



Urteil vom 27. November 2018

Besetzung

Richter Christoph Bandli (Vorsitz),
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Richter Jérôme Candrian,
Gerichtsschreiber Benjamin Strässle-Kohle.

Parteien

1. **Verein KlimaSeniorinnen Schweiz**,
8004 Zürich,
2. **A.** _____,
3. **B.** _____,
4. **C.** _____,
5. **D.** _____,

alle vertreten durch
Dr. iur. Ursula Brunner, Rechtsanwältin,
und/oder Martin Looser, Rechtsanwalt,
ettlersuter Rechtsanwälte,

und/oder lic. iur. Cordelia Bähr, LL.M.,
bähr ettwein rechtsanwälte,
Beschwerdeführende,

gegen

**Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr,
Energie und Kommunikation UVEK**, Bundeshaus Nord,
3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Verfügung über Realakte im Zusammenhang mit dem Klimaschutz.

Sachverhalt:**A.**

Mit Schreiben vom 25. November 2016 gelangten der Verein Klimasenioren Schweiz, Zürich, sowie vier Frauen (nachfolgend: Gesuchstellende) an den Bundesrat, das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), das Bundesamt für Umwelt (BAFU) und an das Bundesamt für Energie (BFE). Die Gesuchstellenden rügten verschiedene Unterlassungen im Bereich des Klimaschutzes und ersuchten diesbezüglich um Erlass einer Verfügung über Realakte i.S.v. Art. 25a des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG, SR 172.021).

Die Gesuchstellenden machten zusammenfassend geltend, dass ein globaler Temperaturanstieg von jedenfalls über 2 Grad Celsius gegenüber der vorindustriellen Zeit eine unkontrollierbare gefährliche und irreversible Klimaänderung bedeute. Mit einer derartigen Klimaänderung gingen insbesondere extreme Wetterereignisse wie etwa Hitze- und Trockenperioden einher. Die Schweiz habe sich gesetzlich und völkerrechtlich verpflichtet, den weltweiten Temperaturanstieg auf einen Wert von höchstens bzw. deutlich unter 2 Grad Celsius zu begrenzen. Dieses Ziel sei nur mit einer starken und sofortigen Absenkung und schliesslich einer Totalvermeidung von Netto-Emissionen der vom Mensch verursachten Treibhausgase zu erreichen. Industrieländer wie die Schweiz müssten hierzu und unter Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips sowie mit Blick auf das global verbleibende Klimabudget ihre Treibhausgasemissionen bereits bis zum Jahr 2020 um 25 bis 40 % und nicht, wie im Bundesgesetz über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Gesetz, SR 641.71) in Art. 3 Abs. 1 festgeschrieben, um lediglich 20 % gegenüber 1990 senken. Bis 2030 sei sodann eine Reduktion der Treibhausgasemissionen um mindestens 50 % und nicht, wie im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses vorgeschlagen, um lediglich 30 % notwendig.

Die Klimaerwärmung wirke sich bereits heute besonders auf die ohnehin schon verletzte Bevölkerungsgruppe der älteren Menschen und damit auf die Gesuchstellerinnen aus: Die Risiken einer hitzebedingten Todesfolge und einer Beeinträchtigung der Gesundheit sowie des Wohlbefindens aufgrund der häufiger auftretenden Hitzeperioden seien im Vergleich zur übrigen Bevölkerung bei älteren, über 75-jährigen Frauen stark erhöht. Nach Ansicht der Gesuchstellenden verletzt die Schweiz ihre grund- und konventionsrechtlichen Schutzpflichten, indem sie ihre Treibhausgasemissionen nicht hinreichend senke.

Die Gesuchstellenden verlangen von den angeschriebenen Bundesbehörden die Einstellung der Unterlassungen in ihrem jeweiligen Verantwortungsbereich. Es seien alle erforderlichen Handlungen zu veranlassen, um den weltweiten Temperaturanstieg auf einen Wert deutlich unter bzw. höchstens 2 Grad Celsius begrenzen zu können. Das Reduktionsziel gemäss Art. 3 Abs. 1 CO₂-Gesetz sei zu korrigieren und hierzu ein Vorverfahren der Gesetzgebung auszulösen mit dem Ziel der gesetzlichen Verankerung eines verfassungs-, gesetzes- und völkerrechtskonformen Emissionsreduktionsziels. Hierbei habe der Bundesrat den Gesetzgeber und die Öffentlichkeit in genügender Weise über die Notwendigkeit eines Reduktionsziels von mindestens 25 % bis zum Jahr 2020 zu informieren. Zur Erreichung dieses Ziels seien die erforderlichen Emissionsreduktionsmassnahmen zu ergreifen, wie etwa die Förderung von Elektromobilität, der Erlass baupolizeilicher Vorschriften im Sektor Gebäude, die Einführung einer CO₂-Abgabe auf Treibstoffe und es sei die Landwirtschaft mit einzubeziehen. Ferner sei ein Vorverfahren der Gesetzgebung einzuleiten und für das Jahr 2030 ein Reduktionsziel von mindestens 50 % gegenüber 1990 sowie die hierfür erforderlichen Massnahmen vorzuschlagen und zu empfehlen. Schliesslich seien die heute bereits gesetzlich vorgesehen Massnahmen und Handlungspflichten zur Reduktion der Treibhausgasemissionen konsequent umzusetzen, damit das gesetzlich verankerte Reduktionsziel bis ins Jahr 2020 erreicht werden könne. Hierzu gehörten etwa die Pflicht zur jährlichen Berichterstattung der Kantone über ihre Massnahmen zur Verminderung der CO₂-Emissionen von Gebäuden und der Erlass von Gebäudestandards, zusätzliche Massnahmen bei Verfehlung des Zwischenziels im Sektor Gebäude einschliesslich der Erhöhung der CO₂-Abgabe auf Brennstoffe, Massnahmen zur Messung der tatsächlichen CO₂-Emissionen von Neuwagen, Massnahmen zur Verminderung der CO₂-Emissionen von Fahrzeugen bei Verfehlung des Zwischenziels im Sektor Verkehr wie etwa die Förderung der Elektromobilität und die Erhöhung des Kompensationssatzes zur Kompensation der CO₂-Emissionen aus Treibstoffen. Die Wirksamkeit der Massnahmen sei zu überprüfen. Nötigenfalls habe das UVEK dem Bundesrat weitere wirksame Massnahmen vorzuschlagen. Für den Fall, dass eine Behebung des rechtswidrigen Zustands nicht mehr möglich sei, sei die Widerrechtlichkeit der behördlichen Unterlassungen festzustellen.

B.

Das UVEK äussert sich in seiner Verfügung vom 25. April 2017 zunächst zu den Grundlagen, zur Entwicklung und zum aktuellen Stand der Schweizer Klimapolitik und bestreitet, dass die Schweiz keine verschärfte

Klimapolitik betreibe. So setze das geltende CO₂-Gesetz anstelle von Freiwilligkeit vermehrt auf regulative und marktwirtschaftliche Instrumente. Die getroffenen Massnahmen hätten trotz des anhaltenden Bevölkerungswachstums und der mehrheitlich positiven Wirtschaftsentwicklung Wirkung gezeigt, auch wenn die Reduktionen geringer ausgefallen seien als erhofft. Hervorzuheben sei der Sektor Verkehr, in welchem die Reduktionsziele insbesondere aufgrund der steigenden Fahrleistungen deutlich verfehlt worden seien. Und auch im Sektor Gebäude bestehe weiterer Handlungsbedarf. Es gelte jedoch zu berücksichtigen, dass viele der Instrumente erst seit wenigen Jahren in Kraft seien und folglich zunächst Erfahrungen gesammelt werden müssten. Die Wirksamkeit der verschiedenen Instrumente und der getroffenen Massnahmen sei entsprechend dem gesetzlichen Auftrag evaluiert worden und die formulierten Empfehlungen seien bereits umgesetzt oder würden künftig zu weiteren Verbesserungen beitragen. Ob die Zwischenziele und schliesslich das Reduktionsziel für das Jahr 2020 erreicht würden, könne noch nicht abschliessend beurteilt werden. Jedenfalls aber werde das erste Massnahmenpaket der Energiestrategie des Bundes einen spürbaren Beitrag zur Reduktion der Treibhausgasemissionen leisten. Sollte das für das Jahr 2020 festgelegte Reduktionsziel nicht erreicht werden können, müssten die Reduktionsmassnahmen bis zum Jahr 2030 verstärkt werden. Langfristig bleibe eine Reduktion der Treibhausgasemissionen von 70 bis 85 % bis zum Jahr 2050 das Ziel.

Die Gesuchstellenden würden mit ihren Begehren verlangen, dass die angesprochenen Verwaltungseinheiten rechtssetzende Erlasse für eine weitergehende Reduktion der CO₂-Emissionen erarbeiten bzw. Massnahmen zu deren Vorbereitung an die Hand nehmen. Ihre Begehren zielten mithin auf den Erlass generell-abstrakter Regelungen und Mitteilungen und insofern auf den Schutz der Allgemeinheit ab. Derartige Rechtsbegehren könnten jedoch nicht Gegenstand einer Verfügung nach Art. 25a VwVG sein; individuelle Rechtspositionen seien nicht betroffen. Die Eingabe der Gesuchstellenden komme auch konventionsrechtlich einer unzulässigen Popularbeschwerde gleich, weshalb darauf nicht einzutreten sei.

C.

Mit Schreiben vom 26. Mai 2017 liessen die Gesuchstellenden (nachfolgend: Beschwerdeführer) beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde gegen die Verfügung des UVEK (nachfolgend: Vorinstanz) vom 25. April 2017 führen. Sie beantragen, es sei die angefochtene Verfügung aufzuheben und die Angelegenheit an die Vorinstanz zur materiellen Entscheidung zurückzuweisen.

Die Beschwerdeführenden weisen erneut auf die wissenschaftlich notwendigen Emissionsreduktionsziele hin. Die im CO₂-Gesetz bis zum Jahr 2020 festgelegten sowie die vom Bundesrat für die Zeit bis zum Jahr 2030 vorgeschlagenen Reduktionsziele stünden hinter diesen deutlich zurück. Zudem seien die bisherigen Emissionsreduktionsmassnahmen ungenügend. Die Schweiz werde selbst das ohnehin bereits zu tief angesetzte Reduktionsziel für das Jahr 2020 deutlich verfehlen. Dies habe mit zur Folge, dass die Wahrscheinlichkeit für Hitzeperioden weiter ansteige. Hiervon seien Frauen ab 75 Jahren hinsichtlich Mortalität und Gesundheitsbeeinträchtigungen und somit die Beschwerdeführenden in besonderem Mass betroffen. Von einer unzulässigen Popularbeschwerde könne mithin keine Rede sein. Vielmehr hätten sie ein schutzwürdiges Interesse am Erlass einer Verfügung über die gerügten Unterlassungen. Zudem ergäben sich sowohl aus den Konventions- und Grundrechten als auch aus dem Zweck des CO₂-Gesetzes schützenswerte Rechtspositionen und seien die Beschwerdeführerinnen durch die gerügten Unterlassungen somit in ihren Rechten berührt. Und schliesslich würden sie entgegen der Ansicht der Vorinstanz nicht den Erlass generell-abstrakter Regelungen verlangen, sondern Handlungen im Rahmen eines Vorverfahrens der Rechtsetzung sowie den korrekten Vollzug und somit die tatsächliche Umsetzung geltenden Rechts. Diese Handlungen seien nicht in erster Linie auf die Regelung von Rechten und Pflichten ausgerichtet und fielen somit in den Anwendungsbereich von Art. 25a VwVG. Die Vorinstanz sei in Verletzung der Rechtsweggarantie und mithin zu Unrecht nicht auf die Begehren der Beschwerdeführenden eingetreten und habe zudem deren Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt, indem sie nicht auf deren ausführliche Begründung und insbesondere auf die konventionsrechtlichen Vorbringen gemäss dem Schreiben vom 25. November 2016 eingegangen sei.

D.

Die Vorinstanz beantragt mit Vernehmlassung vom 29. Juni 2017 die Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verweist sie auf die angefochtene Verfügung vom 25. April 2017.

E.

Die Beschwerdeführenden verzichten mit Schreiben vom 10. Juli 2017 auf das Einreichen von Schlussbemerkungen.

F.

Auf die weiteren Ausführungen der Parteien und die bei den Akten liegenden Schriftstücke wird, soweit für den Entscheid erheblich, im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**1.**

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt nach Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG, soweit diese von einer Vorinstanz i.S.v. Art. 33 VGG erlassen worden sind und kein Ausnahmegrund i.S.v. Art. 32 VGG vorliegt.

Die Vorinstanz ist auf die Begehren der Beschwerdeführenden nicht eingetreten. Auch ein solcher Nichteintretensentscheid auf Begehren i.S.v. Art. 25a Abs. 1 VwVG gilt als Verfügung (Art. 5 Abs. 1 Bst. c i.V.m. Art. 25a Abs. 2 VwVG). Da zudem keine Ausnahme i.S.v. Art. 32 VGG vorliegt und mit dem UVEK eine Vorinstanz i.S.v. Art. 33 Bst. d VGG verfügt hat, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der Beschwerde zuständig. Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.2 Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung besitzt.

Die Beschwerdeführenden sind Adressaten der angefochtenen Verfügung, mit welcher die Vorinstanz auf deren Begehren nicht eingetreten ist. Die Beschwerdeführerinnen 2–5 besitzen daher als Privatpersonen ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung der angefochtenen Verfügung und Rückweisung der Angelegenheit an die Vorinstanz zum materiellen Entscheid und sind daher ohne Weiteres zur Beschwerdeerhebung berechtigt. Bei diesem Ergebnis kann offen bleiben, ob der Beschwerdeführer 1 im Rahmen der egoistischen Verbandsbeschwerde zur Antragstellung vor der Vorinstanz und nun zur Beschwerdeführung berechtigt war bzw. ist (vgl. Urteil des BVGer A-5990/2014 vom 8. Juni 2015 E. 1.2.2 mit Hinweisen).

1.3 Die Beschwerde wurde im Weiteren frist- und formgerecht eingereicht (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG), weshalb – unter Vorbehalt der vorstehenden Ausführungen (vgl. E. 1.2) – darauf einzutreten ist. Der Streitgegenstand ist dabei auf die Frage beschränkt, ob die Vorinstanz zu Unrecht das Bestehen der Eintretensvoraussetzungen verneint hat und folglich auf das Begehren der Beschwerdeführenden einzutreten gewesen wäre (vgl. Urteil des BGer 1C_108/2008 vom 3. März 2009 E. 1.2; zudem MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 2.164 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung).

2.

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition. Es überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger und unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens – sowie auf Angemessenheit (Art. 49 VwVG). Das Bundesverwaltungsgericht stellt sodann den rechtserheblichen Sachverhalt unter Vorbehalt der Mitwirkungspflicht der Parteien von Amtes wegen fest (Art. 12 und Art. 13 VwVG) und wendet das Recht grundsätzlich frei und von Amtes wegen an, ohne an die rechtliche Begründung der Parteibegehren gebunden zu sein (Art. 62 Abs. 4 VwVG).

3.

3.1 Zunächst ist auf die Rüge der Beschwerdeführer einzugehen, die Vorinstanz habe ihren Entscheid unzureichend begründet und damit den Anspruch der Beschwerdeführer auf rechtliches Gehör verletzt.

3.2 Schriftliche Verfügungen sind gemäss Art. 35 Abs. 1 VwVG zu begründen. Die Begründungspflicht ist ein Teilaspekt des Anspruchs auf rechtliches Gehör. Dieser ist in Art. 29 Abs. 2 BV verankert und verlangt als persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht, dass die Behörde die Vorbringen der Parteien tatsächlich hört, prüft und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt. Zudem ermöglicht die Begründungspflicht eine Selbstkontrolle der Behörde und verhindert, dass sich diese von sachfremden Erwägungen leiten lässt (vgl. Urteile des BVGer A-2366/2018 vom 24. Mai 2018 E. 4.1 sowie ausführlich A-1251/2012 vom 15. Januar 2014 E. 6.3.3 mit Hinweisen).

Die Begründung einer Verfügung besteht in der Regel aus der Darstellung des rechtserheblichen Sachverhalts und dessen anschliessender Subsumtion unter die einschlägigen Rechtsnormen. Dabei muss die Begründung – im Sinne einer Minimalanforderung – in jedem Fall so abgefasst

sein, dass sich der Betroffene über deren Tragweite Rechenschaft geben und sie sachgerecht anfechten kann. Zudem muss der Rechtsmittelinstanz die Überprüfung der Rechtsanwendung möglich sein. Es sind wenigstens kurz die Überlegungen zu nennen, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (BGE 137 II 266 E. 3.2; vgl. zudem Urteil des BGer 6B_1053/2015 vom 25. November 2016 E. 5.2 mit Hinweisen). Welchen Anforderungen eine Begründung zu genügen hat, ist im Einzelfall anhand der konkreten Umstände und der Interessen der Betroffenen festzulegen. Die Begründungsdichte ist nach der Rechtsprechung namentlich abhängig von der Eingriffsschwere, den Vorbringen der Verfahrensbeteiligten sowie der Komplexität des Sachverhalts und der sich stellenden Rechtsfragen. Bei schweren Eingriffen in die Rechtsstellung des Einzelnen und für Ermessensentscheide gelten erhöhte Anforderungen an die Begründungsdichte (vgl. Urteile des BVerfG A-1251/2012 vom 15. Januar 2014 E. 6.2 und A-1239/2012 vom 18. Dezember 2013 E. 4.2, je mit Hinweisen auf die Rechtsprechung und die Literatur; UHLMANN/SCHILLING-SCHWANK, in: Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl. 2016, Art. 35 Rz. 18 und 20 f.).

3.3 Die Vorinstanz hielt in der angefochtenen Verfügung im Wesentlichen dafür, die Beschwerdeführenden würden den Erlass generell-abstrakter Regelungen beantragen und seien nicht in ihren individuell geschützten Rechtspositionen betroffen. Zudem zielten ihre Begehren auf den Schutz der Allgemeinheit ab und seien daher auch konventionsrechtlich als unzulässige Popularbeschwerde anzusehen, weshalb sie keinen Anspruch auf Erlass einer materiellen Verfügung über die Ansprüche gemäss Art. 25a Abs. 1 VwVG hätten.

Die Begründung der Vorinstanz ist im Vergleich mit den Ausführungen der Beschwerdeführenden kurz und allgemein gehalten. Eine Subsumtion des rechtserheblichen Sachverhalts unter die Bestimmung von Art. 25a VwVG und insbesondere unter die Voraussetzungen des Berührtseins in Rechten und Pflichten sowie des schutzwürdigen Interesses fehlt weitgehend. Gleichwohl ist die Begründung vorliegend als genügend anzusehen. Für die anwaltlich vertretenen Beschwerdeführenden war ersichtlich, dass sie sich mit ihren Begehren nach Ansicht der Vorinstanz schwergewichtig für öffentliche Interessen einsetzen würden und der Bezug zu ihren eigenen schutzwürdigen Interessen zu wenig eng sei, weshalb ihre Begehren als unzulässige Popularbeschwerde zu qualifizieren seien.

Die Vorinstanz hat somit die wesentlichen Überlegungen, von denen sie sich hat leiten lassen dargelegt und die Beschwerdeführenden waren in der Lage, die Verfügung sachgerecht anzufechten. Die Vorinstanz hat insoweit ihre Begründungspflicht und damit den Anspruch der Beschwerdeführenden auf rechtliches Gehör nicht verletzt.

4.

Die Beschwerdeführenden rügen verschiedene Unterlassungen im Bereich des Klimaschutzes und verlangten von der Vorinstanz, dem Bundesrat sowie zwei Bundesämtern, dass diese weitergehende Massnahmen zur Verringerung der Treibhausgasemissionen treffen und die hierfür notwendigen Gesetzgebungsverfahren einleiten. Sie stützen ihre Begehren in erster Linie auf die Bestimmung von Art. 25a VwVG betreffend Verfügungen über Realakte. Zudem berufen sie sich auf die konventionsrechtlichen Bestimmungen, aus welchen sich ebenfalls ein Anspruch auf eine Beurteilung durch ein unabhängiges und unparteiisches Gericht ergebe.

Die Bestimmung von Art. 25a VwVG trägt die Überschrift "Verfügung über Realakte" und will Konstellationen einer rechtlichen Überprüfung zuführen, in welchen behördliches Handeln zwar nicht in erster Linie auf die Regelung von Rechten und Pflichten gerichtet ist, aber dennoch Rechte und Pflichten berührt (sog. Realakte). Sie ist im Kontext mit der Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a BV zu sehen, deren Verwirklichung sie im Bereich der Realakte sicherstellen soll (BGE 144 II 233 E. 4.1, 4.4 und 7.3.1; BGE 140 II 315 E. 4.4; vgl. auch BGE 130 I 369 E. 6.1; zudem HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 1425–1428; BERNHARD WALDMANN, in: Basler Kommentar zur BV, 2015, Art. 29a Rz. 12; ferner BGE 128 I 167 E. 4.3). Die Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a BV wiederum dient der verfassungsrechtlichen Verankerung und Erweiterung des bereits zuvor durch Art. 6 Ziff. 1 EMRK für Straf- und Zivilsachen garantierten Anspruchs auf eine gerichtliche Beurteilung; die Aufnahme der Rechtsweggarantie in den verfassungsrechtlichen Grundrechtskatalog stellt insoweit einen Nachvollzug der entsprechenden Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) dar (ANDREAS KLEY, in: St. Galler Kommentar zur BV, 3. Aufl. 2014, Art. 29a Rz. 3 und 41; WALDMANN, a.a.O., Art. 29a Rz. 2, 5 und 7).

Vor diesem Hintergrund ist vorliegend zunächst auf die verwaltungsrechtliche Anspruchsgrundlage einzugehen und zu prüfen, ob den Beschwerdeführenden gestützt auf die Bestimmung von Art. 25a VwVG ein Anspruch

auf Erlass einer materiellen Verfügung zukommt, die Vorinstanz mithin verpflichtet gewesen wäre, auf die Begehren der Beschwerdeführenden einzutreten (vgl. nachfolgend E. 5–7). Ergibt sich, dass die Vorinstanz einen entsprechenden Anspruch gestützt auf Art. 25a VwVG zu Recht verneint hat, ist in einem zweiten Schritt zu prüfen, ob sich konventionsrechtlich ein weitergehender Anspruch auf effektiven Rechtsschutz ergibt (nachfolgend E. 8).

5.

5.1 Die Beschwerdeführenden haben ihr Gesuch um Erlass einer Verfügung über Realakte an den Bundesrat, die Vorinstanz sowie zwei Bundesämter gerichtet, wobei (antragsgemäss) allein die Vorinstanz eine Verfügung erlassen hat.

Gesuche um Erlass einer Verfügung über Realakte sind an die sachlich zuständige Behörde zu richten und die Handlungen müssen sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen. Das Bundesverwaltungsgericht überprüft diese Sachurteilsvoraussetzungen vom Amtes wegen (vgl. Urteil des BVGer A-4941/2014 vom 9. November 2016 E. 1 mit Hinweisen). Es ist daher im Folgenden zunächst auf die vorliegend anwendbare Sachgesetzgebung und damit verbunden die Frage der sachlichen Zuständigkeit zum Erlass von Verfügungen (über Realakte) einzugehen.

5.2 Vorliegend stehen Handlungen bzw. Unterlassungen im Zusammenhang mit der CO₂-Gesetzgebung des Bundes in Frage.

Gemäss der Zweckbestimmung des CO₂-Gesetzes sollen die Treibhausgasemissionen, insbesondere die CO₂-Emissionen, die auf die energetische Nutzung fossiler Energieträger (Brenn- und Treibstoffe) zurückzuführen sind, vermindert werden mit dem Ziel, einen Beitrag zu leisten, den globalen Temperaturanstieg auf weniger als 2 Grad Celsius zu beschränken (Art. 1 Abs. 1 CO₂-Gesetz). Zur Erreichung dieses Ziels definiert Art. 3 Abs. 1 Satz 1 CO₂-Gesetz ein übergeordnetes Reduktionsziel. Demnach sind die Treibhausgasemissionen der Schweiz gemessen am Niveau von 1990 bis zum Jahr 2020 um 20 % zu vermindern. Der Bundesrat hat sodann für verschiedene Sektoren Zwischenziele festgelegt (Art. 3 Abs. 1 der Verordnung über die Reduktion der CO₂-Emissionen [CO₂-Verordnung, SR 641.711] i.V.m. Art. 3 Abs. 1 Satz 2 CO₂-Gesetz). Wird ein sektorielles Zwischenziel nicht erreicht, so beantragt die Vorinstanz nach Anhörung der Kantone und der betroffenen Kreise dem Bundesrat weitere Massnahmen (Art. 3 Abs. 2 CO₂-Verordnung) bzw. wird – für den Sektor Brennstoffe –

die CO₂-Abgabe automatisch erhöht (Art. 94 Abs. 1 CO₂-Verordnung i.V.m. Art. 29 CO₂-Gesetz).

Das CO₂-Gesetz sieht verschiedene Massnahmen vor, mit denen das Reduktionsziel erreicht werden soll. Dies sind zunächst technische Massnahmen zur Verminderung der CO₂-Emissionen in den Sektoren Gebäude (Erlass von Gebäudestandards für Neu- und Altbauten durch die Kantone, verbunden mit einer Berichterstattungspflicht zuhanden des BAFU; Art. 9 CO₂-Gesetz i.V.m. Art. 16 CO₂-Verordnung) und Verkehr (Gesamtzielwerte für die CO₂-Emissionen aller in der Schweiz neu in Verkehr gebrachten Personenwagen und seit dem 1. Januar 2018 auch für erstmals in Verkehr gesetzte Lieferwagen und leichte Sattelschlepper, verbunden mit individuellen Zielvorgaben und Sanktionszahlungen; Art. 10 ff. CO₂-Gesetz in der seit dem 1. Januar 2018 gültigen Fassung). Sodann muss im Sektor Verkehr ein Teil der CO₂-Emissionen, die bei der energetischen Nutzung der Treibstoffe entsteht, etwa durch Projekte zur Emissionsverminderung kompensiert werden. Den Kompensationssatz legt der Bundesrat nach Massgabe u.a. der Erreichung des Reduktionsziels gemäss Art. 3 CO₂-Gesetz fest (Art. 26 Abs. 1 und 2 CO₂-Gesetz i.V.m. Art. 89 Abs. 1 CO₂-Verordnung). Schliesslich erhebt der Bund die bereits erwähnte CO₂-Abgabe auf der Herstellung, Gewinnung und Einfuhr von Brennstoffen (Art. 29 CO₂-Gesetz). Der Vollzug des CO₂-Gesetzes und der Erlass von Ausführungsbestimmungen obliegt dem Bundesrat (Art. 39 Abs. 1 CO₂-Gesetz). Er überprüft sodann periodisch die Wirksamkeit der gesetzlichen Massnahmen sowie die Notwendigkeit weiterer Massnahmen (Art. 40 Abs. 1 CO₂-Gesetz). Der Vollzug der CO₂-Verordnung obliegt dem BAFU (Art. 130 Abs. 1 CO₂-Verordnung).

5.3 Soweit die Beschwerdeführenden den Vollzug bzw. die Verschärfung gesetzlich bereits vorgesehener Reduktionsmassnahmen verlangen, liegt die Zuständigkeit im Wesentlichen beim Bundesrat. Dieser ist nebst der Vorinstanz auch dafür zuständig, die Notwendigkeit weiterer Massnahmen zur Reduktion der CO₂-Emissionen zu prüfen. Gleichwohl ist nicht zu beanzustanden, dass vorliegend mit der Vorinstanz das sachlich zuständige Departement (Art. 1 Abs. 2 und 3 der Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation [OV-UVEK, SR 172.217.1]) gesamthaft über die Begehren der Beschwerdeführenden entschieden hat. So gehen gemäss Art. 47 Abs. 6 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG, SR 172.010) Geschäfte des Bundesrates von Rechts wegen auf das in der Sache zustän-

dige Departement über, soweit Verfügungen zu treffen sind, die der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht unterliegen (vgl. Urteil des BVGer A-2723/2007 vom 30. Januar 2008 E. 1.4). Dieser Delegationsautomatismus dient – ebenso wie die Bestimmung von Art. 25a VwVG – der Verwirklichung der Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a BV (vgl. THOMAS SÄGESSER, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz [RVOG], Handkommentar, 2007, Art. 47 Rz. 45). Die Vorinstanz war mithin sachlich zuständig, anstelle des Bundesrates und für die ihr unterstellten Bundesämter gesamthaft über die Begehren der Beschwerdeführenden zu verfügen.

6.

6.1 Die Beschwerdeführer machen geltend, die Klimaschutzmassnahmen des Bundes seien ungenügend und damit widerrechtlich. Ihrer Ansicht nach lässt sich weder mit dem für das Jahr 2020 gesetzlich festgeschrieben noch mit dem für das Jahr 2030 entworfenen Reduktionsziel der Gesetzeszweck, einen Beitrag zur Beschränkung des globalen Temperaturanstiegs auf weniger als 2 Grad Celsius zu leisten, erreichen, obschon sich die Schweiz hierzu völkervertraglich verpflichtet habe. Zudem bestünden erhebliche Vollzugsdefizite, die dazu führten, dass nicht einmal das gesetzlich verankerte Reduktionsziel erreicht werde. Die Beschwerdeführenden verlangen aus diesem Grund, dass ein Vorverfahren der Rechtsetzung eingeleitet werde zwecks Festlegung hinreichender Emissionsreduktionsziele für die Jahre 2020 und 2030. Zudem seien die gemäss geltendem Recht sowie zur Erreichung der verschärften Reduktionsziele erforderlichen Emissionsreduktionsmassnahmen zu vollziehen bzw. zu treffen.

6.2 Gemäss Art. 25a Abs. 1 VwVG kann, wer ein schutzwürdiges Interesse hat und sofern sich eine Handlung auf öffentliches Rechts des Bundes stützt sowie Rechte oder Pflichten berührt, von der zuständigen Behörde verlangen, dass sie widerrechtliche Handlungen unterlässt, einstellt oder widerruft (Bst. a), die Folgen widerrechtlicher Handlungen beseitigt (Bst. b) oder die Widerrechtlichkeit von Handlungen feststellt (Bst. c). Die genannten Begehren müssen sich gegen das widerrechtliche Handeln einer zuständigen Bundesbehörde richten. Die Bestimmung von Art. 25a VwVG räumt der betroffenen Person das Recht auf ein eigenständiges, nachgeschaltetes Verwaltungsverfahren ein, das in einer beschwerdefähigen Verfügung über die Ansprüche gemäss den Bst. a–c mündet (Art. 25a Abs. 2 VwVG; vgl. zudem Art. 44 VwVG). Der Anspruch auf Erlass einer Verfügung über Realakte ist allerdings subsidiär: Ist genügender Rechtsschutz

auf andere Weise möglich, besteht kein Anspruch auf Erlass einer materiellen Verfügung gestützt auf Art. 25a VwVG. Dasselbe gilt, wenn die Gesetzgebung den Rechtsschutz gegenüber dem Realakt bewusst ausgeschlossen hat (BGE 144 II 233, nicht publizierte E. 6; BGE 140 II 315 E. 3.1; vgl. zur spezialgesetzlich vorgesehen Popularbeschwerde BGE 130 II 514 E. 2.3). Beides steht vorliegend zu Recht nicht in Frage.

