Als staatliche Schutzpflichten⁵⁹ und durch die mittelbare Drittwirkung⁶⁰ bilden die Grundrechte auch einen Rahmen für die Beziehungen privater Personen untereinander.

Die Freiheitsrechte des Grundgesetzes können zunächst nur individuell durchgesetzt werden, zum Beispiel im Rahmen der Verfassungsbeschwerde bei individueller Betroffenheit.⁶¹ Das Grundgesetz ist bezüglich seiner Grundrechte subjektivrechtlich ausgerichtet. Das stellt aber keineswegs eine grundsätzliche Absage an das Gemeinwohl zugunsten der Individualinteressen dar, sondern vielmehr die „Ermächtigung“ der Bürger*innen, in verschiedenen Gesellschaftsbereichen an der Verfolgung des Gemeinwohls mitzuwirken.⁶² Gerade für Angehörige marginalisierter Gruppen kann es wichtig sein, den Rechtsweg als einzelne Person beschreiten zu können. Eine Möglichkeit, die Grundrechte im Rahmen des *Rechts auf Stadt* kollektiv auszuüben, kann es sein, Vereine oder andere Körperschaften zu gründen, die in den jeweiligen Grundrechtsbereichen des *Rechts auf Stadt* aktiv sind und dadurch in bestimmten Konstellationen im Rahmen der Verfassungsbeschwerde beschwerdeberechtigt sein können. Kollektiv durchsetzbar sind Inhalte des *Rechts auf Stadt* unter Umständen auch durch planungsrechtliche Mitbestimmung der Bürger*innen, durch die Möglichkeit kommunaler Bürgerinitiativen und nicht zuletzt auf parlamentarischer Ebene durch den Erlass allgemeingültiger Gesetze. Ferner bilden die Kommunikationsfreiheiten nicht nur Inhalte des *Rechts auf Stadt* ab, sondern sind gleichzeitig wichtige Möglichkeiten der kollektiven Forderung und Geltendmachung aller inhaltlichen Anteile des *Rechts auf Stadt*.

4. Videoüberwachung und Recht auf Stadt

4.1. Videoüberwachung in urbanen Räumen

Die Überwachung von Kommunikationskanälen und öffentlichen Räumen in modernen Städten ist allgegenwärtig. Der Effekt, den solche Praktiken auf Betroffene haben, wurde in den vergangenen Jahren vielfach untersucht und wird unter anderem als „Chilling Effect“ bezeichnet. Unter diesem Begriff subsumieren sich beispielsweise Veränderungen des Surf-Verhaltens auf Grund von Big Data-Analysen der Geheimdienste, Selbstzensur bei Telefonaten oder gar der Verzicht auf die Kontaktaufnahme mit bestimmten, womöglich als kritisch eingestuften Vereinen.⁶³ Diese auf Überwachung und Kontrolle ausgelegte Politik steht konträr zu den Forderungen des *Rechts auf Stadt*, denn sie behindert die freie Ausübung der Grundrechte.

58 BVerfGE 7, 198 (205).

59 Callies, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. II, § 44 Rn. 5 ff.

60 Papier, in: Merten/Papier (Fn. 59), § 55 Rn. 1 ff.

61 BVerfGE 119, 181 (212); 120, 274 (299).

62 Isensee (Fn. 23), § 71 Rn. 114 ff.

63 Siehe beispielsweise: Steinschaden, Der „Chilling Effect“: Massenüberwachung zeigt soziale Folgen, 7.4.14 (letzter Abruf 14.12.2015), <http://www.netzpiloten.de/der-chilling-effect-massenueberwachung-zeigt-soziale-folgen/>; Beckedahl, Chilling Effects und Überwachung, 27.11.14 (letzter Abruf 14.12.2015), <https://netzpolitik.org/2014/chilling-effects-und-ueberwachung>.

