



*Jean - Monnet - Lehrstuhl
für Europäische Integration*

Freie Universität



Berlin

Berliner Online-Beiträge zum Europarecht Berlin e-Working Papers on European Law

herausgegeben vom
edited by

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht
Chair of Public Law and European Law

Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M. Eur
Freie Universität Berlin

Nr. 154

23.09.2025

Christian Calliess, Niklas Täufer:

Die Biodiversitätskrise im Lichte des Verfassungsrechts – Parallelen und Unterschiede zum Klimaschutzrecht

Zitiervorschlag:

VerfasserIn, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. XX, S. XX.



Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M., ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Umweltrecht und Europarecht, an der Freien Universität Berlin. **Niklas Täuber LL.M.** ist Doktorand und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl von Prof. Dr. Christian Calliess im Rahmen des Kompetenznetzwerks „Zukunftsherausforderungen des Umweltrechts“ (KomUR).

Dieser Beitrag wird in gekürzter Form in Heft 11 im Jahrgang 2025 der Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) erscheinen.

Abstract

Der Beitrag analysiert den normativen Gehalt des Grundgesetzes hinsichtlich des Schutzes der Biodiversität und dessen gerichtliche Durchsetzbarkeit. Spätestens seit dem Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts ist klar, dass das Grundgesetz auch Pflichten zur Bekämpfung von Umweltkrisen beinhaltet. Wie auch die Klimakrise bewegt sich die Biodiversitätskrise auf eine planetare Belastungsgrenze zu. Daher verpflichtet das Umweltstaatsprinzip aus Art. 20a GG den Gesetzgeber, ein verbindliches, kohärentes und durch prozedurale Elemente abgesichertes Schutzkonzept – idealiter in Form eines Leitgesetzes – für den Biodiversitätsschutz zu schaffen. Weiterhin wird der Frage nachgegangen, ob diese Verpflichtung aus dem objektiven Rechtssatz des Art. 20a GG auch gerichtlich durchgesetzt werden kann. Als mögliche Grundlagen werden hierfür die grundrechtsdogmatische Innovation der „intertemporalen Freiheitssicherung“, verfassungsrechtliche Umweltverbandsklagen, die Schutzpflichtendimension der Grundrechte und das Grundrecht auf ein ökologisches Existenzminimum thematisiert.

A. Einführung

Die Biodiversität befindet sich in einer Krise globalen Ausmaßes. Umweltverschmutzung, Erderwärmung, Reservatvernichtung und weitere Einflüsse des Menschen auf die Natur sind Grund für diese Entwicklung. Mittlerweile wird konstatiert, dass sich die Erdgeschichte in ihrem sechsten – oder dem ersten anthropogenen – Massenaussterben befindet.¹ Dabei bewegt sich die Biodiversitätskrise wie auch die Klimakrise auf eine planetare Belastungsgrenze zu, deren Überschreitung drastische Folgen für Mensch und Umwelt hätte (B.). Die politische Aufmerksamkeit wendet sich erst kürzlich und eher zögerlich dieser nächsten planetaren Krise zu – rechtliche Antworten auf die Biodiversitätskrise stehen noch am Anfang. Dabei sind in jüngster Vergangenheit einige rechtlichen Entwicklungen angestoßen worden. Mit der Verabschiedung des Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework („GBF“), verbreitet als „Paris moment for nature“ bezeichnet², und der Verordnung der Europäischen Union über die Wiederherstellung der Natur („Renaturierungs-VO“) liegen zwei neue Instrumente im supranationalen Recht vor, welche diese Krise adressieren und die Wiederherstellung von Biodiversität zum Ziel haben. Auf nationaler Ebene besteht bisher hingegen kein umfassendes rechtliches Schutzkonzept für Biodiversität (C). Vor dem Hintergrund der bundesverfassungsgerichtlichen Trendwende im Umweltverfassungsrecht durch den Klimabeschluss stellt sich insbesondere die Frage, welche Pflichten das Grundgesetz – v.a. Art. 20a GG – dem Gesetzgeber zum Schutz der Biodiversität auferlegt (D.) und ob diese nötigenfalls gerichtlich durgesetzt werden können (E.). Hält das Grundgesetz also normative Inhalte bereit, die zu einem „Klimabeschluss-Moment“ für die Biodiversität führen können? Das bejahen die Beschwerdeführer in einem aktuellen Verfassungsbeschwerdeverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG).³ Unabhängig von deren Vorbringen wird in den nachfolgenden Ausführungen im Lichte von Rechtsprechung und Schrifttum geprüft, inwieweit es Parallelen und Unterschiede zum Klimaschutzrecht gibt.

B. Die planetare Grenze in der Biodiversitätskrise

Ausgangspunkt der Überlegungen ist die desaströse tatsächliche Lage der globalen und nationalen Biodiversität und das Zubewegen auf eine planetare Belastungsgrenze. Bei

¹ *Qasem/Wimmer/Hennicke*, AL 2024, 8 (8) m.w.N.; mit tiefergehender Analyse *Wolf*, NuR 2023, 6 (6 ff.).

² In Anlehnung an die maßstabsetzende Bedeutung des Pariser Abkommens für den Bereich des Klimaschutzes; *Schlacke/Hennicke/Qasem*, ZUR 2023, 129 (129).

³ Klageschrift abrufbar unter https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/lebensraeume/Klageschrift-Naturschutzklage-BUND.pdf; dazu *Hildt*, VerfB 2024/10/29 <https://verfassungsblog.de/a-leap-forward-for-biodiversity-litigation/>.

planetaren Belastungsgrenzen handelt es sich um ein Konzept der Naturwissenschaft (I.), welches zum wesentlichen Maßstab der Rechtssetzung und -sprechung in der Umweltkrise „Klima“ geworden ist. (II.). Gleichzeitig lässt sich erdsystemwissenschaftlich auch in der Biodiversitätskrise die Existenz einer planetaren Grenze nachweisen (III.).

I. Das Konzept der planetaren Grenzen

Die planetaren Belastungsgrenzen formulieren ein naturwissenschaftliches Konzept, das die Grenzen der Tragfähigkeit ökologischer Systeme beschreibt.⁴ Der maßgebliche Ausgangspunkt der Bestimmung der planetaren Belastungsgrenzen sind naturwissenschaftliche Erkenntnisse. Hierfür verfügen die Naturwissenschaften über eine Reihe von zum Teil sehr ausgereiften Methoden, um erdsystemische Wechselwirkungen, mögliche Funktionsstörungen, Schwellenwerte und Eintrittswahrscheinlichkeiten zu bestimmen. Dennoch verbleiben aus Sicht der Erdsystemwissenschaften Unsicherheiten und prognostische Spannbreiten bestehen. Zu den Gründen hierfür zählen unter anderem diskontinuierliche Verläufe, die etwa dann eintreten können, wenn sich mit dem Erreichen bestimmter Schwellenwerte – deren genaue Lage nicht mit Gewissheit bestimmt werden kann – Erdsystemfunktionen in nicht-linearer oder sogar abrupterweise verändern. Insoweit wird in den Erdsystemwissenschaften von Kipppunkten gesprochen. Bei Überschreiten der Kipppunkte drohen irreversible Umweltschäden, die eine Art „Verwüstungsszenario“ zur Folge haben können und solchermaßen das Überleben des Menschen und den Bestand der Umwelt gefährden. In Anbetracht der Ungewissheiten bei zeitgleich bestehenden potenziell *katastrophalen* Risiken, denen sich die Menschheit bei irreversiblen kritischen Veränderungen des Erdsystems aussetzt, zieht das Konzept der planetaren Belastungsgrenzen bei der Bestimmung des „sicheren Handlungsraums“ einen Sicherheitsabstand heran. Dies geschieht im Rahmen der Quantifizierung kritischer Schwellenwerte.⁵

II. Wesentliche Bedeutung in der rechtlichen Antwort auf die Klimakrise

Für den Bereich des Klimaschutzes bildet eine Erderwärmung um 1,5-2 Grad die planetare Belastungsgrenze.⁶ Steigt die Temperatur höher, können jene irreversiblen Prozesse eingeläutet

⁴ Aus der Erdsystemwissenschaft *Rockström/Steffen u. a.*, Nature 461 (7263), 472-475; 2015 folgte eine Aktualisierung: *Steffen/Richardson/Rockström u. a.*, Science 347 (6223).

⁵ Zum Konzept und seinen möglichen Kopplungen mit dem Recht *Calliess*, ZUR 2021, 323 (329 f.); ebenso *Köck*, ZUR 2023, 643 (648 ff.).

⁶ Ausführlich *Calliess*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 20a Rn. 41 ff.; *Kloepfer/Durner*, Umweltschutzrecht, 3. Auflage 2020, § 10 Rn. 15.

werden, die ein beschriebenes Verwüstungsszenario zur Folge haben. Dieser für den Klimaschutz entscheidende Faktor der Erderwärmung hängt direkt mit der Konzentration von CO₂ in der Atmosphäre zusammen – erhöht sich die Konzentration, wird der Planet wärmer.⁷ Auf dieser Grundlage lässt sich ein „Restbudget“ an CO₂-Emissionen errechnen, welches global zur Verfügung steht, bis ein sicherer Abstand zum möglichen Kipppunkt nicht mehr garantiert werden kann.⁸ Die Rechtssetzung im Klimaschutz greift dieses Konzept der planetaren Grenzen auf allen Ebenen auf.⁹ Sowohl das Übereinkommen von Paris (PÜ), die Europäischen Klimaschutzverordnungen als auch das KSG greifen die sich hieraus ergebenden Zielsetzungen auf. Das PÜ benennt das 1,5-2 Grad-Ziel als Zielvorgabe und koppelt damit klimawissenschaftliche Erkenntnisse der Erdsystemwissenschaft mit dem Völkerrecht.¹⁰ Diese Verrechtlichung durch das PÜ setzt sich über das Europarecht hin zum KSG bis in den Klimabeschluss des BVerfG fort. Das KSG bricht die Vorgaben des PÜ auf den deutschen Anteil an den globalen Emissionen herunter.¹¹ Diese Regelung wurde 2021 im Klimabeschluss zum Gegenstand verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung. Dort wurden die planetaren Belastungsgrenzen zum zentralen verfassungsrechtlichen Maßstab.¹²

III. Planetare Grenzen auch in der Biodiversitätskrise

Die Erdsystemwissenschaft kennt planetare Grenzen nicht nur im Bereich der Erderwärmung und damit verbundenen Klimakrise, sondern auch für andere Umweltkrisen. Unter anderem lassen sich planetare Grenzen für Stoffwechselkreisläufe, Landnutzung, Aerosolbelastung der Atmosphäre, die Ozeanversauerung,¹³ aber auch für die hier im Fokus stehende Biodiversität ausmachen.¹⁴ Für jeden Bereich ergibt sich eine eigene planetare Belastungsgrenze; gleichzeitig bestehen wesentliche Wechselwirkungen zwischen den Bereichen.¹⁵ Das Gefahrenpotential für Umwelt und Mensch ist also in diesen Bereichen im Vergleich zum Klimaschutz keineswegs

⁷ Mit umfassender Aufarbeitung des wissenschaftlichen Kenntnisstandes BVerfGE 157, 30 – 177 (Rn. 15 ff.).

⁸ IPCC, Special Report. Global Warming of 1,5 °C, 108; dazu *Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU)* Sondergutachten 2019, Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen, 49 ff. sowie als konkrete Berechnung eines Budgets für Deutschland: *SRU*, Umweltgutachten 2020, Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, 2020, 37 ff.; aufgenommen von BVerfGE 157, 30 – 177 (Rn. 36).

⁹ *Schlacke*, NVwZ 2022, 905.

¹⁰ *Kahl/Gärditz*, Umweltrecht, 13. Aufl. 2023, § 6 Rn. 9.

¹¹ Zur Genese und Zielrichtung *Fellenberg/Guckelberger*; in: dies. (Hrsg.), Klimaschutzrecht, 1. Aufl. 2022, Einl. Rn. 36 ff.

¹² BVerfGE 157, 30 – 177.

¹³ *SRU* Sondergutachten 2019 (Fn. 8), 33 ff., insb. S. 51 ff.

¹⁴ *Oliver*, Science 353 (2016), Heft 6296, 220 f.; aufnehmend *Ekardt u.a.*, Environmental Sciences Europe 2023 35:80, 3; *Spranger*, EurUP 2023, 274 (277 f.); wann diese Kipppunkte erreicht werden, ist unklar. Eine dem 1,5 Grad Ziel vergleichbare Prognose existiert (noch) nicht, vgl. *Calliess*, ZUR 2024, 65 (65 ff.)

