

# Versammlungsfreiheit in Lützerath – zur Disposition von RWE und Behörden?

VB [verfassungsblog.de/versammlungsfreiheit-in-lutzerath-zur-disposition-von-rwe-und-behoerden/](https://verfassungsblog.de/versammlungsfreiheit-in-lutzerath-zur-disposition-von-rwe-und-behoerden/)



Jakob Hohnerlein

13 Januar 2023

Die Räumung von Lützerath ist im Gange. Die klimapolitischen Protestaktionen dürften bald beendet sein und das Dorf für den Braunkohleabbau abgebaggert werden. Letzter juristischer Widerstand gegen die Räumung ist, wenig überraschend, erfolglos geblieben. Das VG Aachen und das OVG Münster haben mehrere Eilanträge gegen das vom Kreis Heinsberg verhängte Betretungs- und Aufenthaltsverbot in Lützerath abgelehnt, das ab dem 23.12.2022 gelten und nach einem Hinweis in der Verfügung ab dem 10.01.2023 vollstreckt werden sollte. Das Verbot sei auf der Grundlage von § 24 Abs. 1 Nr. 12 OBG NRW i.V.m. § 34 Abs. 1 PolG NRW zum Schutz der privaten Eigentums- und Besitzrechte der RWE, die dem Aufenthalt der Aktivistinnen widersprochen habe, voraussichtlich rechtmäßig. RWE habe sich auch nicht auf die zivilgerichtliche Durchsetzung ihres Hausrechts verweisen lassen müssen, da die dafür erforderliche Identifizierung der Protestteilnehmenden wegen des Zustroms immer neuer Personen praktisch unmöglich sei. Mit ähnlicher Begründung hat das VG Aachen auch einen Eilantrag gegen die Verlegung der Mahnwache in Lützerath ab dem 10.01.2023 durch eine Verfügung der Versammlungsbehörde abgelehnt. Ich möchte die Beschlüsse hier nicht im Detail kritisieren, sondern einen darin angesprochenen grundsätzlichen Punkt aufgreifen. Auch wenn ich die Einschätzung teile, dass die Räumung zum jetzigen Zeitpunkt rechtmäßig ist, halte ich es für problematisch, das allein mit dem entgegenstehenden Willen von RWE zu begründen. Meiner Einschätzung nach sind friedliche Proteste gegen die Abbaggerung von Lützerath am Ort des Geschehens nicht nur demokratisch legitim, sondern auch von der Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG geschützt. RWE war daher verpflichtet, die Proteste zu dulden, solange nicht zu befürchten war, dass die Abbaggerung gewaltsam verhindert würde.

## Protest gegen rechtlich nicht mehr angreifbare Entscheidungen

Dass sich die Räumung juristisch nicht verhindern lassen würde, war offensichtlich. Die Entscheidung Lützerath für den Braunkohleabbau abzubaggern geht nicht nur auf die bergrechtliche Betriebsplanung der 1990er-Jahre zurück, sondern wurde auch kürzlich im Rahmen eines Kompromisses auf höchster politischer Ebene bestätigt. Das Kohleverstromungsbeendigungsgesetz sieht nun einen beschleunigten Kohleausstieg in NRW, sowie die Erhaltung einiger angrenzender Ortschaften vor, stellt aber im Übrigen die energiepolitische und -wirtschaftliche Notwendigkeit des Tagebaus Garzweiler II ausdrücklich fest. Dass diese politische Entscheidung verbindlich ist, kann auch nicht mit der verfassungsrechtlichen Verpflichtung zum Klimaschutz in Frage gestellt werden. Die

vom BVerfG als verfassungsrechtlich notwendig anerkannte Transformation zu einer emissionsfreien Wirtschaftsweise erfordert mittelfristig einen Kohleausstieg; auf dem Weg dahin bleiben aber gewisse politische Spielräume. Die Aktivistinnen, und nicht nur sie, sind von der Entscheidung, Lützerath abzubaggern, aus guten Gründen nicht überzeugt. Das Recht verbietet ihnen aber, die Durchsetzung der rechtlich verbindlich getroffenen Entscheidung gewaltsam zu verhindern. Ob das als ziviler Ungehorsam moralisch zu rechtfertigen wäre, ist eine andere Frage.

Die Abbaggerung gewaltsam zu verhindern ist aber jedenfalls ganz überwiegend auch nicht das Ziel der Aktivistinnen. Einige haben Lützerath auf die Ankündigung polizeilicher Vollstreckungsmaßnahmen hin verlassen. Aber auch von denen, die geblieben sind, versuchen die allermeisten nicht, sich der ohnehin und notwendigerweise überlegenen Staatsgewalt aktiv zu widersetzen, sondern erdulden die Vollstreckung passiv, indem sie sich wegzugewähren lassen. Soweit Protest nicht performativ durch die Verhinderung der Umsetzung einer Entscheidung geäußert wird, geht es um ein kommunikatives Signal, das am Ort des Geschehens besonders wirksam ist. Dass es einen gewissen Aufwand erfordert, den passiven Widerstand zu brechen, ist Teil der kommunikativen Strategie. Kommunikativer Protest bei Gelegenheit der Umsetzung einer Entscheidung setzt sich nicht in Widerspruch zur demokratischen Ordnung, sondern ist essentieller Bestandteil davon. Öffentlichkeitswirksamer Protest gegen die Entscheidung für ein Projekt kann im besten Fall dazu führen, dass die Verantwortlichen sie doch noch revidieren. Der Protest bleibt aber auch dann ein sinnvoller Beitrag zum demokratischen Diskurs, wenn er ein spezifisches Projekt nicht mehr stoppen kann. In der Regel werden umfassendere politische Forderungen gestellt, die im Widerstand gegen ein bestimmtes Vorhaben nur symbolisch kulminieren. Das zeigt sich gerade in Lützerath. Die Aktionen werden die Abbaggerung des Dorfs nicht mehr verhindern, der Kohlekompromiss in NRW war aber auch ihr Erfolg. Ohne die vielen Protestaktionen, die nachdrücklich an die Dringlichkeit des Klimaschutzes erinnern, wäre die deutsche Klimapolitik wahrscheinlich deutlich weniger effektiv.

Dass kommunikativer Protest gegen institutionell getroffene Entscheidungen eine wichtige demokratische Funktion erfüllt, wird rechtlich durch die Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG) abgesichert. Das BVerfG hat dieses Grundrecht als „ein Stück unmittelbarer, ursprünglich-ungebändigter Demokratie“ charakterisiert, das als notwendiges Gegenstück zu Entscheidungen repräsentativer Institutionen fungiert. Wesentlicher Bestandteil des Freiheitsrechts ist die Wahl des Versammlungsorts. Protest gegen institutionell getroffene Entscheidungen durch kollektive Meinungsäußerung in körperlicher Präsenz wird nicht nur irgendwo ermöglicht, sondern gerade auch am Ort des Geschehens, wo er in der Medienöffentlichkeit besonders deutlich wahrgenommen wird. Der Schutz von Protesten am Ort des Geschehens durch Art. 8 GG hat zwei wichtige Konsequenzen: Zum einen müssen sich Aufenthaltsverbote und ihre Vollstreckung an dem Grundrecht messen lassen; dabei rückt die Frage in den Mittelpunkt, ob eine Räumung zu einem bestimmten Zeitpunkt zur Durchsetzung verbindlicher Entscheidungen schon erforderlich ist. Zum anderen dürfte der grundrechtliche Schutz auch noch während einer Räumung für

Personen gelten, die friedlichen passiven Widerstand leisten. Aus gutem Grund knüpft eine Bestrafung nach § 113 StGB nicht an die bloße Nichtbefolgung einer vollziehbaren Anordnung an, sondern an gewaltsamen Widerstand.

## **Polizeiliche Maßnahmen zum Schutz von Eigentumsrechten – nur duldungsweise aufgeschoben?**

---

In Lützerath besteht nun die Besonderheit, dass der Ort des Protests Privateigentum von RWE ist. Kann der Aufenthalt der Protestierenden daher allein deshalb verboten und faktisch beendet werden, weil RWE ihm widersprochen hat? Hiervon scheinen der Landkreis und die Gerichte auszugehen. Diese Begründung hätte ein Aufenthaltsverbot auch schon früher getragen. RWE ist bereits seit Jahren Eigentümerin der meisten Grundstücke und hat einen Großteil der Bebauung 2021 abreißen lassen. Das letzte Grundstück wurde im Wege der Grundabtretung nach § 79 BBergG auf RWE übertragen. Mit der für sofort vollziehbar erklärten vorzeitigen Besitzeinweisung zugunsten von RWE und der Ablehnung des dagegen gerichteten Eilantrags verlor der betroffene Landwirt 2021 die Verfügungsgewalt über das Grundstück.

Faktisch konnten die Protestaktionen in Lützerath allerdings bis vor kurzem ungehindert stattfinden. Das Betretungs- und Aufenthaltsverbot wurde mit Wirkung ab dem 23.12.2022 erlassen und mit dem Hinweis versehen, dass erst ab dem 10.01.2023 mit Vollstreckungsmaßnahmen zu rechnen sei. Auch die Versammlungsbehörde bestätigte die Versammlung in Lützerath bis zum 09.01.2023, sah also bis dahin von einer beschränkenden Verfügung ab. Die Auffassung der Behörden ist wohl so zu verstehen, dass die Proteste, obwohl sie schon länger die Eigentums- und Besitzrechte von RWE stören, noch eine Zeit lang geduldet wurden. Die Räumung erst relativ kurz vor der Abaggerung vorzusehen ist sicherlich zweckmäßig, um zu vermeiden, dass das Dorf nach einer verfrühten Räumung erneut besetzt wird oder dies nur unter einem massiven Polizeiaufgebot verhindert werden kann. Es ist aber zum einen zweifelhaft, ob die Ankündigung, von der Vollstreckung zeitweise abzusehen, wirklich, wie das VG Aachen (Rn. 15) meint, den Eingriffscharakter des Aufenthaltsverbots gegenüber der Versammlung für diesen Zeitraum ausschließt: Nach der allgemeinen Grundrechtsdogmatik begründet nicht erst die drohende Vollstreckung, sondern schon das Verbot einen Eingriff. Konsequenter wäre es gewesen, das Verbot erst ab dem 10.01.2023 in Kraft zu setzen. Mit Wirkung von diesem Tag hat auch die Versammlungsbehörde ein Versammlungsverbot erlassen, so dass dem polizeirechtlichen Betretungs- und Aufenthaltsverbot nicht der Vorrang des Versammlungsrechts entgegensteht. Zum anderen stellt sich die Frage, ob der Anordnung eines Versammlungsverbots und eines vollstreckbaren Betretungs- und Aufenthaltsverbots schon vor dem 10.01., vor dem 23.12. oder noch deutlich früher, also zu einem Zeitpunkt, als die Abaggerung noch nicht unmittelbar bevorstand, rechtlich irgendetwas entgegengestanden hätte. Genügt es für ein Aufenthaltsverbot zum Schutz der privaten Rechte von RWE, an das fehlende Einverständnis anzuknüpfen, oder muss es vielmehr darum gehen, die zeitnah geplante Nutzung des Eigentums für den

Braunkohleabbau zu sichern? Der Zeitpunkt des Einschreitens steht dann nicht im Belieben, wenn sich aus Art. 8 GG für RWE die Pflicht ergibt, die Proteste zeitweise zu dulden.

## **Privateigentum als demonstrationsfreier Ort?**

---

Ein Recht, in Lützerath Versammlungen durchzuführen, hätte von vornherein nicht bestanden, wenn das Privateigentum von RWE an der Fläche dafür nicht zur Verfügung gestanden hätte. Nach der früheren Rechtsprechung wäre das klar gewesen. Die Gewährleistung der Ortswahlfreiheit im Versammlungsrecht wurde eng auf den öffentlichen Straßenraum begrenzt verstanden. Das BVerwG führte 1992 zur Durchführung einer Versammlung auf der Hofgartenwiese der Bonner Universität aus, die Freiheit der Ortswahl bestehe nur, soweit ein Ort rechtlich allgemein für Versammlungen zur Verfügung stehe. Ein Recht, fremdes Grundeigentum nach Belieben in Anspruch zu nehmen, gewähre Art. 8 GG nicht. Das schloss Versammlungen nicht nur auf Grundstücken Privater aus. Auch auf die Nutzung öffentlicher Flächen, die allein für bestimmte Zwecke gewidmet waren, bestand kein Anspruch.

Die neuere Rechtsprechung hat demgegenüber die Ortswahlfreiheit gestärkt. Nach dem Fraport-Urteil des BVerfG von 2011 müssen Versammlungen über den für den allgemeinen Verkehr gewidmeten öffentlichen Straßenraum hinaus auch in sonstigen funktional öffentlichen Räumen grundsätzlich möglich sein. Der öffentliche Bereich zwischen den Läden und Restaurants des Frankfurter Flughafens müsse für Versammlungen nutzbar sein, da es sich um ein „öffentliches Forum“ handle. In Räumen, die der Öffentlichkeit allgemein zugänglich sind und in denen es regelmäßig zu kommunikativem Austausch kommt, dürften nicht gerade Versammlungen herausgehalten werden. 2015 stellte das BVerfG zum „Bierdosen-Flashmob“ auf einem privaten Platz, wie bereits im Fraport-Urteil angedeutet, klar, dass diese Grundsätze auch für öffentliche Verkehrsflächen im Eigentum Privater gelten. Wie alle Grundrechte entfaltet auch Art. 8 GG im Privatrecht Bedeutung. Das neue Versammlungsgesetz in NRW stellt in § 21 (ebenso wie § 20 Abs. 2 VersFG Berlin) klar, dass private Eigentümer öffentlicher Verkehrsflächen grundsätzlich eine Duldungspflicht für Versammlungen trifft. Sie dürfen daher Versammlungen nicht in der Hausordnung pauschal verbieten oder unter den Vorbehalt ihrer Zustimmung stellen, ebenso wenig wie das öffentliche Träger von für den Gemeingebrauch gewidmeten Flächen durch eine Beschränkung der Widmung tun dürfen. Allerdings sind auch bei öffentlichen Verkehrsflächen im Privateigentum beschränkende Verfügungen der Versammlungsbehörden möglich. Die Behörden haben dabei einen schonenden Ausgleich zwischen den grundrechtlich geschützten Interessen beider Seiten anzustreben.

Das VG Aachen (Rn. 15 ff.) stuft nun, wie schon in einem Beschluss aus dem September 2022, der die Verlegung einer Demonstration bestätigte, die Flächen in Lützerath nicht als öffentliche Verkehrsflächen ein. Das von den Bewohnerinnen längst verlassene Dorf ist jedenfalls kein Raum regelmäßiger Begegnungen wie ein Marktplatz oder ein Einkaufszentrum. Mit Blick auf die seit dem Fraport-Urteil ergangene Rechtsprechung

dürfte es für die Abgrenzung zwischen öffentlichen Flächen, die für Versammlungen grundsätzlich zur Verfügung stehen, und anderen, bei denen Versammlungen der Zustimmung des Trägers bzw. Eigentümers bedürfen, allerdings nicht entscheidend auf die Einordnung als öffentliches Forum ankommen. Schon das Fraport-Urteil bezog sich nicht allein darauf, sondern stellte auch allgemeiner darauf ab, ob Orte faktisch allgemein zugänglich sind oder ob der Zutritt individuell kontrolliert und nur für einzelne Zwecke gestattet wird. Die neuere Rechtsprechung sieht auch Wälder, Autobahnen oder Flughafenflächen außerhalb des Laden- und Gastronomiebereichs, die kein natürlicher Kommunikationsraum wie Marktplätze und Einkaufszentren, aber dennoch für Protestaktionen attraktiv sind, als für Versammlungen grundsätzlich zugängliche öffentliche Flächen an. Durch die faktische allgemeine Zugänglichkeit ist es auch an Orten, die meist nur wenig frequentiert werden, möglich, dass spontan öffentliche Kommunikation vor Ort entsteht. Die Frage für die Flächen in Lützerath ist demnach, ob sie auch nach der Eigentumsübertragung auf RWE noch allgemein zugänglich waren. Das VG Aachen verneint das wegen der im Tagebauvorfeld angebrachten Verwallung und dem auf Schildern ausgesprochenen Betretungsverbot. Da allerdings die Schranken an den Zufahrtswegen meistens geöffnet waren, könnte man das für den Zeitraum vor der Räumung auch anders sehen.

## **Konkrete Abwägung statt pauschalen Ausschlusses von Versammlungen**

---

Auch wenn man Lützerath nicht als öffentliche Verkehrsfläche im Privateigentum einordnet, heißt das nicht, dass die Versammlungsfreiheit von vornherein keine Rolle spielen würde. Orte jenseits öffentlicher Verkehrsflächen stehen zwar Versammlungen nicht schon grundsätzlich zur Verfügung; die Öffnung für Versammlungen unterliegt daher der Zustimmung des Trägers bzw. Eigentümers. Das muss aber nicht bedeuten, dass die Entscheidung völlig frei getroffen werden darf. Davon könnte man nur ausgehen, wenn die Gewährleistung der Ortswahlfreiheit in Art. 8 GG von vornherein auf öffentliche Verkehrsflächen beschränkt wäre. Das ist aber nicht überzeugend (vgl. etwa hier, S. 238). Vielmehr bedarf die Einschränkung der Freiheit, sich zu versammeln, wo man will, stets einer Rechtfertigung. Dabei ist es zwar eine verhältnismäßige Einschränkung des Grundrechts, dass das einfache Recht die Öffnung nicht allgemein zugänglicher Flächen von der Zustimmung des Trägers bzw. Eigentümers abhängig macht. Jedenfalls bei öffentlichen Trägern muss sich aber auch die konkrete Entscheidung, die Zustimmung zu versagen, vor Art. 8 GG rechtfertigen lassen. Schon die Hofgartenwiese-Entscheidung des BVerwG hat anerkannt, dass der Träger einer für Versammlungen nicht schon von vornherein geöffneten Fläche nach pflichtgemäßem Ermessen über die Öffnung entscheiden und dabei die grundrechtlich geschützten Interessen der Veranstalterinnen, die Versammlung gerade am gewünschten Ort durchzuführen, angemessen berücksichtigen muss. Ein generelles Versammlungsverbot auf bestimmten Flächen ist nur ausnahmsweise zum Schutz von Verfassungsorganen zulässig.

Für nichtöffentliche Flächen im Privateigentum gehen demgegenüber viele davon aus, dass die Eigentümer ohne jede rechtliche Bindung über die Öffnung für Versammlungen entscheiden könnten. Im Ausgangspunkt trifft es zwar sicherlich zu, dass die Rechtsordnung mit Eigentumsrechten Sphären freien Beliebens zuweist (§ 903 S. 1 BGB), so dass auch die Entscheidung, jemandem Zutritt zu eigenen Grundstücken zu gewähren oder nicht, nicht sachlich begründet zu werden braucht. Die im Grundsatz auch verfassungsrechtlich in Art. 14 GG abgesicherte Sphäre freien Beliebens besteht allerdings, wie auch § 903 S. 1 BGB klarstellt, nur im Rahmen rechtlicher Grenzen. Dabei gestalten nicht nur unzählige Gesetze entsprechend dem Auftrag in Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG die Eigentumsordnung aus. Auch unmittelbar aus Grundrechten Dritter können sich Duldungspflichten ergeben. Die Aussage, Grundrechte berechtigten von vornherein nicht zur Inanspruchnahme fremden Eigentums, ist nach dem heutigen Stand der Drittwirkungsdogmatik überholt (was das BVerfG auch im Bereich der Kunstfreiheit unter Distanzierung von einem älteren Beschluss anerkennt). Nach Art. 8 GG trifft Private für öffentliche Verkehrsflächen in ihrem Eigentum grundsätzlich eine Duldungspflicht für Versammlungen. Wenn Art. 8 GG außerhalb öffentlicher Verkehrsflächen zwar keinen grundsätzlichen Vorrang der Ortswahlfreiheit, aber für den Ausschluss von Versammlungen eine einzelfallbezogene Rechtfertigung verlangt, kann die Rechtsordnung auch die Zutrittsverweigerung Privater nur akzeptieren, wenn sie dafür nachvollziehbare Gründe angeben. Wenn die Zivilgerichte und ausnahmsweise Polizei und Ordnungsbehörden, wenn sie zum Schutz privater Rechte tätig werden, über die Reichweite von Eigentumsrechten entscheiden, haben sie den Auftrag einen schonenden Ausgleich zwischen Eigentum und Versammlungsfreiheit herzustellen (vgl. auch hier, S. 233 ff.). Dann muss es statt bloß um den Willen der Eigentümer um ihre konkreten Nutzungsinteressen und deren Schutzwürdigkeit gehen, die den Interessen der Versammlungswilligen gegenübergestellt werden. Dabei tragen berechnete Nutzungsinteressen meistens die Entscheidung, Versammlungen auf Möglichkeiten im (funktional) öffentlichen Raum zu verweisen. Es kann aber gerade bei wirtschaftlich genutztem Grundeigentum, das in einem starken sozialen Bezug steht, auch einmal anders sein.


Lässt man den pauschalen Verweis auf den Willen von RWE nicht genügen, sondern steigt in die konkrete Abwägung ein, spricht viel dafür, dass das Unternehmen mit Blick auf Art. 8 GG Proteste in Lützerath für eine gewisse Zeit zu dulden hatte. Solange der Braunkohleabbau noch nicht kurzfristig bevorstand, war ein anerkennenswertes Interesse von RWE, den Aufenthalt der Aktivisten zu unterbinden, nicht erkennbar. Der finanzielle Aufwand für die Räumung trifft ohnehin die Allgemeinheit. Demgegenüber wird der Protest im Zeitfenster, das sich auftat, als die ehemaligen Bewohnerinnen Lützerath bereits verlassen hatten, die Abaggerung aber noch nicht bevorstand, zu Recht als wichtiger Impuls für den klimapolitischen Diskurs in Deutschland gewürdigt. Dass es die Aktion in Lützerath gegeben hat, sollte nicht nur als glücklicher Zufall aufgrund eines behutsamen Vorgehens der Behörden verstanden werden. Es besteht vielmehr aller Grund, die in Art. 8 GG abgesicherte essentielle Bedeutung von Gegenstimmen im demokratischen Diskurs nicht durch ein rigoroses Verständnis von Eigentumsrechten vorschnell abzuschneiden.



MAX PLANCK LAW

---

LICENSED UNDER CC BY SA

SUGGESTED CITATION Hohnerlein, Jakob: *Versammlungsfreiheit in Lützerath – zur Disposition von RWE und Behörden?*, *VerfBlog*, 2023/1/13,  
<https://verfassungsblog.de/versammlungsfreiheit-in-lutzerath-zur-disposition-von-rwe-und-behorden/>, DOI: [10.17176/20230114-001718-0](https://doi.org/10.17176/20230114-001718-0) .

---

Explore posts related to this:

---

Other posts about this region:

[Deutschland](#)

LICENSED UNDER CC BY SA