In diesem Abschnitt wird eine spezielle Überwachungsart in den Fokus gesetzt, die Videoüberwachung. Dies ist ein bisher wenig beachtetes Thema im Zusammenhang mit dem *Recht auf Stadt*. Omnipräsente Kameras prägen zunehmend die urbanen Räume und können daher signifikante Auswirkungen auf das Verhalten von Menschen haben. An welchen Beispielen also kann ein „Chilling Effect“ bei Videoüberwachung festgestellt werden, der sich wiederum auf die freie Entfaltung in urbanen Räumen auswirkt?

Ursprünglich wurde die Einführung von Kameraüberwachung damit gerechtfertigt, mehr Sicherheit in Städten zu gewährleisten und Kriminalität zu bekämpfen.⁶⁴ Doch wurde schnell deutlich, dass insbesondere in ökonomisch gut gestellten Regionen Kameras zum Einsatz kamen. Die ersten fest installierten öffentlichen Kameras wurden in Deutschland nicht an sozialen Brennpunkten, sondern im Straßenverkehr und auf der Insel Sylt installiert.⁶⁵ Und schon früh wurde Videoüberwachung in privaten Kaufhäusern eingesetzt, um Waren und Anlagen zu schützen.

Vandalismus und Diebstahl werden messbar durch Kameras reduziert, die Verhinderung von Gewaltverbrechen ist jedoch umstritten. Kameraüberwachung ruft zum einen ein Sicherheitsgefühl hervor, trägt aber gleichzeitig zur Unsicherheit bei, denn Kameras implizieren Gefahr. Die beobachtenden Sicherheitskräfte können bei einem Vorfall selten sofort eingreifen. Somit wird im kameraüberwachten Raum überwiegend repressiv gehandelt, nicht präventiv.⁶⁶

Videoüberwachung trägt zudem zur Verdrängung bestimmter sozio-ökonomischer Schichten bei. Gerade in den sich weiter ausdehnenden privaten und halböffentlichen Räumen, beispielsweise in Kaufhäusern, identifizieren und entfernen Sicherheitskräfte unerwünschte Personen.⁶⁷ Dies hat zur Folge, dass aufgrund von Vorurteilen bestimmte Bevölkerungsgruppen diskriminiert werden, andere wiederum unter einem Normalisierungsdruck stehen.⁶⁸ Kameraüberwachte Räume verlangen ein bestimmtes Verhalten, das bestimmten Vorstellungen entsprechen muss. Neben einem Verdrängungseffekt findet also auch ein Normalisierungsdruck statt. Dabei bleibt unklar, was „normal“ im Sinne dieser Vorstellungen genau bedeutet. Es findet also ein impliziter, kaum offen ausgesprochener und teilweise selbst auferlegter Ausschluss bestimmter Bevölkerungsgruppen und Verhaltensweisen aus dem öffentlichen Raum statt.

Diese Effekte können durch den Einsatz „smarter“ Technologien vorangetrieben werden: Intelligente Überwachungskameras können darauf genormt werden, abweichendes, auffälliges Verhalten zu erkennen. Auf Basis von Algorithmen werden schon heute sicherheitsrelevante Räume wie Flughäfen und Bahnhöfe nach „gefährlichem“ Verhalten

64 Koskela, ‘The gaze without eyes’: video-surveillance and the changing nature of urban space, *Progress in Human Geography* 2000, 24 (2), 247.

65 Hempel/Töpfer, *The Surveillance Consensus: Reviewing the Politics of CCTV in Three European Countries*, *European Journal of Criminology* 2009, 6 (2), 163; Randhahn, *Polizeiliche Videoüberwachung*, 2006, 10 ff.

66 Koskela (Fn. 64), 246 (249).

67 Lomel, *Targeting the Unwanted: Video Surveillance and Categorical Exclusion in Oslo, Norway*, *Surveillance & Society* 2(2/3) 2004, 346 ff.; Alhadar/McCahill, *The use of surveillance cameras in a Riyadh shopping mall: Protecting profits or protecting morality?* *Theoretical Criminology* 2011, 15(3), 319.

68 Norris, *From personal to digital. CCTV, the panopticon, and the technological mediation of suspicion and social control*; in: *Lyon, Surveillance as Social Sorting: Privacy, risk, and digital discrimination*, London/New York (Routledge) 2003, 249 ff.

gescannt.⁶⁹ Diese Technologien könnten auch in Gated Communities Einsatz finden. Vorstellbar wäre ein Algorithmus, der angeblich „herumlungernde“ Personen identifiziert oder sogar bei Menschen Alarm schlägt, die nicht die Hautfarbe der Mehrheitsgesellschaft haben.⁷⁰ Der „Chilling Effect“ liegt im Szenario „Gated Community“ auf der Hand: Jeder, der sich nicht zügig (am besten im Auto) bewegt, ist potentiell gefährlich, wodurch eine allgemeine Anpassung des Mobilitätsverhaltens vorhersehbar ist.

Im Zusammenhang hiermit ist auch das „Predictive Policing“ zu sehen. Dies ist ein mathematisch-statistischer Ansatz, der unter Nutzung anonymer Falldaten und unter Berücksichtigung kriminologischer Theorien die Wahrscheinlichkeit für künftige Straftaten in einem geografischen Raum im unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang berechnet.⁷¹ Polizeistreifen können verstärkt in diese Gegenden geschickt werden, um gezielt nach Täter*innen Ausschau zu halten. In Verbindung mit oben erwähnter intelligenter Videoüberwachung könnten die Streifen noch gezielter zu „auffälligen“ Personen geleitet werden, sie kontrollieren und künftig abschrecken, sich überhaupt noch in Gegenden zu begeben, in denen sie „unerwünscht“ sind. „Predictive Policing“ könnte aber auch zu einer Stigmatisierung ganzer Wohngebiete und deren Einwohner*innen führen.⁷²

Neue Herausforderungen finden sich heute auch in der sich ausbreitenden Vernetzung verschiedener Informationskanäle. Der Aufbau von Datenbanken ist zwar für öffentliche Stellen streng reglementiert, jedoch verschwinden öffentliche Räume und werden durch private ersetzt. Für private Unternehmen herrschen andere Gesetze, weswegen die Konsequenzen dieser Entwicklung intensiv untersucht werden müssen.⁷³ Gerade die intelligente Auswertung von Bilddateien eröffnet neue Chancen, wirft aber auch viele Risiken auf. In Zukunft könnten vor allem durch die Entwicklung hin zu „Smart Cities“ viele weitere Überwachungs- und Vernetzungsmöglichkeiten hinzukommen und mit den bisherigen Möglichkeiten konvergieren. Smart Cities könnten (je nach Konzept) über den Überwachungsaspekt hinaus erhebliche Auswirkungen auf die Inhalte des *Rechts auf Stadt* haben. So könnte zum Beispiel einerseits die „smarte“ Auswertung von Daten über die Stadt Ungleichverteilungen sichtbar werden lassen. Andererseits könnte die „smarte“ Zugänglichkeit städtischer Handlungsoptionen neue Diskriminierungen mit sich bringen. Die Auswirkungen dieser Vernetzungen auf das menschliche Verhalten werden wahrscheinlich schleichend von staten gehen – ein Charakteristikum des „Chilling Effect“. Dies mildert die möglichen Folgen jedoch nicht.

69 Kember, Face Recognition and the Emergence of Smart Photography, *Journal of Visual Culture* 13(2) 2014, 190.

70 Z.B. Introna/Wood, Picturing Algorithmic Surveillance: The Politics of Facial Recognition Systems, *Surveillance & Society* 2(2/3) 2004, 177-198.

71 BT-Drs. 18/3703, 3.

72 LfD Niedersachsen, Stigmatisierung der Betroffenen bei Predictive Policing, ZD-Aktuell 2015, 04674, <http://www.beck-online.de> (abgerufen am 3.8.2015); für eine rechtliche Betrachtung siehe Meinicke, Big Data und Data-Mining: Automatisierte Strafverfolgung als neue Wunderwaffe der Verbrechensbekämpfung?, *K&R* 2015, 377 ff.; Vgl. den Beitrag von Assall/Gericke in diesem Heft.

73 Wakefield, The Public Surveillance Functions of Private Security, *Surveillance & Society* 2005, 2(4), 531.

4.2. Freies Straßenleben, Kommunikation und Versammlung

Die auf Kommunikation und Interaktion gerichteten Kernelemente des *Rechts auf Stadt* können nur dann frei von Angst vor Sanktionen ausgeübt werden, wenn das Verhalten im städtischen Raum nicht grenzenlos überwacht und registriert wird.

Videüberwachung wird im urbanen Raum mit steigender Tendenz von öffentlichen und privaten Betreiber*innen eingesetzt.⁷⁴ Die steigende Zahl von „Business Improvement Districts“ (BID)⁷⁵ und die Privatisierung öffentlicher Flächen könnte zur weiteren Zunahme privater und öffentlicher Videüberwachung führen.

Datenschutzvorschriften stellen hohe Anforderungen an die Zulässigkeit von Videüberwachung. Polizeibehörden dürfen sie nur zu Zwecken der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung einsetzen. Nach polizeilichen Ermächtigungsgrundlagen, beispielsweise § 14 Abs. 3 und 4 HSOG,⁷⁶ darf Videüberwachung an Kriminalitätsschwerpunkten,⁷⁷ besonders gefährdeten Einrichtungen, zur Steuerung von Verkehrsanlagen oder allgemein an öffentlich zugänglichen Orten, an denen Straftaten drohen, eingesetzt werden. Weitere Rechtsgrundlagen zur Überwachung öffentlich zugänglicher Räume finden sich in § 6b BDSG oder vergleichbaren Regelungen der Landesdatenschutzgesetze. Ihr Einsatz stützt sich dann auf die Aufgabenerfüllung öffentlicher Stellen, die Wahrnehmung des Hausrechts oder die Wahrnehmung berechtigter Interessen, und ist zulässig soweit keine Anhaltspunkte bestehen, dass schutzwürdige Belange der Betroffenen überwiegen.

Die Zulässigkeit hängt von der verantwortlichen Stelle, Ort, Art und Kontext der Überwachung ab. Grundsätzlich können Maßnahmen nur auf hinreichend bestimmte und normenklare Rechtsgrundlagen gestützt werden und müssen auf das zum Erreichen des Zwecks erforderliche Maß begrenzt sein.⁷⁸ Gegenüber einer früher teils vertretenen Auffassung⁷⁹ stellt bereits Videobeobachtung ohne Aufzeichnung und Übersichtsaufnahmen einen rechtfertigungsbedürftigen Eingriff dar.⁸⁰ Der Einsatz durch öffentliche Stellen ist ferner nur zulässig, wenn den Interessen der Betroffenen, etwa durch Schwarzschaftungen privater Bereiche, angemessen Rechnung getragen wird.⁸¹

Auch nicht-öffentlichen Stellen sind bei dem Einsatz von Videüberwachung rechtliche Grenzen gesetzt. So ist etwa ein „Hineinfilmen“ in den öffentlichen Raum rechtswidrig.⁸² Insbesondere beim Einsatz von Kameras in BIDs können Private daher nicht den von ihnen „okkupierten“ öffentlichen Raum kameraüberwachen, da Gefahrenabwehr eine öffentliche Aufgabe bleibt.