¹⁵ *SRU* Sondergutachten 2019 (Fn. 8), 33 ff., 117.

geringer. Dabei ist die Entwicklung hin zu planetaren Belastungsgrenzen insb. in der Biodiversitätskrise schon weiter fortgeschritten als in den Folgen der Erderwärmung für das globale Klima.¹⁶ Seit 1970 verzeichnet der Planet einen Biodiversitätsverlust von 69 %.¹⁷ Weltweit sind 25 % der Pflanzen- und Tierpopulation vom Aussterben bedroht, das sind knapp eine Million verschiedene Arten. Die Aussterberate ist hundert- bis tausendmal höher als im Durchschnitt der letzten 10 Millionen Jahre.¹⁸ Dieses Bild spiegelt sich auch auf nationaler Ebene wider. Für die Flora ist eine Aussterberate von 2 % pro Jahrzehnt für alle Pflanzenarten nachgewiesen, 71 % der hier ansässigen Pflanzenarten haben sich seit den 1960ern zurückentwickelt.¹⁹ Hinzu treten Wechselwirkungen mit der Klimakrise.²⁰ Die Erderwärmung führt zu Veränderungen in vielen Lebensräumen und bedroht diverse Arten. Zugleich führt der Biodiversitätsverlust durch Wegfall vieler CO₂-bindender Lebensformen zu einer höheren CO₂-Konzentration in der Atmosphäre, was wiederum die Erderwärmung vorantreibt.²¹

IV. Zwischenergebnis

Die Menschheit steuert also auch in der Biodiversitätskrise auf eine planetare Belastungsgrenze zu. Deren Überschreiten ist wegen möglicher unabsehbarer und abrupter Veränderungen des Erdsystems mit unabsehbaren Folgen für die Menschheit unbedingt zu verhindern.²²

C. Aktuelle Rechtsentwicklungen im Mehrebenensystem

Diese dramatische Ausgangslage spiegelt sich jedoch bisher nur in Ansätzen in der rechtlichen Antwort auf die Biodiversitätskrise wider. Während es im Völker- und Europarecht (I./II.) neue Instrumente gibt, die die Biodiversitätskrise in den Blick nehmen, fehlt es im nationalen Kontext an einer kohärenten rechtlichen Antwort (III.).

¹⁶ SRU Sondergutachten 2019 (Fn. 8), 52; Buser, Zur planetaren Dimension des Grundgesetzes, in: Brade et al. (Hrsg.), Zukunftsverfassungsrecht, 2025, 13 (14 m.w.N.).

¹⁷ Almond u.a. (Hrsg.), WWF, Living Planet Report 2022 – Building a nature positive society, 2022, S. 4.

¹⁸ Maßgeblich IPBES (Hrsg.), Das globale Assessment der biologischen Vielfalt und Ökosystemleistungen. Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger, 2019, S. 12.; Ekardt u.a. (Fn. 14), 3 ff. m.w.N.; ebenfalls Qasem/Wimmer/Hennicke, AL 2024, 8 (8 ff.); Köck, EuRUP 2024, 226 (231).

¹⁹ Eichenberg u.a., Global Change Biology 27 (2020), 1097 (1097 ff.)

²⁰ SRU Sondergutachten 2019 (Fn. 8), 33 f.; Pörtner u.a., Science 380 (2023), Heft 6642, 256; bezugnehmend Ekardt u.a. (Fn. 14), 3 f.; ebenso Qasem/Wimmer/Hennicke, AL 2024, 8 (8 f.) m.w.N.

²¹ Zum Zusammenhang von Biodiversitäts- und Klimakrise Appel/Ertelt/Pfeuffer, NuR 2025, 289.

²² Calliess, ZUR 2024, 65; Wolf, NuR 2023, 6 bezeichnet die Annäherung als „schleichende Katastrophen des Anthropozäns“ (6).

I. Völkerrecht

Der punktuelle Schutz einzelner Arten durch völkerrechtliche Verträge gehört zu den ältesten Teilen des Umweltvölkerrechts.²³ Viele partikuläre Verträge leben bis heute fort, der Rahmen wird kontinuierlich um neue partikuläre Schutzmechanismen ergänzt, zuletzt bspw. durch das Biodiversity Beyond National Jurisdiction Agreement (BBNJ-Abkommen) für den Biodiversitätsschutz auf hoher See.²⁴ Eine globale Schutzperspektive nimmt das Völkerrecht seit den 1970er Jahren ein.²⁵ Ein großer Durchbruch gelang in den 1990ern mit der Verabschiedung des Übereinkommens über die biologische Vielfalt („CBD“) im Rahmen der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung („UNCED“), welches 1993 in Kraft trat.²⁶ Hier verpflichteten sich die Vertragsstaaten zur Erhaltung der biologischen Vielfalt, zur nachhaltigen Nutzung ihrer Bestandteile und zum gerechten Vorteilsausgleich aus der Nutzung genetischer Ressourcen und errichteten so das erste Mal ein ganzheitlich ausgerichtetes Schutzkonzept für Biodiversität.²⁷

Zuletzt haben sich die Vertragsstaaten des CBD im Rahmen ihrer 15. COP im Jahr 2022 mit dem GBF auf ein neues Abkommen für den globalen Schutz der Biodiversität geeinigt. Dieses enthält konkrete Schutzziele für die globale Biodiversität. Strukturell besteht das Abkommen aus vier übergeordneten Zielen (Goals A-D) und 23 konkreten Zielsetzungen (Targets 1-23). Konkret wurden insb. quantifizierte Zielsetzungen vereinbart. Goal A setzt etwa fest, dass die Aussterberate bis 2050 um das Zehnfache zu reduzieren ist. Auch die konkreten Zielsetzungen enthalten quantifizierte Maßstäbe. Target 2 und 3 legen fest, dass 30 % der Landes-, Küsten- und Meeresgebiete bis 2030 unter effektiven Schutz gestellt werden sollen („30x30 Ziel“).²⁸ Dabei nimmt das Abkommen – wie schon das PÜ – naturwissenschaftliche Erkenntnisse auf und quantifiziert diese durch rechtlich überprüfbare Maßstäbe über einen bestimmten Zeitraum. Trotz seiner völkerrechtlichen Unverbindlichkeit wird das Abkommen daher teils als „Paris moment for nature“ bezeichnet, hinweisend auf die wesentliche Bedeutung des PÜ für den Bereich des Klimaschutzes.²⁹

²³ Kahl/Gärditz (Fn. 10), § 1 Rn. 2.

²⁴ Mit einigen Hinweisen Kahl/Gärditz (Fn. 10), § 1 Rn. 2 ff., § 10 Rn. 4 f., speziell zum wichtigen Bereich des Meeresnaturschutzes § 10, Rn. 156 ff; Qasem/Wimmer/Hennicke, AL 2024, 8 (11 f.) m.w.N.

²⁵ Zu nennen ist insb. das Washingtoner Artenschutzabkommen, dazu auch Qasem/Wimmer/Hennicke, AL 2024, 8 (8 f.).

²⁶ Zur Rio Konferenz und der Bedeutung für das Umweltrecht Witsch, NJW 1993, 2161.

²⁷ Art. 1 CBD, dazu Tomuschat, ZaöRV 2019, 579 (622 ff.).

²⁸ Schlacke/Hennicke/Qasem, ZUR 2023, 129 (129 ff.); Kahl, DVBl 2023, Heft 9/I; zur mittlerweile schon vergangenen 16. COP siehe bei Caspari/Schlacke, ZUR 2025, 259.

²⁹ Schlacke/Hennicke/Qasem, ZUR 2023, 129 (129).

II. Europäisches Recht

1. Bisherige Ansätze

Regeln zum Schutz der Arten gehören seit Langem zum Kernbestand des europäischen Umweltrechts. Dabei sind die bekannten Regelungen vor allem auf partikulären Schutz einzelner Arten und Reservate fokussiert. Zentral sind etwa die sog. Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie³⁰ und die Vogelschutzrichtlinie^{31,32}. Bis vor Kurzem lag ein Schutzkonzept für Biodiversität in ihrer Gänze lediglich als exekutives Strategiepapier der Kommission vor.³³

2. Durchbruch mit der Renaturierungs-VO

Nach langwierigen politischen Auseinandersetzungen³⁴ ist im Juni 2024 die Renaturierungs-VO im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren verabschiedet worden.³⁵ Trotz zahlreicher Abschwächungen im Vergleich zum ursprünglichen Entwurf der Kommission stellt die Verordnung einen Paradigmenwechsel im Biodiversitätsschutz der Europäischen Union dar. Statt nur weitere Verschlechterung der Biodiversität zu verhindern, enthält die Verordnung konkrete Maßgaben zur Wiederherstellung von Natur und Umwelt. Sie setzt unter anderem³⁶ konkrete Wiederherstellungsziele für Land-, Küsten-, und Süßwasserökosysteme (Artikel 4) sowie Meeresökosysteme (Artikel 5) fest. Dabei werden für diese Ökosystemtypen konkrete Schutzziele formuliert: Bis 2030 soll sich 30 % der Fläche der jeweiligen Gebietstypen in gutem Zustand befinden, 60 % bis 2040, 90 % bis 2050. Die Verordnung greift die Schutzziele des GBF auf und entwickelt diese fort.³⁷ Hierfür sollen die Mitgliedstaaten nationale Wiederherstellungspläne entwickeln (Artikel 14, 15), die von der Kommission bewertet werden (Artikel 17) und einer dauernden Aktualisierungspflicht unterliegen (Artikel 19).

³⁰ Richtlinie 92/43/EWG.

³¹ Richtlinie 2009/147/EG.

³² Kahl/Gärditz (Fn. 10), § 10 Rn. 5; Schlacke, Umweltrecht, 8. Aufl. 2021, § 10 Rn. 4.

³³ Die „EU-Biodiversitätsstrategie. Die Natur zurück in unser Leben bringen“ ist abrufbar unter: https://commission.europa.eu/system/files/2020-05/env-20-002_factsheet1-vbo-de-c.pdf.

³⁴ Calliess, VerfB 2024/06/20, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/ist-der-green-deal-der-eu-nach-der-wahl-des-europaparlaments-verzichtbar/>; Lippert/Schweidtmann/Reichel, ESG 2024, 267 (268 f.).

³⁵ Verordnung (EU) 2024/1991.

³⁶ Dazu kommen die Wiederherstellung städtischer Ökosysteme (Artikel 8), Wiederherstellung der natürlichen Vernetzung von Flüssen und der natürlichen Funktionen damit verbundener Auen (Artikel 9), die Wiederherstellung von Bestäuberpopulationen (Artikel 10), die Wiederherstellung landwirtschaftlicher Ökosysteme (Artikel 11), Wiederherstellung von Waldökosystemen (Artikel 12) sowie das Pflanzen von drei Milliarden zusätzlichen Bäumen (Artikel 13).

³⁷ Dieses wird durch den Erwägungsgrund Nr. 4 und Artikel 1 Abs. 1 lit. d zur Grundlage der Verordnung.

III. Nationales Recht

Auch das deutsche Recht kennt Normen, die dem Artenschutz dienen. Diese lassen sich vor allem im BNatSchG finden.³⁸ Dabei setzt das nationale Recht zum Schutz der Biodiversität in großen Teilen europäische Vorgaben um. Ein nationales Schutzkonzept für den Bereich der Biodiversität gibt es bisher lediglich in Form der nicht verbindlichen „Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt“.³⁹ Ein Leitgesetz für den Biodiversitätsschutz ist nicht in Planung, obwohl dies u.a. vom Sachverständigenrat für Umweltfragen schon lange gefordert⁴⁰ und nun auch von Umweltorganisationen mit dem Mittel der Verfassungsbeschwerde zu erwirken versucht wird.⁴¹ Mit welchen rechtlichen Instrumenten die Bundesrepublik die neuen europäischen Vorgaben der Renaturierungs-VO umsetzt, ist noch unklar.

IV. Zwischenergebnis

Das Recht zum Schutz der Biodiversität hat sich in den letzten Jahren also wesentlich weiterentwickelt. Im Vergleich zum Klimaschutzrecht steht die Entwicklung aber noch in ihrem Anfangsstadium. Insb. auf nationaler Ebene fehlt es an Regelungen für systematischen Schutz und Wiederherstellung der Biodiversität.

D. Inhalt des Schutzauftrags des Art. 20a GG in der Biodiversitätskrise

Vor dem Hintergrund des Fehlens eines systematischen Schutzregimes stellt sich die Frage, ob das Grundgesetz eine Pflicht beinhaltet, auf nationaler Ebene mehr Biodiversitätsschutz zu leisten als aktuell der Fall ist.⁴² Spätestens seit dem Klimabeschluss des BVerfG ist allgemein anerkannt, dass das Grundgesetz auch inhaltliche Vorgaben zur Bekämpfung von Umweltkrisen enthält. Mit Blick auf den Schutz der Biodiversität steht zunächst das Umweltstaatsprinzip in Art. 20a GG im Zentrum der Überlegungen.⁴³

³⁸ Kahl/Gärditz (Fn. 10), § 10 Rn. 1 ff. 6 ff.; Schlacke (Fn. 32), § 10 Rn. 5.

³⁹ <https://www.bfn.de/neuaufgabe-der-nationalen-strategie-zur-biologischen-vielfalt>.

⁴⁰ SRU Sondergutachten 2019 (Fn. 8), 182 ff.; Calliess, ZUR 2024, 65; zuletzt Henn u.a., NuR 2024, 234, (234 ff.).

⁴¹ Klageschrift abrufbar unter https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/lebensraeume/Klageschrift-Naturschutzklage-BUND.pdf; dazu Hildt, VerfB 2024/10/29, <https://verfassungsblog.de/a-leap-forward-for-biodiversity-litigation>; mit einer kursorischen Evaluation der Erfolgsaussichten Buser (Fn. 16), 13 (25 ff.).

⁴² Generell skeptisch bzgl. der umweltschützenden Inhalte des GG Voßkuhle, NVwZ 2013, 1.

⁴³ Calliess, ZUR 2024, 65 (65 f.); diesen Ansatz aufnehmend Henn u.a., NuR 2024, 234 (235 ff.); Köck, EuRUP 2024, 226 (231 ff.).

I. Biodiversität als Schutzgut des Art. 20a GG

Der Wortlaut der Norm stellt zwar nicht explizit Biodiversität, sondern „die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere“ unter Schutz. Zu den natürlichen Lebensgrundlagen gehört nach allgemeiner Meinung aber auch die Vielfalt der Arten, also die Biodiversität,⁴⁴ so dass der Gewährleistungsbereich der Norm eröffnet ist.

II. Schutzauftrag des Staates

Auf Rechtsfolgenrechte⁴⁵ ergibt sich aus dem Charakter der Vorschrift als Staatszielbestimmung und dem Wortlaut der Norm („schützt“) ein Schutzauftrag des Staates für die Schutzgüter des Art. 20a GG,⁴⁶ also auch für die Biodiversität. Dabei umfasst der Schutzauftrag nicht nur den negativen Handlungsauftrag des Staates, selbst keine schädigenden Handlungen vorzunehmen, sondern ebenfalls den positiven Auftrag, Private an solchen schädigenden Handlungen zu hindern.⁴⁷ Dies umfasst zum einen Maßnahmen der klassischen Gefahrenabwehr, gleichzeitig aber auch – im Lichte des umweltstaatlichen Vorsorgeprinzips – unterhalb der durch die hinreichende Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts definierten Gefahrenschwelle durch Maßnahmen der Risikovorsorge so zu gewährleisten, dass alle umweltrelevanten menschlichen Aktivitäten umweltverträglich gestaltet oder unter Umständen sogar gänzlich vermieden werden, sofern irreversible Schäden an Umweltgütern drohen.⁴⁸

Indem Art. 20a GG den Umweltschutz ausdrücklich in das positive Verfassungsrecht aufnimmt, wird ihm der Rang eines im Wechselspiel mit kollidierenden Verfassungsgütern zu optimierenden Verfassungsprinzips zugewiesen, das als solches nicht zur Disposition des Staates steht.⁴⁹ Art. 20a GG hat insoweit die Funktion, die Staatstätigkeit auf die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen auszurichten, so dass die Staatsorgane (zuvorderst der Gesetzgeber) bei allen ihren Entscheidungen – also nicht nur im Bereich des Umweltrechts, sondern in sämtlichen Politikbereichen – die Belange des Umweltschutzes integrieren und

⁴⁴ Gärditz, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Art. 20a GG Rn. 9 (Stand EL 68, Februar 2013); das Schutzgut der „Tiere“ ist dabei auf den individuellen Tierschutz gerichtet und umfasst Biodiversität daher nicht, Kahl/Gärditz (Fn. 10), § 3 Rn. 3, 6.

⁴⁵ Ausführlich Calliess (Fn. 6), Rn. 70 ff.; ebenfalls Kloepfer, Umweltrecht, 4. Auflage 2016, § 3 Rn. 41 ff.

⁴⁶ Kloepfer, DVBl 1996, 73 (74, 76); Steinberg, NJW 1996, 1985 (1991), Kahl/Gärditz (Fn. 10), § 3 Rn. 9 f.

⁴⁷ Kloepfer (Fn. 45), § 3 Rn. 42.

⁴⁸ Wahl/Appel, Prävention und Vorsorge: Von der Staatsaufgabe zur rechtlichen Ausgestaltung, in: Wahl (Hrsg.): Prävention und Vorsorge: Von der Staatsaufgabe zu den verwaltungsrechtlichen Instrumenten, 1995, 1 (86); vertiefend Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, 153 ff.

⁴⁹ Kloepfer (Fn. 45), § 3 Rn. 48; Calliess (Fn. 6), Rn. 289.

berücksichtigen müssen.⁵⁰ Im Zuge dessen gewinnt die Umweltpolitikplanung wieder an Bedeutung.⁵¹ Wenn zur Verwirklichung eines umweltbelastenden Vorhabens verschiedene gleichwertige Alternativen zur Verfügung stehen, dann muss die umweltverträglichere Alternative gewählt werden.⁵² Art. 20a GG enthält überdies ein Verschlechterungsverbot.⁵³ Aus diesem folgt zwar nicht, dass bereits jede Umweltbeeinträchtigung im Einzelfall, also jeder Bau einer Straße oder jede Errichtung von Industrieanlagen, einen Verstoß gegen Art. 20a GG darstellt. Denn insofern ist es geboten, auch Verbesserungen an anderer Stelle, etwa durch adäquate Ausgleichsmaßnahmen, zu berücksichtigen.⁵⁴ Jedoch wäre eine Umweltgesetzgebung, die hinter den aktuellen Umweltstandards zurückbleibt und eine Verschlechterung der Umweltsituation insgesamt bewirkt, als verfassungswidrig anzusehen.⁵⁵

III. Konkretisierung des Schutzauftrags durch ein Leitgesetz

Anhand dieser Überlegungen konkretisiert sich der Schutzauftrag für die Biodiversität in Anbetracht der umfassenden Gefährdung dieser und des Zusteuerns auf planetare Belastungsgrenzen.⁵⁶ Dem Gesetzgeber als Erstadressaten des Umweltstaatsprinzips obliegen gewisse gesetzgeberische Sorgfaltspflichten, welche ebenfalls in die Zukunft reichen. Konkret folgt hieraus die Notwendigkeit – wie bereits für das Schutzgut „Klima“ – auch für das Schutzgut „Biodiversität“ ein verbindliches, wirksames, kohärentes und zukunftstaugliches Schutzkonzept zu entwickeln, welches dem mit dem Schutzauftrag aus Art. 20a GG korrespondierenden Untermaßverbot⁵⁷ gerecht werden muss.⁵⁸ Diesen Schutzauftrag kann der Gesetzgeber insbesondere durch ein Art. 20a GG konkretisierendes Maßstäbengesetz, das man auch als Leitgesetz bezeichnen kann, erfüllen.⁵⁹ Das Konzept eines Maßstäbengesetzes stammt aus dem Bereich des Finanzverfassungsrechts (Art. 109 Abs. 4 GG). Dort dient es der Selbstbindung und Selbstkontrolle des Gesetzgebers; dieser Ansatz kann auf Art. 20a GG

⁵⁰ Kloepfer (Fn. 45), § 3 Rn. 45 ff.

⁵¹ Köck/Markus, ZUR 2020, 257 (258); Reese, ZUR 2020, 641; Shirvani, ZUR 2022, 579 (579 ff.); so bereits zum Vorsorgeprinzip des Art. 20a GG Calliess (Fn. 48), 235 ff.

⁵² Calliess (Fn. 48), 592 ff.

⁵³ Murswiek, in: v. Coelln/Mann (Hrsg.), Sachs GG, 10. Aufl. 2024, Art. 20a GG Rn. 43 f.; Calliess (Fn. 6), Rn. 127; von einem „ökologischen Rückschrittsverbot“ sprechend Kloepfer (Fn. 45), § 3 Rn. 49.

⁵⁴ Voßkuhle, Das Kompensationsprinzip, 1999, 387 ff.; Kloepfer (Fn. 45), § 4 Rn. 76 ff.

⁵⁵ Ausführlich und m.w.N. Calliess (Fn. 6), Rn. 127 ff.

⁵⁶ Calliess, ZUR 2024, 65 (65 f.); Henn et al., NuR 2024, 234 (237 ff.).

⁵⁷ Brönneke, Umweltverfassungsrecht, 1999, 238 ff und 272 ff.; Calliess (Fn. 48), 125 ff., 321 ff., 451 ff. und 574 ff.

⁵⁸ SRU Sondergutachten 2019 (Fn. 8), 182.

⁵⁹ Calliess (Fn. 48), 235 ff.; SRU Sondergutachten 2019 (Fn. 8), 182 f.; Henn et al., NuR 2024, 234 (239 ff.).

übertragen werden.⁶⁰ Der Gesetzgeber kann seinem Schutzauftrag also am besten durch die Schaffung eines dem KSG vergleichbaren Biodiversitätsschutzgesetz nachkommen.⁶¹ Dieses unterliegt wiederum einem gesetzgeberischen Dynamisierungsauftrag, muss also kontinuierlich an sich verändernde Tatsachengrundlagen angepasst werden.⁶²

1. Verbindliches, wirksames und kohärentes Schutzkonzept

Zur effektiven Erfüllung dieser sich aus Art. 20a GG ergebenden Pflicht muss ein Biodiversitätsschutzgesetz zunächst ein materielles Schutzniveau verbindlich konkretisieren und so einen überprüfbaren Rahmen für weitere Schutzmaßnahmen schaffen.⁶³ Dabei steht dem Gesetzgeber ein weiter Einschätzungsspielraum zur Verfügung, er darf jedoch mit Blick auf sein Schutzkonzept die Grenze des Untermaßverbotes nicht unterschreiten. Dies bedeutet, dass es muss verbindlich, geeignet, wirksam und kohärent ausgestaltet sein muss.⁶⁴ Mit dem sich durch die planetare Belastungsgrenze ergebenden „Sicherheitsabstand“ ergibt sich eine normative Komponente, die mit dem Vorsorgeprinzip des Art. 20a GG korrespondiert und vorausschauende Regelungen erforderlich macht, diesen Sicherheitsabstand nicht zu überschreiten.⁶⁵ Im Vergleich zum Klimaschutz stellen sich im Biodiversitätsschutz besondere Herausforderungen für den Gesetzgeber, ein solches Schutzkonzept zu konkretisieren. Im Klimaschutz sind die naturwissenschaftlichen Kausalitätszusammenhänge klar ausdifferenziert: Zwischen dem Anstieg der Erderwärmung und der Emission von CO₂ besteht ein annähernd linearer Zusammenhang.⁶⁶ Die planetare Grenze ist so klar bestimmbar, dass sie bei einer Erderwärmung von „nur“ 1,5 Grad Celsius mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht überschritten wird. Auf dieser Grundlage konnte der Gesetzgeber durch Herunterbrechen des globalen Restbudgets in § 3 KSG konkrete Minderungsziele für den Klimaschutz formulieren.⁶⁷

⁶⁰ Vgl. BVerfGE 101, 158 (214 ff.); dies übertragend auf Art. 20a GG *Calliess* (Fn. 48), 235 ff.; daran anknüpfend *SRU* Sondergutachten 2019 (Fn. 8), 182 f.; zustimmend *Franzius*, VVDStRL 81 (2021), 383, 393 ff.; generell kritisch *Pieroth*, NJW 2000, 1086.

⁶¹ *Calliess*, ZUR 2024, 65 (66); zustimmend *Köck*, EuRUP 2024, 226 (232 f.) und mit Vorschlag zur möglichen Ausgestaltung eines solchen Biodiversitätsschutzgesetzes *Henn u.a.*, NuR 2024, 234 (236 f., 239 ff.).

⁶² Vgl. dazu auch BVerfGE 157, 30 (Rn. 212).

⁶³ Allgemein *Kloepfer* (Fn. 45), § 3 Rn. 51 f.; vertiefend *Calliess* (Fn. 6), Rn. 139; *Franzius*, VdVDL 81 (2021), 383 (394 f.).

⁶⁴ *Calliess* (Fn. 6), Rn. 138; vgl. auch *Kloepfer* (Fn. 45), § 3 Rn. 46.

⁶⁵ Zur Verhinderung irreparabler Schäden – welche auch bei Überschreitung einer planetaren Grenze vorlägen – *Appel*, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, 299 f.; *Calliess* (Fn. 6), Rn. 43.

⁶⁶ BVerfGE 157, 30 – 177 (Rn. 19).

⁶⁷ BVerfGE 157, 30 – 177 (Rn. 36); *SRU* Sondergutachten 2019 (Fn. 8), 52; *SRU*, Umweltgutachten 2020 (Fn. 8), 37 ff.; *Kahl/Gärditz* (Fn. 10), § 6 Rn. 16 f.; *Fellenberg/Guckelberger* (Fn. 11), Einl. Rn. 41 ff.; *Schlacke/Thierjung*, in: Kreuter-Kirchhof/Schlacke (Hrsg.) Klimaschutzrecht, 1. Aufl. 2025, Einführung Rn. 121.

Die naturwissenschaftlichen Zusammenhänge im Bereich des Biodiversitätsschutzes sind freilich weniger deutlich nachzuvollziehen. Es lässt sich nicht mit gleicher Präzision berechnen, wo die planetaren Belastungsgrenzen liegen und welche Maßnahmen notwendig sind, um einen ausreichenden Sicherheitsabstand zu den planetaren Belastungsgrenzen einzuhalten.⁶⁸ Diese diffusen Zusammenhänge können den Gesetzgeber jedoch nicht von seiner Pflicht entbinden, ein kohärentes und effektives Schutzkonzept zu schaffen.⁶⁹ Im Umweltrecht sind unsichere Tatsachenlagen ein bekanntes Problem. Zusammenhänge zwischen Handlung und Umweltschaden sind oft diffus, wissenschaftliche Erkenntnisstände nicht letztgültig geklärt.⁷⁰ Gleichzeitig sind Schäden an der Umwelt oft irreversibel.⁷¹ Als Lösungsansatz hat sich das Vorsorgeprinzip herausgebildet.⁷² Anknüpfungspunkt ist der Schutzauftrag des Art. 20a GG in Verbindung mit der Formulierung „auch in Verantwortung für die künftigen Generationen“. ⁷³ Inhaltlich soll es – innerhalb der rechtstaatlich zulässigen Grenzen, die durch den Verhältnismäßigkeitsansatz gebildet werden – durch Eingreifen vor der Schwelle einer konkreten Gefahr durch vorausschauende Handlungen einen Schadenseintritt verhindern.⁷⁴

Das Vorsorgeprinzip als Teil des Art. 20a GG findet auch in der Leitgesetzgebung Anwendung. Bei naturwissenschaftlichen Unsicherheiten verpflichtet das Vorsorgeprinzip den Gesetzgeber, das Schutzkonzept so auszugestalten, dass die planetare Belastungsgrenze nicht überschritten und ein mögliches und irreversibles „Verwüstungsszenario“⁷⁵ verhindert wird. Im Zweifel fordert Art. 20a GG also eher ein zu hohes als ein zu niedriges Schutzniveau. Dabei hat das BVerfG im Klimaschluss richtigerweise festgestellt, dass Art. 20a GG in besonderer Weise offen für Vorgaben des Völkerrechts ist.⁷⁶ Als Vertragsstaat des GBF kann sich eine deutsche Leitgesetzgebung also an den dort vereinbarten Schutzvorgaben orientieren und Deutschland so im Lichte des GBF seinen Anteil an der globalen Anstrengung leisten.⁷⁷ Gleiches gilt für die Zielvorgaben auf europäischer Ebene. Ein Biodiversitätsschutzgesetz fügt sich bestenfalls in den neuen Regelungsrahmen der Renaturierungs-VO ein und konkretisiert dessen Vorgaben für Deutschland.

⁶⁸ Kahl, DVBl 2023, Heft 9/I; Henn u.a., NuR 2024, 234 (238).

⁶⁹ In diese Richtung auch Köck, EurUP 2024, 226 (233).

⁷⁰ Klopfer (Fn. 45), § 4 Rn. 44.

⁷¹ Gärditz (Fn. 44), Rn. 57; Kahl/Gärditz (Fn. 10), § 4 Rn. 22.

⁷² Allgemein Klopfer/Durner (Fn. 6), § 3 Rn. 5 ff.; Kahl/Gärditz (Fn. 10), § 4 Rn. 22 ff.; ausführlich Calliess (Fn. 48), 176 ff.

⁷³ Calliess (Fn. 6), Rn. 109 ff.; Kahl/Gärditz (Fn. 10), § 4 Rn. 25.

⁷⁴ Kahl/Gärditz (Fn. 10), § 4 Rn. 22 ff.; Klopfer (Fn. 45), § 4 Rn. 22 ff.; vertiefend Calliess (Fn. 48), 566 ff.

⁷⁵ SRU, Sondergutachten 2019 (Fn. 8), S. 47 ff.

⁷⁶ BVerfGE 157, 30 – 177 (Rn. 199 ff.).

⁷⁷ Calliess, ZUR 2024, 65 (65 ff.).

2. Prozedurale Absicherung des Schutzkonzepts

Um der sich aus Art. 20a GG ergebenden Langzeitverantwortung („auch in Verantwortung für zukünftige Generationen“) gerecht zu werden, muss sichergestellt werden, dass die gesetzten Ziele auch erreicht werden. Belange des Umweltschutzes lassen bisher eine deutliche Durchsetzungsschwäche verzeichnen.⁷⁸ Damit also das Schutzkonzept nicht nur ein Vorsatz bleibt, bedarf es einer prozeduralen Absicherung.⁷⁹ Dies kann beispielsweise durch die Aufwertung schon bestehender Institutionen, die der Nachhaltigkeit staatlichen Handelns verschrieben sind, oder auch einen unabhängigen Nachhaltigkeitsrat geschehen.⁸⁰ Eine solche Institution müsste die staatlichen Maßnahmen fachlich überprüfen und zur effektiven Absicherung des Einbringens dieser Expertise mit einem aufschiebenden Einspruchsrecht ausgestattet sein.⁸¹ Im Ansatz verfolgt schon das KSG eine solche prozedurale Absicherung. In §§ 11, 12 KSG wird ein Expertenrat für Klimafragen etabliert.⁸² Dieser ist mit der Aufgabe betraut, die Maßnahmen zur Erreichung der gesetzten Schutzziele in § 3 KSG zu überprüfen und erstellt Stellungnahmen hierzu.⁸³ Diese sind jedoch unverbindlich, so dass der Expertenrat eher eine Notar- als eine echte Kontrollfunktion hat.⁸⁴ Für den Bereich der Klimasofortprogramme nach § 8 KSG a.F. hat das OVG Berlin-Brandenburg zuletzt u.a. durch verfassungskonforme Auslegung im Hinblick auf Art. 20a GG die Rolle des Expertenrates aufgewertet und der Bundesregierung als Erstellerin der Klimasofortprogramme die Pflicht auferlegt, nur begründet von der Stellungnahme des Expertenrates abzuweichen.⁸⁵ So ist die Rolle des Expertenrats zwar aufgewertet, eine explizite Ausgestaltung als echtes Kontrollgremium wäre jedoch sowohl im KSG als auch im noch zu schaffenden Biodiversitätsschutzgesetz vorzugswürdig.⁸⁶

⁷⁸ Allgemein *Rehbinder*, Das Vollzugsdefizit im Umweltrecht und das Umwelthaftungsrecht, 1996.

⁷⁹ Bündig *Kahl/Gärditz* (Fn. 10), § 5 Rn. 1; *Gärditz* (Fn. 44), Rn. 63 ff.

⁸⁰ Im Überblick *Calliess*, Nachhaltigkeitsräte – Stand und Perspektiven, in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren, 2016, 275 (277 ff.).

⁸¹ *Calliess* (Fn. 6), Rn. 48; *SRU* Sondergutachten 2019 (Fn. 8), 175 ff.

⁸² *Frenz*, Grundzüge des Klimaschutzrechts, 2. Aufl. 2022, Rn. 724 ff.

⁸³ *Edenharter*, in: Fellenberg/Guckelberger (Hrsg.), Klimaschutzrecht, 1. Aufl. 2022, § 12 KSG Rn. 6 ff.

⁸⁴ *Calliess* (Fn. 6), Rn. 48.

⁸⁵ OVG Berlin-Brandenburg, NVwZ 2024, 598; dazu *Täuber*, VerfBlog 2024/02/21, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/umweltverfassung-in-aktion/>.

⁸⁶ *Calliess*, ZUR 2024, 65; *Henn et al.*, NuR 2024, 234 (239 f.).

IV. Erfüllung des Schutzauftrags durch das BNatSchG?

Demgegenüber ließe sich einwenden, dass bereits biodiversitätsschützende Normen im einfachen Recht, insb. im BNatSchG, bestehen. Möglicherweise ist der Gesetzgeber seiner Pflicht, ein verbindliches, kohärentes Schutzkonzept für den Bereich der Biodiversität zu schaffen, hierdurch schon nachgekommen. § 1 Abs. 1 BNatSchG formuliert als Ziel des Gesetzes etwa den Schutz der biologischen Vielfalt (Nr. 1), der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts (Nr. 2) sowie der Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie des Erholungswerts von Natur und Landschaft (Nr. 3).⁸⁷ Damit enthält das BNatSchG zwar allgemeine Zielformulierung. Diese *konkretisieren* das Schutzniveau für den Bereich der Biodiversität jedoch nicht. Das BNatSchG wiederholt nur den sich abstrakt aus Art. 20a GG ergebenden Schutzauftrag. Einzig § 20 BNatSchG enthält mit dem Auftrag an die Länder, auf 10 % ihrer Flächen verbundene Biotope zu schaffen, eine Art der konkreteren Zielformulierung. Diese Vorgabe ist im Ausgangspunkt verbindlich, Länder können aber in begründeten Ausnahmefällen von der Einhaltung abweichen.⁸⁸ Zudem ist eine zeitliche Frist zum Erreichen dieses Ziels explizit nicht enthalten,⁸⁹ so dass dies dem Konkretisierungserfordernis ebenfalls nicht genügt. Es fehlt mithin an einer notwendigen Konkretisierung, welche den Fortschritt im Wegsteuern von den planetaren Grenzen *überprüfbar* macht. Damit fehlt es im BNatSchG zum einen an der Formulierung konkreter, überprüfbarer Gesamtziele, wie sie das KSG in § 3 formuliert und auch das GBF⁹⁰ und die Renaturierungs-VO⁹¹ kennen. Auch die weiteren Vorschriften des BNatSchG genügen nicht den Anforderungen an ein Leit- oder Maßstäbengesetz. Aufgrund der Nähe zur planetaren Grenze ist nicht nur eine weitere Verschlechterung des Zustands der Biodiversität geschuldet, sondern auch Maßnahmen, die zu deren Verbesserung beitragen und damit aktiv von der planetaren Grenze wegsteuern. So enthält das BNatSchG zwar einige Instrumente, die in diese Richtung verstanden werden können. Dazu gehören die Landschaftsplanung (Kapitel 2, §§ 8 ff.)⁹² und der in Teilen auf Europarecht beruhende Schutz bestimmter Teile von Natur und Landschaft (Kapitel 4).⁹³ Die übrigen Instrumente, die das BNatSchG zur Verfügung stellt, zielen vor allem auf die Verhinderung einer Verschlechterung ab, nicht auf eine Verbesserung des Zustandes. Als Beispiel hierfür können die Vorschriften zu Eingriffen in Natur und Landschaft in den §§ 13 ff.

⁸⁷ Heß/Wulff, in: Landmann/Rohmer (Fn. 44) § 1 BNatSchG Rn. 1 ff.; Reh binder, NuR 2001, 361.

⁸⁸ Gellermann, in: Landmann/Rohmer (Fn. 44), § 20 BNatSchG Rn. 2.

⁸⁹ Schütte/Winkler, ZUR 2017, 504 (506).

⁹⁰ Bspw. in Target 2 und 3 („30x30 Ziel“).

⁹¹ Artikel 4, 5 VO (EU) 2024/1991.

⁹² Kahl/Gärditz (Fn. 10), § 10 Rn. 21 ff.

⁹³ Schlacke (Fn. 32), § 10 Rn. 43 ff.

BNatSchG dienen.⁹⁴ Das BNatSchG erfüllt also nicht die Voraussetzungen des nach Art. 20a GG geschuldeten gesetzgeberisch verbindlichen, kohärenten Schutzkonzepts.

V. Einbettung in statt Erfüllung durch europarechtliche Verpflichtungen

Wenn also das BNatSchG die Anforderungen des Art. 20a GG nicht erfüllt, ließe sich darüber nachdenken, ob der deutsche Gesetzgeber seine Pflichten aus Art. 20a GG durch das Schutzregime der europäischen Renaturierungs-VO erfüllt. Hierdurch wird die Bundesrepublik zu konkreten, quantifizierten Schutzziele verpflichtet (s.o.), welche national noch einmal durch Wiederherstellungspläne konkretisiert werden müssen.⁹⁵ Dieser Idee ist jedoch nicht beizupflichten. Trotz der europäischen Vorgaben fordert Art. 20a GG ein eigenes, deutsches Biodiversitätsschutzgesetz. Ein europäischer Rechtsakt kann eine sich aus dem Grundgesetz ergebende Verpflichtung nicht (vollständig) erfüllen. Eine europäische Verpflichtung kann den Entscheidungsstrukturen der EU⁹⁶ entsprechend auch gegen den Willen der Bundesrepublik zurückgenommen werden. Art. 20a GG erfordert jedoch gerade ein kohärentes Schutzkonzept in Form staatlicher Selbstverpflichtung.⁹⁷ Eine europäische Verordnung kann diese Voraussetzung der Selbstverpflichtung nicht erfüllen, so dass die Pflicht aus Art. 20a GG noch nicht erfüllt ist. Auch aus rechtspolitischer Perspektive ist die Ergänzung des Regelwerks um ein deutsches Leitgesetz sinnvoll. So können die verschiedenen Ziele der Renaturierungs-VO für den deutschen Raum konkretisiert werden und durch Zuständigkeiten und Verfahren abgesichert werden. Damit kann das Erreichen der Ziele sichergestellt und zugleich ein Vertragsverletzungsverfahren⁹⁸ wegen einer Nichteinhaltung der europäischen Vorgaben vermieden werden.

VI. Zwischenergebnis

Der deutsche Gesetzgeber unterliegt also der verfassungsrechtlichen Verpflichtung aus Art. 20a GG, ein wirksames und kohärentes Schutzkonzept für den Bereich der Biodiversität zu entwerfen. Diese Verpflichtung kann er durch ein dem KSG vergleichbares Leitgesetz erfüllen. Dieses sollte sich in den durch das GBF und die Renaturierungs-VO gesetzten Rahmen

⁹⁴ Vgl. Kahl/Gärditz (Fn. 10), § 39 ff.; Schlacke (Fn. 32), § 10 Rn. 29 ff.

⁹⁵ Bodenbender, NuR 2024, 525 (532).

⁹⁶ Art. 192 AEUV ordnet für Rechtssetzung in der Umweltpolitik das ordentliche Gesetzgebungsverfahren an, Calliess, in: ders./Ruffert (Hrsg.) EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 192 AEUV Rn. 16 ff.; dieses richtet sich nach Art. 294 AEUV.

⁹⁷ SRU Sondergutachten 2019 (Fn. 8), 182 f.

⁹⁸ Dazu Cremer, in: Calliess/Ruffert (Fn. 96), Art. 258 AEUV Rn. 1 ff.

integrieren. Wegen der wissenschaftlichen Unsicherheiten in Bezug auf das Erreichen der planetaren Belastungsgrenze für den Bereich der Biodiversität legen Art. 20a GG und das umweltrechtliche Vorsorgeprinzip ein hohes materielles Schutzniveau nahe. Das Erreichen der Schutzziele ist durch prozedurale Mechanismen abzusichern.

