

Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal



Abteilung I
A-2723/2007
{T 0/2}

Urteil vom 30. Januar 2008

Besetzung

Richter Beat Forster (Vorsitz), Richter Jérôme Candrian,
Richter Markus Metz, Richter Lorenz Kneubühler (Abtei-
lungspräsident), Richterin Marianne Ryter Sauvant,
Gerichtsschreiber Adrian Mattle.

Parteien

1. **A.** _____,
2. **B.** _____,
3. **C.** _____,
4. **D.** _____,
5. **E.** _____,
6. **F.** _____,
alle vertreten durch G. _____,
Beschwerdeführende,

gegen

Bundesamt für Umwelt (BAFU),
Vorinstanz.

Gegenstand

Anspruch auf saubere Luft.

Sachverhalt:**A.**

A._____, B._____, C._____, D._____, E._____, F._____ und H._____ richteten zwischen dem 1. November 2006 und dem 28. Dezember 2006 mit Hinweis auf bereits erfolgte ähnliche Eingaben auf kantonaler Ebene je ein Schreiben mit dem Titel „Anspruch auf gesunde Luft“ an den Bundesrat, die Bundesversammlung und das Bundesamt für Umwelt (BAFU). Die sieben Privatpersonen machten geltend, dass die wiederholte Überschreitung der Immissionsgrenzwerte verschiedener Luftschadstoffe bei ihnen zu gesundheitlichen Beeinträchtigungen und teilweise zu einem daraus folgenden finanziellen Schaden führen würden. Sie verlangten einerseits je mit gleichlautender Formulierung, es seien innerhalb eines Jahres oder einer angemessenen Frist auf Vollzugs- und allenfalls Gesetzgebungsebene die nötigen Massnahmen zu ergreifen, welche die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte betreffend Feinstaub (PM10), Ozon sowie Stickoxiden (NOx) ermöglichten oder einen genügenden erheblichen Beitrag dazu leisteten, dass ihre Gesundheit und ihr Wohlbefinden gemäss dem durch das geltende Luftreinhaltegesetz gesetzten Standard geschützt werde. Andererseits verlangten sie konkret folgende Massnahmen (wobei einzelne davon nicht von allen sieben Personen verlangt worden sind):

1. Es sei bis spätestens Ende 2007 eine vollumfängliche Pflicht für Dieselpartikelfilter und De-NOx-Katalysatoren bei sämtlichen Dieselfahrzeugen festzulegen. Im Sinne einer kurzfristigen Übergangsmassnahme bis zur Einführung sei anzuordnen, dass bei Submissionen nur Unternehmen zu berücksichtigen seien, welche diese Pflichten bereits erfüllten. Diese Pflichten sollten auch für militärische Dieselfahrzeuge gelten.
2. Es sei Öffentlichkeitsarbeit zumindest im Ausmasse der Bemühungen gegen das Rauchen zu betreiben, mit welcher auf die Gesundheits- und Klimaschädlichkeit von luftverschmutzenden Tätigkeiten und auf gesundheitsverträgliche Alternativen hingewiesen werde.
3. Es seien Deklarationen bezüglich der Gesundheits- und Klimaschädlichkeit bei Bezügen von Treib- und Brennstoffen, welche in Fahrzeugen und Maschinen mit Verbrennungsmotoren verwendet werden sollten, durchzusetzen bzw. es sei die Einhaltung der Vorschriften bezüglich der Verbrennung von Treibstoffen zu kontrollieren und durchzusetzen.
4. Es sei eine CO₂-Abgabe in zwecktauglichem Umfang auf Treibstoffen einzuführen.
5. Es seien alternative Antriebssysteme, motorentechnische Massnahmen und eine Verringerung des Fahrzeuggewichts zu fördern.

6. Es seien Instrumente einzuführen, welche den durchschnittlichen Treibstoffverbrauch bei Neuwagen bis 2010 mindestens halbieren würden.
7. Es seien ein Strassenneubau- bzw. Strassenausbaustopp zu vollziehen und die Raumplanung an kurze Verkehrswege auszurichten.
8. Es seien die Grundlagen für Road Pricing einzuführen; vorrangig sei ein Road Pricing mit Mittelumverteilung zu Gunsten eines preiswerten öffentlichen Verkehrs anzustreben.
9. Es seien allgemeine und langfristige Temporeduktionen vorzunehmen und in Zeiten von Grenzwertüberschreitungen zusätzlich zu verschärfen.
10. Es sei den Kantonen und Gemeinden die Kompetenz einzuräumen, mittel- und langfristige Massnahmen zu treffen, welche die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte betreffend Ozon, Feinstaub und Stickoxiden ermöglichten (längerfristige partielle Fahrverbote für den Privatverkehr als in Zeiten von Grenzwertüberschreitungen, stufenweise Fahrbeschränkungen mittels vorgängiger Einteilung von emittierenden Fahrzeugen in fünf Abgasklassen inkl. CO₂-Ausstoss).
11. Die gesuchstellende Person sei unverzüglich unentgeltlich und periodisch mit tauglichen Schutzmasken gegen Feinstaub und Ozon, mit welchen man atmen könne, in genügender Anzahl für sie und ihre Klienten auszurüsten. Falls dies nicht möglich sei, seien die Arbeitsräume mit einer Filteranlage auszurüsten.
12. Es seien unverzüglich die Mittel zur Verfügung zu stellen, die Wohnung der gesuchstellenden Person mit Luftfiltern gegen Ozon und Feinstaub auszurüsten.

Die Privatpersonen beantragten weiter je in ihrer Eingabe, ihnen sei Akteneinsicht zu gewähren, sie seien als Partei in das Verfahren miteinzubeziehen und es sei in Form einer anfechtbaren Verfügung mit Rechtsmittelbelehrung je einzeln bezüglich der gestellten Forderungen festzustellen, dass die Schweiz ihnen gegenüber verpflichtet sei, innert nützlicher Frist die entsprechenden Massnahmen zu treffen.

B.

Mit Schreiben vom 15. März 2007 teilte das BAFU den genannten sieben Personen mit, es sei beauftragt worden, die an den Bundesrat und das BAFU gesandten Briefe zu beantworten. Der Bundesrat und das BAFU würden der Bekämpfung der zu hohen Schadstoffkonzentrationen in der Luft einen sehr hohen Stellenwert beimessen. Seit Mitte der 1980-er Jahre hätten Bund, Kantone und Gemeinden eine Vielzahl von Luftreinhalte-Massnahmen getroffen und vollzogen, wodurch der Schadstoffausstoss verringert worden sei und die Luftbelastung stark abgenommen habe. Im Rahmen des Luftreinhalte-Konzeptes des Bundes, der Massnahmenpläne der Kantone sowie der Genfer Konvention würden weitere Massnahmen zur Einhaltung der Immissionsgrenzwerte erarbeitet. Angesichts der Belastung der Luft durch Feinstaub und

insbesondere Dieselmotoren habe der Bundesrat zudem einen Aktionsplan ausgearbeitet, welcher eine nachhaltige Reduktion des Dieselmotors zum Ziel habe. Dabei sei eine breite Palette von kurz- und mittelfristig umsetzbaren Massnahmen geprüft worden. Schliesslich habe der Bundesrat die zuständigen Departemente mit der Erarbeitung und Umsetzung von 14 entsprechenden Massnahmen beauftragt. Als Ergänzung dieses auf dauerhafte Massnahmen aufgebauten Aktionsplans hätten die Kantone ein Interventionskonzept Feinstaub mit temporären Massnahmen bei hohen Luftbelastungen beschlossen. Bezüglich der geforderten konkreten Massnahmen legte das BAFU einzeln die vom Bund bereits ergriffenen Massnahmen zur Reduktion der luftbelastenden Emissionen, die Absichten der Behörden und die begrenzten Möglichkeiten auf Grund der tatsächlichen und rechtlichen Situation dar. Die Schreiben des BAFU waren weder als Verfügung bezeichnet noch enthielten sie eine Rechtsmittelbelehrung.