Auch politische Versammlungen in der Stadt können gemäß §§ 12a Abs. 1, 19a VersG kameraüberwacht werden. Dies stellt aber einen Eingriff in die Versammlungsfreiheit

74 S. Kudlacek, Akzeptanz von Videüberwachung, 2015, 15.

75 „[...] räumlich klar definierter, zumeist innerstädtischer Bereich. Für diesen arbeitet die lokale Wirtschaft ein Entwicklungs-, Maßnahmen- und Finanzierungskonzept aus, das der Verbesserung des unmittelbaren geschäftlichen Umfelds dienen soll [...]“, Schink, in: Spannowsky/Uechtritz, Beck'scher Online Kommentar 2015, BauGB, § 171f Rn. 5.

76 Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung.

77 VGH Mannheim, Urteil v. 21.7.2003 – 1 S 377/02.

78 BVerfG, NVwZ 2007, 688 (690); VG Karlsruhe, NVwZ 2002, 117.

79 Siegel, Grundlagen und Grenzen polizeilicher Videüberwachung, NVwZ 2012, 738 (739), m.w.N.

80 VG Hannover, NVwZ-RR 2011, 943; a.A. VG Halle, LKV 2000, 164.

81 BVerwG, NordÖR 2012, 413.

82 EuGH, ZD 2015, 77.

dar,⁸³ der nur zulässig ist, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass von der Versammlung erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgehen. Wenn die eine Gefahr begründenden tatsächlichen Anhaltspunkte nicht vorliegen, ist bereits die Anfertigung von Übersichtsaufnahmen zur Leitung und Lenkung des Einsatzes der Polizei, vorbehaltlich entsprechender Ermächtigungsgrundlagen, im Einzelfall unzulässig.⁸⁴ Videotechnik darf zwar vor Ort vorgehalten werden, darf dabei aber nicht den Eindruck erwecken, dass bereits Beobachtungen oder Aufzeichnungen stattfinden, wenn von der Versammlung keine Gefahren ausgehen.⁸⁵ In einer Entscheidung zum bayerischen Versammlungsgesetz erklärte das Bundesverfassungsgericht zum Schutz der Versammlungsfreiheit die anlasslose Bildaufzeichnung für rechtswidrig.⁸⁶

Videüberwachung kann vielfältig in verschiedene Grundrechte eingreifen. Unmittelbar besteht ein Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung. Die Tiefe wird maßgeblich von den Funktionen eines Videüberwachungssystems bestimmt.⁸⁷ Die von Videüberwachung ausgehenden Anpassungs- und Verdrängungseffekte greifen in die Handlungsfreiheit und das Persönlichkeitsrecht ein.⁸⁸ Intelligente Videüberwachung erhöht das Risiko diskriminierender Selektionseffekte, die in das Gleichheitsgebot eingreifen.⁸⁹ Situationsabhängig sind Eingriffe in die Kommunikation, Meinungsbildung und Versammlungen schützenden Grundrechte denkbar. Die für ein *Recht auf Stadt* besonders relevanten Eingriffe folgen aus den Anpassungs- und Verdrängungseffekten durch den großflächigen Einsatz von Kameras in urbanen Räumen. Aufgrund der Vielzahl von Kameras können Einzelne kaum mehr überblicken, in welchem Umfang öffentliche Orte überwacht werden. Die Pflichten zur Offenheit und Kennzeichnung⁹⁰ überwachter Räume vermögen diesbezüglich bisher nur bedingt Schutz zu gewähren.

4.3. Rechtsschutz vor Videüberwachung und Vorschläge zu dessen Erweiterung

Gegen Videüberwachung stehen individualrechtliche Rechtsschutzmöglichkeiten zur Verfügung. Einzelne Betroffene können sich gegen eine Verletzung ihrer informationellen Selbstbestimmung wenden, wenn Videüberwachung in öffentlich zugänglichen Räumen nicht den Vorgaben der einschlägigen Erlaubnistatbestände entspricht. Die Unterbindung rechtswidriger Videüberwachung kann mittels Unterlassungs- und Beseitigungsklagen durchgesetzt werden.⁹¹ Der Individualrechtsschutz hat unmittelbar kollektive Wirkung, denn eine beseitigte Videokamera kann niemanden mehr überwachen.⁹²

83 Roggan, Polizeiliche Bildaufnahmen von friedlichen Versammlungen unter freiem Himmel - Über die Grenzen einer Legalisierung des Einsatzes technischer Mittel, NVwZ 2010, 1404.