E. (Verfassungs)Gerichtliche Durchsetzung des Biodiversitätsschutzes

Aktuell existieren jedoch wenig Bemühungen, dieser verfassungsrechtlichen Pflicht nachzukommen. Es stellt sich die Frage, wie der Gesetzgeber zum Handeln gebracht werden kann, die Pflicht aus Art. 20a GG also vom „law in the book“ zum „law in action“ wird. Neben politischen Einwirkungsmöglichkeiten kommt v.a. strategische Prozessführung in Betracht – wie sie vom BUND für den Bereich des Biodiversitätsschutz auch angestrebt wird.⁹⁹ Dieses Vorgehen begegnet einem klassischen Problem des Umweltrechts. Da es sich bei Art. 20a GG um eine objektiv-rechtliche Norm handelt, können sich hieraus ergebende Verpflichtungen nicht mit den im deutschen Recht üblicherweise zur Verfügung stehenden prozessualen Mitteln eingefordert werden, welche eine subjektive Rechtsverletzung voraussetzen.¹⁰⁰ Insbesondere die für eine Verfassungsbeschwerde nach § 90 Abs. 1 BVerfGG notwendige Beschwerdebefugnis¹⁰¹ ist im ersten Zugriff nicht gegeben. Für die Geltendmachung von objektiv-rechtlichen Normen im einfachen Umweltrecht haben sich facettenreiche Verbandsklagemöglichkeiten im Mehrebenensystem entwickelt.¹⁰² Diese sind im verfassungsrechtlichen Kontext jedoch bisher nicht anwendbar. Stattdessen haben Literatur und zuletzt auch das BVerfG Möglichkeiten entwickelt, diese Rechtsschutzlücke zu überbrücken und umweltrechtliche Belange auch bundesverfassungsgerichtlich durchzusetzen.

I. Einklagbarkeit durch „intertemporale Freiheitssicherung“?

1. Übertragbarkeit der intertemporalen Freiheitssicherung auf andere Regelungsbereiche?

Im Nachgang des Klimabeschluss stellt sich zunächst die Frage, ob Belange des Biodiversitätsschutzes durch die „intertemporalen Freiheitssicherung“ wehrfähig gemacht

⁹⁹ Abrufbar unter https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/lebensraeume/Klageschrift-Naturschutzklage-BUND.pdf.

¹⁰⁰ Calliess (Fn. 48), 522 ff.; umfassend *Schlacke*, Überindividueller Rechtsschutz, 2006, insb. 481 ff.

¹⁰¹ Ausführlich *Hellmann*, in: Barczak (Hrsg.), BVerfGG, 2018, § 90 Rn. 182 ff.

¹⁰² *Schlacke* (Fn. 32), § 6 Rn. 34 ff.

werden können.¹⁰³ Hierauf setzen auch die Beschwerdeführer des BUND den Schwerpunkt ihrer Klageschrift.¹⁰⁴ Diese dogmatische Innovation des BVerfG ist jedoch wegen ihres engen Anwendungsbereichs nicht auf den Biodiversitätsschutz übertragbar.

Die Übertragbarkeit der intertemporalen Freiheitssicherung auf andere Bereiche ist in der Literatur mittlerweile breit diskutiert. Dabei lassen sich verschiedene argumentative Strömungen ausmachen. Eine Reihe von Autoren plädiert für eine weite Übertragbarkeit. Diese begründet sich zumeist in der Extrahierung des dahinterliegenden Gedankens der Generationengerechtigkeit, welche die Autoren – richtigerweise – auch in anderen Bereichen, v.a. in den Sozialsystemen und der Staatsverschuldung, wiederfinden.¹⁰⁵ Die genauen dogmatischen Ansätze dieser weiten Übertragbarkeit unterscheiden sich dabei teilweise wesentlich.¹⁰⁶ Andere Autoren suchen die Lösung hingegen in der Abstrahierung der Voraussetzungen des Klimabeschlusses und halten eine Übertragung grundsätzlich für möglich, die Voraussetzungen kumulativ aber nur in Ausnahmekonstellationen für erfüllt.¹⁰⁷ Wiederum andere Autoren sehen in Art. 20a GG das wesentliche Scharnier für eine Übertragbarkeit, halten eine Übertragung z.B. auf den Bereich der Biodiversität also grundsätzlich für möglich, lehnen aber eine Übertragung auf Staatsschulden und Sozialsysteme ab.¹⁰⁸

Diese argumentativen Ansätze der Autoren bieten dabei einen zielführenden Anknüpfungspunkt für die hier anzustellenden Überlegungen. Auf subjektivrechtlicher Ebene entwickelt das BVerfG mit dem Konstrukt der „intertemporalen Freiheitssicherung“ im Klimabeschluss einen verfassungsrechtlichen Maßstab der generationenübergreifenden Zukunftssicherung.¹⁰⁹ Für die Übertragbarkeit ist jedoch nicht dieser dahinter liegende Gedanke, sondern die konkrete dogmatische Anknüpfung entscheidend.¹¹⁰ Auf dieser

¹⁰³ Ohne Begründung bejahend *Faßbender*, NJW, 2085 (2091 f.); *Ekard/Heß*, NVwZ 2021, 1421 (1426).

¹⁰⁴ Abrufbar unter https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/lebensraeume/Klageschrift-Naturschutzklage-BUND.pdf.

¹⁰⁵ *G. Kirchhof*, Intertemporale Freiheitssicherung, 2022, 25 ff.; *Rutloff/Freihoff*, NVwZ 2021, 917 (921); *Krings*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hennecke (Hrsg.), Grundgesetz, 15. Aufl. 2021, Art. 20a Rn. 35; *Rath/Brenner*, VerfBlog 2021/05/21, <https://verfassungsblog.de/ein-grundrecht-auf-generationengerechtigkeit/>.

¹⁰⁶ Mit einer Übersicht *Calliess*, in: *G. Kirchhof/Wolff* (Hrsg.), Zukunftssicherndes Verfassungsrecht, 2024, 107 (133 f.).

¹⁰⁷ Insb. *Möllers/Weinberg*, JZ 2021, 1069 (1077); i.E. auch *Kahl*, EuRUP 2022, 1 (7).

¹⁰⁸ *Faßbender*, NJW 2021, 2085 (2087); *Köck*, in: ders./Markus/Reese, Zukunftsfähiges Umweltrecht I, 2023, 9 (23); *Starck*, KritV 2021, 237 (262 f.); wohl auch *Franzius*, KlimR 2022, 102 (104 ff.).

¹⁰⁹ *Calliess* (Fn. 106), 107 (132); als Maßstab von „Langzeitverantwortung und Nachweltschutz im Verfassungsrecht“ bezeichnend *Lepsius*, Nachweltschutz und Langzeitverantwortung im Verfassungsrecht, in: Dreier (Hrsg.), Repräsentation und Legitimität im Verfassungs- und Umweltstaat, 2022, 37 (65 f.).

¹¹⁰ *Franzius*, KlimR 2022, 102 (104 ff.).

aufbauend sind allgemeine Voraussetzungen für die Anwendung der intertemporalen Freiheitssicherung zu entwickeln.¹¹¹

Die genaue Lektüre des Klimabeschlusses zeigt, dass die dogmatische Anknüpfung der intertemporalen Freiheitssicherung in den Grundrechten als Freiheitsrechte liegt.¹¹² Grundlage ist nicht ein konkretes Grundrecht, vielmehr knüpft das BVerfG an alle Freiheitsgrundrechte an und nennt insoweit (nur) stellvertretend Art. 2 Abs. 1 GG.¹¹³ Ausgangspunkt sind die von Deutschland im Rahmen des Pariser Abkommens zugesagten und nach dem Europa- und Verfassungsrecht verbindlichen CO₂-Reduktionsziele bis 2050, die nach der Deutung des BVerfG ein deutsches CO₂-Budget begründen, das die Freiheit der Bürger begrenzt. Rechtlich betrachtet korrespondiert das Deutschland bis 2050 zugewiesene CO₂-Budget also mit einem Freiheitsbudget. Lässt die Regulierung des Restbudgets zu schnell zu viele Emissionen zu, fordert Art. 20a GG für den Restzeitraum bis 2050 radikale Freiheitseinschränkungen. Das BVerfG selbst beschreibt dieses Szenario als „Vollbremsung“. Die intertemporale Freiheitssicherung soll vor einer solchen „Vollbremsung“ schützen und den Gesetzgeber dazu zwingen, die „Restfreiheit“ bis zum Erreichen der Klimaneutralität verhältnismäßig über die Zeit bis 2050 zu verteilen.¹¹⁴ In der Folge müssen möglichst frühzeitig Klimaschutzmaßnahmen ergriffen werden, die mit Blick auf das Erreichen der Pariser Reduktionsziele geeignet und wirksam sind und zugleich eine verhältnismäßige (gerechte) Freiheitsverteilung über die Zeit bis 2050 gewährleisten.

Art. 20a GG bildet also nicht die dogmatische Grundlage der intertemporalen Freiheitssicherung,¹¹⁵ spielt aber dennoch in der Anwendung eine wesentliche Rolle. Denn das BVerfG entnimmt dem Grundgesetz kein subjektives Recht auf Umweltschutz, sondern nähert sich aus der Freiheitsperspektive der von Maßnahmen des Klimaschutzes Belasteten: Die intertemporale Freiheitssicherung vermittelt über die Berechenbarkeit künftiger Freiheitseinschränkungen *aufgrund* von Art. 20a GG¹¹⁶ dem Einzelnen das subjektive Recht, vom Gesetzgeber eine schonende Verteilungsentscheidung hinsichtlich der künftigen Möglichkeit, umweltbelastende Handlungen vorzunehmen, zu verlangen.¹¹⁷ In dieser

¹¹¹ Ebenso Möllers/Weinberg, JZ 2021, 1069 (1077).

¹¹² BVerfGE 157, 30 – 177 (Rn. 183 ff.); Calliess, JuS 2023, 1 (3); Kahl, EuRUP 2022, 1 (7).

¹¹³ BVerfGE 157, 30 – 177 (Rn. 183); Calliess, DVBl 2024, 820 (827).

¹¹⁴ BVerfGE 157, 30 – 177 (Rn. 192).

¹¹⁵ Anders Schlacke, NVwZ 2021, 912 (913).

¹¹⁶ Dies firmiert im Beschluss als „eingriffsähnliche Vorwirkung“, vgl. BVerfGE 157, 30 – 177 (Rn. 183 ff.), wobei hier wiederum die Nennung des Art. 20a GG fehlt.

¹¹⁷ Calliess, DVBl 2024, 820 (828); vertiefend Calliess (Fn. 106), 107 (128 f.).

Perspektive werden die tradierten, in Rechtsprechung und Schrifttum entwickelten verfassungsrechtlichen Maßstabnormen für den umweltpolitischen Schutzauftrag, das objektivrechtliche Staatsziel des Art. 20a GG sowie die subjektivrechtlichen Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2 oder 14 GG, nur auf Rechtfertigungsebene relevant.

Zusammenfassend ergibt für die intertemporale Freiheitssicherung das folgende Prüfschema:

- 1) Schutzbereich: Intertemporales Freiheitsbudget = alle Freiheitsgrundrechte (letztlich immer zumindest Art. 2 Abs. 1 GG) + tatsächliches Budget als Bezugspunkt des Freiheitsbudgets
- 2) Eingriff: eingriffsähnliche Vorwirkung
- 3) Rechtfertigung: Art. 20a GG und Schutzpflichten
- 4) Verhältnismäßigkeitsprüfung: Abwägung aller Belange¹¹⁸

2. Budgetansatz als zentrales Problem und Anwendung auf Biodiversität

Auch wenn das Konstrukt der intertemporalen Freiheitssicherung viele überzeugende Ansätze enthält, so lässt es doch in dogmatischer Hinsicht manche Fragen offen und ist daher berechtigterweise Einwänden ausgesetzt.¹¹⁹ Als Kreation, die sich auf die Autorität des BVerfG berufen kann, ist es jedoch in der Welt und anzuwenden. Mit Blick auf die Wesensähnlichkeit von Klima- und Biodiversitätskrise liegt die Frage einer Übertragbarkeit der intertemporalen Freiheitssicherung auf den Biodiversitätsschutz nahe. Kern dieser Frage bildet dabei die Schutzbereichseröffnung, also ob ein „intertemporales Freiheitsbudget“ in der nötigen Form vorliegt.¹²⁰ Art. 20a GG spielt auf diese Weise indirekt schon bei dieser Budgetierung eine zentrale Rolle und wirkt so bis in die Konturierung des Schutzbereichs hinein. Das begründet sich im engen Zusammenhang der Figuren des „Freiheitsbudgets“ und der „eingriffsähnlichen Vorwirkung“. Der aus dem Umweltstaatsprinzip (Art. 20a GG) hergeleitete Auftrag zum Klimaschutz verbindet sich mit den wissenschaftlichen Erkenntnissen der Erdsystemwissenschaften, dem PÜ und den Vorschriften des KSG. Dadurch wird das allen drei Bereichen zugrundeliegende Ziel – die Erderwärmung bei 1,5 Grad zu stoppen, Emissionen bis 2050 auf null zu reduzieren und so die planetare Belastungsgrenze nicht zu überschreiten – zum

¹¹⁸ *Calliess*, JuS 2023, 1 (4); *ders.*, DVBl 2024, 820 (827); ebenso *Köck*, EurUP 2024, 226 (229).

¹¹⁹ Zusammenfassend *Calliess* (Fn. 106), 107 (129 ff.).

¹²⁰ Parallel *Kahl*, EuRUP 2022, 2 (18 f.); *Kahl*, DVBl 2023, Heft 9/I; auf die Notwendigkeit eines Budget verzichtet *Spranger*, EuRUP 2023, 274 (278).

verfassungsrechtlichen Maßstab. Aufgrund des annähernd linearen Zusammenhangs zwischen der CO₂-Konzentration in der Atmosphäre und der Erderwärmung lässt sich zur Umsetzung des 1,5 Grad Ziels ein globales CO₂-Restbudget errechnen, welches für Deutschland prozentual bestimmt werden kann.¹²¹ Art. 20a GG verlangt vor diesem Hintergrund, dass dieses Restbudget für den notwendigen Abstand zu den planetaren Belastungsgrenzen unbedingt eingehalten wird.¹²²

Das Zusammenspiel zwischen tatsächlichem Budget und Freiheitsbudget führt insoweit zur Judizierbarkeit des Grundrechts auf intertemporale Freiheitssicherung, da so künftige Freiheitseinschränkungen zumindest ansatzweise berechenbar werden. Art. 20a GG wirkt auf diese Weise über die „eingriffsähnliche Vorwirkung“ in die Schutzbereichsbestimmung hinein,¹²³ wenn auch die intertemporale Freiheitssicherung selbst ihre dogmatische Anknüpfung in den Grundrechten findet. Die Konstruktion hängt also an der Verknüpfung mit Art. 20a GG und einem bestimmbareren Budget, so dass eine Übertragbarkeit auf Staatsverschuldung und soziale Sicherungssysteme schwer begründbar bleibt.¹²⁴ Da Art. 20a GG jedoch auch den Auftrag zum Schutz der Biodiversität enthält und gleichzeitig für diesen Bereich eine planetare Belastungsgrenze wissenschaftlich nachgewiesen ist,¹²⁵ scheint eine Übertragbarkeit der intertemporalen Freiheitssicherung auf die Biodiversität jedoch möglich.¹²⁶ Alles entscheidend ist damit die Frage, ob sich mit Blick auf die Biodiversität ein tatsächliches Budget begründen lässt, an das ein Freiheitsbudget anknüpfen könnte. Aus den Formulierungen im Klimabeschluss geht jedoch nicht klar hervor, woran genau das Budget dogmatisch anknüpft. Stattdessen vermengt das BVerfG drei Anknüpfungspunkte:

- Das erdwissenschaftlich errechnete 1,5 Grad Ziel als naturwissenschaftliche Prognose (vermittelt über Art. 20a GG),¹²⁷
- Die Festlegung dieses Ziels im PÜ (völkerrechtliche Verpflichtung),¹²⁸
- Die Umsetzung des Ziels in einfaches nationales Recht (KSG als Rahmengesetz der Klima-Governance).¹²⁹

¹²¹ BVerfGE 157, 30 – 177 (Rn. 36, 120 ff.).

¹²² BVerfGE 157, 30 – 177 (Leitsatz 2, Rn. 120 ff.).

¹²³ Britz, NVwZ 2022, 825 (831).

¹²⁴ So schon *Calliess* (Fn. 106), 107 (136); eine Übertragbarkeit ebenfalls außerhalb des Umweltbereichs für schwer begründbar haltend *Franzius*, KritV 2021 136 (157 f.).

¹²⁵ BVerfGE 157, 30 – 177 (Rn. 16–21 sowie Rn. 33 ff. i. V. m. Rn. 122 und 216 ff.).

¹²⁶ Hingegen mit dem Hinweis auf eine fehlende Quantifizierung ablehnend *Schlacke*, NVwZ 2021, 912 (917).

¹²⁷ BVerfGE 157, 30 – 177 (Rn. 31 ff., insb. 36; Rn. 120 ff.; Rn. 185, Rn. 220 ff.).

¹²⁸ BVerfGE 157, 30 – 177 (Rn. 42, Rn. 218; Rn. 225).

¹²⁹ BVerfGE 157, 30 – 177 (Rn. 185 ff.; Rn. 208 ff.).

Das BVerfG stellt keinen der Ansätze klar in den Vordergrund.¹³⁰ Dies legt nahe, dass es für die Schutzbereichseröffnung gerade auf die Kombination dieser Ansätze ankommt.

Dies führt bei der Übertragung auf den Biodiversitätsschutz zu Problemen. Aus naturwissenschaftlicher Perspektive lassen sich zwar planetare Grenzen nachweisen. Diese sind jedoch nicht im gleichen Maße bestimmbar wie beim Klimaschutz. Der Zusammenhang von Handlung und Schaden hängt weniger direkt zusammen.¹³¹ Folglich wird in der Literatur vielfach das Vorliegen eines Budgets verneint¹³² und in der Folge entweder eine Übertragbarkeit abgelehnt¹³³ oder auf die Notwendigkeit eines Freiheitsbudgets verzichtet.¹³⁴ Auch die Ausgangslage im Völkerrecht ist weniger eindeutig als im Klimaschutz. Zwar liegt mit dem GBF ein aktuelles Instrument für den Biodiversitätsschutz vor, das mit seinen Flächenzielen (30 x 30 Ziel¹³⁵) auch eine quantitative Komponente enthält. Ob das Erreichen dieses Ziels tatsächlich das Überschreiten der planetaren Grenze verhindert, ist jedoch unklar. Zudem ist das GBF völkerrechtlich nicht verbindlich.¹³⁶ Beide Punkte sprechen gegen eine Übertragbarkeit des Konstrukts der intertemporalen Freiheitssicherung vom Klimaschutz auf den Biodiversitätsschutz.¹³⁷ Nicht zuletzt fehlt es an einer einfachgesetzlichen Konkretisierung wie sie im Klimaschutz mit dem KSG vorliegt. Das BVerfG macht in seinen Ausführungen klar, dass die gesetzgeberische Selbstverpflichtung und die darin angelegte vorgegreifende Freiheitseinschränkung ein Kernaspekt der intertemporalen Freiheitssicherung sind.¹³⁸ Zumindest an diesem letzten Punkt scheitert die Übertragung des Konstrukts der intertemporalen Freiheitssicherung auf den Bereich der Biodiversität.

¹³⁰ So schon *Calliess* (Fn. 106), 107 (136).

¹³¹ *Kahl*, DVBl 2023, Heft 9/I.

¹³² *Schlacke*, NVwZ 2021, 912 (917); *Kahl*, DVBl 2023, Heft 9/I; mangels einer zahlenmäßigen Beschreibungsmöglichkeit lehnen *Henn u.a.*, NuR 2024, 234 (238) das Vorliegen eines solchen erdsystemischer Bestimmungsweise ab. Stattdessen wird die Lösung ohne nähere grundrechtsdogmatische Konturierung in einem „intertemporalen Gleichheitsgebot“ aus Art. 3 I i.V.m. Art. 20a GG gesucht, welches verletzt sein soll.

¹³³ *Henn u.a.*, NuR 2024, 234 (238 f.).

¹³⁴ *Spranger*, EuRUP 2023, 274 (277 f.); einen Mittelweg geht insoweit *Buser* wenn er die Notwendigkeit eines Budgets im engeren Sinne durch die Möglichkeit einer eingriffsähnlichen Vorwirkung bei Formulierung eines positiven, zeitgebundenen Ziels ersetzt, vgl. *Buser* (Fn. 16), 13 (25).

¹³⁵ Dem Ziel, 30 % der Landes-, Küsten- und Meeresgebiete bis 2030 unter effektiven Schutz zu stellen, vgl. Target 2, 3 GBF.

¹³⁶ *Qasem/Wimmer/Hennicke*, AL 2024, 8 (10 f.).

¹³⁷ *Kahl*, DVBl 2023, Heft 9/I.

¹³⁸ BVerfGE 157, 30 – 177 (Rn. 196 ff.); vgl. dazu *Möllers/Weinberg*, JZ 2021, 1069 (1072 f.); pointiert auch bei *Buser* (Fn. 16), 13 (19).

II. Umweltrechtliche Verfassungsverbandsbeschwerde?

Eine weitere Möglichkeit, die objektiv-rechtlichen Vorgaben des Art. 20a GG geltend zu machen, könnte in einer verfassungsrechtlichen Verbandsklage liegen. Eine solche sieht das Verfassungsprozessrecht aktuell jedoch nicht vor. Auch hat das BVerfG einer richterlichen Rechtsfortbildung zur Zulässigkeit einer solchen Verbandsklage eine explizite Absage erteilt.¹³⁹ Mit dem Urteil des EGMR im Fall *KlimaSeniorinnen* ist in diese Debatte jedoch neue Bewegung gekommen. Das liegt zum einen im innovativen Vorgehen des EGMR, der im Wege einer methodisch verschleierte richterrechtlichen Rechtsfortbildung Verbandsklagen ins Konventionssystem einführt.¹⁴⁰ Dies begründet der EGMR mit einer völkerrechtsfreundlichen Auslegung im Hinblick auf die der Aarhus-Konvention und der Rechtsschutzlücke, die mit der objektiv-rechtlichen Natur von umweltrechtlichen Normen einhergeht.¹⁴¹ An diesem Vorgehen könnte sich das BVerfG orientieren. Zum anderen hält der EGMR das Fehlen von Verbandsklagemöglichkeiten in der Schweiz für einen Verstoß gegen Art. 6 EMRK (Recht auf Zugang zum Gericht). Auf den deutschen Kontext übertragen könnte auf dieser Grundlage auf die Notwendigkeit eines Verbandsklagerechts auch vor deutschen Gerichten bis hin zum BVerfG geschlossen werden.¹⁴² Diese neuen Entwicklungen könnten den Gesetzgeber zur Rechtsänderung oder das BVerfG zur Rechtsfortbildung veranlassen. Auf diese Weise könnte die aus rechtspolitischer Sicht nicht mehr nachvollziehbare Differenzierung von umfangreichen Verbandsklagerechten vor den Instanzgerichten bei gleichzeitigem Versagen von gleichen prozessualen Möglichkeiten vor dem BVerfG beseitigt werden.¹⁴³ Jedoch sprechen die besseren Argumente im Ergebnis gegen eine solche Notwendigkeit.¹⁴⁴

III. Weitere grundrechtliche Beschwerdemöglichkeiten?

Umweltkrisen haben nicht nur Auswirkungen auf die Umwelt selbst, sondern auch auf Mensch und Gesellschaft. Gefährdungen lassen sich daher auch – ohne den Umweg über die intertemporale Freiheitssicherung – grundrechtlich erfassen. Auf dieser Grundlage kann

¹³⁹ BVerfGE 157, 30 – 177 (Rn. 136 f.).

¹⁴⁰ EGMR 53600/20, NVwZ 2024, 979 (Rn. 489 ff.); dazu allgemein *Kling*, ZUR 2024, 468 (473 ff.); *Winter*, ZaöRV 2024, 458 (466 ff.); *Müller*, AVR 2025, 271; zu den methodischen Schwächen des Vorgehens des EGMR siehe *Calliess/Täuber*, NVwZ 2024, 945 (947 f.).

¹⁴¹ EGMR 53600/20, NVwZ 2024, 979 (Rn. 489 ff.); *Völzmann*, JZ 2024, 903 (908 f.).

¹⁴² EGMR 53600/20, NVwZ 2024, 979 (Rn. 639); dazu *Calliess/Täuber*, NVwZ 2024, 945 (948 f.); *Schmahl*, AVR 2025, 330 (340 ff.); anwendend auf den deutschen Kontext *Breuer*, NVwZ 2024, 1631.

¹⁴³ Ähnlich *Schwerdtfeger*, EuRUP 2025, 14 (25 f.).

¹⁴⁴ I.E. mit überzeugenden Argumenten verneinend *Schwerdtfeger*, EuRUP 2025, 14 (20 ff.).

möglicherweise auch für den Biodiversitätsschutz eine Beschwerdebefugnis von Grundrechtsträgern begründet werden.

1. Schutzpflichtendimension der Grundrechte

Eine Möglichkeit der Durchsetzung der biodiversitätsbezogenen Pflichten der Umweltstaatsnorm könnte in der Schutzpflichtendimension der Grundrechte liegen. Die Existenz dieser Grundrechtsdimension ist in der Literatur und der Rechtsprechung des BVerfG schon lange anerkannt¹⁴⁵, auch wenn manche Fragen umstritten bleiben.¹⁴⁶ Die Relevanz der Schutzpflichtendimension im Umweltrecht begründet sich vor allem darin, dass Umweltbelastungen zumeist nicht vom Staat selbst, sondern von Privaten ausgehen.¹⁴⁷ Dies gilt auch für den Bereich des Biodiversitätsverlustes. Private wirken beispielsweise durch Bau, Emissionen, Schifffahrt, Landwirtschaft und viele weitere Handlungen in einer globalisierten Welt auf die Biodiversität ein.¹⁴⁸ Trotz großer Zurückhaltung in der gerichtlichen Kontrolle hat das BVerfG grundrechtliche Schutzpflichten auch für den Bereich des Umweltrechts anerkannt.¹⁴⁹ Im Klimabeschluss hält das BVerfG eine Verletzung grundrechtlicher Schutzpflichten für möglich, die Begründetheitsprüfung scheitert jedoch erneut an der üblichen, weit zurückgenommenen gerichtlichen Evidenzkontrolle¹⁵⁰, die das Untermaßverbot als diesbezüglichen Prüfungsmaßstab nicht konsequent zur Anwendung bringt.¹⁵¹ Trotz dieser restriktiven Herangehensweise des BVerfG sollten grundrechtlichen Schutzpflichten bei einer Durchsetzung des Biodiversitätsschutzes nicht aus dem Blick geraten. Problematisch erscheint zwar auf den ersten Blick, ob die Schutzpflichtendimension im Biodiversitätsschutz auch über die Voraussetzungen der Beschwerdebefugnis hinsichtlich einer individuellen Betroffenheit hinweghelfen kann. Dies kann in umweltrechtlichen Konstellationen im Ansatz Probleme bereiten, insb. dann, wenn der Kreis an Betroffenen nicht eingrenzbar ist.¹⁵² Hierzu stellte das BVerfG für den Klimaschutz jedoch fest, dass „[a]llein der Umstand, dass eine sehr große Zahl von Personen betroffen ist“ einer Grundrechtsbetroffenheit nicht im Weg steht.¹⁵³ Dennoch sind die Zusammenhänge von Handlung und Schaden in der Biodiversitätskrise noch einmal

¹⁴⁵ Im Überblick *Calliess*, JZ 2006, 321.

¹⁴⁶ Zusammenfassend *Britz*, NVwZ 2023, 1449; zur Kritik *Calliess*, DVBl 2024, 820 (826 f.).

¹⁴⁷ *Calliess* (Fn. 48), 307 ff. mit 351 ff. und 437 ff.; *Kahl/Gärditz* (Fn. 10), § 3 Rn. 18 ff.

¹⁴⁸ Allg. *Henn et al.*, NuR 2024, 234; zur Landwirtschaft als Treiber der Biodiversitätskrise *Wolf*, NuR 2023, 6 (8 ff.).

¹⁴⁹ Dazu *Voßkuhle*, NVwZ 2013, 1 (6 ff.); *Britz*, NVwZ 2023, 1449 (1452); teilweise kritisch *Calliess*, DVBl 2024, 820 (824 ff.).

¹⁵⁰ BVerfGE 157, 30 – 177 (Rn. 97 ff., 151 ff.); kritisch insoweit *Calliess*, DVBl 2024, 820 (826 f.).

¹⁵¹ Kritik und Perspektiven *Calliess* (Fn. 48), 321 ff. mit 448 ff. und 574 ff.

¹⁵² So *Groß*, NVwZ 2020, 337 (340); *Meyer*, NJW 2023, 894 (899).

¹⁵³ BVerfGE 157, 30 – 177 (Rn. 110), dazu *Britz*, NVwZ 2023, 1449 (1456).

deutlich komplexer. Auf welche Art und Weise Gesundheit oder Eigentum eines Beschwerdeführers beeinträchtigt werden, ist unabsehbar. Ob das BVerfG in Anbetracht dieser Herausforderungen eine eigene, unmittelbare und gegenwärtige Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung¹⁵⁴ eines individuellen Beschwerdeführers annehmen würde bleibt offen, wäre aber im Lichte des Klimabeschlusses auch hinsichtlich der Schutzpflichten konsequent.

Mit Blick auf die Begründetheit ist jedenfalls zu konstatieren, dass der Verlust von Biodiversität eine effektive Beeinträchtigung der Wahrnehmung grundrechtlicher Lebensbereiche nach sich ziehen kann. So kann ein signifikanter Biodiversitätsverlust zu Nahrungsmittelverknappung, Störung wesentlicher Erdsystemkreisläufe, die die menschliche Ressourcennutzung einschränken, sowie einer Vermehrung von Krankheiten bis hin zu Pandemien führen.¹⁵⁵ Insoweit kommt eine Verletzung klassischer umweltrechtlicher Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2 sowie Art. 14 GG in Betracht. Gleichzeitig fehlt es, wie vorstehend gezeigt wurde, evident an einer Erfüllung der Schutzpflicht: Es fehlt an einem verpflichtenden, wirksamen und kohärenten gesetzgeberischen Schutzkonzept für die Biodiversität, so dass eine Verletzung der Schutzpflichtendimension auch bei weit zurückgenommenem gerichtlichen Kontrollmaßstab möglich erscheint.¹⁵⁶

2. Grundrecht auf Ökologisches Existenzminimum

Die unter praktischen und dogmatischen Gesichtspunkten sicherste Lösung zur verfassungsrechtlichen Judizierbarkeit von Biodiversitätsbelangen liegt hingegen in der Geltendmachung des Grundrechts auf ein ökologisches Existenzminimum.¹⁵⁷

a) Stand der Konzeption in Rechtsprechung und Lehre

Die Idee eines Grundrechts auf ein ökologisches Existenzminimum lehnt sich an die Rechtsprechung des BVerfG zum sozialen Existenzminimum an.¹⁵⁸ In dieser verbindet das BVerfG das Sozialstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 1 GG mit Art. 2 Abs. 1 GG und verwandelt so einen Satz objektiven Verfassungsrechts zum wehrfähigen subjektiven Recht.¹⁵⁹ Parallel soll

¹⁵⁴ Zu den Voraussetzungen *Hellmann* (Fn. 101), § 90 Rn. 182 ff.

¹⁵⁵ *IPBES*, Summary for policymakers of the IPBES global assessment report on biodiversity and ecosystem services, 2019, abrufbar unter <https://zenodo.org/records/3553579>, 22 ff.

¹⁵⁶ Dazu *Calliess* (Fn. 48), 300 ff., 410 ff.

¹⁵⁷ Zum Konzept: *Waechter*, NuR 1996, 321; *Calliess* (Fn. 48), 300 m.w.N.; zusammenfassend *Gärditz* (Fn. 44), Rn. 78; offengelassen in BVerfGE 157, 30 – 177 (Rn. 113 f.).

¹⁵⁸ BVerfGE 125, 175 (222 ff.).

¹⁵⁹ Zuletzt *Kirste/Sarlet*, Der Staat 2023, 27.

durch eine Verbindung des Umweltstaatsprinzips aus Art. 20a GG mit Art. 2 Abs. 1 GG die fehlende Wehrfähigkeit von Art. 20a GG überbrückt werden. Die Idee ist in der Literatur – mit einigen Abweichungen hinsichtlich der genauen dogmatischen Anknüpfung – auf breite Zustimmung gestoßen.¹⁶⁰

Auch das BVerfG bezieht sich in seiner Rechtsprechung auf ein ökologisches Existenzminimum. Nach anfänglich zögerlichen Verweisen¹⁶¹ finden sich substantielle Ausführungen hierzu im Klimabeschluss.¹⁶² Aufgrund der bestehenden Schutzkonzepte im Klimaschutz geht das Gericht jedoch davon aus, dass eine Verletzung nicht möglich erscheint, so dass auch die Frage, ob das Grundgesetz ein solches Recht enthält, nicht zu entscheiden war.¹⁶³ Die Prüfung durch das Gericht legt jedoch nahe, dass eine zukünftige Geltendmachung keineswegs ausgeschlossen ist. Gleichzeitig helfen die vorhandenen Ausführungen,¹⁶⁴ dem Grundrecht normative Konturen zu verleihen.

b) Bestimmung des Inhalts eines Grundrechts auf ein ökologisches Existenzminimum

Vereinzelte Gegenstimmen – allen voran der ehemalige Präsident des Bundesverfassungsgerichts *Voßkuhle* – lehnen die Existenz eines solchen Grundrechts vor allem mit dem Argument ab, dass sich aus der Verfassung keine konkreten Belastungsschwellen herleiten ließen.¹⁶⁵ Dem ist insoweit zuzustimmen, als dass die Bestimmung solcher Belastungsschwellen tatsächlich Schwierigkeiten bereitet. Dies kann aber nicht als grundsätzlicher Einwand gegen die Annahme eines solchen Grundrechts gelten, da die Ausgangslage bei der Annahme eines sozial-ökonomischen Existenzminimums gleich ist – das Grundgesetz stellt hier ebenfalls keine Belastungsschwellen zur Verfügung. Auch hier hat das BVerfG aber trotz fehlender Schwellen in Art. 1 Abs. 1 und Art. 20 Abs. 1 GG ein sozial-ökonomisches Existenzminimum anerkannt und im Rahmen einer vergleichsweise intensiven Kontrolle daraus auch konkrete Vorgaben hinsichtlich der Berechnung durch den Gesetzgeber hergeleitet.¹⁶⁶ Das Problem fehlender Belastungsschwellen führt also nicht zur Nichtexistenz

¹⁶⁰ Aktuelle Meinungsübersicht bei *Calliess* (Fn. 6), Rn. 187; ablehnend v.a. *Voßkuhle*, NVwZ 2013, 1 (6).

¹⁶¹ Siehe etwa: BVerfGE 134, 242, Rn. 298 und BVerfG, Urt. v. 24.11.2010, Az. 1 BvF 2/05; offengelassen in BVerfG, NVwZ 2010, 114 (Rn. 31).

¹⁶² BVerfGE 157, 30 – 177 (Rn. 113 f.).

¹⁶³ BVerfGE 157, 30 – 177 (Rn. 113 f.).

¹⁶⁴ BVerfGE 157, 30 – 177 (Rn. 113 f.).

¹⁶⁵ *Voßkuhle*, NVwZ 2013, 1 (6); *Sparwasser/Engel/Voßkuhle*, Umweltrecht. 5. Aufl. 2003, § 1 Rn. 156.

¹⁶⁶ *Buser*, DVBl. 2020, 1389 (1391); vgl. BVerfGE 125, 175 (226); E 132, 134 (159); E 137, 34 (72); zuletzt Urt. v. 5.11.2019 – 1 BvL 7/16, Rn. 117 ff.: Wegen der höheren Wandelbarkeit der sozio-kulturellen Lebensbedingungen wurde hier dem Gesetzgeber nur bei der Beurteilung der tatsächlichen Verhältnisse ein größerer Spielraum eingeräumt, nicht aber hinsichtlich des einheitlichen Anspruchsinhalts.

eines solchen Grundrechts, sondern ruft vielmehr Rechtsprechung und Verfassungsrechtslehre zur normativen Konturierung des Inhalts auf.

aa) Annäherung an die Schutzbereichsbestimmung

Ähnlich wie beim Grundrecht auf ein menschenwürdiges sozial-ökonomisches Existenzminimum ist nicht klar umrissen, was eine lebenswürdige Umwelt ausmacht. Im Grundsatz muss dem Menschen eine Lebensführung ermöglicht werden, die seiner Würde entspricht. Auf dieser Basis gewährleistet das Grundrecht einen Anspruch auf Abwehr extrem umweltfeindlicher Eingriffe¹⁶⁷ und hieran anknüpfend, dort wo ein staatliches Unterlassen gegenständlich ist, auf den Erhalt eines Mindestzustandes der natürlichen Lebensgrundlagen. Insoweit hat der Staat dafür Sorge zu tragen, dass alle notwendigen natürlichen Umweltelemente (wie Luft, Boden, Wasser, Fauna, Flora, Landschaft) in für die menschliche Existenz hinreichendem Maße und Zustand vorhanden seien. Zum ökologischen Existenzminimum werden insofern etwa atembare Luft, trinkbares Wasser und essbare Lebensmittel gezählt.¹⁶⁸

Dementsprechend geht es um die Erhaltung von Umweltbedingungen, die für das menschliche Leben und die menschliche Gesundheit notwendige Voraussetzung sind, wie z.B. die Ozonschicht.¹⁶⁹ Gerade wenn man das Grundrecht in Art. 1 Abs. 1 GG verankert, ist sein Inhalt nicht nur auf die Erhaltung einer lebensfähigen, sondern auch einer lebenswürdigen Umwelt gerichtet: „Es kann also nicht genügen, wenn der Mensch nur noch mithilfe technischer Hilfsmittel – etwa unter einer Glaskuppel – überleben könnte, weil er sich sonst zum Objekt der technisch-industriellen Welt machen würde“.¹⁷⁰ Auch wenn ein solcher Mindestzustand nicht flächendeckend gewährleistet sein muss, so haben die staatlichen Organe dafür zu sorgen, dass die erwartete Einwohnerzahl unter ökologisch erträglichen Bedingungen leben kann.¹⁷¹ Von Bedeutung ist schließlich, dass das ökologische Existenzminimum nicht erst dann betroffen sein kann, wenn diese Minimalgrößen nicht mehr vorhanden sind, sondern – vor allem

¹⁶⁷ Benda, UPR 1982, 241 (243).

¹⁶⁸ Rupp, JZ 1971, 401; Scholz, JuS 1976, 232 (234); Kloepfer, Zum Grundrecht auf Umweltschutz, 1978, 22 (27); Michel, Staatszwecke, Staatsziele und Grundrechtsinterpretation unter besonderer Berücksichtigung der Positivierung des Umweltschutzes im Grundgesetz, 1986, 176; Bock, Umweltschutz im Spiegel von Verfassungsrecht und Verfassungspolitik, 1990, 119 ff.

¹⁶⁹ Rixen, in: v. Coelln/Mann (Hrsg.), Sachs. GG, 10. Aufl. 2024, Art. 2 Rn. 227.

¹⁷⁰ Buser, DVBl. 2020, 1389 (1391) unter Hinweis auf Steiger, Mensch und Umwelt, Zur Einführung eines Umweltgrundrechts, 1975, 35.

¹⁷¹ Buser DVBl. 2020, 1389; Gärditz (Fn. 44), Rn. 78.

wenn es um irreversible Umweltschäden geht – bereits dann, wenn extreme ökologische Not ernsthaft zu befürchten ist.¹⁷²

Das BVerfG stellt im Klimabeschluss vergleichbare Überlegungen an. Auch das Gericht zieht eine Parallele zu seiner Rechtsprechung zum sozial-ökonomischen Existenzminimum, wenn es feststellt, dass „physisches Überleben wie auch die Möglichkeiten zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und zur Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben [...] allein durch ökonomische Sicherungen nicht gewährleistet werden“.¹⁷³ Auch grundlegende ökologische Voraussetzungen sind für diese Schutzrichtung des Grundgesetzes notwendig.¹⁷⁴ Eine Verletzung läge vor, wenn der Klimawandel eine „nach menschlichen Maßstäben lebensfeindliche Umwelt“ hinterlasse.¹⁷⁵

bb) Justiziabilität durch Kopplung mit den planetaren Grenzen und dem Vorsorgeprinzip

Anknüpfend an diese eher generellen Definitionen sind nachfolgend Überlegungen anzustellen, wie das Grundrecht auf ein ökologisches Existenzminimum weiter normativ konturiert werden kann und sein justiziabler Gehalt sichtbar wird. Insoweit wird eine systemische Kopplung des Grundrechts auf ein ökologisches Existenzminimum mit den planetaren Belastungsgrenzen vorgeschlagen.¹⁷⁶ Wie vorstehend bereits gezeigt wurde, beschreibt das Konzept die Grenzen der Tragfähigkeit ökologischer Systeme¹⁷⁷ und beinhaltet mit dem „Safe Operating Space“ auch eine normative Komponente. Diese kann zur Formulierung einer Belastungsschwelle genutzt werden und zusammen mit dem an Art. 20a GG anknüpfenden umweltrechtlichen Vorsorgeprinzip¹⁷⁸ zur normativen Konturierung des Grundrechts auf ein ökologisches Existenzminimum dienen.

Wesentliche normative Vorgaben zum Umgang mit ökologischen Belastungsgrenzen folgen aus dem Vorsorgeprinzip: Beide Dimensionen des Vorsorgeprinzips, Risiko- und Ressourcenvorsorge,¹⁷⁹ zielen darauf ab, Kipppunkte zu vermeiden, bei deren Erreichen

¹⁷² Bock (Fn. 168), 119 ff.; Calliess (Fn. 48), 118 ff. und 300.

¹⁷³ BVerfGE 157, 30 – 177 (Rn. 114).

¹⁷⁴ BVerfGE 157, 30 – 177 (Rn. 114).

¹⁷⁵ BVerfGE 157, 30 – 177 (Rn. 114).

¹⁷⁶ In Anknüpfung an Calliess, ZUR 2021, 323 (328 ff.); zuvor bereits ders., ZUR 2019, 385.

¹⁷⁷ So 2006 Rockström/Steffen u.a. (Fn. 4) 472-475; aktualisiert 2015: Steffen/Richardson/Rockström u.a. (Fn. 4).

¹⁷⁸ Calliess (Fn. 48), 114 ff. und 181 f.

¹⁷⁹ Zum Vorsorgeprinzip vgl. die Beiträge von Köck (Fn. 108), 69 ff. sowie Calliess, Vorsorgeprinzip, planetare Grenzen und Climate Engineering, in: Köck/Markus/Reese (Hrsg.), Zukunftsfähiges Umweltrecht I, 2023, 99 und

schwerwiegende und irreparable Schädigungen der jeweiligen Umweltschutzgüter drohen. Aus dem rechtlichen Vorsorgeprinzip lässt sich ein eigenständiger Grundsatz der Nichtausschöpfung ökologischer Belastungsgrenzen entwickeln. Diese legen eine Schwelle fest, von der vorsorglich Abstand zu halten und wegzusteuern ist.¹⁸⁰

Denn beim Überschreiten der Kippunkte drohen irreversible Umweltschäden, die eine Art „Verwüstungsszenario“ zur Folge haben können.¹⁸¹ Der Eintritt eines solchen Szenarios korrespondiert mehr oder weniger den Anforderungen des BVerfG an eine „nach menschlichen Maßstäben lebensfeindliche Umwelt“¹⁸². Eine Überschreitung der planetaren Grenze und ein Kippen des Erdsystems stellen also aus rechtlicher Perspektive eine Verletzung des Grundrechts auf ein ökologisches Existenzminimum dar. Die Schutzwirkung eines solchen Grundrechts würde aber effektiv leerlaufen, wenn dessen Vorgaben erst bei Eintritt eines solchen Szenarios justiziabel würden. Dessen Schutzbereich ist also zumindest dann eröffnet, wenn mit hoher Wahrscheinlichkeit die planetaren Grenzen überschritten werden. Unter Berücksichtigung der Ausrichtung des Art. 20a GG auf die künftigen Generationen und damit das Nachhaltigkeits- samt Vorsorgeprinzip ist das ökologische Existenzminimum bereits dann verletzt, wenn extreme ökologische Not in Form des erwähnten „Verwüstungsszenarios“ *möglich* erscheint. Insoweit formulieren die planetaren Grenzen samt ihrer Kippunkte eine *widerlegliche Vermutung*.¹⁸³ Aufgrund dieser sind insoweit nicht die Anspruchsberechtigten darlegungs- und beweispflichtig, vielmehr müssen die Anspruchsgegner, also die staatlichen Institutionen als Adressaten des Grundrechts, darlegen und beweisen, dass sie mit ihrem Schutzkonzept alle notwendigen Maßnahmen im Hinblick auf ein effektives Wegsteuern („Abstand halten“)¹⁸⁴ von den planetaren Grenzen ergriffen haben und solchermassen das ökologische Existenzminimum unter Vermeidung eines "Verwüstungsszenarios" sicher gewährleisten können.

Zur Bemessung des gerichtlichen Kontrollumfangs sind dabei die schwierigen tatsächlichen und rechtlichen Umstände im Biodiversitätsschutz mit einzubeziehen. Aus tatsächlicher

Faßbender, Das Vorsorgeprinzip in ausgewählten Bereichen: Stand und Entwicklungsperspektiven der Ressourcenvorsorge, in: Köck/Markus/Reese (Hrsg.), Zukunftsfähiges Umweltrecht I, 2023, 185.

¹⁸⁰ Calliess (Fn. 48), 176 ff.; vgl. auch Appel (Fn. 65), 299 f.

¹⁸¹ SRU, Sondergutachten 2019 (Fn. 8), 47 ff.

¹⁸² BVerfGE 157, 30 – 177 (Rn. 114).

¹⁸³ Ausführlich Calliess (Fn. 48), 223 ff.

¹⁸⁴ Calliess, ZUR 2019, 385 (385 f.); zustimmend zur Relevanz von Kippunkten im Bereich grundrechtlicher Schutzpflichten auch: Meyer, NJW 2020, 894 (897 f.) sowie Buser, DVBl. 2020, 1389 (1392); auf den Biodiversitätsschutz übertragend Calliess, ZUR 2024, 65 (65 ff.).

Perspektive ist der Belegenheitsort der planetaren Belastungsgrenze genauso unklar wie die Auswahl der notwendigen Instrumente zur Gegensteuerung in global zusammenhängenden Ökosystemen. Die naturwissenschaftlichen Grundlagen müssen also durch den Gesetzgeber normativ und politisch bewertet werden, um daraus konkrete Schlussfolgerungen abzuleiten.¹⁸⁵ Zudem müssen aus rechtlicher Perspektive Belange des Umweltschutzes mit widerstreitenden Verfassungsbelangen (Wirtschaftsfreiheit, Sozialstaatsprinzip) abgewogen werden. Daher kommt dem demokratisch-legitimierten Gesetzgeber notwendigerweise ein politischer Gestaltungs- und Abwägungsspielraum bei der Umsetzung des Schutzkonzepts zu. Die gerichtliche Kontrolle durch ein Grundrecht auf ökologisches Existenzminimums richtet sich also auf die absoluten Mindestvorgaben der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG. Analog zu den Entscheidungen zum sozial-ökonomischen Existenzminimum, in denen das BVerfG dem Gesetzgeber keine Vorgaben zur exakten Höhe des Anspruchs macht, geht es auch beim ökologischen Existenzminimum darum, anhand der planetaren Grenzen den Mindestschutz zu bestimmen. Analog zum sozial-ökonomischen Existenzminimum kann das BVerfG überdies das Verfahren zur Ermittlung des ökologischen Existenzminimums kontrollieren.¹⁸⁶ Konkret muss der Gesetzgeber das Ziel ausreichend erfasst und umschrieben haben. Ferner muss er im Rahmen seines Gestaltungsspielraums ein taugliches Berechnungsverfahren ausgesucht haben. Zugleich muss gewährleistet sein, dass der Gesetzgeber alle erforderlichen Tatsachen ermittelt und sich in allen Berechnungsschritten im Rahmen des Vertretbaren bewegt sowie die eingesetzten Methoden und Berechnungsschritte zur verfassungsgerichtlichen Kontrolle offenlegt.¹⁸⁷

Gemessen an diesen normativen Vorgaben ergibt sich aus dem Grundrecht auf ein ökologisches Existenzminimum ein gerichtlich kontrollierbarer Handlungsauftrag, im Zuge dessen die Institutionen Deutschlands und der EU von den planetaren Grenzen sichtbar wegzusteuern und eine (weitere) Überschreitung der ökologischen Tragfähigkeit des Erdsystems durch ein geeignetes und wirksames sowie langfristig angelegtes, kohärentes und rechtsverbindliches Schutzkonzept abzuwenden haben. In diesem Rahmen wirkt das verfassungs- und europarechtliche Abstandsgebot vermittelt über das Untermaßverbot als konkretes Handlungsgebot, wenn eine unveränderte Fortführung der Umweltnutzung die planetaren Belastungsgrenzen überschreitet und damit die Stabilität des Erdsystems sowie die ökologischen Lebensgrundlagen der Menschheit mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit gefährdet.

¹⁸⁵ Köck, ZUR 2017, 257 (258); Schlacke, in: Dilling/Markus (Hrsg.): *Ex Rerum Natura Ius?*, 2014, 93 (96 f.).

¹⁸⁶ BVerfGE 125, 175 (Rn. 142).

¹⁸⁷ BVerfGE 125, 175, Rn. 144; vertiefend Calliess (Fn. 48), 125 ff.

Im Ergebnis verlangt das verfassungsrechtlich anerkannte Untermaßverbot somit ein Schutzkonzept, das als „absolute Leitplanke“ der Politik vom Gesetzgeber in Form eines verbindlichen Leitgesetzes – ausgerichtet am Vorbild des vom BVerfG einmal für die Finanzverfassung angeregten Maßstäbengesetzes – erlassen wird.¹⁸⁸

c) Verletzung durch fehlende Rechtssetzung im Bereich der Biodiversität?

Im Biodiversitätsschutz kommt der Gesetzgeber dieser Verpflichtung bisher nicht nach. Auf globaler Ebene sind mit dem GBF zwar erste Entwicklungen angestoßen, dessen Nichtverbindlichkeit vermittelt jedoch nicht die notwendige Rechtssicherheit, die für eine ausreichendes Wegsteuern von der planetaren Grenze erforderlich ist. Mit der Renaturierungs-VO liegt dabei auf europäischer Ebene ein rechtliches Instrument vor, das grundsätzlich den Weg in die richtige Richtung weist. Es fehlt jedoch auf deutscher Ebene sowohl an einem verbindlichen, wirksamen und kohärenten Schutzkonzept für den Bereich der Biodiversität als auch an einer Umsetzung der europäischen Vorgaben, so dass ein effektives Wegsteuern von der planetaren Belastungsgrenze nicht gewährleistet werden kann. Dies gilt umso mehr als die planetare Belastungsgrenze für das Artensterben deutlich näher liegt als im Bereich des Klimaschutzes.¹⁸⁹ Im Lichte dessen ist ein „Verwüstungsszenario“ – oder mit den Worten des BVerfG eine „nach menschlichen Maßstäben lebensfeindliche Umwelt“ – so wahrscheinlich, dass eine Verletzung des Grundrechts auf ökologisches Existenzminimum nahe liegt und hier der dogmatisch und praktisch sinnvollste Ansatz für eine bundesverfassungsgerichtliche Geltendmachung der verfassungsrechtlichen Pflichten im Biodiversitätsschutz liegt.

F. Zusammenfassende Schlussbetrachtungen

Die globale und nationale Biodiversität befindet sich in einer menschengemachten Krise. Art. 20a GG enthält die Verpflichtung des Gesetzgebers, zur Bekämpfung der Krise ein verbindliches, kohärentes und effektives Schutzkonzept zu entwerfen. Zur Erfüllung dieser Pflicht bietet es sich an, für den Bereich der Biodiversität ein dem KSG vergleichbares Leitgesetz – ein Biodiversitätsschutzgesetz – zu schaffen. Dieses muss unter Beachtung des umweltrechtlichen Vorsorgeprinzips materielle Zielvorgaben enthalten, welche einen ausreichenden Abstand von den planetaren Belastungsgrenzen sicherstellen. Die Umsetzung muss aus Gründen der Effektivität prozedural abgesichert werden. Dabei können das GBF und

¹⁸⁸ Ausführlich dazu *Calliess* (Fn. 48), 125 ff. und 235 ff.

¹⁸⁹ *SRU*, Sondergutachten 2019 (Fn. 8), 52.

die Renaturierungs-VO als Rahmen- und Anhaltspunkte dienen. Da es aktuell keine Bestrebungen gibt, dieser verfassungsrechtlichen Pflicht nachzukommen, kann es notwendig sein, diese gerichtlich durchzusetzen. Jedoch handelt es sich bei Art. 20a GG um einen Satz objektiven Verfassungsrechts, so dass Überlegungen zur Begründung einer Beschwerdebefugnis notwendig sind. Die „intertemporalen Freiheitsicherung“ kann dabei nicht zum Erfolg führen. Auch eine verfassungsrechtliche Verbandsklage hat *de lege lata* mit hoher Wahrscheinlichkeit keinen Erfolg. So bleiben weitere grundrechtsdogmatische Ansätze als Grundlage für eine Geltendmachung. Dabei stellt das Grundrecht auf ein ökologisches Existenzminimum die aussichtsreichste und dogmatisch trittsicherste Möglichkeit dar, Biodiversitätsschutz verfassungsgerichtlich geltend zu machen. Damit ist auf Grundlage des Grundrechts auf ein ökologisches Existenzminimum ein „Klimabeschluss-Moment“ für die Biodiversität möglich. Zu hoffen bleibt jedoch, dass der Gesetzgeber hier auch aufgrund europarechtlicher Verpflichtungen aus der Renaturierungs-VO ein Tätigwerden für den Biodiversitätsschutz nicht bis zu einer Entscheidung im anhängigen Verfassungsbeschwerdeverfahren abwartet.