

BAUMANN RECHTSANWÄLTE - Partnerschaftsgesellschaft mbB
Harkortstraße 7 - 04107 Leipzig

Bundesverfassungsgericht
Schloßbezirk 3
76131 Karlsruhe

Ihr Zeichen

RAin Dr. Franziska Heß
Telefon 0341 14 96 97-60
hess@baumann-rechtsanwaelte.de

Unser Zeichen
308/23FH/sk

Datum
22. Oktober 2024

VERFASSUNGSBESCHWERDE

1. **der Frau Myriam Rapior (...)**
2. **des Herrn Christof Martin, (...)**
3. **des Herrn Hannes Jaenicke (...)**
4. **der Frau Jutta Wieding (...)**
5. **der Frau Henriette Schwabe (...)**
6. **des Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V., Kaiserin-Augusta-Allee 5, 10553 Berlin**
7. **des BUND Naturschutz in Bayern e.V., Dr.-Johann-Maier-Straße 4, 93049 Regensburg**
8. **des Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland Landesverband Sachsen e.V., Straße der Nationen 122, 09111 Chemnitz**

- Beschwerdeführende

Prozessbevollmächtigte:

BAUMANN Rechtsanwälte Partnerschaftsgesellschaft mbB, Harkortstraße 7, 04107 Leipzig

BAUMANN RECHTSANWÄLTE
Partnerschaftsgesellschaft mbB
Partnerschaftsregister Nr. PR 90,
AG Würzburg

Dr. Franziska Heß* L, wü
Rechtsanwältin
Fachanwältin für Verwaltungsrecht
Anja Schilling* wü
Rechtsanwältin
Fachanwältin für Verwaltungsrecht
Thomas Jäger* wü
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Simone Lesch wü
Rechtsanwältin
Fachanwältin für Verwaltungsrecht
Dr. Eric Weiser-Saulin wü
Rechtsanwalt
Philipp Amon wü
Rechtsanwalt
Lisa Hörtzsch L
Rechtsanwältin
Stephan Stock L
Rechtsanwalt
Dr. Martin Wiesmann L
Rechtsanwalt
In Kooperation:
Prof. Dr. Alexander Brigola
Prof. Dr. Christian Heitsch

* Partner i. S. d. PartGG

■ **HAUPTSITZ WÜRZBURG**
Annastraße 28 97072 Würzburg
Telefon 0931 / 46 0 46-0
Telefax 0931 / 730442-47 (zentral)
■ **ZWEIGSTELLE LEIPZIG**
Harkortstraße 7 04107 Leipzig
Telefon 0341 / 14 96 97-60
Telefax 0931 / 730442-47 (zentral)

Bankverbindung:
Sparkasse Mainfranken
IBAN: DE55 7905 0000 0047 7862 98
BIC: BYLADEM1SWU

Bürozeiten:
Montag-Donnerstag: 8.00 Uhr - 18.00 Uhr
Freitag: 8.00 Uhr - 15.30 Uhr

www.baumann-rechtsanwaelte.de

und

Prof. Dr. Dr. Felix Ekardt, LL.M., M.A., Könnertitz-
straße 41, 04229 Leipzig (in Untervollmacht)

g e g e n

das Unterlassen geeigneter gesetzlicher Vorschriften bezogen auf die Erhaltung der Bio-
diversität durch die Bundesrepublik Deutschland

w e g e n

**Verletzung des Grundrechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2
Satz 1 GG**

Verletzung des Grundrechts auf Eigentum aus Art. 14 Abs. 1 GG

Verletzung der gebotenen intertemporalen Freiheitssicherung aus den Freiheitsrechten

Wir zeigen an, dass uns die Beschwerdeführenden mit der Wahrnehmung ihrer rechtlichen Inte-
ressen beauftragt haben. Die auf uns lautenden Vollmachten überlassen wir als **Anlagen BF 1
bis BF 8** sowie die Untervollmacht für Herrn Prof. Dr. Dr. Felix Ekardt als **Anlage BF 9**

Es wird **b e a n t r a g t**,

- I. **festzustellen, dass der Deutsche Bundestag und der Deutsche Bundesrat kein um-
fassendes gesetzliches Schutzkonzept für den Erhalt der Biodiversität geschaffen
haben, soweit dies zum Schutz von Freiheit, Leben, Gesundheit sowie zur Erhaltung
der natürlichen Lebensgrundlagen auch für künftige Generationen erforderlich ist.**

und hierdurch die Grundrechte der Beschwerdeführenden verletzt haben.

Es wird zudem **b e a n t r a g t**,

- II. **dem Gesetzgeber aufzugeben, innerhalb einer durch das Bundesverfassungsgericht
zu bestimmenden Frist ein umfassendes gesetzliches Schutzkonzept für den Erhalt
der Biodiversität nach Maßgabe der Urteilsbegründung zu regeln,**

Begründung

Die Verfassungsbeschwerdeführenden rügen, dass der deutsche Gesetzgeber bisher keine geeigneten Maßnahmen ergriffen hat, die sicherstellen, dass die Grundrechte der Beschwerdeführenden aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG (Recht auf Leben und Gesundheit) und Art. 14 Abs. 1 GG (Recht auf Eigentum) sowie aus den Freiheitsrechten in ihrer durch das BVerfG mit Beschluss vom 24.03.2021 (1 BvR 2656/18 u.a., BVerfGE 157, 30) entfalteten intertemporalen Dimension nicht durch die Folgen eines immer weiter voranschreitenden Biodiversitätsverlusts verletzt werden.

Teil 1 - Sachverhalt

Nachfolgend stellen wir zunächst den aus Sicht der Beschwerdeführenden maßgeblichen Sachverhalt dar. Dieser umfasst in einem ersten Schritt die durch die Bundesrepublik Deutschland eingegangenen internationalen Verpflichtungen sowie die Faktenlage zum Biodiversitätsverlust (siehe unten Teil 1 A.). Sodann wird dargelegt, dass und warum die bisherigen Strategien und rechtlichen Bestimmungen nicht geeignet sind, den Erhalt der Biodiversität sicherzustellen (siehe unten Teil 1 B.). Schließlich legen wir dem BVerfG die persönliche Situation der Beschwerdeführenden und deren Betroffenheit durch das hier gerügte Unterlassen des Gesetzgebers in ihren Grundrechten dar respektive nehmen dazu Stellung, inwieweit es (orientiert an BVerfGE 157, 30 ff.) hierauf vorliegend – nicht – ankommt (siehe unten Teil 1 C.).

A. Stand des Biodiversitätsverlusts sowie durch Deutschland international und supranational eingegangene Verpflichtungen zu dessen Bekämpfung

Zunächst stellen wir für die Beschwerdeführenden die zugrundeliegende Faktenlage zum Biodiversitätsverlust einschließlich der von Deutschland eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen dar.

I. Naturwissenschaftlicher Erkenntnisstand zum Verlust der Biodiversität

Mit Blick auf die (strengen) Darlegungsanforderungen des BVerfG nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG i.V.m. §§ 13 Nr. 8a, 90 ff. BVerfGG sowie unter Berücksichtigung des Umstandes, dass die naturwissenschaftlichen Erkenntnisse zum Verlust der Biodiversität bisher möglicherweise nicht gerichtsbekannt sind, legen wir zunächst den aktuellen naturwissenschaftlichen Kenntnisstand einschließlich der tatsächlichen Auswirkungen des Biodiversitätsverlustes auf grundrechtliche Garantien näher dar.

1. Bedeutung der Biodiversität und ihrer Ökosystemleistungen

Die gängige Definition des Begriffs Biodiversität oder biologische Vielfalt (eingeführt durch Lovejoy, in Barney [Hg.], The Global 2000 Report to the President 1980, S. 327, siehe auch Swingland, in Levin (Hg.), Encyclopedia of Biodiversity, 2013, S. 399) ergibt sich aus Art. 2 des Übereinkommens über die biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity/ CBD). Danach bedeutet

„biologische Vielfalt die Variabilität unter lebenden Organismen jeglicher Herkunft, einschließlich, unter anderem, terrestrischer, mariner und anderer aquatischer Ökosysteme und der ökologischen Komplexe, zu denen sie gehören: dies schließt die Vielfalt innerhalb der Arten, zwischen den Arten und der Ökosysteme ein“.

Die biologische Vielfalt umfasst also drei Ebenen: die genetische Variation innerhalb der Arten, den Reichtum der Arten und die Vielfalt der Ökosysteme. Unter genetischer Vielfalt versteht man den Grad der Variabilität und Varianz innerhalb und zwischen Arten, insbesondere die unterschiedlichen Varianten eines Gens (Allele). Unterschiedliche Allele bewirken häufig unterschiedliche Ausprägungen des dem Gen entsprechenden Merkmals im Erscheinungsbild (Phänotyp) des Individuums (vgl. nur Wilson, Biodiversity: challenge, science, opportunity, American Zoologist 1994, 5; Ledig, Human impacts on genetic diversity in forest ecosystems, Oikos 1992, 87, siehe auch Swingland, in: Levin (Hg.), Encyclopedia of Biodiversity, 2013, S. 399; Wittig/Niekisch, Biodiversität: Grundlagen, Gefährdung, Schutz, 2014).

Die Biodiversität bezieht sich wie gesagt auch auf die Vielfalt und den Reichtum der Arten. Im Jahr 2021 listete die Rote Liste der Weltnaturschutzunion (International Union für Conservation of Nature/ IUCN) 2,13 Millionen beschriebene Arten auf. Die Schätzungen über diese Gesamtzahl auf der Erde schwanken jedoch zwischen einigen wenigen Millionen und 100 Millionen (Swingland, in: Levin (Hg.), Encyclopedia of Biodiversity, 2013, S. 399; Mora/Tittensor, Adl et. al, How many species are there on earth and in the ocean? PLoS Biology 2011, 1001127; Ritchie, How many species are there? <https://ourworldindata.org/how-many-species-are-there>).

Die Vielfalt der Ökosysteme geht über einzelne Arten hinaus und umfasst die Vielfalt der Organismengemeinschaften in bestimmten Lebensräumen und die physikalischen Bedingungen, unter denen sie leben (vgl. Swingland, in: Levin (Hg.), Encyclopedia of Biodiversity, 2013, S. 399).

Diese Ebenen der Biodiversität sind miteinander verknüpft. Erstens ist die genetische Vielfalt die Voraussetzung für die Evolution und damit für die Vielfalt und den Reichtum der Arten. Zweitens dienen Ökosysteme als Lebensraum für Arten und beeinflussen somit die Artenvielfalt. Schließlich wirkt sich die Artenvielfalt auch wiederum auf die Ökosysteme aus (allgemeine Auffassung, vgl. nur Wenger, Biodiversität. Ein erfolgreiches Marketinginstrument im Naturschutz? Das Beispiel der Regionalmarke „Albgemacht“, 2019; Bundesamt für Naturschutz, Artenschutz-Report 2015; Bairey/Kesic/Kishony, High-order species interactions shape ecosystem diversity, Nature Communications 2016, 12285; Vellend/Geber, Connections between species diversity and genetic diversity, Ecology Letters 2005, 767; Hughes/Inouye/Johnson u.a., Ecological consequence of genetic diversity, Ecology Letters

2008, 609; Booy/Hendriks/Smulders u.a., Genetic diversity and the survival of populations, *Plant Biology* 2000, 379; Bardgett/van der Putten, Belowground biodiversity and ecosystem functioning, *Nature* 2014, 505).

Es besteht ein breiter Konsens in der Wissenschaft, dass die biologische Vielfalt eine fundamental positive und stabilisierende Wirkung auf die Ökosysteme hat.

B e w e i s :

1. Bairey/Kesic/Kishony, High-order species interactions shape ecosystem diversity, *Nature Communications* 2016, 12285 als **Anlage BF 10**

2. Bardgett/van der Putten, Belowground biodiversity and ecosystem functioning, *Nature* 2014, 505 als **Anlage BF 11**

3. Landi/Minoarivelo/Brännström u.a., Complexity and stability of ecological networks: a review of the theory, *Population Ecology* 2018, 319 als **Anlage BF 12**

4. Johnson/Vogt/Clark u.a., Biodiversity and the productivity and stability of ecosystems, *Trends in Ecology & Evolution* 1996, 372 als **Anlage BF 13**

5. Hooper/Chapin/Ewel u.a., Effects of biodiversity on ecosystems functioning: a consensus of current knowledge, *Ecology Monographs* 2005, 3 als **Anlage BF 14**

6. Lefcheck/Byrnes/Isbell u.a., Biodiversity enhances ecosystems multifunctionality across trophic levels and habitats, *Nature Communications* 2015, 6936 als **Anlage BF 15**

7. Swift/Izac/van Noordwijk, Biodiversity and ecosystem services in agricultural landscapes - are we asking the right questions? *Agriculture, Ecosystems & Environment* 2004, 113 als **Anlage BF 16**

8. Hooper/Adair/Cardinale u.a., A global synthesis reveals biodiversity loss as a major driver of ecosystem change, *Nature* 2012, 105 als **Anlage BF 17**

Zugleich wird die Biodiversität als eine planetare Grenze identifiziert, deren Überschreitung die Anfälligkeit von Ökosystemen für schädliche oder katastrophale Veränderungen erhöht.

B e w e i s :

1. Rockström/Steffen/Noone u.a., [Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity](#), *Ecology & Society* 2009, 2 als **Anlage BF 18**

2. Steffen/Richardson/Rockström u.a., [Planetary boundaries: guiding human development on a changing planet](#), Science 2015, 1259855 als **Anlage BF 19**

3. Rockström/Gupta/Quin u.a., Safe and just earth system boundaries, Nature 2023, 102 als **Anlage BF 20**

Das Konzept der planetaren Grenzen ist in der Fachwissenschaft anerkannt und besagt, dass ökologische Grenzen in Form von Belastungsgrenzen der Erde existieren, deren Überschreitung die Stabilität des Ökosystems der Erde und damit das Vorankommen oder gar das Überleben der Menschheit gefährdet, wie unter Teil 1 A. I. 5. ausführlich dargelegt wird. Der Senat hat dieses Konzept jedenfalls implizit bereits anerkannt (BVerfGE 157, 30, Rn. 198).

Indem sie zu funktionierenden Ökosystemen beiträgt, erbringt die biologische Vielfalt eine Vielzahl wesentlicher Leistungen für Lebewesen, wie die Gewährleistung der Widerstandsfähigkeit und Stabilität von Ökosystemen, die Regulierung des Klimas, die Bestäubung in der Nahrungsmittelproduktion, die Reinhaltung von Luft und Wasser, die Ermöglichung der Bodenbildung und den Schutz vor Naturkatastrophen wie Überschwemmungen und Erosion.

B e w e i s :

1. TEEB, [The economics of ecosystems and biodiversity](#), Synthesis Report 2012 (deutsche Fassung) als **Anlage BF 21**

2. IPBES, [Das globale Assessment der biologischen Vielfalt und Ökosystemleistungen](#), Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger, 2019, S. 10 ff. als **Anlage BF 22**

3. UNEP, [Global Environment Outlook – GEO-6: Summary for Policymakers](#), 2019 als **Anlage BF 22 b**

4. Giller/O'Donovan, [Biodiversity and ecosystem function: do species matter?](#), Biology & Environment: Biology and Environment: Proceedings of the Royal Irish Academy 2002, 129 als **Anlage BF 23**

5. Martin/Watson, [Intact ecosystems provide best defence against climate change](#), Nature Climate Change 2016, 122 als **Anlage BF 24**

6. Cardinale/Duffy/Gonzalez u.a., [Biodiversity loss and its impact on humanity](#), Nature 2012, 59 als **Anlage BF 25**

Die Bedeutung der biologischen Vielfalt für den Menschen und die Notwendigkeit ihrer Erhaltung gerade auch im vitalen Interesse des Menschen ergibt sich somit aus den Ökosystemleistungen, also aus dem Nutzen, den die Menschen aus den Ökosystemen ziehen.

Ökosystemleistungen lassen sich unterteilen in Bereitstellungsleistungen (Nahrung, Wasser etc.), Regulierungsleistungen (Schutz vor Überschwemmungen und Krankheiten, Klimaregulierung, Sicherung der Wasserqualität), kulturelle Leistungen (Förderung und Ermöglichung von Erholung, Naturtourismus, ästhetischen oder spirituellen Erfahrungen, Inspiration) und unterstützende Leistungen (Bodenbildung, Aufrechterhaltung des Nährstoffkreislaufs, Erhaltung der genetischen Vielfalt, Primärproduktion durch Photosynthese, wobei diese unterstützenden Leistungen erneut für die Sicherstellung der Nahrungsversorgung elementar sind). **Diese Ökosystemleistungen stehen also in untrennbarem Zusammenhang etwa mit der menschlichen Ernährung und damit auch mit Leben, Gesundheit und den Grundlagen jeglicher menschlicher Freiheitsausübung, wie bei der näheren Darlegung der Folgen des Biodiversitätsverlusts für den Menschen noch zu vertiefen ist (siehe Teil 1 A. I. 4.), und sie sind teils nicht vollständig und teils gar nicht ersetzbar.**

B e w e i s : IPBES, [Das globale Assessment der biologischen Vielfalt und Ökosystemleistungen](#), Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger, 2019, S. 10 und passim als Anlage BF 22

Bedeutung und Status Quo der Biodiversität und ihres Schwindens werden, ähnlich wie der Klimawandel in den IPCC-Berichten amtlich dokumentiert wird, in der Forschung und speziell in den Stellungnahmen des IPBES, der im Biodiversitäts-Bereich die Rolle einnimmt, die der IPCC im Klima-Bereich inne hat, sehr deutlich beschrieben. Die Beiträge der Natur für die Menschen, darin inbegriffen die Ökosystemleistungen, sind wie gesehen nach dem IPBES von wesentlicher Bedeutung für ihren Lebensunterhalt, für die Wirtschaft, für die Gesundheit und für eine gute Lebensqualität; entsprechend sind sie Voraussetzung für die Erhaltung des menschlichen Lebens auf der Erde.

B e w e i s : IPBES, [Das globale Assessment der biologischen Vielfalt und Ökosystemleistungen](#), Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger, 2019, S. 10 ff. als Anlage BF 22

Im Detail lassen sich auch für Europa und Deutschland mindestens zehn regulierende Beiträge der Natur für den Menschen identifizieren sowie weitere Naturbeiträge zum menschlichen Leben, nämlich:

- Erhaltung natürlicher Lebensräume
- Bestäubung
- Regulierung der Luftqualität
- Regulierung des Klimas
- Regulierung der Ozeanversauerung
- Regulierung der Süßwassermenge

- Regulierung der Süßwassergüte
- Bodenbildung
- Regulierung von Gefährdungen
- Regulierung von für den Menschen schädlichen Organismen

B e w e i s : IPBES, [Biologische Vielfalt und Ökosystemdienstleistungen in Europa und Zentralasien](#), Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger, 2021, S. 15 und 25 als **Anlage BF 26**

Materiell liefert die Natur Beiträge also etwa in Form von Nahrungs- und Futtermitteln, Energie, Materialien und Unterstützung sowie in Form von Heilmittelquellen. Immaterielle Ökosystemleistungen wie Lernerfahrungen und Inspiration, körperliche und psychologische Erfahrungen, Identitätsförderung sowie die Bewahrung von Optionen treten hinzu. Ein Rückgang oder gar ein Ausbleiben dieser Ökosystemleistungen gefährdet die Sicherheit der Versorgung mit Lebensmitteln, Energie und Wasser, aber auch die körperliche, geistige und seelische Gesundheit, das kulturelle Erbe und die menschliche Identität – all dies gerade in Europa.

B e w e i s : IPBES, [Biologische Vielfalt und Ökosystemdienstleistungen in Europa und Zentralasien](#), Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger, 2021, S. 15, Abb. 2 als Anlage BF 26

Die Beiträge der Natur für die Menschen sind vom anhaltenden Rückgang der biologischen Vielfalt bedroht. Die anhaltende Abnahme der Biodiversität hat über die vergangenen Jahrzehnte bereits die Verfügbarkeit zahlreicher Ökosystemleistungen beeinträchtigt. Diese negativen Folgen betreffen unter anderem die Erhaltung natürlicher Lebensräume, die Bestäubung, die Regulierung der Süßwassermenge und seiner Güte, die Bodenbildung und die Hochwasserregulierung, und zwar gerade in Europa.

B e w e i s : IPBES, [Biologische Vielfalt und Ökosystemdienstleistungen in Europa und Zentralasien](#), Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger, 2021, S. 10 als Anlage BF 26

2. Status Quo des Verlusts der Biodiversität

In den IPBES-Berichten ergibt sich insgesamt ein umfassendes Bild zum Biodiversitätsverlust. Weltweit ist die biologische Vielfalt in einem noch nie dagewesenen Tempo zurückgegangen, „schneller als je zuvor in der Geschichte der Menschheit“ – **genauer gesagt ist das Tempo ungefähr 100-mal, vielleicht sogar 1000-mal so hoch wie die biologisch**

normale Aussterberate von Arten. Die aktuelle Aussterberate liegt konservativ berechnet bei über 100 E/MSY (extinctions per million species/ years).

- B e w e i s :
1. Rockström u.a., Safe and just Earth system boundaries, Nature 2023, 102 ff. als Anlage BF 20
 2. Ceballos/Ehrlich/Barnosky u.a., [Accelerated modern human-induced species losses: entering the sixth mass extinction](#), Science Advances 2015, 1400253 als **Anlage BF 27**
 3. Pimm/Jenkins/Abell u.a., [The biodiversity of species and their rates of extinction, distribution, and protection](#), Science 2014, 1246752 als **Anlage BF 28**
 4. Barnosky/Hadly/Bascompte u.a., [Approaching a state shift in Earth's biosphere](#), Nature 2014, 52 als **Anlage BF 29**

Wegen dieses gravierenden Rückgangs wird die Entwicklung als sechstes Massenaussterben in der Erdgeschichte bezeichnet.

- B e w e i s :
1. IPBES, [Das globale Assessment der biologischen Vielfalt und Ökosystemleistungen](#), Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger, 2019, S. 11 f. als Anlage BF 22
 2. Rockström/Steffen/Noone u.a., [Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity](#), Ecology & Society 2009, 2 als Anlage BF 18
 3. Secretariat of the CBD, [Global Biodiversity Outlook 5](#), 2020 als **Anlage BF 30**
 4. Ceballos/Ehrlich/Barnosky u.a., [Accelerated modern human-induced species losses: entering the sixth mass extinction](#), Science Advances 2015, 1400253 als Anlage BF 27
 5. Hallmann/Sorg/Jongejans u.a., [More than 75 percent decline over 27 years in total flying insect biomass in protected areas](#), PLoS ONE 2017, 0185809 als **Anlage BF 31**
 6. Lister/Garcia, [Climate-driven declines in arthropod abundance restructure a rainforest food web | PNAS](#), PNAS 2017, E10397 als **Anlage BF 32**

Nahezu die Hälfte der weltweiten natürlichen Ökosysteme hat sich in den letzten Jahrzehnten verschlechtert. 25 % der Tier- und Pflanzenarten, etwa eine Million Arten, sind vom Aussterben bedroht, viele von ihnen innerhalb weniger Jahrzehnte (Tollefson, Nature 2019, 171). Gerade die Biodiversität in Europa nimmt stetig und stark ab:

B e w e i s : IPBES, [Biologische Vielfalt und Ökosystemdienstleistungen in Europa und Zentralasien](#), Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger, 2021, S. 10 als Anlage BF 26

Dieser allgemeine Befund für die Arten in ihrer Gesamtheit ist für die einzelnen Artengruppen gut untersucht und belegt, so für Wirbeltiere,

B e w e i s : Ceballos/Ehrlich/Raven, [Vertebrates on the brink as indicators of biological annihilation and the sixth mass extinction, PNAS](#) 2020, 13596 als **Anlage BF 33**

spezifisch für Fleischfresser,

B e w e i s : Ripple/Estes/Beschta u.a., [Status and ecological effects of the world's largest carnivores](#), Science 2014, 1241484 als **Anlage BF 34**,

für Bestäuber und allgemein Insekten (mit einem Rückgang von über drei Viertel in den letzten drei Jahrzehnten, wie auch die Bundesregierung bestätigt www.bmu.de/faq/was-steht-in-der-krefelder-studie),

B e w e i s : 1. Hallmann/Sorg/Jongejans u.a., [More than 75 percent decline over 27 years in total flying insect biomass in protected areas](#), PLoS ONE 2017, 0185809 als Anlage BF 31

2. Hunting/England/Koh u.a., [Synthetic fertilizers alter floral biophysical cues and bumblebee foraging behavior, PNAS](#) 2022, 230 als **Anlage BF 35**

3. Rumohr u.a., [Drivers and pressures behind insect decline in Central and Western Europe based on longterm monitoring data](#), Plos One 2023, 10.1371/journal.pone.0289565 als **Anlage BF 36**

für Säugetiere und Vögel,

B e w e i s : Ceballos/Ehrlich, [Mammal population and the extinction crisis](#), Science 2002, 904 als **Anlage BF 37**

für Pflanzen allgemein

- B e w e i s :
1. Le Roux/Leishman/Cinantya u.a., [Plant biodiversity in the face of global change](#), Current Biology 2020, R390 als **Anlage BF 38**
 2. Le Roux/Hui/Castillo u.a., [Recent anthropogenic plant extinctions differ in biodiversity hotspots and coldspots](#), Current Biology 2019, 2912 als **Anlage BF 39**

sowie für Meerespflanzen und Meerestiere.

- B e w e i s :
1. Elahi/O'Connor/Byrnes u.a., [Recent trends in local-scale marine biodiversity reflect community structure and human impacts](#), Current Biology 2015, 1938–1943 als **Anlage BF 40**
 2. Dulvy/Sadovy/Reynolds, [Extinction vulnerability in marine populations](#), Fish and Fisheries 2003, 25 als **Anlage BF 41**
 3. McCauley/Pinsky/Palumbi u.a., [Marine defaunation: animal loss in the global ocean](#), Science 2015, 1255641 als **Anlage BF 42**

Neben den biotischen Faktoren wie Tieren oder Pflanzen nimmt auch die biologische Vielfalt der häufig als abiotische Faktoren betrachteten Böden (Bodenbiodiversität) und deren Funktionen ab, die wiederum als existenzielle Grundlage für Tiere und Pflanzen und damit für die menschliche Nahrungsmittelerzeugung usw. unentbehrlich sind.

- B e w e i s :
1. Bardgett/van der Putten, [Belowground biodiversity and ecosystem functioning](#), Nature 2014, 505 als Anlage BF 11
 2. Wagg/Bender/Widmer/van der Heijden, [Soil biodiversity and soil community determine ecosystem multifunctionality](#), PNAS 2014, 5266 als **Anlage BF 43**

Was die Ökosysteme betrifft, so sind global mehr als 70 % der Landoberfläche erheblich verändert worden. In Europa hat sich beispielsweise die Fläche der Feuchtgebiete seit 1970 um 50 % verringert.

- B e w e i s :
1. IPCC, Climate Change and Land: An IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems, 2019 als **Anlage BF 44**
 2. IPBES, [Biologische Vielfalt und Ökosystemdienstleis-](#)

[tungen in Europa und Zentralasien](#), Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger, 2021, S. 10 als Anlage BF 26

3. Watson/Shanahan/Di Marco u.a., [Catastrophic declines in wilderness areas undermine global environment targets](#), Current Biology 2016, 2929 als **Anlage BF 45**

Zugleich sind global 66 % der Ozeanfläche beeinträchtigt, mit zunehmender Tendenz.

B e w e i s : Halpern/Longo/Lowndes u.a., [Patterns and emerging trends in global ocean health](#), PLoS ONE 2015, e0117863 als **Anlage BF 46**

Seit der vorindustriellen Zeit sind gar 85 % aller Feuchtgebiete verloren gegangen, während die Hälfte aller früher vorhandenen Wälder seit den 1870er Jahren verschwunden ist.

B e w e i s : 1. Davidson, [How much wetland has the world lost? Long-term and recent trends in global wetland area](#), Marine & Freshwater Research 2014, 934 als **Anlage BF 47**

2. Ekardt/Jacobs/Stubenrauch/Garske, [Peatland governance: the problem of depicting in sustainability governance, regulatory law, and economic instruments](#), Land 2020, 83 als **Anlage BF 48**

3. Stubenrauch u.a., [European Forest Governance](#), Sustainability 2022, 4365 als **Anlage BF 49**

Diese Degradationsraten haben sich in den letzten Jahrzehnten aufgrund des Klimawandels beschleunigt. Dabei wird bei den meisten wichtigen terrestrischen Biomassen ein Rückgang von mindestens 20 % seit 1900 geschätzt, wobei eine weitere Beschleunigung angenommen wird. Die Biomasse der weltweiten Vegetation hat sich im Laufe der Menschheitsgeschichte halbiert. Mittlerweile ist die Biomasse des Menschen und seiner domestizierten Tiere deutlich höher als die Biomasse aller anderen wildlebenden Säugetiere, die mit ihnen um Raum und Ressourcen konkurrieren müssen.

B e w e i s : 1. Bar-On/Phillips/Milo, [The biomass distribution on Earth](#), PNAS 2018, 6506 als **Anlage BF 50**

2. Ceballos/Ehrlich/Barnosky u.a., [Accelerated modern human-induced species losses: entering the sixth mass extinction](#), Science Advances 2015, 1400253 als Anlage BF 27

Jüngste Studien über den Zustand von Insekten- oder Vogelarten, die als Indikatorarten dienen können, bestätigen einhellig einen förmlichen Zusammenbruch der biologischen Vielfalt.

- B e w e i s :**
1. Hallmann/Sorg/Jongejans u.a., [More than 75 percent decline over 27 years in total flying insect biomass in protected areas](#), PLoS ONE 2017, 0185809 als **Anlage BF 31**
 2. Wagner/Grames/Forister u.a., [Insect decline in the Anthropocene: death by a thousand cuts](#), PNAS 2021, e2023989118 als **Anlage BF 51**
 3. Warren/Maes/van Swaay u.a., [The decline of butterflies in Europe: problems, significance, and possible solutions](#), PNAS 2021, e20025 51117 als **Anlage BF 52**
 4. Köthe/Schneider/Bakanov u.a., [Improving insect conservation management through insect monitoring and stakeholder involvement](#), Biodiversity and Conservation 2022, 691 als **Anlage BF 53**
 5. Redhead/Hinsley/Botham u.a., [The effects of a decade of agri-environment intervention in a lowland farm landscape on population trends of birds and butterflies](#), Journal of Applied Ecology 2022, 2486 als **Anlage BF 54**

Biologische Vielfalt und Klimawandel interagieren bei alledem stark, denn intakte Ökosysteme wie Torfmoore, Wälder oder Böden unter Grünland können auch mehr Treibhausgase speichern. Wie weiter unten dargestellt wird (siehe Teil 1 A. I. 3.), sind auch die Triebkräfte des Verlusts der biologischen Vielfalt und des Klimawandels eng miteinander verknüpft. All dies ist relevant, weil auf dieser Grundlage - neben einer Herleitung über die Biodiversität direkt - auch indirekt eine Schutzwirkung aus dem menschenrechtlichen Klimaschutz angezeigt sein kann.

- B e w e i s :**
- IPBES/ IPCC, [Biodiversity and Climate Change](#), 2021 als **Anlage BF 55**

Zwar sind die biologische Vielfalt, Wechselbeziehungen innerhalb von Ökosystemen, zwischen verschiedenen Ökosystemen und die Auswirkungen von Veränderungen in Ökosystemen oder in der biologischen Vielfalt auf die Bereitstellung von Ökosystemleistungen durch Heterogenität und komplexe und dynamische Ursache-Wirkungs-Beziehungen gekennzeichnet, doch ändert dies nichts an den dargelegten Zuständen.

- B e w e i s :**
1. Cardinale/Duffy/Gonzalez u.a., [Biodiversity loss and its impact on humanity](#), Nature 2012, 59 als **Anlage BF 56**

2. TEEB, [The economics of ecosystems and biodiversity](#), Synthesis Report 2012 (deutsche Fassung) als Anlage BF 21

3. Spangenberg/Settele, [Precisely incorrect? Monetising the value of ecosystem services](#), Ecological Complexity 2010, 327 als Anlage BF 57

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), auf den der Senat im Klima-Beschluss für Faktenfragen zentral Bezug genommen hat (BVerfGE 157, 30), beschreibt all dies und damit den aktuellen Zustand der Biodiversität in seiner Stellungnahme vom April – bzw. ohne große Änderungen aktualisiert vom August – 2024 gemeinsam mit den ebenfalls regierungsamtlich bestellten Gremien Wissenschaftlichen Beirat für Biodiversität und Genetische Ressourcen (WBGGR) und Wissenschaftlicher Beirat für Waldpolitik (WBW) speziell für Deutschland wie folgt (Hervorhebungen nicht im Original):

„Auf immer größeren Flächen sind Ökosysteme verändert, geschädigt, gestört oder beseitigt. Sowohl die biotische Zusammensetzung von Lebensräumen und die mit ihnen verknüpften Ökosystemfunktionen und -leistungen als auch die abiotischen Verhältnisse wie Temperatur und Wasserverfügbarkeit ändern sich durch menschlichen Einfluss. Zudem nehmen die Einträge von Schadstoffen zu. Inzwischen sind in Europa 81 % der Lebensraumtypen der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie 92/43/EWG (FFH-Richtlinie) in einem schlechten Zustand Etwa 19 % der europäischen Tier- und Pflanzenarten, deren Gefährdungstatus bewertet werden kann, sind vom Aussterben bedroht In Deutschland wird der Zustand von 63 % der FFH-Arten und 69 % der FFH-Lebensraumtypen als „ungünstig-unzureichend“ oder „ungünstig-schlecht“ eingestuft ... und nur 9 % der Oberflächengewässer sind in einem „sehr guten“ oder „guten“ ökologischen Zustand“

B e w e i s : SRU/ WBBGR/ WBW, [Renaturierung: Biodiversität stärken, Flächen zukunftsfähig bewirtschaften](#), Stellungnahme April/ August 2024 als Anlage BF 58, S. 11 f.

Für diese Feststellung zum Status Quo des Biodiversitätsverlusts, aber auch für die in den folgenden Abschnitten dargestellten Analysen zu anthropogenen Ursachen und gravierenden Folgen des Biodiversitätsverlusts kann schon hier gesagt werden: Aus Gründen der Praktikabilität wird vorliegend insbesondere – im Anschluss an den Klima-Beschluss – der Bericht von SRU/ WBBGR/ WBW zitiert, doch eine Reihe weiterer amtlicher Beiräte kommen zu damit identischen Feststellungen. **Denn all diese Probleme und Folgerungen werden schon seit langer Zeit auch von amtlichen Beratungsgremien thematisiert (spätestens seit SRU, Sondergutachten: Umweltprobleme der Landwirtschaft, 1985), ohne dass Bundesregierung und Bundestag dies aufgegriffen hätten.**

B e w e i s :

1. Rat für Nachhaltige Entwicklung, [Verbesserungsgebot für die Artenvielfalt](#), 2022 als Anlage BF 59
2. Wissenschaftlicher Beirat für Biodiversität und Genetische Ressourcen, [Wie die Politik auf die Bedrohung](#)

[der Biodiversität in Agrarlandschaften durch den Klimawandel reagieren kann](#), 2022 als **Anlage BF 60**

3. Wissenschaftlicher Beirat Globale Umweltveränderung, [Biodiversität: Jetzt dringend handeln für Natur und Mensch](#), 2024 als Anlage **BF 61**

Pointiert kann all dies und damit der dramatische Artenschwund auch anhand der bereits erwähnten Roten Listen nachvollzogen werden. Die Rote Liste der Tiere, Pflanzen und Pilze Deutschlands wird vom Bundesamt für Naturschutz herausgegeben. Deren Erstellung wird im Auftrag und unter der fachlichen Kontrolle des Bundesamtes für Naturschutz durch das Rote-Liste-Zentrum koordiniert.

B e w e i s :

1. Rote Liste der bedrohten Arten der IUCN, IUCN, IUCN (red list of threatened species), 2022, <https://www.iucnredlist.org/>

2. Rote Listen bedrohter Artengruppen in Deutschland, abrufbar unter <https://www.rote-liste-zentrum.de/>

Dass bundesregierungseigene Dokumente all dies bestätigen und weiter präzisieren, wird unten bei der Darstellung der Naturschutz-Strategien der Bundesregierung deutlich (siehe unten Teil 1 B. I.).

3. Anthropogene Ursachen des Biodiversitätsverlusts

Trotz der Ungewissheit über die ganz exakte Entwicklung der biologischen Vielfalt ist es unstreitig und offenkundig, dass das seit längerem anhaltende beispiellose Artensterben vom Menschen verursacht wird, und der Druck, der diesen Rückgang vorantreibt, verstärkt sich.

B e w e i s :

1. IPBES, [Das globale Assessment der biologischen Vielfalt und Ökosystemleistungen](#), Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger, 2019, S. 11 f. und passim als Anlage BF 22

2. IPBES, [Biologische Vielfalt und Ökosystemdienstleistungen in Europa und Zentralasien](#), Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger, 2021, S. 10 und passim als Anlage BF 26

3. Secretariat of the CBD, [Global Biodiversity Outlook 5](#), 2020 als Anlage BF 30

4. Ceballos/Ehrlich/Raven, [Vertebrates on the brink as indicators of biological annihilation and the sixth mass](#)

[extinction, PNAS](#) 2020, 13596 2020, 13596 als Anlage BF 33

Dies kann auf eine Reihe von Ursachen für Veränderungen der Natur zurückgeführt werden, wobei häufig unterschieden werden: Landwirtschaft, Land- und Meeresnutzungsänderungen, direkte Ausbeutung von Organismen, Klimawandel (der sowohl Ursache des Biodiversitätsverlusts ist als auch seinerseits durch zerstörte Ökosysteme beschleunigt wird), Umweltverschmutzung und invasive gebietsfremde Arten.

- B e w e i s :
1. IPBES, [Das globale Assessment der biologischen Vielfalt und Ökosystemleistungen](#), Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger, 2019, S. 10 ff. als Anlage BF 22
 2. IPBES, [Biologische Vielfalt und Ökosystemdienstleistungen in Europa und Zentralasien](#), Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger, 2021, S. 11 und passim als Anlage BF 26

Die anthropogenen Ursachen des Biodiversitätsverlustes werden auch im Bericht von SRU/ WBBGR/ WBW herausgestellt:

“Die Degradierung von Ökosystemen ist das Ergebnis der Nutzungsformen, Landnutzungsänderungen bzw. Intensivierung in Landwirtschaft, Waldbewirtschaftung und Fischerei sowie der Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche. Diese direkt landnutzungsbedingten Faktoren werden verstärkt durch Eutrophierung, Schadstoffeinträge, invasive Arten und Klimawandel.”

- B e w e i s :
- SRU/ WBBGR/ WBW, [Stellungnahme April/ August 2024](#), S. 9 als Anlage BF 58

Diese direkten Auslöser ergeben sich aus den zugrunde liegenden Ursachen, den indirekten Auslösern des Wandels. Eine Verdoppelung der menschlichen Bevölkerung, eine Ver vierfachung der Weltwirtschaft und eine Verzehnfachung des Welthandels in den letzten 50 Jahren führen zu einer steigenden Nachfrage nach Energie, Nahrungsmitteln und Materialien.

- B e w e i s :
- IPBES, [Das globale Assessment der biologischen Vielfalt und Ökosystemleistungen](#), Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger, 2019, S. 13 ff. als Anlage BF 22

All dies gilt allgemein wie auch speziell für das dicht besiedelte, hoch industrialisierte Deutschland und ist wie folgt für die besonders wichtigen Faktoren Landwirtschaft (die auch für einen wesentlichen Teil der Landnutzungsänderungen sowie der Umweltverschmutzung etwa in Gestalt von Pestiziden steht), Klimawandel und invasive Arten näher zu beschreiben:

a) **Intensivierte Landwirtschaft sowie weitere Landnutzungsänderungen und Umweltverschmutzungen**

Etwas mehr als die Hälfte der Landesfläche konkret Deutschlands wird landwirtschaftlich genutzt, ein knappes Drittel ist bewaldet. Etwa 70 % der Landwirtschaftsfläche in Deutschland ist Ackerland, etwa 29 % Grünland; Dauerkulturen wie Obst oder Wein nehmen nur etwa 1 % ein. Prägend sind dabei seit Jahrzehnten immer größere Ackerflächen unter Beseitigung biodiversitätsrelevanter kleinräumiger Strukturen wie Hecken, Trockenlegung von Mooren, zunehmende Monokulturen, ein zunehmender Einsatz großer Maschinen, die Umwandlung von Grünland bzw. Weideland in Futtermittelanbauflächen sowie der verstärkte Einsatz von Dünger und Pestiziden (gerade gegen das für Monokulturen typische vermehrte Auftreten von Schädlingen), die sich jeweils ungünstig auf Biodiversität und umgebende Ökosysteme auswirken. Produziert werden auf diesen Flächen Futter- sowie Lebensmittel und Energiepflanzen, wobei etwa dreimal so viel Fläche für Futtermittel wie für direkte Lebensmittel oder Energie- und Industriepflanzen eingesetzt wird (für Jurist/innen zusammenfassend dargestellt auch bei Wolf, NuR 2023, 6 ff.).

B e w e i s : SRU/ WBBGR/ WBW, [Stellungnahme April/ August 2024](#) als Anlage BF 58, S. 21 und passim

Diese zunehmend intensivere Nutzung der Flächen führte jedoch außer zu steigenden Erträgen auch zu stärkeren Beeinträchtigungen von Böden, Grundwasser, Lebensräumen und Arten. In Verbindung mit klimawandelbedingten Ereignissen wie Dürre oder Starkregen steigt das Risiko, dass Landwirtschaft und Waldbewirtschaftung die Versorgung mit wichtigen Gütern nicht mehr sicherstellen und bestimmte Leistungen nicht mehr erbringen können. Der Rückgang an bestäubenden Insekten wie Bienen und Schmetterlingen hat bereits zu erheblichen Ernteeinbußen geführt.

B e w e i s : 1. SRU/ WBBGR/ WBW, [Stellungnahme April/ August 2024](#) als Anlage BF 58, S. 21

 2. Stubenrauch u.a., [European Forest Governance](#), Sustainability 2022, 4365 als Anlage BF 49

 3. Bardgett/van der Putten, [Belowground biodiversity and ecosystem functioning](#), Nature 2014, 505 als Anlage BF 11

Letztendlich werden alle mit der Landwirtschaft zusammenhängenden Auswirkungen zu einem großen Teil durch die Viehzucht verursacht, da etwa 75 % der weltweiten landwirtschaftlichen Flächen direkt oder indirekt für die Viehzucht genutzt werden.

B e w e i s : Weishaupt u.a., [Land use, livestock, quantity governance, and economic instruments – sustainability beyond big livestock herds and fossil fuels](#), Sustainability 2020, 2053 als **Anlage BF 61 b**

Sowohl in der Futtermittelproduktion als auch darüber hinaus wird der weit verbreitete Einsatz von Pestiziden und anderen Agrarchemikalien wie synthetischen Düngemitteln zentral mit dem Biodiversitätsverlust in Verbindung gebracht.

- B e w e i s :
1. IPBES, [Das globale Assessment der biologischen Vielfalt und Ökosystemleistungen](#), Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger, 2019, S. 13 ff. als Anlage BF 22
 2. Hunting/England/Koh u.a., [Synthetic fertilizers alter floral biophysical cues and bumblebee foraging behavior](#), [PNAS](#) 2022, 230 als Anlage BF 35
 3. Köthe/Schneider/Bakanov u.a., [Improving insect conservation management through insect monitoring and stakeholder involvement](#), [Biodiversity and Conservation](#) 2022, 691 als Anlage BF 53

Die direkte Ausbeutung der Ressourcen der biologischen Vielfalt - und der Raubbau an ihnen – geschieht gerade in der Landwirtschaft in ihrer gegenwärtigen Form, die wegen des hohen Anteils tierischer Nahrungsmittel extrem flächenintensiv ist. Dies betrifft die Ernte, die Abholzung, die Jagd und die Fischerei. In Bezug auf die Meeresökosysteme hat besonders die Fischerei als eine Form der direkten Ausbeutung gravierende Auswirkungen auf die Biodiversität.

- B e w e i s :
1. IPBES, [Das globale Assessment der biologischen Vielfalt und Ökosystemleistungen](#), Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger, 2019, S. 15 als Anlage BF 22
 2. Dulvy/Sadovy/Reynolds, [Extinction vulnerability in marine populations](#), [Fish and Fisheries](#) 2003, 25 als Anlage BF 41

All dies unterstreicht der Bericht von SRU/ WBBGR/ WBW ein weiteres Mal, wenn er die Ursachen des Biodiversitätsverlusts gerade mit Blick auf die Landwirtschaft benennt:

„Ursache hierfür ist vor allem die Veränderung der Landnutzung (...) Einerseits ist insbesondere die landwirtschaftliche Nutzung seit Mitte des 20. Jahrhunderts intensiver geworden. Beispielsweise haben Einträge von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln zugenommen, die Fruchtfolgen sind enger geworden und der Anteil an Landschaftselementen wie Hecken hat abgenommen. Andererseits wird eine extensive landwirtschaftliche Nutzung mancherorts vollständig aufgegeben – mit negativen Folgen für Vielfalt von Landschaften und Lebensräumen. Gleichzeitig haben die Siedlungs- und Verkehrsflächen zugenommen, und der ökologische und klimaangepasste Umbau des Waldes benötigt viel Zeit, um wirksam zu werden (...)“

B e w e i s : SRU/ WBBGR/ WBW, [Stellungnahme April/ August 2024](#) als Anlage BF 58, S. 12

Insbesondere Faktoren, die von fossilen Brennstoffen angetrieben werden oder mit ihnen zusammenhängen, spielen eine große Rolle, auch in der Landwirtschaft in Form der meist – aufgrund der Energieintensität der Herstellung – fossil basierten (Stickstoff-)Düngung, des Einsatzes großer Landmaschinen, des Klimawandels (zu diesem separat im nächsten Abschnitt) u.a.m. Dies gilt neben der Landwirtschaft aber z.B. auch für die ebenfalls biodiversitätsabträgliche Urbanisierung, die seit 1992 zu einer Verdoppelung der Stadtfläche geführt hat. Eine expandierende Infrastruktur führte zu einer veränderten Flächennutzung. Diese Entwicklungen können wiederum mit der menschlichen Bevölkerung und den Verbrauchsmustern in Verbindung gebracht werden.

B e w e i s : IPBES, [Das globale Assessment der biologischen Vielfalt und Ökosystemleistungen](#), Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger, 2019, S. 13 ff. als Anlage BF 22

Gerade Flächen(neu)inanspruchnahme geht in der Regel mit dem Verlust natürlicher Lebensräume einher. Dies betrifft die Landwirtschaft angesichts ihres – infolge der hohen tierischen Nahrungsmittelproduktion – sehr hohen Flächenbedarfs, aber es betrifft auch sonstige Landnutzungsänderungen etwa zugunsten der Siedlungs- und Verkehrsflächen. Dazu führt der Bericht von SRU/ WBBGR/ WBW speziell für die Situation in Deutschland Folgendes aus:

„Seit Jahrzehnten wachsen die Siedlungs- und Verkehrsflächen in Deutschland, aktuell um 55 ha pro Tag (vierjähriges Mittel der Jahre 2018 bis 2021, s. Statistisches Bundesamt 2023a). Dies geschieht vor allem zulasten von Agrarflächen. Zusätzlich verringert diese Flächenneuanspruchnahme auch das Flächenpotenzial für alternative oder mit der Landwirtschaft kombinierte Nutzungen, einschließlich Renaturierungsmaßnahmen. In der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie ist das Ziel verankert, die Inanspruchnahme zusätzlicher Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke bis zum Jahr 2030 auf durchschnittlich unter 30 ha pro Tag zu begrenzen (Bundesregierung 2021). Dass ein ähnliches Ziel (maximal 30 ha pro Tag) bereits 2020 deutlich verfehlt wurde, hat allerdings bisher nicht zu einer echten Priorisierung des Flächensparens geführt.“

B e w e i s : SRU/ WBBGR/ WBW, [Stellungnahme April/ August 2024](#) als Anlage BF 58, S. 23

Auch jenseits der Landwirtschaft nimmt die Luft-, Wasser- und Bodenverschmutzung ständig zu, z.B. durch unbehandelte/ungeklärte städtische und ländliche Abfälle, Plastikverschmutzung, Schadstoffe aus Industrie, Bergbau und Landwirtschaft, Ölverschmutzung und Giftmüllentsorgung. Infolgedessen nimmt die Qualität von Böden, Süß- und Salzwasser ab. Auch hier ist die Verschmutzung ein Faktor, der zu einem wesentlichen Teil direkt oder mittelbar durch fossile Brennstoffe (und Viehzucht) verursacht wird.

- B e w e i s :
1. IPBES, [Das globale Assessment der biologischen Vielfalt und Ökosystemleistungen](#), Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger, 2019, S. 14 als Anlage BF 22
 2. Speißer/Wilschut/van Kleunen, [Number of simultaneously acting global change factors affects composition, diversity and productivity of grassland plant communities](#), Nature Communications 2022, 7811 als **Anlage BF 62**

b) Verschärfung des Biodiversitätsverlusts durch den Klimawandel – und umgekehrt

Ein weiterer Faktor der globalen Naturveränderung, der durch fossile Brennstoffe und übermäßige Tierhaltung bedingt ist, ist wie angesprochen der Klimawandel. Er ist ein Risikomultiplikator, der die Auswirkungen anderer Faktoren verschlimmert – und umgekehrt seinerseits von der Zerstörung von Ökosystemen vorangetrieben wird (siehe auch Erwägungsgründe 16 bis 18 der Verordnung (EU) 2024/1991 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2024 über die Wiederherstellung der Natur und zur Änderung der Verordnung (EU) 2022/869 – nachfolgend WiederherstellungsVO).

- B e w e i s :
1. SRU/ WBBGR/ WBW, [Stellungnahme April/ August 2024](#), S. 12 als Anlage BF 58
 2. Boyd, [Human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment](#), 2020 als **Anlage BF 63**

Die Veränderung des Klimas wirkt sich nach übereinstimmender Überzeugung der Fachwissenschaft auf viele Aspekte der biologischen Vielfalt aus, z.B. auf die Verteilung der Arten, die Phänologie, die Populationsdynamik, die Struktur der Gemeinschaften und die Funktion der Ökosysteme. Und diese Veränderung aufgrund des Klimawandels nimmt derzeit immer stärker zu.

- B e w e i s :
1. IPBES, [Das globale Assessment der biologischen Vielfalt und Ökosystemleistungen](#), Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger, 2019, S. 15 als Anlage BF 22
 2. IPBES, [Biologische Vielfalt und Ökosystemdienstleistungen in Europa und Zentralasien](#), Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger, 2021, S. 11 als Anlage BF 26

3. Lister/Garcia, [Climate-driven declines in arthropod abundance restructure a rainforest food web](#), PNAS 2017, E10397 als Anlage BF 32

4. Strona/Bradshaw, [Coextinctions dominate future vertebrate losses from climate and land use change](#), Science Advances 2022, 4345 als **Anlage BF 64**

c) Zunahme invasiver Arten und deren Auswirkungen

Darüber hinaus ist eine beispiellose und anhaltende Zunahme invasiver Arten in der globalen Natur zu verzeichnen, die sich zunehmend negativ auf die einheimische Biodiversität auswirkt, wiederum getrieben durch den Klimawandel sowie die globalisierte Wirtschaft und die moderne Mobilität, die durch fossile Brennstoffe angetrieben wird.

B e w e i s : SRU/ WBBGR/ WBW, [Stellungnahme April/ August 2024](#), S. 12 als Anlage BF 58

Seit 1980 hat die Zahl der erfassten gebietsfremden Arten um 40 % zugenommen. Durch diese Invasion von Pflanzen und Tieren ist fast ein Fünftel der Erdoberfläche gefährdet. Gebietsfremde Arten wirken sich oft negativ auf die einheimischen Arten, die Funktionen der Ökosysteme und den positiven Einfluss der Natur auf die Menschen, einschließlich der Wirtschaft und der menschlichen Gesundheit, aus.

- B e w e i s :
1. IPBES, [Das globale Assessment der biologischen Vielfalt und Ökosystemleistungen](#), Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger, 2019, S. 15 als Anlage BF 22
 2. IUCN, [IUCN guidelines for the prevention of biodiversity loss caused by alien invasive Species](#), 2022 als **Anlage BF 65**
 3. Kortz/Magurran, [Increases in local richness \(\$\alpha\$ -diversity\) following invasion are offset by biotic homogenization in a biodiversity hotspot](#), Biology Letters 2019, 20190133 als **Anlage BF 66**
 4. Bellard/Cassey/Blackburn, [Alien species as a driver of recent extinctions](#), Biology Letters 2016, 20150623 als **Anlage BF 67**
 5. Vitousek/D'Antonio/Loope u.a., [Introduced Species: A significant component of human-caused global change](#), New Zealand Journal Ecology 1997, 1 als **Anlage BF 68**

6. Pejchar/Mooney, [Invasive species, ecosystem services and human well-being](#), Trends in Ecology & Evolution 2009, 497 als **Anlage BF 69**

4. Folgen des Biodiversitätsverlusts für den Menschen

Der Verlust der biologischen Vielfalt liegt nach alledem ebenso klar zu Tage wie beim öffentlich stärker diskutierten Klimawandel, wie auch im juristischen Diskurs konstatiert wird (Rodriguez-Garavito/ Boyd, Transnational Environmental Law 2023, 498 ff.; Henn/ von Vittorelli/ Seppelt 2024, <https://osf.io/preprints/socarxiv/54vtr>). Wie bereits dargelegt wurde (in Teil 1 A. I. 1.), erbringt die biologische Vielfalt, indem sie Kernelement funktionierender Ökosysteme ist, eine Vielzahl wesentlicher Leistungen für Lebewesen, wie die Gewährleistung der Widerstandsfähigkeit und Stabilität von Ökosystemen, die Regulierung des Klimas, die Bestäubung in der Nahrungsmittelproduktion, die Reinhaltung von Luft und Wasser, die Ermöglichung der Bodenbildung und den Schutz vor Naturkatastrophen wie Überschwemmungen und Erosion. **Deshalb hat der Biodiversitätsverlust, indem er all dies untergräbt, schwerwiegende Folgen für das menschliche Leben und damit auch für die Grundrechte, da er sich negativ auf die Stabilität und Kontinuität der Ökosysteme sowie auf die Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen auswirkt, von denen die Menschheit abhängig ist, wie eben Bodenfruchtbarkeit, Bestäubung, Sauerstoffproduktion u.a.m. Hierüber besteht seit geraumer Zeit ein breiter wissenschaftlicher Konsens.**

B e w e i s :

1. IPBES, [Das globale Assessment der biologischen Vielfalt und Ökosystemleistungen](#), Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger, 2019, S. 10 ff. als Anlage BF 22
2. Rodriguez-Garavito/ Boyd, [A Rights Turn in Biodiversity Litigation?](#), Transnational Environmental Law 2023, 498 ff. als **Anlage BF 70**
3. Landi/Minoarivelo/Brännström u.a., [Complexity and stability of ecological networks](#), Population Ecology 2018, 319 als Anlage BF 12
4. Pimm/Jenkins/Abell u.a., [The biodiversity of species and their rates of extinction, distribution, and protection](#), Science 2014, 1246752 als Anlage BF 28
5. Chaplin-Kramer/Sharp/Weil u.a., [Global modeling of nature's contributions to people](#), Science 2019, 255 als **Anlage BF 71**
6. Mace, [Whose conservation?](#), Science 2014, 1558 als **Anlage BF 72**

7. Keith/Ferrer-Paris/Nicholson u.a., [A function-based typology for earth's ecosystems](#), Nature 2022, 513 als **Anlage BF 73**

Robert Watson, ehemaliger IPBES-Vorsitzender, brachte dies so auf den Punkt, dass wir mit der Verschlechterung des Zustands der Ökosysteme

„die Grundlagen unserer Wirtschaft, unseres Lebensunterhalts, unserer Ernährungssicherheit, unserer Gesundheit und unserer Lebensqualität weltweit untergraben“ (eigene Übersetzung).

B e w e i s : Robert Watson, [UN SDGs Website](#), 2019

Folgerichtig und im Einklang mit den vorhandenen wissenschaftlichen Erkenntnissen betont auch der Bericht von SRU/ WBBGR/ WBW die massiven Auswirkungen des Biodiversitätsverlustes gerade für den Menschen:

„Die Folgen sind gravierend – auch für uns Menschen. Geschädigte Ökosysteme können viele ihrer Leistungen nur noch eingeschränkt oder gar nicht mehr erbringen, beispielsweise die Lebensmittelproduktion, die Kohlenstoffspeicherung oder die Regulierung des Wasserhaushalts. Auch können sie Störungen, etwa durch Waldbrände oder die Einwanderung gebietsfremder Arten, weniger gut abpuffern. Klimawandelbedingte Extremereignisse, beispielsweise Dürren oder Starkregen, erhöhen diese Risiken. Renaturierungsmaßnahmen sind daher dringend notwendig, um die Widerstands- und Anpassungsfähigkeit von Ökosystemen zu fördern und Synergien mit Klimaschutz und -anpassung zu schaffen. Dies gilt innerhalb und außerhalb von Schutzgebieten und sogar auch für naturferne Ökosysteme wie Ackerflächen oder Stadtparks. In der Regel müssen sich dafür die Praktiken der Flächennutzung verändern.[...]“

„Die Natur (...) stellt mit ihren Ökosystemleistungen die Grundlagen für unser Leben und Wirtschaften bereit (...): Sie liefert Lebensmittel und Rohstoffe, reguliert wichtige Stoffkreisläufe und kann unsere Gesundheit auf vielfältige Weise positiv beeinflussen (...). Degradierete Ökosysteme können viele dieser Funktionen und Leistungen nur noch eingeschränkt oder gar nicht mehr erfüllen und Störungen wie Trockenperioden oder Überschwemmungen weniger gut abpuffern. Multifunktionale und resiliente Ökosysteme sind die Grundlage für die land- und forstwirtschaftliche Produktion sowie für die Fischerei. Sie tragen außerdem zum natürlichen Klimaschutz bei und sind essenziell für die Anpassung an die Folgen des Klimawandels (...)“

B e w e i s : SRU/ WBBGR/ WBW, [Stellungnahme April/ August 2024](#), S. 9 und 12 als Anlage BF 58

Die damit und oben (in Teil 1 A. I. 1.) getroffenen Feststellungen zur Bedeutung der Biodiversität, aus denen sich die fatale Wirkung ihres Schwindens auf die vitalen Grundlagen des menschlichen Lebens und damit auch der menschlichen Freiheit unmittelbar ergibt, sind hier lediglich noch etwas zu ergänzen:

a) Gefährdung der Nahrungsmittelsicherheit

Landwirtschaft, Fischerei und Waldbewirtschaftung versorgen die Gesellschaft mit Lebens- und Futtermitteln, Energiepflanzen wie Raps oder Mais, Industriepflanzen wie Stärke- oder Faserpflanzen, Reststoffen und Nebenprodukten wie Gülle oder Stroh sowie mit Holz. Ackerbau leistet dabei mit Abstand den größten Beitrag zur inländischen Produktion von Lebens- und Futtermitteln. Grünland trägt als Weide oder durch gemähtes Schnittgut zur Tierernährung und somit zur Produktion tierischer Lebensmittel bei. Rechnerisch deckt Deutschland seinen Bedarf an Lebensmitteln zu etwa 80 % selbst.

B e w e i s : SRU/ WBBGR/ WBW, [Stellungnahme April/ August 2024](#), S. 9, 12 und 28 als Anlage BF 58

Mehr als drei Viertel der weltweit angebauten Nahrungspflanzen, einschließlich Obst und Gemüse, sowie eine Vielzahl wichtiger Nutzpflanzen sind auf die tierische Bestäubung angewiesen und damit für die Lebensmittelproduktion unerlässlich.

B e w e i s : 1. IPBES, [Das globale Assessment der biologischen Vielfalt und Ökosystemleistungen](#), Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger, 2019, S. 13 als Anlage BF 22

2. UNEP, [Global Environment Outlook – GEO-6: Summary for Policymakers](#), 2019, S. 17 als Anlage BF 22 b

Neben der Bestäubervielfalt haben außerdem die Wasserverfügbarkeit, die Erosionskontrolle, die Bodenstruktur und die Bodenfruchtbarkeit eine erhebliche Auswirkung auf den landwirtschaftlichen Ertrag. In Deutschland (<https://neobiota.bfn.de/index.html>) wird ferner davon ausgegangen, dass etwa 10 % der invasiven Arten naturschutzfachliche Probleme bereiten und/oder wirtschaftliche Schäden verursachen, z.B. die Minderung von Ernten, erhöhten Pestizideinsatz in Land- und Forstwirtschaft oder erhöhte Kosten bei der Instandhaltung von Straßen, Wasser- und Schienenwegen.

B e w e i s : SRU/ WBBGR/ WBW, [Stellungnahme April/ August 2024](#), S. 28 als Anlage BF 58

Gerade auch die Abnahme der biologischen Vielfalt im Boden, die durch die Intensivlandwirtschaft massiv unter Druck ist, trägt zu vielen Umweltproblemen bei, wie z.B. einer übermäßigen Nährstoffbelastung von Süßwasserkörpern, einer verminderten oberirdischen Biodiversität und der globalen Erwärmung. Ein Rückgang der biologischen Vielfalt im Boden führt zu einer Abnahme der Leistung wesentlicher ökologischer Kreisläufe.

B e w e i s : Dasgupta Report, [The Economics of Biodiversity](#), 2021, S. 18 als Anlage BF 74

Grundvoraussetzung der Nahrungsmittelsicherheit ist damit ein stabiler landwirtschaft-

licher Ertrag, welcher nur dann erhalten werden kann, wenn die o.g. Parameter erhalten bleiben. Dies ist angesichts des anhaltenden Biodiversitätsverlusts offenkundig nicht sichergestellt. Wenn Indikatoren, die den Beitrag der Natur messen, etwa die Bestäubervielfalt oder der organische Kohlenstoff im Boden, zurückgehen, hat dies drastische Auswirkungen. So ist beispielsweise die Produktivität der globalen Landfläche aufgrund von Bodendegradation um rund ein Viertel zurückgegangen, wobei sich dies nicht nur auf die Ernährungssicherheit auswirkt (zumal bei einer wachsenden Weltbevölkerung), sondern – ähnlich wie beim Klimawandel – auch gewaltsame binnen- oder zwischenstaatliche Auseinandersetzungen wahrscheinlicher macht und damit noch weiter die Grundlagen menschlicher Freiheit untergräbt (Rodriguez-Garavito/ Boyd, Transnational Environmental Law 2023, 498 ff.). Hinzu kommt, dass Veränderungen für Landwirtschaft und Waldbewirtschaftung auch angesichts des Klimawandels notwendig werden. Dazu führt der Bericht von SRU/ WBBGR/ WBW aus:

„Durch den Klimawandel ändern sich äußere Bedingungen wie Temperaturen sowie Menge, Intensität und Variabilität der Niederschläge. Dies birgt Risiken: In der Landwirtschaft können sie zur Verschiebung von Anbaugebieten, zu Schädlingsbefall und Krankheiten, zu Hitzestress bei Pflanzen und Nutztieren, Wind- und Wassererosion und schließlich zu Ertragsausfällen oder Qualitätseinbußen führen (UBA 2023d; KAHLENBORN u.a. 2021, S. 56). Auch in den Wäldern bewirken Klimaänderungen Stress durch Hitze, Trockenheit, Schädlinge und Krankheiten. Diese Kalamitäten haben, ebenso wie Windwurf und ein höheres Waldbrandrisiko, neben den ökologischen Auswirkungen auch Einbußen bei Erträgen sowie den Regulierungs- und Erholungsfunktionen zur Folge (KAHLENBORN u.a. 2021, S. 60; FORZIERI u.a. 2021; WBW 2021). Die notwendigen Veränderungen für Landwirtschaft und Waldbewirtschaftung können und sollten auch dafür genutzt werden, Renaturierungsziele zu verfolgen.“

B e w e i s : SRU/ WBBGR/ WBW, [Stellungnahme April/ August 2024](#), S. 27 als Anlage BF 58

Und der Bericht von SRU/ WBBGR/ WBW unterstreicht noch ein weiteres Mal, dass der Erhalt der Biodiversität einschließlich ihrer Renaturierung bzw. Wiederherstellung Voraussetzung für die langfristige Ernährungssicherheit in Deutschland ist:

„Renaturierungsmaßnahmen, die für mehr Landschaftselemente wie Hecken, artenreiche Feldraine, Feldgehölze, Kleingewässer, Feuchtgebiete sowie Blühstreifen und -flächen in der Landschaft sorgen, und eine umweltschonende Wirtschaftsweise, die mit weniger Pflanzenschutzmitteln und Nährstoffeinträgen auskommt, können teilweise zu Ertragsminderungen führen. Sie sind aber essenziell, um den Boden vor Wind- und Wassererosion zu schützen, schaffen Lebensraum für Bestäuber sowie weitere Nützlinge und halten das Wasser in der Landschaft. Ohne diese Funktionen wird es nicht möglich sein, auf lange Sicht stabile landwirtschaftliche Erträge zu erzielen (HABER 1990; KNOKE u.a. 2012; DREXLER u.a. 2021). Maßnahmen der Renaturierung erhalten somit mittel- und langfristig die landwirtschaftliche Wirtschaftsgrundlage und dienen so der Ernährungssicherheit jetziger und zukünftiger Generationen. Zudem sind Renaturierungsmaßnahmen dringend erforderlich, um die Landnutzung an den Klimawandel anzupassen, da auch hierfür unter anderem ein

möglichst intakter Wasserkreislauf und eine große Agrobiodiversität notwendig sind.“

Beweis: SRU/ WBBGR/ WBW, [Stellungnahme April/ August 2024](#), S. 33 als Anlage BF 58

Wie gesagt tritt all dies nur hinzu zu den schon dargelegten Sachverhalten (Teil 1 A. I. 1.), dass der Biodiversitätsverlust neben der Nahrungsmittelproduktion, vermittelt über die Bestäubungsleistung, die Bodenneubildung u.a.m., auch weitere Ökosystemleistungen wie die Wasserregulation beeinträchtigt, die entweder nur sehr teuer oder sogar gar nicht ersetzbar sind und deren Verlust deshalb die Existenzgrundlagen der Menschheit massiv gefährdet.

Die Gefährdung der Nahrungsmittelversorgung rührt zudem auch daher, dass – gerade durch die konventionelle Landwirtschaft und übermäßige Tierhaltung – auch die Gewässer und speziell die Oberflächengewässer größtenteils nicht in einem guten Zustand sind. Der Zustand der Oberflächengewässer und des Grundwassers sind nach Maßgabe der Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik – nachfolgend WRRL) zu überwachen und im Rahmen von Bewirtschaftungsplänen und Maßnahmenprogrammen zu verbessern. Diese Bewirtschaftungsplanung befindet sich aktuell in der dritten und damit letzten Bewirtschaftungsperiode. Das Umweltbundesamt hat die Ergebnisse dieser dritten Bewirtschaftungsplanung wie folgt zusammengefasst:

„In 77 Prozent der Oberflächengewässer und 29 Prozent des Grundwassers lassen sich Auswirkungen auf den Gewässerzustand auf die Landwirtschaft zurückführen. Unser Lebensstandard beruht größtenteils auf der industriellen Produktion, wie der chemischen Industrie, Maschinen- und Fahrzeugbau und der Energiegewinnung. Trotz den Fortschritten bei der Abwasserreinigung und der Luftreinhaltung werden Schadstoffe in die Gewässer eingetragen. In 67 Prozent aller Oberflächengewässer lassen sich Wirkungen auf den Gewässerzustand beobachten, die vorrangig auf Industrie und Bergbau zurückzuführen sind. Kommunale Kläranlagen leisten einen wesentlichen Beitrag zur Reduzierung von Nähr- und Schadstoffeinträgen. Dennoch sind diese Einträge noch zu hoch. Zum Schutz von Siedlungen ist ein umfassender Hochwasserschutz nötig, so dass Gewässer entsprechend ausgebaut werden. In 35 Prozent der Oberflächengewässer lassen sich Wirkungen auf den Gewässerzustand auf Belastungen aus Kommunen und Haushalten zurückführen. Weitere Gewässernutzende sind Hochwasserschutz, Wasserkraft und Schifffahrt, die ebenfalls zu erheblichen Belastungen und zu Auswirkungen auf den Gewässerzustand führen können. Typisch sind multiple Belastungen und mit vielfältigen Auswirkungen. Fast die Hälfte der Grundwasserkörper ist belastet. In über 80 Prozent der Oberflächengewässer treten zwei bis sechs Belastungen gleichzeitig auf, nur ein Prozent gilt als unbelastet. Wesentliche Auswirkungen dieser Belastungen sind die Veränderungen der Gewässerstruktur, die Unterbrechung der Durchgängigkeit und die Verschmutzung durch zu hohe Nähr- und Schadstoffeinträge. Auch die Auswirkungen des Klimawandels auf die Gewässer sind zunehmend erkennbar. ... Gegenwärtig erreichen 9 Prozent aller Oberflächengewässer einen sehr guten Zustand oder einen guten ökologischen Zustand bzw. Potenzial. Das sind etwa ein Prozent mehr als 2015. Auch

die Zahl der schlecht bewerteten Wasserkörper hat im gleichen Umfang abgenommen. ... Heute erreicht keines der Oberflächengewässer einen guten chemischen Zustand. Das ist vorrangig damit begründet, dass sich Quecksilber über die Verbrennung fossiler Brennstoffe über die Luft ausbreitet und sich flächendeckend in Boden und Wasser ablagert. Auch andere Schadstoffe sind Grund für diese Zielverfehlung. (...)“

Beweis: UBA, [Die Wasserrahmenrichtlinie – Gewässer in Deutschland](#), 2021, S. 16 als **Anlage BF 75**

Unter Kapitel 7 des Zustandsberichts über den Umweltzustand der Nordseegewässer werden ähnlich ungünstige Befunde festgestellt:

„13 % der deutschen Nordseegewässer erreichten im Bewertungszeitraum 2015–2020 den guten Zustand, während 87 % weiterhin von Eutrophierung betroffen waren. Es zeigte sich ein klarer Gradient von der Küste zur offenen Nordsee, mit deutlichen Überschreitungen der Schwellenwerte in den Küstengewässern und den angrenzenden Flussfahnen. Sowohl die Nährstoffkonzentrationen als auch die direkten und indirekten Eutrophierungseffekte zeigten eine deutliche Verbesserung gegenüber der letzten Bewertung. Die Konzentrationen von Gesamtstickstoff in den Flussmündungen von Elbe, Ems, Weser und Eider überschreiten jedoch weiterhin deutlich die Bewirtschaftungsziele, während der Orientierungswert für Gesamtphosphor nur noch von der Elbe überschritten wird. Die Landwirtschaft trug 2016–2018 über 70 % der Stickstoff- und 40 % der Phosphoreinträge in die deutschen Nordseegewässer bei. 60 % der Phosphoreinträge stammten aus der Abwasserwirtschaft. [...] Die Schadstoffbelastung der deutschen Nordseegewässer ist weiterhin zu hoch. Die ubiquitär vorkommenden Schadstoffe Quecksilber in Sediment und marinen Organismen sowie polybromierte Diphenylether (PBDE) in marinen Organismen führte flächendeckend zur Verfehlung der WRRL-Bewirtschaftungs- und MSRL-Umweltziele. Auch die Konzentrationen von Blei (Sediment), einem Vertreter der polychlorierten Biphenyle (PCB-118) (Biota), Benzo(g,h,i)perylen (Wasser), Tributylzinn (TBT) (Sediment und Wasser), Perfluoroktansulfonsäure (PFOS) (Wasser) sowie Cypermethrin und Imidacloprid (beide Wasser) überschritten ihre Schwellenwerte. Müll ist allgegenwärtig und belastet Strände, Meeresboden, Wassersäule und Meeresorganismen. (...) Der gute Umweltzustand ist insgesamt für die Fische nicht erreicht. (...) Mehr als ein Drittel (38 %) der betrachteten 78 Rast- und Brutpopulationen von See- und Küstenvögeln der deutschen Nordsee befanden sich 2015–2020 in einem schlechten Zustand (...). Bei den marinen Säugetieren befanden sich Kegelrobben und Seehunde in gutem Zustand. Ihre positive Entwicklung setzte sich im Berichtszeitraum fort. Zwergwale und Weißschnauzendelfine konnten nicht bewertet werden. Der Zustand der Schweinswale ist dagegen gemäß FFH-Bewertung 2019 weiterhin schlecht. Dies ist auf Beeinträchtigungen durch Unterwasserlärm, Schadstoffbelastung, Nahrungsreduktion und Beifang infolge kommerzieller Fischerei sowie Beeinträchtigungen ihrer Lebensräume zurückzuführen. Geeignete Rückzugs- und Ruheräume sollten einen besseren Schutz vor anthropogenen Störungen gewährleisten.“

B e w e i s : Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Nord- und Ostsee, [Zustandsbericht 2024](#), Kap. 7 als **Anlage BF 76**

b) Abnehmende Funktion der Biodiversität zum Schutz der körperlichen und geistigen Gesundheit

Über das Gesagte hinaus sind im Folgenden weitere massive Gefährdungslagen angesichts des Biodiversitätsverlusts zu benennen.

Biodiversität stabilisiert und sichert die menschliche Gesundheit. Dies tut sie auch als Grundlage für Medikamente: Die Biodiversität ist eine Grundlage für die Entwicklung von Arzneimitteln; beispielsweise ein Großteil der Krebsmedikamente sind von der Natur inspiriert. Außerdem sind vier Milliarden Menschen vorwiegend auf natürliche Arzneimittel angewiesen. Der gesamte Zusammenhang zwischen biologischer Vielfalt und menschlicher Gesundheit ist wissenschaftlich schon lange belegt. Neben dem Schutz vor Krankheiten einschließlich Pandemieprävention geht es dabei z.B. auch um die Beeinflussung des menschlichen Mikrobioms und die Reduktion schädlicher Umwelteinflüsse aus menschlichen Aktivitäten. Weitere Wirkungen der Natur und von Freiflächen auf die körperliche und geistige Gesundheit umfassen außerdem: Stressabbau, Verringerung von Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Verringerung des Risikos von Schwangerschafts- und Geburtsproblemen, weniger Depressionen und geringeren kognitiven Abbau. Auch der IPBES erkennt diesen Zusammenhang an. Die Natur unterstützt alle Dimensionen der menschlichen Gesundheit und trägt zu den immateriellen Aspekten der Lebensqualität bei wie Inspiration und Lernen, physische und psychologische Erfahrungen und Unterstützung von Identitätsbildung, die für die Lebensqualität und die kulturelle Integrität von zentraler Bedeutung sind.

B e w e i s :

1. IPBES, [Das globale Assessment der biologischen Vielfalt und Ökosystemleistungen](#), Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger, 2019, S. 10 und 12 als **Anlage BF 22**
2. Pongsiri/Roman/Ezenwa u.a., [Biodiversity loss affects global disease ecology](#), Bioscience 2019, 945 als **Anlage BF 77**
3. Keesing/Belden/Daszak u.a., [Impacts of biodiversity on the emergence and transmission of infectious diseases](#), Nature 2010, 647 als **Anlage BF 78**
4. Chivian/Bernstein, [Sustaining life: how human health depends on biodiversity](#), 2013 als **Anlage BF 79**

Spiegelbildlich dazu stellt die Zerstörung der biologischen Vielfalt ein ernsthaftes Risiko für die menschliche Gesundheit dar, da infolgedessen neue Infektionskrankheiten auftreten können. Aufgrund menschlicher Aktivitäten, die die Ökosysteme und die biologische Vielfalt beeinträchtigen, besteht ein wachsendes Risiko, dass Krankheiten von Wild- und Haustieren auf den Menschen übergreifen.

- B e w e i s :
1. Boyd, [Human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment](#), 2020 als Anlage BF 63
 2. UNEP/ ILRI, [Preventing the next pandemic](#). Zoonotic diseases and how to break the chain of transmission, 2020 als **Anlage BF 80**

Mit der Pandemie hat all dies an Aufmerksamkeit gewonnen. Schon vor der COVID-19-Pandemie im Jahr 2020 wurden die Vorteile der Natur für die (körperliche und geistige) menschliche Gesundheit hervorgehoben; die biologische Vielfalt wurde von der WHO als wesentlicher Umweltfaktor für die menschliche Gesundheit anerkannt. Das Auftreten von COVID-19 verdeutlicht die potenziellen Risiken neuartiger Infektionskrankheiten, die aus der Interaktion zwischen Mensch und Wildtier entstehen (siehe auch Erwägungsgrund 22 der WiederherstellungsVO). Zoonosen machen etwa drei Viertel der neu auftretenden Infektionskrankheiten aus. Es gibt immer mehr Hinweise auf die lokale Übertragung von durch Mücken übertragenen Krankheiten wie Malaria, Dengue, West-Nil-Fieber und Chikungunya in europäischen Ländern. Auch durch Zecken übertragene Krankheiten wie die Lyme-Krankheit breiten sich in Europa aus.

- B e w e i s :
1. WHO/ CBD/ UNEP, [Connecting global priorities: biodiversity and human health: a state of knowledge review](#), 2015 als **Anlage BF 81**
 2. WHO, [Nature, Biodiversity and Health](#), 2021 als **Anlage BF 82**
 3. SRU, [Umwelt und Gesundheit konsequent zusammendenken](#), Sondergut-achten, 2023 als **Anlage BF 83**

Schätzungen zufolge sind mehr als 60 % der menschlichen Infektionskrankheiten sogenannte Zoonosen, also Krankheiten, die von einer Tierart auf den Menschen übergehen, keineswegs nur COVID-19, sondern auch HIV, Ebola und das Zika-Virus.

- B e w e i s :
1. Boyd, [Human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment](#), 2020 als Anlage BF 63
 2. Knox, [Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment](#), 2017 als **Anlage BF 84**
 3. Secretariat of the CBD, [Global Biodiversity Outlook 5](#), 2020 als Anlage BF 30

Da sich die Auswirkungen des Aussterbens von Arten und Lebensräumen einschließlich der geschilderten Folgen für Ernährungssicherheit, friedliches Zusammenleben u.a.m. wie gesehen weiter verschlimmern, wird der hohe Verlust an biologischer Vielfalt weitere tiefgreifende Folgen für die Menschheit haben. Eine geringe Widerstandsfähigkeit von Ökosystemen kann zu einem plötzlichen Rückgang der biologischen Produktivität führen, was wiederum zu einem teils irreversiblen, teils schwer reversiblen Verlust von Ökosystemfunktionen für heutige und künftige Generationen führen kann.

- B e w e i s :
1. Dirzo/Young/Galetti u.a., [Defaunation in the Anthropocene](#), Science 2014, 401 als **Anlage BF 85**
 2. Petchey/Gaston, [Extinction and the loss of functional diversity](#), Proceedings of the Royal Society London Biology 2002, 1721 als **Anlage BF 86**

c) Verlust von Ökosystemleistungen und gravierende volkswirtschaftliche Folgen

Dass die biologische Vielfalt für die Nahrungsmittelproduktion, die Gesundheitsfürsorge, die Abschwächung des Klimawandels und den Energiebedarf unerlässlich ist, konstituiert dabei auch einen ganz erheblichen wirtschaftlichen Wert von Ökosystemleistungen (z.B. der wirtschaftliche Effekt der Bestäubung durch Insekten). Die Hälfte des globalen BIP hängt damit an weiter funktionierenden Ökosystemleistungen.

- B e w e i s :
1. Lippert/Feuerbacher/Narjes, [Revisiting the economic valuation of agricultural losses due to large-scale changes in pollinator populations](#), Ecological Economics 2021, 06860 als **Anlage BF 87**
 2. World Economic Forum, [The Future of Nature and Business](#), 2020, S. 7 als **Anlage BF 88**

Von riesiger Bedeutung sind damit auch die erheblichen volkswirtschaftlichen Kosten eines weiteren Biodiversitätsverlusts, die insbesondere durch einen Verlust der bereits erläuterten Ökosystemleistungen entstehen, worauf insbesondere der Bericht von SRU/ WBBGR/ WBW eindringlich hinweist:

“18. Bestimmte Ökosystemleistungen bringen hohen volkswirtschaftlichen Nutzen mit sich (zum Beispiel Naturkapital Deutschland – TEEB DE 2016; DASGUPTA 2021; BARBIER 2022). Lebensräume, in die stark vom Menschen eingegriffen wird, um eine spezifische Leistung zu maximieren, stellen in der Regel weniger der übrigen Ökosystemleistungen bereit (HOLT u.a. 2016). Insbesondere reduziert die Fokussierung auf die land- und forstwirtschaftliche Produktion oftmals regulierende Ökosystemleistungen (z. B. Regulierung regionaler Wasserkreisläufe: LATINOPOULOS u.a. 2020; allgemein s. BOHAN und VANBERGEN 2021; SRU 2015, Tz. 194 ff.). Dies kann zu enormen Folgekosten für die Allgemeinheit führen (z. B. Ausgaben für Wasseraufbereitung, Flut-

schäden etc.). Diese Kosten sind jedoch zumeist auf der einzelbetrieblichen Ebene nicht direkt sichtbar. Ein Grundproblem besteht also darin, dass die betriebswirtschaftlichen Entscheidungen, wie Ökosysteme genutzt werden, bei weitem nicht alle volkswirtschaftlichen Konsequenzen berücksichtigen (BARBIER 2022) – bislang setzt das Recht hierfür in zentralen Landnutzungsbereichen, wie der landwirtschaftlichen Bodenbearbeitung und der Forstwirtschaft, zu wenig Anreize (s. Kap. 4.5). [...]

23. Renaturierung fördert funktionsfähige Ökosysteme mit intakten Kreisläufen (z. B. Stoff-, Wasser-, Kohlenstoffkreisläufe). Dies sichert die sogenannten regulierenden Ökosystemleistungen und generiert dadurch vielfältigen Nutzen (Tab. 2: indirekte Gebrauchswerte). Beispielsweise schützen intakte Wasserkreisläufe über unterschiedliche Ökosysteme hinweg (z. B. Fließgewässer, Wälder, Auen) vor Hochwasser und Erosion, reinigen Abwässer und ermöglichen Grundwasserneubildung. Im Gegensatz dazu stören degradierte Ökosysteme die Funktionsfähigkeit von Wasserkreisläufen und stellen weniger der entsprechenden Leistungen bereit (GRIZETTI u.a. 2019). Insbesondere hängen auch Landwirtschaftserträge von diversen regulierenden Ökosystemleistungen ab (Tz. 73). So sichert die Blütenbestäubung die Fruchtproduktion vieler Kulturpflanzen und ermöglicht dadurch erst landwirtschaftliche Erträge (HANLEY u.a. 2015). Ein hypothetischer Kollaps der Bestäuberpopulationen in Deutschland könnte einen kurzfristigen volkswirtschaftlichen Schaden in der Größenordnung von etwa 3,8 Mrd. Euro hervorrufen (Mittelwert der Schätzungen in LIPPERT u.a. 2021, S. 12). Bestäubungsfreundliche Bewirtschaftung kann sich dabei auch auf einzelbetrieblicher Ebene finanziell lohnen (HIPÓLITO u.a. 2016).

24. Je stärker der Klimawandel fortschreitet, umso wichtiger werden diejenigen regulierenden Ökosystemleistungen, die dem Klimaschutz dienen (z. B. CO₂-Speicherung, s. RIEGEL u.a. 2023) oder Klimaanpassung ermöglichen (IBISCH 2023, S. 122). Ökosysteme, die widerstands- und anpassungsfähig gegenüber Klimaextremen sind, bringen großen volkswirtschaftlichen Nutzen mit sich. Das Beispiel resiliente Waldbewirtschaftung zur Anpassung an Trockenheit und Dürre illustriert dies (UBA 2023d): Die Kosten für den Umbau besonders gefährdeter Buchen- und Fichtenwälder in Deutschland an Risikostandorten mit trockenheitstoleranten Baumarten werden sich in den nächsten dreißig Jahren vermutlich auf 14 bis 43 Mrd. Euro belaufen, also durchschnittlich etwa 1 Mrd. Euro pro Jahr (BOLTE u.a. 2021). Hierzu zählen Ausgaben für künstliche Verjüngung inklusive Bodenvorbereitung, Pflanzung, Verbissschutz, Kulturpflege etc. Diesen Ausgaben steht ein Nutzen durch vermiedene bzw. geringere zukünftige Dürreschäden gegenüber (zusätzlich Co-Benefits etwa für die menschliche Gesundheit, s. SRU 2023b). Einen Anhaltspunkt bieten hier die von den jüngsten Hitze- und Dürresommern verursachten Schäden für die Waldbewirtschaftung in Deutschland. So schätzen MÖHRING u.a. (2021) die von 2018 bis 2020 entstandenen ökonomischen Dürreschäden für Forstbetriebe auf 12,7 Mrd. Euro (s. a. TRENCZEK u.a. 2022). Quantitative Ergebnisse hängen immer auch von spezifischen Modellierungsannahmen ab. Daher können die in unterschiedlichen Studien ermittelten Kosten und Nutzen nicht direkt gegeneinander aufgerechnet werden. Entscheidend sind hier aber nicht exakte Werte, sondern die allgemeine Erkenntnis, dass den Waldumbaukosten der Nutzen der Klimawandelanpassung gegenübersteht – dieser fällt umso höher aus, je langfristiger die eingenommene Perspektive ist (HANEWINDEL u.a. 2013). Vor diesem Hintergrund erscheinen die Ausgaben für den

aktiven Umbau trockenstressgefährdeter Wälder als vorsorgende Investition in Resilienz gegenüber zukünftigen Klimaextremen sinnvoll. In vielen Fällen (z. B. Kleinprivatwald) bedarf es finanzieller Unterstützung, um die notwendigen Investitionen zu ermöglichen – insbesondere, wenn dadurch zusätzliche Ökosystemleistungen als öffentliche Güter bereitgestellt werden (KNOKE und MOOG 2005; s. Tz. 173 ff.).”

B e w e i s : SRU/ WBBGR/ WBW, [Stellungnahme April/ August 2024](#), S. 17 f. als Anlage BF 58

Die Zukunftskommission Landwirtschaft der Bundesregierung hat den Schaden, den die Landwirtschaft durch Schadstoffemissionen, Wasserverunreinigungen und Bodendegradation sowie an der Artenvielfalt und den Ökosystemleistungen in Deutschland verursacht, auf 90 Mrd. Euro jährlich geschätzt (ZKL, Zukunft Landwirtschaft. Eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, 2021, S. 140). Diese Kosten steigen insbesondere dann, wenn der rasante Verlust der Biodiversität weiterhin nicht gestoppt wird und mit den Maßnahmen zur Wiederherstellung der Biodiversität nicht schnellstmöglich begonnen wird. Dementsprechend werden spätere Schutzmaßnahmen nicht nur immer schwieriger, sondern auch immer teurer, wenn die negativen Auswirkungen des Biodiversitätsverlusts nicht umgehend gestoppt und umgekehrt werden.

d) Verlust der Schutzfunktion von Küstenlebensräumen und weitere massive Gefährdungslagen

Mit dem Verlust von Küstenlebensräumen und Korallenriffen geht auch der Schutz der Küstenregionen zurück. Es steigt das Risiko, dass Überschwemmungen und Wirbelstürme massive Folgen anrichten wie die Gefährdung des Lebens und Eigentums von Menschen, die in den Überschwemmungsgebieten der Küsten leben.

B e w e i s : IPBES, [Das globale Assessment der biologischen Vielfalt und Ökosystemleistungen](#), Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger, 2019, S. 14 als Anlage BF 22

Diese Entwicklung ist besonders bedrohlich, da der Meeresspiegel aufgrund des Klimawandels ansteigt. Die biologische Vielfalt ist damit auch für die Eindämmung der Klimawandelfolgen unerlässlich. Ferner dient die biologische Vielfalt als Vorbild für technische Innovationen, auch über die Entwicklung von Medikamenten hinaus. Außerdem ist die Biodiversität von entscheidender Bedeutung für die Erholung der Menschen und für weitere immaterielle Beiträge der Natur zur menschlichen Lebensqualität, auch jenseits der dargelegten direkten Bezüge zur Gesundheit

B e w e i s : 1. TEEB, [The economics of ecosystems and biodiversity](#), Synthesis Report 2012 (deutsche Fassung), S. 25 ff. als Anlage BF 21

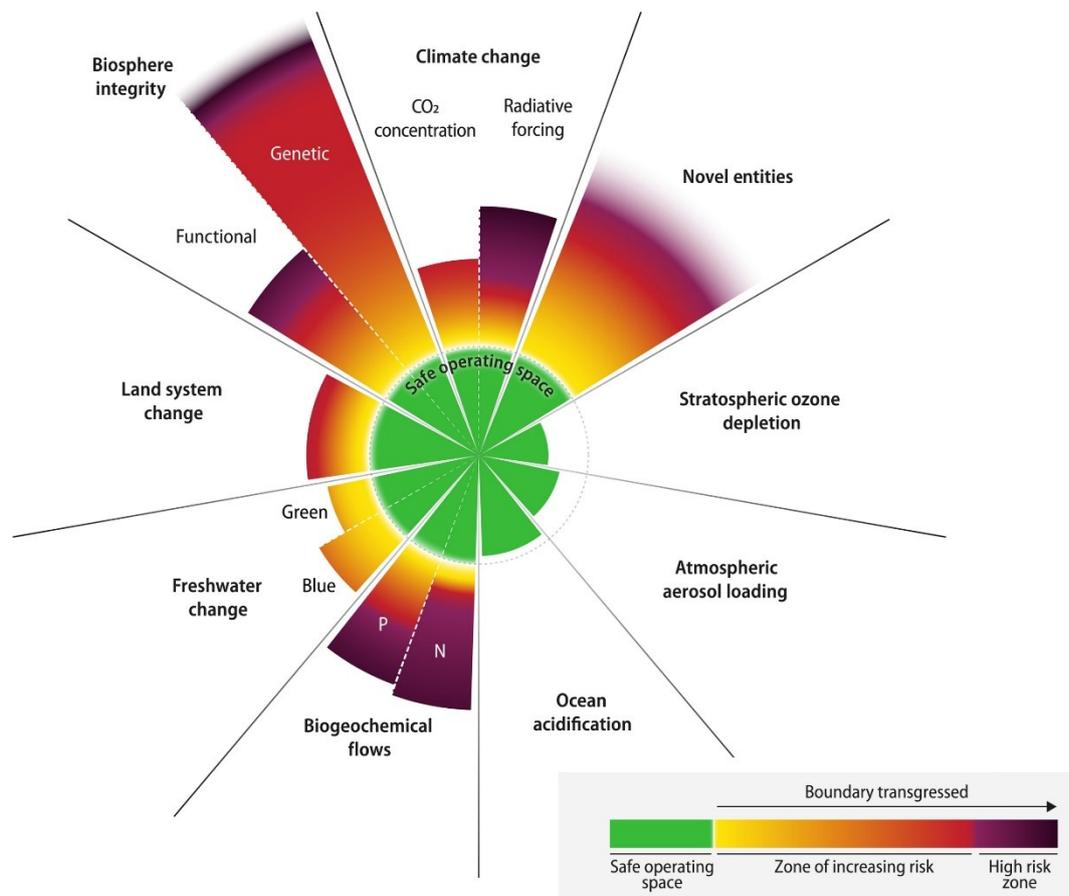
2. Diaz/Pascual/Stenseke u.a., [Assessing nature's contributions to people](#), Science 2018, 270 als **Anlage BF 89**

Mit dem kontinuierlichen Rückgang der Biodiversität werden diese Funktionen für das menschliche Dasein untergraben.

5. Biodiversitätsverlust und planetare Grenzen – rasches Handeln noch nötiger als beim Klimawandel

Die Situation bei der Biodiversität für die Freiheitsgrundlagen der Menschen und damit die Dringlichkeit raschen gesetzgeberischen Handelns ist noch deutlich dramatischer als beim Klimawandel, dessen Folgen als menschenrechtlich relevant eingestuft wurden (BVerfGE 157, 30 ff.; EGMR, Urteil vom 09.04.2024, Nr. 53600/20).

National wie global zählt der Verlust der biologischen Vielfalt mit dem Zusammenbruch von Ökosystemen zu den größten Bedrohungen der Menschheit. Die **Bedrohung ist dabei weiter fortgeschritten als beim Klimawandel**, wie nachstehend weiter darzulegen ist, auch wenn er deutlich weniger Beachtung etwa im Rechtsdiskurs erfährt (Henn u.a., NuR 2024, 234 ff.; Ekardt/ Günther/ Hagemann/ Garske/ Heyl/ Weyland, Environmental Sciences Europe 2023, 80). Schon dies verlangt ein noch rascheres Handeln als beim Klimaschutz. Dies und die Tatsache, dass die Biodiversität respektive Biosphären-Integrität den am stärksten bedrohten ökologischen Bereich darstellen, lässt sich abbilden mit der Methodik der sogenannten planetaren Grenzen, die in den letzten 15 Jahren weltweit intensiv rezipiert wurde, hier zunächst graphisch dargestellt in ihrer aktuellen Version (die Beurteilung des Zustands der Grenzen wird anhand einer Kategorisierung in mehreren Stufen und Verteilung dazugehöriger Farbcodes vorgenommen; der rote Bereich markiert dabei bereits die Hochrisikozone):



B e w e i s :

1. Rockström u.a., Safe and just Earth system boundaries, Nature 2023, 102 ff. als Anlage BF 20 (Bildquelle)

2. Lähteenmäki-Uutela/ Ituarte-Lima/ Turunen/ Ott/ Lonkila/ Haukioja, [Planetary Boundaries Nurturing the Grand Narrative of the Right to a Healthy Environment?](#), Environmental Policy and Law 2024, 15 ff. als Anlage BF 90

3. Rockström u.a., [A safe operating space for humanity](#), Nature 2009, 472 ff. als Anlage BF 91

4. Rockström/ Kotzé/ Milutinović/ Biermann u.a., [The planetary commons: A new paradigm for safeguarding Earth-regulating systems in the Anthropocene](#), Proceedings of the National Academy of Sciences 2024, 121 (5) e23015311 als Anlage BF 92

Der Senat hat das Konzept der planetaren Grenzen jedenfalls implizit bereits anerkannt (vgl. BVerfGE 157, 30, Rn. 198). Methodisch wird der Zustand der Biodiversität im Konzept der planetaren Grenzen unter dem Punkt Biosphären-Integrität betrachtet, wobei die genetische und die funktionale Integrität der Biosphäre benannt werden. Diese beiden sich stark überschneidenden Messgrößen decken nicht alle Detailspekte von Biodiversität ab,

können aber die gesamte Erdoberfläche erfassen und die verschiedenen Funktionen der Biodiversität darstellen. Genetische Diversität umfasst die Vielfalt des gesamten Genpools. Je mehr genetisch verschiedene Arten und Individuen vorhanden sind, desto höher ist die Chance für Lebewesen und Ökosysteme, sich an abrupte oder graduelle abiotische Änderungen anzupassen. Funktionelle Diversität umfasst die Vielfalt und den Umfang der funktionellen Eigenschaften von Organismen in einem Ökosystem und beschreibt damit die Funktionsfähigkeit der Biosphäre.

B e w e i s : wie vor

Intakte natürliche Ökosysteme, die das Artensterben bremsen würden, sind in diesem Sinne solche, die nicht oder nur wenig intensiv vom Menschen genutzt werden, und so die Artenzusammensetzung, die ökologischen Funktionen und die funktionale Integrität nicht wesentlich beeinträchtigen. Das Schwinden intakter natürlicher Flächen führt zu einem Anstieg der Aussterberaten bei der Biodiversität. Für die Menschheit bedeutet dies unter anderem den Verlust von Bestäubung und Schädlingsbekämpfung, was die Nahrungsmittelsicherheit und Gesundheit der Menschen bedroht. **Die maximale Aussterberate, die die für die Menschheit essentielle ökologische Vielfalt und Biosphäre erhalten kann, liegt bei weniger als 10 E/MSY (extinctions per million species-years). Die aktuelle Aussterberate liegt konservativ berechnet – wie dargelegt – jedoch bei über 100, u.U. auch 1000 E/MSY, also in einem extrem gefährlichen Bereich, und steigt weiter an.**

B e w e i s : 1. Rockström u.a., Safe and just Earth system boundaries, Nature 2023, 102 ff. als Anlage BF 20

2. Rockström u.a., [A safe operating space for humanity](#), Nature 2009, 472 ff. als Anlage BF 91

3. Rockström/ Kotzé/ Milutinović/ Biermann u.a., [The planetary commons: A new paradigm for safeguarding Earth-regulating systems in the Anthropocene](#), Proceedings of the National Academy of Sciences 2024, 121 (5) e23015311 als Anlage BF 92

Um vorherzusagen, wie sich dies künftig fortsetzen wird, wie viele Arten also durch die Zerstörung ungestörter natürlicher Habitaten wahrscheinlich aussterben werden, wird die species-area-relationship (SAR) genutzt. Auf dieser Grundlage können kritische Schwellenwerte (extinction threshold) ermittelt werden. Bei Erreichen dieser Schwellenwerte können schon kleine zusätzliche Veränderungen der Habitats zu rapidem Aussterben und irreversiblen Regimewechseln führen. Die Werte variieren je nach Spezies und Lebensraumtyp. Wenn jedoch in einem Bereich nur 10-30 % der natürlichen Habitats in einer Landschaft verbleiben, brechen die meisten Lebensgemeinschaften zusammen. Daher setzen Rockström u.a. die Schwellenwerte bei 30 % an, berücksichtigend, dass SAR das Artensterben tendenziell zu niedrig einschätzt und es sich bei den Diversitätserosionen um kritische und permanente Verluste handelt.

B e w e i s : 1. Rockström u.a., Safe and just Earth system boundaries, Nature 2023, 102 ff. als Anlage BF 20

2. Rockström u.a., [A safe operating space for humanity](#), Nature 2009, 472 ff. als Anlage BF 91

3. Rockström/ Kotzé/ Milutinović/ Biermann u.a., [The planetary commons: A new paradigm for safeguarding Earth-regulating systems in the Anthropocene](#), Proceedings of the National Academy of Sciences 2024, 121 (5) e23015311 als Anlage BF 92

Nach Rockström u.a. ist für eine sichere planetare Grenze die Erhaltung natürlicher, intakter Ökosysteme auf 50-60 % der globalen Landoberfläche erforderlich. Dieser Bereich entspricht auch dem Target 2 des 2022 beschlossenen Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework (GBF).

B e w e i s :

1. Rockström u.a., Safe and just Earth system boundaries, Nature 2023, 102 ff. als Anlage BF 20

2. Rockström u.a., [A safe operating space for humanity](#), Nature 2009, 472 ff. als Anlage BF 91

3. Rockström/ Kotzé/ Milutinović/ Biermann u.a., [The planetary commons: A new paradigm for safeguarding Earth-regulating systems in the Anthropocene](#), Proceedings of the National Academy of Sciences 2024, 121 (5) e23015311 als Anlage BF 92

Die funktionale Integrität meint anders gesagt die Fähigkeit städtischer, landwirtschaftlicher oder anderer vom Menschen veränderter Ökosysteme, ökologische Funktionen und Beiträge für Menschen auf Landschaftsebene zu erbringen und damit die (in Teil 1 A. I. 1.) genannten Naturbeiträge des Erdsystems zu ergänzen, die von großräumigen intakten natürlichen Ökosystemgebieten bereitgestellt werden. **Es gibt sechs besonders kritische, a.a.O. dargestellte lokale Naturbeiträge, die für die Menschheit von elementarer Bedeutung sind und die auch im Zuge der planetaren Grenzen aufgegriffen werden: Bestäubung, Schädlings- und Krankheitsbekämpfung, Regulierung der Wasserqualität, Bodenschutz, natürliche Gefahrenabschwächung und Erholung.** Wenn die in den letzten Absätzen aufgeführten Schwellenwerte unterschritten werden, kann die Nahrungsmittelproduktion und -sicherheit nicht mehr garantiert werden. Insoweit sind jedoch aktuell die sicheren Grenzen der Fläche weitgehend intakter natürlicher Ökosysteme sowie der funktionalen Integrität deutlich überschritten. **Das bedeutet, dass die Lebensgrundlagen der heutigen und künftigen Generationen in Gefahr sind. Im Gegensatz zum Klima wurden die sicheren Grenzen der funktionalen Integrität und der Fläche nahezu intakter Ökosysteme bereits überschritten, womit eine noch größere Dringlichkeit des Handelns gegeben ist.** Der globale Anteil an Flächen weitgehend intakter natürlicher Ökosysteme beträgt aktuell nur etwa 45-50 %, in Europa unter 20 %, in dicht besiedelten Ländern wie Deutschland noch niedriger (siehe Teil 1 A. II. 2.: selbst in FFH-Gebieten und damit in Schutzgebieten befinden sich weniger als ein Drittel der Gebietstypen und Arten in einem günstigen Erhaltungszustand). Dies liegt weit unter den genannten Werten.

- B e w e i s :
1. Rockström u.a., Safe and just Earth system boundaries, Nature 2023, 102 ff. als Anlage BF 20
 2. Rockström u.a., [A safe operating space for humanity](#), Nature 2009, 472 ff. als Anlage BF 91
 3. Rockström/ Kotzé/ Milutinović/ Biermann u.a., [The planetary commons: A new paradigm for safeguarding Earth-regulating systems in the Anthropocene](#), Proceedings of the National Academy of Sciences 2024, 121 (5) e23015311 als Anlage BF 92
 4. IPBES, [Das globale Assessment der biologischen Vielfalt und Ökosystemleistungen](#), Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger, 2019, S. 25 und passim als Anlage BF 22

Die funktionale Grenze ist außerdem noch verstanden worden als Grenze für die menschliche Aneignung der NPP (Nettoprimärproduktion = berechenbarer Ersatz für den photosynthetischen Energie- und Materialfluss in die Biosphäre) der Biosphäre (HANPP) als Bruchteil der NPP des Holozäns. Die NPP ist für Ökosysteme von grundlegender Bedeutung, da sie deren Erhaltung, Reproduktion, Differenzierung, Vernetzung und Wachstum unterstützt. Die planetare Grenze wird insoweit als eine menschliche Aneignung von 10 % des mittleren NPP des Holozäns begriffen, die bei 20 % in die Hochrisikozone übergeht. Derzeit liegt sie jedoch bereits bei 30 %. Auch aus dieser Perspektive ist die planetare Grenze also weit überschritten.

- B e w e i s :
- Richardson u.a., [Earth beyond six of nine planetary boundaries](#), Science Advances 9/ 2023, 3 als **Anlage BF 93**

Grundsätzlich könnte sich die biologische Vielfalt langfristig durch evolutionäre Prozesse auch wieder erneuern, wobei das Aussterben von Arten nicht reversibel ist. **Gerade bei der gegenwärtigen Überschreitung von Kipppunkten können Ökosysteme jedoch kollabieren und damit irreversibel geschädigt oder zerstört werden (zusammenhängend dargestellt bei Zerbe/Wiegleb, Renaturierung von Ökosystemen in Mitteleuropa, 2016). Fruchtbare Böden beispielsweise sind in menschlichen Zeiträumen faktisch gar nicht restaurierbar, Hochmoore auch nicht, bei Wäldern dauert es rund 100 Jahre.**

- B e w e i s :
1. Oliver, [How much biodiversity loss is too much?](#), Science 2016, 220 als **Anlage BF 94**
 2. Brook/Ellis/Perring u.a., [Does the terrestrial biosphere have planetary tipping points?](#), Trends in Ecology & Evolution 2013, 396 als **Anlage BF 95**

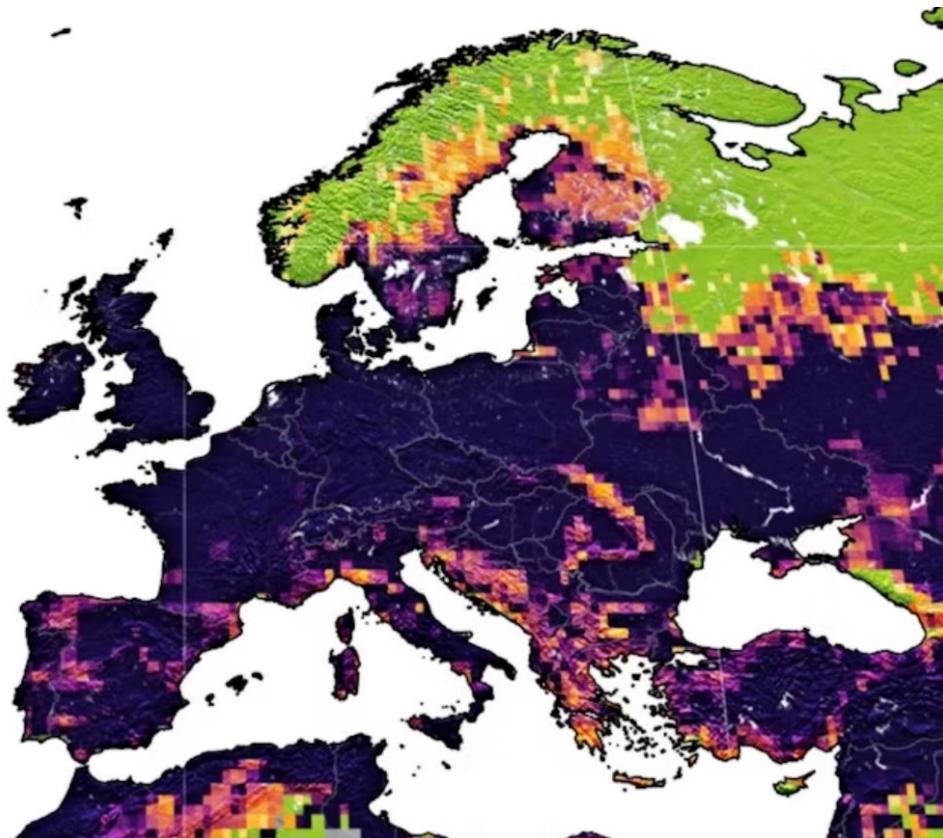
3. Barnosky/Hadly/Bascompte u.a., [Approaching a state shift in Earth's biosphere](#), Nature 2014, 52 als Anlage BF 29

4. Rockström u.a., Safe and just Earth system boundaries, Nature 2023, 102 ff. als Anlage BF 20

5. Rockström u.a., [A safe operating space for humanity](#), Nature 2009, 472 ff. als Anlage BF 91

6. Lähteenmäki-Uutela/ Ituarte-Lima/ Turunen/ Ott/ Lonkila/ Haukioja, [Planetary Boundaries Nurturing the Grand Narrative of the Right to a Healthy Environment?](#), Environmental Policy and Law 2024, 15 ff. als Anlage BF 90

Ganz besonders dramatisch ist die Situation in Europa einschließlich Deutschland, wie eine im September 2024 vom Forschungsteam um Johan Rockström am Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (PIK) veröffentlichte Graphik zeigt. Die lila Einfärbung symbolisiert – basierend auf der eingangs dieses Abschnitts vorgelegten Graphik zu den planetaren Grenzen – den Hochrisikobereich, also die höchste Risikokategorie der Lehre von den planetaren Grenzen, hier bezogen auf die Biosphärenintegrität und damit den Biodiversitätsverlust:



B e w e i s : Caesar/ Rockström u.a., [Planetary Health Check. A Scientific Assessment of the State of the Planet](#), 2024 als Anlage BF 95 b

Die Darlegungen bis hierher zeigen: **Ein Handeln ist dringend und umgehend geboten – und es drohen irreversible oder angesichts der fortgeschrittenen Beeinträchtigung sowie der komplexen ökosystemaren Zusammenhänge und extrem langer Zeiträume, die für das Entstehen intakter Ökosysteme benötigt werden, kaum reversible Schädigungen der menschlichen Existenzgrundlagen.** Das ist fatal, wenn gleichzeitig wie gesagt (siehe oben Teil 1 A. I. 1.) jene Ökosystemleistungen oft nur schwer oder sogar gar nicht ersetzbar sind.

B e w e i s : IPBES, [Das globale Assessment der biologischen Vielfalt und Ökosystemleistungen](#), Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger, 2019, S. 10 und passim als Anlage BF 22

Dies und speziell die Überschreitung der planetaren Grenzen macht insoweit deutlich, dass ein bloßer Stopp des Biodiversitätsverlusts nicht ausreicht, sondern auch eine Wiederherstellung von Natur im Rahmen eines umfassenden Schutzkonzepts zwingend erforderlich ist. Es geht also nicht lediglich um eine Ausweitung und Optimierung einzelner Schutzgebiete; es geht vielmehr um ein Angehen der dargelegten Schädigungsfaktoren insbesondere seitens der intensiven Landwirtschaft, was nur im Wege eines umfassenden, auf den Erhalt – und damit auch auf die Wiederherstellung – von Biodiversität gerichteten Schutzkonzepts geschehen kann. Der Bericht von SRU/ WBBGR/ WBW fasst dies so zusammen:

„Der Staat ist zu einem effektiven Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen verpflichtet. Dies schließt eine wirksame Renaturierungspolitik ein, die das ökologische Fundament von Versorgung, Gesundheit und Wohlergehen sichert. Eine erfolgreiche Renaturierung kann bereits kurz- bis mittelfristig volkswirtschaftlich vorteilhaft sein und im Zeitverlauf auch positive betriebswirtschaftliche Effekte haben. Sie sichert wertvolle Ökosystemleistungen und trägt damit beispielsweise zum Hochwasserschutz oder zur Anpassung der land- und forstwirtschaftlichen Produktion an den Klimawandel bei. Renaturierung bringt aber auch Herausforderungen mit sich: Sie kann bisherige Nutzungen einschränken, das Landschaftsbild beeinflussen oder hohe Anschubinvestitionen für veränderte Produktionsweisen erfordern. Entscheidend sind daher Strategien für den Umgang mit divergierenden Interessen und Konflikten. Renaturierung kann nur erfolgreich sein, wenn Kommunikation, Beteiligung und Interessenausgleich von Anfang an mitgedacht werden. Gerade weil sowohl die gesellschaftlichen Aushandlungsprozesse als auch die Umsetzung von Maßnahmen viel Zeit benötigen, muss mit einer systematischen Renaturierungspolitik schnellstmöglich begonnen werden. Dies erfordert neben staatlichem Handeln auch das Engagement vieler gesellschaftlicher Akteur:innen, insbesondere der privaten Flächennutzenden. Dafür bedarf es intensiver und zielgruppenspezifischer Kommunikation über den Nutzen der Renaturierung und nicht zuletzt auch finanzieller Anreize.“

B e w e i s : SRU/ WBBGR/ WBW, [Stellungnahme April/ August 2024](#) als Anlage BF 58, S. 9

Wiederherstellung muss dabei naturschutzfachliche Maßnahmen auf der Grundlage eines zusammenhängenden Konzepts, welches den aktuellsten Stand der internationalen Biodiversitätsforschung zugrunde legt, umfassen. Dies allein genügt jedoch nicht; es müssen auch in der Fläche die oben ausführlich geschilderten Schädigungsfaktoren angegangen werden, insbesondere der Klimawandel, die Überdüngung, die übermäßige Pestizidbelastung und weitere agrarische Faktoren wie die durch die hohe tierische Nahrungsmittelproduktion ausgelöste große landwirtschaftliche Flächeninanspruchnahme.

B e w e i s : Langhammer/ Bull/ Bicknall u.a., [The positive impact of conservation action](#), Science 2024, 453 ff. als **Anlage BF 96**

II. Völkerrechtliche Verpflichtungen: UN-Biodiversitätskonvention

Im Gefolge der geschilderten – gesicherten – naturwissenschaftlichen Erkenntnisse ist schrittweise ein völkerrechtliches Gebot etabliert worden, die Biodiversität zu erhalten, also den Biodiversitätsverlust zu stoppen und die Biodiversität umfassend zu schützen und wiederherzustellen, wie im Folgenden auszuführen ist. Dies ist im weiteren Verlauf relevant als Ausgangspunkt u.a. im Sinne einer völkerrechtsfreundlichen Auslegung der Grundrechte (respektive der Freiheitsrechte, des Rechts auf Leben und Gesundheit und des Staatsziels Umweltschutz, wie im Teil 2 näher darzulegen ist). Ähnlich wie die naturwissenschaftliche Ausgangslage zum Biodiversitätsverlust derjenigen zum Klimawandel ähnelt, gibt es auch völkerrechtlich mit der bereits erwähnten CBD – ähnlich wie im Klimavölkerrecht mit Art. 2 Abs. 1 Paris-Abkommen – eine klare und verbindliche Zielbestimmung. Diese enthält eine – nachstehend darzulegende – Verpflichtung, die Biodiversität zu erhalten, also den Biodiversitätsverlust umgehend zu stoppen und eine Wiederherstellung des bereits eingetretenen Biodiversitätsverlusts zu erwirken, soweit die Wiederherstellung zum Schutz von Freiheit, Leben, Gesundheit sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen auch für künftige Generationen erforderlich ist. Dazu sind ausgehend von der historischen Entwicklung aus hiesiger Sicht die folgenden Darlegungen veranlasst:

Bis heute gibt es Hunderte von Instrumenten und Verträgen, die sich jeweils mit spezifischen und engen Fragen der biologischen Vielfalt befassen - zum Beispiel die Ramsar-Konvention von 1971 zum Schutz von Feuchtgebieten oder die Bonner Konvention von 1979 über wandernde Arten (Koester, *The five global biodiversity-related conventions: a stocktaking*, *Review of European Community & International Environmental Law* 2002, 96). Diese internationalen Abkommen verfolgen einen sektoralen Ansatz und werden durch eine Vielzahl regionaler Rahmengesetze mit ähnlich begrenztem Regelungsbereich ergänzt (Sands/Peel, *Principles of international environmental law*, 4. Aufl. 2018; Mrema, *Towards the new post-2020 global biodiversity framework*, *Environmental Policy and Law* 2021, 25).

In den 1970er und 1980er Jahren zeigte sich, dass der sektorale Ansatz für einen Regelungsgegenstand, der von globaler Bedeutung, in hohem Maße interdependent und von grenzüberschreitenden Umweltschäden bedroht ist, nicht geeignet ist (Sands/Peel, Principles of international environmental law, 4. Aufl. 2018; UNEP, United Nation Environment Programme Governing Council Decision 14/26, 1987; Auer/Erdmann, in: Erdmann [Hg.], Internationaler Naturschutz, 1997, S. 97). Folglich bedurfte es sowohl einer übergreifenden Konvention mit einem wesentlich breiteren Mandat als auch der Beteiligung der großen Mehrheit der Staaten, um die rasante Degradation der Ökosysteme rund um den Globus zu bekämpfen. Unter anderem diese Überlegungen führten schließlich zur Verabschiedung der CBD auf dem Rio-Gipfel im Jahr 1992. Der Vertrag ist 1993 in Kraft getreten und hat derzeit 196 Vertragsparteien (CBD Secretariat, List of Parties to the Convention on Biological Diversity, <https://www.cbd.int/information/parties.shtml>). Das bedeutet, dass er eine nahezu universelle Beteiligung erreicht hat (McConnell, The biodiversity convention: a negotiating history, 1996; Henne/Fakir, The regime building of the convention on biological diversity on the road to nairobi. Max Planck Yearbook of United Nations Law Online 1999, 315; LePrestre, The CBD at ten: The long road to effectiveness, Journal of International Wildlife Law & Policy 2002, 269).

Die CBD ist das erste Rahmenübereinkommen, das die Erhaltung der biologischen Vielfalt in ihrer Gesamtheit zum Ziel hat, ohne sich auf bestimmte Ökosysteme oder Arten zu konzentrieren. In dieser Hinsicht ähnelt sie ihrem Schwestervertrag, dem Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC), das ebenfalls auf dem Rio-Gipfel verabschiedet wurde (Ekardt/ Wieding/ Zorn, Paris agreement, precautionary principle and human rights: zero emissions in two decades? Sustainability 2018, 2812).

Rahmenkonventionen werden in einem zweistufigen Prozess genutzt: Zunächst einigen sich die Vertragsparteien auf bestimmte übergreifende Ziele und Grundsätze (Glowka/Burhenne-Guilmin/Synge, A guide to the convention on biological diversity, Gland, International Union for Conservation of Nature, 1994; Ward, Man or beast: the convention on biological diversity and the emerging law of sustainable development, Vanderbilt Journal of Transnational Law 1995, 823; Cha, Can the convention on biological diversity save the siberian tiger? Environs: Environmental Law and Policy Journal 2001, 1). Sodann arbeiten die Parteien an der Verabschiedung von Protokollen, um weitere materiell- und verfahrensrechtliche Regeln zu schaffen, die die Aufgaben und Pflichten der Parteien konkreter formulieren (Sand, International environmental law after rio, European Journal of International Law 1993, 377; Lim, Biodiversity 2050: can the convention on biological diversity deliver a world living in harmony with nature? Yearbook of International Environmental Law 2021). Bislang haben die Vertragsparteien der CBD zwei Protokolle nach Art. 28 des CBD verabschiedet - das Cartagena-Protokoll über die biologische Sicherheit im Jahr 2000 und das Nagoya-Protokoll über den Zugang zu genetischen Ressourcen und gerechten Vorteilsausgleich im Jahr 2010 -, die spezifische Themen regeln und entsprechende Regulierungssysteme schaffen (Klein, New leadership needed: the convention on biological diversity, Emory International Law Review 2016, 32).

Die drei Hauptziele gemäß Art. 1 CBD sind die Erhaltung der biologischen Vielfalt, die nachhaltige Nutzung ihrer Bestandteile und die gerechte und ausgewogene Aufteilung der sich aus der Nutzung der genetischen Ressourcen ergebenden Vorteile.

Das Substantiv „Erhaltung“ bedeutet „Schutz der natürlichen Umwelt“, während das Verb „bewahren“ bedeutet, „etwas zu schützen und zu verhindern, dass es verändert oder zerstört wird“ (Oxford Learner’s Dictionary of Academic English, conservation (noun), 2023). Gemäß Art. 2 CBD bedeutet biologische Vielfalt „die Variabilität unter lebenden Organismen jeglicher Herkunft, einschließlich unter anderem terrestrischer, mariner und anderer aquatischer Ökosysteme und der ökologischen Komplexe, zu denen sie gehören: dies schließt die Vielfalt innerhalb der Arten, zwischen den Arten und der Ökosysteme ein“. **Die Erhaltung der biologischen Vielfalt verlangt daher von den Staaten, die Variabilität der lebenden Organismen vor nachteiligen Veränderungen - nämlich einer Nettoverringerung der biologischen Vielfalt - zu schützen, wobei „Erhalten“, wenn die Biodiversität wie gesehen (Teil 1 A. I.) bereits schwer geschädigt ist, nicht nur einen Stopp ihres Verlusts, sondern auch ein Wiederherstellen erfordert.**

Obwohl die Ziele der CBD durchaus umfassend formuliert sind (Harrop/Pritchard, A hard instrument goes soft: the implications of the convention on biological diversity’s current trajectory, *Global Environmental Change* 2011, 474; Raustiala, Domestic institutions and international regulatory cooperation: comparative responses to the convention on biological diversity, *World Politics* 1997, 482; McGraw, The CBD - Key characteristics and implications for implementation, *Review of European Community & International Environmental Law* 2002, 17), dürfen sie nicht als bloße Absichtserklärungen missverstanden werden. Erstens hängt es nach Art. 2 lit. a. WVRK vom Willen der Parteien ab, ob die Form eines Vertrages insgesamt rechtsverbindlich sein soll. Zweitens hängt die Beurteilung, ob eine Norm eine rechtsverbindliche Verpflichtung auferlegt, unter anderem von ihrem Regelungsgehalt und ihrer Bestimmtheit ab, die wiederum durch die Auslegungsregeln der Art. 31 und 32 WVRK bestimmt werden können (Oberthür/Bodle, Legal form and nature of the paris outcome, *Climate Law* 2016, 40). **Dem folgend ist im Falle der CBD unstrittig, dass es sich bei der Konvention um einen Vertrag nach Art. 2 lit. a. WVRK handelt und sie daher rechtsverbindlich ist. Dies gilt damit auch für das Ziel des Art. 1 CBD, die Biodiversität zu erhalten.** Die generelle Verbindlichkeit gerade von Vertragszielen wird auch in Art. 18 WVRK nahegelegt.

Art. 1 CBD verpflichtet also die Staaten, die biologische Vielfalt zu erhalten und ergo ihren Verlust unverzüglich zu stoppen und rückgängig zu machen – rechtsverbindlich seit dem Inkrafttreten der CBD 1993 (Glinski, *EJCL* 2023, 416 ff.; Ekardt/ Günther/ Hagemann/ Garske/ Heyl/ Weyland, *Environmental Sciences Europe* 2023, 80). Dennoch nehmen, wie oben (in Teil 1 A.) aufgezeigt wurde, Biodiversität und die Ausdehnung wenig anthropogen beeinflusster Ökosysteme seit vielen Jahrzehnten kontinuierlich ab. Die Tatsache, dass die CBD 1993 in Kraft getreten ist, hat bisher keine messbare Wirkung gezeigt. Es ist also davon auszugehen, dass die Staaten ihre Verpflichtung aus Art. 1 CBD, die biologische Vielfalt zu erhalten, aktiv vernachlässigen.

Diese Verpflichtung kann auch nicht unter Verweis darauf negiert werden, dass Art. 1 CBD besagt, dass die Ziele des Übereinkommens „in Übereinstimmung mit seinen einschlägigen Bestimmungen zu verfolgen“ sind. Es trifft zwar zu, dass Art. 1 CBD zwischen den Zielen und den Mitteln des Übereinkommens unterscheidet, aber die Wahl der Instrumente kann das normative Gebot, eine Nettoverringerung der biologischen Vielfalt zu verhindern, wie es Art. 1 CBD verlangt, nicht untergraben. Andernfalls könnten die Vertragsparteien leicht gegen die Erreichung des Ziels verstoßen und gleichzeitig behaupten, Maßnahmen

zu ergreifen, die im Rahmen des Übereinkommens zulässig sind, was gegen die Verpflichtung zu Treu und Glauben gemäß Art. 26 WVRK verstoßen würde.

Auch die Tatsache, dass das GBF (dazu Henn u.a., NuR 2024, 234 ff.; Ekardt/ Günther/ Hagemann/ Garske/ Heyl/ Weyland, Environmental Sciences Europe 2023, 80) vermeintlich den Staaten noch etwas Zeit geben und einen eher langfristigen Zeitplan für den Erhalt der Biodiversität präsentieren möchte, ändert nichts an der ursprünglichen Verpflichtung gemäß Art. 1 CBD, der seit dem Inkrafttreten des Übereinkommens im Jahr 1993 sofortige Maßnahmen fordert. Zwar heißt es in Abschnitt F des GBF:

"Die Aufgabe des GBF für den Zeitraum bis 2030, hin zur Vision 2050, besteht darin, dringende Maßnahmen zu ergreifen, um den Verlust der biologischen Vielfalt zu stoppen und umzukehren, damit sich die Natur zum Nutzen der Menschen und des Planeten erholen kann, indem die biologische Vielfalt erhalten und nachhaltig genutzt wird".

Dieser Zeitplan wäre jedoch unvereinbar mit Art. 1 CBD, der einen Stopp des Biodiversitätsverlusts nicht 2030, sondern bereits seit 1993 fordert – respektive das GBF kann insofern nur so gelesen werden, dass es nunmehr versucht, die schon lange gebotenen rechtskonformen Zustände zumindest mittel- und langfristig herzustellen. Indes kann das Kunming-Montreal GBF als Folgeabkommen nach Art. 31 Abs. 3 lit. a WVRK nicht mit dem höherrangigen Abkommen - der CBD - kollidieren, da sie die Verpflichtungen des Übereinkommens nur präzisieren, nicht aber modifizieren kann (Dörr/Schmalenbach, in: Dörr/Schmalenbach [Hg.], Vienna Convention on the Law of Treaties, 2012, S. 521).

Überdies ist das GBF nicht rechtsverbindlich. Darin gleicht es den UN Sustainable Development Goals (SDGs) Nr. 14 und 15, die ebenfalls den Biodiversitätsschutz erwähnen. Zu konstatieren ist damit, dass die Kunming-Montreal GBF rechtliche Klarstellungen der CBD gemäß Art. 31 Abs. 3 lit. 3 lit. a WVRK enthält, allerdings nicht nur einen niedrigeren Rang als die CBD hat, sondern auch – unstreitig – nicht rechtsverbindlich ist und damit den Gehalt von Art. 1 CBD nicht abschwächen kann (Ekardt/ Günther/ Hagemann/ Garske/ Heyl/ Weyland, Environmental Sciences Europe 2023, 80). Und bislang gibt es auch keinerlei Anzeichen dafür, dass Deutschland tatsächlich eine konkrete Umsetzung der GBF plant; entsprechende Gesetzentwürfe o.ä. sind bislang jedenfalls nicht bekannt.

Insgesamt betrachtet kann festgehalten werden, dass das völkerrechtliche Ziel eines Erhalts der Biodiversität rechtsverbindlich ist und überdies vergleichbar ist mit der in Art. 2 Abs. 1 Paris-Abkommen vereinbarten Temperaturgrenze für den Klimaschutz (Henn u.a., NuR 2024, 234 (237); Ekardt/ Günther/ Hagemann/ Garske/ Heyl/ Weyland, Environmental Sciences Europe 2023, 80).

III. Zusammenfassung

Insgesamt ist damit festzustellen, dass die Biodiversität global und national bislang kontinuierlich weiter verloren geht, obwohl völkerrechtlich das Gegenteil geboten ist, nämlich ihre Erhaltung, und zwar mindestens seit 1993, also seit über 30 Jahren. **In diesem Sinne ist nach Auffassung der Beschwerdeführenden sicher, dass eine Erhaltung der Bio-**

diversität (also ein Stopp des Biodiversitätsverlustes und eine Wiederherstellung, soweit sie zum Schutz von Freiheit, Leben, Gesundheit sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen auch für künftige Generationen erforderlich ist), es zwingend erforderlich macht, dass ein umfassendes gesetzliches Schutzkonzept besteht oder geschaffen wird, das tiefgreifende Maßnahmen vorsieht.

Als abschließende Zusammenfassung des bis hierher gegebenen empirischen – massiv beunruhigenden – Befundes kann erneut der **SRU als amtliches, von der Bundesregierung ernanntes Gremium** zitiert werden:

„Nur widerstandsfähige, anpassungsfähige und vernetzte Ökosysteme erbringen die vielfältigen Leistungen, auf die wir Menschen heute und in Zukunft angewiesen sind. Sie können zum Beispiel die Auswirkungen des bereits spürbaren Klimawandels abmildern, Nähr- und Schadstoffeinträge in Böden und Gewässer mindern und die Produktionsleistungen von Landwirtschaft und Waldbewirtschaftung sichern. Der Zustand vieler Ökosysteme in Deutschland, Europa und weltweit hat sich so stark verschlechtert, dass eine großflächige Renaturierung dringend notwendig ist, um diese als Fundament von Gesundheit und Wohlergehen zu erhalten. Dies spiegelt sich auch in den internationalen Verpflichtungen zum Schutz der Biodiversität wider.“

B e w e i s : SRU/ WBBGR/ WBW, [Stellungnahme April/ August 2024](#) als Anlage BF 58, S. 61

Wie nachfolgend näher in Teil 1 B. erläutert werden wird, sind die bisher vorgesehenen Maßnahmen einzeln und auch in ihrer Kombination nicht geeignet, den Biodiversitätsverlust zu stoppen und die erforderliche Wiederherstellung sicherzustellen.

B. Kein ausreichendes Ambitionsniveau der bisherigen Strategien, naturschutzrechtlichen und sonstigen Bestimmungen

Wir stellen nachfolgend die von der Bundesregierung beschlossenen nationalen Strategien zum Schutz der Biodiversität sowie den fachrechtlichen Umgang mit dem Biodiversitätsverlust dar. **Damit wird die bereits allgemein naturwissenschaftlich dargelegte Erkenntnis weiter vertieft, dass die durch den Biodiversitätsverlust eintretende Bedrohungslage seit Jahrzehnten bekannt ist und die darauf reagierenden exekutiven (!) Zielsetzungen nahezu ausnahmslos nicht erreicht werden konnten – und dass das legislative Fachrecht einen Stopp des Biodiversitätsverlusts selbst nach Einschätzung der Bundesregierung nicht bewirken kann, ja: ihn auf gesetzlicher Ebene nicht einmal anstrebt und gesetzlich (!) gerade auch kein umfassendes Schutzkonzept für die Biodiversität präsentiert.** Dazu im Einzelnen:

I. Nationale Strategien zum Schutz der Biodiversität

Infolge des Inkrafttretens der CBD 1993 hat die Bundesregierung erstmals im Jahr 1995 einen Bericht zur Umsetzung des Übereinkommens über die biologische Vielfalt (Bundestagsdrucksache 13/2707) vorgelegt, in dem die politischen Leitbilder und konzeptionellen Ansätze zur Erhaltung der biologischen Vielfalt, die nationalen Rechtsgrundlagen, die nationalen und supranationalen Maßnahmen, die internationale Zusammenarbeit sowie die beabsichtigte Fortentwicklung in allen diesen Bereichen dargestellt wurden.

B e w e i s : BT-Drucksache als **Anlage BF 97**

Im Jahr 2002 hat die Bundesregierung die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie beschlossen, welche den Schutz der Biodiversität an mehreren Stellen benennt, jedoch weder qualitative oder quantifizierte Ziele enthält noch konkrete Maßnahmen benennt. Das Bundeskabinett hat am 11. Januar 2017 die „Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Neuauflage 2016“ (DNS) beschlossen, die zuletzt im Jahr 2021 weiterentwickelt wurde.

B e w e i s : Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie als **Anlage BF 98**

1. Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt (2007)

Aufbauend auf diesem durch die DNS geschaffenen abstrakten Rahmen hat die Bundesregierung im Jahr 2007 die Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt (NBS) beschlossen.

B e w e i s : Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt (NBS) als **Anlage BF 99**

Bereits im Jahr 2007 wurde in der NBS hinsichtlich der nationalen Gefährdung der biologischen Vielfalt und der dafür verantwortlichen Treiber Folgendes als Sachstand festgehalten, was sich mit den obigen Darlegungen deckt:

„Deutschland beherbergt auf Grund seiner Lage in Mitteleuropa, die von den Eiszeiten beeinflusst wurde, natürlicherweise nicht so viele Arten wie zum Beispiel tropische Länder. Bei uns kommen circa 9.500 Pflanzen- und 14.400 Pilzarten sowie circa 48.000 Tierarten (insgesamt etwa vier Prozent des Weltbestandes der bisher bekannten noch lebenden Fauna) vor. Manche Arten sind schon vor langer Zeit ausgestorben oder in neuerer Zeit erloschen (bei den Säugetieren zum Beispiel der Elch [18. Jahrhundert], der Braunbär [19. Jahrhundert] oder Mitte des 20. Jahrhundert die Alpenfledermaus). In Deutschland ist vor allem die Gefährdung (Erhöhung der Wahrscheinlichkeit des Aussterbens) von Arten sowie die Beeinträchtigung oder Zerstörung von Lebensräumen ein erhebliches Problem, mit dem gleichzeitig eine Verarmung und Nivellierung von Natur und Landschaft einhergeht. Von den einheimischen rund 3.000 Farn- und Blütenpflanzen Deutschlands sind nach der aktuellen Roten Liste 26,8 Prozent bestandsgefährdet (und 1,6 Prozent ausgestorben oder verschollen). Von den einheimischen Tierarten Deutschlands sind 36 Prozent

bestandsgefährdet (und drei Prozent ausgestorben oder verschollen). Von den in Deutschland vorkommenden Lebensräumen sind 72,5 Prozent gefährdet. Deutschland erreicht mit diesen Gefährdungsraten mit die höchsten Werte in Europa.

Die Gründe für die Gefährdung von Arten in Deutschland sind hinreichend untersucht:

- unmittelbare Zerstörung und Zerschneidung von Lebensräumen (Siedlungsbau, Verkehrslinien, Abgrabungen, Flurbereinigungen, Trockenlegungen, Verfüllen von Gewässern, Nutzungsänderungen in Land- und Forstwirtschaft). In den Jahren 2001 bis 2004 wurden täglich 115 Hektar für Siedlungs- und Verkehrszwecke neu in Anspruch genommen. Die Siedlungs- und Verkehrsfläche erhöhte sich in diesem Zeitraum um insgesamt 1.682 Quadratkilometer. Unzerschnittene verkehrsarme Räume von mindestens 100 Quadratkilometern Größe kommen nur noch auf 23 Prozent der Landesfläche vor (Nordrhein-Westfalen: drei Prozent, Mecklenburg-Vorpommern: 54 Prozent). Damit ist der Lebensraum für wildlebende Arten erheblich eingeschränkt.

- intensive Flächennutzung in der Landwirtschaft (hierzu gehören unter anderem Pflanzenschutzmaßnahmen, Düngung, mehrfache jährliche Mahd, Einsatz von kleintiergefährdenden Mähgeräten, Entwässerung von Feuchtwiesen und Niedermooren, Umwandlung von Grünland in Äcker, zu hoher Viehbesatz). Aufgabe der landwirtschaftlichen Nutzung von ökologisch wertvollen Grenzertragsstandorten (zum Beispiel Magerrasen, Bergwiesen, Heiden, Feucht- und Nasswiesen).

- lokale Defizite bei der Waldbewirtschaftung (der zu geringe Anteil von Alters- und Zerfallphasen sowie von Höhlenbäumen und Totholz, strukturarme Bestände, nicht standortgerechte Baumarten, unangepasste Forsttechnik und Holzernteverfahren).

- Wasserbau (Begradigung von Fließgewässern, technischer Hochwasserschutz, Wasserstandsregulierungen und Stauhaltung von Fließgewässern und Wasserstraßen, Nivellierung von Flussbett- und Uferstrukturen durch Ausbau, Aushub und Verbauung).

- Eintrag von Schad- und Nährstoffen (Trotz erreichter Emissionsminderungen sind die Säure- und Stickstoffeinträge durch Luftverunreinigungen in die Waldökosysteme immer noch so hoch, dass sie das natürliche Säurepufferungsvermögen beziehungsweise Stickstoffaufnahmevermögen der meisten Waldstandorte überschreiten. Die Belastungsgrenze für eutrophierende Stoffe wird auf rund 90 Prozent der Waldfläche überschritten.)

- nicht nachhaltige Praxis von Fischerei (zum Beispiel Überfischung, unselektive oder zerstörend wirkende Fischereipraktiken, Besatz von Gewässern mit nicht standortheimischen Arten).

- naturbelastende Freizeitnutzungen (auch Natursportarten, wenn sie nicht naturverträglich ausgeübt werden).

- Klimawandel (Man geht davon aus, dass in Europa die durchschnittlichen Temperaturen bis 2100 im Vergleich zu 1990 um zwischen zwei Grad Celsius

und 6,3 Grad Celsius ansteigen werden. Dies würde tief greifende Auswirkungen auf die biologische Vielfalt, zum Beispiel die Verteilung, die Migration und die Reproduktionsmuster, haben.

- invasive gebietsfremde Arten.

Eine besondere Verantwortung hat Deutschland für die Erhaltung von

- Arten, die in Deutschland oder Mitteleuropa endemisch sind, also nur hier vorkommen,

- Arten, die in Deutschland oder Mitteleuropa ihren weltweiten Verbreitungsschwerpunkt haben,

- wandernden Arten, von denen bedeutende Teile der Weltpopulation in Deutschland rasten oder überwintern,

- in Deutschland und angrenzenden Gebieten stark gefährdeten oder vom Aussterben bedrohten einheimischen Arten sowie ausschließlich oder schwerpunktmäßig in Deutschland vorkommenden Lebensräumen

und Ökosystemen.“

B e w e i s : Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt (NBS) als Anlage BF 99, S. 17 f.

Ausgehend von dieser Bedrohungslage hat die Bundesregierung unter Kapitel B. der NBS eine Vision entwickelt, um die biologische Vielfalt für die heute lebenden Menschen und die zukünftigen Generationen zu erhalten und die als langfristige Orientierung dienen und dabei ökologische, ökonomische und soziale Aspekte berücksichtigen sollte. Es wurde eine differenzierte Unterteilung in die folgenden Bereiche sowie die Formulierung einer Zielvorstellung für jedes Unterziel vorgenommen:

- B.1 Schutz der biologischen Vielfalt mit den Unterzielen B.1.1 Biodiversität (Artenvielfalt, Vielfalt der Lebensräumen und genetische Vielfalt von wildlebenden Tierarten); B.1.2 Lebensräume (Wälder, Küsten und Meere, Seen, Weiher, Teiche und Tümpel, Flüsse und Auen, Moore, Gebirge, Grundwasserökosysteme); B.1.3 Landschaften (Wildnisgebiete, Kulturlandschaften, urbane Landschaften);
- B.2 nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt mit den Unterzielen B.2.1 naturverträgliches Wirtschaften; B.2.2 Vorbildfunktion des Staates, B.2.3 Auswirkungen deutscher Aktivitäten auf die biologische Vielfalt weltweit; B.2.4 Landwirtschaft, B.2.5 Bodennutzung; B.2.6 Rohstoffabbau und Energiegewinnung; B.2.7 Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr
- B.3 Umwelteinflüsse auf die biologische Vielfalt
- B.4 genetische Ressourcen
- B.5 gesellschaftliches Bewusstsein

Beispielsweise findet sich die folgende Zielbestimmung (S. 26 f.):

„B.1.1.1 Biodiversität insgesamt [...]

Unser Ziel ist:

Bis 2010 ist der Rückgang der Biodiversität gemäß dem EU-Ziel von Göteborg in Deutschland aufgehalten. Danach findet eine positive Trendentwicklung statt.

B.1.1.2 Artenvielfalt [...]

Unsere Ziele sind:

Bis 2010 ist der Rückgang der heute vorhandenen Vielfalt wildlebender Arten aufgehalten. Danach setzt eine Trendwende hin zu einer höheren Vielfalt heimischer Arten in der Fläche ein. [...].“

Daran anschließend werden in Kapitel C. Aktionsfelder mit konkreten Maßnahmen zur Umsetzung der Handlungsziele benannt. Die NBS ist als bloße Strategie der Bundesregierung rechtlich nicht verbindlich. Folgerichtig bleibt von der Strategie der fortlaufende Biodiversitätsverlust bislang unberührt, wie die Bundesregierung auch selbst festgestellt hat:

2. Rechenschaftsbericht und Indikatorenbericht der Bundesregierung zur Umsetzung der NBS (2021 und 2023)

Die Bundesregierung berichtet in jeder Legislaturperiode über den Umsetzungsstand der NBS, zuletzt mit dem Rechenschaftsbericht 2021 vom 10.08.2021, der sich auf den Zeitraum von 2017 bis 2021 bezieht.

B e w e i s : Rechenschaftsbericht 2021 vom 10.08.2021 als **Anlage BF 100**

Als Fazit wurde festgehalten, dass viele Aktivitäten der NBS wirksam seien und die biologische Vielfalt fördern könnten, jedoch **keine Trendwende zu erkennen** sei. Der Rechenschaftsbericht zeigt demgemäß selbst nach der eigenen Einschätzung der Bundesregierung, dass der **Großteil der verfolgten Ziele der Strategie weiterhin nicht im ausreichendem Maße erreicht** werden konnte und das, obwohl viele der Ziele der Strategie auf das Zieljahr 2020 fokussiert waren und im Laufe dieses Jahres auslaufen würden.

B e w e i s : Rechenschaftsbericht 2021 vom 10.08.2021 als Anlage BF 100, S. 140 f.

Die Bundesregierung will folgerichtig die NBS deshalb neu ausrichten und startete am 15. Juni 2023 einen öffentlichen Konsultationsprozess zur Neuauflage und legte dafür einen Entwurf der NBS 2030 vor (s.u.).

Die Berichterstattung durch die Bundesregierung ist in einzelne Themenfelder gegliedert und hier sollen nur auszugsweise Ergebnisse dargestellt werden. Unter B.4.1 werden die Schutzgebiete, Natura 2000 und Biotopverbund betrachtet, was den vorliegend gestellten Befund ein weiteres Mal bekräftigt (siehe schon Teil 1 A. I. 2.):

„Nach dem FFH-Bericht 2019 ist ein günstiger Erhaltungszustand bei 30 Prozent der insgesamt 195 regionalen Bewertungen der 93 Lebensraumtypen (LRT) erreicht, 32 Prozent weisen einen ungünstig-unzureichenden und 37 Prozent einen ungünstig schlechten Erhaltungszustand auf. Gegenüber dem Bericht 2013 kam es bei 15 regionalen Bewertungen zu einer Verschlechterung des Erhaltungszustandes von Lebensraumtypen.

Im Jahr 2017 hat das Bundesamt für Naturschutz zum dritten Mal die Rote Liste der gefährdeten Biotoptypen Deutschlands veröffentlicht. Sie zeigt die aktuelle Gefährdungssituation der in Deutschland vorkommenden Biotoptypen. Zum ersten Mal wurden neben der langfristigen Gefährdung auch die Entwicklungstendenz und die Seltenheit eines jeden Biototyps zu einem „Rote Liste Status“ zusammengeführt, der das Verlustrisiko abbildet. Auch wenn es im Vergleich zur letzten Fassung der Roten Liste der gefährdeten Biotoptypen Deutschlands

von 2006 einige positive Entwicklungen gegeben hat, ist die Gefährdungssituation weiterhin sehr angespannt. Knapp zwei Drittel der in Deutschland vorkommenden Biotoptypen weisen weiterhin eine, wenn auch unterschiedlich hohe, Gesamtgefährdung und ein damit verbundenes Verlustrisiko auf. Insbesondere hat sich die Situation für viele Grünlandbiotope verschlechtert, die von einer extensiven landwirtschaftlichen Nutzung abhängen. Positive Entwicklungen hat es vor allem bei Biotoptypen der Küsten und Fließgewässer gegeben. Stabilisierungen der Gefährdungssituation haben bei einigen Gehölz- und Waldbiotopen (wie Kopfbäumen, Waldrändern und einigen Auenwaldtypen) stattgefunden.“

B e w e i s : Rechenschaftsbericht 2021 vom 10.08.2021 als Anlage
BF 100

In einem weiteren Schritt des Rechenschaftsberichts wird in Kapitel C. Geleistetes bewertet, wofür verschiedene Indikatoren zur Erfolgsmessung herangezogen werden. Bei ihrer Verabschiedung im Jahr 2007 enthielt die NBS ein erstes Indikatorenset für die künftige Berichterstattung. Das Indikatorenset wurde in den folgenden Jahren ergänzt und weiterentwickelt (2010, 2014, 2019). Die derzeit 18 Indikatoren der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt verteilen sich wie folgt auf fünf Themenfelder:

- Komponenten der biologischen Vielfalt (7 Indikatoren),
- Siedlung und Verkehr (2 Indikatoren),
- Wirtschaftliche Nutzungen (7 Indikatoren),
- Klimawandel (1 Indikator),
- Gesellschaftliches Bewusstsein (1 Indikator).

Dabei gelten folgende Klassengrenzen für den Grad der Zielerreichung, den die Bundesregierung sodann selbst als schlecht charakterisiert:

| | | |
|----|--|--|
| ++ | Zielerreichungsgrad ≥ 90 % | Der aktuelle Wert liegt innerhalb des Zielbereiches. |
| + | Zielerreichungsgrad 80 % bis < 90 % | Der aktuelle Wert liegt in der Nähe des Zielbereiches. |
| - | Zielerreichungsgrad 50 % bis < 80 % | Der aktuelle Wert liegt noch weit vom Zielbereich entfernt. |
| -- | Zielerreichungsgrad < 50 % | Der aktuelle Wert liegt noch sehr weit vom Zielbereich entfernt. |

„3.1 STATUS UND TRENDS 2020

Die Bilanz für alle der derzeit 18 Indikatoren der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt auf dem Stand der bis März 2021 ausgewerteten Datenlieferungen sieht wie folgt aus:

Für insgesamt 13 Indikatoren mit quantitativen Zielwerten kann ein Zielerreichungsgrad (Status) angegeben werden, der sich aus dem Abstand zwischen dem letzten berichteten Datenpunkt und dem Zielwert errechnet. Hiernach liegen die Werte von 11 Indikatoren mit einem konkreten Zielwert noch weit oder sehr weit vom Zielbereich entfernt. Beim Indikator „Landschaftszerschneidung“ befindet sich der zuletzt berichtete Wert aus dem Jahr 2015 innerhalb des Zielbereiches. Allerdings ist dieser Wert unter den Wert des Jahres 2005 gefallen. Beim Indikator „Nachhaltige Forstwirtschaft“ liegt der Wert in der Nähe des Zielbereiches. Die Zielwerte für die Indikatoren „Ökologischer Gewässerzustand“, „Landwirtschaftsflächen mit hohem Naturwert“ und „Bewusstsein für biologische Vielfalt“ sollten bereits im Jahr 2015 erreicht werden, werden aber nach wie vor verfehlt. Der Zielwert für den Indikator „Nachhaltige Forstwirtschaft“ bezieht sich noch auf das Jahr 2010. Die übrigen Zielwerte gelten, soweit sie an ein bestimmtes Zieljahr geknüpft sind, für die Jahre 2020 und 2030.“

B e w e i s : Rechenschaftsbericht 2021 der Bundesregierung zur Umsetzung der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt (BMU, 10.08.2021) als Anlage BF 100

Eine genauere Darstellung der Indikatoren findet sich in dem Indikatorenbericht der Bundesregierung, welcher zuletzt im Jahr 2023 aktualisiert wurde. Insbesondere ist eine Verbesserung nicht erkennbar. Unter Kapitel 3. Gesamtbilanz werden die wichtigsten Informationen zu den 18 Indikatoren der NBS von 2007 noch einmal in einer Übersicht mit Datenstand vom September 2022 dargestellt. Für insgesamt 13 Indikatoren mit quantitativen Zielwerten kann ein Zielerreichungsgrad (Status) angegeben werden, der sich aus dem Abstand zwischen dem letzten berichteten Datenpunkt und dem Zielwert errechnet:

„Hiernach liegen die Werte von 11 Indikatoren mit einem konkreten Zielwert noch weit oder sehr weit vom Zielbereich entfernt. Gemäß der Datenverfügbarkeit liegen die letzten bilanzierten Werte für die Indikatoren z. T. mehrere Jahre zurück. Für die Indikatoren „Erhaltungszustand der FFH-Lebensräume und FFH-Arten“, „Zustand der Flussauen“, „Landschaftszerschneidung“ und „Genetische Vielfalt in der Landwirtschaft“ lagen keine neueren Daten als die

bereits im Indikatorenbericht 2019 (BMU 2020) bzw. Rechenschaftsbericht 2021 (BMU 2021) veröffentlichten Daten vor. Alle anderen Indikatoren konnten mit neueren Daten berichtet werden. Bei dem Indikator „Landschaftszerschneidung“ befindet sich der zuletzt berichtete Wert aus dem Jahr 2015 innerhalb des Zielbereiches. Allerdings ist dieser Wert unter den Wert des Jahres 2005 gefallen. Daneben befindet sich noch der aktuelle Wert des Indikators „Nachhaltige Forstwirtschaft“ innerhalb des Zielbereiches. Die Zielwerte für die Indikatoren „Ökologischer Gewässerzustand“, „Landwirtschaftsflächen mit hohem Naturwert“ und „Bewusstsein für biologische Vielfalt“ sollten bereits im Jahr 2015 erreicht werden, werden aber nach wie vor verfehlt. Der Zielwert für den Indikator „Nachhaltige Forstwirtschaft“ bezieht sich noch auf das Jahr 2010. Die übrigen Zielwerte gelten, soweit sie an ein bestimmtes Zieljahr geknüpft sind, für die Jahre 2020 und 2030. (...)

Die bisher ergriffenen Maßnahmen reichen nicht aus, die in der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt gesetzten Ziele in allen Teilaspekten zu erreichen. Die Indikatorenentwicklung verdeutlicht, dass zum Teil die Trendwende noch nicht geschafft wurde, zum Teil die Zielerreichung nur sehr langsam vorankommt. Zwar wurden viele der in den Aktionsfeldern der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt formulierten Maßnahmen bereits in Angriff genommen, die daraus resultierenden positiven Wirkungen lassen aber häufig noch auf sich warten. Das liegt zum einen daran, dass Belastungen bisher nicht in ausreichendem Maße reduziert werden konnten. Zum anderen benötigen Bestände von Tier- und Pflanzenarten sowie Biotope oftmals lange Zeiträume für eine Regeneration, weswegen sich Erfolge erst mit erheblicher Verzögerung in den Werten der Indikatoren zum Zustand von Arten und Lebensräumen niederschlagen können. Hinzu kommt, dass einige Indikatoren nur in relativ großen Zeitintervallen aktualisiert werden und bei anderen Indikatoren die Zusammenführung der Daten sehr zeitaufwendig ist, so dass die jeweils letzten berichteten Werte mitunter mehrere Jahre zurückliegen. Die Erhaltung der biologischen Vielfalt bleibt für Deutschland eine zentrale Zukunftsaufgabe.“

B e w e i s : Indikatorenbericht als **Anlage BF 101**

3. Entwurf der Nationalen Strategie zur Biologischen Vielfalt 2030

Das BMUV legte im Jahr 2023 einen Diskussionsvorschlag für die Aktualisierung der Nationalen Strategie zur Biologischen Vielfalt 2030 vor, in dem eingangs die folgende Beschreibung des Standes der Biodiversität in Deutschland enthalten ist (wohlgemerkt wurde die Strategie nach über einem Jahr weiterhin nicht final beschlossen, obwohl wiederum das GBF genau eine solche Strategie erfordern würde):

„Trotz erheblicher Anstrengungen und einiger Erfolge beim Schutz einzelner Arten und Lebensräume in den letzten Jahren schwindet auch in Deutschland die biologische Vielfalt immer weiter:

- Laut den Roten Listen der Tiere, Pflanzen und Pilze sind etwa 25 % der ca. 40.000 bewerteten Arten und Unterarten in Deutschland bestandsgefährdet, bereits ausgestorben oder verschollen. Etwa 31 % der Pflanzen, 20 % der Pil-

ze und Flechten sowie 35 % der Wirbeltiere und 32 % der wirbellosen Tiere sind bestandsgefährdet, bereits ausgestorben oder verschollen.

- Viele Arten der Agrarlandschaft erleiden erhebliche Bestandsrückgänge. Von den Vögeln des Offenlands gelten beispielsweise 70 % als gefährdet, zusätzlich werden 13 % bereits in der Vorwarnliste geführt.

- In einer Studie wurde ein Rückgang der Gesamtbiomasse an Fluginsekten in Schutzgebieten von rund drei Viertel seit 1989 nachgewiesen.

- Bei den Schmetterlingen, Käfern und Libellen sind ein Drittel bis ein Viertel der Arten in Deutschland bestandsgefährdet oder ausgestorben. Insgesamt sind fast 34% der knapp 14.000 in den Roten Listen bewerteten Insektenarten bestandsgefährdet oder ausgestorben. Im Zeitraum der letzten 25 Jahre haben die Bestände der Wildbienen um ca. 42% abgenommen.

- Bei den Lebensräumen sieht es ähnlich schlecht aus. Fast 70 % (bezogen auf die Anzahl) der in Deutschland vorkommenden Lebensräume weisen einen unzureichenden oder schlechten Zustand auf, vor allem die landwirtschaftlich genutzten Grünland-Flächen, aber auch Binnengewässer und Moore.

- Die Rote Liste der gefährdeten Biotoptypen Deutschlands 2017 hat gezeigt, dass knapp zwei Drittel der in Deutschland vorkommenden Biotoptypen weiterhin eine, wenn auch unterschiedlich hohe, Gefährdung aufweisen.“

B e w e i s : BMUV, Diskussionsvorschlag, S. 2 f. <https://di-log.bmu.de/bmu/de/home/file/fileId/810/name/Ziele-%20&%20Ma%C3%9Fnahmenkatalog%20zur%20NBS%202030.pdf> als **Anlage BF 102**

Vergleicht man diese Aufzählung mit der zitierten Bestandsbeschreibung aus dem Jahr 2007, muss festgestellt werden, dass in den letzten 17 Jahren (!) trotz Kenntnis der Auswirkungen und der Treiber des Biodiversitätsverlusts offenkundig schon nach Auffassung der Bundesregierung selbst keine ausreichenden Maßnahmen ergriffen wurden, die zu einer Verbesserung führten. Ob die nun vorgeschlagenen Maßnahmen im Ansatz dazu geeignet sind, die erforderliche Trendwende herbeizuführen, ist angesichts dessen ebenfalls fraglich.

Im Rahmen der Fortentwicklung der Zielvorstellungen werden in dem Entwurf wohlgermerkt die bereits existierenden Handlungsfelder benannt und darüber hinausgehend übergreifende Ziele zur Verringerung negativer Auswirkungen auf die Biodiversität mit den Handlungsfeldern Klimawandel; Energiewende und Rohstoffe; Stoffeinträge und andere Beeinträchtigungen von Ökosystem; Wirtschaft, Finanzströme und Konsum; Ernährung und Gesundheit; Verkehrsinfrastruktur und Tourismus formuliert. So wird unter 2.1 „Trendumkehr bei Artenvielfalt und innerartlicher Vielfalt“ Folgendes formuliert:

„Bis 2030 ist der Rückgang der heute vorhandenen Vielfalt wild lebender, in Deutschland natürlich vorkommender Arten und ihrer innerartlichen Vielfalt aufgehalten. Bis 2050 hat sich die Bestandssituation wildlebender, in Deutschland natürlich vorkommender Arten erheblich verbessert, das Aussterberisiko auf regionaler Ebene ist minimiert und die innerartliche Vielfalt ist erhalten. [...]

Maßnahmen für den 1. Aktionsplan 2024-2026:

Artenhilfsprogramme

- Bis 2026 wird das nationale Artenhilfsprogramm zusätzlich zu den im Fokus stehenden, vom Ausbau der Erneuerbaren Energien besonders betroffenen Arten, erste Maßnahmen für die im Rahmen der NBS priorisierten Arten umsetzen.

- Bis 2026 wird für alle der bundesweit als bestandsgefährdet eingestuften Arten, für die Deutschland eine hohe oder besonders hohe Verantwortlichkeit hat, die Umsetzbarkeit von nationalen Artenhilfsprogrammen und Artenhilfsprogrammen der Länder geprüft und eine Priorisierung vorgenommen, für welche Arten Arten-Aktionspläne aufgestellt werden sollen. Für mindestens 25% der Arten sind Maßnahmen in der Umsetzung.

- Bis 2026 wird für den länderübergreifenden Austausch aller beteiligten Akteure und als eine Grundlage für eine bessere Evaluierung eine Datenbank aller laufenden Artenhilfsprogramme und -maßnahmen von Bund, Ländern und Verbänden eingerichtet. [...]“

Bei den zitierten Ziel- und Maßnahmenvorschlägen, die hier exemplarisch wiedergegeben werden, wird zunächst deutlich, dass diese noch immer einen hohen Grad an Unbestimmtheit aufweisen und an keiner Stelle der Nachweis erbracht wird, dass damit (tatsächlich) die Zielvorgaben erreicht werden können. Insbesondere im Hinblick auf die andauernde Zielverfehlung und den nach wie vor unverändert schlechten Zustand ist jedoch die Regelung ambitionierter und begründeter Maßnahmen zwingend notwendig. Ungeachtet dessen wird jedoch vor allem deutlich, dass die zeitlichen Vorgaben der bereits im Jahr 2007 festgelegten Ziele teilweise um mehrere Jahrzehnte nach hinten verschoben werden. Dies ist umso gravierender, als der Erhalt der Biodiversität (und damit der Stopp ihres Verlusts und ihre Wiederherstellung) durch die CBD bereits seit 1993 rechtlich geboten sind.

Damit bleibt weiterhin festzuhalten, dass die durch den Biodiversitätsverlust entstehende Bedrohungslage sowie die Treiber und Auswirkungen seit mehreren Jahrzehnten bekannt sind und trotz verschiedener (politischer) Zielsetzungen eine Trendumkehr bei dem Schutz der Biodiversität nicht erzielt werden konnte. Weitere Dokumente, etwa die EU-seitige Überprüfung der deutschen Umweltpolitik, kommen zu analogen amtlichen Ergebnissen (siehe etwa KOM, SWD(2022) 265 final). Anhand der aufgezeigten Historie wird deutlich, dass diese (exekutiven) Absichtserklärungen nicht ausreichen, sondern ein rechtsverbindliches, also gesetzliches umfassendes Schutzkonzept erforderlich ist – welches nicht nur Schutzgebiete und Arten, sondern auch die Treiber ihrer Zerstörung entschlossen adressiert.

Die bereits vielfach zitierte SRU-Stellungnahme von 2024 unterstreicht all dies erneut. Im Rahmen der Zusammenfassung stellt der SRU fest:

„Der Zustand vieler Ökosysteme in Deutschland hat sich trotz zahlreicher und teilweise auch wirksamer Naturschutzbemühungen über die letzten Jahrzehnte weiter verschlechtert. Daher muss die verbliebene Natur nicht nur geschützt, sondern ihr Zustand auch aktiv wieder verbessert werden.“

B e w e i s : SRU/ WBBGR/ WBW, [Stellungnahme April/ August 2024](#) als Anlage 58, S. 5

II. Fachrecht und sein nicht ausreichendes Ambitionsniveau

Das geltende Fachrecht ist nicht geeignet, das Fehlen eines umfassenden gesetzlichen Schutzkonzepts zu rechtfertigen oder ein solches Konzept zu ersetzen. Dazu im Einzelnen:

1. Naturnutzungsrecht, insbesondere Agrarrecht

Nach der Darstellung der in den Zielen oft durchaus begrüßenswerten, aber rechtlich unverbindlichen Strategien, deren Ziele zudem konstant verfehlt werden und die dem schon seit 1993 durch die CBD gebotenen Erhalt der Biodiversität somit nicht gerecht werden, ist die fachrechtliche Lage näher zu beleuchten. Dabei wird sich zeigen, dass die Treiber des Biodiversitätsverlusts unzureichend reguliert sind und dass auch das originäre Naturschutzrecht dem mit seinen Vorgaben an Schutzgebiete, Artenschutz und allgemeinen Flächenschutz (speziell durch die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung) nur unzureichend etwas entgegensetzt. Zunächst werden vorliegend die Kernprobleme des Rechts der Naturnutzung wiedergegeben. In den folgenden drei Abschnitten (Teil 1 B. II. 2.-4.) wird sodann das originäre Naturschutzrecht dargestellt.

Zum Recht der Naturnutzung, insbesondere dem Agrarrecht, aber auch dem Energierecht, lassen sich folgende Kernbefunde festhalten:

- Anhand der oben bereits umfangreich zitierten eigenen „Bestandsaufnahme“ der Bundesregierung, die im Rahmen der Strategien bzw. deren Aktualisierungen, Monitoring- und Rechenschaftsberichten ermittelt wurde, wird gemeinsam mit den weiteren Fakten-Darlegungen im Sachverhalt bereits deutlich, dass im Ganzen die bisherigen gesetzlichen Regelungen mit Relevanz für die Biodiversität offenkundig nicht ausreichen, um den Erhalt der Biodiversität sicherzustellen. Gemeinsam mit den Erkenntnissen zu den Treibern des Biodiversitätsverlusts liegt damit auf der Hand, dass diese Treiber – insbesondere die Landwirtschaft in ihrer gegenwärtigen Form mit einer insbesondere sehr umfangreichen Tierhaltung – bisher rechtlich nicht ausreichend reguliert werden. **Insofern kommt es nach hiesiger Auffassung nicht auf eine nähere Betrachtung des bestehenden Fachrechts an, da dieses offenkundig nicht geeignet ist, um den Schutz der Biodiversität sicherzustellen. Vielmehr ist der rasante und bisher kaum gebremste Biodiversitätsverlust die Folge bisheriger Nichtregulierung, zum einen nämlich durch die Zulassung biodiversitätsschädigender Handlungen etwa im Agrar-, Energie- und Verkehrsrecht (oder gar die Subventionierung etwa der bisherigen landwirtschaftlichen Praxis) und zum anderen durch das Fehlen von Schutzregelungen insbesondere im Naturschutzrecht (siehe auch explizit Erwägungsgrund 85 u.a. der WiederherstellungsVO). Genau dies löst insgesamt den Bedarf nach einem**

umfassenden gesetzlichen Schutzkonzept aus (der rechtlich in Teil 2 der Beschwerdeschrift näher darzustellen ist). Dies ändert sich nicht dadurch, dass einzelne fachgesetzliche Regelungen faktisch auch dem Biodiversitätsschutz dienen, da diese jedenfalls den Biodiversitätsverlust in der Summe bislang nicht gebremst haben und auch kein umfassendes Schutzkonzept darstellen.

- Äußerst hilfsweise wird nachstehend exemplarisch aufgezeigt, dass der auf Naturnutzung ausgerichtete Teil des Rechts die biodiversitätszerstörenden Handlungen und Zustände, wie sie in Teil 1 A. I. 3. dargestellt wurden, gerade erlaubt und damit verursacht (und in den folgenden Abschnitten die Insuffizienz auch des originären Naturschutzrechts aufgezeigt).
 - Wie dargelegt geht der größte Teil des Biodiversitätsverlusts auf die intensive Landwirtschaft zurück. Und wie ebenfalls dargelegt, wird der größte Teil an agrarischer Nutzung für die Produktion tierischer Nahrungsmittel aufgewendet, womit der Biodiversitätsverlust durch Landnutzungsänderungen (etwa um große ausgeräumte Flächen für den Futtermittelanbau zu haben), Überdüngung, übermäßige Pestizidbelastung usw. in weiten Teilen eine Folge ebenjener Nutztierhaltung ist (Teil 1 A. I. 3.). Das Agrarrecht erlaubt die Tierhaltung dennoch praktisch unbegrenzt (näher Weishaupt u.a., Sustainability 2020, 2053). Dies ist umso bedenklicher, als die Tierhaltung auch einer der wesentlichen Treiber des Klimawandels ist – und dieser ist wie dargestellt ein weiterer Treiber des Biodiversitätsverlusts. Zudem bedingt die ausufernde Tierhaltung auch eine hohe Flächennachfrage für den Futtermittelanbau, was sich auf die Biodiversität nicht nur durch Düngung, Pestizideinsatz, Flächenausräumung u.a.m. negativ auswirkt, sondern auch Flächen für mögliche Schutzgebiete für die Natur knapp werden lässt. Gäbe es umgekehrt eine wirksame Begrenzung der Tierhaltung, würde sowohl die Naturbelastung als auch das Flächenangebot auch für Naturschutzzwecke sich fundamental verändern. Bezogen auf all dies kann dahinstehen, dass neben einer starken Reduktion der Tierhaltung auch eine stärker artgerechte (insbesondere Weide-)haltung und Fütterung von Tieren die Biodiversitäts- und mitunter auch Klimabilanz deutlich verbessern könnte (näher Weishaupt u.a., Sustainability 2020, 2053). Denn das geltende Recht enthält auch dahingehend keine greifbare Verpflichtung.
 - Für Düngemittel und Pestizide werden zwar Mindestanforderungen an die Produkte gestellt und auch einzelne Rahmenbedingungen für die Anwendung gesetzt (beispielsweise einzelne Pestizide wegen ihrer besonders großen Schädlichkeit ganz verboten), insbesondere im PflSchG, im DüngeG und in der DüV. Dies gilt sowohl für die Produktion pflanzlicher Nahrungsmittel als auch für die von Futtermitteln. Zumindest außerhalb naturschutzrechtlicher Schutzgebiete und damit auf dem allergrößten Teil der Fläche ist eine übermäßige Düngung wie auch ein flächendeckender Pestizideinsatz bisher jedoch rechtlich erlaubt, und selbst die vorhandenen marginalen Anforderungen (wie die in § 13a DüV angestrebte reduzierte Düngung) unterliegen einem breiten, systematischen Vollzugsdefizit, u.a. weil die Vielzahl agrarischer Einzelvorgänge für die zuständigen Behörden kaum zu überblicken und daher auch kaum zu kontrollieren ist; und generalklauselartige Anforderungen wie die einer „guten fachlichen

Praxis“ in § 3 PflSchG und § 11a DüngeG weisen von vornherein keine Kontur auf, die zu einer realen Begrenzung führen könnte (im Einzelnen dargestellt bei Wolf, NuR 2023, 6 ff.; Douhaire, ZUR 2018, 464 ff.; Douhaire, Rechtsfragen der Düngung, 2019; Faßbender, in: Köck/ Markus/ Reese (Hg.), Zukunftsfähiges Umweltrecht I, 2023, 185 (215 ff.)). Auch dass die EU sich in der – nicht rechtsverbindlichen – Farm-to-Fork-Strategie bis 2030 eine Halbierung des Pestizideinsatzes vorgenommen hat, entbehrt damit jeder instrumentellen Umsetzung (näher dazu Heyl u.a., Frontiers in Sustainable Food Systems 2023, 103389). Auch der Umweg über wasserrechtliche Regelungen des Nitrateintrags, wie er insbesondere von der Düngung herrührt, haben besonders in Gestalt von Art. 5 Abs. 4 NitratRL bislang keine durchgreifende Begrenzungsregelung im nationalen Recht herbeigeführt (näher Wolf, NuR 2023, 6 (15) mit einer Nachzeichnung des seit 25 Jahren schwelenden Streits zwischen EU-Kommission und Bundesregierung in dieser Frage).

- Die EU-rechtlich basierten Agrarsubventionen (Gemeinsame Agrarpolitik/ GAP) prämiieren ferner trotz einzelner ökologischer Anforderungen bisher weiter exakt das intensive Landwirtschaftsmodell, welches den Biodiversitätsverlust ausgelöst hat. Daran hat auch die letzte Reform der GAP 2022 nach wissenschaftlich unstreitiger Auffassung wenig geändert, weil ihre punktuellen Anforderungen auch an den Biodiversitätsschutz („Greening“) als Voraussetzung der Direktzahlungen an die Landwirte den Grundtatbestand übermäßiger Tierhaltung sowie übermäßiger Düngung und Pestizidanwendung nicht ausräumen (zu Details und Kritik der Reform näher Heyl u.a., RECIEL 2020, 12351; Heyl u.a., Sustainability 2022, 15859; Wolf, NuR 2023, 6 ff.; insgesamt zur Kritik des Agrarrechts unter Biodiversitätsgesichtspunkten noch Möckel, ZUR 2014, 14; Czybulka/ Fischer-Hüftle/ Hampicke/ Köck/ Martinez NuR 2021, 227 ff. und 297 ff.; Faßbender, in: Köck/ Markus/ Reese (Hg.), Zukunftsfähiges Umweltrecht I, 2023, 185 (215 ff.)). Auch eine konsequente Wiedervernässung von Mooren wird bisher nicht angegangen. **Zuletzt hat der Europäische Rechnungshof explizit festgehalten, dass die EU-Agrarsubventionen inkompatibel sind mit den umwelt- und auch biodiversitätspolitischen Intentionen der EU** (Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht 20/2024).
- All dies wird auch nicht durch Hinweis auf aktuelle Rechtsentwicklungen obsolet (die sich vielleicht noch nicht als bremsend auf den Biodiversitätsverlust erweisen konnten). Im Gegenteil sind die vorsichtigen – wie erwähnt unzureichenden – Versuche einer Ökologisierung der EU-Agrarsubventionen seit 2020 im Jahr 2024 im Zuge der sogenannten Bauernproteste teilweise wieder rückgängig gemacht worden. Dies geschah durch eine Änderung der StrategieplanVO und der horizontalen VO bezogen auf die Umwelanforderungen im Zuge der Direktzahlungen. Jene Standards für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand von Flächen (GLÖZ-Standards) wurden abgeändert etwa durch eine weitgehende Aufhebung der Bracheverpflichtung (GLÖZ 8) sowie spezifische Ausnahmen beim Schutz vor Erosion (GLÖZ 5), bei der Mindestbodenbedeckung (GLÖZ 6) und bei der Fruchtfolge (GLÖZ 7). Damit wird der Schutz von Biodiversität und Ökosystemen im Rahmen der Landwirtschaft gerade konterkariert. Die zunehmend – etwa durch die Gestaltung der

EU-Agrarsubventions-Tatbestände – erstrebte Digitalisierung der Landwirtschaft kann zwar theoretisch den Düngemittel- und Pestizideinsatz reduzieren helfen, führt praktisch jedoch zugleich zu einer Intensivierung der Flächennutzung, was die ökologischen Effekte der Digitalisierung teilweise oder schlimmstenfalls in Gänze nivelliert (Garske u.a., Sustainability 2021, 4652; Heyl u.a., NuR 2022, 837 ff.).

- Auch die Nutzung der fossilen Brennstoffe im landwirtschaftlichen Kontext – welche die großflächige, an große Maschinen sowie Intensivdüngung gebundene bisherige Landwirtschaft in Gang hält und überdies (neben der Tierhaltung) den Klimawandel als weiteren biodiversitätsschädigenden Faktor auslöst, wird gesetzlich nur in Ansätzen reguliert. Parallel zur vorliegenden Verfassungsbeschwerde sind drei Verfassungsbeschwerden beim BVerfG anhängig, die sich im Zuge des 2024 geänderten KSG u.a. gegen das Ambitionsniveau der deutschen Klimapolitik wenden und dabei konstatieren, dass die u.a. in § 3 KSG enthaltenen Klimaziele keine zeitnahe Postfossilität anstreben. Unter den Beschwerdeführenden des Verfahrens mit dem Aktenzeichen 1 BvR 2098/24 befindet sich u.a. der hiesige Beschwerdeführer zu 6. Auf den dortigen Sachvortrag wird hiermit vollinhaltlich Bezug genommen. Wenn aber der Klimawandel nicht konsequent bekämpft wird, werden auch seine biodiversitätsschädigenden Wirkungen durch die Gesetzgebung weiterhin in Kauf genommen. Dazu kommt, dass die unzureichende Energiewende bisher (statt auf rasche Postfossilität etwa mit einem ausgebauten Emissionshandel, mit strengeren Caps und auch für die Tierhaltung, zu setzen und statt wirkliche Erneuerbare-Energien-Ausbau-Hindernisse wie eine unzureichende Digitalisierung und Personalausstattung anzugehen) teils noch mit einem Rückbau biodiversitätsschützender Verfahrensregeln im Verwaltungsrecht verbunden wird (näher dazu Schütte/Langstädtler, ZUR 2024, 3 ff.; Groß, ZUR 2021, 75 ff.; Groß, JZ 2024, 893 (903)). Dies verschärft die Situation für die Biodiversität noch weiter.

2. Naturschutzrecht

Äußerst hilfswise wird wie angekündigt nachstehend aufgezeigt, dass die teilweise seit Jahrzehnten bestehenden gesetzlichen Regelungen des Naturschutzrechts auch in ihrem Zusammenwirken gerade keinen hinreichenden Schutz der Biodiversität bewirken.

Das deutsche (und europäische) Naturschutzrecht ändert an dem damit gegebenen Befund, dass die anhaltende Zerstörung von Biodiversität und Ökosystemen gerade legalisiert wird, nur punktuell etwas.

Das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) führt in den Zielbestimmungen die dauerhafte Sicherung der biologischen Vielfalt entsprechend dem jeweiligen Gefährdungsgrad auf (§ 1 Abs. 2 BNatSchG). Danach sind lebensfähige Populationen wildlebender Tiere und Pflanzen sowie ihre Lebensstätten zu erhalten und der Austausch zwischen ihnen ebenso wie Wanderungen und Wiederansiedlungen zu ermöglichen (§ 1 Abs. 2 Nr. 1 BNatSchG). Gefährdungen von Ökosystemen, Biotopen und Arten ist entgegenzuwirken (§ 1 Abs. 2 Nr.

2 BNatSchG). Lebensgemeinschaften und Biotope mit ihren strukturellen und geographischen Einheiten sollen in ihrer repräsentativen Verteilung erhalten werden (§ 1 Abs. 2 Nr. 3 BNatSchG).

Für die Landwirtschaft als wesentlichen Treiber des Biodiversitätsverlusts in Deutschland regelt § 5 Abs. 2 Nr. 1 BNatSchG, dass bei der landwirtschaftlichen Nutzung neben den Anforderungen, die sich aus den für die Landwirtschaft geltenden Vorschriften und § 17 Abs. 2 des Bundes-Bodenschutzgesetzes ergeben, insbesondere die folgenden „Grundsätze der guten fachlichen Praxis“ zu beachten sind. Die praktizierte „gute fachliche Praxis“ hat die Entwicklung der landwirtschaftlichen Bodennutzung zur Intensivlandwirtschaft jedoch nicht gebremst, sondern vielmehr verstärkt, weil es an jedem Vollzug fehlt und überdies die Landwirtschaft – als Hauptschädiger der Biodiversität – von der Eingriffsregelung und vom Genehmigungserfordernis von Gewässerbenutzungen gerade ausgenommen wird (Wolf, ZUR 2022, 195 (197); Wolf, NuR 2023, 6 ff.). Nach der Rechtsprechung des BVerwG lassen sich aus § 5 BNatSchG gerade keine konkreten, unmittelbar anwendbaren Handlungsverpflichtungen, die eine „gute fachliche Praxis“ definieren, ableiten (vgl. BVerwG, Urteil vom 01.09.2016, 4 C 4.15), so dass der Verweis auf die gute fachliche Praxis letztlich ins Leere geht (vgl. dazu Wolf, ZUR 2022, 195 ff.), weil Verstöße gegen die normierten Anforderungen in der Regel keine rechtlichen Konsequenzen (dazu etwa BeckOK UmweltR/Brinktrine, 71. Ed. 1.1.2022, BNatSchG § 5 Rn. 24 m.w.N.). Auf dem Großteil der Fläche bleibt es somit beim gegebenen Befund, dass keine substantielle Begrenzung der Tierhaltung, der Düngung, des Pestizideinsatzes oder auch der Drainage von Moorstandorten erfolgt – auch durch Naturschutzrecht nicht.

Für den Schutz der biologischen Vielfalt hat auch der europäische Gesetzgeber Vorgaben und Zielstellungen formuliert. Namentlich sind hier insbesondere die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen - FFH-RL) und die Vogelschutzrichtlinie (Richtlinie 2009/147/EG über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten) zu nennen. Sie haben zum Ziel, wildlebende Arten, deren Lebensräume und die europaweite Vernetzung dieser Lebensräume zu sichern und zu schützen, und sollen auf diesem Wege die biologische Vielfalt erhalten und schützen. Grundlegend zielen sie auf einen günstigen Erhaltungszustand der Arten und Biotope und sollen die Verpflichtungen aus der CBD sichern helfen. Diese Bestimmungen des Unionsrechts sind vor allem mit den §§ 42 ff. und 32 ff. BNatSchG in nationales Recht umgesetzt worden. Daneben ist auch die bereits erwähnte WRRL (dazu noch im nächsten Abschnitt) zu nennen, die u.a. den Schutz der aquatischen und wasserabhängigen Lebensräume und Ökosysteme zum Ziel hat und Gewässer sowie Grundwasser in einen guten Zustand überführen soll – und die mit den Bestimmungen des WHG in nationales Recht transformiert wurde. Da für die Umsetzung dieser europäischen Richtlinien umfangreiche Monitoring-Verpflichtungen der Mitgliedstaaten gegenüber der EU-Kommission bestehen, erlauben die Monitoringberichte der Bundesrepublik Deutschland einen Einblick in die Effektivität des Naturschutzrechts und unterstreichen zugleich die bereits wiedergegebenen Befunde zum Zustand der Biodiversität in Deutschland und die Frage, ob die diesbezüglichen Ziele erreicht wurden.

Nach Auswertung des aktuellen FFH- und Vogelschutzberichts (2019/2020) ergibt sich ein düsteres Bild. Bei den Lebensräumen wird in Deutschland, wie bereits erwähnt, insgesamt ein günstiger Erhaltungszustand nur bei 30 % der 93 Lebensraumtypen (LRT) erreicht, 32

% weisen einen ungünstig-unzureichenden und 37 % sogar einen ungünstig schlechten Erhaltungszustand auf.

B e w e i s : BMU, Die Lage der Natur in Deutschland – Ergebnisse von EU-Vogelschutz- und FFH-Bericht als **Anlage BF 103**, S. 5

Für die Arten zeichnet sich ein ebenso unzureichendes Bild ab, nur 25 % der Arten von gemeinschaftlicher Bedeutung weisen einen günstigen Erhaltungszustand auf, 30 % einen unzureichenden und 33 % einen schlechten. Während die Situation bei den Beständen der Säugetiere noch relativ günstig ist, ist sie bei den Libellen, Reptilien und sonstigen Tierarten besonders kritisch, denn hier weisen nur sehr wenige oder teilweise gar keine Arten einen günstigen Erhaltungszustand auf. Bezüglich der Trends haben nur 50 % der Arten und 54 % der Lebensräume einen stabilen oder sich verbessernden Trend, 34 % bzw. 41 % einen sich verschlechternden Trend.

B e w e i s : BMU, Die Lage der Natur in Deutschland – Ergebnisse von EU-Vogelschutz- und FFH-Bericht, als Anlage BF 103, S. 8

Für Brutvogelarten ergibt sich ein weitgehend ausgeglichener Trend, jeweils ca. ein Drittel weisen zunehmende, stabile oder abnehmende Trends auf, fünf Arten sind seit 1980 ausgestorben.

B e w e i s : BMU, Die Lage der Natur in Deutschland – Ergebnisse von EU-Vogelschutz- und FFH-Bericht, als Anlage BF 103, S. 9

Angesichts der Zielstellung des günstigen Erhaltungszustands aller Lebensräume und Arten von gemeinschaftlicher Bedeutung ist zu konstatieren, dass die Ziele des Biodiversitätsschutzes im Hinblick auf Lebensräume und Arten weiterhin flagrant verfehlt werden.

Dieses Ergebnis ist auch für den in der FFH-RL verankerten Biotopverbund bzw. das ökologische Verbundsystem zu konstatieren, das für den Erhalt der Biodiversität zur Ermöglichung des Austauschs und der Weiterverbreitung eine besondere Bedeutung aufweist. Das in § 20 Abs. 1 BNatSchG enthaltene Ziel des Gesetzgebers, wonach mindestens 10 % der Fläche eines jeden (Bundes-)Landes ein Netz verbundener Biotope umfassen soll, ist bislang eine unerreichte gesetzgeberische Zielstellung geblieben. Der Biotopverbund weist weiterhin - trotz Einbeziehung des NATURA-2000-Netzes und anderer nationaler Schutzgebietskategorien - weiterhin Lücken auf und ist nicht vervollständigt (vgl. BfN, Die Umsetzung des länderübergreifenden Biotopverbunds - rechtliche, strategische, planerische Aspekte, 2017, S. 9).

Diese spezifisch den Zielerfüllungsgrad des unionsrechtlichen Natura-2000-Regimes sowie der Schutzbestimmungen für den Artenschutz spiegelnden Zahlen belegen, dass die EU-Regelungen des Arten- und Habitatschutzes – die gemäß der Präambel die Erhaltung der biologischen Vielfalt in Gestalt einer Erhaltung und Wiederherstellung natürlicher Lebensraumtypen sowie wildlebender Tier- und Pflanzenarten in den Blick nehmen – auch

dieses Ziel bisher nicht erreichen konnten. Angesichts der oben näher dargelegten vielfältigen Treiber sowie der darauf aufbauenden Handlungsfelder wird bereits deutlich, dass es sich dabei (selbst bei kompletter Umsetzung und striktem Vollzug in der Praxis) nur um einen Teil der erforderlichen Maßnahmen handeln kann, um den Biodiversitätsverlust zu stoppen. Zugleich belegt die Praxis, dass trotz mittlerweile jahrzehntelanger Geltung der beiden Richtlinien eine Trendwende nicht ansatzweise erreicht werden konnte.

Für die VogelSchRL, die bereits im Jahr 1979 erlassen und im Jahr 2009 neu kodifiziert (RL 2009/147/EG) wurde, ist der Umsetzungsstand in Deutschland derart defizitär, dass die EU-Kommission am 13.03.2024 erneut ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet hat.

B e w e i s : Pressemitteilung der EU-Kommission vom 13.03.2024
als **Anlage BF 104**

Und abgesehen davon, dass bereits die punktuellen Gebiets- und Artenschutzregelungen somit nicht nur in Einzelfällen, sondern offenkundig systematisch unzureichend vollzogen werden, könnten einzelne Gebiets- und Artenschutznormen auch kein umfassendes gesetzliches Schutzkonzept für die Biodiversität ersetzen.

Dies kann auch die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung der §§ 14 ff. BNatSchG nicht. Diese gebietet nach dem Wortlaut der Normen zwar mindestens eine Minimierung von Eingriffen und deren Kompensation, seit die Regelung mit dem BNatSchG 1976 erstmals geschaffen wurde. Auch sie hat jedoch in ihrer Regelung und in ihrem Vollzug die schleichende Verschlechterung der Ökosysteme und den Biodiversitätsverlust nicht aufhalten können, wie vielfach und übereinstimmend immer wieder bemerkt worden ist (vgl. pars pro toto m.w.N. Wolf, NuR 2023, 6 ff.).

3. Ergänzendes Naturschutzrecht: Wasserrecht

Jenseits des Naturschutzrechts bestehen zwar weitere Regelungsansätze, die ebenfalls den Schutz von Biodiversität und Ökosystemen intendieren mögen. Auch diese ändern jedoch am dargelegten Befund zum anhaltenden Biodiversitätsverlust bislang wenig.

Etwa die WRRL schafft einen – zugleich für Ökosysteme relevanten – Ordnungsrahmen für den Schutz der Binnenoberflächengewässer, der Übergangsgewässer, der Küstengewässer und des Grundwassers. Nach § 27 Abs. 1 Nr. 2 WHG sind die Oberflächengewässer so zu bewirtschaften, dass ein „guter ökologischer Zustand“ bzw. ein „gutes ökologisches Potenzial“ (§ 27 Abs. 2 Nr. 2 WHG) erreicht wird. Dazu sind Maßnahmen- (§ 82 WHG) und Bewirtschaftungspläne (§ 83 WHG) aufzustellen, wie bereits zur Sprache kam. Das Grundwasser ist so zu bewirtschaften, dass eine Verschlechterung seines mengenmäßigen und chemischen Zustandes vermieden (§ 47 Abs. 1 Nr. 1 WHG) und alle signifikanten Trends ansteigender Schadstoffkonzentrationen auf Grund der Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten umgekehrt werden (§ 47 Abs. 1 Nr. 2 WHG). Die WRRL gab vor, dass im Grundsatz spätestens 15 Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie – also 2015 – die benannten Umweltziele erreicht sein sollten. Trotz dieser vielversprechenden Zielvorgaben

ist die Erreichung der Ziele der WRRL nach wie vor in weiter Ferne, obwohl in mittlerweile drei Bewirtschaftungsplanperioden entsprechende Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme aufgestellt wurden.

Denn nachweislich ist im Hinblick auf die aquatische Umwelt in Form der Gewässer, Meere und der wasserabhängigen Ökosysteme (Auen, Moore usw.) die Lage in Deutschland bezüglich der Zielerreichung trotz der Vorgaben aus der WRRL und deren nationaler Umsetzungsvorschriften höchst defizitär. Die Ziele der WRRL, nämlich bis 2015 einen guten Zustand sowohl der Gewässer als auch des Grundwassers zu erreichen, wurden weit verfehlt, so dass umfangreiche Fristverlängerungen notwendig wurden. Zum Zeitpunkt der ursprünglich anvisierten Zielerreichung erfüllten nur 8,2 % der Wasserkörper den geforderten sehr guten oder guten ökologischen Zustand oder das ökologische Potential (vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit und Bundesamt für Naturschutz, Die Wasserrahmenrichtlinie – Deutschlands Gewässer 2015, 2016, S. 18). 36,1 % befanden sich in einem mäßigen, 33,8 Prozent in einem unbefriedigenden und 19,2 % in einem schlechten ökologischen Zustand. Für den chemischen Zustand der Wasserkörper lag die Verfehlung sogar bei 100 Prozent, was auf die flächendeckende Überschreitung der Grenzwerte für ubiquitäre Stoffe und die sogenannte „one-out-all-out“-Regelung zurückzuführen ist. Für Grundwasser sah dieses Bild ein wenig besser aus, 95,7 % der Grundwasserkörper erreichten im wasserreichen Land den guten mengenmäßigen Zustand, bei dem chemischen Zustand hingegen nur 63,7 % den guten chemischen Zustand, der Rest wurde hingegen als schlecht bewertet (vgl. BMU und BfN, Die Wasserrahmenrichtlinie – Deutschlands Gewässer 2015, 2016, S. 21).

Das Ziel, die Biodiversität auch von der Gewässerseite her zu schützen, wurde damit flagrant verfehlt. Dementsprechend attestieren fachgerichtliche Entscheidungen zur Bewirtschaftungsplanung nach der WRRL der Bundesrepublik Deutschland grundlegende Versäumnisse bei der Umsetzung der Ziele der WRRL (vgl. OVG Lüneburg, Ur. v. 21.11.2023, Az.: 7 KS 8/21 – juris).

Des Weiteren dient die Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (MSRL) aus dem Jahr 2008 dem Schutz und Erhalt der europäischen Meeresumwelt. Ziel ist es, saubere, gesunde und produktive Meere langfristig zu bewahren bzw. wiederherzustellen. Eine Verschlechterung des Zustandes ist zu verhindern. In Artikel 11 „Überwachungsprogramme“ ist vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten Überwachungsprogramme für die laufende Bewertung des Umweltzustands ihrer Meeresgewässer erstellen und durchführen. Dabei sollen auch biologische Merkmale, wie beispielsweise das Vorkommen und die Populationsdynamik zahlreicher mariner Tier- und Pflanzenarten, berücksichtigt werden. Zuletzt erfolgte der Zustandsbericht der deutschen Nord- und Ostseegewässer im Jahr 2018, die Aktualisierung aus dem Jahr 2024 liegt bereits im Entwurf vor. Wie im Sachverhalt bereits wiedergegeben (in Teil 1 A. I. 4.a.), ist auch bei den Meeresgewässern und ihren Bewohnern größtenteils kein guter Zustand gegeben.

4. Keine wesentliche Veränderung durch die neue EU-WiederherstellungsVO

Bis hierher ist zu konstatieren: Wenn das Recht bisher die Naturzerstörung noch fördert

und erlaubt, so kann dies nur punktuell ausgeglichen werden, indem beispielsweise das Naturschutzrecht einzelne Gebiete oder Arten unter besonderen Schutz stellt (zumal es auch dort wie gezeigt erhebliche Vollzugsdefizite gibt). Zu begrüßen ist zwar, dass im Sommer 2024 von der EU die bereits kurz erwähnte WiederherstellungsVO verabschiedet wurde. Sie soll Schäden an der Natur in den EU-Staaten bis 2050 teilweise beheben. Die Verordnung legt dabei Ziele für die Wiederherstellung der Natur in verschiedenen Ökosystemen fest und verlangt von den Mitgliedstaaten entsprechende Konzepte.

Art. 4 bis 10 WiederherstellungsVO normieren Wiederherstellungsziele und Verpflichtungen, und zwar für das europäische Schutzgebietsnetz Natura 2000 und die Lebensräume von Arten, die in den Anhängen II, IV und V der FFH-RL und den Anhängen I und II der VogelschutzRL aufgeführt sind (Art. 4), für Meeresökosysteme (Art. 5), für städtische Ökosysteme (Art. 8), für Flüsse und Auen (Art. 9), Bestäuberpopulationen (Art. 10), für landwirtschaftliche Ökosysteme einschließlich Moore (Art. 11) und für Waldökosysteme (Art. 12). Im Kern wird – insbesondere in der Grundnorm des Art. 4 und sodann in weiteren Normen wiederkehrend – die Verpflichtung statuiert, 30, 60 bzw. 90 % der von der Verordnung erfassten Ökosysteme bis 2030, 2040 bzw. 2050 wiederherzustellen. In Art. 15-19 wird geregelt, dass dafür in drei Jahren – und sodann alle zehn Jahre aktualisiert – Wiederherstellungspläne der Mitgliedstaaten an die EU-Kommission übermittelt werden müssen. Art. 20-21 enthalten Vorgaben für Monitoring und Berichterstattung der Mitgliedstaaten an die Kommission.

Aus verschiedenen Gründen ist die WiederherstellungsVO zwar ein Schritt nach vorn beim Ökosystemschutz, der gemessen am Ziel eines Erhalts der Biodiversität einschließlich eines umgehenden Stopps ihres Verlusts jedoch nicht ausreicht (siehe auch Henn u.a., NuR 2024, 234 ff.):

- (a) Die Staaten erhalten mit der Verordnung weiteren zeitlichen Aufschub, in vielem bis 2050. So lange kann man angesichts der bereits heute überschrittenen planetaren Grenzen nicht warten. Auffällig ist insofern, dass die EU in den Erwägungsgründen der WiederherstellungsVO die Verpflichtung aus Art. 1 CBD nicht zitiert. Erwähnt werden lediglich Zielstellungen, die rechtlich unverbindlich und vom Zeitrahmen großzügiger sind, wie die SDGs, die oben dargestellte EU-Biodiversitätsstrategie und das GBF. Auch Art. 1 WiederherstellungsVO spricht zwar von einer „langfristigen Erholung“ der Ökosysteme und der „Erfüllung der internationalen Verpflichtungen der Union“, und zwar „bis 2050“; **jedoch bleibt auch hier erneut Art. 1 CBD, der längst die Erhaltung der Biodiversität gebietet, unerwähnt, und auch die dortige Festlegung auf den Erhalt der Biodiversität – und dies auch nicht erst langfristig – bleibt unerwähnt.**
- (b) Die Verordnung präsentiert primär Ziele. Ob angemessene Maßnahmen folgen, bleibt offen. Speziell der zentrale Art. 4 Abs. 1 WiederherstellungsVO normiert: „Die Mitgliedstaaten ergreifen die Maßnahmen, die erforderlich sind ...“ – **ohne dass jedoch eine Erfolgsverantwortung normiert wird**, die dabei angestrebten Ziele (laut der Norm die Wiederherstellung von 30, 60 bzw. 90 % der von der Verordnung erfassten Ökosysteme bis 2030, 2040 bzw. 2050) auch wirklich zu erreichen. Art. 4 Abs. 11 WiederherstellungsVO bekräftigt diese nur begrenzte Verpflichtung erneut. Es kommt daher stark auf den guten Willen der Mitgliedstaaten an. An diesem be-

stehen angesichts des fortlaufenden Biodiversitätsverlusts und den bisherigen Versäumnissen, das Problem im Wege einer rechtlichen Gesamtstrategie zu adressieren, jedoch große Zweifel.

- (c) Die Ziele selbst sind überdies unklar, weil sie sich angesichts der Prozesshaftigkeit von Natur nicht von selbst verstehen und deshalb noch genauer hätten umschrieben werden müssen. **Zudem sind auch die Zielvorgaben durch einige wichtige Ausnahmen durchlöchert. Nachstehend werden wegen ihrer ganz erheblichen Anzahl nur die gravierendsten erwähnt:**
- So können gemäß Art. 4 Abs. 2 WiederherstellungsVO häufig vorkommende Lebensraumtypen von den Maßnahmen ausgenommen werden.
 - Gemäß Art. 4 Abs. 5 können von den Mitgliedstaaten zudem andere Ziele als eine vollständige Wiederherstellung der betroffenen Gebiete gesetzt werden.
 - Ferner müssen gemäß Art. 4 Abs. 8-9 WiederherstellungsVO die Mitgliedstaaten erst einmal sicherstellen – und dies nicht einmal für alle, sondern nur für die meisten Gebiete –, dass bekannt ist, in welchem Zustand sie sind. Dies droht weiteres Potenzial für Verzögerungen und Verwässerungen hinsichtlich des Ergreifens wirksamer Maßnahmen zu eröffnen.
 - Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass Natur in Anspruch nehmende Projekte konträr zu den Zielen der Verordnung gebietsweise gar eine Verschlechterung des ökosystemaren Zustands auslösen. Art. 4 Abs. 11-12 WiederherstellungsVO verpflichtet die Mitgliedstaaten insoweit lediglich, sich zu „bemühen“, eine „erhebliche“ Verschlechterung abzuwenden. Art. 4 Abs. 14-15 normieren ferner explizite Ausnahmen selbst von dieser Bemühenspflicht, etwa wenn dies im „öffentlichen Interesse“ liegt oder wenn Naturschäden durch den Klimawandel bedingt sind. **Mit dem Herausnehmen von Klimawandelfolgen drohen sämtliche Verpflichtungen der Verordnung leerzulaufen; denn letztlich kann der Klimawandel als eine Mitursache für den ungünstigen Zustand sämtlicher Ökosysteme angesprochen werden.**
 - Für städtische Ökosysteme gelten überdies gemäß Art. 8 Abs. 1-2 WiederherstellungsVO nur vage Verpflichtungen.
 - Für die **besonders wichtigen Bestäuberpopulationen und landwirtschaftlichen Ökosysteme** werden gemäß Art. 10, 11 WiederherstellungsVO die Anforderungen ebenfalls deutlich vager formuliert.
 - Die Geltung der Verordnung kann gemäß Art. 27 WiederherstellungsVO unter bestimmten Bedingungen gar insgesamt ausgesetzt werden.
- (d) **Die WiederherstellungsVO adressiert nicht alle relevanten (etwa unverbindlich im GBF benannten) Problemkreise einschließlich der Treiber der Naturkrise** (siehe oben Teil 1 A. I.). So trifft sie keinerlei Aussagen zu Pestiziden und damit zu einem Hauptschädiger der Biodiversität. Dies ist insofern eine gravierende Auslassung, als ein wirksamer Biodiversitäts- respektive Ökosystemschutz nicht allein über

naturschutzrechtliche Flankierungen einer ansonsten unveränderten Lebens- und Wirtschaftsweise (und ihrer rechtlichen Repräsentanz etwa im Agrar- und Energierecht) gelingen kann. Vielmehr müssen die Treiber der Zerstörung systematisch in einem umfassenden gesetzlichen Schutzkonzept mit in den Blick kommen. **Auch gibt die WiederherstellungsVO keinen Prozentsatz vor, den Schutzgebiete an der Gesamtfläche eines Mitgliedstaates wie Deutschland haben müssen.** Neben der Adressierung der Treiber des Biodiversitätsverlusts etwa im Agrar- und Energierecht müsste jedoch auch das Schutzgebietsnetz gestärkt werden. Dass etwa die Vorgaben der FFH-RL dafür nicht genügen, zeigt sich in Gestalt des anhaltenden Biodiversitätsverlusts gerade auch in den Natura-2000-Gebieten selbst. Dennoch verzichtet die WiederherstellungsVO auf eine Vorgabe zum Ausbau des Schutzgebietsnetzes. Damit bleibt erneut vage, welche konkreten Maßnahmen man aufgrund der Verordnung tatsächlich erwarten kann.

- (e) Die Wiederherstellungspläne, die die Mitgliedstaaten zur Planung ihrer Maßnahmen erstellen müssen, müssen **erst in drei Jahren** vorgelegt und danach **nur alle zehn Jahre überprüft** werden (Art. 16 und 19 Abs. 1 WiederherstellungsVO). Gemessen daran, dass die Biodiversität konstant weiter schwindet und völkerrechtlich seit 1993 ihr Erhalt hätte bewirkt werden müssen, ist dies evident unzureichend.
- (f) In Deutschland ist, obwohl die Verordnung nur einen Rahmen setzt und selbst lediglich Wiederherstellungspläne (in Art. 15 ff. WiederherstellungsVO) ohne Gesetzesform vorschreibt, bisher kein umfassendes Umsetzungsgesetz geplant (Henn u.a., NuR 2024, 234). Auch das GBF mit seinen weitreichenden – wenngleich unverbindlichen und zu weit in die Zukunft verschobenen – Absichtserklärungen hat in Deutschland nicht zu einer verbindlichen Planung seiner Umsetzung geführt. Jenseits der hier aufgelisteten inhaltlichen Mängel muss daher schon von der Form her konstatiert werden: **Ein umfassendes, gesetzlich verbindliches (!) Schutzkonzept wird Stand heute weiterhin nicht kommen.**
- (g) Dass die dargestellten unzureichenden Maßstäbe, die Ausnahmen, die zu großzügige Überprüfung und das nicht geplante deutsche Umsetzungsgesetz massiv ungünstig wirken können, ergibt sich über das Gesagte hinaus aus zwei Gesichtspunkten:
 - Die EU hat im naturschutzbezogenen Umweltrecht in der Vergangenheit wiederholt ambitionierte Ziele normiert, die dann jedoch nicht erreicht wurden, sondern deren Umsetzung im föderalen System ins Stocken geraten ist – und zwar Rechtsakte, die im Ganzen weniger weitgehend und weniger kontrovers waren, als es die WiederherstellungsVO ist, und die offenbar dennoch bereits massiven Widerstand oder zumindest Unwillen in der Umsetzung hervorgerufen haben. Besonders sichtbar ist dies bei der Wasserrahmenrichtlinie. Der nach Art. 4 Abs. 1 WRRL geschuldete gute Zustand aller Oberflächengewässer ist ebenso wie die sonstigen Ziele der Richtlinie in Deutschland zum normierten Zieldatum 2015 weit verfehlt worden. Und auch gegenwärtig, im Jahr 2024, ist nicht absehbar, wann dieser erreicht werden wird. Sicher ist lediglich, dass zum Zeitpunkt des vorgesehenen Außerkrafttretens der WRRL im Jahr 2027 deren Ziele nicht einmal ansatzweise erreicht sein werden.

- Es kann in tatsächlicher Hinsicht für mögliche (in Teil 2 der Verfassungsbeschwerde im Einzelnen darzulegende) Verpflichtungen zum Erhalt der Biodiversität auch deshalb nicht allein auf die EU gehofft werden, weil es dort in erheblichem Maße widersprüchliche Rechtsentwicklungen gibt. Konträr zur WiederherstellungsVO stehen etwa die fast zeitgleich geschaffenen Änderungen im Agrarrecht, die sich auf wesentliche Treiber des Biodiversitätsverlusts auswirken. Wie bereits dargelegt wurde (siehe oben Teil 1 B. II. 1.), sind die vorsichtigen Versuche einer Ökologisierung der EU-Agrarsubventionen 2024 im Zuge der sogenannten Bauernproteste teilweise wieder rückgängig gemacht worden. Dies wirkt in Richtung einer weiteren Zerstörung und nicht etwa einer Wiederherstellung von Ökosystemen, wenn man die Rolle der Landwirtschaft und speziell der Tierhaltung, der Düngung und des Pestizideinsatzes betrachtet (siehe oben Teil 1 A. I. 3.). Sieht man zudem das Aufkommen von rechts- und linkspopulistischen Kräften in den EU-Mitgliedstaaten und bei der Europawahl 2024, die sich in ihren Wahlprogrammen meist weitgehend ablehnend zu Umweltschutzforderungen verhalten, so liegen konkrete Anhaltspunkte dafür vor, dass auf EU-Ebene eher mit weiterem Druck in Richtung einer Verwässerung ökologischer Anforderungen zu rechnen ist. Dies ist hier nicht im Einzelnen zu bewerten. Es unterstreicht jedoch ein weiteres Mal, dass von Deutschland aus beim Erhalt der Biodiversität nur sehr begrenzt auf die EU-Ebene vertraut werden kann.

Die WiederherstellungsVO ist damit bestenfalls ein Anfang, und der reale Naturschutz hängt von einem realen gesetzgeberischen Tätigwerden in den genannten Feldern ab (so auch SRU/ WBBGR/ WBW, [Stellungnahme April 2024](#), S. 14). Teilweise wird unter Verweis auf das BMU (Die Verordnung zur Wiederherstellung der Natur, <https://www.bmu.de/themen/naturschutz/wiederherstellung-von-oekosystemen/die-eu-verordnung-zur-wiederherstellung-der-natur>) sogar angenommen, die WiederherstellungsVO verpflichte die Mitgliedstaaten ohnehin zu nichts Neuem, sondern geben nur einen konkreten Zeitrahmen sowie ausdifferenzierte und messbare (Zwischen-)Ziele für bereits bestehende Verpflichtungen vor (vgl. Brückner, abrufbar unter <https://www.petersenhardrahtpruggmayer.de/de/news/die-eu-verordnung-zur-wiederherstellung-der-natur/>).

Die aus Sicht der Beschwerdeführenden menschenrechtliche – und von der CBD bestätigte – Verpflichtung, dass die Gesetzgebung ein umfassendes Schutzkonzept für den Erhalt der Biodiversität haben muss, bleibt daher durch die WiederherstellungsVO uneingelöst.

5. Fazit zum Fachrecht und zu den Strategien

Es ist festzuhalten: Die hier dargestellten fachgesetzlichen Regelungen stellen lediglich Bausteine für den Schutz der Biodiversität da, um in Teilbereichen des Biodiversitätsschutzes Verbesserungen herbeizuführen. Diese sind nicht nur in sich unzureichend; sie werden in der Wirkung auch überwogen durch insbesondere agrar- und energierechtliche Regelungen, die wesentliche Treiber des Biodiversitätsverlusts wie die Intensivtierhaltung, die fossilen Brennstoffe und den Klimawandel nicht hinreichend rechtlich begrenzen. Dabei wird spätestens angesichts der jahrzehntelangen Geltungsdauer auch der naturschutzrechtlichen Regelungen deutlich, dass diese offenkundig nicht allein ausreichen, um eine Trendumkehr zu bewirken. Die Gesamtheit der aktuellen umwelt- und naturschutzrechtlichen Regelungen liefert somit kein umfassendes gesetzliches Schutzkonzept für die Biodiversität, und sie generiert auch keinen besonderen Entwicklungsdruck oder gar Planungssicherheit in dieser Richtung, sondern liefert vielmehr viele dysfunktionale, biodiversitätsabträgliche Regelungen (Köck, EurUP 2024, 1 (7); Köck, ZUR 2019, 67 ff.; Möckel, ZUR 2014, 14; Czybulka/ Fischer-Hüftle/ Hampicke/ Köck/ Martinez NuR 2021, 227 ff. und 297 ff.; Faßbender, in: Köck/ Markus/ Reese (Hg.), *Zukunftsfähiges Umweltrecht I*, 2023, 185 (215 ff.); Wolf, NuR 2023, 6 ff.; Douhaire, ZUR 2018, 464 ff.; Douhaire, *Rechtsfragen der Düngung*, 2019; Möckel/Wolf, NuR 2020, 736; Czybulka/Köck, *Forstwirtschaft und Biodiversitätsschutz im Wald*, 2022, S. 11 ff.).

Der Deutsche Naturschutztag, der gemeinschaftlich vom BBN (Bundesverband Beruflicher Naturschutz e.V.), dem DNR (Deutscher Naturschutzring e.V.), dem BfN (Bundesamt für Naturschutz) sowie einem jeweils gastgebenden Bundesland veranstaltet wird und der die Stimmen aus Rechts- und Fachwissenschaft zu Fragen der Biodiversität in Deutschland vereint, hat deshalb in seiner Saarbrücker Erklärung vom 25. September 2024 gefordert, dass zur Umsetzung der – ausstehenden – Nationalen Biodiversitätsstrategie 2030 und der Wiederherstellungsziele ein Biodiversitätsschutzgesetz mit Sektorzielen und Sanktionsmöglichkeiten als übergreifendes Instrument eingeführt werden sollte. Dennoch ist ein Biodiversitätsschutzgesetz auf Bundesebene nicht geplant. Das sektorale Schutzrecht für die einzelnen Bestandteile der Biodiversität ist damit nach relativ einhelliger Einschätzung der Rechts- und Fachwissenschaft auch mit Blick auf den Grad des bereits eingetretenen Biodiversitätsverlusts und mit Blick auf die langen Regenerationszeiträume schlicht ungeeignet und zur Lösung der Problematik nicht angemessen (siehe jenseits der Genannten auch SRU/ WBBGR/ WBW, [Stellungnahme April 2024](#), S. 10; Calliess, ZUR 2024, 65 (66); ders. *Rechtsstaat und Umweltstaat*, 2001, S. 125 ff. mit 235 ff.; Köck, EurUP 2024, 1, 6 f.; Köck, in: Köck/ Markus/ Reese (Hg.) *Zukünftiges Umweltrecht I*, 2023, S. 9 (16 ff.); Henn u.a., NuR 2024, 234 ff.; Spranger, EurUP 2023, 274 (277)).

Genau jener Bedarf nach einem wirksamen und kohärenten gesetzlichen Schutzkonzept, das integrierte Ziele und Vorgaben für die einzelnen Handlungsfelder beinhaltet, die Treiber des Biodiversitätsverlusts in den Blick nimmt und über wirksame Governance-Strukturen verfügt, um die erheblichen Lasten des Stopps eines Biodiversitätsverlustes und der Wiederherstellung im gebotenen Umfang gerecht über die Zeit zu verteilen, ist demnach unabdingbar, um die komplexe und eine Vielzahl an Handlungsfeldern betreffende Aufgabe des Biodiversitätsschutzes zu bewerkstelligen. Die dargestellten Strategien des Bundes zum Biodiversitätsschutz können dies nicht ersetzen. Sie haben keine verbindliche Gesetzesform, und sie bestehen lediglich aus unverbindlichen und überdies kon-

stant verfehlten Zielen und Absichtserklärungen. Der Gesetzgeber hat es bislang unterlassen, die wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen.

C. Situation der Beschwerdeführenden

Die Beschwerdeführenden zu 1. bis 5. sind natürliche Personen, bei den Beschwerdeführern zu 6. bis 8. handelt es sich um eingetragene Vereine, die zugleich nach § 3 UmwRG, §§ 63, 64 BNatSchG anerkannte Umwelt- und Naturschutzvereinigungen sind. Die Beschwerdeführenden sind in der nachfolgend dargestellten Weise betroffen und erheben deshalb Verfassungsbeschwerde:

I. Individualbeschwerdeführende

1. Beschwerdeführende zu 1)

Myriam Rapior ist 28 Jahre alt und arbeitet als Biodiversitätsmanagerin an der Universität Hamburg. Sie promoviert zu nachhaltigen Wertschöpfungsketten und zu Biodiversitätsstrategien von Unternehmen. Bereits in ihrer Kindheit und Jugend war sie bei den Pfadfinderinnen und in der internationalen Jugendarbeit aktiv. Bei der BUNDjugend engagierte sie sich im Landesvorstand Berlin und im Bundesvorstand. Sie wurde als jüngstes Mitglied in die Zukunftskommission Landwirtschaft (ZKL) berufen, die die Bundesregierung zur Gestaltung des Landwirtschafts- und Ernährungssystems beriet. Für ihr diesbezügliches Wirken erhielt sie den Ehrenpreis des Deutschen Umweltpreises und die Professor-Niklas-Medaille des BMEL. Seit November 2022 ist sie stellvertretende Bundesvorsitzende des BUND. Myriam Rapior ist deshalb beruflich, ehrenamtlich und aus amtlicher Gremienmitarbeit intensiv vertraut mit Fragen des Biodiversitätsschutzes und insbesondere mit der Rolle der Landwirtschaft. Sie fühlt sich deshalb massiv betroffen durch die absehbar existenziellen Folgen der Biodiversitätskrise, die u.a. die Nahrungsmittelversorgung dauerhaft zu untergraben drohen. Deshalb sieht sie mit großer Besorgnis, dass die Vorschläge der ZKL für eine ökologisierte Landwirtschaft vom Gesetzgeber bislang nahezu vollständig ignoriert wurden. Anfang 2023 wurde sie nunmehr in ein weiteres regierungsamtliches Gremium berufen, den Rat für Nachhaltige Entwicklung. Dort leitet sie den Themenschwerpunkt zu Biodiversität und muss gleichfalls konstatieren, dass es zuletzt mit den Abstrichen an den Umweltstandards der EU-Agrarsubventionen sogar noch Rückschritte hinsichtlich der dringend erforderlichen Ökologisierung der Landwirtschaft gab. Der RNE hat in diesem Jahr mehrfach Vorschläge zum Biodiversitätsschutz für die in Aufstellung befindliche regierungsamtliche Neuaufgabe der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie vorgelegt. Aufgegriffen wurde dies von Bundesregierung und Bundestag bislang nicht. Myriam Rapior muss somit feststellen, dass die verheerenden Konsequenzen des Biodiversitätsverlusts auf höchster Regierungsebene zwar vielleicht wahrgenommen werden, jedoch keine praktischen Reaktionen erfolgen.

2. Beschwerdeführender zu 2)

Christof Martin ist 61 Jahre alt und lebt in (...). Er studierte 1983-1989 Biologie mit einer abschließenden Diplomarbeit im Bereich Botanik/Vegetationskunde. Seit 1985 ist er beruflich im Bereich des Naturschutzes tätig, zunächst neben dem Studium im Rahmen freiberuflicher Tätigkeit, später nach Gründung eines Planungsbüros als geschäftsführender Gesellschafter einer GmbH als Gutachter. Gegenstand seiner Arbeit waren Erfassungen, Monitoring, Erstellung von Naturschutz- und Eingriffsplanungen, ebenso wie die Bearbeitung von F+E-Projekten für das BfN z.B. zur Biodiversität in Agrarlandschaften oder zur naturschutzfachlichen Wertigkeit von Landschaften in Deutschland. Ende 2021 beendete er aus persönlichen Gründen seine berufliche Tätigkeit und intensiviert seitdem seine schon vorher verfolgte ehrenamtliche Aktivität in verschiedenen Umweltorganisationen, darunter im Vorstand des Landesnaturschutzverbandes SH und im Vorstand des BBN (Bundesverband beruflicher Naturschutz). 2021 initiierte er zudem die Gründung der Treuhandstiftung Stark (Stiftung artenreiche Kulturlandschaft) unter dem Dach der Stiftung Naturschutz Schleswig-Holstein. Christof Martin hat im Zuge seiner beruflichen und ehrenamtlichen Tätigkeit umfassende Kenntnis der heimischen Flora und Fauna und des diesbezüglichen Biodiversitätsverlusts und fühlt sich davon massiv betroffen, weil er weiß, dass menschliche Existenz und gutes Leben auf Dauer ohne intakte Ökosysteme nicht möglich sind. Da Christof Martin seit langem auch Hobby-Fotograf mit dem Schwerpunkt heimische Flora und Fauna ist, hat er auch aus dieser Perspektive seit langem erlebt, dass in den letzten Jahrzehnten die Vielzahl an Tieren und Pflanzen oft dramatisch abgenommen hat. Er fühlt sich basierend auf seinem beruflichen Werdegang auch besonders dadurch betroffen, dass er seine Begeisterung und Faszination für die Vielzahl der vorkommenden Arten nicht mehr an seine Kinder und Enkel weitergeben kann, da viele der Arten, die er noch von seinen Eltern gezeigt bekam, mittlerweile sehr selten oder lokal ausgestorben sind. Dies trotz einer Vielzahl unverbindlicher und auch einiger verbindlicher Vorgaben – national und transnational – zum Naturschutz, die jedoch insgesamt so unzureichend ausgestaltet sind, dass sie den Biodiversitätsverlust bisher nicht stoppen konnten.

3. Beschwerdeführender zu 3)

Hannes Jaenicke ist 64 Jahre alt und lebt bei München (...). Er ist beruflich Schauspieler, Synchronsprecher und Dokumentarfilmer. Als Dokumentarfilmer macht er seit 20 Jahren für das ZDF Filme zu Naturschutzthemen und mahnt dabei seit langem an, dass Maßnahmen zum Artenschutz mindestens genauso so existenziell wichtig sind wie die Maßnahmen für Klimaschutz. Da er das Schwinden der Biodiversität im Zuge seiner Arbeit hautnah miterlebt und die existenzielle Bedeutung der Artenvielfalt für die menschliche Existenz etwa in puncto Nahrungssicherheit vor Augen hat, fühlt er sich durch den Biodiversitätsverlust massiv betroffen. Er geht davon aus, dass unser Umgang mit der Klimakrise darüber entscheidet, wie wir diese überleben, und unser Umgang mit dem Artensterben darüber, ob wir überleben. Und obwohl wir mittlerweile ziemlich genau wissen, welche Folgen die Eliminierung einer Art auf das jeweilige Ökosystem hat, nimmt Hannes Jaenicke in modernen Industriegesellschaften eine geradezu atemberaubende Gleichgültigkeit wahr, wenn es um den alltäglichen Verlust einer geschätzt dreistelligen Zahl von Tier- und

Pflanzenarten geht. Er erhofft sich von der Verfassungsbeschwerde, dass die Gesetzgebung endlich dazu gebracht wird, das mannigfaltig vorhandene Wissen auch in praktisches Handeln umzusetzen.

4. Beschwerdeführende zu 4)

Jutta Wieding ist 37 Jahre alt und lebt in (...). Beruflich ist sie seit 2020 in geschäftsführenden Tätigkeiten in Vereinen tätig, die sich die Seenotrettung im Mittelmehr zur Aufgabe gemacht haben. Sie ist seit langem ehrenamtlich im BUND und im BUND Sachsen sowie zuvor in der BUNDjugend in herausgehobenen Positionen aktiv, etwa als Mitglied des sächsischen Landesvorstands und als stellvertretendes Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats des BUND Bundesverbandes. Auch sonst ist sie seit Jugendtagen vielfältig ehrenamtlich im Umweltschutz aktiv. Jutta Wieding sieht seit vielen Jahren durch ihr ehrenamtliches Umweltengagement die katastrophale Entwicklung bei Biodiversität und Ökosystemen. Als Asthmatikerin fühlt sie sich zudem durch den stetigen Verlust von Naturräumen und die spiegelbildliche Zunahme ungesunder Lebensbedingungen besonders betroffen.

5. Beschwerdeführende zu 5)

Henriette Schwabe ist 23 Jahre alt und lebt in (...). Sie studiert Politikwissenschaft mit Nebenfach Ethnologie im Bachelor an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg. Sie ist Mitglied der Landesjugendleitung der BUNDjugend Sachsen. Zum BUND ist sie 2021 durch ihren Bundesfreiwilligendienst in Dresden gekommen (Bereich Öffentlichkeitsarbeit), während dem sie auch bei der BUNDjugend aktiv geworden ist. Während ihres Bundesfreiwilligendienstes konnte sie im Rahmen verschiedener Pflegeeinsätze praktischen Naturschutz intensiv erleben und mitgestalten. Zu ihrem Studium motivierte sie das Bedürfnis, politische Meinungsbildungs- und Entscheidungsfindungsprozesse sowie die dahinterstehenden Handelnden und Interdependenzen besser zu verstehen, wobei sie sich schwerpunktmäßig für Umweltpolitik interessiert. Als junger Mensch fühlt sie sich massiv davon betroffen, dass durch den fortwährenden Verlust von Biodiversität und Ökosystemen die Grundlagen menschlicher Existenz etwa im Bereich der Nahrungsmittelproduktion oder Wasserregulation untergraben zu werden drohen. Immer wieder hat sie in ihrem politischen Engagement die Erfahrung machen müssen – ob in Lützerath, vor Rügen oder Borkum –, dass Regierungen und politisch Handelnde kurzfristige Wirtschaftsinteressen der langfristigen (ökologischen und ökonomischen) Existenzsicherung vorzuziehen scheinen. Gerade auch die wechselseitigen Verstärkungen von Biodiversitäts- und Klimakrise – sowie die parallelen Treiber – sieht sie mit großer Sorge, da sie sich auch von den drohenden Klimawandelfolgen massiv betroffen fühlt. Mit Sorge nimmt sie auch wahr, wie wenig öffentliche Aufmerksamkeit das Biodiversitätsthema meist erhält. Sie hofft, dass sich dies auch durch die vorliegende Verfassungsbeschwerde ändern wird, zumal es auch in anderen Staaten bislang an diesbezüglichen Vorstößen mangelt.

II. Anerkannte Umwelt- und Naturschutzvereinigungen

Bei den Beschwerdeführern zu 6 bis 8 handelt es sich um juristische Personen des Privatrechts in Gestalt in das Vereinsregister eingetragener Vereine. Dazu im Einzelnen:

1. Beschwerdeführender zu 6)

Der BUND ist ein eingetragener Verein, der nach seiner Satzung vorwiegend die Zwecke des Umwelt- und Naturschutzes und der Landschaftspflege verfolgt und der aktuell über 674.373 Unterstützer*innen, also Mitglieder und Spender*innen verfügt.

B e w e i s : Jahresbericht des BUND e.V. als **Anlage BF 105**

Dem Jahresbericht 2023 kann dabei das weite Tätigkeitsspektrum des BUND entnommen werden, das von konkreten Natur-, Umwelt- und Klimaschutzprojekten über Politikberatung, Umweltbildung, Verbraucher*innenberatung, ehrenamtliches Engagement in der Fläche bis hin zur Mitwirkung in Verfahren auf legislativer und exekutiver Ebene und zu Klagen im Interesse des Umwelt-, Natur- und Klimaschutzes reicht.

Der BUND ist nach § 3 UmwRG anerkannte Umweltvereinigung und zugleich anerkannte Naturschutzvereinigung im Sinne des §§ 63, 64 BNatSchG.

B e w e i s : Liste der anerkannten Umweltvereinigungen des Umweltbundesamtes als **Anlage BF 106**

2. Beschwerdeführender zu 7)

Der BUND Naturschutz in Bayern e. V. ist nach § 3 UmwRG anerkannte Umweltvereinigung und zugleich anerkannte Naturschutzvereinigung im Sinne des §§ 63, 64 BNatSchG.

B e w e i s : Liste der anerkannten Umweltvereinigungen des Umweltbundesamtes als Anlage BF 106

Er ist Eigentümer und Besitzer von Grundstücken in einer Größenordnung von 2.750 Hektar, die sich auf nahezu allen Gebietskörperschaften Bayerns verteilen. Die als Naturschutzflächen bewirtschafteten Grundstücke liegen überwiegend und zusammenhängend in Projektgebieten (Arrondierung). Auf diesen Flächen betreibt der Beschwerdeführer zu 7 aktiven Naturschutz, ist also bemüht, auf diesen Flächen Biodiversität zu erhalten oder zu fördern. Ein verhältnismäßig kleiner Teil dieser Grundstücke ist verpachtet. Dabei sind die per Förderbescheid verpflichtend einzuhaltenden Auflagen auf die Pächter übertragen, um die naturschutzkonforme Bewirtschaftung sicherzustellen.

Darüber hinaus hat der Bund Naturschutz in Bayern etwa 500 Hektar an Flächen hinzugepachtet.

Die Flächen lassen sich grob wie folgt kategorisieren: Trockenstandorte, Niedermoorflächen, Hochmoorflächen, extensive Wiesen, Ackerflächen, Feuchtfelder, (Natur-)Wald, Uferrandstreifen, Teiche, aufgelassene Steinbrüche und Hangkanten, sonstige Flächen.

Die Pflege und Bewirtschaftung der Flächen betreibt der Bund Naturschutz in Bayern mit dem Ziel einer größtmöglichen Sicherung der Biodiversität. Dazu gehört auch, dass ein gewisser Teil der Flächen gar nicht gepflegt oder bewirtschaftet wird, so etwa Naturwald, Moorbereiche oder Biberreviere.

Für die zu pflegenden Flächen und Gebiete gibt es unterschiedliche Vorgehensweisen. Teilweise erfolgt eine „Klassische“ Biotoppflege durch Aktive in Kreis- und Ortsgruppen des Verbandes, teilweise ohne Inanspruchnahme von Förderungen, teilweise unter Inanspruchnahme einer Förderung durch LNPR (Landschaftspflege) oder einer Förderung durch VNP (Vertragsnaturschutz). Für einige Flächen wurden die Biotoparbeiten an Landwirte (z.B. in Form von Pacht) übertragen, teilweise erfolgt die Pflege auch durch einen Landschaftspflegeverband

Der Beschwerdeführer zu 7 betreibt auf Teilen seiner Flächen zugleich einen landwirtschaftlichen Betrieb. Im landwirtschaftlichen Betrieb sind derzeit 540 Flächen (Feldstücke) zusammengefasst, die in Summe eine Größe von 398,10 Hektar haben. Etwa 30 % sind eigene Grundstücke, der Rest sind Pachtflächen. Für diese Flächen beantragt der Beschwerdeführer Fördergelder analog wie jeder Landwirt, allerdings nur für die reine Bewirtschaftung in Form der Mahd im Rahmen des VNP-Programms und sowie unter Hinzunahme der Öko-Regelungen der GAP. Eine klassische Vermarktung gegen Entgelt erfolgt grundsätzlich nicht. Gelegentlich wird Gras oder Heu an Pferdebetriebe verkauft. Der Nachweis einer landwirtschaftlichen Verwertung wird gemäß den geltenden Regelungen regelmäßig erbracht.

Eine Abfrage bei den Kreisgruppen in Mittelfranken, Oberfranken, Unterfranken, Oberpfalz, Niederbayern, Oberbayern und Schwaben hat gezeigt, dass auf den bewirtschafteten Flächen bereits jetzt die Folgen sowohl des Klimawandels als auch des Biodiversitätsschwundes sichtbar sind, auch wenn sich konkrete Schäden (noch) kaum beziffern lassen.

Beim Anbau von Streuobst lässt sich bayernweit ein Rückgang der Bestäuber beobachten, die Anzahl der Insekten ist kontinuierlich rückläufig, ein Rückgang der Erträge hierdurch kann aber derzeit noch nicht belegt werden, allerdings besteht die große Sorge, dass die Streuobstwiesen künftig durch den Insektenrückgang in Mitleidenschaft gezogen werden.

Hinsichtlich der Grasschnitt- und Heuvermarktung konnte in einigen Kreisgruppen des Verbandes bereits eine Qualitätsveränderung festgestellt werden. So wurde etwa in Kreisgruppen in Schwaben festgestellt, dass es insbesondere bei trockenen Wiesen Probleme mit Jakobskreuzkraut oder Orientalischem Zackenschrotchen gibt. Diese sind invasive Arten, die nachteilige verdrängende Wirkungen auf die bestehende Pflanzenwelt haben. .

Der Bund Naturschutz in Bayern nutzt dabei gerade seine landwirtschaftlichen Flächen und auch seine Flächenerwerbspolitik dazu, aktiv Biodiversitätsschutz zu betreiben, indem er etwa durch den Ankauf und die damit mögliche Umgestaltung der Flächen (Herausnahme bzw. Stilllegung von Drainagen, Anstauen von Bächen, Herausnahme von wasserzehrenden Baumbeständen aus den Flächen etc.) es ermöglicht, Flächen wieder zu renaturieren und/oder zu erhalten.

Bereits jetzt kann der Beschwerdeführer die Auswirkungen der durch den Klimawandel befeuerten Biodiversitätskrise vor allem auf seinen Moorflächen feststellen. So kommt es z.B. in Oberbayern innerhalb der Moore bereits heute zum Austrocknen von Schlenken. Darin befinden sich hochgradig gefährdete Libellenarten, die hierdurch geschädigt oder getötet werden. Steigende Hitzeperioden führen in den Mooren zu übermäßiger periodischer Austrocknung, die mit einer Mineralisierung sowie Busch- und Baumaufwuchs verbunden ist. Die Beseitigung erfordert einen erhöhten Pflegebedarf, zugleich ändert sich die Vegetation hin zu nährstoffbedürftigeren Arten. Fehlende Vernässung der Moore führt zu deren sukzessivem Verschwinden, zugleich fehlt es an einer aktiven, staatlich unterstützten Wiedervernässung, die der Beschwerdeführer als einzelner Grundstückseigentümer wegen fehlender Zugriffsmöglichkeiten auf den Wasserhaushalt nicht beeinflussen oder erzwingen kann.

In Niederbayern pflegt der Beschwerdeführer ein Wiesenbrüteregebiet, dessen Seigen aufgrund längerer Dürreperioden erkennbar weniger Wasser führen und das nur mit aktiven Gegenmaßnahmen, wie Vertiefung der Seigen oder Einsatz von Solarpumpen zur Wiederverfüllung trockengefallener Seigen, als Lebensraumtyp und Habitat für die dramatisch im Rückgang befindlichen Wiesenbrüter erhalten werden kann.

In Schwaben führen Starkregenereignisse zu nasserem Flächen in bestimmten Jahreszeiten und zugleich starken Schwankungen des Wasserhaushaltes, was partiell zum Absinken des Bodens und Beeinträchtigungen der vorhandenen Lebensraumtypen führt. Eine Biotopfläche des Beschwerdeführers in Schwaben, Landkreis Augsburg, wurde in einen Hochwasserschutzpolder einbezogen, was beim nächsten Überschwemmungsvorfall zu einem Anfahren des Polders und einer Eutrophierung der Fläche und damit zu ihrer natur-schutzfachlichen Entwertung führen wird.

Der Beschwerdeführer betreibt zudem aktiven Biodiversitätsschutz, indem in den letzten Jahren zahlreiche Teiche und andere Gewässer (teilweise zum Schutz konkreter Arten wie der Flussperlmuschel) angekauft wurden. Diese Teiche und Teichanlagen sind heute ein wichtiger Beitrag zur Erhaltung einer Restwassermenge in den Bächen in extremen Trockenzeiten durch gezieltes Absenken des Wasserspiegels. Durch Beendigung der häufig noch ausgeübten Fischhaltung in den Teichen durch den Beschwerdeführer und die damit verbundene Reduktion des Wasserverbrauchs tragen diese Teiche und Wasserflächen maßgeblich zum Erhalt der Stabilisierung des Lebensraumes Bach bei.

Der Beschwerdeführer sieht sich durch das Unterlassen des Gesetzgebers, ein kohärentes und wirksames gesetzliches Konzept zum Schutz der Biodiversität in seinem Eigentumsrecht aus Art. 14 Abs. 1 GG jedenfalls in der Zukunft verletzt, weil bei einem Fort-

schreiten des Biodiversitätsverlustes die Produktivität seiner Streuobstwiesen und Gras- und Heuflächen bedroht ist. Zugleich begreift der Beschwerdeführer die von ihm auf den Flächen aktiv betriebene Steigerung der Biodiversität als vermögenswerten Zustand seiner Grundstücke, der durch äußere und von ihm nicht beeinflussbare negative Einflüsse beeinträchtigt zu werden droht. Der Vermögenswert der auf den Flächen geschaffenen Vielfalt an Lebensräumen und Arten ergibt sich bereits daraus, dass dieser Zustand mit sog. Ökopunkten nach Maßgabe der §§ 13 ff. der Bayerischen Verordnung über die Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft (Bayerische Kompensationsverordnung – BayKompV) auch monetär bewertet und gehandelt werden kann. Die durch einen weiter voranschreitenden Biodiversitätsverlust zu besorgenden Auswirkungen bestehen z.B. in fehlender Regulierung des Wasserhaushalts zur Wiedervernässung von Flächen, in nicht wirksam begrenzter intensiver Landwirtschaft in der unmittelbaren Nachbarschaft zu Flächen des Beschwerdeführers, die mit dem Einsatz von Pestiziden und Düngemitteln mittelbar auch auf Flächen des Beschwerdeführers einwirken. Ohne ein umfassendes gesetzliches Schutzkonzept für den Biodiversitätsschutz fürchtet der Beschwerdeführer, dass der von ihm unter erheblichen Anstrengungen betriebene Biodiversitätsschutz auf seinen Flächen zunichte gemacht wird und vorhandene Lebensraumtypen und Arten sich in ihrem Zustand verschlechtern oder gar verschwinden.

3. Beschwerdeführender zu 8)

Der BUND Sachsen e. V. ist nach § 3 UmwRG anerkannte Umweltvereinigung und zugleich anerkannte Naturschutzvereinigung im Sinne des §§ 63, 64 BNatSchG.

B e w e i s : Liste der anerkannten Umwelt- und Naturschutzvereinigungen des SMEKUL als **Anlage BF 107**

Der BUND Sachsen ist Eigentümer und Besitzer von Grundstücken in einer Größenordnung von etwa 60 Hektar. Die als Naturschutzflächen gemanagten Grundstücke liegen über den gesamten Freistaat Sachsen verteilt (Einzelflächen und Flächenkomplexe). Auf diesen Flächen betreibt der Beschwerdeführer zu etwa 90 % segregativen (abschirmenden) oder aktiven Naturschutz, ist also bemüht, auf diesen Flächen artenreiche Biotop zu erhalten, zu verbessern oder aus degradierten Biotopen zu entwickeln. Hierdurch soll ein maximaler Beitrag für die regionale Biodiversität entstehen.

Aktuell ist nur eine Fläche verpachtet. Für zahlreiche Fläche bestehen zudem Nutzungsverträge mit Dritten, insbesondere Naturschutzstationen, welche die naturschutzgerechte Pflege nutzungsabhängiger Biotop sicherstellen.

Darüber hinaus hat der BUND Sachsen wenige Hektar an Flächen hinzugepachtet. Von mehreren Regionalgruppen werden weiterhin z.B. wertvolle kommunale Flächen auf Basis von Vereinbarungen langjährig gepflegt. Die Flächen lassen sich wie folgt kategorisieren:

- extensive Wiesen,
- Streuobstbestände und Alleen,

- Flurgehölze,
- Moore,
- Waldränder,
- (Natur-)Wälder,
- Ackerflächen,
- Fließgewässer und Uferrandstreifen,
- Teiche und
- sonstige Flächen.

Das Naturschutzmanagement der Flächen erfolgt durch den BUND Sachsen mit dem Ziel eines größtmöglichen Beitrags zum Biodiversitätsschutz. Dazu gehört auch, dass ein gewisser Teil der Flächen gar nicht gepflegt oder bewirtschaftet wird, so etwa naturnahe Wälder, Fließgewässer und Moorbereiche.

Für zu pflegende Flächen gibt es unterschiedliche Vorgehensweisen. Teilweise erfolgt eine klassische Biotoppflege durch Aktive in Regional- und Ortsgruppen des Verbandes, teilweise ohne Inanspruchnahme von Förderungen, teilweise unter Inanspruchnahme einer Förderung (vor allem Förderrichtlinie Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (FRL AUK/2023) sowie Förderrichtlinie Natürliches Erbe (FRL NE/2023)). Für einige Flächen wurden die Biotoparbeiten an Landwirte (z.B. in Form von Pflegeverträgen) übertragen, oft erfolgt die Pflege auch durch Naturschutzstationen.

Auf den Flächen des BUND Sachsen sind bereits jetzt die Folgen sowohl des Klimawandels als auch des Biodiversitätsschwundes sichtbar, auch wenn sich konkrete Schäden kaum beziffern lassen. Während einer Hitzeperiode im Jahr 2024 gab es erstmalig in einem Teich des BUND Sachsen ein Fischsterben. Die Moore im Eigentum des BUND Sachsen, hierbei vor allem hydrologisch gestörte Flächen, weisen infolge der vergangenen Dürrejahre und Niederschlagsdefizite deutliche negative Veränderungen in ihrer Vegetationszusammensetzung auf, vor allem einen deutlichen Rückgang von moortypischen Arten und Habitatstrukturen aufgrund zunehmenden Torfschwunds und hierdurch verursachter Nährstofffreisetzung. Die Windwurf- und Kalamitätsflächen im Wald nehmen zu, auenwaldähnliche Flächen verlieren zunehmend biotoptypische Feuchte- bzw. Nässezeiger.

In Streuobstbeständen kam es infolge mehrerer Dürresommer zu teils extremen Schädigungen und Absterbeerscheinungen vor allem bei Apfel- und Birnbäumen. Beim Anbau von Streuobst lässt sich sachsenweit zudem ein Rückgang der Bestäuber beobachten. Die Anzahl der Insekten ist kontinuierlich rückläufig, ein Rückgang der Erträge hierdurch kann aber derzeit noch nicht belegt werden. Allerdings besteht die große Sorge, dass die Streuobstwiesen künftig durch den Klimawandel und Insektenrückgang in noch schwerere Mitleidenschaft gezogen werden, so dass ihr Fortbestand im aktuellen Umfang langfristig ernsthaft gefährdet ist.

Der BUND Sachsen nutzt seine Flächenerwerbspolitik dazu, aktiv Biodiversitätsschutz zu betreiben, indem er es etwa durch den Ankauf und die damit mögliche Nutzungsänderung (Extensivierung bis hin zur Flächenstilllegung) oder Umgestaltung der Flächen (Verbindung von isolierten Waldflächen durch Pflanzung von Biotopverbindungen, Renaturierung von Gewässern, Wiedervernässung von Mooren etc.) konkret ermöglicht, Flächen unter dem Aspekt der Biodiversität aufzuwerten.

Der Beschwerdeführer sieht sich durch das Unterlassen des Gesetzgebers, ein kohärentes und wirksames gesetzliches Konzept zum Schutz der Biodiversität in seinem Eigentumsrecht aus Art. 14 Abs. 1 GG jedenfalls in der Zukunft verletzt, weil bei einem Fortschreiten des Biodiversitätsverlustes die Produktivität seiner Streuobstwiesen bedroht ist. Zugleich begreift der Beschwerdeführer die von ihm auf den Flächen aktiv betriebene Förderung der Biodiversität als vermögenswerten Zustand seiner Grundstücke, der durch äußere und von ihm nicht beeinflussbare negative Einflüsse beeinträchtigt zu werden droht. Der Vermögenswert der auf den Flächen geschaffenen Vielfalt an Lebensräumen und Arten ergibt sich bereits daraus, dass dieser Zustand mit Ökopunkten auch monetär bewertet und gehandelt werden kann (vgl. § 11 SächsNatSchG). Die durch einen weiter voranschreitenden Biodiversitätsverlust zu besorgenden Auswirkungen bestehen z.B. in fehlender Regulierung des Wasserhaushalts zur Wiedervernässung von Flächen, in nicht wirksam begrenzter intensiver Landwirtschaft in der unmittelbaren Nachbarschaft zu Flächen des Beschwerdeführers, die mit dem Einsatz von Pestiziden und Düngemitteln mittelbar auch auf Flächen des Beschwerdeführers einwirken. Ohne ein umfassendes gesetzliches Schutzkonzept für den Biodiversitätsschutz fürchtet der Beschwerdeführer, dass der von ihm unter erheblichen Anstrengungen betriebene Biodiversitätsschutz auf seinen Flächen zunichte gemacht wird und vorhandene Lebensraumtypen und Arten sich in ihrem Zustand verschlechtern oder gar verschwinden.

Teil 2 – Rechtliche Würdigung

A. Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig.

I. Zuständigkeit

Die Zuständigkeit des BVerfG für die hier vorgelegte Verfassungsbeschwerde ergibt sich aus Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, §§ 13 Nr. 8a, 90 BVerfGG.

II. Beschwerdegegenstand

Gegenstand der Verfassungsbeschwerde ist das Unterlassen des Gesetzgebers, geeignete legislative Maßnahmen zu ergreifen, um seine grundrechtlichen Verpflichtungen zu einem Erhalt der Biodiversität zu erfüllen, sowie das fehlende Treffen ausreichender Vorkehrungen, um spätere gravierende Freiheitsbeeinträchtigungen infolge intensiver Biodiversitäts-Schutzmaßnahmen zu vermeiden. **Konkret geht es damit um das Fehlen eines gesetzlich verankerten umfassenden Schutzkonzepts zum Erhalt der Biodiversität.**

Zulässige Gegenstände der Verfassungsbeschwerde sind alle rechtlich relevanten Akte der deutschen und supranationalen öffentlichen Gewalt, die unmittelbar an das Grundgesetz gebunden sind. Die Grundrechte erschöpfen sich nicht in ihrer Bedeutung als Abwehrrecht gegen staatliche Eingriffe in den grundrechtlich geschützten Bereich. Nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG enthalten die grundrechtlichen Verbürgungen nicht lediglich Abwehrrechte des Einzelnen gegen die öffentliche Gewalt, sondern auch Schutzrechte (vgl. BVerfGE 157, 30 Rn. 144-150; 7, 198 (205); 35, 79 (114) m.w.N.; 39, 1 (41 f.)). Die vorliegende Beschwerde betrifft gleichermaßen die Abwehr- und die Schutzdimension, folgend dem Klima-Beschluss von 2021 (BVerfGE 157, 30, Rn. 96 ff.).

Die Beschwerdeführer richten sich gegen das Unterlassen des Gesetzgebers in Bezug auf die gesetzliche Normierung eines übergreifenden Schutzkonzepts zum Erhalt der Biodiversität. Ein Unterlassen des Gesetzgebers ist bei einem ausdrücklichen Verfassungsauftrag tauglicher Beschwerdegegenstand einer Verfassungsbeschwerde (BVerfGE 6, 257 (263 ff.)). Voraussetzung dafür ist nach der bisherigen Judikatur, dass sich die Beschwerdeführenden auf einen ausdrücklichen Auftrag des Grundgesetzes berufen können, der Inhalt und Umfang der Gesetzgebungspflicht im Wesentlichen umgrenzt hat (zuletzt BVerfGE 157, 30; 129, 321 (346)). Ein solcher ausdrücklicher Auftrag für den Gesetzgeber findet sich in Art. 20a GG und den grundrechtlichen Schutzrechten aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1

GG sowie im abwehrrechtlichen Gebot der intertemporalen Freiheitssicherung, wie im Zuge der Beschwerdebefugnis sowie der Begründetheit der Verfassungsbeschwerde näher dargelegt wird.

Hinsichtlich der grundrechtlichen Schutzdimension kann ein Unterlassen als solches mit der Verfassungsbeschwerde grundsätzlich nur bei völliger Untätigkeit des Gesetzgebers gerügt werden. Hat der Gesetzgeber hingegen eine Regelung getroffen, muss sich die Verfassungsbeschwerde regelmäßig gegen diese gesetzliche Vorschrift richten (BVerfGE 157, 30, Rn. 95). Maßgeblich für die Abgrenzung zwischen einem „echten“ und einem „unechten“ Unterlassen ist damit, ob der Gesetzgeber eine Regelung zu den geltend gemachten Ansprüchen getroffen hat.

Der Gesetzgeber hat bisher keine gesetzliche Regelung geschaffen, die sich mit dem Schutz der Biodiversität in seiner Gänze im Sinne eines umfassenden Schutzkonzepts beschäftigt. Er hat, wie im Sachverhalt dargelegt (Teil 1 B.), lediglich partiell Schutzvorschriften geschaffen und zudem eine Vielzahl von biodiversitätsschädigenden Regelungen insbesondere im Agrar- und Energierecht etabliert. Es fehlt damit auch an einer gesetzlichen Normierung im Sinne eben eines umfassenden Schutzkonzepts zum Erhalt der Biodiversität. Insoweit liegt ein wesentlicher Unterschied zum Klimaschutz vor, da der Gesetzgeber dafür das KSG als Rahmengesetz mit gesetzlichen Zielbestimmungen und Governance-Regelungen geschaffen und auch sonst (auf EU- und nationaler Ebene) den Klimaschutz nicht nur punktuell geregelt hat. An dem gesetzgeberischen Unterlassen betreffend die Biodiversität ändert sich gerade nichts durch einzelne fachgesetzliche Regelungen, die teilweise zum Schutz der Biodiversität beitragen. Dazu zählen beispielsweise das BNatSchG und das WHG bzw. die WRRL. Diese Gesetze können damit bereits im Ansatz nicht das hiesige Begehren eines Biodiversitätsschutzes abdecken, da diese schlicht einen anderen, weitaus konkreteren und damit auch vergleichsweise „kleineren“ Regelungsbe- reich im Vergleich zur Biodiversität abdecken. Diese Schlussfolgerung wird im Übrigen auch durch die fortschreitende Verschlechterung des Zustands der Biodiversität deutlich, welcher offenkundig nicht mit den bisherigen rechtlichen Regelungen aufgehoben und umgekehrt werden kann.

Dies folgt letztlich auch durch die folgende Umkehrüberlegung: ein gesetzgeberisches Unterlassen wird für den Rechtsbereich des Klimaschutzes nicht angenommen, da der Bundesgesetzgeber das Bundesklimaschutzgesetz (KSG) im Jahr 2019 verabschiedet hat. Auch vor Erlass des KSG haben einzelne Fachgesetze bereits mittelbar zum Klimaschutz beigetragen, ohne dass dies eine Notwendigkeit ausgelöst hätte, gegen sämtliche einzelnen Klimaschutzrechts-Regelungen vorzugehen. Damit ist die Geltendmachung gesetzgeberischen Unterlassens im Regelungsbereich Biodiversität sowie die Geltendmachung der unzureichenden intertemporalen Freiheitssicherung ein zulässiger Beschwerdegegenstand.

III. Beschwerdefähigkeit

Die Beschwerdeführenden sind beschwerdefähig. Wer beschwerdefähig ist, bestimmt sich nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG i.V.m. § 90 Abs. 1 BVerfGG.

Nach § 90 Abs. 1 BVerfGG kann „jedermann“ mit der Behauptung, durch die öffentliche Gewalt in einem seiner Grundrechte oder grundrechtsgleichen Rechte verletzt zu sein, Verfassungsbeschwerde erheben.

Als natürliche Personen erfüllen die Beschwerdeführenden zu 1 bis 5 den Jedermanns-Begriff und sind damit beschwerdefähig.

Inländischen juristischen Personen des Privatrechts kommt die Beschwerdefähigkeit zu, soweit die Grundrechte dem Grunde nach gelten, d.h. soweit sie ihrem Wesen nach auf die juristische Person anwendbar sind (Art. 19 Abs. 3 GG). Die Beschwerdeführenden zu 6, 7 und 8 sind als eingetragene Vereine zugleich (mindestens) gemäß § 3 Abs. 1 UmwRG anerkannte Vereinigungen unproblematisch beschwerdefähig, da sie sich auf Grundrechte berufen können (zum genauen Umfang verweisen wir auf die detaillierten Ausführungen zur Beschwerdebefugnis).

IV. Beschwerdebefugnis

Die Beschwerdeführenden sind gemäß § 90 Abs. 1 BVerfGG ferner beschwerdebefugt. Die Beschwerdeführenden machen geltend, dass sie dadurch, dass der Gesetzgeber kein umfassendes Schutzkonzept für die Biodiversität einschließlich eines klaren Stopp-Ziels für den Biodiversitätsverlust und Schritte zur Wiederherstellung von Biodiversität gesetzlich geschaffen hat, in ihren Grundrechten aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG i.V.m. Art. 20a GG (Beschwerdeführer zu 1. bis 5.), Art. 14 Abs. 1 GG (Beschwerdeführer zu 7. und 8.) bzw. aus Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20a GG i.V.m. Art. 47, 51 GRCh i.V.m. Art. 2 und 8 EMRK (Beschwerdeführer zu 6. bis 8.) verletzt (1.) und selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen sind (2.). Dies ist nachfolgend näher darzulegen.

1. Möglichkeit der Verletzung in eigenen Grundrechten

Die Beschwerdeführenden machen eine Verletzung der grundrechtlichen Schutzdimension aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 14 Abs. 1 GG geltend, ebenso wie eine Verletzung ihres ökologischen Existenzminimums. Außerdem berufen sich die Beschwerdeführenden auf eine Verletzung ihrer intertemporalen Freiheitsrechte, da das Ausmaß der in Zukunft notwendig werdenden Grundrechtseingriffe für den Stopp des Biodiversitätsverlusts und die Wiederherstellung der Biodiversität durch das jetzige Unterlassen vorbestimmt wird. Diese Vorwirkung auf die künftigen Freiheiten verletzen die Beschwerdeführenden in ihren Grundrechten. Mithin geht es den Beschwerdeführenden zum einen um die grundrechtliche Schutzdimension, die den Staat verpflichtet, den Einzelnen vor seinen Mitbürgern zu schützen, die den Verlust der biologischen Vielfalt verursachen. Zum anderen geht es um

die Grundrechte als Abwehrrechte gegen einen an vielen Stellen staatlich zugelassenen oder gar forcierten Biodiversitätsverlust. Dabei besteht zwischen der Abwehr- und der Schutzdimension der Grundrechte prinzipiell kein Rangverhältnis zugunsten der ersteren (Koch, Der Grundrechtsschutz des Drittbetroffenen, 2000; Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001; Ekardt/ Heß/ Bärenwaldt/ Hörtzsch/ Wöhlert, Judikative als Motor des Klimaschutzes? Bedeutung und Auswirkungen der Klimaklagen, UBA-Texte, 2023).

Eine Beschwerdebefugnis liegt, wie nachstehend darzulegen ist, vor, da jedenfalls die Möglichkeit einer Rechtsverletzung besteht, weil gesetzgeberisch kein umfassendes gesetzliches Schutzkonzept für die Biodiversität einschließlich der gesetzlichen Verankerung des Stopp-Ziels und von Schritten zur Wiederherstellung festgelegt wurde – und weil eine eigene, gegenwärtige und unmittelbare Betroffenheit in den genannten Rechten gegeben ist.

a) Möglichkeit der Verletzung von Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG

Die Beschwerdeführenden zu 1. bis 5. sind aufgrund der Verletzung staatlicher Schutzrechte aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG beschwerdebefugt. Der voranschreitende Biodiversitätsverlust führt zunächst zu einer Beeinträchtigung der Schutzdimension der Grundrechte, wie im Folgenden näher darzulegen ist.

aa) Gefährdung der Gesundheit des Menschen durch den Biodiversitätsverlust

Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG garantiert das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit und ist ein Jedermann-Grundrecht, dessen Träger die Beschwerdeführenden zu 1 bis 5 als natürliche Personen sind. Der Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG schließt den Schutz vor Beeinträchtigungen durch Umweltbelastungen ein (vgl. BVerfGE 49, 89 (140 f.); BVerfGE 157, 30, Rn. 99). Der Biodiversitätsverlust stellt eine existenzielle Bedrohung für die Menschheit dar, da die Leistungen der Biodiversität für das menschliche Wohlergehen existenziell sind. Es besteht damit ein untrennbarer Zusammenhang zwischen dem Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit und dem Biodiversitätsschutz. **Der Biodiversitätsverlust hat wie dargelegt (siehe Teil 1 A. I. 1. und 4.) schwerwiegende Folgen für das menschliche Leben und damit auch für die Grundrechte, da er sich negativ auf die Stabilität und Kontinuität der Ökosysteme sowie auf die Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen auswirkt, von denen die Menschheit abhängig ist, wie z.B. Bodenfruchtbarkeit, Bestäubung und Sauerstoffproduktion** (zu Nachweisen und Beweisangeboten siehe Teil 1 A. I.).

David Boyd, UN-Sonderberichterstatter für Menschenrechte und Umwelt, formuliert all dies wie folgt (Boyd, Human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, Seventy-Fifth Session, Human Rights Council, Geneva 2020):

„Alle Menschenrechte hängen letztlich von einer gesunden Biosphäre ab. Ohne gesunde, funktionierende Ökosysteme, die von einer gesunden biologi-

schen Vielfalt abhängen, gäbe es keine saubere Luft zum Atmen, kein sauberes Wasser zum Trinken und keine nahrhaften Lebensmittel zum Essen“.

Sein Vorgänger, John Knox, betonte, dass „die biologische Vielfalt zu bestimmten Ökosystemleistungen beiträgt, die den vollen Genuss der Menschenrechte unmittelbar unterstützen“ (Knox, Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, Thirty-Fourth Session, Human Rights Council, Geneva 2017).

Die Folgen des Biodiversitätsverlusts für die Nahrungsmittelversorgung, die Sauerstoffproduktion und die Regulierung des Wasserhaushalts bedrohen somit das von Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG geschützte Recht auf Leben und Gesundheit. Die Bedrohungslage wird insbesondere dadurch verdeutlicht, dass die planetaren Grenzen beim Biodiversitätsverlust bereits überschritten sind. Hinsichtlich der drohenden Irreversibilität ist zudem Eile geboten ist, wie im Sachverhalt dargelegt (siehe Teil 1 A. I. 5.-6.).

Wegen der Verknüpfung von Biodiversitätsverlust und Klimawandel ergibt sich eine grundrechtliche Schutzwirkung gegenüber dem Biodiversitätsverlust außerdem *aus der menschenrechtlichen Verpflichtung zum Schutz des Klimas*, die in den letzten Jahren von verschiedenen Gerichten anerkannt worden ist (vgl. insbesondere BVerfGE 157, 30 und EGMR, Urteil vom 09.04.2024, Nr. 53600/20). Diese impliziert rasche Postfossilität und eine stark reduzierte Tierhaltung, die zugleich zugunsten des Biodiversitätsschutzes wirkt (Teil 1 A. I. 3.). Zudem verstärken sich Klimawandel und Biodiversitätsverlust bzw. Klima- und Biodiversitätsschutz in verschiedenen Hinsichten gegenseitig. So ist beispielsweise der Schutz von Ökosystemen und der biologischen Vielfalt direkt mit dem Schutz des globalen Klimas verbunden (siehe Teil 1 A. I. 3.). Wälder und Moore sind sowohl Biodiversitäts-Hotspots als auch Treibhausgas-Senken für negative Emissionen und können gleichzeitig Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel ermöglichen. Landnutzungsänderungen reduzieren sukzessive massiv das Kohlenstoffspeicherpotenzial dieser Senken sowie die Biodiversität.

Damit verpflichtet ein grundrechtlicher Klimaschutz auch zum Biodiversitätsschutz, denn ohne die Bindung von Emissionen gerade in Mooren und Wäldern kann selbst bei null fossilen Brennstoffen und einer stark reduzierten Tierhaltung keine Klimaneutralität erreicht werden (zu den empirischen Zusammenhängen jeweils m.w.N. Rodriguez-Garavito/ Boyd, *Transnational Environmental Law* 2023, 498 ff.; Henn/ von Vittorelli/ Seppelt 2024; Ekardt/ Günther/ Hagemann/ Garske/ Heyl/ Weyland, *Environmental Sciences Europe* 2023, 80; Glinski, *EJCL* 2023, 416 ff.; Stubenrauch u.a., *Forest Governance*, 2022; Günther/ Ekardt, *Frontiers in Climate* 2023, 10.3389; Drexler u.a., *GCB Bioenergy* 2023, e13112).

Die Möglichkeit einer schutzgrundrechtlichen Position wird ergänzend unterstrichen durch mehrere völkerrechtsfreundliche Auslegungen. Zunächst garantiert Art. 11 IPwskR ein Menschenrecht auf Nahrung und Wasser, welches durch die soeben geschilderten Entwicklungen beim Biodiversitätsverlust gefährdet wird (Rodriguez-Garavito/ Boyd, *Transnational Environmental Law* 2023, 498 ff.; Ekardt/ Günther/ Hagemann/ Garske/ Heyl/ Weyland, *Environmental Sciences Europe* 2023, 80).

Eine menschenrechtliche Verpflichtung zur Erhaltung der Biodiversität ergibt sich

ferner aus einer indirekten Wirkung des Klimavölkerrechts. Wenn das Klimaschutzrecht über Art. 2 Abs. 1 PA den Ausstieg aus der Intensivtierhaltung und den fossilen Energieträgern auf allen terrestrischen Flächen in wenigen Jahren respektive Klimaneutralität vorschreibt (dazu siehe auch BVerfGE 157, 30), dann hat dies eben auch einen erheblichen positiven Effekt auf die Biodiversität und andere Umweltprobleme, weil die Problemtreiber dort die gleichen sind – und umgekehrt ist ein hinreichender Klimaschutz im Sinne von Klimaneutralität ohne die natürlichen Senken wie Moore und Wäldern und deren Schutz nicht möglich (Rodriguez-Garavito/ Boyd, *Transnational Environmental Law* 2023, 498 ff.; Henn/ von Vittorelli/ Seppelt 2024; Ekardt/ Bärenwaldt/ Heyl, *Environments* 2022, 112; Weishaupt u.a., *Sustainability* 2020, 2053). Dies unterstützt den Grundrechtsschutz gegen den Biodiversitätsverlust im Wege einer völkerrechtsfreundlichen Auslegung, denn das Gesagte unterstreicht den menschenrechtlichen Klimaschutz, der (siehe soeben) den menschenrechtlichen Biodiversitätsschutz unterstreicht.

bb) Aktivierung der Schutzdimension von Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG durch den Biodiversitätsverlust

Die durch den rasanten Biodiversitätsverlust auftretende Bedrohungslage für die Gesundheit des Menschen aktiviert die Schutzdimension von Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG. Gegen deren Beeinträchtigung können sich Betroffene nach ständiger Rechtsprechung mit Hilfe der Verfassungsbeschwerde zur Wehr setzen (pars pro toto BVerfGE 77, 170, Rn. 101). Dass die Verletzung der grundrechtlichen Schutzrechte – wie aber letztlich auch von Abwehrrechten – aufgrund erheblicher gesetzgeberischer Gestaltungsspielräume nur darauf überprüft werden kann, ob die Grenzen jener Spielräume verletzt wurden, bei den Schutzrechten etwa dergestalt, dass die öffentliche Gewalt Vorkehrungen zum Schutze des Grundrechts trifft, die gänzlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, ist für die Möglichkeit der Verletzung der Schutzdimension erst einmal unerheblich und bei der Begründetheit dann näher zu betrachten (Teil 2 B. I.). Den Anforderungen an die Zulässigkeit einer Verfassungsbeschwerde, die auf eine Verletzung der sich aus dem Grundrecht des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG ergebenden Schutzrechts gestützt wird, ist jedenfalls Genüge getan, wenn beschwerdeführerseitig schlüssig dargetan wird, dass die öffentliche Gewalt Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen hat oder dass offensichtlich die getroffenen Regelungen und Maßnahmen gänzlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, das Schutzziel zu erreichen (BVerfGE 77, 170-240, Rn. 101).

Wie bereits im Sachverhalt ausgeführt, hat der Gesetzgeber keine Schutzvorkehrungen im Sinne eines umfassenden Schutzkonzepts getroffen, um den Verlust der Biodiversität zu stoppen und umzukehren. Dies führt zur Möglichkeit einer Verletzung von Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG, da ein fortschreitender Biodiversitätsverlust erhebliche negative Auswirkungen auf die Gesundheit des Menschen hat. Damit aktiviert der fortschreitende Biodiversitätsverlust die grundrechtliche Schutzverpflichtung aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG, da das Leben und die körperliche Unversehrtheit der Beschwerdeführenden konkret gefährdet werden können. Dass der Gesetzgeber bisher kein umfassendes Schutzkonzept zur Erhaltung der Biodiversität gesetzlich geregelt hat, gibt dem Unterlassen ein Ausmaß, welches über das Unterlassen in

der Klimapolitik hinausgeht, welches bereits als eine Beschwerdebefugnis begründend anerkannt wurde (BVerfGE 157, 30, Rn. 96-111), wie bereits dargelegt wurde (Teil 1 A. I. 5.). Das gesetzgeberische Unterlassen hat etwa den Charakter, wie wenn der Gesetzgeber Klimaneutralität nicht einmal als Ziel anstreben würde – wie dies andernorts (von BVerfGE 157, 30, Rn. 157) als Beispiel für eine nicht nur Beeinträchtigung, sondern evidente Verletzung der grundrechtlichen Schutzdimension benannt wurde. Die grundrechtliche Beeinträchtigung beim Biodiversitätsverlust ist also markanter – was umso problematischer ist, als (siehe Teil 1 A. I. 5.) die ökologische Situation beim Biodiversitätsverlust noch dramatischer ist als beim Klimawandel und damit der Handlungsbedarf nach Umfang und Eilbedürftigkeit größer ist.

cc) Grundrechtliche Schutzdimension unabhängig von Verursacher des Biodiversitätsverlusts

Zwar gehen die Schädigungen der Biodiversität in Gestalt von Baumaßnahmen, intensiver Landwirtschaft, Schadstoffbelastungen, Klimawandel u.a.m. (siehe Teil 1 A. I. 1.-3.) nicht allein vom Staat aus, sondern häufig von anderen Menschen. Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG impliziert jedoch, dass der Staat verpflichtend den Einzelnen vor rechtswidrigen Eingriffen Dritter in die grundrechtlichen Schutzgüter schützt (BVerfGE 39, 1 (41 f.); 49, 89 (141 f.); 53, 30 (57); 56, 54 (73); 77, 170 (214); 79, 174 (201 f.)). Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG ist nicht nur ein Abwehrrecht, welches gegenüber aktiven Eingriffen des Staates schützt, sondern enthält auch ein Recht darauf, dass die öffentliche Gewalt sich schützend und fördernd vor die Rechtsgüter Leben und körperliche Unversehrtheit stellt (BVerfGE 88, 203 (251); 39, 1). Verletzt der Staat diese Schutzverpflichtung, so verletzt er auch das betreffende Grundrecht (BVerfGE 77, 170 (214); 157, 30).

Da schon beim Klimawandel der letztlich globale Charakter des Problems als unschädlich für das Vorliegen einer Grundrechtsbeeinträchtigung eingestuft wurde (BVerfGE 157, 30, Rn. 173 ff.), gilt für den Biodiversitätsverlust nichts anderes. Und zwar sogar erst recht: Denn der Biodiversitätsverlust ist zwar ebenfalls eine globale Herausforderung, doch aufgrund der stärkeren Heterogenität des Schutzgutes spielt die nationale Dimension hier eine größere Rolle als beim Klimawandel. Auch der Biodiversitätsverlust kann nicht durch den deutschen Staat allein aufgehalten werden, ein eigener Beitrag Deutschlands zum Biodiversitätsschutz ist damit aber weder unmöglich noch überflüssig, und speziell in Deutschland kann er maßgeblich beeinflusst werden. Soweit der „genuin globale Charakter“ des Klimawandels insbesondere daraus resultiert, dass die Akkumulation der Treibhausgasemissionen in der Atmosphäre stattfindet und sich insofern jede emittierte Tonne Treibhausgase global im Rahmen der Erderwärmung auswirkt, ist die Lage im Rahmen des Biodiversitätsverlusts zwar komplexer, aber auch unmittelbarer. Denn gerade dort, wo Lebensräume erhalten werden und die Biodiversität vorkommt, kann der Verlust der Biodiversität gestoppt werden. Wenn der genuin globale Charakter des Klimawandels einer möglichen Grundrechtsverletzung nicht entgegensteht, kann dies erst recht nicht im Falle der Biodiversität gelten, da die Möglichkeiten zum Stopp des Verlusts der Biodiversität gleichsam stärker lokal greifbar sind.

Zudem gilt für den Biodiversitätsverlust wie für den Klimawandel: Eine Problemlösung wird nicht so gelingen, dass alle Staaten wechselseitig darauf warten, dass jeweils andere zunächst tätig werden. Rechtsverstöße werden überdies nicht dadurch hinfällig, dass andere (Staaten) sie womöglich ebenfalls begehen (BVerfGE 157, 30, Rn. 202). Auch verfügt die Bundesrepublik über ihre starke Rolle innerhalb der EU über die Möglichkeit, auf EU-Ebene auf einen deutlich ambitionierteren Biodiversitätsschutz zu drängen. Dies schließt auch ein Einwirken und ein Abstimmungsverhalten im Sinne dieses Ziels und entsprechende Maßnahmen in allen biodiversitätsschutzbezogenen EU-Rechtsetzungsverfahren ein. Zu alledem ist die Bundesrepublik nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet, weil auf diese Weise eine wirksame Bekämpfung des letztlich globalen Problems Biodiversitätsverlust deutlich wahrscheinlicher wird. Dem wird die Gesetzgebung bislang weder national noch hinsichtlich der deutschen Mitwirkung auf EU-Ebene gerecht (siehe Teil 1 B.).

b) Möglichkeit der Verletzung von Art. 14 Abs. 1 GG

Der BUND Naturschutz in Bayern e.V. (Beschwerdeführer zu 7) und der BUND Sachsen (Beschwerdeführer zu 8) können sich auf eine mögliche Verletzung von Art. 14 Abs. 1 GG in seiner Schutzdimension berufen und sind damit beschwerdebefugt. Nach den Maßstäben des BVerfG ist eine Verletzung der Eigentumsrechte der genannten Beschwerdeführer möglich. Dazu im Einzelnen:

aa) Beeinträchtigung des Eigentums durch den Biodiversitätsverlust

Auch das Grundrecht auf Eigentum in Art. 14 Abs. 1 GG umfasst eine staatliche Schutzverpflichtung (vgl. BVerfG 114, 1 (56)). Infolge des Biodiversitätsverlusts können insbesondere landwirtschaftlich genutzte Flächen und Immobilien auf unterschiedliche Weise Schaden nehmen, so dass Art. 14 Abs. 1 GG eine Schutzverpflichtung des Staates hinsichtlich der Eigentumsgefahren des Biodiversitätsverlusts einschließt.

Nach der Rechtsprechung des BVerfG besteht insoweit die verfassungsrechtliche Pflicht der staatlichen Organe, sich schützend und fördernd vor die darin genannten Rechtsgüter zu stellen und die Grundrechtsträger vor verletzenden oder gefährdenden Einwirkungen nicht grundrechtsgebundener Dritter auf das geschützte Rechtsgut zu bewahren (vgl. BVerfGE 53, 30 (57)). Mit dieser Schutzverpflichtung des Staates korrespondiert wie bei Art. 2 Abs. 2 GG ein grundrechtliches (subjektives) Schutzrecht des zu Schützenden.

Unter den Schutz der Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG fallen grundsätzlich alle vermögenswerten Rechte, die dem Berechtigten von der Rechtsordnung in der Weise zugeordnet sind, dass er die damit verbundenen Befugnisse nach eigener Entscheidung zu seinem privaten Nutzen ausüben darf (vgl. BVerfGE 83, 201 (209)). Demzufolge unterliegt das Eigentumsgrundrecht des Art. 14 Abs. 1 GG der Besonderheit, dass sich die konkrete Reichweite des Schutzes durch die Eigentumsgarantie erst aus der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums, die nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG Sache des Gesetzgebers ist, ergibt (vgl. BVerfGE 143, 246,

Rn. 218). Zu den Auswirkungen dieser Sonderkonstellation auf die Bestimmung des von Art. 14 Abs. 1 GG umfassten Schutzgrundrechtes hat sich das Bundesverfassungsgericht (BVerfG, NJW 1998, 3264 (3265)) wie folgt geäußert:

„Mit Blick auf Art. 14 I 1 GG ist zudem offen, welches Ausmaß Eigentumsbeeinträchtigungen angenommen haben müssen, um überhaupt eine - bestimmte - Schutzpflicht auslösen zu können. Insoweit könnte gelten, dass jedenfalls solche Eigentumsbeeinträchtigungen unerheblich sind, die auch im Rahmen einer Inhaltsbestimmung hingenommen werden müssten (vgl. Schwerdtfeger, NVwZ 1982, 5 [8]).“

Somit soll sich das Schutzgrundrecht nur auf die Grundaspekte des Eigentums erstrecken können, welche in Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG unmittelbar durch die Verfassung selbst konstituiert sind (Schwerdtfeger, NVwZ 1982, 5 (8)). Dabei handelt es sich um die Privatnützigkeit, die Verfügungsbefugnis des Eigentümers über den Eigentumsgegenstand und die Erhaltung von dessen Substanz (BVerfG, Beschluss vom 26. Mai 1998 – 1 BvR 180-88 –, NJW 1998, 3264 (3265), das insoweit vom „Kernbereich des Eigentums“ spricht; Schwerdtfeger, NVwZ 1982, 5 (8); vgl. auch BVerfGE 37, 132, juris Rn. 22; BVerfGE 52, 1 <30> m.w.N.; 98, 17, juris Rn. 71). Das Eigentum soll dem Bürger als Grundlage privater Initiative und in eigenverantwortlichem privatem Interesse von Nutzen sein (vgl. BVerfGE 100, 226 <241>). Der Eigentumsgarantie kommt im Gefüge der Grundrechte dabei insbesondere die Aufgabe zu, dem Träger des Grundrechts einen Freiheitsraum im vermögensrechtlichen Bereich zu sichern und ihm dadurch eine eigenverantwortliche Gestaltung seines Lebens zu ermöglichen (vgl. BVerfGE 134, 242 <290 f. Rn. 167>).

Hinsichtlich des Inhalts der Schutzdimension des Art. 14 Abs. 1 GG hat der Senat im Rahmen des Klima-Beschlusses Folgendes ausgeführt (BVerfGE 157, 30-177, Rn. 171):

„Da infolge des Klimawandels auch in Deutschland Eigentum, insbesondere landwirtschaftlich genutzte Flächen und Immobilien, auf unterschiedliche Weise Schaden nehmen können, schließt Art. 14 Abs. 1 GG eine Schutzpflicht des Staates hinsichtlich der Eigentumsgefahren des Klimawandels ein. Von eigenem Gewicht ist dabei, dass bei einem ungehinderten Klimawandel auch in Deutschland etwa infolge von Überschwemmungen und des ansteigenden Meeresspiegels Häuser oder sogar ganze Siedlungsgebiete unbewohnbar werden könnten (oben Rn. 25). Mit dem Eigentum gingen so zugleich feste soziale Bindungen im örtlichen Umfeld verloren. Eine solche Verwurzelung zu berücksichtigen, gebietet Art. 14 Abs. 1 GG, der auch einen gewissen Schutz des zur „Heimat“ gewachsenen sozialen Umfelds gewährleistet (vgl. BVerfGE 134, 242, Rn. 270>).“

Nachfolgend legen wir dar, dass die vom Senat getroffenen Aussagen in Bezug auf die Gefahren des Klimawandels auch auf die grundrechtliche Bedrohung durch den Biodiversitätsverlust im Grundsatz Anwendung finden. Darüber hinaus birgt der Biodiversitätsverlust jenseits dessen Gefahren für das grundrechtlich geschützte Eigentum, gegen welche ein Einschreiten der öffentlichen Gewalt geboten ist, so dass die Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung besteht.

bb) Aktivierung der biodiversitätsbezogenen Schutzverpflichtung für das Eigentum

Das Eigentumsgrundrecht umfasst auch die Verpflichtung des Staates, das Eigentum vor den Gefahren des Biodiversitätsverlustes zu schützen. Der Biodiversitätsverlust bedroht zum einen die Substanz, zum anderen die Möglichkeit der (landwirtschaftlichen) Nutzung von Eigentum und beeinträchtigt damit der Bestandsgarantie nach Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG unmittelbar unterfallende Grundaspekte des Eigentums, mit der Folge, dass der aus Art. 14 Abs. 1 GG folgende Schutzanspruch ausgelöst wird.

Die Eigentumsgarantie schützt den konkreten Bestand in der Hand der einzelnen Eigentümer (vgl. BVerfGE 24, 367 (400); st. Rspr.). Die durch den Biodiversitätsverlust begründete Gefahr für die Substanz des von Art. 14 Abs. 1 GG geschützten Grundeigentums (BVerfGE 70, 191 (199); 98, 17 (35)) und anderer Immobilien löst daher die Schutzverpflichtung des Art. 14 Abs. 1 GG aus. Durch den Biodiversitätsverlust als Verstärker und Beschleuniger des Klimawandels (jedenfalls mit-)verursachte Dürren oder Überschwemmungen drohen das Eigentum der Beschwerdeführenden erheblich zu beeinträchtigen. Der Staat ist verpflichtet, einzuschreiten, um diesen Entwicklungen Einhalt zu gebieten.

Der Verlust der Biodiversität beeinträchtigt überdies die Funktionsfähigkeit der Ökosysteme. Wie bereits im Sachverhalt (Teil 1 A. I.) aufgezeigt, erbringt die biologische Vielfalt eine Vielzahl wesentlicher Leistungen für Lebewesen, wie den Schutz vor Naturkatastrophen wie Überschwemmungen und Erosion, indem sie zu funktionierenden Ökosystemen beiträgt. Degradierete Ökosysteme können viele ihrer Funktionen und Leistungen nur noch eingeschränkt oder gar nicht mehr erfüllen und Störungen wie Trockenperioden oder Überschwemmungen weniger gut abpuffern mit der Folge der Gefährdung des Eigentums der Beschwerdeführenden. Die Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Ökosysteme infolge des Biodiversitätsverlustes erhöht auch die Anfälligkeit von Ökosystemen für unerwünschte Veränderungen, z.B. des Klimas. Der Senat hat im Rahmen des Klima-Beschlusses (BVerfGE 157, 30, Rn. 170) anerkannt, dass klimabedingte Extremereignisse, wie Überschwemmungen, eine Schutzpflicht des Staates aus Art. 14 Abs. 1 GG für das durch den Klimawandel bedrohte Eigentum begründen. Angesichts der Tatsache, dass der Biodiversitätsverlust – wie dargelegt (Teil 1 A. I. 2.a. und 3.c.) – als Verstärker und Beschleuniger des Klimawandels wirkt, muss sich diese Schutzpflicht auch auf ein Einschreiten gegen den Biodiversitätsverlust beziehen, um den erforderlichen Eigentumsschutz zu gewährleisten.

Der Biodiversitätsverlust beeinträchtigt daneben den Bestand der landwirtschaftlichen Nutzungsmöglichkeit von Grundeigentum. Denn es ist bereits gesichert und wurde im Sachverhalt (Teil 1 A. I.) im Einzelnen dargelegt, dass der Verlust der biologischen Vielfalt zu einem Verlust an Ökosystemleistungen wie Bestäubung, natürlichem Pflanzenschutz, Bodenfruchtbarkeit, Wasserneubildung und Sauerstoffproduktion führt, welche die Grundlage für die landwirtschaftliche Nutzung von Flächen

darstellen. Der Biodiversitätsverlust hat somit schwerwiegende Folgen für die Nutzungsmöglichkeiten von Grundeigentum.

Die Nutzung des Eigentums soll es dem Eigentümer ermöglichen, sein Leben im vermögensrechtlichen Bereich nach eigenen Vorstellungen zu gestalten (BVerfGE 98, 17 (35)). Demgemäß schützt die grundrechtliche Eigentumsgewährleistung grundsätzlich auch die Entscheidung des Eigentümers darüber, wie er das Eigentumsobjekt verwenden will (BVerfGE 88, 366 (377); 98, 17 (35)). Zwar lässt sich aus der verfassungsrechtlichen Garantie des Grundeigentums nicht ein Anspruch auf Einräumung gerade derjenigen Nutzungsmöglichkeit herleiten, die dem Eigentümer den größtmöglichen wirtschaftlichen Vorteil verspricht (BVerfGE 58, 300, Rn. 166). Jedoch schützt die Eigentumsgarantie wie gesagt den konkreten Bestand in der Hand der einzelnen Eigentümer (vgl. BVerfGE 24, 367 (400); st. Rspr.). Die Bestandsgarantie erfasst bei einer ausgeübten Grundstücksnutzung den rechtlichen und tatsächlichen Zustand (vgl. BVerfGE 58, 300 (352)). Geschützt werden somit Grundstücksnutzungen, die rechtmäßig bereits verwirklicht wurden und werden. Aus diesem Grund besteht eine staatliche Schutzverpflichtung für die Erhaltung der landwirtschaftlichen Nutzungsmöglichkeit des Grundeigentums des Beschwerdeführenden zu 7 und der Erhaltung der auf den Flächen der Beschwerdeführer zu 7 und 8 erreichten Biodiversität, die - wie bereits dargelegt - ebenfalls als vermögenswertes Recht einzuordnen ist.

Die Beschwerdeführer zu 7 und 8 bewirtschaften wie gezeigt eine große Anzahl an Biotopflächen. Ein durch den Biodiversitätsverlust begründeter Rückgang der Ernteerträge oder die Verschlechterung der aktiv angestrebten Biodiversität und damit die naturschutzfachliche Wertigkeit der Flächen beeinträchtigt die Beschwerdeführer in ihrem Schutzgrundrecht aus Art. 14 Abs. 1 GG. Des Weiteren ist die Nutzungsmöglichkeit der Biotopflächen, die von intensiv landwirtschaftlich genutzten Flächen umgeben sind, welche einen lokalen Biodiversitätsverlust bewirken, beeinträchtigt. Auch insoweit wird die Schutzverpflichtung des Staates aus Art. 14 Abs. 1 GG aufgelöst.

Die landwirtschaftliche Nutzbarkeit und Nutzung von Flächen wird durch den Biodiversitätsverlust erheblich beeinträchtigt, da multifunktionale und resiliente Ökosysteme die Grundlage für die land- und forstwirtschaftliche Produktion sind. Die biologische Vielfalt trägt zu funktionierenden Ökosystemen bei und hat eine positive und stabilisierende Wirkung auf die Ökosysteme. Sie erbringt Ökosystemleistungen, die u.a. für die Bodenbildung, Aufrechterhaltung des Nährstoffkreislaufs und die Bestäubung sorgen. Diese Ökosystemleistungen sind für die generelle landwirtschaftliche Nutzbarkeit von Flächen und einen stabilen landwirtschaftlichen Ertrag elementar, der u.a. von der Bestäubervielfalt, der Wasserverfügbarkeit, der Erosionskontrolle, Bodenstruktur und Bodenfruchtbarkeit abhängig ist. Wie im Sachverhalt (Teil 1 A. I.) aufgezeigt, ist eine Aufrechterhaltung dieser Parameter angesichts des bisherigen Trends offenkundig nicht sichergestellt, sondern vielmehr massiv gefährdet. Die anhaltende Abnahme der Biodiversität hat über die vergangenen Jahrzehnte bereits die Verfügbarkeit zahlreicher Ökosystemleistungen und damit die landwirtschaftliche Nutzung und den erzielbaren Ertrag von Flächen beeinträchtigt. Durch den Verlust von Bestäubern ist die Ernteproduktion gefährdet. Dabei sichert die Blütenbestäu-

bung vieler Kulturpflanzen erst die Fruchtproduktion und ermöglicht dadurch erst landwirtschaftliche Erträge. Insofern ist nochmals festzuhalten, dass mehr als drei Viertel der weltweit angebauten Nahrungspflanzen, einschließlich Obst und Gemüse, sowie eine Vielzahl wichtiger Nutzpflanzen auf die tierische Bestäubung angewiesen sind. Auch wird die Bodenfruchtbarkeit landwirtschaftlicher Nutzflächen bei einem ungehinderten Biodiversitätsverlust erheblich abnehmen. Der Verlust der Biodiversität hat damit schwerwiegende Konsequenzen für die landwirtschaftliche Nutzung von Grundeigentum bis hin zu deren Unmöglichkeit bei ungehindertem Fortschreiten.

Die gravierenden Auswirkungen des Biodiversitätsverlustes auf die mit einer landwirtschaftlichen Nutzung erzielbaren Ernteerträge kommen staatlichen Anbaubeschränkungen gleich. Für derartige Anbaubeschränkungen hat das BVerfG bereits mehrfach entschieden, dass diese öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen darstellen (BVerfGE 8, 71, Rn. 33; 21, 150, Rn. 17). Damit stellt auch die Beschränkung der landwirtschaftlichen Nutzbarkeit von Flächen infolge des Biodiversitätsverlustes eine die Schutzverpflichtung aus Art. 14 Abs. 1 GG aktivierende Beeinträchtigung des Grundeigentums des Beschwerdeführers zu 7 dar.

Eine Schutzverpflichtung des Staates gegenüber den Beschwerdeführenden zu 7 und 8 hinsichtlich der biodiversitätsverlustbezogenen Gefahren für ihr Eigentum besteht insbesondere auch mit Blick auf die Biotopflächen, die an intensiv landwirtschaftlich genutzte Flächen anderer Eigentümer angrenzen. Der Staat ist auf Grundlage von Art. 14 Abs. 1 GG verpflichtet, gegen den Biodiversitätsverlust einzuschreiten, um die Nutzungsmöglichkeit der Flächen der Beschwerdeführenden zu 7 und 8 zu erhalten. Denn wie bereits dargestellt wurde, sind Ökosystemleistungen, die durch den Biodiversitätsverlust beeinträchtigt werden, für die Nutzung etwa als naturschutzrechtliche Kompensationsfläche sowie für die generelle landwirtschaftliche Nutzbarkeit von Flächen elementar. Eine intensive Landwirtschaft ist wiederum eine der Ursachen für den Biodiversitätsverlust (siehe Teil 1 A. I. 3.a.). Auf intensiv genutzten Flächen mit engen Fruchtfolgen oder in Monokultur ist die Anfälligkeit für Schädlinge erhöht, wodurch der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln erforderlich wird. Das breitstreuende Wirkungsspektrum der Pflanzenschutzmittel erfasst allerdings nicht nur die als Schädlinge identifizierten Organismen, sondern wirkt sich negativ auf Pflanzen und Tiere insgesamt aus, die entweder direkt von den Schadwirkungen beeinträchtigt oder denen die Nahrungsgrundlagen entzogen werden. Aus diesem Grund ist beispielsweise ein Rückgang der Abundanz und Vielfalt von Bestäubern zu verzeichnen. Pflanzenschutzmittel können sich im Boden anreichern und die für die natürlichen Bodenfunktionen wichtigen Bodenlebewesen schädigen. Durch Ferntransport können sich Pestizide auch großflächig verteilen und infolge ihrer Persistenz über viele Jahre ablagern (Brühl u.a., Direct pesticide exposure of insects in nature conservation areas in Germany, Scientific Reports 2021, 24114). Wird Gülle auf landwirtschaftlich genutzten Flächen aufgebracht, entstehen nicht nur erhebliche Probleme für das Grundwasser, sondern zusätzlich noch Ammoniakemissionen, die wiederum die Belastung der Luft mit Feinstaub erheblich erhöhen. Mit dem Einsatz schwerer Landmaschinen auf den intensiv genutzten Flächen nimmt deren Anfälligkeit für Bodenerosion zu und der Boden wird verdichtet, wodurch die Existenzbedingungen für Bodenlebewesen beeinträchtigt werden.

Auch der ökologische Zustand von Grünland, das intensiv genutzt wird, verschlechtert sich und der Artenreichtum sinkt. Somit sind bei einer intensiven landwirtschaftlichen Nutzung von Nachbargrundstücken mit dem Verlust von Bestäubern und Bodenlebewesen und einem Eintrag von Pestiziden in Boden und Luft unmittelbar negative Auswirkungen auf die Nutzung der anliegenden Flächen der Beschwerdeführenden zu 7 und 8 zu konstatieren. Teilweise ergibt sich bereits aktuell eine Minderung der naturschutzfachlichen Wertigkeit durch Auftreten invasiver Arten, was zugleich den Wert des produzierten Heus mindert.

Der Handlungsbedarf für den Gesetzgeber, gegen die Gefahren des Biodiversitätsverlusts für das Eigentum der Beschwerdeführenden zu 7 und 8 einzuschreiten, wird auch mit Blick auf die landwirtschaftliche Flächennutzung durch die Wechselwirkungen des Biodiversitätsverlustes mit dem Klimawandel (siehe Teil 1 A. I. 2. a., 3. c.) verstärkt. Der Biodiversitätsverlust beschleunigt den Klimawandel. Durch den Klimawandel ändern sich wiederum äußere Bedingungen wie Temperaturen sowie Menge, Intensität und Variabilität der Niederschläge. Dies birgt Risiken für die landwirtschaftliche Nutzung von Grundeigentum. Die klimabedingten Änderungen der Rahmenbedingungen können zur Verschiebung von Anbaugebieten, zu Schädlingsbefall und Krankheiten, zu Hitzestress bei Pflanzen, Wind- und Wassererosion und schließlich zu Ertragsausfällen oder Qualitätseinbußen führen.

In der Literatur wird generell – und nicht nur mit Blick auf die landwirtschaftliche Nutzung – betont, dass das grundrechtlich geschützte Eigentum intakte ökologische Grundlagen voraussetze (Isensee, in: Ossenbühl, Eigentumsgarantie und Umweltschutz, 1990, S. 3 (S. 8); Kempny, in: Dreier, GG I, 4. Aufl. 2023, Art. 14 Rn. 215; Depenheuer/Froese, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 14 Rn. 98). Der Schutz dieser ökologischen Grundlagen gehöre daher zum Schutzpflichtgehalt der Eigentumsgarantie (Kempny, in: Dreier, GG I, 4. Aufl. 2023, Art. 14 Rn. 215). Durch den Biodiversitätsverlust werden die ökologischen Grundlagen des Grundeigentums, nicht nur, aber auch von Landwirt:innen wie dem Beschwerdeführenden zu 7 gefährdet, so dass auch aus diesem Gesichtspunkt heraus eine Schutzpflicht sowie ein damit korrespondierendes Schutzgrundrecht im konkreten Fall zu begründen ist.

Das verfassungsrechtliche Schutzgrundrecht ist angesichts des gravierenden Zustands des bereits eingetretenen und absehbaren Biodiversitätsverlusts in Deutschland auch bereits aktiviert (siehe auch Teil 2 B. I. 1.a.). Soweit das BVerfG in einem anders gelagerten Fall in Bezug auf Waldschäden infolge von Luftverschmutzungen als Argument gegen das Überschreiten der die Schutzverpflichtung für das (Wald-)Eigentum auslösenden Schwelle angeführt hat, dass die Schadensentwicklung sehr langfristig erfolge, was eine Anpassung an die veränderten tatsächlichen Gegebenheiten erlauben dürfte (BVerfG, NJW 1998, 3264 (3265)), ist zu betonen, dass dies auf den vorliegenden Fall nicht zutrifft. Zum einen ist eine Anpassung an die veränderten tatsächlichen Gegebenheiten mit Blick auf die Folgen des Ausbleibens elementarer Ökosystemleistungen kaum möglich. Überdies wurde bereits dargelegt (Teil 1 A. I. 4.), dass der Biodiversitätsverlust bereits heute Schäden erzeugt, da die Degradationsprozesse der Ökosysteme bereits in vollem Gange befindlich sind. Hinzu kommt: Im Gegensatz zum Klima wurden die sicheren Grenzen der funktionalen und genetischen Integrität und der Fläche nahezu intakter Ökosysteme bereits weit

überschritten. Die Gefahr, dass Kippunkte erreicht und damit irreversible Fakten geschaffen werden, ist allgegenwärtig und der Handlungsbedarf damit noch dringlicher als im Hinblick auf die Klimaproblematik (siehe Teil 1 A. I. 5.).

c) Möglichkeit der Verletzung bezogen auf die gebotene intertemporale Freiheits-sicherung

Darüber hinaus machen die Beschwerdeführenden eine Verletzung in ihren Freiheitsrechten geltend, da die fehlende (aber durch Art. 20a GG und Art. 2 Abs. 2 GG gebotene) Normierung eines umfassenden gesetzlichen Schutzkonzepts für den Erhalt der Biodiversität keine gleichmäßige Verteilung der Freiheitsbeschränkungen über die Zeit sicherstellt (dazu BVerfGE 157, 30, Rn. 116 ff.). Auch insoweit erscheint eine Grundrechtsverletzung als möglich, wie nachstehend darzulegen ist:

aa) Ungleiche Verteilung der Freiheitsbeschränkungen

Freiheit ist vom Grundgesetz vollständig durch spezielle Grundrechte, jedenfalls aber durch die in Art. 2 Abs. 1 GG als dem grundlegenden Freiheitsrecht verbürgte allgemeine Handlungsfreiheit geschützt. Die Freiheit wird durch das fortgesetzte Hinnehmen des Biodiversitätsverlusts seitens des Gesetzgebers verfassungswidrig gefährdet, indem – konträr zur Schutzdimension der Grundrechte sowie des Staatsziels Umweltschutz aus Art. 20a GG (dazu im nächsten Abschnitt) – das Fortschreiten des Biodiversitätsverlusts weiterhin zugelassen wird und damit notwendige Schutzmaßnahmen auf Kosten künftiger Freiheit auf die Zukunft verschoben werden, wodurch schon heute eine eingriffsähnliche Vorwirkung entsteht (BVerfGE 157, 30, Rn. 117).

Angesichts des bisher ungebremsten Fortschreitens des Biodiversitätsverlusts besteht bereits jetzt das dringliche Erfordernis nach Maßnahmen, die zugleich einen Eingriff etwa in die wirtschaftlichen Freiheiten bedeuten. Die bisherige Untätigkeit des Gesetzgebers hat zur Folge, dass die notwendigen Maßnahmen zum Schutz der Biodiversität immer weiter in die Zukunft verschoben werden. Es besteht daher die Gefahr, dass bei weiterer Untätigkeit des Gesetzgebers – und das sogar noch fortgesetzte aktive Fördern des Biodiversitätsverlusts – in der Zukunft derart kurzfristige Maßnahmen notwendig werden, die eine umfassende Bedrohung der grundrechtlich geschützten Freiheiten zur Folge haben. Nicht nur beim Klimawandel (vgl. BVerfGE 157, 30), sondern auch im Falle des Biodiversitätsverlusts hat die öffentliche Hand bisher die Schädigung einerseits in Kauf genommen und andererseits aktiv gefördert durch umweltschädliche (z.B. landwirtschaftliche) Subventionen, Genehmigungen für naturzerstörende Projekte, Genehmigung diverser Aktivitäten, die dann auch die Biodiversität schädigen (zum wesentlichen Inhalt und der schädlichen Wirkung der bisherigen Agrarsubventionen Heyl u.a., RECIEL 2020, 12351; Heyl u.a., Sustainability 2022, 15859; Weishaupt u.a., Sustainability 2020, 2053). Ähnlich wie beim Klima-Beschluss steht also die Möglichkeit einer Situation in Rede, in der die Gesetzgebung ein Problem erst zu langsam angeht (oder es gar befördert) und dies dann in

absehbarer Zeit zu sehr drastischen, stark freiheitsbeeinträchtigenden Schritten zu nötigen droht, was schon heute zu einer eingriffsähnlichen Vorwirkung zu Lasten der grundrechtlichen Freiheit insgesamt führt.

Insoweit gilt für den Biodiversitätsverlust nichts anderes als für den Klimawandel – denn auch der Biodiversitätsverlust würde, wenn man ihn stoppen will, das bisherige Leben und Wirtschaften umfassend herausfordern, insbesondere die Produktion und den Konsum von (insbesondere in hohen Anteilen tierischen) Nahrungsmitteln, die fortschreitende Zersiedlung zu Wohn- wie auch gewerblichen Zwecken, die diversen klimawandelverursachenden Praktiken (ist doch der Klimawandel seinerseits eine Hauptursache des Biodiversitätsverlusts) u.v.a.m. Potenziell betroffen ist ebenso wie beim Klimawandel damit praktisch jegliche Freiheit (BVerfGE 157, 30, Rn. 37).

Eher noch stärker freiheitsrelevant wären verspätet und dann kurzfristig vorgenommene umfassende Wiederherstellungsmaßnahmen der Biodiversität; denn sie zwingen zu noch stärkeren Einschränkungen der bisherigen biodiversitätsschädigenden Freiheitsgebräuche. Wie schon vom Klimawandel bekannt (BVerfGE 157, 30, Rn. 244 ff.), wird all dies fortwährend umso problematischer, je ungebremster der Biodiversitätsverlust voranschreitet (und dass er dies tut, räumt die Bundesregierung selbst ein: siehe oben Teil 1 B. I.). Denn damit wird die Zeitspanne für technische und soziale Entwicklungen immer knapper, mit deren Hilfe die Umstellung heutiger Lebens- und Wirtschaftsweisen vollzogen werden kann.

Wie schon bei der Schutzdimension der Grundrechte gilt auch bezogen auf die intertemporale Freiheitssicherung der wiederholt betonte Gesichtspunkt, dass im Vergleich zu BVerfGE 157, 30 die Dinge noch dramatischer liegen. Dass der Gesetzgeber bisher kein umfassendes gesetzliches Schutzkonzept normiert hat, gibt dem Problemaufschieben und dem absehbar drastischen späteren Handlungsbedarf ein Ausmaß, welches über das Unterlassen und Aufschieben in der Klimapolitik hinausgeht, welches bereits als beschwerdebefugnisbegründend anerkannt wurde (BVerfGE 157, 30, Rn. 96-134). All dies hat etwa den Charakter, wie wenn der Gesetzgeber Klimaneutralität nicht einmal als Ziel anstreben würde, wie dies andernorts (von BVerfGE 157, 30, Rn. 157) als Beispiel für eine nicht nur mögliche, sondern evidente Verletzung der grundrechtlichen Schutzdimension benannt wurde. Die grundrechtliche Beeinträchtigung beim Biodiversitätsverlust ist also aufgrund des Grads des Nichthandelns markanter als beim Klimawandel und aufgrund der gleichzeitig dramatischeren ökologischen Situation beim Biodiversitätsverlust und gleichzeitig langen Zeiträumen für wirksame Gegenmaßnahmen zeitlich noch dringlicher. Dabei geht es jeweils nicht darum, inwieweit die Gesetzgebung (siehe Teil 1 B. II.) an einzelnen Stellen im Fachrecht mal biodiversitätsförderliche, mal biodiversitätsabträgliche Regelungen erlassen hat, denn die vorliegende Verfassungsbeschwerde adressiert schon aus Gründen der Gewaltenteilung nicht konkrete Maßnahmen. Es geht vielmehr um das Fehlen eines umfassenden gesetzlichen Schutzkonzepts.

bb) Ungleiche Verteilung trotz des verfassungsrechtlich gebotenen Biodiversitätsschutzes (Art. 20a GG und Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG)

Ein unbegrenztes Fortschreiten des Biodiversitätsverlusts stünde wie angeklungen voraussichtlich – und dies begründet die Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung – nicht im Einklang mit dem Grundgesetz. Dem steht neben den grundrechtlichen Schutzrechten das Gebot des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen des Art. 20a GG entgegen. So wie der Stopp der globalen Erwärmung ist auch die Erhaltung der Biodiversität zweifelsfrei (neben Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) durch Art. 20a GG geboten, weil das eine wie das andere zweifelsfrei zu den natürlichen Lebensgrundlagen zählt. Fehlt es an einem umfassenden gesetzlichen Schutzkonzept trotz des im Sachverhalt geschilderten ungebremsten Biodiversitätsverlusts, so wird der Handlungsdruck sukzessive immer größer – und damit eine drohende Freiheitsbeeinträchtigung durch irgendwann dann umso kurzfristigere und radikalere Maßnahmen immer wahrscheinlicher. Dabei ist auch zu bedenken, dass vergleichbar wie beim Klimawandel das relative Gewicht einer biodiversitätsschädigenden Freiheitsbetätigung in der Abwägung bei fortschreitender Verschlechterung der Biodiversität weiter abnimmt (vgl. BVerfGE 157, 30, Rn. 120). All dies gilt ganz unabhängig davon, ob sich die Biodiversität so leicht wie die CO₂-Konzentration in der Atmosphäre auf eine Zahl bringen lässt. Dies macht die Beeinträchtigung nicht geringer; vielmehr sind wie dargelegt die planetaren Grenzen beim Biodiversitätsverlust deutlicher überschritten als beim Klimawandel (Teil 1 A. I. 5.), und zugleich ist wie gesagt die gesetzgeberische Untätigkeit flagranter. Deshalb liegt auch wie gesehen nahe, dass bereits aufgrund des Status quo absehbare erhebliche Einschränkungen grundrechtlich geschützter Freiheit in Zukunft durch heutige Maßnahmen der Wiederherstellung ausgeglichen werden müssen.

d) Originäre Beschwerdebefugnis für Umweltverbände

Die Beschwerdeführer zu 6 bis 8 als anerkannte Umweltvereinigungen sind zudem nicht nur wegen einer möglichen Verletzung von Art. 14 GG, sondern auch wegen des Vorliegens einer originären Verbandsbeschwerdebefugnis im vorliegenden Verfahren beschwerdebefugt. Dazu im Einzelnen:

aa) Unzulässigkeit von Verbandsbeschwerden nach der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG

Wir möchten voranschicken, dass den beschwerdeführenden Verbänden bewusst ist, dass das BVerfG es als unzulässig angesehen hat, wenn sich anerkannte Umweltverbände mit dem Anliegen an das Gericht wenden, Belange des Art. 20a GG zum Zwecke des Grundrechtsschutzes mit Hilfe der Verfassungsbeschwerde durchzusetzen. Der Senat hatte zuletzt die im Jahre 2018 erhobenen Verfassungsbeschwerden u.a. des Beschwerdeführenden zu 6 des hiesigen Verfahrens in seinem Klima-Beschluss (BVerfGE 157, 30) verworfen und zwar mit der Begründung, dass nicht auf der Hand liege, dass die anerkannten Umweltvereinigungen bzw. die anerkannten Umwelt- und Naturschutzvereinigungen durch heute unterlassene und spä-

ter umso überstürzter notwendiger Klimaschutzmaßnahmen ähnlich umfassende Freiheitseinbußen erleiden könnten wie natürliche Personen.

Die Beschwerdeführenden hatten damals als „Anwälte der Natur“ eine Verletzung von Art. 2 Abs. 1 und Art. 19 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 20a GG in Verbindung mit Art. 47 GRCh gerügt und eine Verletzung der Freiheitsrechte in Verbindung mit Art. 20 Abs. 3 GG wegen Missachtung des Wesentlichkeitsgrundsatzes geltend gemacht und argumentiert, als anerkannte Umweltverbände seien sie bei der gebotenen unionsrechtskonformen Grundrechtsauslegung beschwerdebefugt. Sie könnten, so der damalige Vortrag, im Rahmen ihrer allgemeinen Handlungsfreiheit geltend machen, der Gesetzgeber habe keine geeigneten Maßnahmen zur Begrenzung des Klimawandels ergriffen und habe hierdurch auch die verbindlichen unionsrechtlichen Vorgaben zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen missachtet (vgl. BVerfGE 157, 30, Rn. 40 ff.).

Der Bundestag hatte im damaligen Verfahren gegen eine Beschwerdebefugnis eingewandt, das Verfassungsprozessrecht kenne Verfassungsbeschwerden mit altruistischer Zielsetzung nicht. Ein in Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 19 Abs. 3 und Art. 20a GG verortetes Grundrecht darauf, die Belange des Umwelt-, Natur- oder Klimaschutzes zum eigenen Anliegen zu machen, existiere nicht. Auch aus dem Verweis auf Art. 47 GRCh ergebe sich nichts anderes (vgl. BVerfGE 157, 30, Rn. 57).

Der Senat entschied schließlich, dass zugunsten der anerkannten Umweltvereinigungen auch eine altruistische Beschwerdebefugnis nicht anzuerkennen sei. Eine solche Beschwerdebefugnis sähen das Grundgesetz und das Verfassungsprozessrecht für die Verfassungsbeschwerde nicht vor. Obwohl auf der Hand liege, dass der in Art. 20a GG erteilte Umweltschutzauftrag des Grundgesetzes größere Wirkung entfalten könnte, wenn seine Durchsetzung durch die Möglichkeit verfassungsgerichtlichen Individualrechtsschutzes gestärkt wäre, habe der verfassungsändernde Gesetzgeber diese nicht geschaffen. Eine andere Interpretation sei auch nicht wegen Art. 47 GRCh möglich oder geboten. Es könne dahinstehen, wie weit die Bedeutung von Art. 47 GRCh im nicht vollständig unionsrechtlich determinierten Bereich des Klimaschutzes überhaupt reichen könnte (vgl. BVerfGE 157, 30, Rn. 136 f.).

Trotz dieser bisher ablehnenden Rechtsprechung des BVerfG zur Beschwerdebefugnis anerkannter Umweltvereinigungen gehen wir davon aus, dass die Beschwerdeführenden zu 6 bis 8 unter Berücksichtigung der neueren Rechtsprechung des EGMR auf Grundlage einer unions- und völkerrechtskonformen Auslegung von Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 19 Abs. 3 GG i.V.m. Art. 20a GG sowie i.V.m. Art. 6 und 8 EMRK eine Verfassungsbeschwerdebefugnis für die verfassungsgerichtliche Kontrolle des gesetzgeberischen Unterlassens, ein wirksames und kohärentes Schutzkonzept für das verfassungsrechtlich gebotene Ziel eines Stopps des Biodiversitätsverlustes und einer Wiederherstellung im erforderlichen Umfang, geltend machen können.

Dazu im Einzelnen:

bb) Verbandsverfassungsbeschwerdebefugnis auf Grundlage des Rechts der anerkannten Umweltvereinigungen, die Belange des Umwelt- und Naturschutzes und den Schutz der menschlichen Gesundheit zu eigenen Belangen zu machen

Die Beschwerdeführer machen geltend, dass sie im vorliegenden Verfahren auch aufgrund des ihnen unions-, völker- und nationalrechtlich verliehenen Rechts, sich die objektiv-rechtlich geschützten Belange des Umwelt- und Naturschutzes sowie den Schutz der menschlichen Gesundheit zu eigenen Belangen zu machen, beschwerdebefugt sind und damit eine drohende Verletzung von Art. 20a GG und den Freiheitsrechten der Menschen gemäß Art. 2 Abs. 1 GG als Bestandteil ihrer allgemeinen Handlungsfreiheit geltend machen können. Eine solche Befugnis ergibt sich im Wege einer dynamischen Auslegung des Grundgesetzes. Das BVerfG hat in seiner Rechtsprechung das Grundgesetz kontinuierlich weiterentwickelt und aus Sicht der Beschwerdeführenden gibt eine dynamische und zugleich völkerrechtsfreundliche Auslegung der Bestimmungen des Grundgesetzes Anlass zur Konkretisierung des Grundgesetzes dahingehend, dass ein Grundrecht der anerkannten Umwelt- und Naturschutzvereinigungen aus Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20a GG i.V.m. Art. 47, 51 GRCh i.V.m. Art. 2 und 8 EMRK, den Schutz von Natur, Umwelt und Klima zu ihrem eigenen Anliegen zu machen, anzuerkennen ist. Dazu erlauben wir uns im Einzelnen die folgenden Ausführungen:

Das BVerfG hat in der Vergangenheit mehrere Entscheidungen getroffen, in denen es neue Grundrechte "entdeckt" oder bestehende Grundrechte weiterentwickelt hat. Dabei betont das Gericht jedoch (in dem gesetzes- und nicht fallrechtlichen deutschen Rechtssystem) richtigerweise, dass es keine neuen Grundrechte "erfindet", sondern bestehende Grundrechte in ihrer Auslegung und Anwendung erweitert oder vertieft.

Das BVerfG hat in der Vergangenheit bestehende Grundrechte häufig weit ausgelegt, um neuen Entwicklungen Rechnung zu tragen. Dabei wird auf die dynamische und evolutive Interpretation der Grundrechte hingewiesen, die mit dem Wandel der gesellschaftlichen Verhältnisse einhergeht. Ein bekanntes Beispiel ist das allgemeine Persönlichkeitsrecht, das das BVerfG als Ausprägung des Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG entwickelt hat und zwar im "Elfes-Urteil" (BVerfGE 6, 32), das in weiteren wichtigen Entscheidungen wie dem "Lebach-Urteil" (BVerfGE 35, 202) und dem "Soraya-Urteil" (BVerfGE 34, 269) konkretisiert wurde.

Das BVerfG nutzt die systematische Auslegung der Grundrechte, um neue Rechtspositionen aus dem Gesamtsystem der Verfassung abzuleiten. Beispielsweise wurde das Recht auf informationelle Selbstbestimmung im Volkszählungsurteil (BVerfGE 65, 1) als spezifische Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts anerkannt, um den Schutz personenbezogener Daten zu gewährleisten. Mit der Ausformung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung als Teil des allgemeinen Persönlichkeitsrechts hat das BVerfG dem Schutz personenbezogener Daten Verfassungsrang eingeräumt. Eine weitere bedeutende Entscheidung in diesem Zusammenhang ist das "Recht auf Kenntnis der eigenen Abstammung" (BVerfGE 79, 256), in der das BVerfG das Recht auf Kenntnis der eigenen Abstammung als Teil

des allgemeinen Persönlichkeitsrechts anerkannt hat. Ein jüngeres Beispiel ist das "Recht auf digitale Intimsphäre", das in der Entscheidung zum sogenannten "Online-Durchsuchungs-Urteil" (BVerfGE 120, 274) entwickelt wurde. Das Gericht hat hier das Recht auf digitale Intimsphäre als spezielle Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts anerkannt, um den Schutz der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme zu gewährleisten.

Das Gericht berücksichtigt auch die historische Auslegung der Grundrechte, um deren ursprünglichen Zweck und Bedeutung zu erfassen. Auch dies kann eine Grundlage dafür bieten, Grundrechte im Lichte neuer sozialer und technischer Entwicklungen weiterzuentwickeln.

Das BVerfG stützt sich ferner auf die teleologische Interpretation, indem es den Zweck und das Ziel der Grundrechte betrachtet. Hierbei geht es darum, den Schutzbereich der Grundrechte in einer Weise zu definieren, die dem Sinn und Zweck der Verfassung entspricht. Dies hat beispielsweise dazu geführt, dass das BVerfG das Recht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums in der Entscheidung zu den Hartz-IV-Regelsätzen in den "Hartz-IV-Urteilen" (BVerfGE 125, 175) aus der Menschenwürdegarantie des Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG abgeleitet hat.

Das BVerfG berücksichtigt bei der Auslegung der Grundrechte auch die europäische und internationale Rechtsprechung, insbesondere die Rechtsprechung des EGMR. Diese „europarechtsfreundliche“ bzw. „völkerrechtsfreundliche“ Auslegung trägt dazu bei, dass Grundrechte im deutschen Verfassungsrecht neue Dimensionen erhalten.

Die Entscheidungen des Gerichts zeigen damit, dass das BVerfG bestehende Grundrechte konsequent weiterentwickelt und neue Dimensionen in deren Schutzbereichen erschließt. Genau dies sichert aus Sicht der Beschwerdeführenden die Aktualität des Grundgesetzes auch im Lichte neuer Herausforderungen und gesellschaftlicher Entwicklungen, wie sie etwa mit den Herausforderungen des Klimawandels, aber eben auch mit dem durch den Klimawandel befeuerten Verlust der Biodiversität in Rede stehen.

cc) Schutz von Natur, Umwelt und Klima als Bestandteil der allgemeinen Handlungsfreiheit von Umweltvereinigungen nach Art. 2 Abs. 1 GG im Lichte der EMRK

Der Schutz der Umwelt und des Klimas ist ein zentrales Anliegen der beschwerdeführenden Umweltvereinigungen. Die Beschwerdeführer sind überzeugt, dass dieses Anliegen auch grundrechtlichen Schutz genießt, weil es im Sinne der intertemporalen Freiheitssicherung unter die allgemeine Handlungsfreiheit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG fällt.

Aus Sicht aller Beschwerdeführenden legt auch der Einfluss der Unionsgrundrechte und der Rechte aus der EMRK sowie der Rechtsprechung des EuGH und des

EGMR nahe, dass sich anerkannte Umweltvereinigungen über Art. 2 Abs. 1 GG auf die Belange des Art. 20a GG als ihr eigenes Recht berufen können müssen, um einen effektiven Grundrechtsschutz für die Beschwerdeführenden sicherzustellen.

Der EGMR hat mit Urteil vom 09.04.2024 (Nr. 53600/20) anerkannt, dass Umweltvereinigungen im Rahmen einer menschenrechtlichen Individualbeschwerde nach Art. 34 EMRK beschwerdebefugt sind und sich gegen staatliche Klimaschutzmaßnahmen wenden können. Der EGMR hat festgestellt, dass Umweltvereinigungen unter bestimmten Voraussetzungen klagebefugt sind, wenn sie im Namen von Personen handeln, deren Rechte durch staatliche Maßnahmen oder Unterlassungen in Bezug auf den Klimawandel beeinträchtigt werden könnten. Der Gerichtshof hob hervor, dass die Auswirkungen des Klimawandels so umfassend sind, dass sie nicht nur Einzelpersonen, sondern die gesamte Bevölkerung betreffen und daher eine besondere Betrachtung der Opferstellung erforderlich ist (EGMR, Urteil vom 09.04.2024, Nr. 53600/20, Rn. 479). Der EGMR begründet hierbei die Notwendigkeit eines besonderen Ansatzes mit der Erwägung, dass Klagen wegen unzureichender staatlicher Klimaziele verschiedene Arten von allgemeinen Maßnahmen betreffen können, deren Folgen nicht auf bestimmte identifizierbare Einzelpersonen oder Gruppen beschränkt sind, sondern die Bevölkerung im Allgemeinen betreffen. Das Ergebnis von Gerichtsverfahren in diesem Zusammenhang werde sich unweigerlich über die Rechte und Interessen einer bestimmten Person oder Gruppe von Personen hinaus auswirken, und werde zwangsläufig zukunftsorientiert sein, im Hinblick auf das, was erforderlich ist um die nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels effektiv abzuschwächen oder Anpassung an die Folgen des Klimawandels zu betreiben (EGMR, Urteil vom 09.04.2024, Nr. 53600/20, Rn. 479).

Der EGMR macht an mehreren Stellen seiner Entscheidung deutlich, dass die von ihm etablierten neuen Kriterien für die Anerkennung einer Betroffenheit den Besonderheiten des Klimawandels geschuldet sind. Wie bereits oben im Sachverhalt herausgearbeitet wurde, treffen alle Besonderheiten, die der EGMR für den Klimawandel herausgearbeitet hat, ebenso auf die Biodiversitätskrise zu. Dies gilt in erster Linie für diejenigen Merkmale der Klimakrise, die den EGMR veranlasst haben, den anerkannten Umweltvereinigungen eine Beschwerdebefugnis zuzusprechen:

Der EGMR betonte die Rolle von Umweltorganisationen als Vertreter kollektiver Interessen, insbesondere im Bereich des Klimaschutzes, und verwies hierzu auch darauf, dass die Aarhus Konvention die Bedeutung der Rolle, die Nichtregierungsorganisationen im Rahmen des Umweltschutzes spielen, unterstreiche (vgl. EGMR, Urteil vom 09.04.2024, Nr. 53600/20, Rn. 491).

Im Kontext des Schutzes der Biodiversität gilt dies nicht nur entsprechend, sondern erst recht. Denn für den Schutz von Lebensräumen und Arten fehlt den Bürgerinnen und Bürgern im Verwaltungsrecht eine Klagebefugnis, so dass der fachgerichtliche Rechtsschutz insoweit in erster Linie über die anerkannten Umwelt- und Naturschutzvereinigungen gewährleistet wird. Obwohl der Schutz der Biodiversität wie gezeigt eine unmittelbar grundrechtliche Relevanz hat und hinsichtlich der Notwendigkeit, unumkehrbare Verluste heute bereits abzuwehren, um in der Zukunft schwerwiegende grundrechtlichen Beeinträchtigungen durch Beeinträchtigung etwa der Er-

nahrungssicherheit zu vermeiden, kaum ein Zweifel bestehen kann, sind Privatpersonen verwaltungsrechtlich weniger als noch beim Klima (und verfassungsrechtlich nur dann, wenn obiger Argumentation gefolgt wird) in der Lage, hier entsprechenden Rechtsschutz gegen Beeinträchtigungen der Biodiversität zu erlangen. Anders als anerkannte Umweltvereinigungen können Privatpersonen etwa die §§ 44, 45 BNatSchG für den Artenschutz, §§ 34 ff. BNatSchG für den Schutz von Natura-2000-Gebieten oder §§ 27, 47 WHG zum Schutz der Oberflächengewässer oder des Grundwassers nicht ins Feld führen, um z.B. ein Straßenbauvorhaben abzuwehren. Bürgerinnen und Bürger sind nicht berechtigt, etwa gerichtlich einen Abschuss von Wölfen, Bären oder Fischottern zu verhindern, Einleitungen salzhaltiger Abwässer in Gewässer um des Gewässers Willen zu verhindern, forstliche Maßnahmen zu unterbinden oder das Verbot eines Einsatzes von Pestiziden als Bestandteil einer Bewirtschaftungsmaßnahme z.B. nach dem WHG oder dem BNatSchG einzuklagen. Bürgerinnen und Bürger müssen vielmehr tatenlos zusehen, wie Naturräume, Lebensräume, Gewässer, das Grundwasser und die Luft genutzt und übernutzt werden. Allein anerkannte Umweltvereinigungen sind in dem subjektiv-rechtlich ausgestalteten Rechtsschutzsystem (§§ 42, Abs. 2, 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO) berechtigt, staatliche Handlungen, Entscheidungen und Unterlassungen entsprechend zu adressieren. Soweit es um Belange des Biodiversitätsschutzes geht, fehlt es damit weit überwiegend an der Möglichkeit der Bürgerinnen und Bürger, diesen Belangen mit rechtsstaatlichem Rechtsschutz zur Durchsetzung zu verhelfen. Der Gesetzgeber hat vielmehr die bewusste Entscheidung getroffen, die gerichtliche Durchsetzung dieser Belange in die Hände der anerkannten Umweltvereinigungen zu legen, so dass Privatpersonen diese Belange nur dann geltend machen können, wenn ihnen aufgrund des unmittelbaren Zugriffs auf ihr Eigentum auf volle gerichtliche Kontrollbefugnis zusteht (vgl. die ständige Rechtsprechung zu erweiterten Rügemöglichkeiten nur für Enteignungsbetroffene, denen nach Art. 14 Abs. 3 GG grundsätzlich ein Vollüberprüfungsanspruch auf Beachtung der Anforderungen des objektiven Rechts zusteht, soweit der geltend gemachte Fehler für die Eigentumsbeeinträchtigung kausal ist, etwa BVerwG, Urteil vom 10.10.2012 – 9 A 19/11, NVwZ 2013, 649, Rn. 13; BVerwG, Urteil vom 12.8.2009 – 9 A 64/07, Rn. 23 f.) oder sie in sonstiger Weise ausnahmsweise direkt betroffen sind wie etwa ein Brunneneigentümer für Belange der WRRL und des WHG.

Damit entspricht der kollektive Rechtsschutz für die Belange des Biodiversitätsschutzes im fachgerichtlichen Verfahren der Regel im deutschen Recht. Es erscheint wenig nachvollziehbar, trotz und gerade wegen der dargelegten Grundrechtsrelevanz des Biodiversitätsverlustes den anerkannten Umweltvereinigungen zu versagen, diese Belange auch im verfassungsgerichtlichen Verfahren gegenüber dem Gesetzgeber durchsetzen zu können.

Dabei muss aus hiesiger Sicht auch berücksichtigt werden, dass die Entscheidung des Gesetzgeber, dass anerkannte Umweltvereinigungen die Belange von Natur, Umwelt und Klima als eigene Belange vertreten können, tatsächlich nachweislich zu einer Verringerung des Vollzugsdefizits im Umweltrecht führt. Umweltverbände nutzen ihre Klagemöglichkeiten sehr erfolgreich, was sich an der mittlerweile langjährigen Erfolgsquote mit gut 50 % zeigt, die deutlich höher liegt, als die allgemein bei Klagen vor den Verwaltungsgerichten erzielten Erfolgsquoten (diese liegen nach Da-

ten des Statistischen Bundesamtes bei etwa 12%, vgl. zum Ganzen UBA, Wissenschaftliche Unterstützung des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten in der 20. Legislaturperiode, 2024, S. 40).

Der EGMR hat im Rahmen seiner Entscheidung weiter klargestellt, dass Art. 8 EMRK, der das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens schützt, im Kontext des Klimawandels weit ausgelegt werden muss, um auch den Schutz vor den negativen Folgen des Klimawandels zu umfassen (EGMR, Urteil vom 09.04.2024, Nr. 53600/20, Rn. 519). Da der fortschreitende Biodiversitätsverlust als „Zwillingskrise“ absehbar eben solche negativen Folgen für die menschliche Gesundheit und das Privat- und Familienleben haben wird, ist aus hiesiger Sicht offenkundig, dass auch die entsprechenden Ausführungen des EGMR für den Schutz der Biodiversität entsprechend gelten.

Der EGMR geht weiter davon aus, dass der Schutz der Umwelt und der Gesundheit auch als subjektives Recht einklagbar sein muss, insbesondere durch Organisationen, die diese kollektiven Interessen vertreten (EGMR, Urteil vom 09.04.2024, Nr. 53600/20, Rn. 491). Der EGMR zieht sodann die Rechtsprechung des EuGH heran und erklärt:

„Die besonderen Erwägungen im Zusammenhang mit dem Klimawandel sprechen für die Anerkennung der Möglichkeit, dass Verbände unter bestimmten Bedingungen als Vertreter der Personen, deren Rechte angeblich betroffen sind oder sein werden klageberechtigt sind. Wie der Gerichtshof in der Tat bereits in den Urteilen Asselbourg u. a. und Yusufeli İlçesini Güzelleştirme Yaşatma Kültür Varlıklarını Koruma Derneği festgestellt hat, kann es möglich sein, dass eine Vereinigung Klagebefugnis vor dem Gerichtshof haben kann, obwohl sie selbst nicht behaupten kann, Opfer einer Verletzung der Rechte der Konvention zu sein.“

Als Kriterien, damit eine solche Verbandsklage zulässig sein kann, verlangt der EGMR, dass die Vereinigung in dem betreffenden Hoheitsgebiet rechtmäßig niedergelassen sein oder dort aktivlegitimiert sein muss, den Schutz von Menschen vor den Folgen des Klimawandels als satzungsgemäßen Zweck verfolgt und wirklich qualifiziert und repräsentativ ist. Die Beschwerdeführer zu 6 bis 8 erfüllen diese Voraussetzungen als anerkannte Umweltvereinigungen, die sich in einzelnen Bundesländern bzw. bundesweit für den Klimaschutz satzungsgemäß und mit ihrem konkreten Wirken einsetzen. Dabei verfolgen die Verbände gerade auch das Ziel, einen konsequenten Schutz der Biodiversität durchzusetzen.

Insgesamt hat der EGMR den anerkannten Umweltvereinigungen das Recht zuerkannt, sich auf Art. 8 EMRK mit dem Ziel zu berufen, einen Staat zu strengeren Klimaschutzmaßnahmen zu verpflichten und wie gezeigt sind die Ausführungen auf den hier interessierenden Schutz der Biodiversität übertragbar. Aus grundgesetzlicher Perspektive würde es sich insoweit um eine Prozessstandschaft hinsichtlich Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG i.V.m. Art. 20a GG handeln. Die Möglichkeit der Prozessstandschaft von Umweltvereinigungen, die im Namen ihrer Mitglieder oder anderer betroffener Personen klagen, ohne dass diese selbst klagebefugt sein müssen (EGMR,

Urteil vom 09.04.2024, Nr. 53600/20, Rn. 523-524), ist damit im Rahmen der EMRK anerkannt.

Abschließend sei hierzu noch bemerkt, dass auch die Entwicklung der Klagebefugnis im deutschen Recht ihren Ursprung in einer Anerkennung einer Prozessstandschaft zugunsten von Privatpersonen hat, da das BVerwG zunächst eine Klagebefugnis der Umweltvereinigungen auf Basis des – wie später festgestellt wurde – europarechtswidrig engen UmwRG 2011 in den Fällen anerkannt hat, in denen subjektive Rechte von Menschen in Rede standen (BVerwG, Urteil vom 05.09.2013, Az. 7 C 21.12 – juris). Erst aufgrund einer Vielzahl von Umweltverbandsklagen, die Stück für Stück die vollständige Anerkennung ihre Rechts, als Anwälte von Umwelt, Natur und – soweit es um umweltrelevante Betroffenheiten geht – auch des Menschen aufzutreten, hat sich letztlich die Anerkennung der Berechtigung von Verbänden, diese Belange als ihre eigenen zu vertreten, durchgesetzt.

Das BVerfG hat in seiner Rechtsprechung stets sowohl die Relevanz der Unionsgrundrechte als auch der Rechte aus der EMRK betont und eine durchweg unionsrechts- und völkerrechtsfreundliche Auslegung des Grundgesetzes vorgenommen. Zur Maßgeblichkeit insbesondere der GRCh und der Frage einer gleichzeitigen Anwendbarkeit der Grundrechte aus der GRCh und der EMRK hat das BVerfG zuletzt insbesondere in seiner sog. Recht-auf-Vergessen-I-Entscheidung ausführliche Maßstäbe ausformuliert (BVerfGE 152, 152 ff.).

Diese Entscheidung hat deshalb Relevanz, weil es mit dem Schutz der Biodiversität um einen Bereich geht, der maßgeblich, wenn auch nicht vollständig durch Unionsrecht determiniert ist. Die EU hat im Bereich des Schutzes von Umweltmedien zwar eine Vielzahl von Richtlinien (vgl. etwa FFH-RL, VogelSchRL, WRRL) und Verordnungen erlassen. Gleichwohl verbleiben den Mitgliedstaaten nach wie vor in den sektoral ausgestalteten Vorschriften, die auch einen Schutz der Biodiversität bezwecken, nach wie vor erhebliche Spielräume (vgl. dazu zuletzt etwa zu Deutschland EuGH, Urt. v. 21.09.2023, Az. C-116/22 – juris), so dass nicht von einem vollständig unionsrechtlich determinierten Bereich gesprochen werden kann.

Das BVerfG hat in der angesprochenen Entscheidung für diese Fälle der nicht vollständigen unionsrechtlichen Determinierung klargestellt, dass innerstaatliche Regelungen auch dann als Durchführung des Unionsrechts im Sinne des Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRCh zu beurteilen sein können, wenn für deren Gestaltung den Mitgliedstaaten Spielräume verbleiben, das Unionsrecht dieser Gestaltung aber einen hinreichend gehaltvollen Rahmen setzt, der erkennbar auch unter Beachtung der Unionsgrundrechte konkretisiert werden soll (BVerfGE 152, 152-215, Rn. 45). Dies ist bei den Vorschriften des Unionsrechts, die auch den Schutz der Biodiversität bezwecken, zweifellos der Fall. In diesem Fall treten die Unionsgrundrechte zu den Grundrechtsgewährleistungen des Grundgesetzes hinzu. Auch soweit Unionsgrundrechte danach gemäß Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRCh zu denen des Grundgesetzes hinzutreten, übt das Bundesverfassungsgericht seine Prüfungscompetenz aber zunächst primär am Maßstab des Grundgesetzes aus (BVerfGE 152, 152 ff., Rn. 45).

Hierbei hat es aber dafür Sorge zu tragen, dass das Schutzniveau der Charta, wie sie vom Gerichtshof ausgelegt wird, nicht beeinträchtigt wird (BVerfGE 152, 152 ff., Rn. 49 unter Verweis auf EuGH, Urteil vom 26. Februar 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, Rn. 29; siehe auch EuGH, Urteil vom 26. Februar 2013, Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107, Rn. 60; Urteil vom 29. Juli 2019, Pelham u.a., C-476/17, EU:C:2019:624, Rn. 80 f.). Die primäre Anwendung der Grundrechte des Grundgesetzes im Bereich der Durchführung des Unionsrechts (vgl. Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRCh) stützt sich darauf, dass das Unionsrecht dort, wo es den Mitgliedstaaten Gestaltungsspielräume einräumt, regelmäßig nicht auf eine Einheitlichkeit des Grundrechtsschutzes zielt, und auf die Vermutung, dass dort ein auf Vielfalt gerichtetes grundrechtliches Schutzniveau des Unionsrechts durch die Anwendung der Grundrechte des Grundgesetzes mitgewährleistet ist (BVerfGE 152, 152 ff., Rn. 49). Für die zuletzt genannte Vermutung stellte das BVerfG folgende Erwägungen an, die wegen ihrer besonderen Relevanz für die vorliegende Fallkonstellation im Zusammenhang wiedergegeben werden (BVerfGE 152, 152 ff., Rn. 57 bis 59):

„Dabei ist von Bedeutung, dass die verschiedenen mitgliedstaatlichen Grundrechtsordnungen heute ihrerseits ein gemeinsames Fundament in der Europäischen Menschenrechtskonvention haben, auf das sich schon die Vertragsgrundlagen der Union selbst sowie die Grundrechtecharta ihrerseits stützen. Sowohl Art. 6 Abs. 3 EUV als auch die Präambel der Charta nehmen ausdrücklich auf sie Bezug. Über Art. 52 Abs. 3, Art. 53 GRCh werden ihre Garantien in die Grundrechtecharta der Sache nach weithin inkorporiert. Für die Mitgliedstaaten liegt in ihr ein übergreifendes gemeinsames Fundament des Grundrechtsschutzes. Die Konvention ist ein verbindlicher völkerrechtlicher Vertrag, den nicht nur alle Mitgliedstaaten mit innerstaatlicher Wirkung umgesetzt haben, sondern dem durch den Europarat und insbesondere den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte auch besondere Wirksamkeit verliehen wird. Die Europäische Union selbst ist der Konvention zwar noch nicht, wie vertraglich in Art. 6 Abs. 2 EUV vorgesehen, beigetreten. Sie bildet jedoch für die Auslegung der Charta eine maßgebliche Richtschnur und wird in Einklang mit Art. 52 Abs. 3 Satz 1 GRCh und unter Rückgriff auf die Rechtsprechung des Menschenrechtsgerichtshofs vom Europäischen Gerichtshof für die Auslegung der Charta herangezogen (vgl. EuGH, Urteil vom 8. April 2014, Digital Rights Ireland und Seitlinger u.a., C-293/12 und C-594/12, EU:C:2014:238, Rn. 54 f.; Urteil vom 3. September 2015, Inuit Tapiriit Kanatami u.a., C-398/13 P, EU:C:2015:535, Rn. 46; Urteil vom 14. März 2017, G4S Secure Solutions, C-157/15, EU:C:2017:203, Rn. 27; Urteil vom 15. März 2017, Al Chodor u.a., C-528/15, EU:C:2017:213, Rn. 37 f.).

Wie die Auslegung der Charta eine maßgebliche Grundlage in der Menschenrechtskonvention hat, werden auch die Grundrechte des Grundgesetzes im Lichte der Menschenrechtskonvention ausgelegt. Nach ständiger Rechtsprechung folgt aus Art. 1 Abs. 2, Art. 59 Abs. 2 GG die Pflicht, die Menschenrechtskonvention und ihre Auslegung durch den Menschenrechtsgerichtshof bei der Anwendung der Grundrechte des Grundgesetzes als Auslegungshilfe heranzuziehen. Hieraus folgt zwar kein unmittelbarer Verfassungsrang der Konvention; auch verlangt die Heranziehung der Konvention als Auslegungshilfe keine schematische Parallelisierung der Aussagen des Grundgesetzes mit deren Gewährleistungen, sondern nur ein Aufnehmen von deren Wertungen, soweit dies methodisch vertretbar und mit den Vorgaben des Grundgesetzes

vereinbar ist (vgl. BVerfGE 111, 307; 128, 326; 131, 268; 148, 296). Jedoch wird hierin deutlich, dass die Grundrechte des Grundgesetzes ebenso wie die der Charta auf der Basis der Menschenrechtskonvention verstanden und angewendet werden und deren Gewährleistungen grundsätzlich in sich aufnehmen.

Angesichts des gemeinsamen Fundaments in der Europäischen Menschenrechtskonvention kann für Regelungsbereiche, in denen das Unionsrecht selbst keine Einheitlichkeit verlangt, davon ausgegangen werden, dass die Grundrechte des Grundgesetzes auch das Schutzniveau der Charta mitgewährleisten. Solche Wechselwirkungen zwischen Charta, Konvention und mitgliedstaatlichen Verfassungen als Grundlage eines für Vielfalt geöffneten, aber doch durch einen gemeinsamen Grund unterfangenen Grundrechtsschutzes finden besonders deutlich in Art. 52 Abs. 3, 4 GRCh ihren Ausdruck, wonach die Rechte der Charta „die gleiche Bedeutung und Tragweite“ haben wie entsprechende Rechte der Konvention, und ihre Gewährleistungen in Einklang mit den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen auszulegen sind, aus denen sie sich ergeben. Dem steht nicht entgegen, dass die Charta zum Teil auch Rechte ohne Entsprechung in der Konvention kennt und nach Art. 52 Abs. 3 Satz 2 GRCh weitergehenden Schutz als die Konvention gewähren kann. Soweit solche zusätzlichen Garantien im Rahmen des auch bei nicht vereinheitlichtem Unionsrecht zu gewährleistenden Schutzniveaus der Charta maßgeblich sind und zugleich keine Entsprechung im Grundgesetz haben, kann und muss dem im Einzelfall durch die unmittelbare Anwendung der Charta Rechnung getragen werden.“

Und weiter in Rn. 62:

„Eine europa- und völkerrechtsfreundliche Auslegung, die andere überstaatliche Grundrechtskataloge berücksichtigt und sich von deren Interpretation inspirieren lässt, bedeutet nicht, dass unter Nutzung des offenen Wortlauts der Grundrechte jede Interpretation internationaler oder europäischer Entscheidungsinstanzen und Gerichte zu übernehmen ist (vgl. BVerfGE 128, 326 ; 142, 313 ; 149, 293). Welche Bedeutung anderen Grundrechtsquellen für die Auslegung der grundgesetzlichen Grundrechte zukommt, ist eine Frage des Einzelfalls und hängt insbesondere auch von Rang, Inhalt und Verhältnis der aufeinander einwirkenden Rechtsnormen ab. Unbeschadet der engen inhaltlichen Verknüpfung können danach bei einer Auslegung der Grundrechte des Grundgesetzes im Lichte der Grundrechtecharta der Europäischen Union im einzelnen andere Gesichtspunkte und Verhältnisbestimmungen zum Tragen kommen als bei einer Auslegung im Lichte der Europäischen Menschenrechtskonvention. Denn die Stellung von Konvention und Charta in der europäischen Grundrechtsordnung unterscheidet sich erheblich. Die Grundrechtecharta hat nach Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRCh einen beschränkten Anwendungsbereich, der außerhalb dessen Raum belässt für unterschiedliche Grundrechtstraditionen der verschiedenen Mitgliedstaaten. Eine eigenständige und in einzelnen Wertungen abweichende Interpretation der deutschen Grundrechte kann auch in Blick auf Konsequenzen für Materien, die nicht unionsrechtlich überformt sind, eine wichtige Bedeutung haben. Dies gilt jedenfalls insoweit, als die Charta nicht ihrerseits nur die für alle Mitgliedstaaten ohnehin verbindlichen Gewährleistungen der Menschenrechtskonvention absichert, sondern für das Unionsrecht spezifisch eigene Konkretisierungen hervorbringt. Demgegenüber hat die Menschenrechtskonvention grundsätzlich einen vergleichbaren Anwendungs-

bereich wie die Grundrechte des Grundgesetzes. Sie erstrebt die Gewährleistung eines europaweit übergreifenden rechtsstaatlichen Fundaments, über das sich die Mitgliedstaaten – unbeschadet weiter Freiräume bei der Gestaltung ihres Grundrechtsschutzes – jedenfalls im Ergebnis auch innerstaatlich nicht hinwegsetzen dürfen.“

Als Konsequenz hieraus folgte das BVerfG, dass eine Prüfung allein am Maßstab der deutschen Grundrechte dann nicht ausreichend ist, wenn konkrete und hinreichende Anhaltspunkte vorliegen, dass hierdurch das grundrechtliche Schutzniveau des Unionsrechts ausnahmsweise nicht gewährleistet ist. Die Vermutung, dass die Grundrechte des Grundgesetzes auch die Unionsrechte mit abdecken, ist damit widerleglich.

Hierfür bedarf es genauerer Anhaltspunkte dafür, dass die unionsrechtlichen Regelungen ausnahmsweise spezifische grundrechtliche Maßgaben für die mitgliedstaatlichen Gestaltungsspielräume enthalten sollen. Nur bei konkreten und hinreichenden Anhaltspunkten geht das BVerfG auch einer möglichen Widerlegung der Vermutung nach, dass die Anwendung der Grundrechte des Grundgesetzes im Fall der auf Grundrechtsvielfalt gerichteten Gestaltungsoffenheit das grundrechtliche Schutzniveau der Union mitgewährleistet, wobei sich Anhaltspunkte insbesondere aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ergeben können. Ist konkret erkennbar, dass dieser spezifische Schutzstandards zugrunde liegt, die von den deutschen Grundrechten nicht gewährleistet werden, so ist das in die Prüfung einzubeziehen.

Die Vermutung der Mitgewährleistung greift dann nicht mehr, wenn und soweit sich das im Einzelfall maßgebliche Schutzniveau aus Rechten der Charta herleitet, die keine Entsprechung im Grundgesetz in seiner Auslegung durch die Rechtsprechung haben (vgl. BVerfG, Beschluss vom 6. November 2019 – 1 BvR 16/13 –, BVerfGE 152, 152-215, Rn. 64 f.).

Dies erfordert insbesondere eine nähere Auseinandersetzung mit Judikaten des EuGH, soweit sie die Vermutung, dass die Anwendung der grundgesetzlichen Grundrechte zugleich einen ausreichenden unionsrechtlichen Schutz gewährleistet, erschüttern können. Entsprechendes gilt für die Anhaltspunkte etwa aus einem gefestigten Stand der Fachdiskussion wie auch aus Entscheidungen anderer Gerichte, die zur Grundrechtecharta ergangen sind (BVerfGE 152, 152 ff.).

Hat sich danach ergeben, dass die deutschen Grundrechte das Schutzniveau der Charta ausnahmsweise nicht mit abdecken, sind die entsprechenden Rechte der Charta insoweit in die Prüfung einzubeziehen. Soweit sich hierbei ungeklärte Fragen hinsichtlich der Auslegung der Charta stellen, legt das Bundesverfassungsgericht diese dem Europäischen Gerichtshof nach Art. 267 Abs. 3 AEUV vor. Sind die Fragen demgegenüber im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofs aus sich heraus derart offenkundig, dass für einen vernünftigen Zweifel kein Raum bleibt, oder durch dessen Rechtsprechung bereits geklärt und geht es nur noch um deren konkretisierende Anwendung, hat das Bundesverfassungsgericht die Unionsgrundrechte in seinen Prüfungsmaßstab einzubeziehen und grundsätzlich auch zur Geltung zu bringen (BVerfGE 152, 152 ff.).

Gemessen an diesem Maßstab wird aus Sicht der Beschwerdeführer in den nicht vollständig unionsrechtlich determinierten Bereichen des Biodiversitätsschutzes und des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten das grundrechtliche Schutzniveau des Unionsrechts und der EMRK in Bezug auf den Rechtsschutz von anerkannten Umweltvereinigungen durch die Bestimmungen des Grundgesetzes und die bisherige Rechtsprechung nicht gewährleistet:

Wie der Senat im Klima-Beschluss selbst festgestellt hat (BVerfGE 157, 30, Rn. 136 f.), drängt sich eine Zuerkennung einer ausdrücklichen Verfassungsbeschwerdebefugnis der anerkannten Umweltvereinigungen mit dem Ziel einer Durchsetzung der Belange des Art. 20a GG förmlich auf, wurde aber bisher vom verfassungsändernden Gesetzgeber nicht eingeführt, aber auch vom BVerfG selbst bisher nicht durch erweiternde Auslegung der Bestimmungen des Grundgesetzes anerkannt.

In der Rechtsprechung des BVerfG ist bis heute offen geblieben, ob sich anerkannte Umweltvereinigungen überhaupt auf Art. 19 Abs. 4 GG berufen können, während im Unionsrecht sowohl die Grundrechtsberechtigung in Bezug auf Art. 47 Abs. 1 GRCh gerade für die Geltendmachung der objektiv-rechtlichen Belange des Umweltschutzes anerkannt ist und der EuGH ebenso anerkannt hat, dass sich anerkannte Umweltvereinigungen auch auf solche Bestimmungen stützen können, die etwa den Schutz der menschlichen Gesundheit bezwecken. Der EuGH gestattet damit anerkannten Umweltvereinigungen, im Namen einer Vielzahl nicht näher benannter natürlicher Personen, Umweltschutzvorschriften zum Schutz ihrer Gesundheit gerichtlich geltend zu machen. Bezogen auf die grundrechtliche Perspektive kann dieses unionsrechtliche Recht der anerkannten Umweltvereinigungen einerseits über eine erweiternde Auslegung von Art. 19 Abs. 3 GG i.V.m. Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG erwogen werden, wobei sich eine solche Lösung den Einwand gefallen lassen muss, dass hiermit eine dem Verfassungsprozessrecht fremde Prozessstandschaft eingeführt wird.

Systematisch naheliegender erscheint aus hiesiger Sicht eine unionsrechtskonforme Auslegung des Art. 2 Abs. 1 GG dahingehend, dass er als besondere Ausprägung der allgemeinen Handlungsfreiheit anerkannter Umweltvereinigungen deren Recht beinhaltet, ihre Mitglieder, betroffene Bürgerinnen und Bürger sowie künftige Generationen vor existentiellen Umweltbedrohungen wie den Verlust der Biodiversität oder den Klimawandel zu schützen, indem sie die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG als eigenes, von ihnen zu schützendes Recht für sich beanspruchen können und damit auch einen kollektiven Grundrechtsschutz für eine Bedrohung, deren Abwehr Einzelne überfordert, gewährleisten.

Gegebenenfalls könnte auch erwogen werden, eine unionsrechtskonforme Auslegung an Art. 9 Abs. 1 GG anzuknüpfen. Zwar ist umstritten, ob Art. 9 Abs. 1 GG auch die externe Betätigungsfreiheit der Vereinigungsmitglieder als Recht auf koordiniertes Wirken nach außen gewährleistet. Das BVerfG geht davon aus, dass lediglich die interne Vereinsbetätigung und der vereinsichernde Außenkontakt der Mitglieder in Form von Mitgliederwerbung und Selbstdarstellung durch Art. 9 Abs. 1 GG geschützt ist. Im Übrigen steht die Vereinsbetätigung nach außen aber nur unter dem Schutz der speziellen Grundrechte, weil dem gemeinsam verfolgten Vereins-

zweck durch Art. 9 Abs. 1 GG kein weitergehender Schutz vermittelt wird als einem individuell verfolgten. Jedenfalls schützt Art. 9 Abs. 1 GG vor einem Eingriff in den Kernbereich des Vereinsbestandes und der Vereinstätigkeit, da sonst ein effektiver Grundrechtsschutz nicht bestünde (vgl. nur Sachs/Höfling, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 9 Rn. 18-21).

Dieselbe Schlussfolgerung ergibt sich aus Sicht der Beschwerdeführenden bei Berücksichtigung der Vorgaben der EMRK. Mit Blick auf die dargelegte neueste Rechtsprechung des EGMR ist festzustellen, dass das grundrechtliche Gewährleistungsniveau des Grundgesetzes auch hinter der EMRK zurückbleibt. Denn der EGMR hat anerkannten Umweltvereinigungen ausdrücklich die Berufung auf Art. 8 EMRK gestattet und (nur) sie als geeignet und fähig angesehen, in Bezug auf das Anliegen der Begrenzung des Klimawandels und der Bewältigung seiner nicht mehr abwehrbaren Folgen die Klimapolitik eines Staates überprüfen zu lassen. Wie gezeigt steht die Biodiversitätskrise in ihren potentiellen Auswirkungen für Leben und Freiheit der Bürgerinnen und Bürger, hinsichtlich der Unumkehrbarkeit dieser Auswirkungen und hinsichtlich der Dringlichkeit konsequenter Handelns der Klimakrise in nichts nach.

Das Auseinanderfallen der Beschwerdebefugnis vor dem EGMR und dem BVerfG bringt die Beschwerdeführenden auch in ein prozessuales Dilemma. Um das kollektive Anliegen aller Beschwerdeführenden zu erreichen, nämlich die gerichtliche Feststellung, dass der deutsche Gesetzgeber es verfassungswidrig unterlassen hat, ein umfassendes und kohärentes gesetzliches Schutzkonzept für einen Stopp des Biodiversitätsverlustes und die Wiederherstellung im erforderlichen Umfang zu erstellen, werden Umweltvereinigungen letztlich in die schwierige Lage versetzt, eine Verfassungsbeschwerde erheben zu müssen, deren Zulässigkeit nach der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG zu verneinen ist, wenn sie ihr durch den EGMR nach hiesigem Dafürhalten ebenso anzukennendes Recht auf Überprüfung der staatlichen Biodiversitätsschutzpolitik geltend machen wollen. Nach der Rechtsprechung des EGMR können die klagenden natürlichen Personen kaum annehmen, eine Überprüfung des Unterlassens eines gesetzlichen Biodiversitätsschutzkonzeptes anhand der Bestimmungen der EMRK erreichen zu können, sondern sind darauf angewiesen, dass der kollektive Rechtsschutz der klagenden Vereinigungen den Weg in eine inhaltliche Überprüfung am Maßstab der Konventionsrechte eröffnet. Für die Beschwerdeführenden streitet damit auch das Gebot des effektiven Rechtsschutzes aus Art. 19 Abs. 4 GG, Art. 6 Abs. 1 EMRK, Art. 47 GRCh bzw. der allgemeine Justizgewährungsanspruch bei der Beurteilung der Frage der Beschwerdebefugnis anerkannter Umweltvereinigungen in Bezug auf die Belange des Art. 20a GG und die hiervon abhängenden Freiheitsrechte natürlicher Personen.

Die Beschwerdeführer sehen einen solchen Schritt schließlich auch deshalb als notwendig an, weil in der Rechtsrealität und damit in der Praxis letztlich allein die anerkannten Umweltvereinigungen personell, im Hinblick auf ihr sachliches Wissen und ihre finanziellen Ressourcen in der Lage sind, im komplexen Feld des Klimaschutzes und im hier maßgeblichen und noch deutlich komplexeren Problembereich des Schutzes der Biodiversität entsprechende Klageverfahren zu führen. Bereits die im Jahre 2021 vom BVerfG entschiedenen Verfassungsbeschwerden zum Klimaschutz waren von Umweltvereinigungen, nämlich BUND, SFV, DUH und Greenpeace orga-

nisiert, fachlich unterlegt und erarbeitet, rechtlich bei den jeweiligen Anwaltskanzleien beauftragt und auch in Gänze finanziert. Gleiches gilt für die zwischen Juli und September 2024 beim Senat anhängig gemachten Verfassungsbeschwerden zum Klimaschutz, und es gilt erst recht für das hier in Rede stehende Verfahren zum Biodiversitätsschutz. Den meisten Bürgerinnen und Bürgern ist die grundrechtliche Relevanz des Verlustes der Biodiversität nicht bewusst, geschweige denn verfügen sie über die notwendigen fachlichen und personellen Kompetenzen und eben auch nicht über die einfachrechtliche Befugnisse, für diese Belange Rechtsschutz auf den Weg zu bringen.

Grund hierfür ist, dass Einzelpersonen allein nicht in Lage sind, die notwendigen personellen, finanziellen, fachlichen und juristischen Ressourcen aufzuwenden, um Verfahren dieser Größenordnung auf den Weg zu bringen. Die Tatsache, dass etwa in dem von Greenpeace aktuell auf den Weg gebrachten Verfassungsbeschwerdeverfahren gegen die Änderung des Klima-Schutzgesetzes gut 50.000 Bürgerinnen und Bürger selbst als Beschwerdeführer auftreten und sich der von Greenpeace organisierten Verfassungsbeschwerde anschließen, dokumentiert nicht nur den Willen der klagenden Menschen, eine verfassungskonforme Klimaschutzpolitik zu erstreiten, sondern zeigt auch das gesellschaftliche Bedürfnis nach kollektivem Rechtsschutz bei existentiellen Bedrohungen, der auch unter dem Blickwinkel der Prozessökonomie von den anerkannten Umweltvereinigungen am effektivsten wahrgenommen werden kann. Eine solche Bedrohung ist wie im Sachverhalt ausführlich dargelegt auch der Verlust der Biodiversität und das absehbare Schwinden der hiermit verbundenen Ökosystemleistungen für den Menschen.

dd) Zwischenergebnis

Insgesamt betrachtet können sich damit die anerkannten Umwelt- und Naturschutzvereinigungen auf Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20a GG i.V.m. Art. 47, 51 GRCh i.V.m. Art. 2 und 8 EMRK berufen und den Schutz von Natur, Umwelt und Klima und damit vorliegend den Schutz der Biodiversität zu ihrem eigenen Anliegen machen.

e) Möglichkeit der Verletzung des Grundrechts auf das ökologische Existenzminimum

Die Beschwerdeführenden machen außerdem eine Verletzung ihres Grundrechts auf ein ökologisches Existenzminimum geltend. Auch insoweit ist eine Verletzung des Rechts möglich.

Ein Recht auf das ökologische Existenzminimum wird unter anderem in Anlehnung an das durch Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG gewährleistete menschenwürdige Existenzminimum (BVerfGE 125, 175 (222 ff.)) hergeleitet oder alternativ aus Art. 2 Abs. 1 GG, weil es – zusammen mit Leben und Gesundheit – elementare Freiheitsvoraussetzungen benennt, oder direkt aus Art. 2 Abs. 2 GG (vgl. dazu Rupp, JZ 1971, 401 (402); Waechter, NuR 1996, 321 (321 f.); Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 300 m.w.N.; Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl. 2016, § 3 Rn. 70 ff.; Murswiek/Rixen, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 2 Rn. 227;

Scholz, in: Maunz/Dürig, GG, 91. EL April 2020, Art. 20a Rn. 10; Ekardt, Theorie der Nachhaltigkeit, 4. Aufl. = 3. Aufl. der Neuausgabe 2021, § 4 C.).

Im Klima-Beschluss stellte das BVerfG bereits fest, dass etwa das physische Überleben wie auch die Möglichkeiten zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und zur Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben (vgl. BVerfGE 125, 175 (223)) allein durch ökonomische Sicherungen nicht gewährleistet werden könnten, wenn hierfür nur eine durch ökologische Entwicklung radikal veränderte und nach menschlichen Maßstäben lebensfeindliche Umwelt zur Verfügung stünde (BVerfGE 157, 30, Rn. 114). Ökologische Bedingungen sind also keine hinreichende, aber notwendige Existenzbedingung respektive elementare Freiheitsvoraussetzung. Zweifellos würden bereits andere Grundrechte zur Wahrung grundrechtswesentlicher ökologischer Mindeststandards und insoweit zum Schutz vor Umweltschäden „mit katastrophalen oder gar apokalyptischen Ausmaßen“ verpflichten (BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 18. Februar 2010 - 2 BvR 2502/08 -, Rn. 13). Neben den Schutzrechten aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG für das physische und auch das psychische Wohlergehen und aus Art. 14 Abs. 1 GG entfaltet eine ökologische Existenzsicherung indessen dann eigenständige Wirkung, wenn in einer bis zur Lebensfeindlichkeit veränderten Umwelt durch Anpassungsmaßnahmen zwar noch Leben, körperliche Unversehrtheit und Eigentum, nicht aber die sonstigen Voraussetzungen sozialen, kulturellen und politischen Lebens gesichert werden könnten (BVerfGE 157, 30, Rn. 34).

Bei einem weiteren Voranschreiten des Biodiversitätsverlusts werden die Ökosystemleistungen wie Bestäubungsleistung oder Bodenbildung rasant abnehmen – und zwar ggf. irreversibel, wenn nicht zeitnah gehandelt wird. Es werden derzeit keine Vorkehrungen zur Vermeidung existenzbedrohender Zustände katastrophalen oder gar apokalyptischen Ausmaßes durch den Gesetzgeber getroffen. Damit ist eine Grundrechtsbeeinträchtigung auch hinsichtlich des Existenzminimums möglich. Wegen der drohenden Irreversibilität der Schädigung beanspruchen hier wie bei Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG auch Vorsorgeaspekte Geltung.

Dass diesbezüglich ein Grundrechtsschutz greift, ergibt sich ferner aus der bereits bei Art. 2 Abs. 2 GG erwähnten völkerrechtsfreundlichen Auslegung im Lichte des Art. 11 IPwskR, der ein Menschenrecht auf Nahrung und Wasser normiert (Rodríguez-Garavito/ Boyd, *Transnational Environmental Law* 2023, 498 ff.; Ekardt/ Günther/ Hagemann/ Garske/ Heyl/ Weyland, *Environmental Sciences Europe* 2023, 80).

2. Eigene, gegenwärtige und unmittelbare Grundrechtsbeeinträchtigung

Die Beeinträchtigung der Beschwerdeführenden in ihren Grundrechten ist eine eigene, und sie ist gegenwärtig und unmittelbar.

a) Eigene Beschwer

Das Fehlen eines umfassenden gesetzlichen Schutzkonzepts zum Erhalt der Biodiversität führt zu einer eigenen Grundrechtsbeeinträchtigung bei den Beschwerdeführenden. Die Relevanz des Biodiversitätsverlusts für den Menschen und dessen Verursachung durch den Menschen wurden beim Sachverhalt (Teil 1 A. I. 3.) sowie bei der Möglichkeit der Grundrechtsverletzung (Teil 2 A. IV. 1.) im Einzelnen dargelegt. Die dargelegten Auswirkungen sind entweder gar nicht oder nur unter erheblichen Anstrengungen umkehrbar und es ist nach dem bisherigen rasanten Vorschreiten des Biodiversitätsverlusts wahrscheinlich, dass die Beschwerdeführenden zu Lebzeiten in ihren durch Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 14 Abs. 1 GG geschützten Rechten beeinträchtigt werden, wie im Sachverhalt (Teil 1 A. I. 1., 4., 5.) näher dargelegt wurde.

Dies scheidet wie schon beim Klima-Beschluss (BVerfGE 157, 30, Rn. 110) auch nicht daran, dass letztlich alle Menschen vom Biodiversitätsverlust betroffen sind; denn spätestens mit dem Klima-Beschluss wurde anerkannt, dass die Verfassungsbeschwerde keine herausgehobene Betroffenheit im Vergleich zu anderen Menschen verlangt, sondern auch Situationen denkbar sind, in denen viele oder letztlich alle Menschen grundrechtsbetroffen sind – wie eben beim Klimawandel auch. Insofern ist erneut daran zu erinnern, dass die Interpretation des § 90 Abs. 1 BVerfGG nicht den grundrechtlichen Gewährleistungsbereich verkürzen darf. Die Grundrechte gelten ausweislich des klaren Verfassungswortlauts für „jeden“. Irgendeine Vorstellung dahingehend, dass die Grundrechte nur zur Anwendung kommen, wenn ein kleiner, abgegrenzter Personenkreis herausgehoben betroffen ist, ist dem Grundgesetz nicht zu entnehmen. Es ist also durchaus denkbar, dass ein staatliches Tun oder Unterlassen sehr viele oder sogar alle Bewohner des Bundesgebiets (und ggf. auch jenseits des Bundesgebiets angesichts der Globalität der Biodiversitätskrise) betrifft. Folglich sind alle Beschwerdeführenden unabhängig von ihrer individuellen Lebenssituation befugt, das im Rahmen des Beschwerdegegenstandes näher definierte Unterlassen des Gesetzgebers im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde als eigene Beschwer geltend zu machen.

Somit handelt es sich hier keineswegs um unzulässige Populär-Verfassungsbeschwerden. Allein der Umstand, dass eine sehr große Zahl von Personen betroffen ist, bedeutet eben gerade nicht, dass sie nicht betroffen wären (ebenso Groß, NVwZ 2020, 337 (340); Meyer, NJW 2020, 894 (899); Kahl, JURA 2021, 117 (125); Ekardt/ Heß/ Bärenwaldt/ Hörtzsch/ Wöhlert, Judikative als Motor des Klimaschutzes? Bedeutung und Auswirkungen der Klimaklagen, UBA-Texte, 2023). Eine unzulässige Populärklage zeichnet sich gerade nicht durch die Vielzahl der möglichen Kläger aus, sondern allein dadurch, dass Personen klagen, die gar nicht betroffen sind. Davon kann vorliegend jedoch keine Rede sein. Diesbezüglich ergeben sich auch keine Unterschiede in Abhängigkeit davon, ob man ein klägerisches Vorbringen wie das vorliegend vorgetragene als abwehrrechtlich oder als schutzrechtlich einstuft.

b) Gegenwärtige Beschwer

Diese Folgen betreffen die Beschwerdeführenden auch „gegenwärtig“ im Sinne des § 90 Abs. 1 BVerfGG. Insoweit kann es nicht darauf ankommen, ob einzelne Betroffene bereits aktuell mit konkreten Folgen des Biodiversitätsverlusts konfrontiert ist. Das BVerfG hat bereits im Klima-Beschluss (BVerfGE 157, 30, Rn. 108) klargestellt, dass der Möglichkeit eines Verfassungsverstoßes nicht mit dem Hinweis entgegnet werden kann, das Risiko eines künftigen Schadens stelle nicht schon gegenwärtig einen Schaden und mithin keine Grundrechtsverletzung dar. Auch ein Tun oder Unterlassen, das erst im Laufe der Zeit zu einer nicht unerheblichen Grundrechtsgefährdung führt, kann mit dem Grundgesetz in Widerspruch geraten (siehe schon BVerfGE 49, 89 (141)). Dies gilt jedenfalls dann, wenn der einmal in Gang gesetzte Verlauf nicht mehr korrigierbar ist (BVerfGE 157, 30, Rn. 108; vgl. auch BVerfGE 140, 42 (58)). Denn die Grundrechte schützen somit auch vor möglichen und nicht nur vor sicheren Gefährdungen, sofern die Gefährdung im Eintrittszeitpunkt sonst irreversibel wäre. Andernfalls würde der Grundrechtsschutz leerlaufen. Damit wird das Vorsorgeprinzip als Element des Grundrechtsschutzbereichs jedenfalls im Falle unumkehrbarer erheblicher Gefährdungslagen anerkannt, welches darüber hinaus an vielen Stellen im nationalen, EU- und internationalen Recht verankert ist, z.B. in Art. 3 Abs. 3 UNFCCC, in Art. 191 AEUV oder in Art. 20a GG. Vorsorge bedeutet eine Verpflichtung, Maßnahmen zu ergreifen, um langfristige, kumulative oder ungewisse Schäden zu vermeiden. Die Grundrechte schützen nicht nur vor gegenwärtig bestehenden, sondern auch vor zukünftigen Gefahren, wenn diese zum Zeitpunkt ihres Eintretens irreversibel sind; und genau das ist beim Biodiversitätsverlust - wie auch beim Klimawandel - der Fall:

Der Verlust der biologischen Vielfalt droht zu solchen irreversiblen negativen Folgen zu führen. Denn die Wiederherstellung von Biodiversität und Ökosystemen ist wenn, dann nur mit sehr großem Aufwand möglich. Und je größer der drohende Schaden ist, desto anspruchsvoller müssen die notwendigen Schutzmaßnahmen sein. Im Umgang mit existenziellen Gefahren reicht es nicht aus, moderate Wahrscheinlichkeiten zu akzeptieren, wie diese Gefahren gemildert werden können, auch wenn vollständige Gewissheit über zukünftige Ereignisse nie erreicht werden kann.

Der Biodiversitätsverlust hat wie dargelegt exakt solche existenziellen Folgen für das menschliche Leben und damit auch für die Grundrechte, da er sich negativ auf die Stabilität und Kontinuität der Ökosysteme sowie auf die Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen auswirkt, von denen die Menschheit abhängig ist, wie z.B. Bodenfruchtbarkeit, Bestäubung und Sauerstoffproduktion. Und die Betrachtung zu den planetaren Grenzen zeigte (siehe oben Teil 1 A. I. 4.-5.), dass die Dramatik der Situation beim Biodiversitätsverlust größer ist als beim Klimawandel. Ebenso kann das verzögerte und später umso intensivere staatliche Handeln gegen den Biodiversitätsverlust, wenn es eben nicht rechtzeitig eingeleitet wird, schwerwiegende Folgen für die menschliche Freiheit haben und damit das Gebot der intertemporalen Freiheitssicherung verletzen, wie anhand von Beispielen bereits dargelegt wurde (Teil 2

A. IV. 1.b). Wenn aber bereits für den Klimawandel und für eine verzögerte Klimapolitik die Gegenwärtigkeit der Grundrechtsbeeinträchtigung gerichtlich anerkannt wurde (BVerfGE 157, 30, Rn. 108 ff. und 129 ff.), gilt dies angesichts jener größeren Dramatik erst recht für den Biodiversitätsverlust.

An alledem ändert auch der Umstand nichts, dass in Medien und allgemeiner Öffentlichkeit das Thema Biodiversitätsverlust bislang weniger Aufmerksamkeit erhält als der Klimawandel. Es ist aus der Umweltsoziologie und aus der Statistik langjährig bekannt, dass das subjektive Risikoempfinden von Menschen und das objektiv-reale gegebene Risiko einer (z.B.) umweltbezogenen Entwicklung weit auseinanderfallen können (darin sind sich auch ansonsten konträr verortete Wissenschaftler einig wie Beck, Risikogesellschaft, 1986 einerseits und Lomborg, The Skeptical Environmentalist. Measuring the Real State of the World, 2001 andererseits; ausführlich und abgewogen Risikokommission der Bundesregierung, Abschlussbericht, 2003). Für die verfassungsrechtliche Beurteilung kann jedoch ausschließlich die objektiv-reale Lage und nicht das persönliche Risikoempfinden maßgeblich sein. Andernfalls wäre die Gesetzgebung nicht, wie gerichtlich gefordert (BVerfGE 157, 30), zu einer sorgfältigen Tatsachenermittlung in Umweltfragen angehalten, sondern könnte durch Annahme erkennbar unzutreffender zugrundeliegender Fakten die Rationalität politischer Entscheidungen weitestgehend untergraben. Verfälschend auf die persönlich alltägliche Risikowahrnehmung wirkt sich im Kontext des Biodiversitätsverlusts z.B. aus, dass Handlungsnotwendigkeiten und Eintritt grundrechtsgefährdender Folgen bei Nichtergreifen der notwendigen Maßnahmen zeitlich weit auseinander liegen können und dass die Problemkomplexität eher noch höher ist als beim Klimawandel. Gleichzeitig ist aber zu konstatieren, dass aufgrund der umfänglichen Forschungsgrundlagen (siehe Teil 1 A. I.) kein Zweifel mehr daran besteht, dass *sofort* einschneidende und wirksame Maßnahmen ergriffen werden müssen, um angesichts der Komplexität, der dramatischen Situation und drohender Irreversibilitäten überhaupt noch mit Aussicht auf Erfolg handeln zu können.

c) **Unmittelbare Beschwer**

Unmittelbar ist die Beschwer ersichtlich deshalb, weil das Fehlen einer umfassenden gesetzlichen Schutzkonzepts für den Erhalt der Biodiversität die Beschwerdeführenden direkt negativ betrifft, ohne dass administrative Akte dazwischentreten würden.

V. **Rechtswegerschöpfung, Subsidiarität, kein vorrangiger Unionsrechtsbezug**

Die Voraussetzungen des § 90 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG sind erfüllt, da kein sonstiger Rechtsweg besteht, der zunächst hätte erschöpft werden können. Voraussetzung für die Beschreitung des Rechtswegs ist, dass ein solcher gegeben ist (BVerfGE 67, 157 (169)). Für die Rüge einer Grundrechtsverletzung durch gesetzgeberisches Unterlassen ist der Rechtsweg aber nicht eröffnet. Aufgrund des Unterlassens einer gesetzgeberischen Tätigkeit ist vorliegend keine Feststellungsklage oder Normenkontrollklage möglich (vgl. dazu BVerwGE 136, 54). Die Verfassungsbeschwerde beim BVerfG ist vorliegend die einzige

Rechtsschutzmöglichkeit, die den Beschwerdeführenden zur Verfügung steht, um ein gesetzgeberisches Unterlassen sowie aktives Schädigungshandeln zu Lasten der Biodiversität geltend zu machen.

Die unmittelbare Anrufung des BVerfG verstößt insoweit auch nicht gegen den Grundsatz der Subsidiarität, soweit man diesen aus § 90 Abs. 2 BVerfGG auch über die Rechtswegerschöpfung hinaus ableitet. Den Beschwerdeführenden stehen keine anderweitigen verfahrensrechtlichen Möglichkeiten zur Verfügung, um den Grundrechtsverstoß zu verhindern. Die Inanspruchnahme fachgerichtlichen Rechtsschutzes ist im Übrigen – und zwar auch jenseits des hier direkt verfolgten klägerischen Anliegens – auch dann nicht geboten, wenn von der vorherigen Durchführung eines Gerichtsverfahrens weder die Klärung von Tatsachen noch die Klärung von einfachrechtlichen Fragen zu erwarten ist, auf die das BVerfG bei der Entscheidung der verfassungsrechtlichen Fragen angewiesen wäre, sondern deren Beantwortung allein von der Auslegung und Anwendung der verfassungsrechtlichen Maßstäbe abhängt (BVerfGE 88, 384 ; 91, 294; 98, 218; 143, 246; 150, 309; 155, 238). Exakt so liegt es hier.

Die Verfassungsbeschwerde ist auch nicht wegen eines vorrangigen Unionsrechtsbezugs unzulässig. Auch im EU-Recht existiert kein umfassendes gesetzliches Schutzkonzept. Folglich wird das Anliegen der Beschwerdeführenden auch nicht aufgrund von unionsrechtlichen Vorschriften, welche ggf. den (unterlassenen) nationalen Vorschriften im Rang vorgehen würden, obsolet.

VI. Frist

Die Jahresfrist des § 93 Abs. 3 GG gilt nicht bei Verfassungsbeschwerden gegen gesetzgeberisches Unterlassen. Die Beschwerde ist zulässig, solange das Unterlassen andauert (BVerfGE 77, 170 (214)). Daran kann auch der Umstand nichts ändern, dass Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung – wie vorliegend – das völlige Unterlassen der gesetzlichen Verankerung eines umfassenden Schutzkonzepts und des Ziels, den Biodiversitätsverlust zu stoppen, weiter verschlimmern, indem biodiversitätsschädigende Handlungen etwa im Kontext der Agrarsubventionen noch fortlaufend subventioniert werden. Denn dieser Umstand kann Bundestag und Bundesregierung nicht zum Vorteil gereichen.

B. Begründetheit

Die zulässige Verfassungsbeschwerde ist auch begründet.

Nach Auffassung der Beschwerdeführenden werden sie in ihren Grundrechten verletzt, weil Bundestag und Bundesrat

1. **keine ausreichenden Regelungen getroffen haben, um den Erhalt der Biodiversität, soweit zum Schutz von Freiheit, Leben, Gesundheit sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen auch für künftige Generationen erforderlich, sicherzustellen.**
2. **Deshalb erweist es sich als geboten, dem Bundestag und dem Bundesrat aufzugeben, innerhalb einer durch das Bundesverfassungsgericht zu bestimmenden Frist ein umfassendes gesetzliches Schutzkonzept für den Erhalt der Biodiversität nach Maßgabe der Urteilsbegründung zu regeln.**

Zur Begründung führen wir aus rechtlicher Sicht im Folgenden aus, dass durch das Fehlen eines gesetzlichen umfassenden Schutzkonzepts sowohl die grundrechtlichen Schutzrechte als auch die gebotene intertemporale Freiheitssicherung verletzt werden.

I. **Verletzung der grundrechtlichen Schutzdimension durch das fehlende umfassende Schutzkonzept für die Biodiversität**

Nachstehend wird dargelegt, dass die grundrechtliche Schutzgarantie aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG durch die fehlende gesetzliche Verankerung eines umfassenden gesetzlichen Schutzkonzepts für den Erhalt der Biodiversität verletzt ist (ebenso für die Biodiversität Köck, EurUP 2024, 1 ff.; Calliess, ZUR 2024, 65; Henn u.a., NuR 2024, 234 ff.).

1. **Verletzung des Schutzgrundrechts aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG**

a) **Schutzverpflichtung aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG**

Der Staat ist durch das Grundrecht auf den Schutz von Leben und Gesundheit in Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG zum Schutz vor den Gefahren des Biodiversitätsverlusts verpflichtet. Er muss dem erheblichen Gefahrenpotenzial des rasanten Biodiversitätsverlusts für die Gesundheit des Menschen durch Maßnahmen begegnen, die in internationaler Einbindung dazu beitragen, die weitere Verschlechterung zu stoppen. Ebenso sind Maßnahmen im Rahmen eines umfassenden Schutzkonzepts erforderlich, um die Wiederherstellung der Biodiversität sicherzustellen.

aa) Schutzgrundrecht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG

Das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit ist in Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG verankert. Diesem Grundrecht kommt eine Sonderstellung zu (BVerfG, Kammerbeschluss vom 11. August 1999 – 1 BvR 2181/98 –, Rn. 67, juris; BeckOK GG/Lang, 57. Ed. 15.1.2024, GG Art. 2 Rn. 162), weil es zwar einem Gesetzesvorbehalt und damit einer Abwägbarkeit etwa mit anderen Grundrechtsgarantien unterliegt, aber zugleich die elementare Voraussetzung jeglicher Freiheit markiert. Dies unterstreicht das besondere Gewicht dieses Rechts in seiner Abwehr- wie auch in seiner Schutzdimension. Hinsichtlich des Inhalts der Schutzdimension des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG hat der Senat im Rahmen des Klima-Beschlusses Folgendes ausgeführt (BVerfGE 157, 30, Rn. 145 ff.):

„Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG enthält eine allgemeine staatliche Schutzpflicht für das Leben und die körperliche Unversehrtheit. Das Grundrecht schützt nicht nur als subjektives Abwehrrecht gegen staatliche Eingriffe. Es schließt auch die staatliche Pflicht ein, sich schützend und fördernd vor die Rechtsgüter Leben und körperliche Unversehrtheit zu stellen und sie vor rechtswidrigen Eingriffen von Seiten anderer zu bewahren (vgl. BVerfGE 142, 313 <337 Rn. 69> m.w.N.; stRspr). Die aus der objektiven Funktion des Grundrechts abgeleiteten Schutzpflichten sind grundsätzlich Teil der subjektiven Grundrechtsberechtigung. Werden Schutzpflichten verletzt, so liegt darin zugleich eine Verletzung des Grundrechts aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG, gegen die sich Betroffene mit Hilfe der Verfassungsbeschwerde zur Wehr setzen können (vgl. BVerfGE 77, 170 <214>; stRspr).

Die Schutzpflicht des Staates aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG greift nicht erst dann ein, wenn Verletzungen bereits eingetreten sind, sondern ist auch in die Zukunft gerichtet (vgl. BVerfGE 49, 89 <140 ff.>; 53, 30 <57>; 56, 54 <78>; 121, 317 <356>). Die Pflicht zum Schutz vor Lebens- und Gesundheitsgefahren kann eine Schutzverpflichtung auch in Bezug auf künftige Generationen begründen (vgl. H. Hofmann, ZRP 1986, 87 <88>; Appel, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, S. 116 ff. m.w.N.; Kleiber, Der grundrechtliche Schutz künftiger Generationen, 2014, S. 283 ff.; Murswiek/Rixen, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 2 Rn. 202). Das gilt erst recht, wenn unumkehrbare Entwicklungen in Rede stehen. Diese intergenerationelle Schutzverpflichtung ist allerdings allein objektivrechtlicher Natur, weil künftige Generationen weder in ihrer Gesamtheit noch als Summe der einzelnen erst künftig lebenden Menschen aktuell grundrechtsfähig sind (oben Rn. 109; vgl. Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 119 f.; Gärditz, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 93. EL August 2020, Art. 20a GG Rn. 95). ...

Der Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG schließt den Schutz vor Beeinträchtigungen und insbesondere vor Schädigungen grundrechtlicher Schutzgüter durch Umweltbelastungen ein, gleich von wem und durch welche Umstände sie drohen (vgl. BVerfGE 49, 89 <140 f.>; stRspr; Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 5. Aufl. 2003, S. 51 f.).“

Im Folgenden stellte der Senat weiterhin fest, dass die aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG folgende Schutzgarantie auch die Verpflichtung, Leben und Gesundheit vor Umwelt-

gefahren wie dem Klimawandel zu schützen, einschließt, und verwies dafür auf die Bedrohungen durch Hitzewellen, Überschwemmungen oder Wirbelstürme. Der Staat ist dabei sowohl den heute lebenden Menschen als auch im Hinblick auf künftige Generationen verpflichtet.

bb) Anforderungen nach der EMRK

Im Rahmen der Bestimmung des Inhalts der aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG folgenden Verpflichtungen hat der Senat im Klima-Beschluss auch die Rechtsprechung des EGMR herangezogen und festgestellt, dass sich auch aus der EMRK die positive Verpflichtung des Staates zum Schutz vor lebens- und gesundheitsgefährdenden Umweltbeeinträchtigungen ergebe (BVerfGE 157, 30, Rn. 147). Der EGMR hat nun ebenfalls festgestellt, dass die Staaten gemäß Art. 2, 8 EMRK die positive Verpflichtung haben, ausreichende Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels umzusetzen, um das private und familiäre Leben vor seinen schwerwiegenden negativen Auswirkungen zu schützen – ausgehend davon, dass im europäischen Völkerrecht der Art. 8 EMRK als Basis des grundrechtlichen Schutzes der Gesundheit vor Umweltgefahren vom EGMR herangezogen wird. In diesem Kontext ist es die primäre Pflicht des Staates, Vorschriften und Maßnahmen zu erlassen und in der Praxis wirksam anzuwenden, die in der Lage sind, die bestehenden und potenziell irreversiblen zukünftigen Auswirkungen des Klimawandels zu mildern (EGMR, Urteil vom 09.04.2024, Az. 53600/20).

Nachfolgend legen wir dar, dass die sowohl vom Senat als auch vom EGMR getroffenen Aussagen in Bezug auf die Gefahren des Klimawandels gleichfalls auf die grundrechtliche Bedrohung durch den Biodiversitätsverlust anzuwenden sind.

cc) Aktivierung der biodiversitätsbezogenen Schutzpflicht

Das Recht auf Leben und Gesundheit umfasst auch die Verpflichtung, Leben und Gesundheit vor den Gefahren des Biodiversitätsverlusts zu schützen (Lähteenmäki-Uutela/ Ituarte-Lima/ Turunen/ Ott/ Lonkila/ Haukioja, Planetary Boundaries Nurturing the Grand Narrative of the Right to a Healthy Environment?, Environmental Policy and Law 2024, 15 ff.; Köck, EurUP 2024, 1 (6 ff.); Calliess, ZUR 2024, 65; Henn u.a., NuR 2024, 234 ff.). Entscheidend ist letztlich, dass mit der Zunahme des Biodiversitätsverlusts zugleich die Konsequenzen für den Menschen zunehmen. Der Verlust der Ökosystemfunktionen und Ökosystemleistungen führt zu einer zunehmenden Beeinträchtigung der grundrechtlich garantierten Freiheit und ihrer Voraussetzungen. Angesichts dessen ist der Staat sowohl den heute lebenden Menschen als auch gegenüber künftigen Generationen zum Handeln verpflichtet. Es ist bereits gesichert und wurde im Sachverhalt (Teil 1 A. I.) im Einzelnen dargelegt, dass der Verlust der biologischen Vielfalt zu einem Verlust an Ökosystemleistungen wie Bestäubung, natürlichem Pflanzenschutz, Bodenfruchtbarkeit, Wasserneubildung und Sauerstoffproduktion führt, welche die Grundlage für die Nahrungsmittelproduktion, menschliches Wohlbefinden, Wirtschaften und Überleben darstellen. Der Biodiversitätsverlust hat somit schwerwiegende Folgen für das menschliche Leben und damit auch für die Grundrechte, da er sich eben umfassend negativ auf die Stabilität und

Kontinuität der Ökosysteme sowie auf die Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen auswirkt, von denen die Menschheit abhängig ist.

Das verfassungsrechtliche Schutzgrundrecht ist angesichts des aktuellen Zustands der Biodiversität in Deutschland auch bereits aktiviert – die Schutzgutbeeinträchtigung ist also bereits gegeben. Dies gilt auch dann, wenn man annähme, dass nicht jeder Verlust an Vielfalt zu einer Aktivierung des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG – sowie Art. 2, 8 EMRK – führen mag. Eine Betroffenheit muss jedenfalls dann angenommen werden, wenn der Biodiversitätsverlust ein derartiges Ausmaß angenommen hat, dass signifikante negative Auswirkungen auf die Ökosystemfunktionen und Ökosystemleistungen verursacht werden und in Zukunft zu erwarten sind (vgl. Köck, EuRUP 2024, 1 (7), Henn u.a., NuR 2024, 234 (235 f.)), denn dann besteht auch eine Bedrohung für die in Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG geschützten Rechtsgüter. Unabhängig davon, ob verfassungsrechtlich konkret festgelegt ist, welches Maß an biologischer Vielfalt zu sichern ist, ist evident, dass jedenfalls ein ungebremster Verlust die verfassungsrechtliche Schutzverpflichtung aktiviert. Dies gilt umso mehr angesichts von Verlusten, die wie dargestellt signifikante Auswirkungen auf die basalen Ökosystemfunktionen und Ökosystemleistungen haben. Denn der Biodiversitätsverlust erzeugt – wie dargelegt – nicht allein künftig, sondern eben schon heute Schäden, da die geschilderten Degradationsprozesse der Ökosysteme bereits in vollem Gange befindlich sind, und zwar in einem Ausmaß, das in der Fachwissenschaft als flagrante Überschreitung der planetaren Grenzen angesehen wird. Zugleich sind die Prozesse zur Wiederherstellung äußerst langwierig und benötigen lange Zeiträume, was zusätzlich zu den drohenden gravierenden Schäden ein unverzügliches Handeln erst recht dringend notwendig macht. Angesichts dieser negativen Bewertung des aktuellen Zustands der Ökosysteme ist bereits jetzt der Verlust von gesunden Lebensmitteln, von sauberer Luft und sauberem Wasser, sowie die Zunahme von Zoonosen und Pandemien absehbar, so dass eine Betroffenheit des Schutzgrundrechts aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG offenkundig vorliegt.

Die Aktivierung der staatlichen Schutzverpflichtung erfasst allerdings, dem Klima-Beschluss folgend, ohnehin nicht nur einen gefahrenabwehrenden, sondern auch einen vorsorgenden Grundrechtsschutz. Insoweit hat der Staat dafür Sorge zu tragen, dass die Entstehung von Gefahren für Leben und Gesundheit vermieden wird und dennoch eingetretene Gefahren bekämpft werden. Ein auch vorsorgeorientiert verstandener Grundrechtsschutz gebietet dabei, von den aktuellsten und zugleich auch von den eher vorsichtigen, pessimistischen naturwissenschaftlichen Prognosen zum Biodiversitätsverlust auszugehen, insbesondere wenn man die Gewichtigkeit der drohenden Schäden in Rechnung stellt. Dabei können auch Erkenntnisdefizite die Unterlassung von Schutzmaßnahmen nicht rechtfertigen, wenn die Gefährdungslage als solche erkannt ist. Auch wenn auf der Schrankenebene, wie stets bei Grundrechten, ein Gestaltungsspielraum des Staates anzuerkennen ist, folgt daraus nicht eine „Freiheit zum Nichtstun“ (vgl. Sachs/Rixen, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 2 Rn. 200). Die Handlungspflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG greift somit ganz unabhängig davon ein, dass die Biodiversität ein komplexes Schutzgut ist, für das naturwissenschaftlich einzelne Erkenntnisunsicherheiten fortbestehen (Henn u.a., NuR 2024, 234 (236)).

All dem kann nicht entgegengehalten werden, man könne immer noch später zum Schutze der Biodiversität ein umfassendes Schutzkonzept gesetzlich verankern. Maßgeblich für die Beurteilung der Grundrechtskonformität staatlichen Handelns können in jedem Fall nicht rein hypothetische künftige Situationen sein. Dazu kommt, dass der Biodiversitätsverlust wie dargelegt (Teil 1 A. I. 5.) zunehmend unumkehrbar wird und ein späteres Handeln des Gesetzgebers daher wirkungslos oder jedenfalls wesentlich weniger effektiv zu bleiben droht. Das BVerfG hat im Klima-Beschluss ausgeführt (BVerfG 157, 30, Rn. 21):

„Als eine besondere Gefahr für die ökologische Stabilität werden sogenannte Kippunktprozesse (...) angesehen, weil diese weitreichende Umweltauswirkungen haben können. (...)“

Solche Irreversibilitäten respektive Kippunkte drohen auch bei der Biodiversität, wie bereits dargelegt wurde (siehe Teil 1 A. I. 5.), was insbesondere für die ausgestorbenen Arten und die zerstörten Lebensräume gilt. Dazu kommt: Wenn der Senat bereits das Ambitionsniveau beim Klimaschutz als unzureichend eingestuft hat (BVerfGE 157, 30), obwohl die Lage bei Biodiversitätsverlust deutlich dramatischer ist (siehe oben Teil 1 A. I. 5.), liegt es nahe, erst recht beim Biodiversitätsverlust weitergehenden gesetzgeberischen Handlungsbedarf zu erkennen.

dd) Verstärkung des biodiversitätsbezogenen Grundrechtsschutzbereichs durch völkerrechtsfreundliche und am Klimagrundrechtsschutz orientierte Auslegung

Die Schutzverpflichtung aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG gegen den Biodiversitätsverlust erfährt bei alledem zusätzlich noch eine Verstärkung durch eine völkerrechtsfreundliche Auslegung anhand des Biodiversitäts- und Klimavölkerrechts – und durch Berücksichtigung der Verschränkung von Klimawandel und Biodiversitätsverlust (Teil 1 A. I. 3.) bei der Grundrechtsinterpretation:

Erstens ergibt sich auch indirekt aus dem grundrechtlichen Klimaschutz eine Schutzgarantie für die Biodiversität, wie bereits bei der Beschwerdebefugnis deutlich wurde. Wie dargelegt verstärken sich Klimawandel und Biodiversitätsverlust bzw. Klima- und Biodiversitätsschutz gegenseitig. So ist beispielsweise der Schutz von Ökosystemen und der biologischen Vielfalt direkt mit dem Schutz des globalen Klimas verbunden. Wälder und Moore sind sowohl Biodiversitäts-Hotspots als auch Treibhausgas-Senken für negative Emissionen und können gleichzeitig Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel ermöglichen. Landnutzungsänderungen reduzieren sukzessive massiv das Kohlenstoffspeicherpotenzial dieser Senken sowie die Biodiversität. Damit verpflichtet ein grundrechtlicher Klimaschutz auch zum Biodiversitätsschutz, denn ohne die Bindung von Emissionen gerade in Mooren und Wäldern kann selbst bei null fossilen Brennstoffen und einer stark reduzierten Tierhaltung nicht die gebotene Klimaneutralität erreicht werden (dazu jeweils m.w.N. Rodriguez-Garavito/ Boyd, *Transnational Environmental Law* 2023, 498 ff.; Henn/von Vittorelli/ Seppelt 2024; Glinski, *EJCL* 2023, 416 ff.; Ekardt/ Günther/ Hagemann/ Garske/ Heyl/ Weyland, *Environmental Sciences Europe* 2023, 80; Ekardt/ Jacobs/ Stubenrauch/ Garske, *Land* 2020, 83; Stubenrauch u.a., *Forest Gover-*

nance, 2022; Günther/ Ekaradt, *Frontiers in Climate* 2023, 10.3389). Da aber sowohl Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG als auch das Gebot der intertemporalen Freiheitssicherung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 20a GG ein Gebot der Klimaneutralität enthalten, bewirkt ein mangelhafter Biodiversitätsschutz zugleich eine Beeinträchtigung dieser Grundrechtsgarantien. Dies ist hier schutzverstärkend zum originären Schutz vor dem Biodiversitätsverlust aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG anzuführen – und unterstreicht in Gestalt der drohenden Untergrabung der Klimaneutralität, dass hier eine Beeinträchtigung von Grundrechten vorliegt.

Zweitens wurde bereits deutlich, dass es ein umweltvölkerrechtliches Gebot gibt, den Verlust der biologischen Vielfalt aufzuhalten gemäß Art. 1 CBD. Dass diese Vorgabe rechtsverbindlich seit 1993 gilt und seitdem verletzt ist, wurde bereits dargelegt (siehe oben Teil 1 A. II.).

Drittens besteht ein indirektes Gebot zum Erhalt der Biodiversität aus dem internationalen Klimarecht und seiner 1,5-Grad-Grenze in Art. 2 Abs. 1 PA. Diese umweltvölkerrechtlichen Zielstellungen aus Art. 2 PA wie auch aus Art. 1 CBD beruhen auf breiter wissenschaftlicher Expertise, die auf UN-Ebene beim IPCC und beim IPBES gebündelt wird, wie dies bereits im Klima-Beschluss festgestellt wurde (BVerfGE 157, 30). Zugrunde liegt jeweils die Erkenntnis, dass die menschliche Existenz auf Dauer ohne ein stabiles Klima und ohne intakte Ökosysteme nicht möglich wäre. Im Wege einer völkerrechtsfreundlichen Auslegung unterstreicht dies, dass das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG so interpretiert werden muss, dass es diese Garantie ebenfalls enthält – die bei einem ungebremsten Biodiversitätsverlust seit Jahrzehnten sodann als beeinträchtigt aufgefasst werden muss. Damit kann das Verhältnis von Grundrechten und Umweltvölkerrecht beim Biodiversitätsverlust entsprechend den Grundsätzen zum Klimaschutz konstruiert werden: Die Menschenrechte setzen ein ähnliches Anspruchsniveau wie das internationale Umweltrecht - eine Temperaturgrenze von weit unter 2 bzw. 1,5 Grad Celsius auf der einen Seite und einen Erhalt der Biodiversität auf der anderen (die Verknüpfung der intertemporalen Freiheitssicherung mit Art. 20a GG kann dies erneut unterstreichen; siehe unten Teil 2 B. II. 1.).

b) Verletzung der grundrechtlichen Schutzverpflichtung

Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG ist verletzt, da der Gesetzgeber keine ausreichenden Regelungen zum Erhalt der Biodiversität in Gestalt eines umfassenden Schutzkonzepts getroffen hat, soweit dies zum Schutz von Freiheit, Leben, Gesundheit sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen auch für künftige Generationen erforderlich ist.

aa) Verfassungsrechtliche Voraussetzungen

Um einen intensiven, umfangreichen und funktionierenden Grundrechtsschutz für die Grundrechtstragenden zu erreichen, ist der Staat materiell dazu verpflichtet, einerseits eigene ungerechtfertigte Eingriffe in die grundrechtlich geschützten Güter der Rechtsträger zu unterlassen und andererseits, als direktes Äquivalent zu dieser

Pflicht des Staates, Verletzungen von grundrechtlichen Schutzgütern durch Dritte, die sich nicht verfassungsrechtlich rechtfertigen lassen, gesetzlich zu verbieten und dies auch wirksam durchzusetzen (BVerfGE 79, 174 (202); 88, 203; 157, 30; Klein, DVBI 1994, 489 (491)).

Dabei gebührt dem Gesetzgeber, wie stets bei Grundrechtsbeeinträchtigungen, ein weiter Ausgestaltungsspielraum hinsichtlich der Erfüllung der Schutzpflicht respektive des darin explizierten Schutzrechts, so dass die Gesetzgebung, neben formalverfassungsrechtlichen Anforderungen wie dem Parlamentsvorbehalt, nach der bisherigen Rechtsprechung im Kern daraufhin überprüft werden kann, ob sie Abwägungsgrenzen überschritten hat, wie sie gängigerweise insbesondere über den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz abgebildet werden. Anders ausgedrückt findet der Gestaltungsspielraum dort seine Grenze, wo bestimmte Maßnahmen und Handlungen zwingend erforderlich zum Schutz des Schutzguts sind (Murswiek/ Rixen, in: Sachs (Hg.), Grundgesetz Kommentar, 7. Aufl. 2014, Art. 2 Rn. 30; Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001).

Die so umschriebene Grenze, ab derer der Staat zu einem Handeln verpflichtet ist, lässt sich abstrakt mit dem Begriff des Untermaßverbotes respektive eines angemessenen und wirksamen Schutzes markieren (BeckOK GG/Lang, 57. Ed. 15.1.2024, GG Art. 2 Rn. 255 mit Verweis auf BVerfGE 88, 203 (254 f.); BVerfGE 157, 30). Das Untermaßverbot ist nach der Judikatur dann verletzt, wenn der Gesetzgeber völlig untätig bleibt oder eindeutig zu wenig zum Schutz unternimmt (BVerfGE 46, 160 (164 f.); Alexy, Theorie der Grundrechte, 1986, S. 420 ff.), wenn also die öffentliche Gewalt Vorkehrungen zum Schutz des Grundrechts trifft, die völlig ungeeignet oder völlig unzulänglich sind (BVerfGE 77, 170 (215); BVerfGE 79, 174 (202); BVerfGE 85, 191 (212 f.); BVerfG, NJW 2017, 53, Rn. 70). Exakt solche offensichtlich ungeeigneten Vorkehrungen seitens der deutschen Gesetzgebung finden sich beim Biodiversitätsverlust.

Hinsichtlich der Voraussetzungen für eine Verletzung der aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG resultierenden Verpflichtungen führte der Senat im Klima-Beschluss Folgendes aus (BVerfGE 157, 30, Rn. 152):

„Ob ausreichende Maßnahmen getroffen sind, um grundrechtliche Schutzpflichten zu erfüllen, ist verfassungsgerichtlich nur begrenzt überprüfbar (vgl. BVerfGE 77, 170 <214 f.>; 79, 174 <202>; stRspr). (...) Die Entscheidung, in welcher Weise Gefahren entgegengewirkt werden soll, die Aufstellung eines Schutzkonzepts und dessen normative Umsetzung sind Sache des Gesetzgebers, dem grundsätzlich auch dann ein Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zukommt, wenn er dem Grunde nach verpflichtet ist, Maßnahmen zum Schutz eines Rechtsguts zu ergreifen (vgl. BVerfGE 96, 56 <64>; 121, 317 <356>; 133, 59 <76 Rn. 45>; 142, 313 <337 Rn. 70>; stRspr). Damit liegt, wenn eine Schutzpflicht dem Grunde nach besteht, die Frage der Wirksamkeit staatlicher Schutzmaßnahmen allerdings nicht außerhalb verfassungsgerichtlicher Kontrolle. Das Bundesverfassungsgericht stellt die Verletzung einer Schutzpflicht dann fest, wenn Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen sind, wenn die getroffenen Regelungen und Maßnahmen

offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, das gebotene Schutzziel zu erreichen, oder wenn sie erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben (vgl. BVerfGE 142, 313 <337 f. Rn. 70> m.w.N.; stRspr).“

Nachfolgend legen wir dar, dass dies für den hier geltend gemachten Beschwerdegegenstand des Biodiversitätsverlusts gegeben ist (für die Notwendigkeit eines umfassenden Schutzkonzepts oder Leitgesetzes beim Biodiversitätsschutz auch Köck, EurUP 2024, 1 (6 ff.); Calliess, ZUR 2024, 65; Henn u.a., NuR 2024, 234 ff.).

bb) Auslegung anhand der EMRK

Neben der soeben dargestellten verfassungsrechtlichen Grenze des Untermaßverbots in der ständigen Rechtsprechung des BVerfG, ab welcher der Staat zu einem Handeln verpflichtet ist, hat auch der EGMR in dem Urteil vom 09.04.2024 Az. 53600/20 einen Prüfungskatalog für die Beurteilung, ob ein Staat innerhalb seines Ermessensspielraums geblieben ist, formuliert. Nach hiesiger Auffassung findet diese Prüfungskaskade nicht nur im Rahmen des Klimaschutzes Anwendung, sondern sie stellt eine Konkretisierung allgemeiner Anforderungen des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG bzw. Art. 2, 8 EMRK dar, um die Grenzen des Gestaltungsspielraums des Staates respektive der materiellen Grenzen des Abwägens einer gerichtlichen Kontrolle unterziehen zu können. Der EGMR nennt die folgenden Punkte:

„[Das Gericht wird prüfen], ob die zuständigen nationalen Behörden, sei es auf legislativer, exekutiver oder judikativer Ebene, der Notwendigkeit gebührend Rechnung getragen haben:

(a) allgemeine Maßnahmen zu ergreifen, die einen Zeitplan für das Erreichen der Kohlenstoffneutralität und das insgesamt verbleibende Kohlenstoffbudget für denselben Zeitraum festlegen, oder eine andere äquivalente Methode zur Quantifizierung zukünftiger THG-Emissionen, im Einklang mit dem übergeordneten Ziel für nationale und/oder globale Verpflichtungen zur Minderung des Klimawandels;

(b) Zwischenziele und Wege zur Reduzierung der THG-Emissionen (nach Sektor oder anderen relevanten Methodologien) festzulegen, die grundsätzlich als fähig erachtet werden, die gesamten nationalen THG-Reduktionsziele innerhalb der in nationalen Politiken übernommenen relevanten Zeiträume zu erreichen;

(c) Nachweise darüber zu erbringen, ob sie die relevanten THG-Reduktionsziele (siehe Unterabsätze (a)-(b) oben) ordnungsgemäß eingehalten haben oder im Prozess der Einhaltung sind;

(d) die relevanten THG-Reduktionsziele mit gebührender Sorgfalt und basierend auf den besten verfügbaren Beweisen aktuell zu halten; und

(e) rechtzeitig und auf angemessene und konsistente Weise bei der Ausarbeitung und Umsetzung der relevanten Gesetzgebung und Maßnahmen zu handeln.“

Ausgehend davon können die folgenden allgemeinen Anforderungen abgeleitet werden, anhand derer festgestellt werden kann, ob der menschenrechtlichen Schutzverpflichtung gerade im Umweltbereich hinreichend nachgekommen wurde:

- Bestimmung einer Zielvorgabe im Einklang mit nationalen und/oder internationalen Verpflichtungen und Festlegung eines Zeitraums für die Zielerreichung;
- Festlegung von Zwischenzielen, die eine grundsätzliche Eignung für die Zielerreichung innerhalb des festgelegten Zeitraums aufweisen;
- Implementierung einer Governance-Struktur zur Sicherstellung der Zielerreichung (= Erbringung von Nachweisen, ob die Zielvorgabe und die Zwischenziele ordnungsgemäß eingehalten werden);
- Gewährleistung der Aktualisierung der Zielvorgaben anhand der besten wissenschaftlichen Erkenntnisse, also der Tatsachenlage;
- Sicherstellung der Ausarbeitung und Umsetzung der relevanten Gesetzgebung und Exekutivmaßnahmen.

Im Sinne der völkerrechtsfreundlichen Auslegung des Grundgesetzes sind die genannten Ausführungen des EGMR aus dem Urteil vom 09.04.2024, Az. 53600/20 nach der ständigen Rechtsprechung des Senats im Rahmen der Prüfung der Schutzrechtsverletzung bei Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG zu beachten (BVerfGE 128, 326, Rn. 86):

„Die Europäische Menschenrechtskonvention steht zwar innerstaatlich im Rang eines Bundesgesetzes und damit unter dem Grundgesetz (a). Sie ist jedoch als Auslegungshilfe bei der Auslegung der Grundrechte und rechtsstaatlichen Grundsätze des Grundgesetzes heranzuziehen (b). Dies gilt auch für die Auslegung der Europäischen Menschenrechtskonvention durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (c). Diese verfassungsrechtliche Bedeutung der Europäischen Menschenrechtskonvention und damit auch der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte beruht auf der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes und seiner inhaltlichen Ausrichtung auf die Menschenrechte (d). Ihre Heranziehung als Auslegungshilfe verlangt allerdings keine schematische Parallelisierung der Aussagen des Grundgesetzes mit denen der Europäischen Menschenrechtskonvention, sondern ein Aufnehmen der Wertungen der Europäischen Menschenrechtskonvention (e), soweit dies methodisch vertretbar und mit den Vorgaben des Grundgesetzes vereinbar ist (f).“

Die Maßstäbe des EGMR sind somit bei der Prüfung der Schutzpflichtverletzung zu berücksichtigen. Beim Klimaschutz hat der EGMR die Schutzgarantie mit der 1,5-Grad-Grenze in Verbindung gebracht. Dies entspricht dem oben zu Art. 1 CBD und dem Stopp des Biodiversitätsverlusts Vorgetragenen, indem es den Schutz von Leben und Gesundheit mit einem international rechtsverbindlichen Umweltziel im Wege der umweltvölkerrechtsfreundlichen Auslegung verknüpft. Unterstrichen wird damit zugleich die indirekte Biodiversitätsschutz-Verpflichtung auf der Basis einer ambitionierten Klimaschutz-Verpflichtung. **Besonders hervorzuheben ist, dass der EGMR**

im Zuge des umweltbezogenen Art. 8 EMRK, wie mit der obigen Auflistung deutlich wurde, ein umfassendes, auch quantitativ fassbares Schutzkonzept verlangt. Hervorzuheben ist auch die – auf den Biodiversitätsschutz übertragbare – Erwägung des EGMR, dass in demokratischen Entscheidungsinteressen die intertemporale Freiheit respektive Generationengerechtigkeit notorisch unterrepräsentiert ist und dies für eine Begrenzung des demokratischen Gestaltungsspielraumes spricht (so auch Meßerschmidt, Gesetzgebungsermessen, 2000 und Ekardt, Theorie der Nachhaltigkeit, 4. Aufl. = 3. Aufl. der Neuausgabe 2021, § 5 B.).

cc) Subsumtion

Ausgehend von den soeben zitierten Anforderungen des Senats und des EGMR liegt eine Verletzung der Schutzpflicht respektive des Schutzrechts aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG aufgrund der Untätigkeit des Staates in Sachen Erhaltung der Biodiversität vor.

(1) Vollständiges Untätigbleiben des Gesetzgeber

Die Gesetzgebung hat selbst nach eigener Einschätzung (siehe oben Teil 1 B.) bisher den Biodiversitätsverlust nicht stoppen können und kein umfassendes gesetzliches Schutzkonzept zum Erhalt der Biodiversität normiert. Obwohl sich wie gezeigt die Mindestanforderungen des Biodiversitätsschutzes aus der Perspektive der verfassungsrechtlichen Schutzverpflichtungen dahingehend konkretisieren lassen, dass ein Stopp des Biodiversitätsverlustes und zugleich eine Wiederherstellung bereits eingetretener Verluste geboten ist, mangelt es bislang an einer dem Klimaschutz vergleichbaren Ziel- und Governance-Struktur sowie an einem Adressieren der Treiber der Zerstörung bezogen auf den Schutz der Biodiversität (vgl. Köck, EurUP 2024, 1, (5)).

Legt man die Prüfungsabfolge des EGMR zugrunde, so hätte zunächst eine Zielvorgabe im Einklang mit den völkerrechtlichen Vorgaben gesetzlich festgelegt werden müssen, die im Einklang mit dem grundrechtlichen Schutzniveau als auch den internationalen Verpflichtungen (dazu sogleich) steht. Für die Erreichung dieser Zielvorgabe hätte außerdem ein Zeitraum respektive ein Zieljahr festgelegt werden müssen. Weiterhin bedarf es der Implementierung einer Governance-Struktur, welche sich insbesondere durch kleinteiligere Zwischenziele, sowie Instrumente zur Überprüfung und Kontrolle der Zielerreichung auszeichnet. Letztlich muss der Staat außerdem sicherstellen, dass die für die fristgemäße Zielerreichung notwendigen Maßnahmen der Legislative und Exekutive tatsächlich ausgearbeitet und umgesetzt werden. Bei jedem einzelnen der genannten Punkte sind zudem die aktuellsten gesicherten wissenschaftlichen Erkenntnisse als Tatsachenbasis zugrunde zu legen.

Angesichts dessen ist die Einführung eines Leitgesetzes respektive eines umfassenden gesetzlichen Schutzkonzepts für den Erhalt der Biodiversität die Mindestmaßnahme, um der staatlichen Schutzverpflichtung aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG (respektive Art. 2 und 8 EMRK) gerecht werden zu können. Orien-

tiert an Art. 1 CBD muss dies tatsächlich am Erhalt der Biodiversität sowie daran orientiert sein, dass dieses völkerrechtlich seit 30 Jahren gebotene Ziel nun schon lange verfehlt wird. Gleichzeitig deutet die Faktenlage auf die große (gegenüber dem Klimawandel gar größere) Dramatik des Problems hin, weswegen neben dem umgehenden Stopp des Biodiversitätsverlusts auch die Wiederherstellung von Biodiversität angegangen werden muss. Denn wenn die planetaren Grenzen beim Biodiversitätsverlust schon heute überschritten sind, kann es für den Erhalt der Biodiversität nicht dabei sein Bewenden haben, dass man das Artensterben künftig stoppt. Auch hier hat der Gesetzgeber zwar einen Abwägungs- und Gestaltungsspielraum, welcher jedoch derart ausgeübt werden muss, dass ein langfristiger Schutz von Leben und Gesundheit tatsächlich gewährleistet werden kann.

Das Unterlassen des Gesetzgebers in Bezug auf den Erhalt der Biodiversität untergräbt also die grundrechtliche Verpflichtung, sich schützend und fördernd vor die Rechtsgüter Leben und körperliche Unversehrtheit der Beschwerdeführenden zu stellen, so dass eine Beeinträchtigung des Verfassungsauftrags aus Art. 2 Abs. 2 GG – und überdies aus Art. 20a GG (siehe unten Teil 2 B. II. 1.) – und damit eine Verletzung des Grundrechts auf körperliche Unversehrtheit und Leben vorliegt. **Dass der Gesetzgeber bisher kein umfassendes Schutzkonzept zur Erreichung dessen gesetzlich geregelt hat, gibt dem Unterlassen wie erwähnt ein Ausmaß, welches über das Unterlassen beim Klimaschutz hinausgeht. Das gesetzgeberische Unterlassen hat etwa den Charakter, wie wenn der Gesetzgeber Klimaneutralität nicht einmal als Ziel anstreben würde – wie dies andernorts (von BVerfGE 157, 30, Rn. 157) als Beispiel für eine nicht nur Beeinträchtigung, sondern evidente Verletzung der grundrechtlichen Schutzdimension benannt wurde. Eine solche ist hier folglich gegeben.**

Zu einem noch strengeren Prüfungsmaßstab zugunsten (auch) der Biodiversität führt die Berücksichtigung des Umstands, dass das Grundgesetz die abwehrende und die schützende Dimension in Art. 1 Abs. 1 Satz 2 GG („achten ... schützen“, was, weil die Würde und damit auch ihre Struktur gemäß Art. 1 Abs. 2 GG die Grundlage aller nachfolgenden Freiheitsgarantien ist, für alle Grundrechte gilt) und in Art. 2 Abs. 1 GG („freie Entfaltung ... Rechte anderer“) als gleichrangig anspricht. Deshalb besteht für eine diminuierende, den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers sehr weit ziehende Sicht auf die Schutzgrundrechte gegenüber den Abwehrrechten bei grammatischer und systematischer Verfassungsauslegung keine Grundlage (Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001; Koch, Der Grundrechtsschutz des Drittbetroffenen, 2000, S. 503; Vosgerau, AöR 2008, 346 ff.; Ekardt, Theorie der Nachhaltigkeit, 4. Aufl. = 3. Aufl. der Neuauflage 2021, § 4 E.; siehe auch Cremer, Freiheitsgrundrechte, 2003; Borowski, Grundrechte als Prinzipien, 3. Aufl. 2018). Entgegen einem verbreiteten Missverständnis zielen Schutz-Rechtsbehelfe wie der vorliegende auch nicht (!) darauf ab, die Gesetzgebung zu genau einer konkreten Politikmaßnahme zu verpflichten. Es kann vielmehr wie bei Abwehrklagen ebenfalls allein darum gehen (so wie von den Beschwerdeführenden vorgetragen), durch eine gerichtliche Feststellung eine äußere Grenze zu ziehen – ohne im

Einzelnen vorzugeben, welche gesetzgeberischen Steuerungsinstrumente sodann zum Einsatz kommen. Schutzfälle zielen also gerade nicht auf etwas kategorial anderes als Abwehrfälle, erzeugen also keineswegs per se einen größeren Gestaltungsspielraum: Dass ein Verfassungsgericht ein Parlament fast nie auf eine einzelne Handlungsoption einengen darf, sondern lediglich anhand verfassungsrechtlicher äußerer (formaler oder materieller) Grenzen des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums anzugeben befugt ist, welche Handlungen jedenfalls unzulässig oder unzureichend sind, ist vielmehr für beide Fallkategorien gleichermaßen aus Gewaltenteilungsgründen einleuchtend.

Ergänzend wird dies unterstrichen, weil sich hinterfragen lässt, ob sich Abwehr- und Schutzdimension der Grundrechte überhaupt sauber trennen lassen, erstens generell und zweitens beim Biodiversitätsschutz, wo doch das gesetzgeberische Unterlassen durchaus auch als aktive Beeinträchtigung der Biodiversität und ergo als Fall der Abwehrdimension gedeutet werden könnte: So kann die staatliche Gewährung biodiversitätsschädigender Subventionen oder die Genehmigung diverser Baumaßnahmen u.a.m. statt als unterlassener staatlicher Biodiversitätsschutz auch als aktiver Eingriff in die abwehrechtliche Dimension der Grundrechte (insbesondere auf Leben und Gesundheit) aufgefasst werden. Ein vorschnelles Bejahen des vermeintlichen Vorliegens eines Gewaltenteilungsproblems würde überdies einen Wertungswiderspruch dazu auslösen, dass im EZB-Urteil des BVerfG der ständigen Rechtsprechung folgend (BVerfG, Ur. v. 05.05.2020, 2 BvR 859/15 u.a.) buchstäblich jedem einzelnen Bundesbürger unter Berufung auf Art. 38 Abs. 1 GG die Möglichkeit eingeräumt wird, eine Überprüfung fundamentaler Grundpfeiler (nicht nur der deutschen, sondern gleich) der europäischen Wirtschaftspolitik auszulösen. Jenes neuere Urteil verdeutlicht, dass durchaus erhebliche Weichenstellungen durch eine BVerfG-Entscheidung vom Gericht als denkbar eingeschätzt werden.

Erkennt man die kategoriale und rangmäßige Äquivalenz von grundrechtlicher Abwehr- und Schutzdimension an, liegt es nahe, die Prüfung der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung der Schutzdimension genau an der Verhältnismäßigkeit zu orientieren wie die der Abwehrdimension. Die Folge wäre, dass nicht erst bei völlig fehlendem oder völlig ungeeignetem Schutz ein Verfassungsverstoß zu bejahen wäre – was hier (s.o.) indes bereits vorliegt –, sondern auch bei sonstigen Abwägungsfehlern respektive Verstößen gegen die einzelnen Stufen der Verhältnismäßigkeitsprüfung (Groß, JZ 2024, 893 ff.; Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001; Koch, Der Grundrechtsschutz des Drittbetroffenen, 2000, S. 503; Ekardt, Theorie der Nachhaltigkeit, 4. Aufl. = 3. Aufl. der Neuausgabe 2021, §§ 4 E., 5 C.). Ergänzend zu den bisherigen Darlegungen zur Verletzung der Schutzdimension (siehe oben Teil 2 B. I. 1.) ergibt sich dann zusätzlich: Die materiellen Regeln für den Ausgleich kollidierender Freiheitssphären verlangen etwa auf der letzten Stufe der Verhältnismäßigkeitsprüfung, dass Abwägungen zwischen verschiedenen kollidierenden Freiheitsrechten nicht offensichtlich einseitig gelöst werden. Genau dies ist jedoch der Fall, wenn der Verlust der biologischen Vielfalt jahrzehntelang ungebremst fortschreiten durfte, um erhebliche politische Einschränkungen der Wirt-

schaftstätigkeit und des Konsums zu vermeiden. Als weitere Konkretisierung der Angemessenheitsstufe der Verhältnismäßigkeitsprüfung liegt nahe, dass der politische Entscheidungsspielraum dort endet, wo politisches Handeln oder Nichthandeln die freiheitliche demokratische Grundordnung als solche gefährdet. Genau diesen Effekt kann ein unregulierter Biodiversitätsverlust aufgrund seiner dramatischen Folgen haben, die eine irreversible Eigendynamik gewinnen können.

Erst recht gilt all dies, wenn man schutzverstärkend bei Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG berücksichtigt, dass die Folgen des Biodiversitätsverlusts als von Deutschland mitverursachtes globales Phänomen für künftige Menschen und für Menschen jenseits der deutschen Staatsgrenzen ebenfalls – und zwar ein ggf. noch größeres – Problem darstellt. In der Rechtsprechung und Literatur wird den Menschenrechten in Bezug auf die Umwelt auch eine intertemporale und globale, grenzüberschreitende Wirkung zugeschrieben (tendenziell anerkannt letztlich auch bei BVerfGE 157, 30). Dies ist das Ergebnis einer Auslegung des Begriffs „jeder“ in Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG und letztlich allen anderen Grundrechten (Unnerstall, Rechte zukünftiger Generationen, 1999). Das wichtigste Argument für ein intertemporales und globales Verständnis von „jeder“ ist, dass die Freiheit überall dort wirksam sein soll, wo sie bedroht ist – und diese Bedrohung erstreckt sich heute, anders als vor Jahrhunderten, oft über große Entfernungen und Zeiträume. Dieser Aspekt ist für den Schutz der biologischen Vielfalt ebenso relevant wie für den Klimaschutz. Zudem nimmt die Bundesrepublik angesichts des hiesigen Lebensstils bei einer Pro-Kopf-Betrachtung (die bei völkerrechtsfreundlicher Auslegung etwa durch Art. 3 Abs. 1 UNFCCC und Art. 4 PA nahegelegt ist) bislang einen überproportionalen Anteil der globalen Biodiversität in Anspruch; damit schuldet Deutschland heute nicht etwa durchschnittliche, sondern überdurchschnittliche Anstrengungen.

(2) Keine Erfüllung der Schutzpflicht durch internationale Verpflichtungen

An dem soeben gefundenen Ergebnis ändert sich auch nichts aufgrund bestehender völkerrechtlicher Verpflichtungen, welche die Bundesrepublik eingegangen ist. Diese können zwar den Ausgangspunkt für die Implementierung entsprechender Regelungen und Orientierung für die einzelnen Handlungsfelder bieten (dazu sogleich), jedoch wird der in Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG enthaltene Schutzauftrag dadurch nicht erfüllt. Umso mehr gilt dies, als die völkerrechtsfreundliche Auslegung des Rechts auf Leben und Gesundheit anhand des Art. 1 CBD soeben gerade ergab, dass der Erhalt der Biodiversität zwingend geboten sind. Dass diese Vorgabe rechtsverbindlich seit 1993 gilt und seitdem verletzt ist, wurde bereits dargelegt (siehe oben Teil 1 A. II.). An gleicher Stelle wurde bereits dargelegt, dass das GBF das Ziel aus Art. 1 CBD, welches seit 1993 rechtswidrig verfehlt wird, einer Umsetzung näherzubringen versucht, dabei allerdings nicht vom Gehalt des Art. 1 CBD abweichen darf und überdies selbst kein rechtsverbindliches Dokument darstellt. Das Kuning-Montreal GBF definiert, ähnlich wie frühere nicht rechtsverbindliche Dokumente unter der CBD wie etwa die Aichi Targets (die bis 2020 hätten erfüllt

werden sollen und verfehlt wurden), eine Vision für 2050 mit vier langfristigen Zielen A-D, eine Mission für 2030 mit für deren Realisierung erforderlichen Etappenzielen:

„1) Planung und Management aller Gebiete zur Reduzierung des Biodiversitätsverlustes

2) Wiederherstellung von 30 % aller geschädigten Ökosysteme

3) Unterschutzstellung von 30 % der Land- und Wasserfläche

4) Stoppen des Artensterbens, Schutz der genetischen Vielfalt und Bewältigung von Konflikten zwischen Mensch und Wildtieren

5) Gewährleistung der nachhaltigen, sicheren und legalen Ernte und des Handels mit wild lebenden Arten

6) Reduzierung der Einführung invasiver gebietsfremder Arten um 50 % und Minimierung ihrer Auswirkungen

7) Reduzierung der Verschmutzung auf ein Niveau, das für die biologische Vielfalt nicht schädlich ist

8) Minimierung der Auswirkungen des Klimawandels auf die biologische Vielfalt und Aufbau von Widerstandsfähigkeit“

Diese konkreteren Zielbestimmungen zeigen zunächst die einzelnen Handlungsfelder auf, in denen ein Tätigwerden erforderlich ist, um das Gesamtziel des Stopps des Biodiversitätsverlusts und der Wiederherstellung der Biodiversität erreichen zu können. Doch können derartige unverbindliche, zudem gegen Art. 1 CBD verstoßende, zudem kein umfassendes Konzept liefernde und den längst gebotenen Biodiversitätserhalt in die Zukunft verschiebende Vorgaben nicht als Erfüllung der grundrechtlichen Schutzverpflichtung aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG gelten. Nötig wäre das gesetzliche Schutzkonzept also auch aus Gründen der Verbindlichkeit, Konkretisierung und Beschleunigung der GBF-Ansätze.

- (3) Unzureichendes Schutzniveau auch bei Berücksichtigung von Einzelregelungen im Fachrecht

Höchst vorsorglich wird ferner darauf verwiesen, dass die fachrechtlichen Einzelregelungen auch nicht aus sich heraus ein umfassendes Schutzkonzept ergeben. Dies wurde im Sachverhalt bereits entsprechend dargestellt. Die deutschen Strategien erwiesen sich als nicht rechtsverbindlich, und die fachrechtlichen Regelungen erwiesen sich als evident unzureichend für den Erhalt der Biodiversität (siehe Teil 1 B.). Dies folgt bereits daraus, dass die Beschwerdegänger selbst davon ausgehen, dass der Biodiversitätsverlust weiter voranschreitet und es folglich mit dem bisherigen Steuerungsinstrumentarium gera-

de nicht gelungen ist, das Artensterben zu stoppen, wie die Beschwerdegegner selbst einräumen (siehe oben Teil 1 B. I.) – zumal das Fachrecht teils explizit biodiversitätsschädigend konzipiert ist (siehe oben Teil 1 B. II.).

Hinzu kommt, dass keines der Fachgesetze explizit den Erhalt der Biodiversität, den Stopp ihres Verlusts und die Notwendigkeit ihrer Wiederherstellung als rechtsverbindliches Ziel verankert und die Erreichung dieses Ziels mit konkreten Maßnahmen sicherstellt. So fehlt es an übergreifenden Maßnahmen und Bestimmungen, die den Schutz der Biodiversität (im Ganzen) in den Blick nehmen. Wie sich gezeigt hat (in Teil 1 B. II. 4.), ändert an alledem auch die WiederherstellungsVO von 2024 nichts. Sie erwies sich in den obigen detaillierten Darlegungen als zu großzügig im Zeithorizont; zu unklar hinsichtlich des geschuldeten Erfolgs; zu reich an Ausnahmen; zu unvollständig im Anwendungsbereich etwa hinsichtlich der Treiber des Biodiversitätsverlusts; zu lax hinsichtlich der fehlenden strengen Überprüfung des Fortschritts beim Erhalt der Biodiversität. Wegen der fehlenden Konkretisierung für Deutschland und des nicht geplanten deutschen Umsetzungsgesetzes erhärtet sich zudem die anhaltende Abwesenheit eines umfassenden gesetzlichen Schutzkonzepts. Überdies erwies sich in Auseinandersetzung mit der WiederherstellungsVO, dass die Geschichte EU-rechtlich basierter Umweltziele bislang keinesfalls darauf hindeutet, dass die entsprechenden – im vorliegenden Fall ja zudem noch unzureichenden – Ziele wirklich erreicht werden.

Für den Stopp des Biodiversitätsverlusts ist eine Transformation vieler Lebens- und Wirtschaftsbereiche in kurzer Zeit notwendig, so dass hierfür die Pflicht des Gesetzgebers besteht, die erforderlichen Entwicklungs- und Umsetzungsprozesse möglichst frühzeitig und transparent einzuleiten und ein hinreichendes Maß an Planungssicherheit und Entwicklungsdruck zu vermitteln (dass der Senat dies bezogen auf die intertemporale Freiheitssicherung detailliert einfordert, wird in Teil 2 B. II. eingehend dargelegt im Lichte von BVerfGE 157, 30). Dies kann jedoch nur im Wege eines umfassenden gesetzlichen Schutzkonzepts ermöglicht werden, da verschiedene Kausalzusammenhänge zwischen den unterschiedlichen direkten und indirekten Treibern des Biodiversitätsverlusts bestehen und entsprechend verschiedene Gesellschaftsbereiche betroffen sind, wie im Sachverhalt dargelegt wurde (siehe Teil 1 A. I. 1.-3.). Insoweit muss der Gesetzgeber die langfristige Entwicklung einer biodiversitätsfreundlichen Lebens- und Wirtschaftsweise durch einen entsprechenden Transformationsprozess der Gesellschaft sicherstellen, für dessen Initiation der Gesetzgeber einen geeigneten Rahmen schaffen muss.

Die Etablierung und Implementierung eines umfassenden Schutzkonzepts wäre auch nicht etwa unmöglich. Was die darin zu konzipierenden Steuerungsinstrumente angeht, könnte ähnlich wie beim Klimaschutz viel erreicht werden, wenn typische Treiber der Zerstörung (auch) der Biodiversität, wie die Nutztierhaltung, fossile Brennstoffe und Pestizide, einer Mengensteuerung wie Cap-and-Trade-Systemen unterworfen würden - allerdings müssten diese für eine Übereinstimmung mit Art. 1 CBD und Art. 2 PA sowie den parallelen grundrechtlichen Schutzmaßstäben ambitionierter gestaltet werden als in der

Vergangenheit etwa beim EU-ETS geschehen (näher dazu Weishaupt u.a., Sustainability 2020, 2053; Ekardt/ Günther/ Hagemann/ Garske/ Heyl/ Weyland, Environmental Sciences Europe 2023, 80; Ekardt/ Bärenwaldt, Sustainability 2023, 12993; Ekardt/ Heß/ Bärenwaldt/ Hörtzsch/ Wöhlert, Judikative als Motor des Klimaschutzes? Bedeutung und Auswirkungen der Klimaklagen, UBA-Texte, 2023; würden hingegen Cap-and-Trade-Systeme direkt für die Biodiversität etabliert, ergäbe sich durch die Heterogenität der Biodiversität ein Abbildbarkeitsproblem; vgl. Günther u.a., Environmental Sciences Europe 2024, 72).

Für die Beeinträchtigung der Schutzverpflichtung aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG verfügt der Gesetzgeber nach alledem über keine verfassungsrechtliche Rechtfertigung. Das Unterlassen des Gesetzgebers verstößt außerdem (siehe unten) gegen das Biodiversitätsschutzgebot des Art. 20a GG. Die durch das Unterlassen des Gesetzgebers verursachte Verletzung von Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG ist auch mit objektivem Verfassungsrecht nicht vereinbar, wie im Zusammenhang mit der intertemporalen Freiheitssicherung noch näher darzulegen bleibt. Mit alledem ist die Verfassungsbeschwerde bereits begründet, weil der Bundesgesetzgeber materiell-rechtlich nur evident unzureichende Maßnahmen zur Vermeidung der dargestellten drohenden Grundrechtsverletzungen getroffen hat, obwohl sich die Fachwissenschaft darüber einig ist, dass der Biodiversitätsverlust nur im Rahmen eines umfassenden gesetzlichen Schutzkonzepts wirksam bekämpft werden kann.

2. Verletzung der Schutzverpflichtung aus Art. 14 Abs. 1 GG

a) Tatbestandliche Schutzverpflichtung

Auch das Grundrecht auf Eigentum in Art. 14 Abs. 1 GG umfasst eine staatliche Schutzverpflichtung (vgl. BVerfG 114, 1 (56)). Infolge des Biodiversitätsverlusts können insbesondere landwirtschaftlich genutzte Flächen und Immobilien der BF zu 7 und 8 auf unterschiedliche Weise Schaden nehmen, so dass Art. 14 Abs. 1 GG eine Schutzverpflichtung des Staates hinsichtlich der Eigentumsgefahren des Biodiversitätsverlusts einschließt. Insoweit wird auf die Darlegungen zur Beschwerdebefugnis der Beschwerdeführer zu 7 und 8 verwiesen.

b) Verletzung

Art. 14 Abs. 1 GG ist verletzt, da der Gesetzgeber keine Regelungen getroffen hat, um im Rahmen eines umfassenden gesetzlichen Schutzkonzepts die Erhaltung der Biodiversität sicherzustellen, soweit dies zum Schutz des Eigentums erforderlich ist.

Angesichts des Spielraums des Gesetzgebers bei der Erfüllung grundrechtlicher Schutzgarantien liegt ein Verfassungsverstoß zwar – wie zu Art. 2 Abs. 2 GG soeben ausführlich dargelegt – nach ständiger Rechtsprechung erst dann vor, wenn

Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen, die getroffenen Regelungen und Maßnahmen offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich wären, das gebotene Schutzziel zu erreichen, oder wenn sie erheblich hinter dem Schutzziel zurückblieben (BVerfGE 157, 30, Rn. 171; BVerfGE 142, 313 <337 f. Rn. 70> m.w.N.). Dies ist für den hier geltend gemachten Beschwerdegegenstand des Biodiversitätsverlusts jedoch gegeben, und zwar nicht nur wie gesehen für Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG, sondern auch für Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG (vgl. auch Teil 2 B. I. 1.b.).

Denn die Gesetzgebung hat – trotz einzelner fachrechtlicher Ansätze – selbst nach eigener Einschätzung (siehe oben Teil 1 B.) kein umfassendes Schutzkonzept für den Erhalt der Biodiversität gesetzlich verankert. Dieses Unterlassen des Gesetzgebers untergräbt damit die grundrechtliche Verpflichtung, sich schützend und fördernd vor das Rechtsgut des Eigentums der Beschwerdeführenden zu 7 und 8 zu stellen, so dass eine Beeinträchtigung des Verfassungsauftrags aus Art. 14 Abs. 1 GG und damit eine Verletzung der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie vorliegt (ebenso wie oben Teil 2 B. I. 1. b.). Auf die Darlegungen zum Grad der Beeinträchtigung des Eigentums im Sachverhalt sowie bei der Beschwerdebefugnis wird insoweit zur Vermeidung von Wiederholungen Bezug genommen, insbesondere darauf, dass bei einem ungehinderten Biodiversitätsverlusts Landwirtschaft künftig nur noch unter massiven Beeinträchtigungen möglich sein wird (siehe oben Teil 1 A. I. 4.).

3. Verletzung des Grundrechts auf das ökologische Existenzminimum

Neben den Schutzgrundrechten auf Leben, Gesundheit und Eigentum ist durch das fehlende umfassende gesetzliche Schutzkonzept für die Biodiversität auch das Grundrecht auf das ökologische Existenzminimum verletzt. Bei einem weiteren Voranschreiten des Biodiversitätsverlusts werden die Ökosystemleistungen wie Bestäubungsleistung oder Bodenbildung rasant abnehmen – und zwar ggf. irreversibel, wenn nicht zeitnah gehandelt wird. Es werden derzeit keine Vorkehrungen zur Vermeidung existenzbedrohender Zustände katastrophalen oder gar apokalyptischen Ausmaßes durch den Gesetzgeber getroffen. Insoweit kann sich kein anderes Fazit als zum Recht auf Leben und Gesundheit ergeben. Der Verweis auf das Grundrecht auf das Existenzminimum erscheint dennoch ergänzend nötig aus folgendem Grund: Bisläng wird bei jenem Recht stets davon ausgegangen, dass der Staat das Existenzminimum seiner Bürger/innen nötigenfalls durch Geldzahlungen absichern kann. Gerät jedoch die Nahrungsmittelversorgung als Ganzes ins Wanken, hilft dies wenig, da man Geld naturgemäß nicht essen kann. Damit ist eine Grundrechtsverletzung auch hinsichtlich des Existenzminimums gegeben, spätestens weil wegen der drohenden Irreversibilität der Schädigung hier wie bei Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG auch Vorsorgeaspekte Geltung beanspruchen.

Die als Substitut des Abwägungserfordernisses vom Senat (BVerfGE 125, 175 ff.) zugestandene gesetzgeberische Konkretisierungsbefugnis beim Recht auf das Existenzminimum ändert an alledem wenig; sie unterstreicht vielmehr das gefundene Ergebnis. Denn eine Konkretisierung der vielleicht noch vertretbaren Risiken im Umfeld des Biodiversitätsverlusts bedürfte eben gerade der hier begehrten gesetzlichen Regelung im Sinne eines umfassenden Schutzkonzepts.

Unterstrichen wird all dies durch eine völkerrechtsfreundliche Auslegung des Grundgesetzes. Denn es ist durch den Biodiversitätsverlust angesichts von dessen geschilderten Folgen neben dem Schutz von Leben und Gesundheit auch das völkerrechtliche Recht auf Nahrung und Wasser verletzt im Lichte des Art. 11 IPwskR, der die entsprechenden Menschenrechte garantiert (Rodriguez-Garavito/ Boyd, *Transnational Environmental Law* 2023, 498 ff.; Ekardt/ Günther/ Hagemann/ Garske/ Heyl/ Weyland, *Environmental Sciences Europe* 2023, 80; Glinski, *EJCL* 2023, 416 ff.).

II. Verletzung des Gebots der intertemporalen Freiheitssicherung durch das fehlende umfassende Schutzkonzept für die Biodiversität

Die fehlende gesetzliche Verankerung eines umfassenden Schutzkonzepts zum Erhalt der Biodiversität ist auch deshalb verfassungswidrig, weil dadurch die gebotene intertemporale Freiheitssicherung aus den Freiheitsrechten insgesamt respektive aus Art. 2 Abs. 1 GG verletzt wird. Das aufschiebende, unzureichende Bewältigen des Biodiversitätsverlusts verursacht eine eingriffsähnliche Vorwirkung auf grundrechtlich geschützte Freiheiten (dazu sogleich), denn der Gesetzgeber hat keine ausreichenden Vorkehrungen getroffen, um den Schutz der Biodiversität, der in späteren Zeiträumen bei weiterer Verschlechterung gravierendere Maßnahmen erfordern oder überhaupt unmöglich werden wird, grundrechtsschonend zu bewältigen. Grundrechtseingriffe lassen sich aber verfassungsrechtlich nur rechtfertigen, wenn die zugrunde liegenden Regelungen den elementaren Grundentscheidungen und allgemeinen Verfassungsgrundsätzen des Grundgesetzes entsprechen und sie ansonsten verhältnismäßig sind (BVerfGE 6, 32; 157, 30, Rn. 189). Die eben genannten fehlenden gesetzlichen Verankerungen sind, wie im Folgenden dargelegt wird, weder mit allgemeinen Verfassungsgrundsätzen vereinbar, noch sind sie verhältnismäßig und in formell-verfassungsrechtlicher Hinsicht beanstandungsfrei. Der Schutz der grundrechtlichen Freiheit insgesamt gelingt dem Gesetzgeber also weder gegen den mangelnden Erhalt der Biodiversität als solchen (dazu soeben anhand des Rechts auf Leben und Gesundheit) noch gegen einen zu lange aufgeschobenen und dann ggf. überstürzten, sehr eingriffsintensiven Kurs in der Biodiversitätspolitik.

1. Gebot der intertemporalen Freiheitssicherung

Das Grundgesetz verpflichtet unter bestimmten Voraussetzungen zur Sicherung grundrechtsgeschützter Freiheit über die Zeit und zur verhältnismäßigen Verteilung von Freiheitschancen über die Generationen hinweg. Geschützt sind demnach auch die aktuell hohe Zahl an Verhaltensweisen des täglichen Lebens, Arbeitens und des Wirtschaftens, die unmittelbar oder mittelbar dazu führen, dass die Biodiversität weiter geschädigt wird. Im Hinblick auf den Klimawandel traf der Senat die Entscheidung, dass als intertemporale Freiheitssicherung die Grundrechte die Beschwerdeführenden vor einer einseitigen Verlagerung der durch Art. 20a GG und Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG aufgegebenen Treibhausgas-minderungslast in die Zukunft schützt (BVerfGE 157, 30, Rn. 183ff.). Insoweit war der Umstand entscheidend, dass Emissionsreduktionsmaßnahmen, „die gegenwärtig unterbleiben, um Freiheit aktuell zu verschonen (...) in Zukunft unter möglicherweise noch ungünstige-

ren Bedingungen ergriffen werden (müssen, die dann) identische Freiheitsbedürfnisse und -rechte weit drastischer beschneiden (BVerfGE 157, 30, Rn. 120). Damit werde die Aufgabe des Klimaschutzes auf die jungen und nächsten Generationen verschoben, obwohl „die Zeitspanne für technische und soziale Entwicklungen knapper wird, mit deren Hilfe die Umstellung von der heute noch umfassend mit CO₂-Emissionen verbundenen Lebensweise auf klimaneutrale Verhaltensweise freiheitsschonend vollzogen werden kann“ (BVerfGE 157, 30, Rn. 186).

Intertemporale Freiheitssicherung setzt somit zunächst voraus, dass zukünftige Freiheits- einbußen in der Gegenwart angelegt sein müssen (Spranger, EurUP 2023, 274 (275)). In erster Linie ist somit ein kausaler Zusammenhang zwischen den heutigen Regelungen bzw. der heutigen unzureichenden Adressierung eines Problems und den Freiheitsbe- schränkungen in der Zukunft erforderlich. In den Worten des Senats: „*So sind die notwen- digen Freiheitsbeschränkungen der Zukunft bereits in Großzügigkeiten des gegenwärtigen Klimaschutzrechts angelegt*“ (BVerfGE 157, 30-177, Rn. 120) – wobei Großzügigkeit hier als euphemistische Umschreibung der gesetzgeberischen Vernachlässigung einer wichti- gen Regulierungsaufgabe gelesen werden darf.

2. Grundrechtsvorwirkungen: Gegenwartsbezug künftiger Freiheitsbeschränkungen

a) Beeinträchtigung der Grundrechtsvorwirkung

Die hier geltend gemachte unzureichende Regulierung des Biodiversitätsverlustes seitens des Gesetzgebers entfaltet eingriffsähnliche Vorwirkung auf die durch das Grundgesetz geschützte Freiheit der Beschwerdeführenden. Maßgebliche Treiber des Biodiversitätsverlust sind vor allem die Landwirtschaft mit Landnutzungsände- rungen, Überdüngung und übermäßigem Pestizideinsatz sowie großflächiger Ände- rung des Landschaftswasserhaushaltes, aber auch weitere Faktoren wie ständig zu- nehmende Flächenversiegelung, Klimawandel oder invasive Arten. Das gegenwärtige Leben und Wirtschaften bewirkt insoweit, dass sich künftige Generationen einer dramatisch reduzierten biologischen Vielfalt gegenübersehen, die beispielsweise zu einem minimierten Genpool für die Sortenzucht oder die pharmazeutische For- schung führen, aber auch das Aussterben von Bestäuberpopulationen und die Ab- nahme der Bodenfruchtbarkeit zur Folge haben, was wiederum die Lebensmittelpro- duktion erheblich erschwert und die Nahrungsmittelversorgung fundamental gefähr- det. Im Hinblick auf die Vielzahl an biodiversitätsschädigenden Lebensweisen gilt daher, dass diese irreversible Folgen für die natürlichen Lebensgrundlagen verursa- chen und die Möglichkeit der Rekultivierung jedenfalls sehr lange Zeiträume in An- spruch nehmen kann, wenn sie denn überhaupt gelingt.

Zu diesen bereits von der Schutzdimension des Rechts auf Leben und Gesundheit her (s.o.) bekannten Punkten tritt hinzu, dass das Aufschieben des Biodiversitäts- schutzes dazu führt, dass gebotene Maßnahmen dann absehbar eines Tages in sehr großer Eile vollzogen werden müssen. Der für den Erhalt der Biodiversität nöti- ge Abschied von den fossilen Brennstoffen, die starke Reduktion der Tierhaltung, der andere Umgang mit Pestiziden u.a.m. (siehe Teil 1 A. I. 3.-5.) berührt – ähnlich

wie es die Sachlage im Klima-Beschluss war – die heutige Lebensweise elementar. Denn insbesondere die Ernährung, in ihrer bisherigen Form mit Überdüngung, übermäßigem Pestizideinsatz und hohem Anteil tierischer Nahrungsmittel eng verbunden, aber auch andere durch die fossilen Brennstoffe berührten Lebensbereiche wie die Mobilität und das Heizen mit fossilen Brennstoffen sind nach gegenwärtiger Lage der Dinge konstitutiv für die heutige Lebensweise. Insoweit sehr kurzfristig beispielsweise Verbote auszusprechen, wäre eine schwerwiegende Freiheitsbeeinträchtigung. Damit verlangt ein grundrechtsschonender Biodiversitätsschutz ebenso wie der Klimaschutz ein planmäßiges und langfristiges Schutz- und Handlungskonzept, das Planungssicherheit und Orientierung bietet, an dem es bislang fehlt.

Besonderes Gewicht entfaltet beim Biodiversitätsverlust auch seine teils gegebenen Irreversibilität sowie ansonsten gegebene schwierige Umkehrbarkeit (siehe oben Teil 1 A. I. 5.). Angesichts der langen Regenerationszeiten zur Wiedererlangung günstiger Zustände liegt es nahe, auch dort, wo naturgesetzlich theoretisch irgendwann eine Wiederherstellung gelingen könnte, praktisch von Irreversibilitäten im juristischen Sinne zu sprechen. Durch die Zeitdauer, die benötigt wird, um günstige Erhaltungszustände wiederzuerlangen, sind massive intertemporale Freiheitseffekte messbar und können zum Maßstab juristischer Bewertungen werden (vgl. Köck, EurUP 2024, 1 (9)). Wie dargelegt sind bei der Biodiversität die planetaren Grenzen noch deutlicher als beim Klima überschritten und damit zur Sicherung der intertemporalen Freiheit kurzfristiges Handeln dringend angezeigt, um mit Blick auf die – soweit überhaupt noch möglichen – langen Regenerationszeiten dann eine Wirkung erzielen zu können.

Die Verpflichtung zum Biodiversitätsschutz, die sodann spätestens in der Zukunft zu entsprechender Regulierung mit entsprechenden Freiheitseingriffen führen muss, folgt neben Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG auch aus Art. 20a GG. Denn die in Art. 20a GG genannten „natürlichen Lebensgrundlagen“ zielen auf einen Schutz der Gesamtheit der natürlichen Voraussetzungen, die möglichst vielen Menschen ein Leben und Überleben unter menschenwürdigen und gesunden Umständen ermöglichen (Spranger, EurUP 2023, 274 (276); Henn u.a., NuR 2024, 234 ff.). Zweck des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen ist damit der Schutz des Lebens selbst, das auf bestimmte Grundvoraussetzungen für seine Existenz angewiesen ist. Voraussetzung dafür ist wiederum der Erhalt der Vielfalt der Arten von Tieren, Pflanzen und Mikroorganismen, sowie deren Lebensräume, was gleichzeitig den Erhalt der Ökosystemleistungen sichert. Denn dies ist wiederum Voraussetzung für den Erhalt der Grundlagen des täglichen Lebens, des Wirtschaftens und des Arbeitens, so dass künftige Generationen ohne erhebliche Einschränkungen ebenso ihr Leben führen können. Da der Staat zum Schutz dieser Lebensgrundlagen nicht nur aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG, sondern auch im Wege des Gebotes der intertemporalen Freiheitssicherung i.V.m. Art. 20a GG verpflichtet ist, führt das andauernde Unterlassen respektive die Zulassung der fortlaufenden Verschlechterung zu einer diesbezüglichen Grundrechtsbeeinträchtigung, da in Zukunft ein deutlich eingriffsintensiveres Handeln des Staates notwendig werden wird.

b) Kein Erfordernis der exakten Quantifizierbarkeit

Angesichts der aufgezeigten Bedrohungslage durch den Verlust der Biodiversität für die natürlichen Lebensgrundlagen kommt dem Gesetzgeber die Pflicht zu, das Aufschieben und sodann sehr kurzfristige Angehen des Biodiversitätsverlusts noch abzuwenden. Für die Begründung der Verletzung des Gebots der intertemporalen Freiheitssicherung stellte der Senat im Klima-Beschluss insoweit darauf ab, dass die einseitige Verschiebung in die Zukunft, orientiert an der Temperaturgrenze, anhand des globalen Emissionsrestbudget quantitativ fassbar gemacht werden kann (BVerfGE 157, 30, Rn. 186). Entsprechende Berechnungen des IPCC und darauf aufbauend des SRU erleichtern vordergründig betrachtet die Überprüfung, ob die gesetzgeberisch vorgesehene Reduktion hinreichend war, um die verbleibenden Emissionen über die Zeit grundrechtsschonend zu verteilen und ein Überschreiten der Temperaturschwelle zu verhindern.

Im Hinblick auf die Biodiversität ist die Sachlage stärker durch Heterogenität des Schutzgutes geprägt. Auch wenn eine noch leichtere, homogene Quantifizierbarkeit wie beim Klima hilfreich wäre, so führt deren Fehlen jedoch ersichtlich nicht zum Entfallen staatlicher Pflichten. Vielmehr ist das Ausmaß des Biodiversitätsverlustes in den Blick zu nehmen und seinerseits – sowie in seinen Wirkungen – sehr gut zu fassen. Wie aufgezeigt führt der Biodiversitätsverlust schon jetzt zu unzureichenden und schlechten Ökosystemzuständen, welche wiederum Relevanz für die intertemporale Freiheitssicherung besitzen, weil wir darauf angewiesen sind, unser Leben aus der Ressourcennutzung zu bestreiten (Köck, EurUP 2024, 1 (9 f.)). Das Ziel, den Biodiversitätsverlust zu stoppen, ist als Kern des Schutzkonzepts zum Erhalt der Biodiversität sogar trotz aller Heterogenität des Schutzgutes leichter zu fassen als die Klima-Temperaturgrenze: Wenn die Verpflichtung, den Verlust der biologischen Vielfalt zu stoppen, bereits seit mindestens 30 Jahren besteht und sich das Problem weiter verschärft, liegt sogar konkreter als bei einer Temperaturmaßgabe – und ohne dass es beispielsweise komplexer Betrachtungen eines verbleibenden Treibhausgas-Budgets o.ä. bedürfte – auf der Hand, dass dies so ohne Verletzung grundrechtlicher Schutzgüter nicht gehen kann. Die bei weiterem Aufschieben unausweichliche Eingriffsintensität beim Biodiversitätsverlust ist also größer als beim Klimawandel – was umso problematischer ist, als (wie unter dem Topos planetare Grenzen dargelegt: Teil 1 A. I. 5.) die ökologische Situation beim Biodiversitätsverlust dramatischer ist als beim Klimawandel.

Ebenfalls gut fassbar ist der schon zu Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG rechtlich aufgegriffene, im Sachverhalt (in Teil 1 A. I. 5.) dargestellte Aspekt, dass neben dem Klimawandel auch der Biodiversitätsverlust von Irreversibilität geprägt ist. Teilweise kann eine bereits eingetretene Verschlechterung zwar auch rückgängig gemacht werden, beispielsweise indem verlorengegangene Lebensräume regeneriert und regional ausgerottete Arten wieder angesiedelt werden können, aber das weltweite Aussterben einer Art ist irreversibel. Auch eine Regeneration geschädigter Lebensräume ist teilweise gar nicht möglich, oder sie dauert zumindest extrem lange, wie im Sachverhalt dargelegt wurde (siehe oben Teil 1 A. I. 5.; vgl. auch Köck, EurUP 2024, 1 (8)). Hinzu kommt, dass die Wiederherstellung mit erheblichen Unsicherheiten behaftet ist und insbesondere durch den fortschreitenden Klimawandel weiter er-

schwert wird. So wird beispielsweise die zunehmende Wasserknappheit zugleich die Rekultivierung von zerstörten Lebensräumen noch weiter erschweren. Folglich werden auch beim Biodiversitätsverlust Maßnahmen in der Zukunft notwendig sein, die zu einer erheblichen Beschränkung der Freiheiten führen werden, unabhängig von der Frage ihrer genauen Quantifizierbarkeit – die Eindeutigkeit des Handlungsbedarfs ist sogar größer als beim Klimawandel.

3. Keine verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Die Rechtfertigung der eingriffsähnlichen Grundrechtsvorwirkung des gesetzgeberischen Unterlassens setzt voraus, dass diese den elementaren Grundentscheidungen und allgemeinen Verfassungsgrundsätzen des Grundgesetzes wie Art. 20a GG entspricht sowie verhältnismäßig ist (BVerfGE 6, 32; 157, 30, Rn. 189). Das gilt angesichts der soeben dargelegten eingriffsähnlichen Vorwirkung auf grundrechtlich geschützte Freiheit auch für das aufschiebende, unzureichende Bewältigen des Biodiversitätsverlusts durch den Gesetzgeber. Eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung liegt nicht vor, wie nachstehend darzustellen ist:

a) Keine Rechtfertigung gemäß Art. 20a GG

Die fehlende intertemporale Freiheitssicherung durch den Gesetzgeber verstößt gegen Art. 20a GG. Entsprechend zu dem zu Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG Ausgeführten kann – dies kurz zusammenfassend – festgehalten werden: Es ist bereits gesichert, dass der Verlust der biologischen Vielfalt zu einem Verlust an Ökosystemleistungen wie Bestäubung, natürlichem Pflanzenschutz, Bodenfruchtbarkeit, Wasserneubildung und Sauerstoffproduktion führt, welche die Grundlage für die Nahrungsmittelproduktion, menschliches Wohlbefinden, Wirtschaften und Überleben darstellen. Der Verlust gesunder Lebensmittel, sauberer Luft und Wasser, die Zunahme von Zoonosen und ggf. Pandemien sind bei fortschreitender Degradierung von Ökosystemen zu erwarten.

Spätestens angesichts des in Art. 20a GG verankerten Vorsorgegrundsatzes ist ein gesetzgeberisches Handeln selbst in dem Fall zwingend, wenn noch keine wissenschaftliche Sicherheit hinsichtlich der planetaren Grenzen bei der Biodiversität bestünden – was allerdings überwiegend gar nicht der Fall ist, da die Sachlage bei den planetaren Grenzen durchaus deutlich beschrieben werden kann (siehe Teil 1 A. I. 5.). An dem Verstoß gegen Art. 20a GG vermag auch eine Konkretisierungsbefugnis des einfachen Gesetzgebers für diese Norm nichts zu ändern. Denn ähnlich wie bei Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG kann jene Konkretisierungsbefugnis jedenfalls nicht so weit gehen, dass ohne umfassendes Schutzkonzept der Fortgang des Biodiversitätsverlusts letztlich hingenommen wird. Dies folgt insbesondere daraus, dass nach dem dargelegten naturwissenschaftlichen Erkenntnisstand daraus Konsequenzen für elementare Lebensbereiche des Menschen folgen würden.

b) Unverhältnismäßigkeit der intertemporalen Freiheitsbeeinträchtigung

Der Gesetzgeber hat ferner Grundrechte verletzt, weil er keine ausreichenden Vorkehrungen getroffen hat, die – wegen seines Zuwartens mit einem umfassenden Schutzkonzept für die Biodiversität – künftig absehbar sehr hohen Anpassungslasten grundrechtsschonend zu bewältigen. Der Biodiversitätsverlust und seine verspätete Regulierung werden die Möglichkeiten der Freiheitsausübung zunehmend einschränken und Enthaltensamkeit erzwingen. Dies ergibt sich aus folgenden Gesichtspunkten:

Das Grundgesetz verpflichtet zur Sicherung grundrechtsgeschützter Freiheit über die Zeit und zur verhältnismäßigen Verteilung von Freiheitschancen über die Generationen (BVerfGE 157, 30 Rn. 183). Als intertemporale Freiheitssicherung schützen die Grundrechte die Beschwerdeführenden insoweit vor einer einseitigen Verlagerung der durch Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 20a GG aufgegebenen Lasten in die Zukunft. Schon jetzt ist absehbar, dass der Übergang zu einer Lebens- und Wirtschaftsweise ohne fortwährenden Biodiversitätsverlust nur mit großen Brüchen in wesentlichen Lebensbereichen wie Landwirtschaft, Ernährung, Bauwesen, Verkehr u.a.m. möglich sein wird. Das Gebot der intertemporalen Freiheitssicherung wird vom Gesetzgeber dahingehend verletzt, dass die schon heute zu konstatierende eingriffsähnliche Vorwirkung zu Lasten der grundrechtlichen Freiheit insgesamt durch die fehlende gesetzliche Normierung zu einem umfassenden Schutzkonzept unverhältnismäßig ist. Unverhältnismäßigkeit kann hier, dem Klima-Beschluss folgend, nur abgewendet werden, wenn wenigstens die gebotene Transformation rechtzeitig eingeleitet wird, ein hinreichender Entwicklungsdruck vermittelt und Planungssicherheit für die Rechtsunterworfenen hergestellt wird. Von alledem kann in einer Situation, wo der Biodiversitätsverlust ungebremst voranschreitet und ein umfassendes Schutzkonzept nicht erkennbar ist, keine Rede sein. Damit wird – im Sinne der Angemessenheits-Stufe der Verhältnismäßigkeitsprüfung – vom Gesetzgeber ein Ausgleich kollidierender Belange einseitig zu Lasten künftiger Freiheit betrieben, indem er das (gegenüber dem Klimawandel wie gesehen) gravierender voranschreitende Problem Biodiversitätsverlust weiter aufschiebt und sich, gleichsam ins Blaue hinein, darauf verlässt, dass ggf. die Gesetzgebung zu einem späteren Zeitpunkt noch folgen könnte. Der im Klima-Beschluss geforderte entwicklungsförderliche Planungshorizont (BVerfGE 157, 30, Rn. 244 ff.) wird damit vom Gesetzgeber nicht ansatzweise bereitgestellt. Dies gilt umso mehr angesichts des – wie gesehen – oft irreversiblen oder zumindest nur schwer umzukehrenden Verlusts der Biodiversität. Insoweit nimmt der Gesetzgeber es hin, dass der Verlust der biologischen Vielfalt jahrzehntelang ungebremst fortschreiten durfte, offenkundig um zukunftsförderliche Leitplanken der Wirtschaftstätigkeit und des Konsums zu vermeiden. Wiederum erscheint die Sachlage insoweit eindeutiger als bereits im Klima-Beschluss. Zu berücksichtigen ist dabei auch, dass neben dem Stopp des Biodiversitätsverlusts angesichts der stark überschrittenen planetaren Grenzen auch eine Wiederherstellung von Natur geboten ist. Dies intensiviert die Notwendigkeit weiter, die gebotene Transformation noch konsequenter voranzutreiben.

4. Missachtung formaler Rechtfertigungsanforderungen

Die Beschwerdegegner haben ferner das Gebot der intertemporalen Freiheitssicherung – und die Schutzgrundrechte – auch dadurch verletzt, dass sie mehreren formalen Anforderungen an die Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen nicht entsprochen haben. Verletzt ist durch die fehlende umfassende gesetzliche Normierung eines Schutzkonzepts – neben den dargelegten materiell-verfassungsrechtlichen Garantien – auch in formell-verfassungsrechtlicher Hinsicht der Parlamentsvorbehalt aus den Grundrechten sowie Art. 20 Abs. 1 und 3 GG (Henn u.a., NuR 2024, 234 (236)).

Ausgehend von der dazu vom BVerfG seit langem zugrunde gelegten demokratie- und rechtsstaatlich begründeten Wesentlichkeitslehre, dass die Parlamente und nicht die Regierungen die wesentlichen Entscheidungen treffen müssen, müssen die wesentlichen biodiversitätspolitischen Entscheidungen vom parlamentarischen Gesetzgeber getroffen werden. Dies ist, weil ein umfassendes Schutzkonzept im Sinne eines Leitgesetzes bislang gerade fehlt, jedoch nicht erfolgt. Damit ist der entsprechende formelle Verfassungsverstoß neben den dargelegten materiellen Verfassungsverstößen ebenfalls gegeben.

Ferner wurde auch die verfahrensrechtliche – meist als Teil der Verhältnismäßigkeitsprüfung begriffene – Pflicht zur sorgfältigen Ermittlung der Fakten über den Verlust der biologischen Vielfalt verletzt. Die anhaltende politische Untätigkeit deutet darauf hin, dass die Politiker die dramatischen Fakten des Biodiversitätsverlustes bei der Gestaltung der Gesetzgebung bisher nicht ausreichend zur Kenntnis genommen haben. Jedenfalls sind die oben dargelegten aktuellen Erkenntnisse zum biodiversitätswissenschaftlichen Forschungsstand ersichtlich nicht in die bisherige Erkenntnisfindung eingeflossen. Der Bundesgesetzgeber legt vielmehr seiner Politik zugrunde, dass man es beim Erhalt der Biodiversität bei Absichtserklärungen und einzelnen gesetzlichen Regelungen belassen darf, welche jedoch den Biodiversitätsverlust weiter voranschreiten lassen und die Erhaltung der Biodiversität auf künftige Zeitpunkte – wenn überhaupt – verschieben. Das BVerfG hat jedoch wiederholt deutlich gemacht (BVerfGE 157, 30; 50, 290 ff.; systematisch aufgearbeitet bei Meßerschmidt, Gesetzgebungsermessens, 2000; Ekardt, Theorie der Nachhaltigkeit, 4. Aufl. = 3. Aufl. der Neuauflage 2021, § 5 C. II. 2.), dass die Ermittlung der vom Gesetzgeber zugrunde gelegten Tatsachen sorgfältig vorstattengehen muss, auch wenn unsichere Tatsachenlagen grundsätzlich zu gesetzgeberischen Einschätzungsspielräumen führen. Wenn der Gesetzgeber wie vorliegend die neuere Forschung zum Biodiversitätsverlust in keiner erkennbaren Weise auch nur zur Kenntnis genommen hat, so begründet dies einen rügefähigen, auch formell-verfassungsrechtlichen Fehler der Gesetzgebung, der zur Nachbesserung zwingt.

Unter dem Gesichtspunkt einer völkerrechtsfreundlichen Auslegung der Grundrechte ist ferner ein weiterer Fehler in der formalen Rechtfertigung der Beeinträchtigung der Freiheit zu konstatieren. Auf der Grundlage des Art. 24 Abs. 2 EuGRC sowie des dahinter stehenden Art. 3 Abs. 1 UN-Kinderrechtskonvention vom 20.11.1989 (KRK) erfährt die vorliegende Verfassungsbeschwerde bei europa- und völkerrechtsfreundlicher Auslegung des Art. 2 Abs. 1, 2 Abs. 2 Satz 1 GG weitere Unterstützung durch eine weitere verletzte Bestimmung. Sie ist parallel als Verfahrensanforderung (neben dem Parlamentsvorbehalt und den Anforderungen an die Tatsachenerhebung) und als materiellrechtliche Anforderung an die vom Gesetzgeber vorzunehmende Abwägung aufzufassen, die näher konturiert, wie

prozedural mit den Rechten (auch) aus Art. 2 Abs. 1, 2 Abs. 2 Satz 1 GG im Falle der Betroffenheit von Kindern umzugehen ist. Dies ist in der Verfassungsbeschwerde, die in der Begründetheit ein objektives Beanstandungsverfahren darstellt, unabhängig davon relevant, ob ein Kind die Verfassungsbeschwerde führt. Art. 3 Abs. 1 KRK normiert, dass „bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, gleichviel ob sie von (...) Gerichten, Verwaltungsbehörden oder Gesetzgebungsorganen getroffen werden, (...) das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt (ist), der vorrangig zu berücksichtigen ist“. Diese Bestimmung gilt mit Inkrafttreten der KRK am 05.04.1992 aufgrund des Zustimmungsgesetzes vom 17.02.1992 und Hinterlegung der Ratifikationsurkunde am 06.03.1992 (BGBl II 1992 S. 121 (Nr. 6), BGBl II 1992 S. 990 (Nr. 34)) gemäß Art. 59 Abs. 2 GG in Deutschland im Rang eines einfachen Bundesgesetzes (BVerfG, Beschluss v. 05.07.2013 – 2 BvR 708/12 – juris –). Ferner ist der Gehalt seit 2009 über Art. 24 Abs. 2 EuGRC verbindlich.

Die Hervorhebung des Kindeswohls („best interests of the child“) ist nach Zweck und Inhalt im Sinne einer Auslegungs-, Abwägungs- und Ermessensleitlinie ohne weitere gesetzgeberische Schritte vollzugsfähig (Nettesheim, in: Maunz/ Dürig, Kommentar zum GG, Art. 59 Rn. 180; OVG Nordrhein-Westfalen, DVBl. 2007, 1442 ff.) und damit ohne zusätzliche Umsetzungsakte anzuwenden. Statuiert wird damit ein sachbereichsübergreifendes Prinzip, das in Deutschland unmittelbar geltendes Recht ist.

Das Abwägungsprinzip des Art. 24 Abs. 2 EuGRC, 3 Abs. 1 KRK (ebenso zu finden in Art. 7 Abs. 2 der Behindertenrechtskonvention und in Art. 5 Buchst. b der Frauenrechtskonvention) folgt dem Leitgedanken, dass die Zukunftsinteressen von Kindern und Jugendlichen grundsätzlich Vorrang genießen sollen, weil Leben und Überleben der nachwachsenden Generation die Basis der Menschheitsentwicklung sind. Das Regelungsziel des Art. 3 Abs. 1 KRK als solches unterstützt damit das Gewicht der Zukunftsinteressen. Das verschafft dem Kindeswohlvorrang einen Schutzgehalt, der nach seiner Wertigkeit uneingeschränkt derjenigen der im Grundgesetz enthaltenen Grundrechte entspricht (Benassi, Deutsche Rechtsprechung vs. UN-Kinderrechtskonvention? Zur Bedeutung des Art. 3 Abs. 1 KRK für die Verwirklichung der Kinderrechte, DVBl 2016, 617). Eine ausführliche Interpretation dieser Bestimmung enthält der General Comment des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes zu Art. 3 Abs. 1 KRK vom 14.01./1.02. 2013

(https://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/gc/crc_c_gc_14_eng.pdf). Zwei ausführliche völkerrechtliche Rechtsgutachten leuchten die Einzelheiten der Regelung aus (Lorz, Der Vorrang des Kindeswohls nach Art. 3 der UN-Kinderrechtskonvention in der deutschen Rechtsordnung. Ein Rechtsgutachten, hrsg. von der National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland, Berlin 2003; Lorz, Was bedeutet die uneingeschränkte Verwirklichung des Kindeswohlvorrangs nach der UN-Kinderrechtskonvention im deutschen Recht? Hrsg. National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland, Berlin 2010 (https://www.netzwerk-kinderrechte.de/fileadmin/publikationen/Lorz_Expertise_gesamt.pdf; näher dazu und zu den hiesigen Erläuterungen ferner Eichholz, Der Vorrang des Kindeswohls – die Bedeutung von Art. 3 Absatz 1 der UN-Kinderrechtskonvention für die deutsche Rechtsprechung. Grundlagenpapier für die Aus- und Fortbildung von Anwältinnen, Anwälten, Richterinnen und Richtern und den mit Kinderbelangen befassten Professionen, hrsg. von der National Coalition Deutschland - Netzwerk zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention, Berlin 2015, https://www.netzwerk-kinderrechte.de/fileadmin/bilder/user_upload/Text_Eichholz_24112015.pdf).

Um dem prozeduralen Berücksichtigungsgebot zu genügen, ist, wenn Belange von Kindern und Jugendlichen betroffen sind, bei allem staatlichen Handeln – also auch bei der Normierung eines Stopps des Biodiversitätsverlusts sowie eines umfassenden Schutzkonzepts (oder bisher beim Unterlassen dieser Schritte) – ausdrücklich zu benennen und darzulegen, was dem Vorrang ihrer Interessen am besten entspricht. In materiell-rechtlicher Hinsicht gebietet Art. 3 KRK, diesen Interessen gegenüber anderweitigen Belangen besonderes Gewicht beizumessen. Verfahrensrechtlich gilt als zwingend zu beachtende Maxime, dass die Interessen der nachwachsenden Generation im Einzelnen erkundet und dargelegt werden müssen, um dann abzuwägen, welches Gewicht ihnen in der Abwägung mit anderen Belangen zukommt, wobei stets das Kindeswohl als ein vorrangiger Gesichtspunkt zu berücksichtigen ist (Schmahl, UN-Kinderrechtskonvention, 2. Aufl. 2017, Art. 3 Rdn. 3-13). Die nach erfolgter Abwägung getroffene Entscheidung ist unter Hervorhebung der Abwägungsgesichtspunkte zu begründen und zu dokumentieren. Insbesondere wenn Belange von Kindern im Einzelfall zurückstehen sollen, ist ausführlich darzulegen, dass ihre Interessen gleichwohl mit Vorrang in die Abwägung eingestellt wurden.

Im Sinne einer völkerrechtsfreundlichen (und EU-rechtskonformen) Auslegung der vorliegend gerügten Grundrechtsbestimmungen, namentlich des Art. 2 Abs. 1 GG, ist davon auszugehen, dass diese Bestimmung auch auf Verfassungsebene in Ansatz zu bringen sind. Wäre das nicht so, ergäbe sich ein Völkerrechtsverstoß, weil die Gesetzgebung dann nicht mehr Gegenstand der Anforderungen aus Art. 3 KRK wäre. Und Art. 3 KRK bezieht sich nach seinem expliziten Wortlaut auch auf die Gesetzgebung. Bezogen auf den Erhalt der Biodiversität ist in keiner Weise erkennbar, dass der Gesetzgeber diese somit bestehende Anforderung einer Abwägung prozedural und materiell nachprüfbar durchgeführt hätte. Dass der Biodiversitätsverlust im Sinne des soeben Dargelegten die Rechte des Kindes beeinträchtigt, wurde demgegenüber unter der KRK bereits bekräftigt vom UN Committee on the Rights of the Child im CRC General Comment 26 on children's rights and the environment with a special focus on climate change vom 22.08.2023. Damit liegt ein Verfassungsverstoß vor. Der Gesetzgeber muss unter vorrangiger Berücksichtigung des Kindeswohls neu über den Stopp des Biodiversitätsverlusts und ein umfassendes Schutzkonzept dafür befinden.

III. Zusammenfassung

Die zulässige Verfassungsbeschwerde ist nach alledem auch begründet. Folglich ersuchen wir das BVerfG, nicht nur entsprechend dem unter I. gestellten Antrag einen Verfassungsverstoß festzustellen, sondern zugleich im Sinne des Antrags unter II. wegen der Notwendigkeit eines raschen Handelns zum Erhalt der Biodiversität dem Bundestag und dem Bundesrat aufzugeben, innerhalb einer durch das BVerfG zu bestimmenden Frist geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um ein umfassendes Schutzkonzept für die Biodiversität gesetzlich zu verankern, welches den Stopp des Biodiversitätsverlusts als Ziel ebenso normiert, wie es Wiederherstellungsmaßnahmen vorsieht.

C. Annahme der Verfassungsbeschwerde

Die Verfassungsbeschwerde ist auch zur Entscheidung anzunehmen.

Die Verfassungsbeschwerde ist zur Entscheidung anzunehmen, weil ihr eine grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung zukommt und sie zudem zur Durchsetzung der Grundrechte aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1, Art. 14 Abs. 1 Satz 1 und Art. 2 Abs. 1 sowie Art. 2 Abs. 1, 20 Abs. 3 GG angezeigt ist (Art. 93a Abs. 2 BVerfGG).

Der Verfassungsbeschwerde kommt zunächst grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung zu, da sie der Klärung der Frage dient, wie weit die Schutzrechte und die gebotene intertemporale Freiheitssicherung seitens des Gesetzgebers in Hinblick auf die Bedrohungen durch den Biodiversitätsverlust reichen. Die Verfassungsbeschwerde erfordert damit die Auslegung und Anwendung des Verfassungsrechts in Form der Bestimmung des Gewährleistungsbereichs der genannten Grundrechte unter völker- und ggf. unionsrechtsfreundlicher Auslegung der Grundrechte sowie der Auslegung oder Fortbildung des objektiven Verfassungsrechts (Art. 20a GG). Der Maßstab des zu gewährleistenden Schutzniveaus unter Berücksichtigung des Völkerrechts ist, soweit erkennbar, verfassungsrechtlich ungeklärt und stellt damit eine Grundsatzfrage dar, die eine Fortentwicklung der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG zu den Schutzrechten und zur intertemporalen Freiheitssicherung notwendig macht.

Die Verfassungsbeschwerde ist weiterhin von grundsätzlicher Bedeutung hinsichtlich der Beschwerdebefugnis von Privatpersonen und auch von Umweltverbänden gegenüber den Auswirkungen des Biodiversitätsverlusts.

Daneben ist die Verfassungsbeschwerde zur Entscheidung anzunehmen, da sie zur Durchsetzung der soeben genannten Grundrechte erforderlich ist. Den Beschwerdeführenden stehen keine anderweitigen Rechtsschutzmöglichkeiten als die Verfassungsbeschwerde zur Verfügung, mit dem sie ein gesetzgeberisches Unterlassen zur gerichtlichen Überprüfung bringen könnten. Zugleich ist festzustellen, dass den Beschwerdeführenden durch die Versagung der Entscheidung zur Sache ein besonders schwerer Nachteil entstehen würde aufgrund der sich abzeichnenden schweren und irreversiblen Bedrohungslagen. Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass die hier geltend gemachten Grundrechtsverletzungen aufgrund der Auswirkungen des Biodiversitätsverlusts eine Vielzahl von Menschen betreffen und somit gegenwärtig und zukünftig für eine Vielzahl von Grundrechtsträgern relevant sind.

Folglich ersuchen wir das Bundesverfassungsgericht höflich, die Verfassungsbeschwerde zur Entscheidung anzunehmen und antragsgemäß zu entscheiden.

RAin Dr. iur. Franziska Heß
Fachanwältin für Verwaltungsrecht

Prof. Dr. Dr. Felix Ekardt,
LL.M., M.A.

Lisa Hörtzsch
Rechtsanwältin

Anlagenverzeichnis

Vollmachten als **Anlage BF 1 bis BF 8**

Untervollmacht als **Anlage BF 9**

Bailey/Kesic/Kishony, High-order species interactions shape ecosystem diversity, Nature Communications 2016, 12285 als **Anlage BF 10**

Bardgett/van der Putten, Belowground biodiversity and ecosystem functioning, Nature 2014, 505 als **Anlage BF 11**

Landi/Minoarivelo/Brännström u.a., Complexity and stability of ecological networks: a review of the theory, Population Ecology 2018, 319 als **Anlage BF 12**

Johnson/Vogt/Clark u.a., Biodiversity and the productivity and stability of ecosystems, Trends in Ecology & Evolution 1996, 372 als **Anlage BF 13**

Hooper/Chapin/Ewel u.a., Effects of biodiversity on ecosystems functioning: a consensus of current knowledge, Ecology Monographs 2005, 3 als **Anlage BF 14**

Lefcheck/Byrnes/Isbell u.a., Biodiversity enhances ecosystems multifunctionality across trophic levels and habitats, Nature Communications 2015, 6936 als **Anlage BF 15**

Swift/Izac/van Noordwijk, Biodiversity and ecosystem services in agricultural landscapes - are we asking the right questions? Agriculture, Ecosystems & Environment 2004, 113 als **Anlage BF 16**

Hooper/Adair/Cardinale u.a., A global synthesis reveals biodiversity loss as a major driver of ecosystem change, Nature 2012, 105 als **Anlage BF 17**

Rockström/Steffen/Noone u.a., [Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity](#), Ecology & Society 2009, 2 als **Anlage BF 18**

Steffen/Richardson/Rockström u.a., [Planetary boundaries: guiding human development on a changing planet](#), Science 2015, 1259855 als **Anlage BF 19**

Rockström/Gupta/Quin u.a., Safe and just earth system boundaries, Nature 2023, 102 als **Anlage BF 20**

TEEB, [The economics of ecosystems and biodiversity](#), Synthesis Report 2012 (deutsche Fassung) als **Anlage BF 21**

IPBES, [Das globale Assessment der biologischen Vielfalt und Ökosystemleistungen](#), Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger, 2019, S. 10 ff. als **Anlage BF 22**

UNEP, [Global Environment Outlook – GEO-6: Summary for Policymakers](#), 2019 als **Anlage 22 b**

Giller/O'Donovan, [Biodiversity and ecosystem function: do species matter?](#), Biology & Environment: Biology and Environment: Proceedings of the Royal Irish Academy 2002, 129 als **Anlage BF 23**

Martin/Watson, [Intact ecosystems provide best defence against climate change](#), Nature Climate Change 2016, 122 als **Anlage BF 24**

Cardinale/Duffy/Gonzalez u.a., [Biodiversity loss and its impact on humanity](#), Nature 2012, 59 als **Anlage BF 25**

IPBES, [Biologische Vielfalt und Ökosystemdienstleistungen in Europa und Zentralasien](#), Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger, 2021, S. 15 und 25 als **Anlage BF 26**

Ceballos/Ehrlich/Barnosky u.a., [Accelerated modern human-induced species losses: entering the sixth mass extinction](#), Science Advances 2015, 1400253 als **Anlage BF 27**

Pimm/Jenkins/Abell u.a., [The biodiversity of species and their rates of extinction, distribution, and protection](#), Science 2014, 1246752 als **Anlage BF 28**

Barnosky/Hadly/Bascompte u.a., [Approaching a state shift in Earth's biosphere](#), Nature 2014, 52 als **Anlage BF 29**

Secretariat of the CBD, [Global Biodiversity Outlook 5](#), 2020 als **Anlage BF 30**

Hallmann/Sorg/Jongejans u.a., [More than 75 percent decline over 27 years in total flying insect biomass in protected areas](#), PLoS ONE 2017, 0185809 als **Anlage BF 31**

- Lister/Garcia, [Climate-driven declines in arthropod abundance restructure a rainforest food web](#) | PNAS, PNAS 2017, E10397 als **Anlage BF 32**
- Ceballos/Ehrlich/Raven, [Vertebrates on the brink as indicators of biological annihilation and the sixth mass extinction](#), PNAS 2020, 13596 als **Anlage BF 33**
- Ripple/Estes/Beschta u.a., [Status and ecological effects of the world's largest carnivores](#), Science 2014, 1241484 als **Anlage BF 34**
- Hunting/England/Koh u.a., [Synthetic fertilizers alter floral biophysical cues and bumblebee foraging behavior](#), PNAS 2022, 230 als **Anlage BF 35**
- Rumohr u.a., [Drivers and pressures behind insect decline in Central and Western Europe based on long-term monitoring data](#), Plos One 2023, 10.1371/journal.pone.0289565 als **Anlage BF 36**
- Ceballos/Ehrlich, [Mammal population and the extinction crisis](#), Science 2002, 904 als **Anlage BF 37**
- Le Roux/Leishman/Cinantya u.a., [Plant biodiversity in the face of global change](#), Current Biology 2020, R390 als **Anlage BF 38**
- Le Roux/Hui/Castillo u.a., [Recent anthropogenic plant extinctions differ in biodiversity hotspots and coldspots](#), Current Biology 2019, 2912 als **Anlage BF 39**
- Elahi/O'Connor/Byrnes u.a., [Recent trends in local-scale marine biodiversity reflect community structure and human impacts](#), Current Biology 2015, 1938–1943 als **Anlage BF 40**
- Dulvy/Sadovy/Reynolds, [Extinction vulnerability in marine populations](#), Fish and Fisheries 2003, 25 als **Anlage BF 41**
- McCauley/Pinsky/Palumbi u. a., Marine defaunation: animal loss in the global ocean, Science 2015, 1255641 als **Anlage BF 42**
- Wagg/Bender/Widmer/van der Heijden, [Soil biodiversity and soil community determine ecosystem multifunctionality](#), PNAS 2014, 5266 als **Anlage BF 43**
- IPCC, Climate Change and Land: An IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems, 2019 als **Anlage BF 44**
- Watson/Shanahan/Di Marco u.a., [Catastrophic declines in wilderness areas undermine global environment targets](#), Current Biology 2016, 2929 als **Anlage BF 45**
- Halpern/Longo/Lowndes u.a., [Patterns and emerging trends in global ocean health](#), PLoS ONE 2015, e0117863 als **Anlage BF 46**
- Davidson, [How much wetland has the world lost? Long-term and recent trends in global wetland area](#), Marine & Freshwater Research 2014, 934 als **Anlage BF 47**
- Ekardt/Jacobs/Stubenrauch/Garske, [Peatland governance: the problem of depicting in sustainability governance, regulatory law, and economic instruments](#), Land 2020, 83 als **Anlage BF 48**
- Stubenrauch u.a., [European Forest Governance](#), Sustainability 2022, 4365 als **Anlage BF 49**
- Bar-On/Phillips/Milo, [The biomass distribution on Earth](#), PNAS 2018, 6506 als **Anlage BF 50**
- Wagner/Grames/Forister u.a., [Insect decline in the Anthropocene: death by a thousand cuts](#), PNAS 2021, e2023989118 als **Anlage BF 51**
- Warren/Maes/van Swaay u.a., [The decline of butterflies in Europe: problems, significance, and possible solutions](#), PNAS 2021, e20025 51117 als **Anlage BF 52**
- Köthe/Schneider/Bakanov u.a., [Improving insect conservation management through insect monitoring and stakeholder involvement](#), Biodiversity and Conservation 2022, 691 als **Anlage BF 53**
- Redhead/Hinsley/Botham u.a., [The effects of a decade of agri-environment intervention in a lowland farm landscape on population trends of birds and butterflies](#), Journal of Applied Ecology 2022, 2486 als **Anlage BF 54**
- IPBES/ IPCC, [Biodiversity and Climate Change](#), 2021 als **Anlage BF 55**
- Cardinale/Duffy/Gonzalez u.a., [Biodiversity loss and its impact on humanity](#), Nature 2012, 59 als **Anlage BF 56**

- Spangenberg/Settele, [Precisely incorrect? Monetising the value of ecosystem services](#), Ecological Complexity 2010, 327 als **Anlage BF 57**
- SRU/ WBBGR/ WBW, [Renaturierung: Biodiversität stärken, Flächen zukunftsfähig bewirtschaften](#), Stellungnahme April/ August 2024 als **Anlage BF 58**
- Rat für Nachhaltige Entwicklung, [Verbesserungsgebot für die Artenvielfalt](#), 2022 als **Anlage BF 59**
- Wissenschaftlicher Beirat für Biodiversität und Genetische Ressourcen, [Wie die Politik auf die Bedrohung der Biodiversität in Agrarlandschaften durch den Klimawandel reagieren kann](#), 2022 als **Anlage BF 60**
- Wissenschaftlicher Beirat Globale Umweltveränderung, [Biodiversität: Jetzt dringend handeln für Natur und Mensch](#), 2024 als Anlage **BF 61**
- Weishaupt u.a., Land use, livestock, quantity governance, and economic instruments – sustainability beyond big livestock herds and fossil fuels, Sustainability 2020, 2053 als **Anlage BF 61 b**
- Speißer/Wilschut/van Kleunen, [Number of simultaneously acting global change factors affects composition, diversity and productivity of grassland plant communities](#), Nature Communications 2022, 7811 als **Anlage BF 62**
- Boyd, [Human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment](#), 2020 als **Anlage BF 63**
- Strona/Bradshaw, [Coextinctions dominate future vertebrate losses from climate and land use change](#), Science Advances 2022, 4345 als **Anlage BF 64**
- IUCN, [IUCN guidelines for the prevention of biodiversity loss caused by alien invasive Species](#), 2022 als **Anlage BF 65**
- Kortz/Magurran, [Increases in local richness \(\$\alpha\$ -diversity\) following invasion are offset by biotic homogenization in a biodiversity hotspot](#), Biology Letters 2019, 20190133 als **Anlage BF 66**
- Bellard/Cassey/Blackburn, [Alien species as a driver of recent extinctions](#), Biology Letters 2016, 20150623 als **Anlage BF 67**
- Vitousek/D'Antonio/Loope u.a., [Introduced Species: A significant component of human-caused global change](#), New Zealand Journal Ecology 1997, 1 als **Anlage BF 68**
- Pejchar/Mooney, [Invasive species, ecosystem services and human well-being](#), Trends in Ecology & Evolution 2009, 497 als **Anlage BF 69**
- Rodriguez-Garavito/ Boyd, [A Rights Turn in Biodiversity Litigation?](#), Transnational Environmental Law 2023, 498 ff. als **Anlage BF 70**
- Chaplin-Kramer/Sharp/Weil u.a., [Global modeling of nature's contributions to people](#), Science 2019, 255 als **Anlage BF 71**
- Mace, [Whose conservation?](#), Science 2014, 1558 als **Anlage BF 72**
- Keith/Ferrer-Paris/Nicholson u.a., [A function-based typology for earth's ecosystems](#), Nature 2022, 513 als **Anlage BF 73**
- Dasgupta Report, [The Economics of Biodiversity](#), 2021, S. 18 als **Anlage BF 74**
- UBA, [Die Wasserrahmenrichtlinie – Gewässer in Deutschland](#), 2021, S. 16 als **Anlage BF 75**
- Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Nord- und Ostsee, [Zustandsbericht 2024](#), Kap. 7 als **Anlage BF 76**
- Pongsiri/Roman/Ezenwa u.a., [Biodiversity loss affects global disease ecology](#), Bioscience 2019, 945 als **Anlage BF 77**
- Keesing/Belden/Daszak u.a., [Impacts of biodiversity on the emergence and transmission of infectious diseases](#), Nature 2010, 647 als **Anlage BF 78**
- Chivian/Bernstein, [Sustaining life: how human health depends on biodiversity](#), 2013 als **Anlage BF 79**
- UNEP/ILRI, Preventing the next pandemic. Zoonotic diseases and how to break the chain of transmission, 2020 als **Anlage BF 80**
- WHO/ CBD/ UNEP, [Connecting global priorities: biodiversity and human health: a state of knowledge review](#), 2015 als **Anlage BF 81**
- WHO, [Nature, Biodiversity and Health](#), 2021 als **Anlage BF 82**

- SRU, [Umwelt und Gesundheit konsequent zusammendenken](#), Sondergutachten, 2023 als **Anlage BF 83**
- Knox, [Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment](#), 2017 als **Anlage BF 84**
- Dirzo/Young/Galetti u.a., [Defaunation in the Anthropocene](#), Science 2014, 401 als **Anlage BF 85**
- Petchey/Gaston, [Extinction and the loss of functional diversity](#), Proceedings of the Royal Society London Biology 2002, 1721 als **Anlage BF 86**
- Lippert/Feuerbacher/Narjes, [Revisiting the economic valuation of agricultural losses due to large-scale changes in polinator populations](#), Ecological Economics 2021, 06860 als **Anlage BF 87**
- World Economic Forum, [The Future of Nature and Business](#), 2020, S. 7 als **Anlage BF 88**
- Diaz/Pascual/Stenseke u.a., [Assessing nature's contributions to people](#), Science 2018, 270 als **Anlage BF 89**
- Lähteenmäki-Uutela/ Ituarte-Lima/ Turunen/ Ott/ Lonkila/ Haukioja, [Planetary Boundaries Nurturing the Grand Narrative of the Right to a Healthy Environment?](#), Environmental Policy and Law 2024, 15 ff. als **Anlage BF 90**
- Rockström u.a., [A safe operating space for humanity](#), Nature 2009, 472 ff. als **Anlage BF 91**
- Rockström/ Kotzé/ Milutinović/ Biermann u.a., [The planetary commons: A new paradigm for safeguarding Earth-regulating systems in the Anthropocene](#), Proceedings of the National Academy of Sciences 2024, 121 (5) e23015311 als **Anlage BF 92**
- Richardson u.a., [Earth beyond six of nine planetary boundaries](#), Science Advances 9/ 2023, 3 als **Anlage BF 93**
- Oliver, [How much biodiversity loss is too much?](#), Science 2016, 220 als **Anlage BF 94**
- Brook/Ellis/Perring u.a., [Does the terrestrial biosphere have planetary tipping points?](#), Trends in Ecology & Evolution 2013, 396 als **Anlage BF 95**
- Caesar/ Rockström u.a., [Planetary Health Check. A Scientific Assessment of the State of the Planet](#), 2024 als **Anlage BF 95 b**
- Langhammer/ Bull/ Bicknell u.a., [The positive impact of conservation action](#), Science 2024, 453 ff. als **Anlage BF 96**
- BT-Drucksache als **Anlage BF 97**
- Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie als **Anlage BF 98**
- Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt (NBS) als **Anlage BF 99**
- Rechenschaftsbericht 2021 vom 10.08.2021 als **Anlage BF 100**
- Indikatorenbericht als **Anlage BF 101**
- BMUV, Diskussionsvorschlag als **Anlage BF 102**
- BMU, Die Lage der Natur in Deutschland – Ergebnisse von EU-Vogelschutz- und FFH-Bericht als **Anlage BF 103**
- Pressemitteilung der EU-Kommission vom 13.03.2024 als **Anlage BF 104**
- Jahresbericht des BUND e.V. als **Anlage BF 105**
- Liste der anerkannten Umweltvereinigungen des Umweltbundesamtes als **Anlage BF 106**
- Liste der anerkannten Umwelt- und Naturschutzvereinigungen des SMEKUL als **Anlage BF 107**

INHALTSVERZEICHNIS

| | |
|--|-----------|
| Teil 1 - Sachverhalt | 3 |
| A. Stand des Biodiversitätsverlusts sowie durch Deutschland international und supranational eingegangene Verpflichtungen zu dessen Bekämpfung | 3 |
| I. Naturwissenschaftlicher Erkenntnisstand zum Verlust der Biodiversität | 3 |
| 1. Bedeutung der Biodiversität und ihrer Ökosystemleistungen..... | 4 |
| 2. Status Quo des Verlusts der Biodiversität..... | 8 |
| 3. Anthropogene Ursachen des Biodiversitätsverlusts | 15 |
| a) Intensivierte Landwirtschaft sowie weitere Landnutzungsänderungen und Umweltverschmutzungen | 17 |
| b) Verschärfung des Biodiversitätsverlusts durch den Klimawandel – und umgekehrt | 20 |
| c) Zunahme invasiver Arten und deren Auswirkungen..... | 21 |
| 4. Folgen des Biodiversitätsverlusts für den Menschen | 22 |
| a) Gefährdung der Nahrungsmittelsicherheit..... | 24 |
| b) Abnehmende Funktion der Biodiversität zum Schutz der körperlichen und geistigen Gesundheit | 28 |
| c) Verlust von Ökosystemleistungen und gravierende volkswirtschaftliche Folgen | 30 |
| d) Verlust der Schutzfunktion von Küstenlebensräumen und weitere massive Gefährdungslagen..... | 32 |
| 5. Biodiversitätsverlust und planetare Grenzen – rasches Handeln noch nötiger als beim Klimawandel | 33 |
| II. Völkerrechtliche Verpflichtungen: UN-Biodiversitätskonvention..... | 40 |
| III. Zusammenfassung | 43 |
| B. Kein ausreichendes Ambitionsniveau der bisherigen Strategien, naturschutzrechtlichen und sonstigen Bestimmungen..... | 44 |
| I. Nationale Strategien zum Schutz der Biodiversität..... | 45 |
| 1. Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt (2007) | 45 |
| 2. Rechenschaftsbericht und Indikatorenbericht der Bundesregierung zur Umsetzung der NBS (2021 und 2023)..... | 48 |
| 3. Entwurf der Nationalen Strategie zur Biologischen Vielfalt 2030 | 51 |
| II. Fachrecht und sein nicht ausreichendes Ambitionsniveau | 54 |
| 1. Naturnutzungsrecht, insbesondere Agrarrecht..... | 54 |
| 2. Naturschutzrecht | 57 |
| 3. Ergänzendes Naturschutzrecht: Wasserrecht | 60 |

| | | |
|------|---|----|
| 4. | Keine wesentliche Veränderung durch die neue EU-WiederherstellungsVO61 | |
| 5. | Fazit zum Fachrecht und zu den Strategien | 66 |
| C. | Situation der Beschwerdeführenden | 67 |
| I. | Individualbeschwerdeführende | 67 |
| 1. | Beschwerdeführende zu 1) | 67 |
| 2. | Beschwerdeführender zu 2) | 68 |
| 3. | Beschwerdeführender zu 3) | 68 |
| 4. | Beschwerdeführende zu 4) | 69 |
| 5. | Beschwerdeführende zu 5) | 69 |
| II. | Anerkannte Umwelt- und Naturschutzvereinigungen | 70 |
| 1. | Beschwerdeführender zu 6) | 70 |
| 2. | Beschwerdeführender zu 7) | 70 |
| 3. | Beschwerdeführender zu 8) | 73 |
| | Teil 2 – Rechtliche Würdigung | 76 |
| A. | Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde | 76 |
| I. | Zuständigkeit | 76 |
| II. | Beschwerdegegenstand | 76 |
| III. | Beschwerdefähigkeit | 78 |
| IV. | Beschwerdebefugnis | 78 |
| 1. | Möglichkeit der Verletzung in eigenen Grundrechten | 78 |
| a) | Möglichkeit der Verletzung von Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG..... | 79 |
| aa) | Gefährdung der Gesundheit des Menschen durch den Biodiversitätsverlust | 79 |
| bb) | Aktivierung der Schutzdimension von Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG durch den Biodiversitätsverlust | 81 |
| cc) | Grundrechtliche Schutzdimension unabhängig von Verursacher des Biodiversitätsverlusts..... | 82 |
| b) | Möglichkeit der Verletzung von Art. 14 Abs. 1 GG | 83 |
| aa) | Beeinträchtigung des Eigentums durch den Biodiversitätsverlust..... | 83 |
| bb) | Aktivierung der biodiversitätsbezogenen Schutzverpflichtung für das Eigentum | 85 |
| c) | Möglichkeit der Verletzung bezogen auf die gebotene intertemporale Freiheitssicherung | 89 |
| aa) | Ungleiche Verteilung der Freiheitsbeschränkungen..... | 89 |
| bb) | Ungleiche Verteilung trotz des verfassungsrechtlich gebotenen Biodiversitätsschutzes (Art. 20a GG und Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG)..... | 91 |

| | | |
|------------|--|------------|
| d) | Originäre Beschwerdebefugnis für Umweltverbände | 91 |
| aa) | Unzulässigkeit von Verbandsbeschwerden nach der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG..... | 91 |
| bb) | Verbandsverfassungsbeschwerdebefugnis auf Grundlage des Rechts der anerkannten Umweltvereinigungen, die Belange des Umwelt- und Naturschutzes und den Schutz der menschlichen Gesundheit zu eigenen Belangen zu machen | 93 |
| cc) | Schutz von Natur, Umwelt und Klima als Bestandteil der allgemeinen Handlungsfreiheit von Umweltvereinigungen nach Art. 2 Abs. 1 GG im Lichte der EMRK | 94 |
| dd) | Zwischenergebnis | 104 |
| e) | Möglichkeit der Verletzung des Grundrechts auf das ökologische Existenzminimum | 104 |
| 2. | Eigene, gegenwärtige und unmittelbare Grundrechtsbeeinträchtigung | 105 |
| a) | Eigene Beschwer | 106 |
| b) | Gegenwärtige Beschwer | 107 |
| c) | Unmittelbare Beschwer | 108 |
| V. | Rechtswegerschöpfung, Subsidiarität, kein vorrangiger Unionsrechtsbezug | 108 |
| VI. | Frist..... | 109 |
| B. | Begründetheit | 110 |
| I. | Verletzung der grundrechtlichen Schutzdimension durch das fehlende umfassende Schutzkonzept für die Biodiversität..... | 110 |
| 1. | Verletzung des Schutzgrundrechts aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG | 110 |
| a) | Schutzverpflichtung aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG..... | 110 |
| aa) | Schutzgrundrecht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG..... | 111 |
| bb) | Anforderungen nach der EMRK | 112 |
| cc) | Aktivierung der biodiversitätsbezogenen Schutzpflicht | 112 |
| dd) | Verstärkung des biodiversitätsbezogenen Grundrechtsschutzbereichs durch völkerrechtsfreundliche und am Klimagrundrechtsschutz orientierte Auslegung | 114 |
| b) | Verletzung der grundrechtlichen Schutzverpflichtung | 115 |
| aa) | Verfassungsrechtliche Voraussetzungen | 115 |
| bb) | Auslegung anhand der EMRK..... | 117 |
| cc) | Subsumtion | 119 |
| (1) | Vollständiges Untätigbleiben des Gesetzgeber | 119 |
| (2) | Keine Erfüllung der Schutzpflicht durch internationale Verpflichtungen | 122 |
| (3) | Unzureichendes Schutzniveau auch bei Berücksichtigung von Einzelregelungen im Fachrecht..... | 123 |
| 2. | Verletzung der Schutzverpflichtung aus Art. 14 Abs. 1 GG | 125 |
| a) | Tatbestandliche Schutzverpflichtung..... | 125 |

| | | |
|-------------|--|------------|
| b) | Verletzung | 125 |
| 3. | Verletzung des Grundrechts auf das ökologische Existenzminimum | 126 |
| II. | Verletzung des Gebots der intertemporalen Freiheitssicherung durch das fehlende umfassende Schutzkonzept für die Biodiversität..... | 127 |
| 1. | Gebot der intertemporalen Freiheitssicherung | 127 |
| 2. | Grundrechtsvorwirkungen: Gegenwartsbezug künftiger Freiheitsbeschränkungen | 128 |
| a) | Beeinträchtigung der Grundrechtsvorwirkung | 128 |
| b) | Kein Erfordernis der exakten Quantifizierbarkeit..... | 130 |
| 3. | Keine verfassungsrechtliche Rechtfertigung | 131 |
| a) | Keine Rechtfertigung gemäß Art. 20a GG..... | 131 |
| b) | Unverhältnismäßigkeit der intertemporalen Freiheitsbeeinträchtigung | 132 |
| 4. | Missachtung formaler Rechtfertigungsanforderungen | 133 |
| III. | Zusammenfassung | 135 |
| C. | Annahme der Verfassungsbeschwerde | 136 |