84 OVG Koblenz, NVwZ-RR 2015, 570 ff.

85 Zur Rechtswidrigkeit von teilausgefahrenen Mastkameras VG Hannover, DuD 2015, 47.

86 BVerfG, NVwZ 2009, 441.

87 Eingriff bei Aufzeichnung unumstritten, so BVerfG, NVwZ 2007, 688 (690); neue Grundrechtsgefährdungen bei intelligenter Videüberwachung: Hornung/Desoi, „Smart Cameras“ und automatische Verhaltensanalyse, K&R 2011, 155.

88 BVerfGE 65, 1 (43); Hornung/Desoi (Fn. 87), 156.

89 Müller, Zur Kriminologie der Videüberwachung, MschrKrim 2002, 42; Hornung/Desoi (Fn. 87), 156; Held, Intelligente Videüberwachung, 2014, 158.

90 Vgl. § 6b Abs. 2 BDSG; § 14 Abs. 3 Satz 2 HSOG.

91 Scholz, in: Simitis, Bundesdatenschutzgesetz, 2014, § 6b Rn. 157.

92 Beseitigung kann gem. § 38 Abs. 5 BDSG behördlich angeordnet werden.

Effektiver Rechtsschutz setzt den transparenten Einsatz von Videoüberwachung in urbanen Räumen voraus. Transparenz bedeutet im Zusammenhang der Datenverarbeitung, „dass sich die Betroffenen der Verarbeitung ihrer Daten und der näheren Umstände bewusst sind“.⁹³ Bereits Hinweispflichten, um überwachte Räume für die Betroffenen erkennbar zu machen, dienen der Transparenz.⁹⁴ Steigende Transparenz eröffnet Möglichkeiten breiterer öffentlicher Wahrnehmung und könnte zu steigender Sensitivität der Betroffenen für Überwachung führen und dadurch selbst zum Instrument „sozialer Kontrolle“ werden.⁹⁵ Nach § 6b Abs. 2 BDSG sind der Umstand der Beobachtung und die verantwortliche Stelle durch geeignete Maßnahmen erkennbar zu machen. Derartige Pflichten sollten mit Blick auf intelligente Videoüberwachung in Städten gestärkt und fortentwickelt werden. Insbesondere sollte kenntlich gemacht werden, ob Kameras nach bestimmten optischen Charakteristika oder Verhaltensweisen suchen und ob Kameras in einem Netzwerk verbunden sind, um eine optische Verfolgung über verschiedene Orte hinweg zu ermöglichen.

Der von Kameras verursachten Verhaltensabschreckung und sozialer Ausgrenzung⁹⁶ kann durch Reduktion ihrer Anzahl begegnet werden. Strengere Prüfungen könnten einen Beitrag leisten, in urbanen Räumen rechtswidrig angebrachte Videoüberwachungssysteme einzudämmen. Bestehende Meldepflichten, wie § 4d Abs. 1 BDSG, der durch seine zahlreichen Ausnahmen selbst zur Ausnahme verkümmert,⁹⁷ könnten die Grundlage neuer rechtlicher Instrumente bilden. Ein gesamtheitlicher Überblick über den Einsatz von Videoüberwachung setzt Meldepflichten voraus, die statt einer Ausnahme die Regel sind. Dies würde neben der Meldepflicht des § 4d Abs. 1 BDSG eine speziell auf Videoüberwachung zugeschnittene Meldepflicht zur Erfassung privater und öffentlicher Videoüberwachung erfordern. Dies wäre ein Schritt, um die vom Bundesverfassungsgericht im Zusammenhang mit der Vorratsdatenspeicherung geforderte Überwachungsgesamtrechnung⁹⁸ für den Bereich der Videoüberwachung tatsächlich umzusetzen. Der dadurch gewonnene Überblick ist erforderlich, um eine flächendeckende Kameraüberwachung ausschließen zu können und die Freiheit, in der Grundrechtswahrnehmung nicht total erfasst und registriert zu werden, zu schützen.

Möglichkeiten zur Beteiligung der Öffentlichkeit im Sinne des *Rechts auf Stadt* vor der Installation von Videoüberwachung in öffentlich zugänglichen Räumen existieren bisher nicht. Aufgrund der steigenden Bedeutung von Videoüberwachung für das freie Leben in Städten muss über Instrumente nachgedacht werden, die der Bevölkerung auf Planungsebene Mitentscheidung bezüglich überwachter und nicht überwachter Räume ermöglichen und öffentliche sowie private Bauherr*innen bauordnungsrechtlich in die Pflicht nehmen. Allerdings werden Mitentscheidungsinstrumente nicht im Rahmen der allgemeinen Raum- und Flächenplanung zu verwirklichen sein, denn die Entscheidung, einen Raum per Kamera zu überwachen, ergibt sich in vielen Fällen zeitlich später. Daher müsste ein eigenes Beteiligungsverfahren eingerichtet werden, das auch die Gewährleis-

93 Hansen, in: Roßnagel, Handbuch Datenschutzrecht, 2003, Kap. 3.3, 311 (Rn. 81).

94 Scholz (Fn. 91), § 6b Rn. 102.

95 Beispielsweise Göttinger-Gruppe „BürgerInnen beobachten Polizei und Justiz“; BVerfG, Urteil 8.10.2015 – 1 BvR 2501/13.

96 Zu Tendenzen sozialer Ausgrenzung in teilprivaten Räumen u.a. Kudlacek (Fn. 74), 14.

97 Gola/Schomerus, Bundesdatenschutzgesetz – Kommentar, 2015, § 4d Rn. 6.

98 BVerfGE 125, 260 (323); hierzu Roßnagel, Die „Überwachungs-Gesamtrechnung“ – Das BVerfG und die Vorratsdatenspeicherung, NJW 2010, 1238 ff.

tung der Aufgabenerfüllung durch Polizeibehörden mittels Videoüberwachung berücksichtigt.

Die vorgeschlagenen Instrumente können dem Informations- und Mitbestimmungsdefizit der betroffenen Personen abhelfen und Möglichkeiten zur aktiven Teilhabe und Kenntniserlangung über für sie relevante Prozesse bieten, um positive Auswirkungen auf die Ausübung ihrer Freiheitsrechte zu bewirken. Die im Zusammenhang mit dem „Chilling Effect“ stehenden mittelbaren Beeinträchtigungen einzelner Personen und der Allgemeinheit könnten auf diese Weise in ihren Folgen gemildert werden.

5. Ausblick

Die sozialen Forderungen des *Rechts auf Stadt* sind im deutschen Recht in unterschiedlichen Rechtsgebieten sehr vielschichtig und verstreut adressiert. Obwohl damit keine einheitliche Rechtsposition lokalisiert werden kann, können zahlreiche Forderungen rechtlich durchgesetzt werden. Gemessen am Anspruch der *Recht auf Stadt*-Bewegung bleiben jedoch erhebliche Defizite bestehen, da nur ein Teil der Kritik des *Rechts auf Stadt* an der vorherrschenden neoliberalen Stadtpolitik erfasst wird. Das Verlangen der Bürger*innen nach einem *Recht auf (ihre) Stadt* findet im Ergebnis rechtlich fragmentiert Gehör, nicht aber als geschlossenes Konzept. Eine einheitliche Rechtsposition ist damit aber keineswegs eine zwingende rechtspolitische Forderung. Vielmehr kann es reichen, aus der Gesamtperspektive des *Rechts auf Stadt* heraus die einzelnen Rechtspositionen fortzuentwickeln. Ein einheitlich geregeltes *Recht auf Stadt* ist durch dessen notwendige Selektivität auch sozialwissenschaftlich umstritten.⁹⁹

Videoüberwachung im urbanen Raum verdeutlicht, dass Technik nicht nur die Rechtspositionen des Einzelnen betrifft, sondern auch „kollektive“ Rechtspositionen, wie sie im *Recht auf Stadt* gefordert werden. Möglichkeiten, um das *Recht auf Stadt* zu fördern, können beim Schutz von Individualinteressen ansetzen. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung schützt in seiner Ausprägung als individuelles Recht vor grundloser und massenhafter Datenerhebung auch vor Ausgrenzung und Diskriminierung in der Stadt und sichert auch kollektive Handlungsfreiheiten wie Kommunikation im Allgemeinen und die Versammlungsfreiheit im Speziellen. Sie zeigt sich damit als weiterer grundrechtlicher Stützpfeiler des *Rechts auf Stadt*. Eine Forderung des *Rechts auf Stadt* sollte danach auch die effektive und umfassende Durchsetzung von Datenschutzbestimmungen des/der Einzelnen im urbanen Raum umfassen. Wichtig hierbei ist die Förderung von Transparenz, um ein gesellschaftliches Bewusstsein zu schaffen, das Bürger*innen Werkzeuge der Kontrolle über kontrollierte Räume gibt, um dem „Chilling Effect“ vorzubeugen. Dabei könnte z.B. der Ausbau von Meldepflichten die Grundlage sein, um Videoüberwachung in ihrer Verbreitung überhaupt erfassen zu können. Ein Anspruch auf überwachungsfreie Räume als Teilbereich des *Rechts auf Stadt* wäre etwa durch Bürgerinitiativen und Bürgerentscheide durchsetzbar. Völlig fehlen bisher direkte Mitbestimmungsmöglichkeiten im Bau- und Planungsrecht bezüglich der Entscheidung über kamerafreie Räume in der Stadt. Sollte der Trend zu mehr Überwachung in den Städten anhalten, wären solche Mitbestimmungsrechte ein zielführendes Instrument zur Durchsetzung überwachungsfreier Lebensräume in der Stadt.

99 Mayer (Fn. 4).

Eine Frage scheint mit Blick auf Überwachung zentral für das *Recht auf Stadt* zu sein: Ist ein auf konstanten Notfall und Gefahr ausgelegter Raum wirklich das gewünschte urbane Umfeld der Zukunft?

Verteidigung durch Geheimnisverrat?



Prozessuale Verteidigung durch Geheimnisverrat

Zur Rechtfertigung des beschuldigten
,Berufsgeheimnispflichtigen' (gem. § 203
Abs. 1 StGB) bei Offenbarungen zu Lasten
unbeteiligter Geheimnisträger

Von PD Dr. Kay H. Schumann

2016, ca. 514 S., geb., 98,- €

ISBN 978-3-8487-2434-5

eISBN 978-3-8452-6593-3

(*Neue Schriften zum Strafrecht, Bd. 10*)

www.nomos-shop.de/25261

Seit langem sehen Literatur und Rechtsprechung die Rechtfertigung der Offenbarung von Berufsgeheimnissen (iSv § 203 StGB) zur Verteidigung im Strafprozess als Selbstverständlichkeit an. Die Untersuchung nimmt dieses Ergebnis in umfassender Analyse kritisch unter die Lupe.



Unser Wissenschaftsprogramm ist auch online verfügbar
unter: www.nomos-elibrary.de

Portofreie Buch-Bestellungen unter
www.nomos-shop.de

Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



Nomos