Der Begriff des Realaktes wird im Gesetzestext weder verwendet noch definiert. In der Praxis hat sich bisher kein einheitlicher Begriff des Realaktes herausgebildet (vgl. ISABELLE HÄNER, in: Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl. 2016, Art. 25a Rz. 6 ff., HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1408, KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, 2. Aufl. 2015, N 328 und 353–355; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 38 Rz. 1–5; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl. 2013, Rz. 362–364, je mit Hinweisen; vgl. auch die Ausführungen und Hinweise auf die Literatur in BGE 144 II 233 E. 4.1). Nach der herrschenden Lehre und der Rechtsprechung kann jedoch über den Wortlaut der Gesetzesbestimmung hinaus nicht nur behördliches Handeln, sondern auch ein Unterlassen der Behörde beanstandet, mithin behördliches Handeln verlangt werden (BGE 140 II 315 E. 2.1 mit Hinweisen auf die Literatur; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1433). Wie der sachliche Anwendungsbereich im Weiteren abzugrenzen ist und ob beispielsweise auch generell-abstrakte Handlungen von Art. 25a VwVG erfasst sind, ergibt sich weder aus dem Wortlaut der Bestimmung noch aus den Materialien. Die bundesgerichtlichen Rechtsprechung verweist für die Bestimmung des sachlichen Anwendungsbereichs von Art. 25a VwVG auf die Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a BV, die im Fall individuell schützenswerter Rechtspositionen effektiven Rechtsschutz garantiert. Massgebend ist demnach, ob ein individuelles Rechtsschutzbedürfnis besteht, wobei die zum Ausschluss der Popularbeschwerde notwendige Einengung des Anwendungsbereichs durch die weiteren in Art. 25a Abs. 1 VwVG genannten Kriterien, das schutzwürdige Interesse und das Berührtsein in Rechten oder Pflichten, erfolgen soll (BGE 144 II 233 E. 4.4 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung; vgl. auch BGE 138 I 6 E. 1.2; ferner BGE 128 II 156 E. 4b mit Hinweisen auf die Rechtsprechung).

6.3

6.3.1 Die Bestimmung von Art. 25a VwVG definiert das streitlagenspezifische Rechtsschutzinteresse am Erlass einer materiellen Verfügung über Realakte über ein aktbezogenes und ein subjektbezogenes Kriterium: Zum

einen muss der Realakt Rechte oder Pflichten berühren, zum anderen die gesuchstellende Person ein schutzwürdiges Interesse am Erlass einer Verfügung über den Realakt besitzen. Im gleichen Sinn unterscheidet das Gesetz auch bei förmlichen Rechtsanwendungsakten zwischen dem Anfechtungsobjekt (Art. 44 VwVG) als objektbezogene und der Beschwerdebefugnis (Art. 48 VwVG) als subjektbezogene Voraussetzung der Befugnis, ein Rechtsmittel zu ergreifen. Die Bestimmung von Art. 25a VwVG fügt sich insoweit in die bestehende Ordnung zum Verwaltungsrechtsschutz ein. Sie schafft die Grundlage für ein eigenständiges, nachgelagertes Verwaltungsverfahren, welches bei gegebenen Voraussetzungen in einer Verfügung und damit in einer Anordnung der Behörde im Einzelfall über Rechte und Pflichten des Betroffenen mündet (Art. 25a Abs. 2 VwVG; zum Ganzen BGE 140 II 315 E. 2.1, 4.1 und 4.5, je mit Hinweisen; vgl. auch BGE 143 I 336 E. 4.2 [unter Verweis auf BGE 140 II 315 E. 4.5–4.7] und BGE 136 I 323 E. 4.3; MARKUS MÜLLER, Rechtsschutz gegen Verwaltungsrealakte, in: Pierre Tschannen [Hrsg.], Neue Bundesrechtspflege, 2007, S. 344).

6.3.2 Der Begriff des schutzwürdigen Interesses i.S.v. Art. 25a Abs. 1 VwVG ist nach der Rechtsprechung gleich zu verstehen wie in den übrigen Bestimmungen des VwVG, namentlich wie in Art. 48 Abs. 1 Bst. c VwVG. Das Rechtsschutzinteresse, das rechtlicher oder tatsächlicher Natur sein kann, bedeutet mithin auch hier, dass ein praktischer Nutzen verfolgt werden und das Interesse aktuell sein muss. Weitergehende subjektbezogene Anforderungen ergeben sich aus dem Wortlaut von Art. 25a Abs. 1 VwVG nicht. Gleichwohl prüft die Praxis im Rahmen des subjektbezogenen Kriteriums des schutzwürdigen Interesses auch, ob sich die Betroffenheit von derjenigen der Allgemeinheit abhebt und somit eine besondere i.S.v. Art. 48 Abs. 1 Bst. b VwVG ist. Begründet wird dies mit der gleichgerichteten Intention der Verfahrensbestimmungen von Art. 25, Art. 25a und Art. 48 VwVG, Popularbeschwerdeverfahren auszuschliessen (vgl. BGE 140 II 315 E. 4.2; Urteil des BGer 1C_455/2011 vom 12. März 2012 E. 4.4; Urteile des BVGer A-5762/2012 vom 7. Februar 2013 E. 7, insbes. E. 7.3, sowie A-101/2011 vom 7. September 2011 E. 4.4.1 mit Hinweisen auf die Literatur; HÄNER, a.a.O., Art. 25a Rzn. 28 und 34 f.; ferner die Hinweise in BGE 143 I 336 E. 4.1).

6.3.3 Im Weiteren setzt das Eintreten auf ein Begehren i.S.v. Art. 25a Abs. 1 VwVG ein Berührtsein in Rechten oder Pflichten und somit einen Eingriff in die persönliche Rechtssphäre der betroffenen Person voraus. Schützenswerte Rechtspositionen ergeben sich im Kontext von Art. 25a

VwVG vor allem aus Grundrechten. Einzubeziehen sind aber auch rechtlich geschützte Interessen aus anderen Rechtstiteln, beispielsweise aus der Zweckbestimmung der anwendbaren Sachgesetzgebung (BGE 144 II 233 E. 7.3.1; BGE 140 II 315 E. 4.3 und E. 4.6; vgl. zur jüngeren Rechtsprechung betreffend die Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a BV auch BGE 143 I 336 E. 4.3 f. [betreffend die Neuorganisation der Kehrrichtabfuhr in der Gemeinde Cazis] sowie das Urteil des BGer 2C_272/2012 vom 9. September 2012 E. 4 [betreffend die Kürzung von Sportlektionen an Berufsschulen]; ferner zur Parteistellung im Verfahren der staatlichen Aufsicht über Radio und Fernsehen das Urteil des BGer 2C_1024/2016 vom 23. Februar 2018 E. 2 f.). Dabei genügt es, dass Rechte oder Pflichten berührt werden, mithin eine gewisse Intensität der Betroffenheit gegeben ist. Geht es um potentielle Eingriffe in Grundrechtspositionen, ist es im Wesentlichen eine Frage des Geltungsbereichs des Grundrechts, ob die Eingriffswirkung ausreicht, eine Betroffenheit anzunehmen. Ein Eingriff in den Schutzbereich ist dabei jedoch nicht vorausgesetzt; die Frage, ob ein solcher Eingriff vorliegt, ist Gegenstand der materiellen Beurteilung. Um Betroffenheit anzunehmen reicht es vielmehr aus, wenn der Gesuchsteller in vertretbarer Weise geltend zu machen vermag, dass ein von einem Realakt ausgehender Reflex grundrechtsrelevant ist und mithin den Grad eines Eingriffs annehmen könnte (BGE 144 II 233 E. 7.3.2; vgl. zudem BGE 143 I 336 E. 4.1 und E. 4.3.1).

6.3.4 Die beiden Voraussetzungen, das schutzwürdige Interesse sowie das Berührtsein in Rechten oder Pflichten, können weitgehend zusammenfallen: Ist eine gesuchstellende Person durch einen Realakt in ihren Rechten oder Pflichten berührt, gründet das schutzwürdige Interesse im Berührtsein in dieser Rechtsstellung. Insoweit verhält es sich nicht anders als beim materiellen Verfügungsadressaten, der grundsätzlich ohne Weiteres zur Beschwerde berechtigt ist (BGE 140 II 315 E. 4.3; vgl. hierzu und zur Abgrenzung der beiden Voraussetzungen aber auch HÄNER, a.a.O., Art. 25a Rz. 28 und 35, je mit Hinweisen).

7.

7.1 Die Beschwerdeführenden leiten aus Art. 10 BV sowie aus Art. 2 und Art. 8 EMRK einen Anspruch auf positiven staatlichen Schutz vor einem übermässigen globalen Temperaturanstieg ab. Von der Klimaerwärmung und den damit einhergehenden Folgen seien die Beschwerdeführerinnen 2–5 besonders betroffen. So hätten wissenschaftliche Untersuchungen vergangener sommerlicher Hitzeperioden den statistischen Befund bestätigt, dass insbesondere ältere Frauen ab 75 Jahren hinsichtlich Mortalität

und gesundheitlicher Beeinträchtigungen am stärksten von sommerlichen Hitzeperioden betroffen seien. Zudem litten die Beschwerdeführerin 3 an einer Herz-Kreislauf-Erkrankung und die Beschwerdeführerinnen 4 und 5 an Asthma, was die gesundheitlichen Auswirkungen verschärfe. Die Beschwerdeführerinnen seien mithin von den Folgen der Klimaerwärmung mehr als die Allgemeinheit in (grund-)rechtlich geschützten Rechtspositionen betroffen und hätten aus diesem Grund ein schutzwürdiges Interesse am Erlass einer materiellen Verfügung gemäss Art. 25a VwVG.

7.2 Mit der gesetzlichen Umschreibung des Rechtsschutzinteresses in Art. 25a Abs. 1 VwVG soll angemessener Rechtsschutz im Bereich der Reklame sichergestellt werden, da – wie vorstehend ausgeführt – auch tatsächliches Handeln des Staates in schützenswerte Rechtspositionen eingreifen kann. Nicht die Absicht des Gesetzgebers war es jedoch, Bagatellfälle dem Rechtsschutz zuzuführen oder gar die Popularbeschwerde zu ermöglichen (BGE 140 II 315 E. 4.4; vgl. auch PIERRE TSCHANNEN, Amtliche Warnungen und Empfehlungen, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht [ZSR] 1999 II, Rz. 137). Die Bestimmung von Art. 25a VwVG ist daher in Anlehnung an Art. 48 Abs. 1 VwVG auszulegen, welcher ebenfalls die Popularbeschwerde ausschliesst und den Charakter des allgemeinen Beschwerderechts als Instrument des Individualrechtsschutzes unterstreicht (vgl. zur Verbindung von Art. 25a VwVG und der Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a BV vorstehend E. 4 und zu jener mit dem Beschwerderecht gemäss Art. 48 VwVG vorstehend E. 5.1; zudem BGE 139 II 279 E. 2.2 f.). Die Abgrenzung zur Popularbeschwerde und auch zur Aufsichtsbeschwerde gemäss Art. 71 VwVG verlangt eine sorgfältige Prüfung, ob sich die Betroffenheit von derjenigen der Allgemeinheit abhebt und somit eine besondere ist. Wo die Grenze zur unzulässigen Popularbeschwerde verläuft, ist für jedes Rechtsgebiet gesondert zu beurteilen; erforderlich ist eine praktisch vernünftige Abgrenzung, die sich am Rechtsschutzbedürfnis und an den weiteren Rechtsschutzmöglichkeiten orientiert (BGE 144 II 233 E. 8.4; vgl. auch das Urteil des BGer 2C_959/2014 vom 24. April 2015 E. 3.1 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung).

7.3 Die Praxis hatte sich bereits vor Inkrafttreten von Art. 25a VwVG verschiedentlich mit der Frage des hinreichenden Rechtsschutzes ausserhalb förmlicher, auf den Erlass einer Verfügung gerichteter Verfahren befasst, so insbesondere im Zusammenhang mit der Weigerung der Polizei, bestimmte Personen an das Weltwirtschaftsforum (WEF) in Davos reisen zu lassen. Das polizeiliche Handeln richtete sich in diesen Fällen unmittelbar

gegen einzelne Personen, weshalb die Frage nach deren besondere Beziehungsnähe nicht weiter zu diskutieren war (vgl. BGE 130 I 369 und BGE 128 I 167).

In anderem Zusammenhang hatte die Rechtsprechung die Frage der besonderen Betroffenheit, auch in Abgrenzung zur Popularbeschwerde, zu beurteilen. So sah das Bundesgericht in seinem Entscheid betreffend die Aufsicht über das Kernkraftwerk Mühleberg die besondere persönliche Betroffenheit aufgrund der „spezifischen (räumlichen) Beziehungsnähe zum Kernkraftwerk“ als erfüllt an; als Legitimationsgrund wurde die Risikoexposition in Bezug auf den besonderen Gefahrenherd anerkannt (BGE 140 II 315 E. 4.7; vgl. auch die Urteile des BGer 2C_272/2012 vom 9. September 2012 E. 4.4 f. und 1C_455/2011 vom 12. März 2012 E. 4.4 f.; MÜLLER, a.a.O., S. 347). Vergleichbar hat das Bundesgericht bereits früher – noch vor Inkrafttreten des heutigen Art. 25a VwVG – im Zusammenhang mit dem Umbau einer Fabrik argumentiert, in welcher in einem biologischen Verfahren mit gentechnisch veränderten Mikroorganismen ein Heilmittel produziert werden sollte. Die Baubewilligungsbehörde hatte es trotz entsprechender Begehren abgelehnt, das Baugesuch zu publizieren. Das Bundesgericht hielt demgegenüber dafür, die Anwohner seien von den Auswirkungen eines Störfalles am unmittelbarsten betroffen, weshalb davon auszugehen sei, dass sie in einer besonderen, beachtenswerten und nahen Beziehung zur streitigen Anlage stünden und von dem Umbau stärker als jedermann betroffen werden könnten. Diesen sei daher die Möglichkeit einer Einsprache in einem förmlichen Verfahren zu geben und das Baugesuch aus diesem Grund zu publizieren (BGE 120 Ib 379 E. 4). Hingegen gewährte das Bundesgericht Anwohnern einer Bahnstrecke, auf welcher Brennelementtransporte vorgesehen waren, keine Parteistellung; das Risiko einer radioaktiven Verstrahlung sei selbst bei einem schweren Unfall im Vergleich zum allgemeinen Risiko der natürlichen Strahlenbelastung nicht signifikant höher, weshalb den Anwohnern nicht bereits aufgrund ihrer örtlichen Nähe Parteistellung zukommen könne (BGE 121 II 176 E. 3). In seinem jüngsten Urteil betreffend die nationale Präventionskampagne gegen HIV und andere Geschlechtskrankheiten ("LOVE LIFE") hielt das Bundesgericht im Zusammenhang mit dem Anspruch auf Erlass einer Verfügung i.S.v. Art. 25a VwVG fest, aufgrund der grossen Breitenwirkung der Informationskampagne sei entscheidend, ob in Abgrenzung zur Popularbeschwerde eine besondere Betroffenheit vorliege. Davon sei auszugehen, wenn der Einzelne durch einen Realakt konkret in seinen Rechten und Pflichten betroffen sei. Seien viele Personen betroffen, so sei massgebend,

wie schwer die Einwirkung auf den Einzelnen zu gewichten sei (BGE 144 II 233 E. 8.4).

7.4

7.4.1 Vorliegend steht nicht staatliches Handeln in Frage, das sich unmittelbar gegen die Beschwerdeführenden richtet. Dies wird auch nicht geltend gemacht. Die Beschwerdeführerinnen berufen sich vielmehr auf staatliche Schutzpflichten im Zusammenhang mit einer von der Allgemeinheit verursachten Umweltauswirkung, nämlich den Folgen des Klimawandels, und verlangen den Erlass einer materiellen Verfügung gestützt auf Art. 25a VwVG. Dies setzt nach der dargestellten Rechtsprechung eine nahe Beziehung der Beschwerde führenden Person zur Streitsache voraus, die – in Abgrenzung zur Popularbeschwerde – über jene der Allgemeinheit hinausgeht. Am Erfordernis der besonderen Beziehungsnähe ist daher auch vorliegend festzuhalten, da mit dem CO₂-Gesetz kein besonderes Beschwerderecht eingeführt worden ist und das allgemeine Beschwerderecht ein Instrument des Individualrechtsschutzes ist. Es ist daher nachfolgend zu prüfen, ob die Betroffenheit der Beschwerdeführenden über jene der Allgemeinheit hinausgeht.

7.4.2 Als Folge des Klimawandels werden sowohl für die Temperatur als auch für den Niederschlag markante Änderungen im Sommer erwartet. So dürften die Mitteltemperaturen im Verlaufe des 21. Jahrhunderts schweizweit in allen Regionen und Jahreszeiten weiter ansteigen. Gleichzeitig werden die mittleren Niederschlagsmengen im Sommer wahrscheinlich überall in der Schweiz abnehmen, während in den Wintermonaten mit zunehmenden Niederschlägen zu rechnen ist. Zusammen mit dieser Änderung der mittleren Temperatur und des mittleren Niederschlags ist auch eine Änderung im Charakter von Extremereignissen zu erwarten: Wärmeperioden und Hitzewellen im Sommer dürften häufiger und intensiver auftreten und länger andauern, während im Winter die Zahl der Frostnächte insbesondere im Mittelland abnehmen wird. Diese Faktoren haben wiederum Auswirkungen etwa auf den Beginn des Pflanzenwachstums im Frühling. Zudem verändert sich das Verbreitungsgebiet von Krankheitsüberträgern und Krankheitserregern (vgl. zum Ganzen Schweizerische Eidgenossenschaft, Anpassung an den Klimawandel in der Schweiz, Aktionsplan 2014–2019, Zweiter Teil der Strategie des Bundesrates vom 9. April 2014, S. 8 f. und 12 f. [nachfolgend: Aktionsplan Klimawandel]; BAFU/Bundesamt für Meteorologie und Klimatologie [MeteoSchweiz], Klimaänderung in der Schweiz, Indikatoren zu Ursachen, Auswirkungen, Massnahmen, 2013, S. 11 f., 30 ff. [nachfolgend: Klimaänderung in der Schweiz]).

Die Auswirkungen des Klimawandels auf Menschen, Tiere und Pflanzen sind mithin allgemeiner Art, auch wenn nicht alle gleichermassen betroffen sind. Für verschiedenen Bevölkerungsgruppen sind die Beeinträchtigungen in wirtschaftlicher oder gesundheitlicher Hinsicht unterschiedlich. So stellen etwa für die Bevölkerung in den Städten und Agglomerationen Hitzewellen wegen der Bildung von Hitzeinseln eine gesundheitliche Belastung dar. Sommerliche Hitzewellen können aufgrund ihrer Anfälligkeit für Dehydrierungen auch Säuglinge sowie Kleinkinder gefährden und die hitzebedingt hohe Ozonbelastung kann zu Atemwegsbeschwerden und einer Einschränkung der Lungenfunktionen führen. Zudem wird die veränderte Verbreitung von Krankheitsüberträgern wie Zecken und Mücken neu Teile der Bevölkerung betreffen, welche bisher keinen entsprechenden Risiken ausgesetzt waren. Die Klimaänderung und insbesondere die damit verbundene Änderung der mittleren Temperatur und der mittleren Niederschlagsmenge haben sodann Auswirkungen etwa auf die Forst- und Landwirtschaft, den Wintertourismus und die Wasserwirtschaft. Zudem steigt aufgrund des auftauenden Permafrostes die Gefahr von Bergstürzen und insbesondere im Winterhalbjahr das Risiko von Überschwemmungen, Murgängen und Hangrutschen (vgl. zum Ganzen BAFU, Anpassung an den Klimawandel, umwelt 3/2017, S. 6 f.; zudem die Übersicht des BAFU vom 20. August 2015 gestützt auf den Sachstandsbericht des IPCC aus dem Jahr 2014: Der Klimawandel ist bereits sichtbar, abrufbar unter < www.bafu.admin.ch > Themen > Klima > Dossiers > Klimakonferenz COP21 von Paris: Abkommen über die internationale Klimapolitik verabschiedet > Klimawandel weltweit [besucht am 13. November 2018]; Schweizerische Eidgenossenschaft, Aktionsplan Klimawandel, S. 24–39; BAFU/MeteoSchweiz, Klimaänderung in der Schweiz, S. 58 f.)

7.4.3 Diese kurze Übersicht möglicher Auswirkungen des Klimawandels (auch) für die Schweiz, zeigt, dass die Gruppe von Frauen, die älter als 75 Jahre sind, von den Auswirkungen des Klimawandels nicht besonders betroffen ist. Zwar unterscheidet sich die Betroffenheit und reicht von wirtschaftlichen Interessen bis hin zu einer Beeinträchtigung der Gesundheit der Allgemeinheit. Aus Sicht der Rechtspflege kann jedoch mit Blick auf die dargestellte Praxis nicht gesagt werden, die Beziehungsnähe der Beschwerdeführenden zur Streitsache – dem Klimaschutz des Bundes – sei im Vergleich mit der Allgemeinheit eine besondere (vgl. in diesem Sinne auch BVGE 2007/1 E. 3.9–3.11). Die Beschwerdeführenden verfügen mithin über kein hinreichendes schutzwürdiges Interesse, weshalb die Vorinstanz den Erlass einer materiellen Verfügung gemäss Art. 25a VwVG zu Recht verweigert hat.

8.

8.1 Die Beschwerdeführenden stützen ihren Anspruch auf Erlass einer materiellen Verfügung über die Verletzung der sich – ihrer Ansicht nach – aus den Art. 2 und 8 EMRK ergebenden positiven Schutzpflichten weiter auf Art. 6 Ziff. 1 und subsidiär auf Art. 13 EMRK. Sie machen unter Verweis auf die Praxis des Bundesgerichts sowie des EGMR geltend, der weite Begriff der zivilrechtlichen Streitigkeit i.S.v. Art. 6 Ziff. 1 EMRK umfasse auch immissionsschutzrechtliche Streitigkeiten. Zudem seien die weiteren Anspruchsvoraussetzungen – ein innerstaatlich begründetes Recht sowie eine echte und ernsthafte Streitigkeit – erfüllt, weshalb die Vorinstanz auf ihre Begehren hätte eintreten müssen. Die Vorinstanz ging demgegenüber auch hinsichtlich der konventionsrechtlichen Anspruchsgrundlage von einer unzulässigen Popularklage aus und verneinte entsprechend einen Anspruch auf Erlass einer materiellen Verfügung gestützt auf die EMRK.

8.2 Gemäss Art. 6 Ziff. 1 EMRK hat jede Person ein Recht darauf, dass Streitigkeiten über zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen von einem unabhängigen und unparteiischen Gericht beurteilt werden. Ferner hat nach Art. 13 EMRK jede Person, die in ihren in der EMRK anerkannten Rechten oder Freiheiten verletzt worden ist, das Recht, bei einer innerstaatlichen Instanz eine wirksame Beschwerde zu erheben, auch wenn die Verletzung von Personen begangen worden ist, die in amtlicher Eigenschaft gehandelt haben.

Die EMRK enthält in Art. 6 Ziff. 1 allgemeine Verfahrens- und Justizgarantien, die für das innerstaatliche Verfahren einen verbindlichen Mindeststandard zu Gunsten des Einzelnen sicherstellen. Dabei sind die in der Konvention verwendeten Begriffe autonom entsprechend der Praxis der Organe der EMRK auszulegen (BGE 131 I 467 E. 2.4). Nach dieser Praxis bezieht sich die Bestimmung von Art. 6 Ziff. 1 EMRK nicht nur auf zivilrechtliche Streitigkeiten im engeren Sinne, sondern betrifft auch Verwaltungsakte hoheitlich handelnder Behörden, sofern diese massgeblich in Vertragsbeziehungen, Privatrechte oder vermögenswerte Positionen eingreifen. Die Anwendbarkeit von Art. 6 Ziff. 1 EMRK setzt mithin einen aus dem innerstaatlichen Recht abzuleitenden zivilrechtlichen Anspruch voraus. Und es muss eine Streitigkeit über Existenz, Inhalt, Umfang oder Art der Ausübung derartiger zivilrechtlicher Ansprüche oder Verpflichtungen vorliegen. Diese muss echt sowie ernsthafte Natur sein und sich direkt und unmittelbar auf die zivilrechtlichen Ansprüche auswirken; bloss weit entfernte oder indirekte Auswirkungen reichen nicht aus (BGE 134 I 140 E. 5.2

und BGE 130 I 388 E. 5.1 und 5.3, je mit Hinweisen auf die Rechtsprechung des EGMR; zudem BGE 130 II 425 E. 2.2; MEYER-LADEWIG/HARRENDORF/KÖNIG, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer [Hrsg.], Europäische Menschenrechtskonvention EMRK, Handkommentar, 4. Aufl. 2017, Art. 6 Rz. 9 und 17 f.; GRABENWARTER/PABEL, Europäische Menschenrechtskonvention, 6. Aufl. 2016, § 24 Rz. 15; FRANK MEYER, in: Karpenstein/Mayer [Hrsg.], EMRK, Kommentar, 2. Aufl. 2015, Art. 6 Rz. 14, je mit Hinweisen auf die Rechtsprechung des EGMR).

Die Anwendbarkeit von Art. 6 Ziff. 1 EMRK setzt nach dem Gesagten u.a. eine echte Streitigkeit ernsthafter Natur voraus, deren Ausgang sich für den zivilrechtlichen Anspruch als unmittelbar entscheidend erweist. Diese Anspruchsvoraussetzung ist auch Prozessvoraussetzung und insofern in doppelter Hinsicht relevant: Sie muss wie die übrigen Anspruchsvoraussetzungen in formeller Hinsicht in vertretbarer Weise geltend gemacht werden (vgl. BGE 127 I 115 E. 5). Die Bestimmung von Art. 6 Ziff. 1 EMRK ist vor diesem Hintergrund zudem nicht isoliert, sondern in Übereinstimmung mit der Praxis zu Art. 34 EMRK betreffend das Verfahren der Individualbeschwerde vor dem EGMR auszulegen und anzuwenden; gemäss Art. 34 Satz 1 EMRK kann der Gerichtshof von jeder natürlichen Person, die behauptet, durch eine der Vertragsparteien in einem der in der EMRK anerkannten Rechte verletzt zu sein, mit einer Beschwerde befasst werden. Demnach setzt die Befugnis zur Beschwerde eine unmittelbare und persönliche Beschwer voraus; der Beschwerdeführer muss substantiiert und schlüssig vortragen, durch die angegriffene hoheitliche Handlung oder Unterlassung unmittelbar in seinen Konventionsrechten berührt zu sein. Die Popularklage ist nicht zulässig (vgl. zum Ganzen Urteil des BVGer A-2723/2007 vom 30. Januar 2008 E. 8.2 mit Hinweisen auf die Literatur; PATRICK SCHÄFER, in: Karpenstein/Mayer [Hrsg.], EMRK, Kommentar, 2. Aufl. 2015, Art. 34 Rz. 61 ff. mit Hinweisen auf die Rechtsprechung des EGMR; ANDREAS KLEY, Gerichtliche Kontrolle von Atombewilligungen, Europäische Grundrechte-Zeitschrift [EuGRZ] 1999, S. 179 f.).

8.3 Die Beschwerdeführenden machen geltend, dass sich der Zweck des CO₂-Gesetzes, einen Beitrag zu leisten, den globalen Temperaturanstieg auf weniger als 2 Grad zu beschränken, mit den festgelegten bzw. vorgeschlagenen Reduktionszielen nicht erreichen lasse. Zudem rügen sie einen unzureichenden Vollzug der geltenden Gesetzgebung. Sie verlangen aus diesem Grund, dass ein Vorverfahren der Gesetzgebung eingeleitet werde zwecks Festlegung hinreichender, d.h. verschärfter Emissionsreduktionsziele für die Jahre 2020 und 2030. Sowohl der Gesetzgeber als auch die

Öffentlichkeit seien über die Notwendigkeit einer weitergehenden Reduktion der Treibhausgasemissionen zu informieren. Zudem seien die gemäss geltendem Recht sowie zur Erreichung der verschärften Reduktionsziele erforderlichen Emissionsreduktionsmassnahmen zu vollziehen bzw. zu treffen.

Weder ein Vorverfahren der Gesetzgebung noch die geforderte Information der Öffentlichkeit vermögen unmittelbar im Sinne der dargestellten Praxis dazu beizutragen, dass in der Schweiz weniger Treibhausgase emittiert werden. Vielmehr hängt dies von der Entscheidung des Gesetz- und Verordnungsgebers sowie des Einzelnen ab. Die geforderten Handlungen sind mithin nicht geeignet, das Risiko sommerlicher Hitzeperioden zu mindern. Dasselbe gilt, soweit die Beschwerdeführenden die Einführung bisher gesetzlich nicht vorgesehener Emissionsreduktionsmassnahmen wie die CO₂-Abgabe auf Treibstoffe oder den Erlass von baupolizeilichen Gebäudestandards auf Bundesebene verlangen. Und auch die Forderung, im Sektor Verkehr von den Importeuren von Personenwagen eine dem tatsächlichen Ausstoss von CO₂-Emissionen entsprechende Messungen der CO₂-Emissionen zu verlangen, findet im Gesetz (Art. 10 ff. CO₂-Gesetz und Art. 17 ff. CO₂-Verordnung) keine (ausdrückliche) Grundlage, so dass auch in diesem Bereich nicht wie im Rahmen umweltrechtlicher Immissionsklagen der "blosse" Vollzug geltenden Rechts in Frage steht.

8.4 Bei dieser Sachlage kann nicht gesagt werden, der Vorinstanz habe eine echte Streitigkeit ernsthafter Natur vorgelegen, deren Ausgang sich für allfällige zivilrechtliche Ansprüche der Beschwerdeführerinnen als unmittelbar entscheidend erwiesen hätte; eine Verminderung des allgemeinen Gefahrenrisikos kann mit den geforderten Handlungen nicht unmittelbar erreicht werden. Die Vorinstanz war mithin gestützt auf Art. 6 Ziff. 1 EMRK nicht verpflichtet, auf die Begehren der Beschwerdeführenden einzutreten und eine materielle Verfügung, welche den Beschwerdeweg und damit gerichtlichen Rechtsschutz ermöglicht, zu erlassen. Bei diesem Ergebnis ist auch keine Prüfung von Art. 13 EMRK erforderlich, soweit vorliegend, wie die Beschwerdeführenden geltend machen, eine zivilrechtliche Streitigkeit zu beurteilen ist; die Garantie gemäss Art. 13 EMRK wird bei Vorliegen zivilrechtlicher Streitigkeiten vollständig durch Art. 6 EMRK absorbiert (vgl. MEYER-LADEWIG/HARRENDORF/KÖNIG, a.a.O., Art. 6 Rz. 253; FROWEIN/PEUKERT, Europäische Menschenrechtskonvention, Kommentar, 3. Aufl. 2009, Art. 13 Rz. 10).

9.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerdeführenden von den Klimaschutzmassnahmen des Bundes nicht in einer Weise betroffen sind, die über jene der Allgemeinheit hinausgeht. Ihre Rechtsbegehren sind daher, soweit sie sich auf Art. 25a VwVG stützen und (weitergehende) Handlungen zur Reduktion der Treibhausgasemissionen verlangen, als unzulässige Populärbeschwerde zu qualifizieren, worauf die Vorinstanz zu Recht nicht eingetreten ist. Weitergehende Ansprüche auf Erlass einer materiellen Verfügung ergeben sich auch aus der EMRK nicht. Die Beschwerde ist daher abzuweisen.

10.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens geltend die Beschwerdeführenden als unterliegend. Sie haben daher die auf Fr. 5'000.– festzusetzenden Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 1 ff. des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Der von den Beschwerdeführenden in der Höhe von Fr. 5'000.– geleistete Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

Eine Parteientschädigung ist den Beschwerdeführenden angesichts ihres Unterliegens nicht zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 ff. VGKE). Die Vorinstanz hat als Bundesbehörde ebenfalls keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**1.**

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 5'000.– werden den Beschwerdeführenden zur Bezahlung nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils auferlegt. Der von den Beschwerdeführenden in der Höhe von Fr. 5'000.– geleistete Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

3.

Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführenden (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 237-99-00001/00082/00001/Q142-1538; Gerichtsurkunde)

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Christoph Bandli

Benjamin Strässle-Kohle

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Rechtschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: