

Düsseldorf, August 2023

Der Industrieverband Garten (IVG) e. V. vertritt die von dem Gesetzesentwurf massiv betroffene Erden- und Substratindustrie, zu der auch die Torf abbauenden Unternehmen in Niedersachsen gehören. Die Branche arbeitet bereits seit vielen Jahren konstruktiv am Torfersatzforum mit, das bisher allerdings nicht zu dem Ergebnis gekommen ist, dass ein Verzicht auf Torf in absehbarer Zeit möglich ist. Mit dem NABU-IVG-Konzept hat die Branche bereits 2014 gezeigt, dass sie sich mit Fragen des Klimaschutzes konstruktiv auseinandersetzt. Der Klimaschutz ist ein Anliegen, das auch zu der [Selbstverpflichtung der Substratindustrie zur Torfminderung](#) im Jahr 2020 geführt hat.

Wir sind der Auffassung, dass der geplante Artikel 5 zur Änderung des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes und zur Implementierung eines Torfabbauverbotes in Niedersachsen sein Ziel verfehlt und stattdessen die Versorgungssicherheit mit Substraten, sowie das Fortschreiten der Sanierung weiterer Moorböden bedroht. Ein Mehrwert für den Klimaschutz ist äußerst gering und steht dazu in keinem Verhältnis.

Wir fordern eindringlich den Artikel 5 des Gesetzentwurfes ersatzlos zu streichen. Ein von uns beauftragtes Rechtsgutachten (Anlage) kommt zu dem Schluss, dass der vorliegende Gesetzesentwurf gegen die Verfassung verstößt:

Dem Bundesland Niedersachsen steht keine Gesetzgebungskompetenz für das geplante Verbot des gewerblichen Torfabbaus zu. Es handelt sich bei der geplanten Neuregelung - ungeachtet ihrer gesetzestechnischen Verortung im Niedersächsischen Naturschutzgesetz (NNatSchG) - tatsächlich um eine anlagenbezogene Regelung des Wasserhaushalts, für welche allein der Bundesgesetzgeber gemäß Art. 72 Abs. 3 GG eine "abweichungsfeste" Gesetzgebungskompetenz hat. Auch materiell-rechtlich bestehen durchgreifende verfassungsrechtliche Bedenken gegen das geplante Verbot des gewerblichen Torfabbaus. Es verletzt sowohl das Grundrecht auf Berufsfreiheit aus Art. 12 GG sowie das diesem Grundrecht inhärente Gebot der Belastungsgerechtigkeit im Hinblick auf Emissionsminderungslasten aus Art. 12 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG als auch das Grundrecht auf Eigentum aus Art. 14 GG sowie die gleichlautenden, in die Niedersächsische Landesverfassung inkorporierten, Grundrechte gemäß Art. 3 Abs. 2 S. 1 NV.

Es sollte endlich ein Dialog mit der Substratindustrie aufgenommen und eine Lösung der Problematik an einem „Runden Tisch“ besprochen werden. Ziel muss es sein, konstruktive und praktikable Lösungen zu finden, anstatt mit Ordnungsrecht ein Berufsverbot auszusprechen und eine Nebelkerze sondergleichen zu zünden. Die Selbstverpflichtung der Industrie zeigt dabei zahlreiche Themen auf, die nur von der Politik gelöst werden können, um bessere Rahmenbedingungen für mehr verfügbare und funktionierende Torfersatzstoffe zu schaffen.

Zusammenfassung

- Das geplante Torfabbauverbot bedeutet eine Aufgabe der gesicherten Substratversorgung in Deutschland und damit der gesicherten Versorgung mit bezahlbaren Pflanzen und Lebensmitteln.
- Da ein vollständiger Torfersatz auf absehbare Zeit technisch, gartenbaulich und quantitativ nicht möglich sein wird, resultiert aus dieser Tatsache ein verstärkter Import des dringend benötigten Torfes, was zu zusätzlichen klimarelevanten Transportemissionen (Carbon Leakage) führt.
- Für den Torfabbau werden heute keine lebenden Moore mehr verwendet, es droht kein Lebensraumverlust für Tiere und Pflanzen. Torf aus deutschem Abbau unterliegt höchsten Umweltstandards und langwierigen Untersuchungen und Genehmigungsverfahren.
- Die aktuellen Emissionswerte der Torfverwendung werden überschätzt. Das Einsparpotential bei einer Torfreduzierung ist sehr gering im Verhältnis zu einem hohen Aufwand beim Torfimport oder der Beschaffung alternativer Rohstoffe. Überschlagen käme man mit einem Faktor von 250 kg CO₂-eq/m³ für dunklen Torf¹ bei einem mittleren Jahresabbau in Deutschland von 4 Mio. m³ auf eine off-site-Emission (Emission während der Verwendung im Gartenbau) von ca. 1 Mio. t CO₂. Zum Verhältnis: Das 9-Euro-Ticket der Bundesregierung hat geschätzt 1,8 Millionen Tonnen CO₂ ein-gespart.
- Soweit möglich wird der Rohstoff Torf geschont und seit Jahren, soweit es machbar ist, durch Alternativstoffe ersetzt. Die Substratbranche plädiert für eine Torfreduktion mit Augenmaß.
- Nach dem Torfabbau werden die Flächen von der Industrie wiedervernässt und saniert, so dass langfristig eine Kohlenstoffsenke entstehen kann.

¹ Nationale Klimaberichterstattung (NIR)

- Das NABU-IVG-Konzept aus dem Jahr 2014 stellt einen Weg vor, mit dem die CO₂-Emissionen aus dem Torfabbau und der -nutzung durch zusätzliche Maßnahmen auf Flächen außerhalb der Abbaufäche kompensiert werden.
- Aus rein gartenbaulicher Sicht ist Torf der ideale Ausgangsstoff für Blumenerden und Kultursubstrate, denn er lässt sich präzise den unterschiedlichen Ansprüchen verschiedenster Pflanzenarten anpassen. Das haben auch die niederländische Regierung sowie zahlreiche Stakeholder der niederländischen Garten- und Substratbranche erkannt und einen Pakt zur Reduzierung der Umweltauswirkungen von Substraten geschlossen. Dieser regelt eine Reduzierung von Torf mit Augenmaß, erlaubt aber wiederum dessen Einsatz langfristig und im geringen Maße über das Jahr 2050 hinaus.
- Ein Beispiel für die Bedeutung von regionalem Torf ist die Verwendung von Deckerden in der Pilzzucht.² Denn für die Produktion des gängigsten Speisepilzes, dem Champignon, ist der Einsatz einer Deckschicht Substrat notwendig, die zu 90 Prozent aus Torf besteht. Für die Erzeugung dieser Nährböden werden jährlich ca. 500.000 m³ Torf aus Deutschland verwendet. Nach aktueller Genehmigungslage ist diese Menge an Torf aus Deutschland nicht abgedeckt. Ein ähnliches Beispiel ist die Produktion von Jungpflanzen, vor allem für Gemüse, die ohne Schwarztorf für die Presstöpfe für die Keimung der Sämlinge nicht funktionieren wird.
- Die RPP-Zertifizierung (Responsibly Produced Peat) sichert die bestmögliche Entwicklung nach Abschluss des Torfabbaus mit dem Ziel, Umweltvorteile einschließlich Klimaschutz zu erreichen.
- Ein Torfabbauverbot bedeutet das Ende für zahlreiche Unternehmen der Erdenbranche, da eine Umstellung auf eine torffreie Produktion an den aktuellen Standorten baurechtlich nicht möglich ist.

² [Bund Deutscher Champignon- und Kulturpilzanbauer \(BDC\) e. V.](#)

Einleitung

Jährlich werden aktuell etwa 8 bis 9 Mio. m³ Hobbyerden und Kultursubstrate in Deutschland produziert. Diese sind die Grundlage für die Kultur von Pflanzen in Deutschland und in weiten Teilen der Welt. Der Rohstoff Torf ist dabei ein sehr wichtiger Bestandteil. Es ist ein politisches Ziel Deutschlands die Torfnutzung zu reduzieren. Aus diesem Grund hat die Substratbranche in einer Selbstverpflichtung umsetzbare Ziele zur Torfminimierung formuliert und das gesteckte Ziel für das Jahr 2025 auch bereits vor der Zeit erfüllt.

Die erfolgreiche Umsetzung einer weiteren Torfreduktion stellt die Branche vor große Herausforderungen, vor allem bezüglich der Rohstoffverfügbarkeit und -qualität. Soweit möglich wird Torf geschont und seit Jahren durch Alternativstoffe wie Holzfasern, Grüngutkompost, Rindenumus und Kokos ersetzt. Jeder dieser Rohstoffe ist wichtig und wird dringend benötigt. Neue Kapazitäten sowie zusätzliche Verfügbarkeiten in Verbindung mit Chancengleichheit am Markt für die Substratbranche müssen schnellstmöglich geschaffen werden.

Bei der Entwicklung von Torfalternativen bedarf es einer Förderung für die Unternehmen in Bezug auf Forschungsvorhaben und die Investition in neue Produktionsanlagen. Wichtig ist es auch, neue nachwachsende Rohstoffe in den Fokus zu nehmen. Erfreulich ist die Vielzahl initiiertes und umgesetzter Modell- und Demonstrationsvorhaben. Diese Projekte tragen wesentlich zur Erprobung neuer Substratmischungen und zur Steigerung ihrer Akzeptanz bei. Die Versuche zeigen allerdings auch, dass ein vollständiger Torfverzicht in weiten Teilen des Produktionsgartenbaus nicht möglich sein wird.

Ein Torfabbauverbot führt nicht zu mehr Klimaschutz

Das geplante Torfabbauverbot in Niedersachsen dient dem vermeintlichen Ziel, mehr Klimaschutz zu erreichen, was allerdings als Fehlannahme zu bewerten ist: In Deutschland wird der Torfabbau seit Ende der 1980er Jahre nur noch auf land- oder forstwirtschaftlich genutzten Flächen genehmigt.³ Also auf Flächen, die bereits vor längerer Zeit entwässert wurden und die keine Moorvegetation mehr aufweisen. Im Vergleich zu der landwirtschaftlichen Nutzung, die vor dem Torfabbau auf den Flächen stattfindet, geht die THG-Emission (Kohlenstoffdioxid, Lachgas und Methan) auf der Torfabbaufäche durch die geänderte Nutzung zurück.⁴ Die jährliche

³ BLE: [Torf: unersetzlich oder verzichtbar?](#)

⁴ Höper, H. (2007): Freisetzung von Treibhausgasen aus deutschen Mooren, TELMA, Bd. 37, S.85-116. Hannover

Torfabbauemenge in Deutschland variiert je nach Witterung stark. Durch immer weniger werdende Abbauf Flächen liegt sie aktuell bei 3 bis 4 Mio. m³. Der daraus resultierende Wert der off-site-Emissionen liegt dementsprechend bei ca. 1 Mio. t CO₂-eq im Jahr.⁵ Ein Verzicht auf den Abbau und die gärtnerische Nutzung des Torfes würde die genannte THG-Menge allerdings nicht verhindern, denn die bereits entwässerten Moorböden würden über die Zeit der fortgesetzten landwirtschaftlichen Nutzung ohne Wiedervernässung ohnehin diese Mengen an Treibhausgasen freisetzen.

Der Verzicht auf regionalen Torf aus Niedersachsen führt zudem zu mehr Torfimporten und damit zu einer größeren Abhängigkeit vom Weltmarkt.

Die Sicherheit, dass gerade die deutsche Substratindustrie und damit der deutsche Erwerbsgartenbau mit dem benötigten Torf zu vertretbaren Preisen aus dem Ausland versorgt wird, ist nicht gegeben. Hinzu kommt, dass die Nachfrage des chinesischen Markts nach Torf erheblich gestiegen ist, da dort die Vorteile von Torfprodukten bei der Nahrungsmittelproduktion unter Glas erkannt wurden.

Damit besteht die Gefahr, dass auch die Pflanzenproduktion in Deutschland zum Erliegen kommt und für die Lebensmittel- und Pflanzenversorgung eine weltweite Abhängigkeit geschaffen wird. Gerade in Zeiten, in denen auf Klimaschutz durch die Nutzung heimischer Produkte gesetzt wird, sollte auf eine hohe Produktivität des heimischen Gewächshausanbaus gesetzt werden. Ziel sollte es sein, den Selbstversorgungsgrad mit Obst und Gemüse zu erhöhen. Die Produktivität bei der Jungpflanzenproduktion ist bei der Torfnutzung besonders hoch, da aus einem Kubikmeter Torfsubstrat bis zu 350.000 Jungpflanzen gezogen werden können. Auch der generelle Wasserbedarf fällt bei Torfsubstraten geringer aus.

Ein Torfabbauverbot führt zu weniger Moorschutz

Eine effektive Reduktion der Emissionen aus organischen Böden ist nur mit einer fachlich einwandfreien Wiedervernässung möglich. Die Torfunternehmen haben in der Vergangenheit gezeigt, dass eine Wiedervernässung mit Torfmooswachstum möglich ist, wenn die Gesamtplanung von Anfang an darauf abzielt und ausreichend Expertise vorhanden ist. Der Beweis sind zahlreiche gut entwickelte Wiedervernässungsflächen nach dem Torfabbau, für die der Staat keinerlei Zahlungen leistet und keinen Flächenerwerb oder Planungsleistung

⁵ Hofer, Bernd; Köbbing, Jan, 2020: Faktencheck – Treibhausgasemissionen aus dem Einsatz von Torf in Blumenerden. In: TELMA - Berichte der Deutschen Gesellschaft für Moor- und Torfkunde, Band 50: 193 - 198, DOI: 10.23689/fidgeo-3972.

erbringen musste. Dieser Hintergrund war einer der Gründe für die Erstellung des NABU-IVG-Konzeptes.

Die über die Industrie für den Torfabbau erworbenen zusammenhängenden Flächen und die Konzepterstellung bringen zusammen mit der Klimakompensation nach NABU-IVG-Konzept mehr für den Moor- und auch Klimaschutz als die kleinteiligen, langwierigen Maßnahmen, die die öffentliche Hand umsetzen kann.

Klimakompensation nach NABU-IVG-Konzept ist das mildere Mittel zur Erreichung von Klimaschutz, Versorgungssicherheit und Sicherung von Unternehmen.

Mit der Klimakompensation nach NABU-IVG-Konzept, die nach dem vorliegenden Entwurf aus dem Naturschutzgesetz gestrichen werden soll, wäre ein Torfabbau in Niedersachsen möglich gewesen. Mit der Streichung der Kompensation und dem Torfabbauverbot wird erreicht, dass Torf eingesetzt wird, der weitere Transportstrecken benötigt und ohne Klimakompensation erfolgt.

Das Torfabbauverbot führt zu Standortverlusten der Substratindustrie und des Gartenbaus

Bei Blumenerden für den Hobbygartenbau ist mit viel Anstrengung eine Torfersatzquote von derzeit 43 Prozent erreicht worden. Die Erreichung dieser Quote ist auf die Arbeit der Substratindustrie bei der Suche nach alternativen Substratausgangsstoffen zurückzuführen. Seit Jahrzehnten wird schon an Torfersatzstoffen geforscht. Die Mitglieder des IVG haben sich mit einer Selbstverpflichtung im Jahr 2020 erreichbare Ziele zur Reduzierung des Torfanteils gesetzt. Weitergehende Torfreduzierungen scheitern an der technischen Machbarkeit, insbesondere in den Einsatzbereichen des professionellen Gartenbaus und der Pilzzucht.

Für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Torfabbau bedeutet das Abbauverbot den Verlust der Arbeitsplätze. Das Problem ist aber noch weitgehender, denn ohne den Abbau von Torf vor Ort sind die Standorte der Erdenwerke teilweise nicht gesichert. Einige Unternehmen befinden sich mit der Verarbeitung des Torfs und der Mischung von Substraten baurechtlich im Außenbereich. Dieses ist möglich, solange dort Torf abgebaut und bei der Erdenproduktion eingesetzt wird. Es gibt bereits mehrere Unternehmen, die, bei dem Versuch weniger Torf einzusetzen, von der Verwaltung den Hinweis

bekommen haben, dass bei einem Torfeinsatz von unter 50% die baurechtliche Privilegierung im Außenbereich wegfallen würde und der Standort dort nicht aufrechterhalten bleiben dürfte.

Viele Unternehmen versuchen bereits Torfersatzstoffe selbst herzustellen. Der Bau von Holzfaseranlagen und Kompostierungen ist im Außenbereich, in dem die Torfunternehmen oftmals liegen, aber nicht möglich und ohne die Produktion dieser Ersatzstoffe für den Torf ist eine Erhaltung des Standorts in der Regel wirtschaftlich nicht möglich. Daher werden betroffene Unternehmen ohne Torfabbau nicht überleben können. Die Substratindustrie in Deutschland wird damit deutlich zurückgehen. Dieses ist nicht nur für die Versorgung des Erwerbsgartenbaus relevant, sondern hat auch Bedeutung für die Klima- und Moorschutzprojekte, da vielerorts die Erfahrung der Mitarbeitenden und die technische Ausstattung der Unternehmen gefragt sind, wenn Wiedervernässungsprojekte umgesetzt werden sollen.

Problemfall Verlängerungen und Änderungen von bereits erteilten Abbaugenehmigungen

Da der Einsatz von Torf dem politischen Willen entsprechend zurückgeht, wird auch weniger auf den genehmigten Flächen geerntet als bei der Beantragung geplant. Dieses führt dazu, dass die Laufzeiten der Genehmigungen nicht ausreichen und Verlängerungen der bestehenden Genehmigungen notwendig werden.

Auch führen die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte mit Abbautechniken und Wiedervernässungsmöglichkeiten dazu, dass Genehmigungen in Teilen angepasst werden müssen, was zu Änderungsanträgen der bestehenden Genehmigung führt. In dem vorgelegten Entwurf sind keine Regelungen für diese Fälle, die zahlreich auftreten werden, vorgesehen. Dieses ist nicht nur verfassungsrechtlich bedenklich, sondern führt auch in der Praxis zu nicht gewünschten Folgen. Ein Abbau kann nicht einfach gestoppt werden, wenn die Voraussetzungen für die Wiederherrichtungsplanung noch nicht erreicht sind.

Die gesamte Planung ist darauf ausgelegt, dass gewisse Tiefen und Reliefs erreicht werden, damit in dem Gesamtgefüge auch der umliegenden Flächen gewährleistet werden kann, dass sich das für die Wiedervernässung benötigte Wasser in der Fläche halten lässt und zu der gewünschten Hochmoorregeneration führt. Wenn eine Verlängerung und Anpassung der Genehmigung nicht mehr möglich sind, weil ein Abbauverbot erlassen wird

und damit auch die Grundlage für Änderungsverfahren genommen wird, kann das Ziel der Wiederherrichtung oftmals nicht mehr erreicht werden.

Es ist dringend eine Aufnahme von Regelungen für die Anpassung bestehender Genehmigungen notwendig. Die Übergangsregelung in § 45 Abs. 5. reicht dafür nicht aus. Hier müsste mindestens ergänzt werden „und Genehmigungen zum Abbau von Torf, die vor dem Stichtag erteilt worden sind“.

Fazit

Für einen übereilten Torfausstieg sind die Anwendungen im Gartenbau zu komplex und die Anforderungen der Kulturführung, des Handels und der Verbraucherinnen und Verbraucher zu hoch. Erschwerend hinzu kommt die vielzitierte fehlende Verfügbarkeit der auch in anderen Branchen stark gefragten Torfersatzprodukte.

Der Gartenbau und die Substratindustrie müssen schnellstmöglich neue Planungssicherheit bekommen. Alles andere gefährdet unter anderem die Versorgung mit regional erzeugten Gemüsejungpflanzen, Champignons sowie die Anzucht von Pflanzen für die Begrünung der urbanen Räume im Zuge der Klimawandelanpassung und zur Aufforstung. Ein Torfabbau muss mindestens möglich sein für den Einsatz in sensiblen Bereichen wie der Nahrungsmittelproduktion, in denen ein Anbau ohne Torf qualitativ und quantitativ nicht möglich ist.

Über den IVG

Im Industrieverband Garten (IVG) e.V. haben sich Hersteller von Produkten der „Grünen Branche“ für den Hobby- und Profimarkt zusammengeschlossen – darunter Pflanzenhersteller, Produzenten von Forst-, Garten- und Rasenpflegegeräten, Hersteller von Garten-Lifestyle-Produkten, von Produkten zur Pflanzenpflege, -ernährung und -gesundheit, Hersteller von Substraten, Erden und Ausgangsstoffen sowie Hersteller von Produkten für den Erwerbsgartenbau. Der IVG vereint derzeit rund 150 Mitgliedsunternehmen der Gartenbranche und hat seine Kernkompetenzen in den Bereichen Information, Netzwerk, Öffentlichkeitsarbeit.

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Klimaschutzes - Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen - Drs. 19/1598



Anlagen

Rechtsgutachten zum Gesetzentwurf

Faktencheck Torf

Selbstverpflichtung der Industrie von 2020

**Zu verfassungsrechtlichen Fragen des
geplanten Abbauverbotes für den
Rohstoff Torf durch Änderung des
NNatSchG aus Gründen des Klimaschutzes**

**Rechtsgutachten
der Dombert Rechtsanwälte Part mbB**

vorgelegt von

Tobias Roß
Rechtsanwalt

DÜSSELDORF

Angestellter Rechtsanwalt
Tobias Roß

POTSDAM

Partner i.S.d. PartGG
Prof. Dr. Matthias Dombert
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Janko Geßner
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Prof. Dr. Klaus Herrmann
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Dr. Jan Thiele
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Dr. Dominik Lück
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Dr. Beate Schulte zu Sodingen
Dr. Maximilian Dombert
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Angestellte Rechtsanwältin

Madeleine Riemer
Fachanwältin für Vergaberecht
Dr. Janett Wölkerling, M.mel.
Franziska Wilke
Josefine Wilke
Izabela Bochno
Philipp Buslowicz, LL.M.
Fachanwalt für Vergaberecht
Tobias Schröter
Mareike Thiele
Kristina Gottschalk, LL.M.oec.
Sophia von Hodenberg
Daniel Mehrer
Dr. Stephan Berndt
Charlotte Blech, LL. M. (UCLA)
Natalie Carstens

in Zusammenarbeit mit

Dr. Margarete Mühl-Jäckel
LL.M. (Harvard) | of counsel
Ulf Domgörgen
of counsel
Prof. Dr. Klaus Günther-Dieng
of counsel

Partnerschaftsgesellschaft mit
beschränkter Berufshaftung
AG Potsdam PR 119

A. Gutachtauftrag und -anlass

Die regierungstragenden Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen haben im Niedersächsischen Landtag das „Gesetz zur Verbesserung des Klimaschutzes“ eingebracht, das – neben weiteren Novellierungen – eine Änderung des geltenden Niedersächsischen Naturschutzgesetzes (NNatSchG) vorsieht.

Gegenstand der Neuregelung im NNatSchG ist u.a. ein umfassendes Verbot des Abbaus des Bodenschatzes Torf in Niedersachsen aus Gründen des Klimaschutzes und der CO₂-Reduktion. Das Gesetz befindet sich gegenwärtig im Gesetzgebungsverfahren. Die erste Lesung fand am 21. Juni 2023 statt, im August ist eine Ausschussanhörung geplant.

Vor diesem Hintergrund hat der Industrieverband Garten (IVG e.V.), in dem u.a. torfabbauende Unternehmen organisiert sind, **DOMBERT** Rechtsanwälte beauftragt, die geplanten Neuregelungen in Bezug auf das Verbot des Torfabbaus in Niedersachsen auf ihre Verfassungskonformität hin rechtsgutachterlich zu überprüfen.

Dies betrifft zum einen die Frage der *formellen Verfassungsmäßigkeit* – steht dem Bundesland Niedersachsen die Gesetzgebungskompetenz für eine solche weitgehende Verbotsregelung zu? – und zum anderen die Frage, ob das Verbot in der gegenwärtig geplanten Ausgestaltung (auch unter Berücksichtigung des Gesetzeszweckes Klimaschutz und CO₂-Reduktion) gegen Wirtschaftsgrundrechte der torfabbauenden Unternehmen (Berufsfreiheit, Eigentumsfreiheit) sowie das Recht der Unternehmen auf Gleichbehandlung verstößt.

B. Wesentliche Ergebnisse

- **Dem Bundesland Niedersachsen steht keine Gesetzgebungskompetenz für das geplante Verbot des gewerblichen Torfabbaus zu.**
- **Es handelt sich bei der geplanten Neuregelung – ungeachtet ihrer gesetzestechnischen Verortung im Niedersächsischen Naturschutzgesetz (NNatSchG) – tatsächlich um eine anlagenbezogene Regelung des Wasserhaushalts, für welche allein der Bundesgesetzgeber gemäß Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 5 GG eine "abweichungsfeste" Gesetzgebungskompetenz hat.**
- **Das geplante Verbot des gewerblichen Torfabbaus begegnet auch materiell-rechtlich durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Es verstößt in seiner gegenwärtig geplanten Ausgestaltung gegen mehrere Grundrechte der torfabbauenden Unternehmen.**
- **Es verletzt sowohl das Grundrecht auf Berufsfreiheit aus Art. 12 GG sowie das diesem Grundrecht inhärente Gebot der Belastungsgerechtigkeit im Hinblick auf Emissionsminderungslasten aus Art. 12 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG als auch das Grundrecht auf Eigentum aus Art. 14 GG sowie die gleichlautenden, in die Niedersächsische Landesverfassung inkorporierten, Grundrechte gemäß Art. 3 Abs. 2 S. 1 NV.**
- **Das geplante gewerbliche Totalverbot der Erteilung von Abbaugenehmigungen ist mit Blick auf die Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG – trotz des dem Gesetzgeber insoweit zukommenden weiten Gestaltungsspielraumes – schon nicht geeignet, das zentral verfolgte Ziel des Klimaschutzes zu erreichen.**

- **Da nach gegenwärtigem allgemeinen Kenntnisstand in gartenbaulicher und technischer Hinsicht ein vollständiger Verzicht auf Torf nicht möglich ist und Torfersatzprodukte auf absehbare Zeit nicht in bedarfsdeckenden Maß zur Verfügung stehen, wird der nicht mehr in Deutschland abbaubare Torf künftig klimabelastender als unter dem Status Quo und ohne die in Niedersachsen gesetzlich vorgeschriebene Klimaschutzkompensation/Wiedervernässung der Abbaustätten aus dem Ausland mit relevant schlechterer Treibhausgasemissionsbilanz via Schiff oder LKW nach Deutschland importiert werden. Die Erreichung der Klimaschutzziele wird so nicht gefördert, sondern – bei klimatologisch gebotener Gesamtbeurteilung – behindert.**
- **Das geplante Totalverbot des gewerblichen Torfabbaus greift darüber hinaus auch unverhältnismäßig in die Berufsfreiheit der torfabbauenden Unternehmen ein und stellt sich deshalb als unangemessen und unzumutbar dar, da einem tiefgreifenden und schwerwiegenden Eingriff in Form eines Berufsverbotes ein – wenn überhaupt – nur marginaler Nutzen in Bezug auf die Ziele des Klima- und Umweltschutzes gegenübersteht.**
- **Aus der Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG i.V.m. dem Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG folgt mit Blick auf die Klimaschutz-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und dem dort verfolgten CO₂-Budgetansatz ein verfassungsrechtliches Gebot der Belastungsgerechtigkeit bei der Verteilung der künftigen Treibhausgasemissionsminderungslasten zwischen den Emittenten.**
- **Mit diesem Gebot steht es jedenfalls nicht in Einklang, wenn der Torfabbau, der lediglich für einen marginalen Anteil am jährlichen CO₂-Ausstoß (konkret: 0,27 %) der Bundesrepublik verantwortlich ist, künftig mit einem Totalverbot als schwerstmöglichem Eingriff belegt wird, während deutlich stärker emittierende Sektoren weniger einschneidende Maßnah-**

men in Gestalt von bloßen Berufsausübungsregelungen zu gewärtigen haben.

- **Darüber hinaus verstößt das geplante Totalverbot des gewerblichen Torfabbaus auch gegen das Eigentumsgrundrecht der torfabbauenden Unternehmen aus Art. 14 Abs. 1 GG, da es sich – gemessen an den von der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung entwickelten Grundsätzen des Vertrauensschutzes und Investitionsschutzes – als unverhältnismäßiger Eingriff in geschützte, bestehende, Rechtspositionen der torfabbauenden Unternehmen darstellt.**
- **Der Gesetzgeber muss bei grundrechtsintensiven Neuregelungen stets die Besonderheiten des konkreten Regelungsumfeldes berücksichtigen.**
- **Die torfabbauenden Unternehmen haben mit Blick auf den in ihrem Regelungsumfeld langjährigen und häufig mehrere Dekaden übergreifenden Prozess des Torfabbaus auf einem Grundstück samt anschließender Renaturierung/Wiedervernässung ein aus der besonderen Sachlage folgendes besonderes Bedürfnis nach einer stabilen Rechtslage als Grundlage für Investitionen.**
- **Dieses bestehende berechtigte Vertrauen, das Grundlage für umfangreiche Investitionen war, wird nun durch die geplante Gesetzesänderung im NNatSchG in einer Intensität entwertet, die vollständig außer Verhältnis zu den damit verfolgten und erreichbaren Zielen des Gesetzgebers steht.**

C. Der wesentliche Sachverhalt

Wir legen unserer verfassungsrechtlichen Prüfung im wesentlichen folgenden **Sachverhalt** zu Grunde:

1. Die Verwendung von Torf hat insbesondere auf dem Gebiet des heutigen Bundeslandes Niedersachsen eine **sehr lange historische Tradition**.
- 1.1 So berichtete schon Plinius der Ältere in seiner „*Naturalis Historia*“, 47-57 n. Chr., von den Küstenbewohnern Frieslands:

„Indem sie den mit den Händen gefassten Schlamm mehr durch den Wind als durch die Sonne trocken werden lassen, kochen sie an der brennenden Erde ihre Speisen und erwärmen damit ihre vom Nordwind erstarrten Eingeweide.“

- 1.2 Die Anfänge des **neuzeitlichen Torfabbaus** gehen in das 17. Jahrhundert zurück, als Torf als Brennstoff für die Beheizung von Häusern und zur Herstellung von Kalk verwendet wurde. Im Laufe der Jahrhunderte wurde der Torfabbau intensiviert, um den steigenden Bedarf an Brennmaterialien zu decken. Besonders im 19. und 20. Jahrhundert erlebte der Torfabbau in Deutschland, und insbesondere in Niedersachsen, einen bedeutenden Aufschwung. Mit der Industrialisierung und der wachsenden Nachfrage nach Energie und Brennstoffen wurde der Abbau von Torf kommerzialisiert und systematisiert und hierbei die Kulturlandschaft im Sinne der Hochmoorkultur überformt.

- 1.3 Im frühen 20. Jahrhundert wurde insbesondere der Hochmoorweißtorf zum bevorzugten Ausgangsstoff für **gärtnerische Kultursubstrate**, wie sie in "Blumenerden" verwendet werden.

Dieser Torf wies und weist bis heute eine Vielzahl von Vorteilen und besonderen Eigenschaften auf, die dazu führen, dass er bis heute – nach allgemeiner Erkenntnislage – insbesondere im Erwerbsgartenbau (z.B. Gemüseanbau zur Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln) **nicht vollständig durch gleichwertige Torfersatzstoffe ersetzt werden kann:**

- **Strukturstabilität:** Im Gegensatz zu anderen Materialien zersetzt er sich nicht schnell und behält seine Form, wodurch er den Pflanzen zuverlässigen Halt gibt.
- **Wasserretention:** Der Torf kann Wasser gut speichern und dieses wieder gleichmäßig an die Pflanzen abgeben, was für eine gleichmäßige Bewässerung sorgt.
- **Sauerstoffversorgung:** Dank seines günstigen Porenvolumens ermöglicht der Torf eine zuverlässige Sauerstoffversorgung der Pflanzenwurzeln.
- **Einheitliche Zusammensetzung:** Der Torf weist eine äußerst einheitliche Struktur auf, was in der Anwendung vorteilhaft ist.
- **Anpassungsfähigkeit:** Aufgrund des geringen Nährstoffgehalts kann der Torf leicht mit Düngemitteln angereichert werden. Zudem lässt er sich durch Zugabe von Kalk einfach auf den gewünschten pH-Wert einstellen.

Diese einheitlichen Eigenschaften und die flexible Anpassbarkeit an verschiedene Pflanzen waren und sind außergewöhnlich, da sie es ermöglichen, eine große Anzahl von Pflanzen mit minimalem Aufwand anzubauen.

2. Aktuell (Daten von 2019) ist von folgenden **Abbauzahlen** in Bezug auf den Torfabbau in Deutschland auszugehen:

2.1 In Deutschland variieren die Mengen der Torfgewinnung von Jahr zu Jahr. Im Jahr 2019 wurden beispielsweise insgesamt 4,7 Millionen Kubikmeter Torf aus heimischen Lagerstätten abgebaut. Diese spielen weiterhin eine maßgebliche Rolle bei der heimischen Substratproduktion, auch wenn die Fördermenge abnimmt. Die Abbaufäche beträgt dabei insgesamt ca. 6.000 ha; dies entspricht etwa 0,5 Prozent der gesamten Moorflächen (2 Prozent der Hochmoorflächen) des Bundesgebietes (Daten aus 2012).

Gleichwohl bedarf es schon heute **umfangreicher Importe** – insbesondere aus dem Baltikum – **um den heimischen Bedarf zu decken.**

So wurde im Jahr 2019 etwa die gleiche Menge importiert, wie in Deutschland selbst abgebaut (ca. 4,7 Millionen m³ Torf – der größte Teil davon aus dem **Baltikum**).

2.2 Aus den Branchendaten von 2022 des IVG ergibt sich folgendes Bild:

Die Branche hat in Deutschland 2022 ca. 8 Millionen m³ Substrate produziert. Für den deutschen Markt sind davon etwa 3,8 Millionen m³ im Segment der Blumenerden und etwa 2 Millionen m³ als Profisubstrate abgesetzt worden. Der Rest ging in den Export.

Die Produktionsmenge für den deutschen Markt beinhaltet 1 Mio. m³ komplett torffreie Blumenerden für Hobbyanwender sowie (nur) 100.000 m³ komplett torffreie Profisubstrate für den Erwerbsgartenbau.

Daraus folgt, dass gegenwärtig insbesondere im Bereich der Profisubstrate/Erwerbsgartenbau ein **auch nur annähernd vollständiger Ersatz des Rohstoffes Torf durch Ersatzstoffe nicht möglich** ist.

Der Anteil an Torf betrug in Kultursubstraten im Erwerbsgartenbau im Jahr 2022 **77 Prozent**.

3. Ungeachtet des weiterhin bestehenden umfangreichen Bedarfes an Torf, der schon gegenwärtig nicht aus nationalen Abbaumengen gedeckt werden kann und deshalb auf Importe angewiesen ist, hat sich die Regierungskoalition aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen in Niedersachsen entschlossen, den Torfabbau auf dem Gebiet des Bundeslandes Niedersachsen – wo heute die weit überwiegende Torfproduktion in Deutschland stattfindet – zu verbieten, d.h. **ab Inkrafttreten des neuen Gesetzes keine Abbaugenehmigungen mehr zu erteilen**.

- 3.1 Nach geltendem Recht ist im Bundesland Niedersachsen gemäß § 8 Abs. 1 Niedersächsisches Naturschutzgesetz der Abbau von Torf zulässig, soweit eine entsprechende Genehmigung gemäß § 10 Niedersächsisches Naturschutzgesetz vorliegt. Zum Ausgleich müssen gemäß § 8 Abs. 2 S. 1 Niedersächsisches Naturschutzgesetz **klimaschutzbezogene Kompensationsmaßnahmen** erbracht werden.

- a) Der gegenwärtige § 8 Niedersächsisches Naturschutzgesetz lautet auszugsweise:

„(1) Bodenschätze wie Kies, Sand, Mergel, Ton, Lehm, Torf oder Steine dürfen, wenn die abzubauen Fläche größer als 30 m² ist, nur mit Genehmigung der Naturschutzbehörde abgebaut werden.

(2) Torf darf nur abgebaut werden, wenn der Abbau durch klimaschutzbezogene Leistungen kompensiert wird (klimaschutzbezogene Kompensationsleistungen) oder soweit der Abbau Voraussetzung für die Durchführung eines mit der zuständigen Naturschutzbehörde abgestimmten, der Wiedervernässung von Mooren dienenden Klimaschutzprojektes ist. Klimaschutzbezogene Kompensationsleistungen sind Maßnahmen zur Herrichtung von Flächen, so dass auf diesen Flächen eine Hochmoorregeneration zum Zweck des Klima-, Arten- und Biotopschutzes stattfinden kann.“

Das gegenwärtige Recht knüpft den Torfabbau damit an klimaschutzbezogene Kompensationsleistungen mit dem Ziel, auf den Flächen eine Hochmoorregeneration gerade zum Zweck des Klima-, Arten- und Biotopschutzes zu ermöglichen.

Dabei wird mittels des bisherigen § 8 Abs. 2 S. 4 Niedersächsisches Naturschutzgesetz durch einen entsprechenden **Flächenaufschlag** sichergestellt, dass die Kompensationsflächen größer sind, als die für den Torfabbau in Anspruch genommenen Flächen. Der Flächenaufschlag variiert dabei in seiner Größenordnung gem. § 8 Abs. 2 S. 6 Niedersächsisches Naturschutzgesetz je nach naturschutzfachlicher Wertigkeit der Fläche – für ungenutzte, naturnahe und zu trockene Moorflächen wird ein Flächenaufschlag von 1 ha/Hektar – also eine Verdoppelung – für die Kompensationsfläche vorgesehen, für intensiv genutztes Grünland ein Aufschlag von 0,33 ha und bei einer Ackerfläche auf einem als Moorkörper genutzte Fläche noch ein Aufschlag von 25 %, d.h. 0,25 ha.

- b) Entsprechend der Rechtslage werden im gegenwärtig in Kraft befindlichen Landesraumordnungsprogramm Niedersachsen 2017 (im Folgenden: LROP 2017) **Vorranggebiete** Rohstoffgewinnung der Rohstoffart Torf als Ziele der Raumordnung festgelegt. Die Zielfestlegung in Ziff. 3.2.2, Nr. 05 lautet:

„Die in Anlage 2 festgelegten Vorranggebiete Rohstoffgewinnung der Rohstoffart Torf sind ausschließlich auf Abbaunutzungen beschränkt, die aufgrund besonderer klimaschutzbezogener Kompensationsleistungen mit

den Festlegungen in Abschnitt 3.1.1 Ziff. 05 Sätze 1 und 2 vereinbart werden können.

Diese klimaschutzbezogenen Kompensationsleistungen umfassen zum einen, eine Fläche entsprechend der Größe der Abbaufäche so herzurichten, dass darauf eine Hochmoorregeneration mit den entsprechenden positiven Effekten für den Klima-, Arten- und Biotopschutz stattfinden kann.“

c) Die weiteren Regelungen dieser Zielfestlegung entsprechen der bisherigen Gesetzeslage in § 8 Niedersächsisches Naturschutzgesetz. Sie stellen sicher, dass Torfabbau ausschließlich mit besonderer klimaschutzbezogener Kompensationsleistung in Gestalt u.a. der Hochmoorregeneration zugelassen wird.

3.2 Dieses System aus Zulassung des Torfabbaus zur Deckung heimischer Bedarfe und klimaschutzbezogenen Kompensationsleistungen aus Gründen des Klima-, Biotop- und Artenschutzes soll nunmehr durch die geplante Gesetzesänderung im Niedersächsischen Naturschutzgesetz durch ein **komplettes Abbauverbot** für Torf mit – eng gefasstem und auf den gewerblichen Abbau nicht anwendbaren – Ausnahmetatbestand ersetzt und dem Torfabbau damit nach neuem Recht als Gewerbszweig die Rechtsgrundlage für weitere Genehmigungen entzogen werden.

a) Der Entwurf des Gesetzes zur Verbesserung des Klimaschutzes (LT-Drs. 19/1598, S. 8) enthält in seinem Art. 5 eine Änderung des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes in Bezug auf die grundsätzliche Unzulässigkeit des Torfabbaus.

b) Der § 8 Abs. 2 Niedersächsisches Naturschutzgesetz n. F. enthält ein Totalverbot des Torfabbaus und Abs. 2 erhält gemäß Gesetzentwurf folgende Fassung:

„(2) Der Abbau des Bodenschatzes Torf ist verboten.“

- c) Entsprechende Folgeänderungen in § 9 Niedersächsisches Naturschutzgesetz werden durch Art. 5 Ziff. 3 des Gesetzentwurfes zum Gesetz zur Verbesserung des Klimaschutzes umgesetzt. Eine Genehmigung für den Torfabbau nach § 10 Niedersächsisches Naturschutzgesetz wäre daher in Niedersachsen künftig nicht mehr zu erteilen.
- d) Der Änderungsentwurf enthält zwar in § 10 Abs. 1 S. 2 und 3 Niedersächsisches Naturschutzgesetz n. F. die Möglichkeit der **Erteilung einer Ausnahme vom Verbot des § 8 Abs. 2 n.F.**

Der Ausnahmetatbestand lautet:

„Die Naturschutzbehörde kann unter den Voraussetzungen des S. 1 auf Antrag Ausnahmen vom Verbot nach § 8 Abs. 2 zulassen, wenn überwiegende Gründe des Naturschutzes oder des Klimaschutzes aufgrund der Bindung und Speicherung von Kohlendioxid bzw. Kohlenstoff aus der Luft durch Pflanzen, Böden und Gewässern (natürlicher Klimaschutz) dies erfordern. § 9 gilt entsprechend; zusätzlich sind in dem Antrag auf Zulassung einer Ausnahme die überwiegenden Gründe des Naturschutzes oder des natürlichen Klimaschutzes darzulegen.“

Die Ausnahme ist dabei nach dem neu geplanten § 10 Abs. 5 S. 2 zu befristen. Sie soll auf den gewerblichen Abbau gemäß der Gesetzesbegründung nicht anzuwenden sein.

- 3.3 Die **Begründung** des Gesetzgebers für diesen schwerwiegenden Schritt eines Totalverbotes des gewerblichen Torfabbaus wird im Gesetzentwurf lediglich allgemein dargelegt.

- a) In der Landtagsdrucksache 19/1598 heißt es zunächst auf Seite 11:

„Nach den neuesten Erkenntnissen des Weltklimarats IPCC schreitet der Klimawandel deutlich schneller fort als projiziert, gleichzeitig treten die Folgen der Klimaänderungen intensiver und häufiger auf. Nach Aussagen der Wissenschaft bedarf es einer deutlichen Erhöhung und Beschleunigung der klimapolitischen Anstrengungen auf allen politischen Ebenen, um eine Begrenzung der globalen Erwärmung auf möglichst 1,5 Grad und deutlich unter 2 Grad gegenüber vorindustrieller Zeit noch zu erreichen ... Maßnahmen zum Schutz des Klimas und zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels sollen zudem in den weiteren Rechtsvorschriften des Landes erstmalig verankert oder zusätzlich gestärkt werden.“

- b) Gemessen an der Massivität und Tiefe der damit verbundenen Eingriffe ist die Begründung des Gesetzgebers für den gewählten Regelungsansatz – bemerkenswert – kurz und in der Sache wenig konkret. Zur Begründung ist Torfabbauverbotes heißt es im Gesetzentwurf auf Seite 26 ff.:

„In den Regelungen der §§ 8-10 Niedersächsisches Naturschutzgesetz soll das Torfabbauverbot als Ziel des Koalitionsvertrages gesetzlich verankert werden...“

Über die Regelung des § 45 Abs. 5 Niedersächsisches Naturschutzgesetz soll sichergestellt werden, dass dieses Verbot nur für neu zu beantragende Abbauvorhaben gelten wird. Danach sollen alle vor dem Inkrafttreten der Verbotsregelung bereits anhängigen Verfahren nach bislang geltendem Recht entschieden werden.“

Der Gesetzentwurf weist auch ausdrücklich darauf hin, dass die vom Gesetzgeber vorgesehene Ausnahmeregelung in § 10 Niedersächsisches Naturschutzgesetz n.F.

„für den gewerblichen Abbau nicht von Relevanz [sind].“

Mit anderen Worten: Nach der Gesetzesbegründung wird es Ausnahmen vom Torfabbauverbot für den gewerblichen Torfabbau nicht geben.

- c) Die Gesetzesbegründung zu den maßgeblichen Normen belässt es im Wesentlichen zur Begründung des Torfabbauverbotes bei einem Hinweis auf die politisch vereinbarten Zielsetzungen der Koalitionsfraktionen. So heißt es in der Landtagsdrucksache 19/1598 auf Seite 26 ff.:

„Mit der Änderung des § 8 wird ein Torfabbauverbot eingeführt. Dies entspricht dem Willen der Landesregierung, die in der Bund-Länder-Zielvereinbarung zum Klimaschutz durch Moorbodenschutz von 2021 enthaltenen Ziele zu Schutz und Erhaltung der Moorböden für den natürlichen Klimaschutz und den Naturschutz umzusetzen. Es handelt sich hierbei um ein repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt.“

Die bisherigen, austarierten, Regelungen zwischen Interessen am Bodenabbau und dem Klimaschutz werden – wie der Gesetzgeber selbst schreibt – mit der Neuregelung „obsolet“:

„Die bisher im Absatz 2 enthaltenen Regelungen zur klimaschutzbezogenen Kompensation für den Abbau des Bodenschatzes Torf sind aufgrund der Einführung des Torfabbauverbots obsolet geworden und wurden daher ersatzlos gestrichen.“

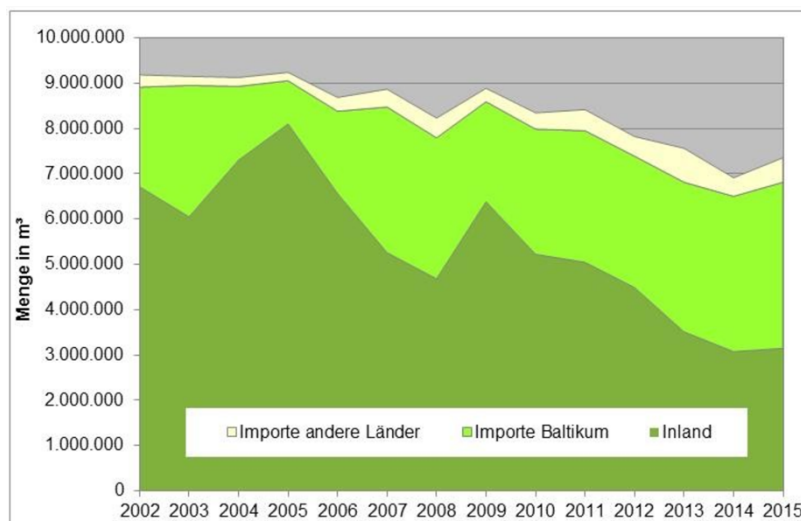
- d) Dass die Ausnahmevorschrift des § 10 Niedersächsisches Naturschutzgesetz nicht den gewerblichen Abbauvorhaben zugutekommen soll, wird auch insoweit aus der Gesetzesbegründung auf Seite 27 deutlich, wo es heißt:

„Diese Regelung soll den Naturschutzbehörden die Möglichkeit eröffnen, im Interesse von Maßnahmen zum Naturschutz oder natürlichen Klimaschutz Ausnahmen vom Verbot des Torfabbaus zuzulassen.“

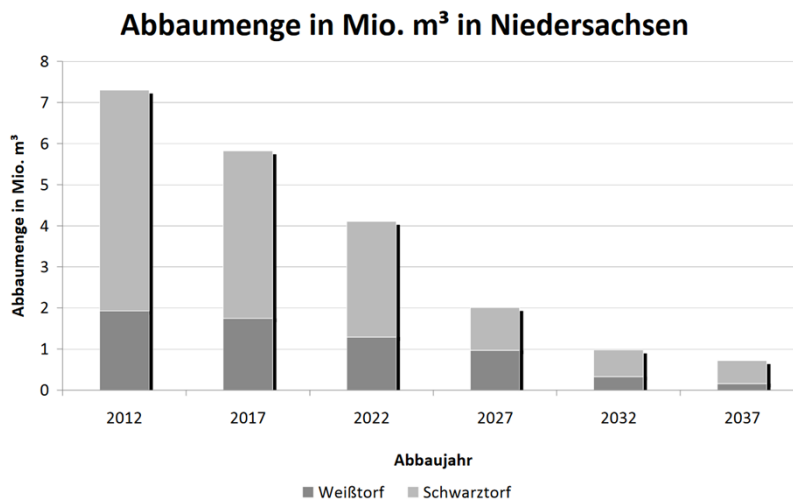
4. Durch ein Totalverbot des gewerblichen Torfabbaus wäre die **Versorgungssicherheit** mit heimischen Kultursubstraten für den Erwerbsgartenbau gefährdet und müsste durch vermehrte Importe wiederhergestellt werden.

4.1 Im Jahr 2023 betrug der Anteil an Torf in **Kultursubstraten 77 %**. Insgesamt wurden im Jahr 2023 5,8 Millionen Kubikmeter Torf für die Substratproduktion eingesetzt. **Davon stammt etwa schon jetzt die Hälfte aus dem Import.**

Die folgende Übersicht verdeutlicht die Herkunft des in Deutschland verarbeiteten Torfes zwischen den Jahren 2002 und 2015:



Die Übersicht zeigt, dass der Abbau im Inland seit dem Jahr 2002 signifikant abgenommen hat und künftig – wie die folgende Übersicht (noch ohne Berücksichtigung des kompletten Torfabbauverbotes) weiter abnimmt:



- 4.2 Die vorstehenden Übersichten zeigen, dass infolge zurückgehender Abbaufläche Torf zunehmend aus Drittländern importiert werden muss.

Wenn in den nächsten Jahren nun unter Geltung eines kompletten Torfabbauverbotes gar keine neuen Genehmigungen ausgesprochen und damit keine neuen Flächen für die Rohstoffgewinnung ausgewiesen werden, werden die Mengen an in Deutschland gewonnenen Torf noch deutlicher zurückgehen, als ohnehin prognostiziert. Mithin wird **der Import entsprechend an Bedeutung gewinnen.**

- 4.3 Die Importstaaten für Torf sind die baltischen Staaten (Estland Lettland, Litauen) sowie – in geringerem Maße – auch die Niederlande, Irland, Polen, Russland, Weißrussland sowie die skandinavischen Länder.

Die Importe erfolgen dabei entweder als loses Schüttgut per Binnenschiff oder – im Fall des Weißtorfes aus dem Baltikum – durch Lkw oder über die Ostsee per Schiff.

5. Getragen von der Erkenntnis, dass eine einheimische Torfproduktion mit entsprechender Klimaschutzkompensation dem emissionsintensiven Import von Torf aus Drittländern ohne entsprechende Klimaschutzkompensation vorzuziehen ist, haben sich der Industrieverband Garten e.V. und der NABU Niedersachsen ab dem Jahr 2012 mit dem Ziel eines fachlichen Austausches zu Gesprächen zusammengefunden, deren Ergebnis das sog. **NABU/IVG-Konzept** war und ist.

5.1 Getragen ist dieses Konzept von der Erkenntnis, dass Torf sowohl aus qualitativen als auch aus quantitativen Gründen derzeit im Erwerbsgartenbau nur zu Teilen ersetzt werden kann (siehe dazu oben).

Deshalb würde eine Reduzierung der Rohstoffversorgung aus Niedersachsen ohne weitere verbrauchsreduzierende Maßnahmen dazu führen, dass die fehlenden Torfmengen zu 100 % durch höhere Importe ersetzt werden müssten.

5.2 Dass im Ergebnis dieses Konsenses zwischen NABU und Industrieverband Garten entstandenen NABU-IVG-Konzept hat anschließend auch Eingang in das LROP 2017 gefunden, wo explizit eine Verbindung zwischen dem Torfabbau in den durch LROP festgelegten Vorranggebieten Rohstoffgewinnung und der besonderen klimaschutzbezogene Kompensationsleistungen zur Hochmoorregeneration hergestellt wird. Es ist heute auch Grundlage der erteilten und zu erteilenden Abbaugenehmigungen.

5.3 Diesem – vor kurzem noch als vorbildlich gelobten – Konzept wird nun durch das geplante absolute gewerbliche Torfabbauverbot künftig der Boden entzogen.

6. Im Vergleich zu den **massiven rechtlichen und wirtschaftlichen Einschnitten**, die für die torfabbauenden Unternehmen mit einem Kompletterbot des Torfabbaus verbunden sind, ist die damit einhergehende Reduktion der Kohlenstoffdioxid-Emissionen – gemessen in CO₂-Äquivalenten – **marginal**:

6.1 Die Emissionen aus den entwässerten Abbaufächen sind mit ca. 4 t CO₂-Äquivalenten pro Jahr und Hektar gering. Insgesamt geht es in Deutschland dabei um Mengen von 0,1 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalenten im Jahr. Insbesondere im Vergleich zu der **landwirtschaftlichen Nutzung**, die vor dem Torfabbau auf den Flächen stattfand, geht die Emission klimaschädlicher Gase auf der Fläche beim Torfabbau zurück.

6.2 Die Emissionen aus der gärtnerischen Nutzung des verarbeiteten Torfes werden dagegen anhand des jährlichen Gewinnungs-Volumens und des Kohlenstoffanteils berechnet. Im Einzelnen sind die Zahlen nicht eindeutig – die Bundesregierung geht von ca. 2,1 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalenten aus den Off-Side-Emissionen aus.

Dies zugrunde gelegt ergibt sich folgendes Bild:

Im Vergleich zu den gesamten Treibhausgasemissionen von 826 Million Tonnen CO₂-Äquivalenten in Deutschland (Durchschnitt der Periode 2017 bis 2019) beträgt **der Anteil der Emissionen aus dem Torfabbau und der Torfnutzung an den Gesamtemissionen ca. 0,27 %**.

6.3 Diese Zahlen berücksichtigen freilich auch die sogenannten Offside-Emissionen aus der gärtnerischen Nutzung des Torfes; dieser Anteil beträgt dabei über 90 %.

Dabei wird in der Fachwelt schon lange kritisch darüber diskutiert, ob die Emissionen aus der Nutzung der mit dem Torf produzierten Erden und Substraten der Torfindustrie überhaupt zuzuordnen sind – für **fossile Energieträger** wie die Kohle werden in der Praxis die Emissionen auch nicht der fördernden Industrie, sondern dem letztlichen Nutzer zugeschrieben.

7. Berücksichtigt man die vorstehenden Zahlen, so ist zu konstatieren, dass die Torfabbauflächen hinsichtlich ihrer Klimarelevanz deutlich **unter der der landwirtschaftlichen Vornutzung der Flächen** liegen.

7.1 Insgesamt gibt es ca. 1,8 Millionen Hektar Moorböden in Deutschland. Davon sind heute ca. 92 % entwässert und setzen allein dadurch Kohlenstoffdioxid frei. Genutzt werden von dieser entwässerten Fläche etwa 86 % für die Land- und Forstwirtschaft.

Die restlichen 14 % teilen sich auf in:

- Feuchtgebiete (6 %)
- Siedlungsflächen (5 %)
- Gehölze und Gewässer (je ca. 1 %) sowie
- **Torfabbauggebiete (< 1 %).**

7.2 Ein Verzicht auf den Abbau und die gärtnerische Nutzung des Torfes würde die genannten Treibhausgasmengen nicht reduzieren, denn die bereits entwässerten Moorböden würden über die Zeit der fortgesetzten landwirtschaftlichen Nutzung ohnehin die genannte Menge an Treibhausgasen freisetzen.

7.3 Zusammengefasst:

Eine Nutzung der entwässerten Moorböden für den Torfabbau in Kombination mit der entsprechenden klimaschutzbezogenen Kompensation, wie er momentan nach dem geltenden niedersächsischen Landesrecht vorgesehen ist, **ist klimaschonender als die fortgesetzte alleinige landwirtschaftliche Nutzung der Flächen**, denn die Torfabbauflächen gehen aktuell nach einer durchschnittlichen Abbauezeit von 15-20 Jahren in die Wiedervernässung, wodurch die CO₂-Freisetzung des Moorstandortes nachhaltig gestoppt wird – anders ist dies bei der landwirtschaftlichen Nutzung, bei der eine Wiedervernässung regelmäßig nicht stattfindet.

7.4 Es steht deshalb zu fürchten, dass das geplante komplette Abbauverbot für die Rohstoffart Torf die **intendierte Wirkung verfehlt** und im dem Ergebnis sogar **kontraproduktiv** ist, weil das Hauptziel, die Verringerung der CO₂-Emissionen – neben der oben schon erläuterten Problematik des Imports und der damit verbundenen zusätzlichen Emissionen – auch mit Blick auf die inländische Klimabilanz verfehlt wird

8. Auf Niedersachsen entfielen im Jahr 2020 etwa 17,5 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente aus Torfböden und Torfnutzung sowie weiteren kohlenstoffreichen Böden (LT-Drs. 19/1598, S. 17).

Das Land Niedersachsen ist daher für etwa ein Drittel der bundesweiten Emissionen aus Moorböden und anderen kohlenstoffreichen Böden verantwortlich. Nach Angaben des Landesamtes für Bergbau, Energie und Geologie Niedersachsen beträgt die Treibhausgas-Emission aus dem Torfabbau in Niedersachsen dabei aber lediglich 1,8 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente.

Die übrigen 15,7 Million Tonnen CO₂-Äquivalente stammen **aus den Moorböden selbst** (LT-Drs. 19/1598, S. 17).

Der Anteil an den Gesamtemissionen ergibt sich daraus, dass trocken gelegte Moorböden deutlich mehr CO₂ abgeben als naturbelassene Moore.

In Deutschland werden daher lediglich Moorflächen zum Torfabbau herangezogen, die bereits im Zuge der landwirtschaftlichen Nutzung erschlossen und **trockengelegt** werden.

Durch Renaturierungsmaßnahmen als Ausgleich für den Torfabbau wird dafür Sorge getragen, dass Moore, die als Abbauflächen und bereits vorher als landwirtschaftliche Nutzflächen dienten, nachher den verbliebenen Rest Kohlenstoffdioxid und andere Treibhausgase binden und zukünftig auch speichern können. Der größte Anteil an wirtschaftlich genutzten Moorflächen entfällt in Deutschland auf den Ackerbau.

Die Wiedervernässung als Ausgleichsmaßnahme für den Torfabbau durch die torfgewinnenden Unternehmen trägt daher auch dazu bei, dass ehemals landschaftlich genutzte degradierte Moore langfristig wieder Kohlenstoffdioxid sowie Methan und Stickstoffmonoxid speichern können.

9. Der Rohstoff Torf kann – auf absehbare Zeit – gerade im für die Versorgung der Bevölkerung relevanten Erwerbsgartenbau nicht vollständig ersetzt werden und wird auch längerfristig eine relevante Rolle spielen.

9.1 Laut einer Erhebung des Industrieverbandes Garten und der Gütegemeinschaft Substrate für Pflanzen betrug der Torfanteil in „Profi-Substraten“ (Erwerbsgartenbau) vergangenen Jahr 77 % und sank damit verglichen mit 2021 lediglich um **einen Prozentpunkt**.

Der Produktionsstatistik für 2022 zufolge liegt der Anteil torffreier Erden am Profimarkt bei gerade einmal **3 %**. In Hobby-Erden beträgt der Torfanteil aktuell immer noch 43 %.

In Bezug auf die Torfersatzstoffe, die perspektivisch Torf als Bestandteil von Profi-Substraten ersetzen könnten, konnten im Jahr 2022 keine wesentlichen neuen Quellen für Holzfasern, Grüngutkompost und Rindenhumus erschlossen werden.

- 9.2 Aufgrund der gegenwärtig noch fehlenden Ersatzmöglichkeiten – trotz umfangreicher Bemühungen und Forschungen auf diesem Gebiet – bleibt zu konstatieren, dass der europaweite Gemüse- und Obstanbau ohne Torfsubstrate gegenwärtig nicht ausreichend und in entsprechender Qualität produzieren könnte. Beispielhaft hierfür steht die Verwendung von Deckerden aus Torf in der Pilzzucht.

Für die Produktion des gängigsten Speisepilzes, dem Champignon, ist der Einsatz einer Deckschicht Substrat notwendig, **die zu 90 % aus Torf besteht**. Für die Erzeugung dieser Nährböden werden jährlich ca. 500.000 m³ Torf verwendet; diese Menge an Torf aus Deutschland könnte künftig nicht mehr abgedeckt werden.

10. Das geplante absolute Abbauverbot für die Rohstoffart Torf wird – nach dem gegenwärtigen Gesetzgebungsstand – nicht nur der Erteilung von Neugenehmigungen ausschließen, sondern **jegliche Legalisierung des gewerblichen Torfabbaus durch weitere Zulassung:**

So regelt die neue Übergangsregelung in § 45 Niedersächsisches Naturschutzgesetz n.F., dass für die am Tag vor Inkrafttreten des Gesetzes anhängigen Verfahren auf Genehmigung für den Abbau von Torf die §§ 8 bis 13 in der bis zum Tag vor Inkrafttreten des Gesetzes geltenden Fassung anzuwenden sind.

Daraus folgt jedoch auch, dass nach Inkrafttreten des Gesetzes jegliche Legalisierungsentscheidungen – und damit bei einer zumindest nicht ausgeschlos-

senen extensiven Auslegung der Norm – auch Änderungsgenehmigungen oder Verlängerungen von bestehenden Genehmigungsbescheiden dem Torfabbauverbot unterfallen.

11. Das vollständige gewerbliche Torfabbauverbot hat für die torfabbauenden Unternehmen **massive wirtschaftliche Konsequenzen** und wird sich auf die Beschäftigtenzahl in den Unternehmen in ganz erheblichem Maße negativ auswirken:

11.1 Die betroffenen mittelständischen Unternehmen haben Mitarbeiterzahlen, die in der Regel zwischen 20 und 60 Personen schwanken. Diese Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter würden nach Auskunft der betroffenen Unternehmen bei einem Inkrafttreten des gewerblichen Torfabbauverbotes und nach Ablauf der bestehenden Genehmigungen ihren Arbeitsplatz verlieren.

11.2 Hinzu kommt, dass die Planung eines Torfabbauvorhabens ein langwieriger und auch kostenintensiver Prozess ist.

So bedarf es neben eines Flächenerwerbs (sowie der damit einhergehenden Kosten wie z.B. Notarkosten u.a.) auch der Erstellung von umfangreichen Antragsunterlagen, der dazugehörigen Gutachten sowie der Sicherung von Flächen für notwendige Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Bei den befragten Unternehmen, die entsprechende Anträge planen, bewegen sich die Kosten – je nach Ablauffläche und Verfahrensfortschritt – in einem Bereich bis zu **mehrerer Millionen Euro**.

Diese Aufwendungen sind auch im Vertrauen auf eine entsprechende raumordnerische Zielfestlegung als Vorranggebiet Rohstoffgewinnung für die Rohstoffart Torf sowie auf Grundlage der bestehenden Gesetzeslage von Unternehmensseite gemacht worden.

D. Prüfung der formellen Verfassungsmäßigkeit des Torfabbauverbotes – Gesetzgebungskompetenz des Landes Niedersachsen?

Im **Ergebnis** ist davon auszugehen, dass dem Bundesland Niedersachsen für die geplante Einführung eines gewerblichen Torfabbauverbotes in § 8 Abs. 2 Niedersächsisches Naturschutzgesetz (sowie für die geplanten Folgeregelungen) **keine Gesetzgebungskompetenz** zusteht.

Die geplante Neuregelung durch das Land Niedersachsen wäre deshalb **wegen Verstoßes gegen die verfassungsrechtlich vorgegebene Kompetenzverteilung nichtig**.

Es handelt sich bei der geplanten Neuregelung in § 8 Abs. 2 Niedersächsisches Naturschutzgesetz um eine **anlagenbezogene, wasserhaushaltsrechtliche, Regelung** gemäß Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 5 GG. Der Bundesgesetzgeber hat mit dem Wasserhaushaltsgesetz – und explizit mit den Vorgaben zum Gewässerausbau in §§ 67 ff. WHG – in diesem Bereich jedoch eine anlagenbezogene Regelung getroffen, von der das Land Niedersachsen **nicht abweichen darf**.

Im Einzelnen ergibt sich dies aus folgenden Erwägungen:

1. Das Bundesverfassungsgericht betont in ständiger Rechtsprechung die besondere **Bedeutung der Wahrung der Kompetenzordnung** mit Blick auf die Abgrenzungsfunktion und die verschiedenen Verantwortungsbereiche von Bund und Ländern.

Es hat diese grundlegende Bedeutung zuletzt im Beschluss des 1. Senats vom 27.09.2022 (BVerfG, 1 BvR 2661/21 – *Thüringer Landeswaldgesetz* -) erneut bekräftigt und ausgeführt:

„Nach Art. 70 Abs. 1 GG haben die Länder das Recht zur Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse zuweist. Eine solche Zuweisung von Gesetzgebungskompetenzen an den Bund findet sich vor allem in den Vorschriften über die ausschließliche (Art. 73 und Art. 105 Abs. 1 GG) und die konkurrierende Gesetzgebung (Art. 74 und Art. 105 Abs. 2 GG).

Daneben werden dem Bund in zahlreichen Einzelbestimmungen weitere Gesetzgebungsbefugnisse zugewiesen.

Das Grundgesetz enthält ... eine vollständige Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten entweder auf den Bund oder die Länder. Doppelzuständigkeiten sind den Kompetenznormen fremd und wären mit der Abgrenzungsfunktion unvereinbar.

Mithilfe der in den Art. 73 und Art. 74 GG enthaltenen Kataloge grenzt das Grundgesetz die Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern durchweg alternativ voneinander ab.“

2. Gemessen an den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts an die Zuordnung einer bestimmten Regelung zu einer Kompetenznorm handelt es sich bei dem geplanten Verbot des gewerblichen Torfabbaus in § 8 Abs. 2 Niedersächsisches Naturschutzgesetz n.F. sowie den entsprechenden Folgeregelungen im Kern **um anlagenbezogene Regelungen des Wasserhaushaltsrechts.**

- 2.1 Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zum Thüringer Landeswaldgesetz (B. v. 27.09.2022 – 1 BvR 2661/21 – Rn. 25) die Vorgaben an die Zuordnung einer Regelung zu einer Kompetenznorm wie folgt zusammengefasst:

„Die Zuordnung einer bestimmten Regelung zu einer Kompetenznorm geschieht insbesondere anhand des unmittelbaren Regelungsgegenstands und der Wirkung, aber auch nach dem Normzweck der zuzuordnenden Norm. Entscheidend ist der sachliche Gehalt einer Regelung und nicht die vom Gesetzgeber gewählte Bezeichnung. Die Zuordnung ist in erster Linie anhand des objektiven Gegenstands des zu prüfenden Gesetzes vorzunehmen.

Die Wirkungen eines Gesetzes sind anhand seiner Rechtsfolgen zu bestimmen. Der Normzweck ist mithilfe der anerkannten Methoden der Gesetzes-

auslegung zu ermitteln, d.h. anhand des Wortlauts der Norm, ihrer systematischen Stellung, nach dem Sinnzusammenhang sowie anhand der Gesetzesmaterialien ihrer Entstehungsgeschichte.

Hierbei kommt es auf den in der Norm zum Ausdruck kommenden objektivierte Willen des Gesetzgebers an. Nicht entscheidend ist dagegen die subjektive Vorstellung der am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organe ... für die Erfassung des objektivierten Willens des Gesetzgebers sind alle anerkannten Auslegungsmethoden heranzuziehen, die sich gegenseitig ergänzen und nicht in einem Rangverhältnis zueinander stehen.“

- 2.2 Für die Zuordnung des Komplett-Verbot des gewerblichen Torfabbaus zu einer Kompetenznorm kommt es deshalb zunächst nicht darauf an, dass der Gesetzgeber das Torfabbauverbot im Niedersächsischen Naturschutzgesetz verankern will. Da es nach der vorzitierten Rechtsprechung zentral auf den

„objektiven Gegenstand des zu prüfenden Gesetzes“

ankommt, geht es entscheidend darum, welche Rechtsmaterie durch die Änderung in § 8 Abs. 2 Niedersächsisches Naturschutzgesetz n. F. materiell neu gestaltet wird. Das Verbot betrifft materiell den Abbau des Bodenschatzes und Rohstoffes Torf.

- 2.3 Der Torfabbau ist jedoch seiner Natur nach regelmäßig mit **einer Inanspruchnahme des Grundwassers** und damit auch mit entsprechendem Gewässerausbau gemäß §§ 67, 68 des Wasserhaushaltsgesetzes verbunden.

Dementsprechend ist in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung anerkannt, dass für den Abbau des Bodenschatzes Torf regelmäßig ein **wasserrechtliches Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsverfahren** durchzuführen ist.

So hat etwa das Verwaltungsgericht Stade mit Urteil vom 01.12.2021 – 1 A 4004/17 – zitiert juris, Rn. 32 entschieden:

„Der von der Klägerin beabsichtigte Ausbau mehrerer Gewässer i.V. mit dem Abbau von Torf bedarf ... nach § 67 Abs. 2 S. 1 WHG, § 68 Abs. 1 WHG der Planfeststellung.

Dass es sich hier um einen nicht der UVP-Pflicht unterliegenden Gewässerausbau im Sinne des § 68 Abs. 2 S. 1 WHG handelt, bei dem anstelle eines Planfeststellungsbeschlusses eine Plangenehmigung erteilt werden kann, ist weder nach dem Vorbringen der Beteiligten noch von Amts wegen ersichtlich.“

- 2.4 Daraus folgt, dass der maßgebliche Regelungsgegenstand des geplanten Torfabbauverbotes **wasserhaushaltsrechtlicher Natur** ist.

Denn durch das geplante Verbot des Torfabbaus zu gewerblichen Zwecken in § 8 Abs. 2 Niedersächsisches Naturschutzgesetz n. F. wird eine anlagenbezogene Grundstücksnutzung mit unmittelbarer Auswirkung auf den Wasserhaushalt komplett verboten, während § 67 Abs. 2 WHG i. V. § 68 WHG diese Handlung lediglich unter Planfeststellungsvorbehalt stellt und damit ein Verbot mit Planfeststellungsvorbehalt vorsieht – insofern vergleichbar eines Baugenehmigungsverfahrens, das die Errichtung einer baulichen Anlage unter Erlaubnisvorbehalt stellt.

- 2.5 Dass die Regelung – wie an mehreren Stellen aus der Gesetzesbegründung hervorgeht – mittelbar dem Ziel des Klimaschutzes dient bzw. – richtiger – dienen soll, ändert an vorstehendem Ergebnis nichts.

Der unmittelbare Zweck des Gesetzes ist zunächst auf ein Verbot des Torfabbaus gerichtet, lediglich die mittelbar positive Folge dieses Verbotes soll eine CO₂-Minimierung und sollen damit Klimaschutzaspekte sein. Die unmittelbaren Wirkungen des Gesetzes – bzw. seine Rechtsfolge – ist zunächst einmal jedoch das Verbot des Torfabbaus.

Auch die Tatsache, dass der Niedersächsische Landesgesetzgeber die Materie dem Niedersächsischen Naturschutzgesetz zuordnet, ändert an vorstehendem Ergebnis nichts:

Es kommt – wie gezeigt – nicht zentral darauf an, in welchem Gesetz eine Regelung verankert wird, sondern worauf die Regelung inhaltlich abzielt und wo sie ihren Regelungsschwerpunkt besitzt. Dass sich der Niedersächsische Landesgesetzgeber für eine Änderung des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes entschieden hat, hat dabei vor allem historische Gründe, da das niedersächsische Naturschutzgesetz eine eigenständige Regelung der Bodenabbau-genehmigung vorsieht. Dies ändert jedoch nichts daran, dass bei den vorliegenden Voraussetzungen für einen Gewässerausbau bei einem Torfabbau-Vorhaben der Schwerpunkt und das führende Verfahren das anlagenbezogene wasserhaushaltsrechtliche Planfeststellungsverfahren ist.

- 2.6 Dies entspricht schließlich auch der ständigen Rechtsprechung, wonach Gegenstand des Wasserhaushaltsrechts die **menschlichen Einwirkungen auf Oberflächen und Grundwasser** sind, die sowohl die Menge als auch die biologische und chemische Beschaffenheit des Wassers beeinflussen können (vgl. BVerfG, U. v. 30.10.1962 – 2 BvF 2/60, zitiert nach juris, Rn. 55).

Genau um eine solche menschliche Einwirkung auf das Grundwasser, die sowohl die Menge als auch die biologische und chemische Beschaffenheit des Wassers beeinflussen können, geht es bei dem mit einem Gewässerausbau verbundenen Torfabbau.

3. Gemessen an Vorstehendem besitzt der Niedersächsische Landesgesetzgeber keine Gesetzgebungskompetenz für das von ihm beabsichtigte komplette Torfabbauverbot in § 8 Abs. 2 Niedersächsisches Naturschutzgesetz.

Das Gesetzgebungsvorhaben betrifft hier Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG und fällt damit in den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung auf dem Gebiet des Wasserhaushaltsrechts.

Der Bund hat von dieser konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz durch seine Regelungen im Wasserhaushaltsgesetz betreffend den Gewässerausbau und das wasserrechtliche Planfeststellungsverfahren Gebrauch gemacht und dazu auch eine entsprechende Regelung getroffen, von welcher § 8 Abs. 2 Niedersächsisches Naturschutzgesetz ebenso abweicht, wie die entsprechenden geplanten Folgeregelungen.

Eine solche Abweichung ist jedoch im Ergebnis kompetenzrechtlich unzulässig, da das geplante vollständige Torfabbauverbot **den abweichungsfesten Kerngehalt der anlagenbezogenen wasserhaushaltrechtlichen Regelungen gemäß Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 5 GG betrifft** – in diesem Bereich ist eine Abweichung der Länder unzulässig.

- 3.1 Gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG obliegt der Wasserhaushalt der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz. In diesem Bereich haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 1 GG).
 - a) Der Bund hat durch Gesetz vom 31.07.2009 von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz durch Neufassung des Wasserhaushaltsgesetzes in Bezug auf die hier maßgeblichen Vorschriften des § 67 ff. zum Gewässerausbau Gebrauch gemacht und diesen Abschnitt über den Gewässerausbau (heute: §§ 67-71) vollständig umgestaltet (dazu: *Czychowski/Reinhardt*, WHG, § 67, Rn. 1).

Er hat dabei – mit den Worten von *Schenk* (Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG, § 67, Rn. 1) –:

„von der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz in Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG Gebrauch gemacht, um eine Vollregelung zum Gewässerausbau zu schaffen.“

- b) Nichts anderes gilt für die zentrale Vorschrift des Gewässerausbaus § 68 WHG, der eine entsprechende Planfeststellungs- bzw. Plangenehmigungspflicht für Gewässerausbau festschreibt.

Auch dieser ist durch die wasserhaushaltsrechtliche Neuregelung des Bundes vom 31.07.2009 aus dem ehemaligen § 31 Abs. 2 S. 1 sowie Abs. 3 und Abs. 5 S. 3 zu einer einheitlichen Regelung über die Zulassung von Gewässerausbauten hervorgegangen (vgl. *Czychowski/Reinhardt*, WHG, § 68, Rn. 1).

- c) Damit hat der Bund im Bereich des Gewässerausbaus durch Vollregelung im Wasserhaushaltsgesetz im Jahr 2009 von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz vollumfänglich und abschließend Gebrauch gemacht.

Da die geplante Neuregelung in § 8 Abs. 2 Niedersächsisches Naturschutzgesetz ein Verhalten vollständig verbietet, das nach Bundesrecht erlaubt ist und lediglich unter Planfeststellungs- bzw. Plangenehmigungs- (und damit unter Erlaubnisvorbehalt) steht, weicht der Landesgesetzgeber auch – wie oben schon gezeigt – in relevanter Weise von den wasserhaushaltsrechtlichen Vorgaben des Bundes in §§ 67, 68 WHG ab.

Insofern liegt der Fall vergleichbar einer Entscheidung des Landesverfassungsgerichts Schleswig-Holstein (U. v. 06.12.2019 – LVerfG 2/18 – zitiert nach juris, Rn. 104). Dort hat das Landesverfassungsgericht Schleswig-Holstein entschieden, dass eine landesrechtliche Regelung eines kompletten Fracking-Verbots

kompetenzwidrig ist, da das Wasserhaushaltsgesetz des Bundes dafür ein entsprechendes eigenständiges Zulassungsregime vorsah, während das Bundesland ein Kompletต์verbot regeln wollte.

Hier liegt der Fall entsprechend: Das WHG sieht für den Torfabbau ein entsprechendes Zulassungsregime vor, davon soll jedoch durch Landesrecht und ein geplantes Kompletต์verbot abgewichen werden.

3.2 Eine Abweichungskompetenz des Landes Niedersachsen folgt schließlich nicht aus Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 5 GG, da mit dem angesprochenen Verbot des Torfabbaus der **abweichungsfeste Kern** der Regelungen des Wasserhaushaltsrechts betroffen ist, von der das Bundesland Niedersachsen aufgrund der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung nicht abweichen darf.

a) Gemäß Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 5 GG gilt, dass dann, wenn der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht hat, die Länder hiervon durch Gesetz abweichende Regelungen über den Wasserhaushalt treffen können; allerdings nimmt das Grundgesetz die

„stoff- oder anlagenbezogenen Regelungen“

ausdrücklich aus.

b) Damit exkludiert der verfassungsrechtliche Gesetzgeber spezifische Teilmaterien von der Abweichungskompetenz; diese werden vielfach als **abweichungsfeste Kerne** bezeichnet (vgl. *Degenhart*, NVwZ 2006, 1209,1213; *Uhle* in: Dürrig/Herzog/Scholz, GG, Art. 72, Rn. 235). Ihnen gemein ist, dass dann, wenn

bundesrechtliche Regelungen in diesen abweichungsfesten Kernen existieren, den Ländern Abweichungen nicht gestattet sind.

- c) Von der Abweichungskompetenz der Länder für den Wasserhaushalt werden durch den Klammerzusatz des Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 5 GG „stoff- oder anlagenbezogene Regelungen“ ausgenommen.

Auch wenn den wasserhaushaltsrechtlichen Bestimmungen Anhaltspunkte für eine interpretative Annäherung an den Begriff der stoff- oder anlagenbezogenen Regelungen entnommen werden können, so weist der Begriff doch einen eigenständigen Gehalt auf, der **verfassungsautonom** auszulegen ist (*Uhle*, a.a.O., Rn. 259). Der verfassungsändernde Gesetzgeber ist dabei davon ausgegangen (BT-Drs. 16/813, S. 11), dass anlagenbezogen alle jene Regelungen sind, deren Gegenstand

„von Anlagen ausgehende Einwirkungen auf den Wasserhaushalt betreffen“.

- d) Anlagenbezogen sind im Lichte des Zwecks der wasserhaushaltsrechtlichen Regelungen, die Gewässer zu schützen, all jene Bestimmungen, die Einwirkungen auf die Gewässer zum Gegenstand haben, die von künstlich, also durch Menschenhand errichteten Einrichtungen ausgehen; daher sind hier **jegliche Einwirkungen auf die Gewässer umfasst**, der Begriff der anlagenbezogene Regelungen ist **weit auszulegen** (vgl. *Uhle*, a.a.O., Rn. 261).
- e) Dass die Begrifflichkeit der „anlagenbezogenen wasserhaushaltsrechtlichen Regelungen“ denkbar **weit** zu verstehen ist, entspricht auch der überwiegenden Auffassung im Schrifttum. So heißt es – lediglich beispielhaft – bei *Kotulla*, NVwZ 2007, 489, 494:

„Bei den anlagenbezogenen Gesetzesregelungen des Bundes bilden lediglich der Bezug zum Wasserhaushalt, also zur Wasserwirtschaft, und die Intention, nachteilige Einwirkungen davon fernzuhalten, eine gewisse Grenze für den ansonsten denkbar weit zu verstehenden Anlagenbegriff... [Der Anlagenbegriff geht] noch erheblich über den im Immissionsschutzrecht gebräuchlichen Anlagenbegriff hinaus. Es muss sich bei den in Rede stehenden Anlagen nämlich lediglich um angelegte im Sinne von künstlich hergestellten, nicht auf natürlichem Wege entstandenen, stationären Einrichtungen handeln.

Dazu gehören neben allen baulichen Anlagen im Sinne der Landesbauordnungen einschließlich aller öffentlichen wie nicht-öffentlichen Verkehrswege (z. B. Straßen, Schienen oder Kanäle, kanalisierte Wasserstraßen) und der ihnen dienenden Vorrichtungen, auch Rohrleitungen und die das Ergebnis bloßer Erdbewegung darstellenden Aufschüttungen und Abgrabungen (z.B. Deiche, Gräben), Flächen sowie mobile, aber ausschließlich ortsfest genutzte, technische Vorrichtungen. Nicht ... ausgebaute natürliche oder naturnahe oberirdische Gewässer sind wegen der fehlenden Eigenschaft als technische Einrichtung keine Anlagen, alle anderen jedoch aufgrund der an ihnen zumindest vorgenommenen wesentlichen Umgestaltung sehr wohl.

Zu den derzeit im Wasserhaushaltsgesetz verankerten anlagenbezogenen Regelungen gehören... die den Gewässer-, Deich und Dammbau betreffenden §§ 28 bis 30 und 31 WHG ...

Insgesamt werden den Ländern zumeist kaum mehr als die den Gemeinde- und Anliegergebrauch der Gewässer betreffenden Bereiche für Abweichungsregelungen zur Verfügung stehen.

Warum der verfassungsändernde Gesetzgeber angesichts dessen meinte, den Ländern überhaupt ein Abweichungsrecht einräumen zu sollen, mag allenfalls mit politischen Erwägungen erklärbar sein.“

f) *Kotulla* hält damit zweierlei ausdrücklich fest:

Zum einen, dass es sich bei dem das Ergebnis bloßer Erdbewegungen darstellenden Aufschüttungen und Abgrabungen zum Beispiel für Deiche oder *Gräben* wasserhaushaltsrechtlich um Anlagen handelt. Zum anderen, dass die Vorschriften über den Gewässer-, Deich und Dammbau (ehemals §§ 28 bis 30 und 31 WHG, heute §§ 67 ff. WHG) **anlagenbezogene wasserhaushaltsrechtliche Regelungen darstellen.**

g) Daraus folgt unmittelbar, dass die **§§ 67 und 68 WHG zum abweichungsfesten Kern der anlagenbezogenen wasserhaushaltsrechtlichen Regelungen im Sinne des Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 5 GG gehören**. Abweichungen von diesen Regelungen – zumal wenn sie so tiefgreifend sind wie im hiesigen Fall – sind mithin unzulässig.

3.3 Die landesgesetzliche Überschreitung der mit der Abweichungsgesetzgebung verbundenen Befugnisse führt zur **Nichtigkeit des betreffenden Landesgesetzes** (so: *Uhle*, a.a.O., Rn. 290).

E.) Materielle Verfassungsmäßigkeit – Verstoß gegen Grundrechte?

Das geplante gewerbliche Torfabbauverbot in § 8 Abs. 2 NNatG neuer Fassung sowie die entsprechenden Folgeänderungen verstoßen in ihrer bisherigen Gestalt im Hinblick auf die torfabbauenden Unternehmen sowohl gegen das Grundrecht der **Berufsfreiheit** aus Art. 12 GG sowie Art. 3 Abs. 2 S. 1 Niedersächsische Landesverfassung i.V.m. Art. 12 GG als auch gegen das **Eigentumsgrundrecht** des Art. 14 GG sowie des Art. 3 Abs. 2 S. 1 Niedersächsische Landesverfassung i.V.m. Art. 14 GG. Die genannten Grundrechte sind in der hiesigen Konstellation **gemeinsam und nebeneinander** anwendbar.

1. Zum grundrechtlichen Prüfungsmaßstab der geplanten Gesetzesänderung

Das geplante Landesgesetz zum Verbot des gewerblichen Torfabbaus im Niedersächsischen Naturschutzgesetz ist sowohl an den Grundrechten des Grundgesetzes als auch an jenen der Niedersächsischen Landesverfassung zu messen.

Durch die Inkorporation der Grundrechte des Grundgesetzes mittels Art. 3 Abs. 2 S. 1 und S. 2 Niedersächsische Landesverfassung werden diese Bundesgrundrechte als **eigenständiges Landesverfassungsrecht konstituiert** und gelten somit doppelt, was auch durch Art. 142 GG bestätigt wird.

Dabei hat die Inkorporationsnorm des Art. 3 Abs. 2 S. 1 Niedersächsische Landesverfassung Verfassungsrang und vermittelt den inkorporierten Normen ebenfalls Verfassungsrang. Es liegen mithin zwei verschiedene Grundrechte vor, die allerdings in ihren inhaltlichen Anforderungen übereinstimmen.

1.1 Die Anwendbarkeit der Grundrechte des Grundgesetzes als Prüfungsmaßstab für das geplante Landesgesetz folgt unmittelbar aus Art. 1 Abs. 3 GG.

a) Gemäß Art. 1 Abs. 3 GG binden die Grundrechte die Gesetzgebung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht.

b) Dabei ist anerkannt, dass Art. 1 Abs. 3 GG nicht allein die staatliche Gewalt des Bundes bindet, sondern ohne weitere Vermittlung auch jene der Länder (so: BVerfGE 103,332,347; Sauer in: Dreier, Grundgesetz, Art. 1 Abs. 3, Rn. 39). Erfasst wird damit auch die Gesetzgebung der Länder.

c) Damit unterfällt die geplante Gesetzesänderung im Niedersächsischen Naturschutzgesetz den Schranken der Grundrechte des Grundgesetzes, hier insbeson-

dere Art. 12 (Berufsfreiheit) und Art. 14 (Eigentumsfreiheit). Parallel muss sich die geplante Änderung des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes an den benannten Grundrechten auch insoweit messen lassen, als sie durch Art. 3 Abs. 2 S. 1 und 2 Niedersächsische Landesverfassung als eigenständiges Landesverfassungsrecht konstituiert und damit in die Landesverfassung inkorporiert werden.

1.2 Art. 3 Abs. 2 S. 1 und 2 der Niedersächsischen Landesverfassung bestimmen, dass die im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland festgelegten Grundrechte und staatsbürgerlichen Rechte Bestandteil der Niedersächsischen Verfassung sind. Sie binden die Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Landesrecht.

a) Damit bedient sich die Niedersächsische Landesverfassung des Mittels der **Inkorporation** der Grundrechte des Grundgesetzes. Die Inkorporation erstreckt sich dabei nicht nur auf die ohnehin schon durch Art. 1 Abs. 3 GG angeordnete Verbindlichkeit der Grundrechte des Grundgesetzes auf die Landesstaatsgewalt, sondern konstituiert durch landeseigene, selbstständige Verfassungsebenen eigenständiges Landesverfassungsrecht; die im Grundgesetz niedergelegten Grundrechte gelten damit doppelt, zum einen für das gesamte Bundesgebiet einschließlich Niedersachsen, zum anderen als Landesgrundrechte für das Bundesland Niedersachsen.

Die in der Niedersächsischen Landesverfassung durch Art. 3 Abs. 2 in inkorporierten Grundrechte stehen folglich selbständig neben den Grundrechten des Grundgesetzes (vgl. zum Vorstehenden: Butzer/Epping/Brosius-Gersdorf/Germelmann/Mede/Rademacher/Wäechter, Hannoverscher Kommentar zu Niedersächsischen Verfassung, Art. 3, Rn. 16).

- b) Die doppelte Geltungskraft wird auch durch die Regelung des Art. 142 GG bestätigt, wonach ungeachtet der Vorschrift des Art. 31 GG Bestimmungen der Landesverfassungen insoweit in Kraft bleiben, als sie in Übereinstimmung mit den Artikeln 1-18 des Grundgesetzes Grundrechte gewährleisten.

Unter den Begriff der „Übereinstimmung“ im Sinne des Art. 142 GG fällt auf die Inhaltsgleichheit der Grundrechte ungeachtet sprachlicher Abweichungen oder gleichlautender Formulierungen (dazu: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 142, Rn. 14).

- c) Die Inkorporation der inhaltsgleichen Grundrechte des Grundgesetzes in die Niedersächsische Landesverfassung führt dabei folgerichtig auch dazu, dass die vom Bundesverfassungsgericht in seiner Grundrechtsrechtsprechung entwickelte Dogmatik zur Auslegung und Anwendung der einzelnen Grundrechtsgarantien auf Ebene der Landesgrundrechte ebenso zum Tragen kommt (vgl. zu diesem Komplex: Epping, a. A. O., Rn. 20).

Die weitere Begutachtung wird sich deshalb an Grundrechten des Grundgesetzes sowie der dazu entwickelten Judikatur und Literatur orientieren und diese der Prüfung zugrunde legen.

Relevante Abweichungen zum landesverfassungsrechtlichen Gehalt ergeben sich aufgrund des Vorstehenden nicht.

2. Verstoß gegen das Grundrecht auf Berufsfreiheit des Art. 12 GG

Das geplante gewerbliche Abbauverbot des Rohstoffes Torf in § 8 Abs. 2 Niedersächsisches Naturschutzgesetz **verletzt das Grundrecht der Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG** in Bezug auf die torfabbauenden Unternehmen.

Das Verbot hält in seiner gegenwärtigen Ausgestaltung einer verfassungsrechtlichen Prüfung am Grundrecht der Berufsfreiheit schon deshalb nicht Stand, weil durchgreifende Zweifel an der Geeignetheit des gewählten Mittels in Bezug auf die Zielerreichung – CO₂-Reduktion aus Klimaschutzgründen – bestehen. Jedenfalls aber stellt sich das gewählte Mittel als nicht erforderlich und auch unangemessen, d.h. insgesamt als **unverhältnismäßiger Eingriff in das Grundrecht auf Berufsfreiheit** dar.

Im Einzelnen:

- 2.1 Der Abbau von Torf durch die torfabbauenden Unternehmen unterfällt sowohl in sachlicher als auch in personeller Hinsicht dem **Schutzbereich der Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG**.
 - a) Gem. Art. 12 Abs. 1 GG haben alle Deutschen das Recht, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen.
 - b) Art. 12 GG gewährt das Recht, eine Tätigkeit als Beruf zu ergreifen und frei auszuüben (vgl. BVerfGE 141, 121, 130). Unter Beruf ist dabei jede auf Dauer angelegte Tätigkeit zur Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage zu verstehen, ohne dass der Schutz der Berufsfreiheit per se auf erlaubte Tätigkeiten beschränkt wäre (vgl. BVerfG, B. v. 30.06.2020 – 1 BvR 1679/17 – zitiert nach juris, Rn. 92).

Der Abbau des Bodenschatzes Torf ist danach durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützt. Es handelt sich hierbei erkennbar um eine auf Dauer angelegte Tätigkeit, die sowohl für das Torfabbauunternehmen selbst als auch für die dort beschäftigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Grundlage für die Schaffung und Erhaltung der eigenen Lebensgrundlage ist.

- c) Neben den im Torfabbau tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Unternehmen als natürliche Personen können sich auch die torfabbauenden Unternehmen selbst als eigenständige juristische Personen auf das Grundrecht der Berufsfreiheit berufen; der personelle Schutzbereich ist auch in Bezug auf die torfabbauenden Unternehmen eröffnet.
 - aa) Grundrechtsträger der Berufsfreiheit können gem. Art. 19 Abs. 3 GG auch inländische juristische Personen sein (so: *Ruffert* in: Epping/Hillgruber, Art. 12 GG, Rn. 38). Auch nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kommt gem. Art. 19 Abs. 3 GG die Berufsfreiheit inländischen juristischen Personen sowie Personenvereinigungen des Privatrechts zugute (BVerfGE 102, 197, 212 ff.; BVerfGE 126, 112, 136; so auch: *Jarass* in *Jarass/Pieroth*, GG, Art. 12, Rn. 16).
 - bb) Dementsprechend sind auch die torfabbauenden Unternehmen – grundsätzlich unabhängig von ihrer konkreten gesellschaftsrechtlichen Rechtsform – Grundrechtsträger des Art. 12 GG.
- 2.2 Soweit die geplante Neuregelung des § 8 Abs. 2 Niedersächsisches Naturschutzgesetz sowie die entsprechenden Folgeregelungen den gewerblichen Abbau des Rohstoffes Torf vollständig verbieten und nur im Ausnahmefall aus Naturschutzgründen – und damit gerade nicht in gewerblichem Maßstab – einen Torfabbau zulassen, stellen sie einen **massiven und tiefgreifenden Ein-**

griff in die durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Freiheit zur Betätigung als Torfabbauunternehmen dar.

Es handelt sich bei dem Verbotsgesetz um eine **objektive Berufszugangsregelung**, da nicht nur einzelne Aspekte der Berufsausübung des Torfabbaus geregelt werden, sondern der komplette gewerbliche Abbau verboten werden soll. Es handelt sich damit aus verfassungsrechtlicher Perspektive um einen Eingriff von **erheblicher Schwere und Streubreite, der einer gesamten Branche die Existenzgrundlage entziehen wird**.

- a) Art. 12 Abs. 1 GG schützt vor solchen Beeinträchtigungen, die gerade auf die berufliche Betätigung bezogen sind, indem sie eine Berufstätigkeit unmittelbar unterbinden oder beschränken (vgl. BVerfGE 113, 29, 48; ständige Rechtsprechung).

Insbesondere in seiner früheren Rechtsprechung (vgl. BVerfGE 7, 377 ff.) hat das Bundesverfassungsgericht – in Bemühung um eine nachvollziehbare Systematisierung der Eingriffe in die Berufsfreiheit – grundlegend drei verschiedene Stufen unterschieden, mit denen eine unterschiedliche Eingriffsschwere assoziiert wird:

- aa) Soweit es (allein) um Regelungen der Berufsausübung geht, handelt es sich um die verhältnismäßig geringste Eingriffsintensität.
- bb) Von einer deutlich stärkeren Eingriffsintensität sind die **Berufswahlregelungen** gekennzeichnet. In ihnen wird nach hergebrachter Auffassung zwischen subjektiven und objektiven Berufswahlregelungen unterschieden. Bei subjektiven Wahlregelungen wird schon die Aufnahme der Berufstätigkeit von der Erfüllung bestimmter *subjektiver* Voraussetzungen – wie etwa Sachkunde, Zu-

verlässigkeit, Mindest- oder Höchstalter und Kreditwürdigkeit – abhängig gemacht (vgl. dazu *Manssen* in: von Mangold/Klein/Stark, GG, Art. 12, Rn. 140.)

Bei **objektiven Zulassungsregelungen** geht es dagegen um Bedingungen für die Wahl eines Berufes, deren Erfüllung dem Einfluss des Einzelnen schlechthin entzogen sind (BVerfGE 7, 377, 407).

- cc) Je intensiver in die grundrechtlich geschützte Freiheit eingegriffen wird, desto größer muss auch das Gewicht des verfolgten Zweckes sein und desto strenger sind die Anforderungen der Rechtsprechung in der späteren Verhältnismäßigkeitsprüfung (*Manssen*, a.a.O., Rn. 139).
- b) In Bezug auf Normen, welche die Errichtung und den Betrieb einer Anlage einem Verbot mit Erlaubnisvorbehalt unterwerfen, ist anerkannt, dass diese Normen unmittelbar in die Berufsfreiheit eingreifen, wenn die **Anlage die maßgebliche Grundlage einer Berufstätigkeit bildet** und im Mittelpunkt dieser Tätigkeit steht (BVerfG, B. v. 30.06.2020 – 1 BvR 1679/17 – zitiert nach juris, Rn. 95).

Das Bundesverfassungsgericht hat dabei schon in einer früheren Entscheidung zum damaligen *Mühlengesetz* aus dem Jahr 1968 klargestellt, dass ein Anlagennerrichtungsverbot nicht nur eine Berufsausübungsregelung darstellt, sondern in die Berufswahl eingreift und damit den stärksten möglichen Eingriff überhaupt darstellt. Wörtlich heißt es beim Bundesverfassungsgericht im Beschluss vom 18.12.1968 – 1 BvL 5/64 – zitiert nach juris, Rn. 26:

„Das Errichtungsverbot greift in die Freiheit der Berufswahl ein...nach den Grundsätzen, die in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu diesem Grundrecht entwickelt worden sind, ist das Errichtungsverbot als eine objektive Zulassungsvoraussetzung anzusehen; auch wer persönlich alle Vorbedingungen für die ordnungsgemäße Ausübung des Berufs eines selbständigen Müllers erfüllt, wird durch eine Sperrvorschrift, deren

Überwindung nicht in seiner Macht liegt, an der Aufnahme des Berufs gehindert.

An den Nachweis der Zulässigkeit objektiver Zulassungsvoraussetzungen sind strenge Anforderungen zu stellen, da der Ausschluss auch fachlich voll qualifizierter Bewerber von der Aufnahme des Berufs eine besonders empfindliche Einschränkung der wirtschaftlichen Betätigungsfreiheit enthält ..."

c) Vergleichbar liegt der Fall mit Blick auf § 8 Abs. 2 Niedersächsisches Naturschutzgesetz und das dort geplante vollständige gewerbliche Abbauverbot für den Rohstoff Torf:

aa) Ebenso, wie das Errichtungsverbot für Mühlen als zentraler Produktionsanlage in die Berufswahl als Müller als objektive Berufswahlregelung eingriff, greift nunmehr das geplante vollständige gewerbliche Torfabbauverbot in die Freiheit der Berufswahl als objektive Zulassungsvoraussetzung ein.

Es macht insofern keinen Unterschied, ob ein Müller keine Mühle errichten/betreiben kann, um seinem Beruf nachzugehen, oder ob dem Torfabbauunternehmen der Abbauvorgang als solcher komplett und ohne Genehmigungsvorbehalt untersagt wird. Es handelt sich deshalb um eine objektive Zulassungsvoraussetzung im Sinne der früheren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und damit um den **stärkstmöglichen Eingriff**.

bb) Selbst, wenn die Unternehmen alle Voraussetzungen in persönlicher Hinsicht für die Ausübung des Berufes erfüllen, wird ihnen – mit dem Worten des Bundesverfassungsgerichts – „durch eine Sperrvorschrift, deren Überwindung nicht in ihrer Macht liegt“, die Aufnahme und Fortführung des Berufes künftig unmöglich gemacht. Darauf ist die geplante Neuregelung in §§ 8 ff. Niedersächsisches Naturschutzgesetz auch **final** gerichtet, wie sich aus der Gesetzesbegründung ergibt.

Dort heißt es in LT-Drs. 19/1598 auf Seite 26, dass es das Ziel ist, den „Torfabbau ... auslaufen zu lassen“ und dass sich der Niedersächsische Landesgesetzgeber dieses Ziel mit der hier gegenständlichen Gesetzesnovelle zu eigen macht.

2.3 Der – hier schwerwiegende – Eingriff in Art. 12 Abs. 1 GG ist **nicht gerechtfertigt; er ist insbesondere nicht verhältnismäßig.**

Das Kompletต์verbot des gewerblichen Torfabbaus dient zwar mit der Gewährleistung des *Klimaschutzes* einem legitimen Zweck – ist jedoch selbst unter Berücksichtigung des insoweit weiten Beurteilungsspielraums des Gesetzgebers zur Zielerreichung schon ungeeignet, jedenfalls aber nicht erforderlich und im Übrigen auch nicht angemessen. Dies ergibt sich aus Folgendem:

- a) Es gilt der Grundsatz, dass die Eingriffsintensität mit steigender Eingriffsstufe zunimmt, womit auch **stufenweise** steigende Rechtfertigungsanforderungen korrelieren (so unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts *Wollenschläger* in: *Dreier*, GG, Art. 12, Rn. 122).

- aa) Der Gesetzentwurf zum Gesetz zur Verbesserung des Klimaschutzes (LT-Drs. 19/1598) verfolgt das generelle Ziel, das Niedersächsische Klimagesetz weiterzuentwickeln, die klimapolitischen Ziele anzuheben; gleichzeitig soll das klimapolitische Instrumentarium entsprechend erweitert werden. Es sollen Maßnahmen zum Schutz des Klimas und zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels in weiteren Rechtsvorschriften erstmalig verankert oder zusätzlich gestärkt werden (Gesetzesbegründung, Seite 11).

Auch die hier konkret gegenständlichen Regelungen des §§ 8 ff. Niedersächsisches Naturschutzgesetz und das damit beabsichtigte Torfabbauverbot dienen

dem Ziel des „Klimaschutzes durch Moorbodenschutz“ und dem Schutz und der Erhaltung der Moorböden für den natürlichen Klima- und Naturschutz.

- bb) Das Bundesverfassungsgericht hat mehrfach entschieden, dass der Gesetzgeber nach Art. 20a GG zum Umwelt- und Klimaschutz verfassungsrechtlich berechtigt und verpflichtet ist (BVerfGE 118,79,110;137,350,368). Nichts anderes folgt schließlich aus Art. 6c der Niedersächsischen Landesverfassung, wonach das Land das Klima in Verantwortung für die künftigen Generationen schützt.

- b) Zunächst ist dem Gesetzgeber zu konstatieren, dass das von ihm verfolgte Anliegen des *Klimaschutzes* sowie des Umweltschutzes – per se – ein legitimer Zweck ist.

- aa) Mit Blick auf die massive Eingriffsintensität der objektiven Berufswahlregelung ist nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vergleiche etwa BVerfGE 126,112,141; 145, 20,84; *Dreier*, a.a.O. mit weiteren Nachweisen) davon auszugehen, dass eine Rechtfertigung ausschließlich zur

„Abwehr nachweisbarer oder höchstwahrscheinlicher schwerer Gefahren für ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut“

in Betracht kommt. Teilweise spricht das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 123,186,239 auch vom „Schutz überragender Gemeinwohlgüter“).

- bb) Die vorstehende Eingriffsintensität wirkt sich dabei nach der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch auf **die Durchführung der Verhältnismäßigkeitsprüfung** aus. Beschränkungen der Berufsfreiheit stehen nämlich unter dem Gebot der Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßig-

keit. In den Worten des Bundesverfassungsgerichts (B. v. 12.01.2016 -1 BVR 3102/13 –:

„Der Eingriff muss zur Erreichung des Eingriffsziels geeignet sein und darf nicht weitergehen, als es die Gemeinwohlbelange erfordern; ferner müssen Eingriffszweck und Eingriffsintensität in einem angemessenen Verhältnis stehen.“

Dementsprechend erlangt die Tiefe des Eingriffs besonders bei der Erforderlichkeitsprüfung Relevanz – je schwerwiegender der Eingriff, desto strenger muss auch die Erforderlichkeitsprüfung durchgeführt werden (vergleiche *Wolfschläger* in: *Dreier*, Art. 12 GG, Rn. 122).

- c) Das geplante gewerbliche Torfabbauverbot im Niedersächsischen Naturschutzgesetz ist jedoch zur Erreichung des zentralen Gesetzeszweckes Klimaschutz – selbst unter Berücksichtigung des dem Gesetzgeber zukommenden Bewertungs- und Prognosespielraums – **nicht geeignet**, da schon jetzt mit hinreichender Wahrscheinlichkeit absehbar ist, dass das Gesetz in seiner geplanten Ausgestaltung seinen Regelungszweck verfehlen wird.

Unter Zugrundelegung des gegenwärtigen Wissens und Erkenntnisstandes – von dem jede Prognose zwingend ausgehen muss – wird das Gesetz den Zweck des Klimaschutzes durch Verringerung der CO₂-Emissionen bei der im hiesigen Fall klimatologisch gebotenen Gesamtbetrachtung verfehlen.

- aa) Auszugehen ist insoweit von der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wonach es für die Eignung zur Erreichung des Gesetzeszweckes ausreicht, wenn durch die gesetzliche Regelung der gewünschte Erfolg **gefördert** werden kann; es genügt bereits die Möglichkeit einer Zweckerreichung (BVerfGE 126,112,144).

Dem Gesetzgeber kommt dabei ein Einschätzungs- und Prognosespielraum zu (BVerfGE 77, 84, 106 ff.).

- bb) Selbst unter Berücksichtigung dieses auch dem Landesgesetzgeber zukommenden Einschätzungs- bzw. Prognosespielraums muss dem Gesetzgeber mit Blick auf das geplante gewerbliche Torfabbauverbot zur Erreichung einer klimaschutzrelevanten CO₂-Emissionsreduktion attestiert werden, dass das Abbauverbot ein von **vornherein ungeeignetes Mittel** ist, um das Ziel der CO₂-Reduktion zu erreichen.

- cc) Es wurde oben in der Sachverhaltsschilderung unter B.) schon dargelegt, dass trotz schon langjähriger Bemühungen und entsprechender Forschungsvorhaben **Torfersatzstoffe**, die den Einsatz von Torf gerade im Erwerbsgartenbau unnötig werden ließen, nicht in ausreichendem Maße verfügbar sind.

So liegt gegenwärtig im professionellen Bereich des Erwerbsgartenbaus der Torfanteil in den Substraten bei **77 %**. Bis **2030** soll die Quote an Torfersatzstoffen im Erwerbsgartenbau auf **70 %** sinken. Allein dies zeigt, dass trotz intensiver Forschung aufgrund der aktuellen Erkenntnislage, vor der auch der Gesetzgeber die Augen nicht verschließen darf, Torf in relevant hohen Mengen benötigt wird, um Erwerbsgartenbau und damit eine Versorgung der Bevölkerung – etwa im Gemüseanbau oder in der Pilzzucht – zu gewährleisten.

Hinzu kommt erschwerend, dass auch die Torfersatzstoffe in der praktischen Anwendung sowohl in qualitativer Hinsicht als auch hinsichtlich ihres „ökologischen Fußabdrucks“ nicht frei von Problemen sind:

So ist etwa die Pilzzucht gegenwärtig noch auf eine torfhaltige Deckschicht angewiesen, wobei es trotz langjähriger intensiver Forschung noch keine funktionierenden Alternativen gibt.

Neben den qualitativen Problemen ist auch die **Verfügbarkeit** von Ersatzstoffen häufig ein Problem.

Schließlich sind diese Torfalternativen im Hinblick auf ihren „ökologischen Fußabdruck“ selbst nicht unproblematisch:

- **Kokosfasern** müssen über weite Strecken importiert werden. Sie besitzen selbst einen entsprechenden „Fußabdruck“.
- **Mineralisch Torfersatzstoffe** wie Bims oder Perlit sind nicht unbegrenzt vorhanden; sie müssen ferner ebenso mit Energieaufwand gewonnen werden und eignen sich lediglich als **Beimischung**.
- Bei **Holzfasern** gibt es qualitative Probleme in Bezug auf die chemische Stabilität des Substrats.
- bei **Kompost** ist das Qualitätsniveau nicht ausreichend stabil, um in Profisubstrate in höheren Anteilen Verwendung zu finden.

Kurzum: Es gibt derzeit keinen Torfersatzstoff, der den Torf auch nur annähernd vollständig ersetzen könnte. Insbesondere der Erwerbsgartenbau (inklusive Gemüse- und Pflanzenanbau) in Deutschland wird deshalb auf absehbare Zeit noch in erheblichem Maße einen Bedarf an Torf haben (vergleiche zu den Zahlen die Sachverhaltsschilderung oben).

- dd) Dies vorausgesetzt wird das geplante vollständige Torfabbauverbot zu einem massiven Rückgang des Abbaus und damit auch der vorhandenen Torfmenge aus nationaler Produktion führen.

Bleibt jedoch – wovon nach heutiger Sach- und Erkenntnislage zwingend auszugehen ist – der Bedarf in Deutschland an dem Rohstoff Torf weiterhin hoch bzw. geht er nicht in gleichem Maße zurück, wie die Abbaumenge, wird sich – quasi als mathematische Gewissheit – der Bedarf an **Torfimporten aus Drittstaaten** erhöhen. Diese Entwicklung konnte schon in den letzten Jahren beobachtet werden, wie die im Sachverhalt des Gutachtens enthaltene Grafik beweist.

- ee) Da Torf als Bodenrohstoff nicht beliebig verfügbar ist, sondern an Länder mit entsprechendem Vorkommen gekoppelt, wird sich der Torfimport in Deutschland auch weiterhin auf die bisher schon relevanten Importländer – siehe oben – vor allem im Baltikum, Niederlande, Irland und Finnland konzentrieren.

In diesen Ländern wird Torf jedoch regelmäßig nicht allein – wie in Deutschland – aus ohnehin entwässerten Mooren gewonnen, die bis dato schon landwirtschaftlich genutzt wurden, sondern auch aus ökologisch und klimatologisch deutlich wertvolleren intakten Mooren mit einer deutlich größeren CO₂-Speichermenge.

Das bedeutet: Der Abbau in Drittstaaten, der durch die geplante Landesgesetzgebung in Niedersachsen als logische Konsequenz des Rückgangs der Abbaumenge an Torf in Deutschland wichtiger wird, ist schon per se mit Blick auf die CO₂-Freisetzung **deutlich klima- und auch umweltschädlicher, als der gegenwärtige Abbau in Deutschland**. Hinzu kommen – in relevanter Größenordnung – die CO₂-Emissionen, die mit dem **Transport** des Torfes aus den benannten Drittstaaten nach Deutschland per Schiff und Lkw verbunden sind.

- ff) Die vorstehenden Erkenntnisse finden sich im Wesentlichen so auch in der **nationalen Moorschutzstrategie** der Bundesregierung vom Oktober 2022. Dort heißt es auf S. 33:

„Schon heute wird Torf im größeren Umfang auch aus anderen Ländern der Europäischen Union für die Erdenindustrie importiert. Im Gegensatz zu Deutschland, wo Torf nur auf bereits landwirtschaftlich genutzten und entwässerten Flächen abgebaut werden darf, erfolgt der Abbau in anderen EU-Mitgliedstaaten überwiegend in naturnahen Mooregebieten, was mit erheblichen Auswirkungen auf Biodiversität und Klima verbunden ist.“

Unter 4.5.2 der nationalen Moorschutzstrategie heißt es dementsprechend von Seiten der Bundesregierung auf Seite 34 unter dem Punkt „Ziele“:

„[Es] wird vermieden, dass sich der Torfabbau ins Ausland verlagert und Moore für die Torfgewinnung zerstört werden.“

- gg) Genau dieses Ziel – Verhinderung einer Verlagerung des Torfabbaus ins Ausland – wird jedoch durch den Niedersächsischen Landesgesetzgeber **konterkariert**.

So ist die geplante Gesetzesänderung ein beredtes Beispiel, wie aus guten und legitimen Absichten verfassungsrechtlich nicht zulässige Beschlüsse und Maßnahmen abgeleitet werden.

- d) Das geplante Verbot des gewerblichen Torfabbaus ist darüber hinaus – gemessen an Art. 12 Abs. 1 GG – auch **nicht erforderlich**.

Es existieren bei gebotener Gesamtbetrachtung gleichwirksame aber deutlich grundrechtsschonendere Möglichkeiten, das gesetzgeberische Ziel des Klima- und Umweltschutzes zu erreichen.

- aa) Erforderlich ist eine gesetzliche Regelung nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wenn der Gesetzgeber kein anderes, gleich wirksames, aber das Grundrecht nicht oder weniger stark einschränkendes Mittel hätte wählen können (vgl. BVerfG, B. v. 30.06.2020 – 1 BvR 1679/17 – zitiert nach juris, Rn. 105; *Jarass* in: *Jarass/Pieroth*, GG, Art. 12, Rn. 46).
- bb) Bereits in seiner früheren Rechtsprechung hat das Bundesverfassungsgericht darüber hinaus festgestellt, dass der Gesetzgeber im Wege der Erforderlichkeit verpflichtet ist, eine – von der Eingriffsintensität her betrachtet – mildere *Berufsausübungsregelung* einer subjektiven oder objektiven Berufszulassungsregelung vorzuziehen (BVerfGE 7, 377). *Jarass* (a.a.O., Rn. 46) formuliert wie folgt:

„Der Grundsatz der Erforderlichkeit ist regelmäßig verletzt, wenn der gesetzgeberische Zweck auch auf einer niedrigeren Stufe erreicht werden kann...“

Dies bedeutet, steht dem Gesetzgeber ein Mittel zur Verfügung, das sich lediglich als Berufsausübungsregelung darstellt, so ist dies milder als eine – zumal objektive – Berufszugangsregelung und deshalb im Sinne des Grundrechtsschutzes dieser Regelung vorzuziehen.

- cc) Ein milderes, weil grundrechtsschonenderes, aber mit Blick auf die für den Gesetzgeber zentralen Klimaschutzaspekte mindestens gleich wirksames Mittel ist die bisher schon im Niedersächsischen Naturschutzgesetz i.V.m. dem Moorschutzprogramm vorgesehene Kombination aus **Renaturierung** und **Wiedervernässung** der ehemaligen Torfabbaustätten einerseits und der – zusätzlich nach dem Niedersächsischen Naturschutzgesetz vorgesehenen Klimaschutz-

bezogenen Kompensationsleistung, die dazu führt, dass die Klimafolgen des Torfabbaus in Niedersachsen schon nach heutigem Recht kompensiert werden müssen.

Der aktuell geltende Rechtsrahmen stellt dabei als Berufsausübungsregelung einen deutlich geringeren Eingriff in das Grundrecht der Berufsfreiheit dar, als die nunmehr geplante objektive Berufszugangsregelung in Gestalt eines Totalverbotes.

Das geplante Totalverbot ist auch nicht erforderlich, um den Regelungszweck des Klimaschutzes zu erreichen – es sprechen vielmehr überwiegende Gründe dafür, dass sich das Totalverbot im Ergebnis im Hinblick auf die Klimabilanz als **kontraproduktiv erweisen wird**.

- dd) Das Vorstehende folgt aus der gegenwärtigen Abbaupraxis, die sich – innerhalb des bestehenden Rechtsrahmens – in vielfältiger Hinsicht mit Fragen der Moorrenaturierung und des Klimaschutzes befasst und diese Umwelt- und Klimaschutzaspekte im Rahmen der Abbautätigkeit **umfassend berücksichtigt**:

In Deutschland wird Torfabbau seit Ende der 1980er Jahre ohnehin nur noch auf landwirtschaftlich vorgeutzten Flächen genehmigt. Diese Flächen, auf denen heute noch Torfabbau betrieben wird, wurden schon vor vielen Jahrzehnten entwässert und in Grünland oder heute vermehrt in Ackerflächen umgewandelt. Die ursprüngliche Moorvegetation eines Hochmoores wurde dabei für die landwirtschaftliche Nutzung schon damals **zerstört**.

Die gegenwärtig bestehende Genehmigungspraxis sieht zwingend eine **Renaturierung und Wiedervernässung** der Abbauf Flächen durch die Torfindustrie nach Abschluss des Abbaus vor. Somit leistet die Torfindustrie gemeinsam mit Fachleuten schon heute einen relevanten Beitrag dazu, dass ursprünglich aus Gründen der landwirtschaftlichen Nutzung entwässerte frühere Moorflächen nach dem Torfabbau wieder genug CO₂ speichern werden.

Im Gegensatz zu einer dauernden landwirtschaftlichen Nutzung verbleiben bei dieser Renaturierung zugleich mindestens 50 cm des Torfkörpers in der Fläche. Hinzu kommt, dass aus fachlichen Gründen eine Wiedervernässung im direkten Anschluss an eine landwirtschaftliche Nutzung nicht zielführend ist. Eine Wiedervernässung fördert direkt im Anschluss an die landwirtschaftliche Nutzung nicht die Artenvielfalt, da kein moorähnlicher Lebensraum entsteht.

Die Voraussetzungen für eine Wiedervernässung werden erst mit dem vollständigen Torfabbau geschaffen. Im Rahmen der Renaturierung und Wiedervernässung wird sichergestellt, dass die Fläche kein Kohlendioxid mehr emittiert. Entsprechend wird eine Regeneration des Moores ermöglicht; dieses Verfahren ist bereits seit mehr als 30 Jahren gängige Praxis.

In Niedersachsen konnten bereits auf diesem Weg mehr als **30.000 ha** für die Landwirtschaft ursprünglich einmal entwässerte Flächen zu Mooren renaturiert werden. In den kommenden Jahren werden tausende weitere Hektar folgen.

- ee) Zusätzlich zur Renaturierung und Wiedervernässung der konkreten Abbauflächen sieht § 8 Abs. 2 Niedersächsisches Naturschutzgesetz schon gegenwärtig eine **klimaschutzbezogene Kompensationsleistung** vor. Klimaschutzbezogene Kompensationsleistungen sind gemäß § 8 Abs. 2 S. 2 Niedersächsisches Naturschutzgesetz Maßnahmen zur Herrichtung von Flächen, so dass auf diesen Flächen eine Hochmoorregeneration zum Zweck des Klima-, Arten- und Biotopschutzes stattfinden kann.

Die Größe der herzurichtenden Flächen (also die Kompensationsfläche) setzt sich zusammen aus dem Produkt aus Abbaufläche und einem Flächenaufschlag, der sich nach der vorhandenen Nutzung der Aufwertungsfläche richtet.

ff) Fachliche Grundlage dafür war und ist das sogenannte „**NABU-IVG-Konzept**“, in dem sich der Industrieverband Garten sowie der Naturschutzbund Deutschland (NABU) auf ein gemeinsames Konzept verständigt haben, um einerseits die Rohstoffnutzung weiter zu ermöglichen aber auch den Interessen des Moor- und Klimaschutzes nachzukommen.

Dieses Konzept geht gemäß S. 1 von folgenden grundlegenden Annahmen aus:

- **„Torf kann aus qualitativen und quantitativen Gründen derzeit im Erwerbsgartenbau nur zu Teilen ersetzt werden.“**
- **„Eine Reduzierung der Rohstoffversorgung aus Niedersachsen würde ohne weitere Maßnahmen... zu 100 % durch höhere Importe ersetzt werden.“**
- **„Diese Importe würden langfristig zulasten des deutschen Gartenbaus und der Klimabilanz gehen.“**

Das NABU-IVG-Konzept ist dabei so gestaltet, dass folgende Rahmenbedingungen erreicht werden:

- **„Die Flächen werden durch die Rohstoffgewinnung aus der landwirtschaftlichen Nutzung und mittelfristig in die Wiedervernässung und Moorrenaturierung überführt...“**
- **„Die Gesamtplanung führt zu positiven klimaschutz- und naturschutzfachlichen Entwicklungen des gesamten betroffenen Moorkomplexes.“**

gg) Das **NABU-IVG-Konzept** hat dabei erstmals eine Berechnungsformel für die Notwendigkeit externer klimaschutzbezogener Kompensationsmaßnahmen festgelegt.

Die Berechnung lässt sich gemäß Seite 15 des Konzeptes wie folgt herleiten:

„Bedarf an externen Maßnahmen zum Klimaschutz

=

Gesamtmenge der Emissionen durch die Rohstoffnutzung – Emissionen, die im Rahmen einer Sanierung entstehen würden – Emissionen, die alternativ durch den Transport von Torf aus dem Baltikum entstehen würden“

Gegenstand des Konzeptes ist, dass die klimaschutzbezogene Kompensation im Umfeld der Torfabbauf Flächen umgesetzt werden soll, insbesondere in nicht optimal vernässten Flächen, in landwirtschaftlich genutzten Moorrandbereichen mit geringer Torfmächtigkeit und den ehemaligen bäuerlichen Torfstichen der Moorrandbereiche mit heterogenen Torfmächtigkeiten. Hintergrund dafür ist, dass sich in diesen Moorbereichen erhebliche Emissionen vermeiden lassen, die aus diesen Flächen kontinuierlich sonst freigesetzt werden.

So wird im Ergebnis nach dem NABU-IVG-Konzept sichergestellt, dass auch im Hinblick auf den Klimaschutz Emissionen aus Torfabbau und Verwertung **umfassend kompensiert werden.**

Das Konzept hat durch entsprechende Zielfestlegung im Landesraumordnungsprogramm auch rechtliche Bindungswirkung erlangt und stellt heute die **fachliche Praxis bei neu beantragtem Torfabbau** in Niedersachsen dar.

- hh) Es handelt sich bei den entsprechenden Verpflichtungen der torfabbauenden Unternehmen zu klimaschutzbezogenen Kompensationen und Wiedervernäsung/Moorrenaturierung auf den Abbauf Flächen um Berufsausübungsregelungen zum Klima und Naturschutz.

Mit ihnen ist sichergestellt, dass die Klimafolgen des heimischen Torfabbaus einerseits durch Maßnahmen auf der Abbauf Fläche als auch darüber hinausge-

hend durch externe klimaschutzbezogene Kompensationsmaßnahmen kompensiert werden.

- ii) Es liegt mit Blick auf die Besonderheiten der betroffenen Branche auf der Hand, dass ein Torfabbau vor Ort in Niedersachsen, der klimaschutzbezogen kompensiert wird, aus Gründen des Klima- und Naturschutzes wirksamer und einem künftigen zusätzlichen Torfimport aus Drittstaaten ohne Klimakompensation vorzuziehen ist.

- jj) Bei der Frage der Erforderlichkeit dürfen schließlich aus verfassungsrechtlichen Gründen die **tatsächlichen Folgen eines geplanten Torfabbauverbotes** auch dann nicht ausgeblendet werden, wenn sie **grenzüberschreitender, internationaler** Natur sind.

Dies gilt etwa in Bezug darauf, dass durch das geplante Torfabbauverbot in Deutschland in erhöhtem Maße notwendig werdende Torfimporte aus Drittstaaten und damit auch entsprechend höhere Treibhausgasemissionen einerseits durch die notwendigen Transporte des Torfes nach Deutschland und andererseits durch das höhere Maß an CO₂-Freisetzung in den Drittstaaten einhergehen.

Der Gesetzgeber darf nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Klimaschutzgesetz vor dieser **internationalen Dimension** seines Handelns in Bezug auf die Gesamtemissionen nicht die Augen verschließen. Dies gilt umso mehr, wenn der Gesetzgeber – wie hier – in denkbar schärfster Form in das Grundrecht der Berufsfreiheit durch ein Berufsverbot eingreift.

- kk) Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem wegweisenden Klimaschutzbeschluss vom 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 die **internationale Dimension** des Klimaschutzauftrages anerkannt und wie folgt beschrieben:

„Mit dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen auch für künftige Generationen verpflichtet Art. 20a GG auf ein Ziel, dass der nationale Gesetzgeber für das Klima nicht allein, sondern nur in internationaler Kooperation erreichen kann.

Das liegt an den tatsächlichen Gegebenheiten des Klimawandels und des Klimaschutzes.

Das Problem der Erderwärmung und deren rechtliche Bekämpfung sind genuin globaler Natur. Kein Staat kann die globale Erwärmung allein verhindern. Zugleich trägt jede Emission aus jedem Staat gleichermaßen zum Klimawandel bei. Eine Lösung des globalen Klimaproblems ist nur möglich, wenn weltweit Maßnahmen zum Klimaschutz ergriffen werden.

Als Klimaschutzgebot enthält Art. 20a GG damit eine Verpflichtung, die über das dem einzelnen Staat allein verfügbare nationale Recht zwangsläufig hinausdeutet und als Verweisung auch auf die Ebene internationalen Handels zu verstehen ist. Das verfassungsrechtliche Klimaschutzgebot hat so von vornherein auch eine internationale Dimension. Es verlangt vom Staat international ausgerichtetes Handeln zum globalen Schutz des Klimas....“

Diese vom Bundesverfassungsgericht zu Recht so bezeichnete „genuin globale Natur“ des Klimaschutzes verpflichtet den nationalen und auch den Landesgesetzgeber, bei entsprechenden Regelungen zum Klimaschutz stets auch die Folgen nicht nur unmittelbar für nationale Emissionen, sondern auch entsprechende – unmittelbar mit dem gesetzgeberischen Handeln verbundene – **Verlagerungsaspekte** in seine Überlegungen einzubeziehen und eine Gesetzgebung daran auszurichten.

Es ist – schlicht gesagt – für die Bekämpfung des Klimawandels bei notwendiger globaler Betrachtung nichts gewonnen, wenn der Torfabbau in Deutschland, dessen Klimafolgen schon nach geltendem Recht umfassend kompensiert und ausgeglichen werden, verboten wird und der – nach aktueller Erkenntnislage – weiterhin bestehende Bedarf an Torf aus Drittstaaten mit einer deutlich negativeren CO₂-Bilanz gedeckt wird.

In einem solchen Fall überschreitet der Landesgesetzgeber selbst bei Berücksichtigung des ihm zustehenden Gestaltungs- und Bewertungsspielraums dessen Grenzen.

- 2.4 Das vom Niedersächsischen Landesgesetzgeber geplante vollständige gewerbliche Torfabbauverbot steht schließlich auch – gemessen an der Massivität des damit verbundenen Grundrechtseingriffs – **vollständig außer Verhältnis** zu dem damit verfolgten Zweck sowie den damit überhaupt erreichbaren Verbesserungen des Klimaschutzes.

Der Eingriff ist deshalb den betroffenen Unternehmen nicht zumutbar und deshalb auch nicht verhältnismäßig bzw. angemessen im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

- a) Das Bundesverfassungsgericht (B. v. 14.10.2008 – 1 BvR 928/08 – zitiert nach juris, Rn. 51) prüft In diesem Zusammenhang, ob der Eingriff in die Berufsfreiheit

„übermäßig belastend und ... unzumutbar“

ist. Dazu ist nach dieser Rechtsprechung eine

„Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe“

vorzunehmen.

Damit setzt insbesondere die Schwere des Eingriffs die entsprechende Hürde für die den Eingriff rechtfertigenden Gründe.

Mit anderen Worten: Je schwerer sich der Eingriff in die Berufsfreiheit auf die betroffenen Grundrechtsträger auswirkt, desto größer und unabweisbarer muss auch das Gewicht der den Eingriff rechtfertigenden Gründe sein. Die Beurteilung hängt also insbesondere von der Beeinträchtigungsstufe ab (so: *Jarass* in: *Jarass/Pieroth*, GG, Art. 12, Rn. 47).

- b) Diese berufsfreiheitsrechtliche Angemessenheitsprüfung erfolgt jedoch nicht im „luftleeren Raum“, sondern ist offen für und erfolgt unter Berücksichtigung anderer grundrechtlicher oder **gesamtverfassungsrechtlicher Wertentscheidungen des Grundgesetzes**.

So kann insbesondere der in Art. 3 Abs. 1 GG verbürgte grundrechtliche Anspruch auf Gleichbehandlung in die Angemessenheitsprüfung bei einer Grundrechtsverletzung nach Art. 12 GG einfließen (vgl. dazu: BVerfGE 65, 116, 126; 77, 84, 113; und ebenso: *Jarass* in: *Jarass/Pieroth*, GG, Art. 12, Rn. 54).

- c) Vor diesem Hintergrund folgt aus **Art. 12 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG** vor dem Hintergrund der aktuellen bundesverfassungsgerichtlichen Klimaschutz-Rechtsprechung das Recht eines jeden Grundrechtsträgers – und damit auch der torfabbauenden Unternehmen – auf **Belastungsgerechtigkeit**.

Aus dem Grundsatz der **Belastungsgerechtigkeit** folgt, dass der Gesetzgeber – gerade bei massiven Eingriffen wie einem Berufsverbot oder einer dem Berufsverbot gleichkommenden Berufsausübungsregelung – stets gehalten ist, zu beachten, dass **die geplanten Eingriffe in die Berufsfreiheit im Verhältnis zu den damit insgesamt erreichbaren Verringerung von CO₂-Emissionen steht**.

Aus dem Grundsatz der **Belastungsgerechtigkeit** folgt, dass die Verantwortung für die Minderung der Emissionen von Treibhausgasen **nach dem jeweiligen Beitrag gerecht verteilt werden müssen**.

Solange Einsparungen in anderen Berufsfeldern bzw. Sektoren möglich sind, die nicht zu einem Totalverbot des jeweiligen Berufsfeldes führen, ist ein Kompletterbot dieses Berufsfeldes verfassungsrechtlich nicht zulässig, weil den konkret in diesem Berufsfeld tätigen Unternehmen nicht zumutbar.

- aa) Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Klimaschutzbeschluss vom 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 – die objektivrechtlich aus Art. 20a GG folgenden Verpflichtungen mit dem wissenschaftlichen Ansatz des so genannten **„CO₂-Restbudgets“** verschränkt und diesen Budgetansatz – trotz bestehender Ungewissheiten – zum maßgeblichen Operationalisierungsmaßstab des Art. 20a GG erkoren.

In den Worten des Bundesverfassungsgerichts (a.a.O. – zitiert nach juris, Rn. 216 ff.):

„Die Temperaturschwelle von deutlich unter 2 Grad und möglichst 1,5 Grad kann prinzipiell in eine entsprechende globale CO₂-Emissionsmenge umgerechnet werden, die sich dann auf die Staaten verteilen lässt. Zwischen der Gesamtmenge der über alle Zeiten hinweg kumulierten anthropogenen CO₂-Emissionen und der globalen Temperaturerhöhung besteht, wie gesehen, ein annähernd linearer Zusammenhang, der eine solche Umrechnung zulässt. Dafür muss in einem ersten Schritt die globale Emissionsmenge ermittelt werden, die verbleibt, wenn die konkrete Temperaturschwelle eingehalten werden soll – das ist das globale CO₂-Restbudget. In einem zweiten Schritt ist zu bestimmen, wie groß der auf Deutschland entfallende Anteil daran ist – das ist das konkrete nationale CO₂-Restbudget.

Die Budgetbestimmung des Sachverständigenrats beruht auf einem nachvollziehbaren Zahlenwerk und schlüssigen Rechenschritten und legt wissenschaftlich begründete Annahmen des IPCC zugrunde, die in einem qualitätssichernden Verfahren gewonnen wurden...

Obwohl die konkrete Quantifizierung des Restbudgets durch den Sachverständigenrat nicht unerhebliche Unsicherheiten enthält, müssen ihm die gesetzlichen Reduktionsmaßgaben Rechnung tragen.“

Das Bundesverfassungsgericht hat in derselben Entscheidung zu Aspekten der Verhältnismäßigkeit folgende – inzwischen vielfach zitierte – Aussagen getroffen und dabei dem **Gerechtigkeitsaspekt** bei der Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen unter Berücksichtigung des Budgetansatzes eine zentrale Bedeutung beigemessen:

„Die Grundrechte verpflichten den Gesetzgeber, die nach Art. 20a GG verfassungsrechtlichen notwendigen Reduktionen von CO₂-Emissionen bis hin zur Klimaneutralität vorausschauend so zu gestalten, dass die damit verbundenen Freiheitseinbußen trotz steigender Klimaschutzanforderungen weiterhin zumutbar ausfallen und die Reduktionslasten über die Zeit und zwischen den Generationen nicht einseitig zulasten der Zukunft verteilt sind.“

- bb) Zur Grundrechtssicherung und möglichst grundrechtsschonenden Aufteilung der Reduktionslasten gehört jedoch nicht nur eine entsprechende Verteilung **über die Zeit** und **zwischen den Generationen**, sondern auch eine entsprechende Verteilung **unter den gegenwärtigen Grundrechtsträgerinnen und Grundrechtsträgern**.

Dieser Aspekt folgt unmittelbar aus dem Grundsatz der Belastungsgerechtigkeit gem. Art. 12 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG.

Dieser Grundsatz der Belastungsgerechtigkeit gebietet es, dass die Verantwortung für die Reduktion von Emissionen von Treibhausgasen nach dem jeweiligen Reduktionsbeitrag verteilt werden. Ein komplettes Berufsverbot als „schärfstes Schwert des Staates“ ist in einem solchen Fall jedenfalls dann unzumutbar, wenn die in diesem Bereich tätigen Unternehmen durch ihre berufliche Tätigkeit lediglich einen **marginalen oder sehr geringen Beitrag** an dem gesamten CO₂ - Budget beanspruchen.

- cc) Der rechtliche Grundsatz der **Belastungsgerechtigkeit** ist Ausfluss des Grundrechtes aus Art. 3 Abs. 1 GG und als solcher schon heute in verschiedenen Rechtsbereichen in der Rechtsprechung anerkannt:

So hat beispielsweise der Bayerische Verwaltungsgerichtshof betreffend die Schließung des Einzelhandels – und damit auch hinsichtlich eines Eingriffs in die Berufsfreiheit – während der Corona-Pandemie im Urteil vom 06.10.2022 – 20 N 20.794 – wie folgt entschieden:

„Erlässt der Verordnungsgeber im Falle einer pandemischen bedrohlichen übertragbaren Krankheit mit dem Ziel, die Infektionszahlen in der breiten Bevölkerung zu verringern oder zumindest zu dämpfen, allgemeine, das öffentliche Leben in Gänze oder zumindest in weiten Teilen regulierende Schutzmaßnahmen, verpflichtet ihn Art. 3 Abs. 1 GG zu einer möglichst weitgehenden Herstellung einer Belastungsgleichheit bzw. Belastungsgerechtigkeit.“

Der Hintergrund ist nachvollziehbar: Sind Grundrechtseinschränkungen zum Schutz hochrangiger Gemeinschaftsgüter – dort der Gesundheit der Bevölkerung – notwendig, so müssen diese grundrechtlichen Einschränkungen zwischen den jeweiligen Grundrechtsträgern gerecht (d.h. im Einzelfall im Hinblick auf das jeweilige mit der Grundrechtsausübung einhergehende „Gefährdungspotenzial“ für das zu schützende Rechtsgut) verteilt werden.

Auch im Gebühren- und Beitragsrecht ist der Gesichtspunkt der Belastungsgerechtigkeit durchweg als Verteilungsmaßstab anerkannt (vgl. BVerwG, U. v. 26.06.2018 – 5 C 3/17 – zitiert nach juris, Rn. 17, 18).

Nichts anderes gilt für das Steuerrecht. Auch dort ist anerkannt, dass die Steuerbelastungsgleichheit Ausdruck der Notwendigkeit einer gleichmäßig und gerechten steuerlichen Lastenverteilung im Interesse der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse und der Wettbewerbsneutralität sowie der Ausgewogenheit der Besteuerung darstellt (*Schwarz* in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 108, Rn. 8, 9).

So ist der Grundsatz der Belastungsgerechtigkeit ein rechtsgebietsübergreifender, die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland kennzeichnender, verfassungsrechtlich gebotener Grundsatz. Die Belastungsgerechtigkeit trägt dabei zugleich auch zu einem funktionierenden, nicht verzerrten, Wettbewerb im Rahmen der bestehenden Rechtsordnung bei und ist in dieser Funktion auch Ausdruck der Marktfreiheit des Art. 12 GG.

- dd) Dass der Grundsatz der **Belastungsgerechtigkeit** auch im Hinblick auf gesetzgeberische Tätigkeiten aus Gründen des Klimaschutzes und der Klimaneutralität gemäß Art. 20a GG anzuwenden und dort bei der Lastenverteilung der notwendigen Transformation leitend zu berücksichtigen ist, wird inzwischen auch in der rechtswissenschaftlichen Literatur diskutiert (*Köck*, „Auf dem Weg zur Nachhaltigkeitstransformation?“, ZUR 2023, 321):

„Die Zielvorgaben müssen angesichts der Klimakrise ambitioniert sein, aber auch auf belastbaren Machbarkeitsanalysen beruhen; sie müssen zudem gerecht in dem Sinne sein, dass alle ihren Beitrag zu leisten haben (Belastungsgerechtigkeit...)“

- ee) Die Grenzen der so definierten Belastungsgerechtigkeit werden durch eine Regelung gesprengt, welche das schärfste Schwert gegenüber einem bestimmten Beruf zückt – nämlich das Berufsverbot in Gestalt einer Verbotsnorm – obwohl dessen Beitrag an den Kohlendioxid-Emissionen marginal ist.

Auch das unbestreitbar sehr wichtige Anliegen eines wirksamen Klimaschutzes rechtfertigt es aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht, **Symbolpolitik** zu lasten einer für die Gesamtemissionslast nicht relevanten Berufsgruppe zu betreiben.

- d) Gemessen an diesen rechtlichen Vorgaben stellt sich das Totalverbot des gewerblichen Torfabbaus in § 8 Abs. 2 Niedersächsisches Naturschutzgesetz n.

F. als gegenüber den torfabbauenden Unternehmen nicht angemessen und damit auch nicht verhältnismäßig im engeren Sinne, weil unzumutbar, dar.

- aa) Dass die Eingriffsintensität aufgrund des vollständigen Verbotes der Berufstätigkeit der torfabbauenden Unternehmen das Maximum des möglichen erreicht, wurde oben schon dargestellt und bedarf hier keiner Vertiefung.
- bb) Demgegenüber sind die durch das Kompletterbot erreichbaren klimapositiven Wirkungen im Sinne einer Reduktion von CO₂-Äquivalenten (unter Ausblendung der durch das Verbot notwendigen Importe, siehe oben) denkbar gering bzw. marginal.

Der Torfabbau in Deutschland findet bis auf wenige Ausnahmen nur noch im Bundesland Niedersachsen auf einer Fläche von ca. 6.000 ha statt. Dies entspricht etwa **0,5 %** der gesamten Moorflächen des Bundesgebietes.

Mit jährlich Emissionen von ca. 2,2 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalenten besitzt die Torfgewinnung und -nutzung in Deutschland einen Anteil an den Gesamtemissionen von **ca. 0,27 %** – der Anteil des Torfabbaus an den deutschen CO₂-Emissionen ist mithin denkbar niedrig.

- cc) Dabei beruht diese Angabe schon auf konservativen Angaben, tatsächlich spricht einiges dafür, dass der Wert **noch niedriger anzusetzen** ist:

Dies liegt zum einen daran, dass bei dieser Angabe sowohl die Emissionen aus den entwässerten Abbaufächen selbst („on-site“) als auch die anschließenden Emissionen aus der gärtnerischen Nutzung des verarbeiteten Torfes („off-site“) berücksichtigt werden. Der Anteil der „off-site“-Emissionen aus der späteren Torfnutzung beträgt dabei über 90 %.

Es ist daher zumindest kritisch anzumerken, dass die Emissionen aus der Nutzung der mit dem Torf produzierten Erden und Substrate der Torfindustrie bei Zugrundelegung der oben beschriebenen Emissionswerte zugerechnet werden und nicht dem jeweiligen Verbraucher. Anders wird dies bei den klassischen fossilen Energieträgern gehandhabt, wo die Emissionen nicht den Energiebereitstellern zugerechnet werden, sondern dem jeweiligen Nutzer/Verbraucher zugeschrieben werden.

Berücksichtigt man dementsprechend lediglich die direkt dem Torfabbau zuzuschreibenden Emissionen „on-site“, liegt der Anteil der CO₂-Emissionen aus dem Torfabbau nicht bei 0,27 % der Gesamtemissionen Deutschlands, sondern noch einmal 90 % niedriger.

- dd) Auf die gegenwärtig bestehende, auch gesetzlich festgeschriebene, Praxis der anschließenden Wiedervernässung der Torfabbaustätten (Renaturierung) mit entsprechendem CO₂-Bindeeffekt sowie auf die zusätzliche umfassende Klimakompensation nach den §§ 8 bis 10 Niedersächsisches Naturschutzgesetz in der aktuellen Fassung wurde oben schon hingewiesen.

Durch diese Maßnahmen wird aus den Torfflächen ein CO₂-Speicher für die Zukunft. Bereits nach heutigem Stand hat die Torfwirtschaft rund 30.000 ha Moorfläche wiedervernässt; in den kommenden Jahren werden noch zahlreiche Hektar dazukommen.

Eine vergleichbare Fläche würde – ohne Wiedervernässung – bei landwirtschaftlicher Nutzung der entwässerten Torfflächen **jährlich zwischen einer und 1,5 Millionen Tonnen CO₂ emittieren.**

- e) Dass das bisher geplante gesetzliche Verbot für den gewerblichen Torfabbau gegen den Grundsatz der Belastungsgerechtigkeit verstößt, zeigt sich auch mit Blick auf die vorliegenden, in der Sache aber teilweise nicht zutreffenden, Ausführungen in der Gesetzesbegründung.

Zu den Emissionen aus Moorböden und den entsprechenden Minderungszielen heißt es in der LT-Drs. 19/1598 auf Seite 17:

„Trockengelegte Moorböden tragen in Niedersachsen mit einem wesentlichen Anteil zu den gesamten Treibhausgasemissionen bei. Die Treibhausgasemissionen aus Moorböden und weitere kohlenstoffreiche Böden mit Bedeutung für den Klimaschutz werden... mit 15,7 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalenten pro Jahr angegeben.

Zusätzlich entstehen Treibhausgasemissionen aus der Torf-Produktion, die gemäß einer Berechnung des LBEG mit 1,8 Millionen Tonnen angenommen werden. Insgesamt betragen die Treibhausgasemissionen aus den Moorböden und weiteren kohlenstoffreichen Böden somit 17, Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente pro Jahr.“

Jährlich sollen nach einer entsprechenden Bund-Länder-Zielvereinbarung die Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2030 um 5 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente im Bundesgebiet gesenkt werden; angewandt auf Niedersachsen, das für ca. 33 % der bundesweiten Treibhausgasemissionen aus Moorböden verantwortlich ist, folgt daraus eine Minderungslast von 1,65 Millionen Tonnen jährlich (LT-Drs. 19/1588, S.18).

Schon aus der Gesetzesbegründung selbst – wenn man die dort genannten Zahlen einmal zugrunde legen wollte – wird damit deutlich, dass die Torfproduktion mit 1,8 Millionen Tonnen Treibhausgasemissionen für einen denkbar geringen Anteil der Gesamtemissionen aus trockengelegten Moorböden in Niedersachsen verantwortlich ist.

Hierbei sind allerdings zwei Dinge klar- bzw. richtigzustellen: Zum einen wird der in der Begründung genannte Wert von 1,8 Millionen Tonnen von Experten-

seite angezweifelt und liegt demnach bei 1,1 Millionen Tonnen nach den tatsächlichen Abbaumengen. Zum anderen wird dabei, wenn in der Gesetzesbegründung von „*Torfproduktion*“ gesprochen und dieser bestimmte Emissionsmengen zugeschrieben werden, sowohl die Substratproduktion (also der Abbau „on Site“) als auch die anschließende Nutzung des Substrates („off Site“) einbezogen. Bei der angegebenen CO₂-Minderungsmöglichkeit geht der Gesetzgeber also davon aus, dass nicht nur der Abbau, sondern auch die Torfnutzung verboten wird. Das ist jedoch – aus guten sowohl rechtlichen als auch tatsächlichen Gründen mit Blick auf die bis dato fehlenden Torfersatzstoffe zur Bedarfsdeckung insbesondere im Erwerbsgartenbau – nicht der Fall.

Das bedeutet: Die tatsächlich durch das geplante Verbot des Abbaus erreichbare Minderungslast beträgt – entgegen der Darstellung des Gesetzgebers, der von „*Torfproduktion*“ spricht – wenn überhaupt dann nur 10 % der vom Gesetzgeber, respektive LBEG, angegebenen Menge.

Demgegenüber steht freilich das Handeln des Gesetzgebers, das offenbart, dass der Gesetzgeber meint, seiner Minderungspflicht im Hinblick auf die Emissionen aus Moorböden vor allem durch ein Verbot des gewerblichen Torfabbaus nachkommen zu wollen, was aufgrund des Vorstehenden schon dem Grundsatz nach verfehlt ist. Nicht anders sind aber die Angaben in der Gesetzesbegründung zu verstehen, wonach Treibhausgasemissionen aus der Torfproduktion jährlich ca. 1,8 Millionen Tonnen angenommen werden, die Minderungslast des Landes Niedersachsen aber zugleich mit insgesamt 1,5 Millionen Tonnen pro Jahr angegeben wird.

Mit anderen Worten: Der Gesetzgeber meint, er könne seine Treibhausgasminderungsziele aus Moorböden in Niedersachsen ganz zentral mit einem Verbot des Torfabbaus erreichen. Dabei ignoriert der Gesetzgeber aber – wie schon oben im Rahmen der Ausführungen zur Belastungsgerechtigkeit dargelegt – zum einen den denkbar geringen Beitrag des Torfabbaus an den Gesamtemissionen in Deutschland als auch – und darauf ist hier besonders hinzuweisen – den geringen Anteil des Torfabbaus an den CO₂-Emissionen aus Moorflächen

insgesamt. Er ignoriert zudem, dass das von ihm geplante Verbot des Torfabbaus lediglich zu einer Minderung der CO₂-Lasten hinsichtlich der On-Site-Emissionen führt, die nur ca. 10 % der vom Gesetzgeber angenommenen Emissionen aus der „Torfproduktion“ ausmachen.

Der größte Teil der Emissionen aus bestehenden, trockengelegten, Moorflächen betrifft deren generelle Oxidation und insbesondere auch die Torfzehrung durch und unter **landwirtschaftlicher Nutzung**. Nach den Grundsätzen der Belastungsgerechtigkeit wäre der Gesetzgeber also verpflichtet, an dieser Stelle mit deutlich höheren CO₂-Emissions-Äquivalenten anzusetzen und entsprechende Regelungen zu treffen.

Mit dem vom Gesetzgeber gewählten Regelungsansatz des Totalverbotes des Torfabbaus verstößt dieser bei der gegebenen Gesetzesbegründung damit auch gegen das Gebot der Folgerichtigkeit und Schlüssigkeit einer gesetzlichen Regelung mit Blick auf die gewünschte Zielerreichung (vgl. zu diesem Gebot: BVerfGE, 121, 317, 360, 362; ebenso *Jarass* in: *Jarass/Pieroth*, GG, Art. 12, Rn. 54).

- f) Eine Unverhältnismäßigkeit und Unzumutbarkeit mit Blick auf den Eingriff in Art. 12 Abs. 1 GG liegt darüber hinaus auch deshalb vor, weil das geschützte **Vertrauen** der torfabbauenden Unternehmen in die rechtliche Fortführbarkeit ihrer beruflichen Tätigkeit des Torfabbaus bis dato nicht hinreichend berücksichtigt wurde.

Der bisherige Gesetzentwurf zielt – final – auf ein Verbot des Torfabbaus zu gewerblichen Zwecken ohne jede Übergangs- oder Ausnahmeregelung. Diese – allein auf politischen Erwägungen beruhende – „Rigorosität“ des Gesetzgebers gegenüber den torfabbauenden Unternehmen vertieft die oben schon festgestellte Grundrechtsverletzung:

- aa) Zu der aus den spezifischen Vertrauensschutzanforderungen des Art. 12 Abs. 1 GG folgenden Notwendigkeit von Übergangsregelungen und Ausnahmebestimmungen hat das Bundesverfassungsgericht (B. v. 30.06.2020 – 1 BvR 1679/17 – zitiert nach juris, Rn. 107 ff.) Folgendes deutlich gemacht:

„Ein Eingriff in die Berufsfreiheit kann im engeren Sinne unverhältnismäßig sein, wenn das von Art. 12 Abs. 1 GG unter bestimmten Voraussetzungen geschützte Vertrauen in die rechtliche Fortführbarkeit einer beruflichen Tätigkeit nicht hinreichend berücksichtigt ist.

Gesetzliche Regelungen, die für sich genommen die Berufsfreiheit in statthafter Weise beschränken, können gleichwohl gegen Art. 12 Abs. 1 GG i.V.m. dem Gebot des Vertrauensschutzes verstoßen, wenn sie keine Übergangsregelung für diejenigen vorsehen, die eine künftig unzulässige Tätigkeit in der Vergangenheit in erlaubter Weise ausgeübt haben.“

- bb) Eine Übergangsregelung im Sinne einer „Abfederung“ der für die torfabbauenden Unternehmen massiven Eingriffsfolgen sieht das Niedersächsische Naturschutzgesetz in seiner geplanten Fassung bis dato nicht vor.

Vielmehr betont es das politische Ziel, den gewerblichen Torfabbau möglichst umgehend und ohne Ausnahmen zu beenden. Das einzige „Entgegenkommen“ des Gesetzgebers besteht darin, dass bestehende Torfabbaugenehmigungen nicht im Sinne einer „echten Rückwirkung“ für unwirksam erklärt werden, sondern noch ausgenutzt werden können. Dies verringert jedoch den Eingriff nicht in nennenswertem Maße und macht ihn insbesondere nicht verhältnismäßig.

Denn für die torfabbauenden Unternehmen liegt der Schwerpunkt des Eingriffes darin, dass sie eine bisher erlaubte Tätigkeit – Einholung von Torfabbaugenehmigungen und anschließender Torfabbau auf dieser Grundlage – künftig nicht mehr wahrnehmen können. Damit handelt es sich – gemäß der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – um eine künftig unzulässige Tätigkeit, die aber in der Vergangenheit in erlaubter Weise ausgeübt wurde, womit eine entsprechende Übergangsregelung notwendig wird.

- cc) Solche Übergangsregelungen sind insbesondere in Verbindung mit dem Totalverbot eines Berufes üblich und regelmäßig erforderlich, so auch hier.

Denkbar wäre etwa, eine Übergangsregelung dahingehend in das Gesetz aufzunehmen, dass Anträge, die auf den Abbau des Bodenschatzes Torf gerichtet sind, erst ab einem bestimmten – deutlich in der Zukunft liegenden – Datum unzulässig sind oder dass das Verbot des Abbaus des Rohstoffes Torf erst zu einem späteren Zeitpunkt in Kraft tritt.

Beide Regelungen verfolgen dasselbe Ziel: Nämlich den torfabbauenden Unternehmen die Möglichkeit zu geben, sich auf die vollständige Entziehung ihres Geschäftsmodelles einzustellen, sich daran auszurichten und für Ihr Unternehmen sowie ihre Beschäftigten entsprechende Dispositionsmöglichkeiten zu schaffen.

Ein Torfabbauverbot, das mit Beginn des Gesetzgebungsverfahrens angekündigt wird, um sodann noch im selben Jahr in Kraft zu treten, wäre unter den hier dargestellten Maßgaben nicht verhältnismäßig und deshalb verfassungswidrig.

- dd) Dies gilt umso mehr, als das Gesetz auch **keinerlei Härtefall- oder Ausnahme-/Befreiungsregelung** für den gewerblichen Torfabbau vorsieht, sondern tatsächlich das Regelungsziel eines Totalverbotes verfolgt.

Zwar sollte der neue § 10 Abs. 1 S. 2 und 3 Niedersächsisches Naturschutzgesetz eine Ausnahmebestimmung enthalten. Diese lautet laut Gesetzentwurf:

„Die Naturschutzbehörde kann unter den Voraussetzungen des Satzes 1 auf Antrag Ausnahmen vom Verbot nach § 8 Abs. 2 zulassen, wenn überwiegende Gründe des Naturschutzes oder des Klimaschutzes aufgrund der Bindung und Speicherung von Kohlendioxid bzw. Kohlenstoff aus der Luft durch Pflanzen, Böden und Gewässer (natürlicher Klimaschutz) dies erfordern. § 9 gilt ent-

sprechend; zusätzlich sind in dem Antrag auf Zulassung einer Ausnahme die überwiegenden Gründe des Naturschutzes oder des natürlichen Klimaschutzes darzulegen.“

Laut der Gesetzesbegründung (LT-Drs. 19/1598, S. 27) soll die Ausnahme den Naturschutzbehörden die Möglichkeit eröffnen, im Interesse von Maßnahmen zum Naturschutz Ausnahmen vom Verbot des Torfabbaus zuzulassen – so z.B. beim Abbau von Torf dem Ziel der Durchführung der Wiedervernässung im Rahmen eines Wiedervernässung dienenden Klimaschutzprojekts. Gemäß der Gesetzesbegründung auf S. 26 ist die Ausnahme jedoch für den gewerblichen Abbau

„nicht von Relevanz“.

Damit bleibt es dabei, dass der gewerbliche Torfabbau ohne jede Ausnahme- und Befreiungsmöglichkeit verboten werden soll.

- g) Die Unverhältnismäßigkeit des Eingriffs in Art. 12 Abs. 1 GG wird darüber hinaus noch dadurch verstärkt, dass der geplante Gesetzentwurf darüber hinaus – jedenfalls ausdrücklich – auch **kein Verfahren für Änderungen oder Verlängerungen von bereits bestandskräftigen Genehmigungen** vorsieht.

Dies ist nicht nur deshalb verfassungswidrig, weil damit dem Vertrauensschutzaspekt des Art. 12 Abs. 1 GG im Hinblick auf die vollständige Ausnutzbarkeit von bereits erteilten Abbaugenehmigungen im Hinblick auf das abzubauenende Grundstück nicht genügt wird sondern darüber hinaus auch deshalb, weil das Fehlen der Möglichkeit, eine Verlängerungs- bzw. Änderungsgenehmigung zu erwirken, sich auch negativ auf die Möglichkeit auswirkt, die Abbaustätte anschließend zu renaturieren bzw. wiederzuvernässen.

aa) Torfabbauenden Unternehmen stehen regelmäßig vor dem Problem, dass die ihnen erteilten Abbaugenehmigungen **zeitlich befristet** sind. In der Praxis gelingt es den Abbaunehmen aus den unterschiedlichsten Gründen oft nicht, innerhalb des Genehmigungszeitraumes die entsprechende Abtorfung vollständig vorzunehmen oder sie sind aus betrieblichen Gründen darauf angewiesen, während des Torfabbauzeitraumes aufgrund neu eingetretener Erkenntnislagen eine Änderung der Genehmigung zu beantragen, um weiter Torf abbauen zu können.

bb) Den Unternehmen ist es dabei aus rein praktischen Gründen auch noch nicht möglich, quasi „ins Blaue hinein“, entsprechende Verlängerungs- oder Änderungsgenehmigungen jetzt vor Inkrafttreten des Gesetzes zu beantragen, da sie entweder noch nicht abschätzen können, welche Genehmigung genau benötigt wird oder in der Kürze der Zeit die umfangreichen und häufig komplexen Antragsunterlagen nicht bzw. nicht in der notwendigen Qualität und dem notwendigen Umfang erstellt werden können.

Dies zeigt, dass das Vorgehen des Gesetzgebers, kurzfristig ein komplettes Abbauverbot einzuführen, die Grenzen des verfassungsrechtlich Zulässigen auch im Hinblick auf Vertrauensschutzgesichtspunkte sprengt.

cc) Die torfabbauenden Unternehmen stehen dabei zusätzlich vor dem Problem, dass der Torfabbau bei Auslaufen der Bestandsgenehmigung dann häufig nicht einfach gestoppt werden könnte, wenn die notwendigen Abbautiefen noch nicht erreicht sind, weil die Abbautiefe wiederum die **fachliche Grundlage für die genehmigten Wiederherrichtungspläne und die entsprechende Wiedervernässung und Renaturierung** sind.

Diese Problematik könnte wiederum dazu führen, dass in diesen Fällen die Wiederherrichtungspläne bzw. Renaturierungspläne potentiell aus fachlichen

Gründen ebenso geändert werden müssten, dies aber technisch häufig auf nicht überwindbare Hürden stößt und wofür auch keine gesetzliche Regelung vorhanden ist; die erteilten Genehmigungen sind ja ohnehin dann bestandskräftig und rechtlich unangreifbar.

Auch insofern überschreitet der Gesetzentwurf die verfassungsrechtlich durch Art. 12 Abs. 1 GG gesetzten Grenzen, da es ihm insofern sowohl an der Folgerichtigkeit als auch an der praktischen Umsetzbarkeit und damit Zumutbarkeit für die Grundrechtsbetroffenen fehlt.

- h) Würde man – entgegen der vorstehenden Argumentation – davon ausgehen, dass der Gesetzgeber bei der gegebenen Sachlage und den im Rahmen des Torfabbauverbotes im Raume stehenden sehr geringfügigen Emissionsminderungslasten im Vergleich zu anderen Emissionssektoren eine so weitreichende Regelung wie die hier im Raum stehende zulässig wäre, liefe dies faktisch auf einen **Totalvorbehalt aus Klimaschutzgründen** hinaus, für den das Grundgesetz auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts **keinen Anhalt bietet**.

Würde der hiesige ganz erhebliche Eingriff in Art. 12 Abs. 1 GG in Form eines Berufsverbotes trotz der wenn überhaupt dann nur verhältnismäßig sehr geringen CO₂-Minderungspotenziale in diesem Bereich als verhältnismäßig angesehen, bedeutete dies zwangsläufig, dass für alle vergleichbaren Sektoren mit ebenso geringen CO₂-Emissionslasten (und dann erst recht für alle Sektoren mit höheren Lasten!) ebenso entsprechend **weitreichende Berufsverbote** ohne weitere eingehende Begründungspflichten ausgesprochen werden könnten.

So lassen sich die Treibhausgasemissionen des Industriesektors in Deutschland nach Branchen im Jahr 2022 wie folgt aufteilen (Angaben in Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent):

- Eisen und Stahl: 33,2 Millionen Tonne
- chemische Industrie: 14,4 Millionen Tonnen
- Industrie- und Baukalk: 6,7 Millionen Tonnen
- Papier und Zellstoff: 4,7 Millionen Tonnen

Bis dato sind freilich keine Gesetzesinitiativen bekannt, welche die benannten Industrien mit einem auch nur ansatzweise vergleichbaren intensiven Grundrechtseingriff belegen würden, wie es hier im Blick auf die torfabbauenden Unternehmen geplant ist, die nur für einen kleinen Bruchteil der vorgenannten Emissionsmengen verantwortlich sind.

Diese „*Gegenprobe*“ zeigt, dass der Gesetzgeber mit der geplanten Regelung die ihm durch das Grundgesetz gesteckten Verhältnismäßigkeitsgrenzen in jeglicher Hinsicht sprengt und sich damit außerhalb des verfassungsrechtlich Zulässigen bewegt.

3. Verstoß gegen die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG

Das gegenwärtig geplante Totalverbot des Torfabbaus in § 8 Abs. 2 Niedersächsisches Naturschutzgesetz n.F. verletzt darüber hinaus die torfabbauenden Unternehmen auch in ihrer **Eigentumsfreiheit** aus Art. 14 Abs. 1 GG.

Mit Blick auf den bestehenden **Investitions- und Vertrauensschutz** verletzt die geplante Regelung in ihrer Intensität und aufgrund der fehlenden Entschädigungs- oder Übergangsregelung den Grundsatz der **Verlässlichkeit und Berechenbarkeit der unter der Geltung des Grundgesetzes geschaffenen Rechtsordnung**.

Das geplante Verbot des gewerblichen Abbaus von Torf entwertet in ganz erheblichem Umfang schon bestehende Rechtspositionen der torfabbauenden Unternehmen ebenso wie die im Vertrauen auf diese bestehenden und künftigen Rechtspositionen getätigten Investitionen. Das kurzfristig geplante Verbot der Erteilung neuer Torfabbaugenehmigungen stellt – ohne jede Übergangsregelungs-, Ausnahme- oder Entschädigungsregelung einen unverhältnismäßigen und unzumutbaren Eingriff dar.

Der Gesetzgeber muss bei grundrechtsintensiven Neuregelungen stets die Besonderheiten des konkreten Regelungsumfeldes berücksichtigen.

Der Gesetzgeber verkennt hier, dass es sich bei dem Prozess des Torfabbaus – von der Grundstückssicherung bis zur Durchführung des tatsächlichen Abbaus – um einen **langjährigen Planungs-, Genehmigungs- und Abbauprozess handelt, der häufig mehrere Jahrzehnte umfasst**. Die Besonderheiten der Regelungsmaterie Torfabbau hat der Gesetzgeber jedoch in seiner politisch motivierten Kehrtwende vollständig verkannt.

Der damit verbundene Grundrechtseingriff in Art. 14 GG steht – aufgrund seiner andersgearteten Zielrichtung – auch **eigenständig** neben der oben schon bejahten Verletzung des Grundrechtes der Berufsfreiheit aus Art. 12 GG und zeigt damit die besondere Grundrechtsbelastung, die mit der geplanten Gesetzesänderung einhergeht.

Im Einzelnen:

- 3.1 Das Grundrecht der Eigentumsfreiheit aus Art. 14 Abs. 1 GG ist in der hiesigen Fallkonstellation neben dem Grundrecht der Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG anwendbar. Die torfabbauenden Unternehmen können sich auf beide Grundrechte berufen; ein **alternatives Exklusivitätsverhältnis besteht hier nicht:**

- a) Nach der „klassischen Formel“ der Rechtsprechung (vgl. etwa BVerfGE 95, 173, 188 m.w.N.) knüpft die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG an den vorhandenen Bestand an vermögenswerten Gütern an, also an das bereits „Erworbene“, nicht aber an die mit der gewerblichen Tätigkeit verbundenen Erwerbschancen und Verdienstmöglichkeiten. Eingriffe diesbezüglich unterfallen dem Schutzbereich der Berufsfreiheit, während Beschränkungen der Innehabung, Nutzung und Verwendung erworbener Vermögensgüter an der Eigentumsgarantie zu messen sind; die Rechtsprechung stellt insoweit auf den Schwerpunkt des Eingriffes ab (vgl. zum Ganzen: *Papier/Shirvani* in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 14, Rn. 353).
- b) In der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ist anerkannt, dass Art. 12 Abs. 1 GG durch Art. 14 Abs. 1 GG nicht verdrängt wird, dass also **Überschneidungen** der Grundrechtsgarantien möglich sind (so z.B. BVerfGE 50, 92, 361).

Überscheidungen kommen dabei insbesondere dann in Betracht, wenn die hoheitsrechtlichen Beschränkungen im Einzelfall sowohl tätigkeits-, erwerbsbezogen als auch objektbezogen sind. In diesem Fall gilt gemäß *Papier/Shirvani*, a.a.O., 353:

„[Es] gelten die Grundrechtsgarantie des Art. 12 Abs. 1 und 14 nebeneinander. Die Schrankenregelungen beider Grundrechte weisen in diesen Fällen eine weitgehende Identität auf:

Eine zulässige Beschränkung der Berufsausübungsfreiheit ist im Allgemeinen auch eine rechtmäßig Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums; selbiges gilt für den umgekehrten Fall.“

- c) Gemessen an diesen rechtlichen Vorgaben besteht hier kein exklusives Alternativverhältnis, sondern die beiden Grundrechte sind nebeneinander anwendbar:

Dies liegt vor allem daran, dass die geplante Änderung des niedersächsischen Naturschutzrechts und das damit einhergehende Verbot des Torfabbaus in seiner Zielrichtung sowohl zukunfts- als auch gegenwart-/vergangenheitsbezogen ist. Es schränkt zum einen – wie oben schon gezeigt – die künftigen Erwerbsmöglichkeiten der torfabbauenden Unternehmen unzumutbar unverhältnismäßig ein, greift aber zugleich auch auf das „Erworbene“ und damit auf das in Art. 14 GG verbürgte Eigentumsgrundrecht in seiner Ausprägung als Investitions- und Vertrauensschutz zu. Aufgrund dieser doppelten Zielrichtung der gesetzlichen Regelung ist hier Art. 14 GG neben Art. 12 GG gleichberechtigt anwendbar (vgl. zu einer entsprechenden Konstellation und der parallelen Anwendung von Art. 12 GG und Art. 14 GG: BVerfG, B. v. 30.06.2020 – 1 BvR 1679/17).

3.2 Im Hinblick auf die torfabbauenden Unternehmen ist sowohl der **persönliche als auch der sachliche Schutzbereich** des Eigentumsgrundrecht aus Art. 14 GG eröffnet; es wird in mehrerlei Hinsicht in geschützte Grundrechtspositionen eingegriffen:

a) Zunächst ist der **persönliche Schutzbereich** der Eigentumsfreiheit eröffnet. Grundrechtsträger können neben natürlichen Personen gemäß Art. 19 Abs. 3 GG auch juristische Personen des Privatrechts sowie sämtliche rechtsfähige und nicht rechtsfähige Personengesellschaften und Vereine sein (so: *Bryde/Wallrabenstein* in: Münch/Kunig, Art. 14 GG, Rn. 16). Bei *Papier/Shirvani*, a.a.O., Rn. 331 heißt es:

„Die Einbeziehung der juristischen Person in den Kreis der Grundrechtsträger kommt nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts nur in Betracht, wenn ihre Bildung und Betätigung Ausdruck der freien Entfaltung der natürlichen Personen sind bzw. sie in einer grundrechtstypischen Gefährdungslage stehen. Diese Anforderungen sind bei juristischen Personen des Privatrechts prinzipiell erfüllt. Das Eigentumsgrundrecht ist seinem Wesen nach auf juristische Personen des Privatrechts anwendbar.“

Damit sind die torfabbauenden Unternehmen, die allesamt in der Form der juristischen Person des Privatrechts organisiert sind, Grundrechtsträger des Artikels 14 GG.

- b) Die torfabbauenden Unternehmen sind in ihrem Eigentumsgrundrecht **gleich in mehreren Dimensionen** durch Eingriffe in den **sachlichen Schutzbereich** dieses Grundrechts durch die geplante Gesetzesänderung des niedersächsischen Naturschutzgesetzes mit einem geplanten Verbot des Torfabbaus betroffen:

Der sachliche Schutzbereich der Eigentumsfreiheit stellt sich als normgeprägt dar. Der verfassungsrechtliche Gewährleistungsgehalt schützt die individuelle Privatnützigkeit von vermögenswerten Rechtspositionen, die ihrem Inhaber Nutzungs- und Verfügungsrechte in Bezug auf körperliche und nicht körperliche Gegenstände einräumen (*Axer* in: Epping/Hillgruber, Art. 14 GG, Rn. 7 ff.). Daraus folgt:

- aa) Die Eigentumsfreiheit schützt zunächst das **zivilrechtliche Privateigentum an Grundstücken** (*Papier/Shirvani*, a.a.O., Rn. 61). Der Grundstückseigentümer ist als Ausfluss der Eigentumsgarantie dazu berechtigt, mit dem Grundstück nach Belieben zu verfahren und andere von jeder Einwirkung auszuschließen. Für den Abbau von Bodenschätzen unterliegt das Recht eines Grundeigentümers, mit seinem Eigentum nach Belieben zu verfahren, bestimmten rechtlichen Grenzen. Insbesondere das Bundesberggesetz beschränkt das Recht von Grundeigentümern in Bezug auf bergfreie Bodenschätze. Das Eigentumsrecht des Grundstückseigentümers erstreckt sich nach § 3 Abs. 2 S. 2 BBergG nämlich nicht auf bergfreie Bodenschätze. Dazu gehören allerdings vor allem untertägig abgebaute Erze sowie Stein- und Braunkohle. Für grundeigene Bodenschätze wird die Eigentumsordnung dagegen gemäß § 3 Abs. 2 S. 1 BBergG

gerade nicht modifiziert, so dass dem Grundeigentümer das Recht zum Abbau dieser Bodenschätze zusteht (so: *Weller/Kuhlmann*, § 3 BBergG).

Die bergfreien Bodenschätze werden in § 3 Abs. 3 BBergG abschließend aufgeführt – der Abbau von **Torf** unterliegt nicht den Regelungen zu den bergfreien Bodenschätzen, so dass das Recht zur Abgrabung des Bodenschatzes **Torf rechtlicher Bestandteil des Grundstückes ist**. Geschützt wird dabei sowohl das Privateigentum an Grundstücken als auch alle aus diesem abgeleiteten Rechte (*Papier/Shirvani*, a.a.O., Rn. 161). Die Eigentümer der Torfabbauflächen sind daher auch Eigentümer des Torfes mit der Folge, dass ihr Recht zum Torfabbau als Abgrabungsrecht Teil des verfassungsrechtlichen Gewährleistungsgehalts von Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG ist.

Dies gilt im Prinzip auch insoweit, als der Torfabbau bis dato noch nicht durchgeführt wurde. So heißt es bei *Wendt* in: Sachs, GG, Art. 14, Rn. 45:

„Auch rechtlich eröffnete Nutzungsmöglichkeiten eines Grundstücks, die noch nicht durch entsprechende Nutzung ins Werk gesetzt worden sind, werden vom Schutz des Grundeigentums mit umfasst. Ein anderes Verständnis von Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG würde dem Gehalt des Grundrechts als eines Freiheitsrechts nicht gerecht. Die Eigentumsgarantie eröffnet dem Grundrechtsinhaber die grundrechtliche Freiheit, zwischen verschiedenen ihm rechtlich zustehende Nutzungsmöglichkeiten eigenverantwortlich zu wählen.“

In diesen Gewährleistungsgehalt des Art. 14, mit dem Grundstück nach Belieben zu verfahren, wird durch das geplante Verbot des Torfabbaus als zentrale Grundstücksnutzung eingegriffen. Dies gilt jedenfalls mit Blick auf die geplante Grundstücksnutzung, da der Erwerb des Grundstückes gerade mit der Absicht erfolgte, auf diesen Grundstücken auch Torfabbau künftig zu betreiben.

- bb) Eigentum im Sinne des Art. 14 ist auch das Recht am **eingerrichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb** (so zu Recht: *Dürig/Herzog/Scholz/Papier/Shirvani*,

100. EL Januar 2023, GG Art. 14 Rn. 200). Während das Bundesverfassungsgericht die Frage, ob der eingerichtete und ausgeübte Gewerbebetrieb unter den Schutz des Art. 14 Abs. 1 GG fällt, bis dato offen gelassen hat (siehe etwa: BVerfGE 66, 116 (145); 68, 193 (222 f.); 77, 84 (118); 81, 208 (228); 96, 375 (397); 123, 186 (259); 143, 246 Rn. 240; BVerfG NVwZ 2009, 1426), ist – im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sowie des Bundesgerichtshofes – diese Frage zutreffenderweise zu bejahen (BGHZ 187, 177 Rn. 14; BVerwGE 143, 249 Rn. 35).

Im Vergleich zum „klassischen“ Gewerbebegriff der Gewerbeordnung ist der Begriff des Gewerbes im Sinne des Art. 14 GG grundrechtsgeprägt weiter zu verstehen. Erfasst ist jedes auf Erwerb ausgerichtete Unternehmen; einbezogen sind daher auch die Betriebe der Urproduktion (z.B. Landwirtschaft, Fischerei) sowie die freiberuflichen Tätigkeiten, soweit sie einen durch die Zusammenfügung sachlicher und persönlicher Mittel geschaffenen Betrieb aufweisen (so: Papier/Shirvani, GG, Art. 14, Rn. 203 m.w.N.).

- c) Die torfabbauenden Unternehmen können sich mithin sowohl auf ihre Grundrechtsposition als Grundstückseigentümer als auch auf ihre Position als eingerichteter und ausgeübter Gewerbebetrieb berufen.

Hierbei ist die Situation – etwa im Vergleich zu einem freien Beruf – auch noch durch eine **besondere Grundstücksbezogenheit des Gewerbebetriebes Torfabbau** gekennzeichnet, welche die Verbindung zu Art. 14 GG verstärkt und besonders betont:

Die torfabbauenden Unternehmen sind für ihre Unternehmungen unmittelbar auf den von Ihnen zu diesem Zweck erworbenen Grund und Boden angewiesen. Während andere Unternehmungen regelmäßig auch an anderen Alternativstandorten durchgeführt werden können, kann der Torfabbau als Rohstoffgewinnung nur dort stattfinden, wo Torf in einer bestimmten Mächtigkeit im Boden vorhanden ist, um einen wirtschaftlichen Abbau zu ermöglichen. Torf-

abbau ist orts- und bodengebunden. Dies macht die besondere Verbindung aus Grundstücksrecht und Recht am Gewerbebetrieb deutlich und zeigt die Betroffenheit der torfabbauenden Unternehmen in beiden Grundrechtsdimensionen, da sich die Dimensionen hier nicht sinnvoll trennen lassen sondern vielmehr voneinander abhängig sind.

Diese Tatsache führt schließlich auch dazu, dass Eingriffe wie das geplante Torfabbauverbot in § 8 Abs. 2 NNatSchG auch in beide Dimensionen des Eigentumsschutzes eingreifen und deshalb ein besonderer Schweregrad des Eingriffes vorliegt.

- 3.3 Der in seinem Gewicht erhebliche Eingriff in das Eigentumsgrundrecht des Art. 14 Abs. 1 GG **ist nicht gerechtfertigt und damit verfassungswidrig**, da er mit Blick auf die torfabbauenden Unternehmen unverhältnismäßig ist.

Der Eingriff stellt sich insbesondere im Hinblick auf Vertrauensschutzaspekte als unzulässig dar. Geschützt ist das Vertrauen in die Verlässlichkeit und Berechenbarkeit der unter der Geltung des Grundgesetzes geschaffenen Rechtsordnung und der auf ihrer Grundlage erworbenen Rechte in Gestalt eines von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anerkannten **Investitionsschutzes**.

Dieser Investitionsschutz wird hier durch die Ausgestaltung im konkreten Fall nicht gewährleistet, da die torfabbauenden Unternehmen statt einer stabilen, fortgeltenden, Rechtslage, die Grundlage für langfristige und umfangreiche Investitionen sein kann und von deren Fortbestand sie bis dato zu recht ausgehen durften, hier eine vollständige Umkehr der rechtlichen Vorzeichen innerhalb kürzester Zeit zu gewärtigen haben, ohne dass diese rechtliche Wende in irgendeiner Weise durch wirksame Übergangsregelungen, Ausnahmetatbestände oder Entschädigungen abgemildert würde.

- a) Gem. Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG werden Inhalt und Schranken der Eigentumsgarantie durch die Gesetze bestimmt. Der Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG stellt keine Ermächtigung des Gesetzgebers zur beliebigen Ausgestaltung des Eigentums dar und ist mithin deshalb auch kein bloßer Gesetzesvorbehalt (Bryde/Wallrabenstein, Münch/Kunig, Art. 14 GG, Rn. 87). Seine Grenzen findet die gesetzgeberische Ausgestaltung von Eigentumspositionen im Gleichheitssatz (Art. 3 GG), sowie in dem, aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten Verhältnismäßigkeitsprinzip und dem Vertrauensschutz (Bryde/Wallrabenstein, Münch/Kunig, Art. 14 GG, Rn. 106).
- b) Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner ständigen Rechtsprechung aus dem rechtsstaatliche Grundsatz des Vertrauensschutzes für die vermögenswerten Güter in einer Ausprägung als „Vertrauen in die Verlässlichkeit und Berechenbarkeit der unter der Geltung des Grundgesetzes geschaffenen Rechtsordnung und der auf ihrer Grundlage erworbenen Rechte“ (vgl. BVerfGE 101, 239 <262>; 132, 302 <317>; 135, 1 <21 Rn. 60>) den Grundsatz des **Investitionsschutzes** abgeleitet, der ein eigenständiger Gehalt des Eigentumsgrundrechts aus Art. 14 GG ist und die Verhältnismäßigkeitsprüfung im Folgenden prägt. In seiner Entscheidung zum *Atomausstieg* hat das Bundesverfassungsgericht diesen Investitionsschutzgedanken wie folgt konkretisiert (BVerfG, Urteil vom 6. Dezember 2016 – 1 BvR 2821/11 –, BVerfGE 143, 246-396, Rn. 372):

„Das Eigentumsgrundrecht schützt damit auch berechtigtes Vertrauen in den Bestand der Rechtslage als Grundlage von Investitionen in das Eigentum und seiner Nutzbarkeit; ob und inwieweit ein solches Vertrauen berechtigt ist, hängt von den Umständen des Einzelfalls ab. ...

Die in berechtigtem Vertrauen auf eine Gesetzeslage getätigten Investitionen ins Eigentum erfordern jedoch nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes sowohl hinsichtlich des Ob als auch hinsichtlich des Wie eines Ausgleichs angemessene Berücksichtigung, wenn der Gesetzgeber die weitere Verwertbarkeit des Eigentums direkt unterbindet oder erheblich einschränkt. Dabei bleibt dem Gesetzgeber für die Überleitung bestehender Rechtslagen, Berechtigungen und Rechtsverhältnisse ein breiter

Gestaltungsspielraum. Insbesondere ist der Gesetzgeber von Verfassungs wegen nicht gehalten, bei Systemwechseln und der Umstellung von Rechtslagen die Betroffenen von jeder Belastung zu verschonen oder jeglicher Sonderlast mit einer Übergangsregelung zu begegnen (vgl. BVerfGE 131, 47 <57 f.>). Ein Ausgleich hinsichtlich entwerteter Investitionen in das Eigentum ist jedenfalls dann nicht erforderlich, wenn der Gesetzgeber die Einschränkung der Verwertbarkeit des Eigentums anderweitig ausgleicht; eine Doppelkompensation ist ausgeschlossen.“

In derselben Entscheidung bestätigt das Bundesverfassungsgericht an anderer Stelle, dass Unternehmen derselbe Investitionsschutz zusteht, wie anderen Eigentümern. Es konkretisiert die Einwirkung auf die Verhältnismäßigkeitsprüfung wie folgt:

„Soweit es um den Investitionsschutz von Unternehmen geht, gewährt Art. 14 GG diesen keine geringeren Garantien als anderen Eigentümern. Für den Gesetzgeber ergeben sich hier grundsätzlich die gleichen Schranken aus Art. 14 GG, wie sie in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts allgemein zum Eigentumsschutz entwickelt worden sind.

Gestaltet der Gesetzgeber demgegenüber Inhalt und Schranken unternehmerischen Eigentums durch Änderung der Rechtslage, muss er die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit, des Vertrauensschutzes und des Gleichheitssatzes achten. Dabei hat er den Bestand von Betrieben und die im Vertrauen auf die Gesetzeslage getätigten Investitionen angemessen zu berücksichtigen.“

- c) Gemessen an diesen Grundsätzen ist der erhebliche Eingriff in den Kernbestand des Eigentumsrechts der torfabbauenden Unternehmen in Gestalt des Vertrauens- und Investitionsschutzes **nicht gerechtfertigt**.

Der Gesetzgeber plant hier – in den Worten des Bundesverfassungsgerichts – eine „Unterbindung bzw. erhebliche Beschränkung der weiteren Verwertbarkeit des Eigentums“ durch ein Verbot des Torfabbaus, ohne, dass dies durch

entsprechend schwerwiegende Gemeinwohlerwägungen bzw. rechtfertigende Gründe auf Seiten des Gesetzgebers gerechtfertigt wäre.

Dass der Gesetzgeber darüber hinaus auch keine Übergangs-, Ausnahme-, oder Entschädigungsregelungen vorsieht, vertieft die Unverhältnismäßigkeit und die Verletzung des Vertrauensschutzgrundsatzes noch.

- aa) Zur weiteren rechtlichen Konturierung des Vertrauensschutzaspektes kann auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum allgemeinen Vertrauensschutzgebot des Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 3 GG bei rechtlichen Systemumstellungen zurückgegriffen werden. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss vom 30.06.2020 – 1 BvR 1679/17 – zitiert nach juris, Rn. 132) die Maßstäbe dahingehend definiert, dass abzuwägen ist, ob die „Bestandsinteressen der Betroffenen die Veränderungsgründe des Gesetzgebers überwiegen“ – dazu sind „das Vertrauen der einzelnen auf die Fortgeltung der Rechtslage und die gerade mit der Rückwirkung verfolgten Interessen der Allgemeinheit abzuwägen.“

Konkret:

„Dafür kommt es auf der einen Seite darauf an, in welchem Maße das Vertrauen in den Fortbestand des alten Rechts schutzwürdig ist und wie schwer das Interesse der Betroffenen am Fortbestand des alten Rechts wiegt. Auf der anderen Seite entscheidet das Gewicht des Interesses der Allgemeinheit an der...Änderung des Rechts.“

Zu den bei dieser Abwägung tragenden Faktoren hat das Bundesverfassungsgericht in derselben Entscheidung unter Randnummer 133 entschieden:

„Bei der für die Abwägung erforderlichen Beurteilung der Schutzwürdigkeit des Vertrauens können unterschiedliche Faktoren zum Tragen kommen. Es kommt darauf an, ob sich Anhaltspunkte für eine besondere Stabilität des zuvor geltenden Rechts finden, die Anlass zu der Annahme ge-

ben konnten, in absehbarer Zeit müssen nicht mit einer kompensations- und ausgleichsfreien ... Rechtsänderung zum Nachteil der Betroffenen gerechnet werden. Ein Hinweis auf eine gewisse Stabilität einer günstigen Rechtslage kann dabei darin liegen, dass zu Investitionen ermutigt wird; je deutlicher dies ausgesprochen wird, umso eher ist das Vertrauen der Betroffenen schutzwürdig, dass die ihrer Investition zu Grunde liegende Rechtslage einen gewissen Bestand haben wird.“

- bb) Es ist zunächst davon auszugehen, dass das – vom Bundesverfassungsgericht so bezeichnete – „Gewicht des Interesses der Allgemeinheit an der Änderung des Rechts“ hier aus mehreren Gründen **nicht besonders schwer wiegt**:

So ist zwar grundsätzlich zu konstatieren, dass das mit der Gesetzesänderung verfolgte legislatorische Ziel des Klimaschutzes ein legitimes und auch in seinem Gewicht per se hochrangiges Gemeininteresse darstellt. Allerdings wurde oben im Rahmen der Prüfung von Art. 12 GG schon umfangreich herausgearbeitet, dass das geplante Verbot des Abbaus des Rohstoffes Torf in § 8 Abs. 2 Niedersächsisches Naturschutzgesetz im Hinblick auf die überhaupt erreichbaren positiven Klimafolgen (aufgrund des niedrigen Beitrages des Torfabbaus an den Treibhausgas-Gesamtemissionen Deutschlands) ohnehin nur marginales Gewicht haben wird. Hinzu kommt erschwerend, dass letztlich die Treibhausgasemissionsbilanz nach der Gesetzesänderung sogar negativ zu Gunsten des Klimaschutzes ausfallen dürfte, da bei – klimatologisch gebotener transnationaler Betrachtung – durch notwendige Importe sogar eine Zusatzbelastung mit Treibhausgasemissionen stehen wird (vgl. dazu im Einzelnen oben).

Ist dem jedoch so, dann werden die Auswirkungen des Gesetzes zu Gunsten des Klimaschutzes – jenseits des dem Gesetz verpassten „Labels“ – in der Sache denkbar gering ausfallen. Dementsprechend gering ist auch – in den Worten der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – das „Interesse der Allgemeinheit an der entsprechenden Änderung des Rechts“.

Es liegt nicht im Interesse der Allgemeinheit, dass künftig keine Genehmigungen für Abbauvorhaben mehr erteilt werden und damit der Torfabbau in Deutschland – im Wortlaut der Gesetzesbegründung – „ausläuft“, wenn der

Torf sodann in der Folge aufgrund des unstreitig weiterhin bestehenden Bedarfs aus Drittländern CO₂-intensiv importiert werden muss.

Dies gilt umso mehr, wenn berücksichtigt wird, dass der Torfabbau in Niedersachsen aufgrund der bisherigen gesetzlichen Ausgestaltung schon mit einer umfangreichen Renaturierung bzw. Wiedervernässungspflicht einhergeht sowie seit einigen Jahren auch zusätzliche Klimakompensationsmaßnahmen umfasst, während all dies in den Drittländern, wo künftig der Torf in vermehrtem Maße abgebaut wird, nicht in vergleichbarer Intensität vorgesehen ist.

Ein so verstandener Klimaschutz kann jedenfalls aufgrund seiner problematischen Wirkungsmechanismen und Wirkungsprognose kein hochrangiges Allgemeininteresse für sich in Anspruch nehmen. Hinzu kommt ergänzend, dass es auch im Allgemeininteresse liegt, steuerpflichtige Wirtschaftsleistung sowie die damit verbundenen Arbeitsplätze im Landesgebiet zu halten; auch dies wird nach Auskunft der torfabbauenden Unternehmen bei Inkrafttreten der künftigen Rechtslage immer weniger gelingen. So werden zu der fehlenden Neugenehmigungen die entsprechenden Arbeitsplätze in den Unternehmen sukzessive abgebaut werden müssen. Auch dies entspricht nicht dem Allgemeininteresse.

- cc) Demgegenüber steht ein **erhebliches und relevantes Vertrauen** der torfabbauenden Unternehmen auf die Fortgeltung – Stabilität – der Rechtslage. Es bestehen insbesondere Anhaltspunkte für eine besondere Stabilität des geltenden Rechts, die Anlass zu der Annahme geben konnten, in absehbarer Zeit jedenfalls nicht mit einer kompensations- und ausgleichsfreien vollständigen **Rechtsumkehr** rechnen zu müssen.

- dd) So folgt die Erwartung der Stabilität der Rechtslage zunächst einmal aus der Rechtslage im Niedersächsischen Naturschutzgesetz selbst:

So sieht schon die gegenwärtig geltende Rechtslage in § 8 Abs. 2 Niedersächsisches Naturschutzgesetz vor, dass Torf nur abgebaut werden darf, wenn der Abbau durch klimaschutzbezogene Leistungen kompensiert wird (klimaschutzbezogene Kompensationsleistungen). Gemeinsam mit der gebotenen Renaturierung und Wiedervernässung der Abbauflächen nach Ende des Torfabbaus hat sich bei den torfabbauenden Unternehmen ein schutzwürdiges Vertrauen darauf entwickelt, dass mit diesen – auch im internationalen Vergleich führenden – Regelungen zur Klimakompensation beim Torfabbau – gerade unter Berücksichtigung des weiterhin bestehenden Bedarfes an Torf – das System erlaubten Abbaus bei gleichzeitiger Klimakompensation jedenfalls bis zu einem weitgehenden Ersatz des Rohstoffes Torf durchsetzen bzw. beibehalten werden wird.

Dieses Vertrauen wurde noch dadurch verstärkt, dass der Verband (IVG) gemeinsam mit dem Naturschutzbund Deutschland das „NABU-IVG-Konzept“ entwickelt hat, das die Grundlage für diese klimaschutzbezogene Kompensation ist und oben im Rahmen der Prüfung von Art. 12 GG schon umfangreich dargestellt wurde.

Unter diesen tatsächlichen Maßgaben konnten und durften die torfabbauenden Unternehmen davon ausgehen, dass der Torfabbau in Deutschland auch künftig – unter Flankierung durch diese umfangreichen und auch einschneidenden zusätzlichen Klimaschutzmaßnahmen – erlaubt bleiben wird.

- ee) Das Vorstehende gilt umso mehr, als auch die **raumordnerischen Vorgaben** in Niedersachsen – deren zentrales Ziel gerade die **langfristige Sicherung und Ordnung des Raumes** sowie die Schaffung von Grundlagen für Investitionsentscheidungen ist – durch die Festlegung von Vorranggebieten für den Rohstoffabbau der Rohstoffart Torf in Kombination mit entsprechenden Klimaschutzkompensationen die rechtliche Grundlage für den Abbau geschaffen und in erheblichem Maße **verfestigt** haben. Im selben Maße ist auch schützens-

wertes Vertrauen auf den Fortbestand dieser Rechtslage als Grund für weitere umfangliche Investitionsentscheidungen entstanden:

Das LROP 2017 ist – gerade im Hinblick auf den Torfabbau – das Ergebnis eines mehrjährigen, intensiven Planaufstellungsverfahrens, in dem auch die Festlegung zum Torfabbau mehrfach inhaltliche Veränderungen erfahren haben. Ergebnis der Raumordnungsplanung war eine Festlegung von Vorranggebieten für die Rohstoffsicherung unter Abschnitt 3.2.2. LROP Niedersachsen 2017. Dort heißt es in Ziffer 01:

„Oberflächennahe und tiefliegende Rohstoffvorkommen sind wegen ihrer aktuellen und künftigen Bedeutung als Produktionsfaktor der Wirtschaft und als Lebensgrundlage und wirtschaftliche Ressource für nachfolgende Generationen zu sichern.

Für Ihre geordnete Aufsuchung und Gewinnung sind die räumlichen Voraussetzungen zu schaffen.“

In Ziffer 05 heißt es sodann:

„Die in Anlage 2 festgelegten Vorranggebiete Rohstoffgewinnung der Rohstoffart Torf ... sind ausschließlich auf Abbaunutzungen beschränkt, die aufgrund besonderer klimaschutzbezogener Kompensationsleistungen mit den Festlegungen in Abschnitt 3.1.1 Ziffer 05 Sätze 1 und 2 vereinbart werden können. Diese klimaschutzbezogenen Kompensationsleistungen umfassen zum einen, eine Fläche entsprechend der Größe der Abbaufäche so herzurichten, dass darauf eine Hochmoorregeneration mit den entsprechenden positiven Effekten für den Klima-, Arten- und Biotopschutz stattfinden kann.“

Satz 3 sieht eine zusätzliche Kompensationsleistung mit dem Ziel der Hochmoorregeneration und entsprechenden positiven Effekten für den Klima-, Arten- und Biotopschutz festzulegen. Grundlage dieser Regelung im LROP ist das NABU-IVG-Konzept (Begründung LROP 2017, S. 153).

Das schutzwürdige Vertrauen auf Stabilität der Rechtslage entspringt hier aus zwei Quellen:

Zum einen daraus, dass es sich bei der vom Verordnungsgeber des LROP gewählten raumordnerischen Kategorie des **Vorranggebietes** Rohstoffabbau um ein verbindliches, abschließend abgewogenes Ziel der Raumordnung gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG und damit um eine rechtliche Vorgabe von erheblichem Gewicht handelt, die entsprechendes Vertrauen bei den Planbetroffenen begründet hat.

Sein besonderes rechtliches Gewicht leitet dieses Ziel der Raumordnung auch daraus ab, dass es bei nachrangigen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen gemäß § 4 Abs. 1 S. 1 ROG **zu beachten ist**. In der Sache bringt der Verordnungsgeber des LROP durch die Vorranggebietsfestlegung gemäß § 7 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 ROG zum Ausdruck, dass sich innerhalb dieses Gebietes die dort vorgesehenen raumbedeutsamen Nutzungen (hier der Torfabbau) durchsetzen, weil sie andere Nutzungen in diesem Gebiet **ausschließen**, soweit diese mit den vorrangigen Nutzungen nicht vereinbar sind. Dies bedeutet: Alles, was dem Torfabbau in den durch Landesraumordnungsprogramm festgelegten Vorranggebieten widerspricht, ist raumordnerisch unzulässig. Damit ist das Vorranggebiet – in den Worten von *Goppel* (Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, § 7, Rn. 67)

„das stringenteste raumordnerische Instrument zur Sicherung bestimmter raumbezogener Nutzungen oder Funktionen“.

Anders ausgedrückt: Mehr rechtliches Gewicht, als mit einem Vorranggebiet Rohstoffgewinnung, kann ein Raumordnungsgeber der in dem entsprechenden Raum gewollten Nutzung nicht einräumen.

- ff) Hinzu kommt im Hinblick auf die maßgebliche **Erwartung der Stabilität der Rechtslage** – zu der auch das Landesraumordnungsprogramm als Rechtsnorm gehört – die **Mittel- bis Langfristigkeit** des landesplanerischen Planungshorizont und damit einhergehende Vertrauensschutzerwartungen der Planbetroffenen:

§ 7 Abs. 1 S. 1 ROG spricht von der Raumordnungsplanung selbst von einem „mittelfristigen Zeitraum“ hinsichtlich des Planungshorizontes.

Raumordnungspläne unterscheiden sich genau dadurch von Planungen konkreter Vorhaben. Gemäß der überzeugenden Auffassung von *Runkel* (Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, § 7, Rn. 9) bedeutet die Mittelfristigkeit für die Raumordnungsplanung

„etwa einen Zeitraum von 25 Jahren. Dieser Zeitraum ist einerseits dem Umstand geschuldet, dass die Veränderungen im Raum in Form von Funktionsänderungen sich in aller Regel nicht kurzfristig, sondern über einen längeren Zeitraum vollziehen. ...

Die Mittelfristigkeit der Planung hat eine große Bedeutung für die Inhalte der Planung, die Abwägung, die Erforderlichkeit und ihre Funktionslosigkeit im Zeitverlauf. Die Festlegungen in einem Raumordnungsplan müssen die räumliche Entwicklung in den Planungsraum über die mittelfristige Zeitspanne steuern. Dazu sind mittelfristige Prognosen der wichtigsten Determinanten dieser räumlichen Entwicklung, wie Bevölkerungsentwicklung, Wirtschaftsentwicklung, Entwicklung des Klimas etc. erforderlich.“

- gg) Dies bedeutet. Das LROP 2017 hat – mit Blick auf die Mittelfristigkeit und den von Runkel beschriebene Planungshorizont – einen Zeitraum von **ca. 25 Jahren** abzubilden. Die Planung aus dem Jahr 2017 ist mithin auf eine Zeitschiene bis in **die 2040er** Jahre gerichtet. Nur so kann die Raumordnungsplanung darüber hinaus auch ihre Aufgabe erfüllen, Grundlage für nachfolgende Abwägungsentscheidungen auf Ebene der Regionalplanung und insbesondere der kommunalen Bauleitplanung zu sein.

Mit anderen Worten: Ein Raumordnungsplan – gerade auf Landesebene – der zu grundlegenden Festlegungen innerhalb weniger Jahre sein komplettes Planungskonzept „umwerfen“ und „auf den Kopf stellen“ würde, kann auch keine verlässliche Grundlage für nachfolgende Planungsentscheidungen sein und würde deshalb seiner Aufgabe nicht gerecht.

- hh) Mit diesem mittelfristigen Planungshorizont bis in die 2040er Jahre korreliert das entsprechende **besondere Gewicht** aufgrund der damit begründeten besonderen Stabilität der Rechtslage und der entsprechenden (berechtigten) Erwartungen auf ein Fortdauern der Rechtslage durch die torfabbauenden Unternehmen.

Es begegnet auf Grundlage dessen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken, wenn eine beständige Rechtslage, deren Fortdauern noch im LROP 2017 perpetuiert wurde, nur wenige Jahre später durch eine vollständige Umkehr vollständig entwertet würde.

- ii) Insofern stellt der hier betroffene Abbau des Bodenschatzes Torf ein besonders beredtes Beispiel für die notwendige **Langfristigkeit von Prozessen** und darauf aufbauenden Investitionsentscheidungen durch die betroffenen torfabbauenden Unternehmen dar:

Der Abbau von Torf und die damit einhergehenden, notwendigen Vor- und Nacharbeiten, überdauern in aller Regel Generationen. Dies beginnt – im ersten Schritt – mit der zivilrechtlichen Sicherung geeigneter Abbaugrundstück durch die torfabbauenden Unternehmen, setzt sich fort mit regelmäßig mehrjährigen Antrags-/Planfeststellungsverfahren, um die notwendigen Torfabbauanträge und die damit einhergehenden fachrechtlichen Anforderungen zu erfüllen (vgl. etwa naturschutzfachliche Untersuchungen, Kartierungen, Bodenuntersuchungen, wasserrechtliche Gutachten usw.) und wird schließlich nach Durch-

führung eines häufig umfangreichen und langen Genehmigungsverfahrens in die konkrete Torfabbaunutzung überführt.

Die erteilten Genehmigungen umfassen dabei regelmäßig lange Zeiträume und sind verbunden mit durch den Abbau folgenden Renaturierungs-/Wiedervernässungs- und zusätzlichen Klimakompensationsmaßnahmen. Dieser Prozess im Bodenabbauverfahren ist hinsichtlich seiner Langjährigkeit insbesondere auch hinsichtlich der nachwirkenden Pflichten nach Abschluss des Torfabbaus **mit anderen Nutzungen nicht gleichzusetzen**. Aus dem vorstehend geschilderten Ablauf folgen entsprechende Besonderheiten, die jedoch bis dato im vorliegenden Gesetzentwurf der Landesregierung nicht berücksichtigt werden.

- jj) So sieht der Entwurf beispielsweise keinerlei Übergangsregelungen vor, sondern legt fest, dass ab Inkrafttreten des Gesetzes – ohne Ausnahme – gewerbliche Torfabbauanträge unzulässig sind. Davon ausgehend, dass das Gesetz noch in diesem Jahr potentiell in Kraft tritt, aber die torfabbauenden Unternehmen auch für die Vorbereitung von einreichungsfähigen Genehmigungsanträgen häufig mehr als drei Jahre benötigen, kann die Regelung nicht als verhältnismäßig angesehen werden.

Dies gilt im besonderen Maße für jene Unternehmen, die – neben der Grundstückssicherung und den dafür notwendigen Aufwendungen – auch schon Investitionen in erheblichem Ausmaß für die Vorbereitung von Genehmigungsanträgen getätigt haben (Erstellung von Gutachten usw.), die nun vollständig entwertet würden, wenn die Genehmigungsanträge nicht rechtzeitig vor Inkrafttreten des neuen Gesetzes eingereicht werden können, weil etwa notwendige Untersuchungen in der Kürze der Zeit nicht in dem notwendigen Maß abgeschlossen werden können.

Es stehen bei betroffenen Unternehmen regelmäßig Investitionen in Millionenhöhe im Raum, die dann durch das geplante Gesetz vollständig entwertet würden.

- kk) Aufgrund der weiteren faktischen Besonderheiten bei Torfabbauvorhaben ist darüber hinaus zu konstatieren, dass auch ein durch die neue Gesetzeslage vorgesehenes Verbot der Erteilung von Verlängerungsgenehmigungen und Änderungsgenehmigungen in tatsächlicher Hinsicht ein **Rückgriff und eine teilweise Entwertung der bestandskräftig erteilten Abbaugenehmigungen in Rede steht**; beides ist nicht voneinander zu trennen:

Torfabbauende Unternehmen stehen regelmäßig aufgrund der Langjährigkeit des Abbaus, der unvorhersehbaren Witterungs- und sonstigen äußeren Einflüsse sowie häufig auch aufgrund wirtschaftlicher Rahmenbedingungen, welche die torfabbauenden Unternehmen nicht maßgeblich beeinflussen können, vor dem Problem, dass sie in dem von der Genehmigung abgedeckten Zeitraum die Genehmigung nicht vollständig nutzen können, also den genehmigten Torfabbau nicht vollständig durchführen können.

In solchen Fällen wurden bisher regelmäßig Verlängerungs- oder Änderungsgenehmigungen beantragt und auch erteilt. Auch für diese Konstellation sieht der Gesetzentwurf in seiner aktuellen Fassung keinerlei explizite Ausnahme- oder Übergangsregelungen dahingehend vor, dass jedenfalls für schon einmal erteilte Torfabbaugenehmigungen entsprechende Verlängerungs- oder Änderungsgenehmigungen weiterhin möglich bleiben. Dadurch kommt es zu einem gesetzgeberischen Rückgriff auf die bestandskräftig erteilten Genehmigungen und damit auch zu einer teilweisen Entwertung dieser Genehmigungen, die ohne entsprechende Ausnahmeregelung einen unverhältnismäßigen und den Vertrauensschutz der torfabbauenden Unternehmen unverhältnismäßig zurückstellenden Eingriff in Art. 14 Abs. 1 GG bedeutet.

- 3.4 Insgesamt ist zu konstatieren, dass der allein **politisch motivierte Durchgriff** auf bestehende Rechtspositionen und das damit einhergehende schützenswerte Vertrauen der torfabbauenden Unternehmen hier mit Blick auf die ge-

schilderten Besonderheiten des Torfabbaus und seiner generationübergreifenden Dimensionen vom Gesetzgeber nicht ansatzweise ausreichend erkannt und durch ein entsprechend verfassungsrechtlich zulässiges Regelungssystem abgebildet worden ist.

Die geplante gesetzliche Neuregelung in § 8 Abs. 2 Niedersächsisches Naturschutzgesetz sowie den Folgeregelungen stellt in ihrer Pauschalität und Undifferenziertheit einen tiefgreifenden und in dieser Form nicht rechtfertigungsfähigen Eingriff in das Eigentumsgrundrecht der torfabbauenden Unternehmen in Niedersachsen dar.

4. Entsprechend des oben Ausgeführten geht mit dieser verfassungsrechtlichen Einschätzung zu einer Verletzung von Art. 12 GG und Art. 14 GG auch eine entsprechende Verletzung der gleich gelagerten Landesgrundrechte gemäß Art. 3 Abs. 2 der Niedersächsischen Landesverfassung einher.



Tobias Roß
Rechtsanwalt