C.

Mit Eingabe vom 16. April 2007 erheben die genannten sieben Personen (Beschwerdeführende) gemeinsam Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und stellen den Antrag, die Verfügungen des BAFU (Vorinstanz) vom 15. März 2007 seien aufzuheben. Es sei festzustellen, dass die bis zum 28. Dezember 2006 durch den Bund getroffenen Massnahmen zum Schutz der Gesundheit sowie des Privat- und Familienlebens der Beschwerdeführenden vor Immissionen durch Luftschadstoffe ungenügend seien bzw. das Unterlassen von geeigneten Massnahmen zu ihrem Schutz unrechtmässig sei. Es sei festzustellen, dass der Bund verpflichtet sei, mittels geeigneter Massnahmen vorzugehen, dass die Immissionsgrenzwerte betreffend Feinstaub, Ozon und Stickoxiden eingehalten würden bzw. dass ein Immissionsniveau erreicht werde, welches für die Beschwerdeführenden nicht gesundheitsschädigend oder lästig sei. Es seien innerhalb eines Jahres entsprechende Massnahmen anzuordnen.

Weiter stellen die Beschwerdeführenden den Antrag, es sei festzustellen, dass der Bund im Rahmen seiner Zuständigkeit zur Umsetzung folgender Massnahmen verpflichtet sei:

1. Einführung einer vollumfänglichen Pflicht für Dieselpartikelfilter und De-NOx-Katalysatoren bei sämtlichen Dienstfahrzeugen.
2. Intensivierung der Öffentlichkeitsarbeit in dieser Hinsicht – zumindest im Ausmass der Anstrengungen bezüglich des Rauchens.

3. Dafür zu sorgen, dass die Bezüger von Treibstoff an Tankstellen über die umweltschädigenden Folgen informiert und auf umweltfreundlichere Varianten aufmerksam gemacht würden.
4. Die Einführung von Instrumenten, welche den Treibstoffverbrauch bei Neuwagen bis 2010 mindestens halbieren, u.a. durch Förderung der Verringerung des Fahrzeuggewichts und der Einführung eines Bonus-Malus-Systems, welches sich ausschliesslich an der Schadstoffemission orientiere.
5. Die Gewährleistung eines Strassenneubau- und Strassenausbaustopps, welche in direktem oder indirektem Zusammenhang mit einer angestrebten Kapazitätserweiterung für den motorisierten Individualverkehr stehen.
6. Die Schaffung der rechtlichen Grundlagen dafür, dass in der Schweiz Strassenbenutzungsgebühren wie etwa das Road Pricing eingeführt werden können bzw. die Einführung dieser Institution in den Ballungszentren Basel, Bern, Genf, Lausanne, Lugano, Luzern, St. Gallen, Winterthur und Zürich.
7. Die Ausrüstung der Bevölkerung mit Schutzmasken oder Filteranlagen für Arbeits- und Wohnräume, wenn die Gesundheit oder das Privat- und Familienleben nicht auf andere Weise genügend geschützt werden kann bzw. die Schaffung der gesetzlichen Grundlagen hierfür.

Den Beschwerdeführenden seien die vollständigen amtlichen Akten zur Einsichtnahme zur Verfügung zu stellen und es sei ihnen gegebenenfalls eine angemessene Frist zur Beschwerdeergänzung einzuräumen. Eventualiter sei das Gesuch zur Neubeurteilung an die Vorinstanz bzw. eine unabhängige Verwaltungsinstanz zu überweisen, welche sich materiell mit den Anliegen der Beschwerdeführenden auseinandersetze.

Die Beschwerdeführenden machen geltend, dass sie durch die wiederholte und zum Teil massive Überschreitung der Immissionsgrenzwerte an ihren Wohnorten gesundheitlich beeinträchtigt würden. Die bisher durch Bund und Kantone eingeleiteten bzw. die von der Vorinstanz aufgelisteten Massnahmen würden nicht genügen, um die Gesundheit und das Wohlbefinden der Beschwerdeführenden zu schützen. Sie hätten in ihren Eingaben vergeblich den Erlass einer Feststellungsverfügung betreffend des geltend gemachten Schutzanspruchs gegenüber dem Staat beantragt und es sei ihnen zu Unrecht keine Parteistellung zugebilligt worden. Indem die Vorinstanz den Beschwerdeführenden die Akteneinsicht nicht gewährt habe und abgesehen von der Auflistung angeordneter oder beabsichtigter Massnahmen nicht auf ihre Eingaben eingegangen sei, habe sie ihren Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt.

D.

Mit Schreiben vom 16. Mai 2007 teilt H._____ mit, dass sie ihre Beschwerde zurückziehe.

E.

Mit Vernehmlassung vom 5. Juli 2007 beantragt die Vorinstanz, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten. Sollte darauf eingetreten werden, sei sie abzuweisen.

Die Vorinstanz ist der Ansicht, sämtliche von den Beschwerdeführenden verlangten Massnahmen würden Rechtsänderungen nötig machen und könnten nicht durch eine Verfügung eingeführt werden. Sie sei somit für keine der vorgeschlagenen Massnahmen zuständig, weshalb sie zu Recht keine Verfügung erlassen habe. Sollte das Bundesverwaltungsgericht zur Ansicht gelangen, dass es sich bei den Schreiben der Vorinstanz vom 15. März 2007 um Verfügungen handle, sei die Legitimation der Beschwerdeführer zur Beschwerdeerhebung zu verneinen. Sollte das Bundesverwaltungsgericht auf die Beschwerde eintreten, sei diese abzuweisen, weil das Recht der Beschwerdeführenden auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung und ihrer Korrespondenz nicht verletzt sei.

F.

Die Beschwerdeführenden verzichten am 1. Oktober 2007 auf die Einreichung von Schlussbemerkungen und einer Kostennote.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Das Bundesverwaltungsgericht prüft von Amtes wegen, ob es zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig ist.

1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021). Für das Vorliegen einer Verfügung ist nicht massgebend, ob sie als solche gekennzeichnet ist oder den gesetzlichen Formvorschriften für eine Verfügung entspricht. Massgebend ist vielmehr, ob die Strukturmerkmale einer Verfügung vorhanden sind (PIERRE

TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2005, § 29 Rz. 3). Eine Verfügung liegt demnach vor, wenn es sich bei einer Verwaltungshandlung um eine hoheitliche, individuell-konkrete, auf Rechtswirkungen ausgerichtete und verbindliche Anordnung einer Behörde handelt, welche sich auf öffentliches Recht des Bundes stützt, oder um eine autoritative und individuell-konkrete Feststellung bestehender Rechte oder Pflichten (Art. 5 Abs. 1 VwVG; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2006, Rz. 854 ff.; TSCHANNEN/ZIMMERLI, a.a.O., § 28 Rz. 17). Eine anfechtbare Verfügung liegt auch dann vor, wenn die Vorinstanz es wegen Fehlens von Prozessvoraussetzungen ausdrücklich ablehnt, auf ein Gesuch einzutreten (ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, S. 255).

1.2 Die Vorinstanz stellt im Schreiben vom 15. März 2007 dar, welche Massnahmen zur Reduktion der luftbelastenden Emissionen vom Bund bereits ergriffen worden seien und welche weiteren Absichten die Bundesbehörden diesbezüglich verfolgen würden. Weiter führt die Vorinstanz aus, weshalb und inwiefern die Möglichkeiten für weitergehende Massnahmen aufgrund der tatsächlichen und rechtlichen Situation begrenzt seien. Das Schreiben der Vorinstanz beinhaltet hingegen weder auf Rechtswirkungen ausgerichtete Anordnungen noch werden bestehende Rechte oder Pflichten individuell-konkret festgestellt. Die Vorinstanz hat weder verneint noch bejaht, dass die behaupteten staatlichen Verpflichtungen den Beschwerdeführenden gegenüber bestehen würden. Sie hat es auch nicht ausdrücklich abgelehnt, auf die Gesuche der Beschwerdeführenden einzutreten. Der Ansicht der Beschwerdeführenden, wonach das Schreiben der Vorinstanz eine anfechtbare Verfügung darstelle, weil diesem impliziterweise zu entnehmen sei, dass ihnen keine Parteistellung mit entsprechenden Rechten zugebilligt werde, kann nicht gefolgt werden. Von einer Verfügung wäre nur auszugehen, wenn die Vorinstanz es ausdrücklich abgelehnt hätte, auf das Gesuch einzutreten. Das Schreiben der Vorinstanz vom 15. März 2007 stellt somit keine anfechtbare Verfügung im Sinne von Art. 31 VGG i.V.m. Art. 5 Abs. 1 VwVG dar. Auf Grund des Fehlens eines Anfechtungsobjektes ist auf die Beschwerde, soweit die Aufhebung der Verfügungen der Vorinstanz vom 15. März 2007 verlangt wird, nicht einzutreten.

1.3 Aus der Beschwerdebegründung geht hervor, dass die Beschwerdeführenden insofern nicht mit dem Vorgehen der Vorinstanz einverstanden sind, als diese in ihren Schreiben vom 15. März 2007 nicht auf die von den Beschwerdeführenden gestellten Anträge eingetreten sei, obwohl sie ausdrücklich eine Feststellungsverfügung über ihre Parteistellung sowie über das Bestehen ihrer Ansprüche verlangt hätten. Sinngemäss machen die Beschwerdeführenden somit – obwohl sie fälschlicherweise davon ausgehen, die Schreiben der Vorinstanz vom 15. März 2007 würden anfechtbare Verfügungen darstellen – auch eine Rechtsverweigerung geltend. Weil nach Art. 46a VwVG gegen das unrechtmässige Verweigern oder Verzögern einer Verfügung Beschwerde geführt werden kann, ist vorliegend zu prüfen, ob die Vorinstanz verpflichtet gewesen wäre, eine Verfügung zu erlassen. Die Rechtsverweigerungs- oder Rechtsverzögerungsbeschwerde richtet sich an die Beschwerdeinstanz, die zuständig wäre, wenn die Verfügung ordnungsgemäss ergangen wäre (Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege, BBl 2001 4408). Das BAFU gehört zu den Behörden nach Art. 33 VGG und ist daher eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts. Eine Ausnahme, was das Sachgebiet angeht, ist nicht gegeben (Art. 32 VGG). Das Bundesverwaltungsgericht ist daher zuständig für die Beurteilung der Rechtsverweigerungsbeschwerde gegen die Vorinstanz.

1.4 Die Beschwerdeführenden richten ihre Beschwerde auch gegen den Bundesrat. Sie bringen jedoch nicht vor, dieser habe zu Unrecht keine anfechtbare Verfügung erlassen. Sie sind vielmehr der Ansicht, er habe die eingereichten Eingaben zu Recht zur Beantwortung an die Vorinstanz weitergeleitet. Mit Ausnahme der hier nicht interessierenden Fälle von Art. 33 Bst. a und b VGG ist der Bundesrat keine zulässige Vorinstanz für die Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht. Wenn vorliegend im Zuständigkeitsbereich des Bundesrats Verfügungen zu treffen gewesen wären, welche der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht unterliegen würden, wäre die Verfügungskompetenz des Bundesrats von Rechts wegen auf das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) übergegangen (Art. 47 Abs. 6 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 [RVOG, SR 172.010]). Somit konnte der Bundesrat eine allfällige Verfügungskompetenz nicht rechtsgültig an die Vorinstanz delegieren und diese konnte nicht im Namen des Bundesrats verfügen. Soweit sich die Rechtsverweigerungsbeschwerde gegen das Untätigsein der Vorinstanz, im Auftrag

des Bundesrats eine Verfügung zu erlassen, richtet, ist daher nicht darauf einzutreten.

1.5 Die Beschwerdeführenden richten ihre Beschwerde nicht gegen das UVEK und bringen nicht vor, dass dieses ihre Eingaben an den Bundesrat zu Unrecht nicht behandelt habe. Weil die Beschwerdeführenden gleichzeitig zur Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht mit Aufsichtsbeschwerde ans UVEK gelangt sind, kann offen bleiben, ob sie mit der Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht sinngemäss auch das Untätigbleiben des UVEK rügen.

2.

Nach Art. 74 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) erlässt der Bund Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen (Abs. 1) und sorgt dafür, dass solche Einwirkungen vermieden werden (Abs. 2). Gemäss Art. 11 Abs. 2 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (USG, SR 814.01) sind von einer Anlage verursachte Emissionen auf der ersten Stufe des Immissionsschutzes unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist. Wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden, werden die Emissionsbegrenzungen verschärft (Art. 11 Abs. 3 USG). Der Bundesrat legt für die Beurteilung der schädlichen oder lästigen Einwirkungen durch Verordnung Immissionsgrenzwerte fest, insbesondere auch für Luftverunreinigungen (Art. 13 Abs. 1 und Art. 14 USG; vgl. Art. 2 Abs. 5 und Anhang 7 der Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985 [LRV, SR 814.318.142.1]). Steht fest oder ist zu erwarten, dass schädliche oder lästige Einwirkungen von Luftverunreinigungen durch eine Verkehrsanlage oder mehrere stationäre Anlagen verursacht werden, erstellt die zuständige Behörde einen Massnahmenplan zur Verminderung oder Beseitigung dieser Einwirkungen (Art. 44a Abs. 1 USG und Art. 5 LRV i.V.m. Art. 31 ff. LRV). Der Vollzug des USG und der LRV obliegt grundsätzlich den Kantonen (Art. 36 USG, Art. 35 LRV). Der Bund ist im vorliegend interessierenden Bereich immerhin zuständig für den Vollzug der Vorschriften über Brenn- und Treibstoffe zur Begrenzung von Emissionen (Art. 41 Abs. 1 i.V.m. Art. 12 Abs. 1 Bst. e USG).

3.

Private können den Vollzug des Luftreinhalteungsrechts im Einzelfall erzwingen, indem sie von der zuständigen Behörde den Erlass einer Verfügung verlangen und – falls die Behörde in einem solchen Fall untätig bleibt – Rechtsverweigerungsbeschwerde erheben (RUDOLF TRÜEB, Rechtsschutz gegen Luftverunreinigung und Lärm, Zürich 1990, S. 205 ff.; vgl. auch THOMAS GÄCHTER, Durchsetzung von Sanierungspflichten mittels Rechtsverweigerungsbeschwerde, in: Umweltrecht in der Praxis [URP] 2005 S. 775 ff.). Voraussetzung für eine Rechtsverweigerungsbeschwerde ist, dass die Rechtssuchenden zuvor ein Begehren auf Erlass einer Verfügung bei der zuständigen Behörde gestellt haben und ein Anspruch auf Erlass einer solchen Verfügung besteht (KÖLZ/HÄNER, a.a.O., S. 255; ANDRÉ MOSER/PETER UEBERSAX, Prozessieren vor eidgenössischen Rekurskommissionen, Basel und Frankfurt a.M. 1998, Rz. 5.1 ff.). Ein solcher Anspruch besteht dann, wenn einerseits eine Behörde nach dem anzuwendenden Recht verpflichtet ist, in Verfügungsform zu handeln, und wenn andererseits die gesuchstellende Person nach Art. 6 i.V.m. Art. 48 Abs. 1 VwVG Parteistellung beanspruchen kann (KÖLZ/HÄNER, a.a.O., S. 78, S. 255). Fehlt es einer Person, welche ausdrücklich den Erlass einer Verfügung verlangt hat, an der Parteieigenschaft, hat die Behörde eine anfechtbare Nichteintretensverfügung zu erlassen (vgl. zum Ganzen BGE 130 II 521 E. 2.5 mit Hinweisen). Wenn eine Behörde der Ansicht ist, dass sie für den Erlass einer Verfügung nicht zuständig sei, darf sie ebenfalls nicht untätig bleiben. Zunächst hat sie in einem solchen Fall zu prüfen, ob die Sache an die zuständige Behörde überwiesen werden kann (Art. 8 Abs. 2 VwVG). Wenn die gesuchstellende Person ausdrücklich den Erlass einer Verfügung verlangt hat, hat die Behörde einen Nichteintretensentscheid zu fällen und ihre Unzuständigkeit festzustellen (Art. 9 Abs. 2 VwVG; MOSER/UEBERSAX, a.a.O., Rz. 5.4).

4.

4.1 In ihren Eingaben an die Vorinstanz haben die Beschwerdeführenden Vollzugsdefizite im Umweltrecht bei der Luftreinhaltung geltend gemacht. Sie haben vom Bund die Umsetzung verschiedener Massnahmen verlangt und vorgebracht, sie hätten ein Feststellungsinteresse bezüglich der gestellten Forderungen, insbesondere falls die Vorinstanz auf die gestellten Begehren nicht eintreten sollte. Es sei deshalb je einzeln bezüglich der gestellten Forderungen festzustellen, dass die Schweiz ihnen gegenüber verpflichtet sei, innert nützlicher Frist die

entsprechenden Massnahmen zu treffen. Die Beschwerdeführenden haben von der Vorinstanz ausdrücklich verlangt, die Antwort auf die gestellten Begehren sei ihnen in Form einer Verfügung zu eröffnen. Die Vorinstanz führt in ihrer Vernehmlassung aus, dass sie für keine der von den Beschwerdeführenden verlangten Massnahmen zuständig sei, weshalb sie darüber zu Recht keine Verfügung erlassen habe. Ausserdem könnten die Beschwerdeführenden nach Art. 6 i.V.m. Art. 48 Abs. 1 VwVG ohnehin keine Parteistellung beanspruchen.

Weil die Beschwerdeführenden von der Vorinstanz ausdrücklich den Erlass einer Verfügung verlangt haben, wäre diese allerdings nach Art. 9 Abs. 2 i.V.m. Art. 5 Abs. 1 Bst. b VwVG verpflichtet gewesen, über ihre Unzuständigkeit bzw. die fehlende Parteistellung der Beschwerdeführenden eine formelle Verfügung zu erlassen (vgl. E. 3). Indem sie dies unterlassen hat, hat sie eine unrechtmässige Rechtsverweigerung begangen. Soweit die Beschwerdeführenden rügen, die Vorinstanz hätte über ihre Zuständigkeit und die Parteistellung der Gestuchstellenden verfügen müssen, ist die Beschwerde daher gutzuheissen.

4.2 Bei Gutheissung einer Rechtsverweigerungsbeschwerde ist die Sache grundsätzlich mit der Anweisung, darüber zu entscheiden, an die Vorinstanz zurückzuweisen (KÖLZ/HÄNER, a.a.O., S. 255). Mit diesem Vorgehen wird für die Beschwerdeführenden der Instanzenzug gewahrt, indem gegen den Entscheid der Vorinstanz wiederum Beschwerde geführt werden kann (MOSER/UEBERSAX, a.a.O., Rz. 5.5). Vorliegend ist jedoch in Betracht zu ziehen, dass die Beschwerdeführenden trotz sinngemässer Rüge einer Rechtsverweigerung nicht etwa die Rückweisung an die Vorinstanz zum Erlass einer (formellen) Verfügung verlangen, sondern eine materielle Auseinandersetzung mit ihren Anliegen beantragen. Weiter ist der Umstand zu berücksichtigen, dass sich die Vorinstanz gemäss ihrer Vernehmlassung als unzuständig und die Parteistellung der Beschwerdeführenden als nicht gegeben erachtet. Damit erscheint eine Rückweisung der Sache an die Vorinstanz zum Erlass einer formellen Verfügung über die Parteistellung und Zuständigkeit aus prozessökonomischen Gründen als nicht zweckmässig. Deshalb ist auf eine Rückweisung zu verzichten und nachfolgend zu prüfen, ob die Vorinstanz nach dem anwendbaren Recht verpflichtet gewesen wäre, die verlangten Massnahmen mittels Verfügung anzuordnen.

5.

5.1 Gegenstand von Verfügungen können nur individuelle und konkrete Rechte und Pflichten sein (Art. 5 Abs. 1 VwVG). Ein Anspruch auf Erlass einer Verfügung besteht daher nur dann, wenn die verlangten Anordnungen geeignet sind, ein Rechtsverhältnis im individuell-konkreten Fall festzulegen (KÖLZ/HÄNER, a.a.O., S. 78) oder – subsidiär dazu – wenn der Bestand, Nichtbestand oder Umfang von Rechten und Pflichten individuell-konkret festgestellt werden soll (KÖLZ/HÄNER, a.a.O., S. 74 f.). Kein durchsetzbarer Anspruch besteht dagegen im schweizerischen Recht auf Erlass einer Verordnung oder von Ausführungsvorschriften (ANDRÉ SCHRÄDE/THEO LORETAN, in: Vereinigung für Umweltrecht/Keller [Hrsg.], Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Aufl., Zürich 2004 [Kommentar USG], Rz. 12 zu Art. 11 USG; URSULA BRUNNER, in: Kommentar USG, Rz. 16d zu Art. 36 USG). Auch aus Art. 74 BV lässt sich mangels präziser Umschreibung kein subjektiver Anspruch des Einzelnen auf Erlass von Vollzugsmassnahmen durch Bundesbehörden zur Einhaltung der Immissionsgrenzwerte ableiten (vgl. BGE 130 I 174 E. 2.2, Bundesgerichtsurteil 1P.371/2006 vom 10. Oktober 2006 E. 1.6.4 mit Hinweisen).

5.2 Vorliegend ist je bezüglich der bei der Vorinstanz gestellten Anträge zu prüfen, ob die Vorinstanz für die Anordnung der verlangten Massnahmen zuständig ist und ob diese Gegenstand einer Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 VwVG sein können.

5.2.1 Die Beschwerdeführenden haben von der Vorinstanz verlangt, es seien innerhalb eines Jahres oder einer angemessenen Frist auf Vollzugs- und allenfalls Gesetzgebungsebene die nötigen Massnahmen zu ergreifen, welche die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte betreffend Feinstaub, Ozon sowie Stickoxiden ermöglichten oder einen genügenden erheblichen Beitrag dazu leisteten, dass ihre Gesundheit und ihr Wohlbefinden gemäss dem durch das geltende Luftreinhalteungsrecht gesetzten Standard geschützt werde. Einerseits ist der Bund für den Vollzug von Massnahmen zur Beschränkung der Emissionen von Luftschadstoffen bzw. zur Einhaltung der Immissionsgrenzwerte nur ausnahmsweise zuständig. Zuständig sind grundsätzlich die Kantone im Rahmen ihrer Massnahmenplanung (vgl. E. 2). Andererseits umschrieben die Beschwerdeführenden mit dem genannten Begehren nur das Ziel, welches erreicht werden soll, nennen jedoch nicht die Massnahmen, welche hierfür umgesetzt werden sollen. Die-

ses Begehren ist daher offensichtlich zu wenig konkret, als dass es mittels Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 VwVG angeordnet werden könnte.

5.2.2 Weiter verlangten die Beschwerdeführenden von der Vorinstanz die Umsetzung einer vollumfänglichen Pflicht für Dieselpartikelfilter und De-NOx-Katalysatoren bei sämtlichen Dieselfahrzeugen, die Einführung einer CO₂-Abgabe auf Treibstoffen, die Förderung alternativer Antriebsysteme, motorentechnischer Massnahmen sowie einer Verringerung des Fahrzeuggewichts, die Durchsetzung von Deklarationen bezüglich der Gesundheits- und Klimaschädlichkeit von Treib- und Brennstoffen, welche in Fahrzeugen und Maschinen mit Verbrennungsmotoren verwendet werden sollen, die Einführung von Instrumenten zur Halbierung des durchschnittlichen Treibstoffverbrauchs bei Neuwagen, einen Stopp von Strassenneu- bzw. -ausbauten, die Einführung eines Road-Pricings mit Mittelumverteilung zu Gunsten des öffentlichen Verkehrs, Temporeduktionen für bestimmte Strassentypen, partielle Fahrverbote, Fahrbeschränkungen, die unentgeltliche Abgabe von Schutzmasken und die Zurverfügungstellung von Mitteln zur Ausrüstung der Wohnung mit Luftfiltern. Von den verlangten Massnahmen sind mit Ausnahme der Forderung nach Schutzmasken und Luftfiltern eine unbestimmte Anzahl von Personen in einer unbestimmten Anzahl von Fällen betroffen. Diese Massnahmen können somit nicht Gegenstand individuell-konkreter Anordnungen im Sinne von Art. 5 VwVG sein. Vielmehr wären vom Verordnungs- bzw. Gesetzgeber die notwendigen generell-abstrakten Rechtgrundlagen zu schaffen, wobei der Bund zumindest teilweise gar nicht zuständig wäre (vgl. zur Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen ISABELLE HÄNER, Rechtslage in der Schweiz zur Bekämpfung von Smog, in: URP 2007 S. 898 ff. sowie GEORGE GANZ, Bekämpfung von Smog – sind die Kantone in der Pflicht?, in: URP 2007 S. 977 ff.). Soweit die verlangten Massnahmen überhaupt Gegenstand individuell-konkreter Anordnungen sein könnten – wie die Zurverfügungstellung von Schutzmasken bzw. Luftfiltern – vermögen die Beschwerdeführenden nicht aufzuzeigen, gestützt auf welche besonderen Rechtsgrundlagen die Vorinstanz verpflichtet wäre, die verlangten Massnahmen anzuordnen. Dem Bundesrecht sind die dafür notwendigen rechtlichen Grundlagen nicht zu entnehmen.

5.2.3 Schliesslich verlangten die Beschwerdeführenden von der Vorinstanz, es sei die Öffentlichkeitsarbeit mindestens im Umfang der Be-

mühungen gegen das Rauchen zu intensivieren und auf die Gesundheits- und Klimaschädlichkeit von luftverschmutzenden Tätigkeiten sowie gesundheitsverträgliche Alternativen hinzuweisen. Gestützt auf Art. 6 Abs. 1 USG i.V.m. Art. 12 Abs. 3 Bst. b der Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation vom 6. Dezember 1999 (OV-UVEK, SR 172.217.1) informiert das BAFU über den Zustand der Umwelt und die Möglichkeiten, die natürlichen Ressourcen ausgewogen zu nutzen und zu schützen. Die Vorinstanz ist somit zuständig, auf die Umwelt- und Gesundheitsschädlichkeit von luftverschmutzenden Tätigkeiten hinzuweisen und die Öffentlichkeit darüber zu informieren. Diese Informationstätigkeit beinhaltet allerdings nicht den Erlass von Verfügungen. Sie ist zum tatsächlichen Verwaltungshandeln zu zählen, welche keine unmittelbaren Rechtswirkungen nach sich zieht (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 730 ff.).

5.3 Gemäss den vorstehenden Erwägungen ist die Vorinstanz nicht zuständig, die von den Beschwerdeführenden verlangten Massnahmen mit einer Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG anzuordnen.

6.

Selbst wenn die Vorinstanz auf Grund des anwendbaren Rechts in einzelnen Punkten verfügungsberechtigt wäre, hätten die Beschwerdeführenden keinen Anspruch auf Erlass einer materiellen Verfügung, weil sie kein schutzwürdiges Interesse an der Anordnung der verlangten Massnahmen haben und somit keine Parteistellung beanspruchen könnten (Art. 6 i.V.m. Art. 48 Abs. 1 VwVG). Ein schutzwürdiges Interesse setzt voraus, dass eine Person stärker als jedermann betroffen ist und in einer besonderen, beachtenswerten und nahen Beziehung zur Streitsache steht. Das Interesse kann rechtlicher oder tatsächlicher Natur sein, doch muss es sich um eigene persönliche Interessen handeln (BGE 131 II 361 E. 1.2, BGE 131 II 587 E. 2 und 2.1). Die bisherige Legitimationspraxis ist auch bei der Prüfung der Beschwerdevoraussetzungen nach dem im Rahmen der Justizreform neu formulierten Art. 48 VwVG (vgl. Anhang Ziffer 10 zum VGG) massgebend (BGE 133 II 249 E. 1.3.1). Zwar sind die Beschwerdeführenden zumindest teilweise auf Grund ihrer Wohnlage sowie aus beruflichen oder persönlichen Gründen von der Luftverschmutzung betroffen. Allerdings richten sich ihre Anliegen nicht gegen den Schadstoffausstoss einer oder einzelner bestimmter Quellen, sondern generell gegen die Luftverunreinigung vorab durch Motorfahrzeuge in der ganzen

Schweiz, denn die beim Bund beantragten Massnahmen zielen darauf ab, die Luftschadstoffe – namentlich Ozon, Feinstaub und Stickoxide – nicht bloss in ihrer unmittelbaren Umgebung, sondern in der Schweiz generell zu vermindern. Weil die Grenzwerte für Luftschadstoffe regelmässig praktisch flächendeckend im gesamten Siedlungsgebiet der Schweiz und nicht bloss in einzelnen Gebieten überschritten werden, sind die Beschwerdeführenden davon nicht mehr und stärker betroffen als andere Einwohnerinnen und Einwohner. Sie stehen deshalb nicht in einer für die Parteirechte erforderlichen unmittelbaren und besonderen Beziehungsnähe zu den Emissionen, sondern setzen sich im Ergebnis im Interesse der Allgemeinheit für die Einhaltung der Luftschadstoff-Grenzwerte ein, was aber gemäss ständiger und auch für das Bundesverwaltungsgericht verbindlicher Rechtspraxis des Bundesgerichts einer nicht zulässigen Popularbeschwerde gleichkommt (vgl. BGE 121 II 176 E. 2; Urteile des Bundesgerichts 1A.266/2005 vom 13. März 2006 E. 1.3 f., 1A.189/2000 vom 21. März 2001 E. 1b).

Da den Beschwerdeführenden bezüglich der gestellten Begehren an die Vorinstanz keine Parteistellung zukommt, können sie auch keine Verletzung des Anspruchs auf Akteneinsicht bzw. rechtliches Gehör (Art. 26 Abs. 1 und Art. 29 VwVG) geltend machen.

7.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Beschwerdeführenden keinen Anspruch auf Erlass einer materiellen Verfügung durch die Vorinstanz geltend machen können, weil diese einerseits nicht zuständig ist, die von den Beschwerdeführenden verlangten Massnahmen mit Verfügung anzuordnen, und die Beschwerdeführenden andererseits mangels schutzwürdigen Interesses ohnehin keine Parteistellung beanspruchen können. Die Vorinstanz hat sich damit zu Recht mit den Gesuchen inhaltlich nicht befasst. Auf Grund der gestellten Anträge hätte sie über die Fragen ihrer Zuständigkeit und der Parteistellung der Beschwerdeführenden jedoch förmlich entscheiden und das Nichteintreten begründen müssen (vgl. E. 3-4). Insoweit die Beschwerdeführenden rügen, dass die Vorinstanz über die Fragen der Zuständigkeit und der Parteistellung keine formelle Verfügung erlassen hat, ist die Rechtsverweigerungsbeschwerde daher gutzuheissen, im Übrigen ist sie abzuweisen.

8.

Nachdem die Beschwerdeführenden in ihren Schreiben an die Vorin-

stanz einen Anspruch aus Art. 8 der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK, SR 0.101) auf das Ergreifen von Massnahmen zur Luftreinhaltung bzw. zum Schutz ihrer Gesundheit geltend gemacht haben, berufen sie sich in ihrer Beschwerde auf Art. 13 EMRK, wonach sie das Recht auf eine wirksame Beschwerde hätten, weshalb sich das Bundesverwaltungsgericht oder eventualiter eine andere unabhängige Beschwerdeinstanz mit ihren Anliegen zu befassen habe. Es sei festzustellen, dass der Bund durch Unterlassungen ihre aus Art. 8 EMRK hervorgehenden Ansprüche auf Schutz vor Immissionen durch Luftschadstoffe verletze und verpflichtet sei, die in der Beschwerde angeführten Massnahmen zur Einhaltung der Immissionsgrenzwerte zu treffen.

8.1 Nach Art. 13 EMRK hat eine Person, welche in ihren von der Konvention anerkannten Rechten oder Freiheiten verletzt worden ist, das Recht auf eine wirksame Beschwerde. Dabei genügt es nicht, dass eine Konventionsverletzung bloss behauptet wird. Die behauptete Verletzung darf nicht völlig unbegründet, sondern muss vertretbar sein. Art. 13 EMRK kann daher nicht selbstständig, sondern bloss im Zusammenhang mit einer vertretbaren Behauptung einer Konventionsverletzung („arguable claim“) geltend gemacht werden (EGMR, *Kudla gegen Polen*, Urteil vom 26. Oktober 2000, Recueil des arrêts et décisions 2000-XI, Ziff. 157; BGE 130 I 369 E. 7.1). Vorliegend rufen die Beschwerdeführenden zusätzlich Art. 8 EMRK an. Nach Art. 8 Ziff. 1 EMRK hat jede Person das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung und ihrer Korrespondenz. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) können Auswirkungen von Lärm oder Luftverschmutzung die Wohnungsfreiheit im Sinne von Art. 8 EMRK beeinträchtigen. Der wesentliche Zweck dieses Artikels besteht zwar darin, den Einzelnen gegen willkürliche Eingriffe der öffentlichen Gewalt zu schützen. Der Zweck beschränkt sich jedoch nicht darauf, dem Staat die Vornahme derartiger Handlungen zu verbieten: Zu dieser vorwiegend negativen Verpflichtung können positive Handlungs- bzw. Schutzpflichten des Staates („positive duties“) hinzutreten, sodass ein Staat unter Umständen verpflichtet ist, bei Umweltverschmutzungen Massnahmen zum Schutz betroffener Personen zu ergreifen. Es ist allerdings festzuhalten, dass die EMRK darüber hinaus kein ausdrückliches Recht auf eine gesunde Umwelt beinhaltet (vgl. zum Ganzen u.a. ANDREAS KLEY-STRULLER, Der Schutz der Umwelt durch die Europäische Menschenrechtskonvention, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift [EuGRZ]

1995 S. 507 ff.; EGMR, *Guerra u.a. gegen Italien*, Urteil vom 19. Februar 1998, EuGRZ 1999, 188 ff. und EGMR, *Hatton u.a. gegen Vereinigtes Königreich*, Urteil vom 8. Juli 2003, EuGRZ 2005, 584 ff. sowie kritisch zum letztgenannten Entscheid SEBASTIAN HESELHAUS/THILO MARAUHN, Strassburger Springprozession zum Schutz der Umwelt, in: EuGRZ 2005, S. 549 ff.; KARINE SIEGWART/ANGELA BÜHLER, Europa-Fenster URP zum Thema Luftreinhaltung, in: URP 2006 S. 416 ff. mit Hinweis auf Entscheid des EGMR, *Fadeyeva gegen Russland*, vom 9. Juni 2005; KARINE SIEGWART, Europa-Fenster URP, in: URP 2007 S. 454 f. mit Hinweis auf Entscheid des EGMR, *Giacomelli gegen Italien*, vom 2. November 2006).

8.2 Das EMRK-Individualbeschwerderecht ist an verschiedene Zulässigkeitsvoraussetzungen geknüpft. In persönlicher Hinsicht muss eine Person in vertretbarer Weise behaupten, Opfer einer EMRK-Verletzung zu sein. Der Opferbegriff ist dabei in autonomer Weise unabhängig von nationalen Begriffen, wie etwa der Beschwerdebefugnis, auszulegen. Die Opfereigenschaft ist dann gegeben, wenn eine hinreichende direkte Verbindung zwischen der Person und dem eingetretenen oder drohenden Nachteil besteht, welcher die behauptete Verletzung herbeigeführt hat. Die Popularklage („*actio popularis*“), also die Beschwerde die im Namen einer unbestimmten Vielzahl von Drittpersonen gegen ein Gesetz als solches oder eine Regierungspolitik erhoben wird, ist ausgeschlossen (Art. 34 EMRK; ANDREAS KLEY-STRULLER, Zusammenfassung und Bemerkungen zum Entscheid der Europäischen Kommission für Menschenrechte „Noël Narvii Tauira u.a. gegen Frankreich“ vom 4. Dezember 1995, Aktuelle Juristische Praxis [AJP] 1997 S. 318 ff., mit Hinweisen; MARK E. VILLIGER, Praktische Probleme der Einreichung und Behandlung von Individualbeschwerden bei der Europäischen Kommission für Menschenrechte, in: AJP 1994 S. 13 ff., S. 14; derselbe, Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention, 2. Aufl., Zürich 1999, Rz. 102; Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 47.206; CHRISTOPH GRABENWARTER, Europäische Menschenrechtskonvention, München 2005, S. 56). Die beschwerdeführende Person darf somit nicht öffentliche Interessen verfolgen, sondern muss in vertretbarer Weise sich selbst als direktes oder indirektes Opfer einer Konventionsverletzung aus einer zurechenbaren Handlung oder Unterlassung des Staates fühlen (KLEY-STRULLER, AJP 1997 S. 319, mit Hinweis). Aus diesem Grund kann ausschliesslich ein konkretes staatliches Verhalten in Bezug auf den individuellen Beschwerdeführenden überprüft werden (VILLIGER, AJP 1994 S. 17), wobei die beschwerdeführende Person

durch die staatliche Handlung bzw. die behauptete Unterlassung mehr als jedermann in ihren eigenen rechtlich geschützten Interessen betroffen sein muss und es sich nicht um abstrakte Streitfragen handeln darf (VPB 59.146, VPB 50.121; ARTHUR HAEFLIGER/FRANK SCHÜRMANN, Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Schweiz, 2. Auflage, Bern 1999, S. 392 f.).

Auch kann die Verletzung konventionsrechtlich gewährleisteter positiver Handlungs- und Schutzpflichten des Staates nicht abstrakt gerügt oder der Erlass von rechtsetzenden Bestimmungen verlangt werden (YVO HANGARTNER, Das Recht auf eine wirksame Beschwerde gemäss Art. 13 EMRK und seine Durchsetzung in der Schweiz, AJP 1994 S. 3 ff., S. 8). Die Verpflichtung zu einem positiven Tun kann vom Einzelnen nur dann durchgesetzt werden, wenn er geltend macht, konkretes Opfer einer EMRK-Verletzung zu sein, weil die gerügte Unterlassung bzw. fehlende Regelung ihn direkt und persönlich trifft. Auch in diesen Fällen ist eine actio popularis ausgeschlossen (VILLIGER, Handbuch, Rz. 152 und 175; KLEY-STRULLER, EuGRZ 1995 S. 507 ff., S. 509).

8.3 Ein Eingriff in den Schutzbereich von Art. 8 EMRK liegt nur dann vor, wenn die negativen Auswirkungen auf die Umwelt in die Privatsphäre hineinreichen und sich dort zudem in einem bestimmten Schweregrad auswirken. In Bezug auf Immissionen durch Luftschadstoffe bedeutet dies, dass Art. 8 EMRK nur dann verletzt ist, wenn die Immissionen zu einer erheblichen Beeinträchtigung der Privat- und Familiensphäre führen. Ein blosser Verdacht oder die Vermutung gesundheitlicher Beeinträchtigungen genügen nicht. Vielmehr muss der Private auf eine vertretbare und ausführlich dargestellte Weise behaupten, wegen der ungenügenden staatlichen Schutzmassnahmen werde das Mass der Wahrscheinlichkeit eines Schadenfalles so gross, dass es als für eine Verletzung konstitutiv angesehen werden kann. Allfällige gesundheitliche Beeinträchtigungen sowie der direkte Zusammenhang mit den Einwirkungen sind beispielsweise mittels Arztberichten über den Gesundheitszustand oder Leistungsentscheiden der Sozialversicherungen sowie Diagnosen über die Ursachen der Erkrankungen zu belegen. Nicht ausreichend sind politisch motivierte Vorbringen gestützt auf allgemeine Gutachten und Zeitschriftenartikel, weil damit keine direkte Einwirkung potentieller Gefahren auf die geschützte Privat- und Familiensphäre ersichtlich wird. Diesfalls sind die Rügen ohne Prüfung der materiellrechtlichen Fragen als unbegründet zurückzuwei-

sen (KLEY-STRULLER, AJP 1997 S. 318 ff., mit Hinweis; ASTRID EPINEY/MARTIN SCHEYLI, Umweltvölkerrecht, Bern 2000, S. 165 und 170).

8.4 Vorliegend machen die Beschwerdeführenden an ihren jetzigen oder früheren Wohnorten regelmässige und teilweise massive Grenzwertüberschreitungen bei den Schadstoffen Stickoxid, Ozon und Feinstaub geltend. Unbestritten ist, dass die Grenzwertüberschreitungen insbesondere durch Ozon und Feinstaub nicht punktuell, sondern grossflächig für das gesamte Siedlungsgebiet der Schweiz erfolgen und auch die Beschwerdeführenden davon betroffen sind. Weiter ist unbestritten, dass – wie die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung ausführt – das Risiko für verschiedene gesundheitlich relevante Wirkungen mit steigender Schadstoffbelastung kontinuierlich zunimmt, nach heutigem Wissen hingegen bei Belastungen unterhalb der Immissionsgrenzwerte ein adäquater Schutz der Bevölkerung gewährleistet ist. Damit ein Eingriff in den Schutzbereich von Art. 8 EMRK vorliegt, müssten die Beschwerdeführenden hingegen begründet darlegen, dass sie gesundheitlich beeinträchtigt sind, diese Beeinträchtigungen direkt auf die Luftschadstoffe und fehlende staatliche Schutzmassnahmen zurückzuführen sind und in erheblichem Ausmasse ihre Privat- und Familiensphäre betreffen.

Diesen Nachweis vermögen die Beschwerdeführenden 2-6 bereits mangels Belege über ihren Gesundheitszustand nicht zu erbringen. Die Beschwerdeführerin 1 legt zwar einen Arztbericht vor. Aus diesem und aus den weiteren Beilagen sowie ihren Vorbringen geht hingegen hervor, dass sie in erster Linie eine berufliche Beeinträchtigung, welche weder von Art. 8 EMRK noch anderen von der EMRK geschützten Bereichen erfasst ist, geltend macht. Die Beschwerdeführenden vermögen somit nicht nachzuweisen, dass sie durch die Luftschadstoffe erheblich und mehr als jedermann in ihrer Privat- und Familiensphäre betroffen sind. Ihnen fehlt es damit an der erforderlichen Opfereigenschaft im Sinne von Art. 34 EMRK, um sich auf Art. 8 EMRK berufen zu können. Zudem sind die von ihnen verlangten Massnahmen – mit Ausnahme der Forderung nach Ausrüstung der Bevölkerung mit Schutzmasken oder Filteranlagen – ausschliesslich darauf ausgerichtet, die Schadstoffbelastung in der gesamten Schweiz mittels Erlassen derart zu senken, dass die Immissionsgrenzwerte eingehalten sind. Ihre Eingaben haben damit nicht eine individualrechtliche Stossrichtung, sondern richten sich in erster Linie und in Verfolgung öffentlicher Interessen gegen die staatliche Umweltpolitik als Ganzes, was im Er-

gebnis der unzulässigen Popularklage gleichkommt. Auch die Forderung nach einer Ausrüstung der betroffenen Bevölkerung mit Schutzmasken oder Filteranlagen hat keine individualrechtliche Stossrichtung, sondern erfolgt im öffentlichen Interesse.

Weiter können staatliche Schutzmassnahmen ohnehin nur gegenüber der zuständigen Behörde eingeklagt werden. Für den Erlass der verlangten Massnahmen ist die Vorinstanz bzw. ist der Bund jedoch gar nicht zuständig. Zuständig zum Vollzug des USG und der LRV sind in der Regel die Kantone (vgl. E. 2).

8.5 Selbst wenn bei den Beschwerdeführenden die erforderliche Opfereigenschaft vorliegen würde, wäre eine Konventionsverletzung unter Berücksichtigung der von der Vorinstanz im Antwortschreiben vom 15. März 2007 angeführten Massnahmen ohne Rückweisung an die Vorinstanz zu verneinen. Dies weil Art. 8 EMRK nicht bei jeglichen übermässigen Immissionen, sondern nur bei schwerwiegenden Vollzugsdefiziten geltend gemacht werden kann (SIEGWART/BÜHLER, a.a.O., S. 428) und dem Staat bei der Wahl der Massnahmen überdies ein grosser Ermessensspielraum zukommt (HAEFLIGER/SCHÜRMANN, a.a.O., S. 248 ff.; MATTI PELLONPÄÄ, Kontrolldichte des Grund- und Menschenrechtsschutzes in mehrpoligen Rechtsverhältnissen – Aus der Sicht des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, in: EuGRZ 2006 S. 485 f.; VINCENT MARTENET, Un droit fondamental à un air sain?, in: URP 2007 S. 930 ff.).

8.6 Auch soweit die Beschwerdeführenden gegenüber der Vorinstanz Ansprüche aus Art. 8 EMRK geltend gemacht haben, ist diese zu Recht nicht auf die Gesuche eingetreten. Weil sie ausdrücklich den Erlass einer Verfügung verlangt hatten, wäre die Vorinstanz allerdings wie bereits ausgeführt verpflichtet gewesen, eine förmliche Nichteintretensverfügung zu erlassen, weshalb ihre Rechtsverweigerungsbeschwerde auch insoweit gutzuheissen ist (vgl. E. 3-4). Weil die Beschwerdeführenden in nicht vertretbarer Weise die Verletzung einer EMRK-Bestimmung behaupten, können sie schliesslich aus Art. 13 EMRK keinen Anspruch auf eine wirksame Beschwerde geltend machen.

9.

Als Ergebnis ist festzuhalten, dass auf den Antrag, die Verfügungen der Vorinstanz seien aufzuheben, nicht einzutreten ist, weil die Schreiben der Vorinstanz keine anfechtbare Verfügung darstellen. Die von

den Beschwerdeführenden erhobene Rechtsverweigerungsbeschwerde ist insoweit gutzuheissen, als die Vorinstanz über ihre Zuständigkeit und die Frage der Parteistellung mit Verfügung hätte entscheiden müssen. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen, da sich die Vorinstanz zu Recht mit den Gesuchen inhaltlich nicht befasst hat, und die Beschwerdeführenden keinen Anspruch auf eine wirksame Beschwerde nach Art. 13 EMRK geltend machen können.

10.

Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei, ausnahmsweise können sie ihr erlassen werden (Art. 63 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 6 Bst. b des Reglements vom 11. Dezember 2006 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Bei diesem Verfahrensausgang gelten die Beschwerdeführenden in der Sache als unterliegende Partei, die nur in einem Nebenpunkt, der Weigerung der Vorinstanz, eine Verfügung zu erlassen, obsiegen. Diese Unterlassung der Vorinstanz ist nicht den Beschwerdeführenden anzurechnen, weshalb ihnen die Verfahrenskosten ausnahmsweise ganz zu erlassen sind.

11.

Den Beschwerdeführenden steht für ihr teilweises Obsiegen eine Parteientschädigung zu, die antragsgemäss von Amtes wegen festzusetzen, auf Fr. 1'000.- (inkl. Mehrwertsteuer und Auslagen) zu beziffern und den Beschwerdeführenden von der Vorinstanz zu ersetzen ist (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 2 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird insofern gutgeheissen, als die Beschwerdeführenden rügen, die Vorinstanz hätte über ihre Zuständigkeit und die Frage der Parteistellung mit Verfügung entscheiden müssen. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 2'500.- wird nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet. Hierzu haben die Beschwerdeführenden dem Bundesverwaltungsgericht einen Einzahlungsschein zuzustellen oder ihre Kontonummer bekannt zu geben.

3.

Den Beschwerdeführenden wird eine durch die Vorinstanz nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu entrichtende Parteientschädigung von Fr. 1'000.- zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführenden (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Einschreiben)
- das UVEK (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der Abteilungspräsident:

Der Gerichtsschreiber:

Lorenz Kneubühler

Adrian Mattle

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 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Rechtsschrift 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 der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (vgl. Art. 42 BGG).

Versand: