

Urteilskopf

146 I 145

15. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung i.S. Verein KlimaSeniorinnen Schweiz und Mitb. gegen Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, Generalsekretariat (Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten) 1C_37/2019 vom 5. Mai 2020

Regeste (de):

Art. 25a VwVG; Art. 6 Ziff. 1 EMRK; Gesuch um Erlass einer Verfügung über Realakte im Zusammenhang mit dem Klimaschutz; Zulässigkeit des Nichteintretens der Gesuchsadressaten.

Der Begriff der Handlungen im Sinne von Art. 25a VwVG ist weit auszulegen und umfasst neben individuell-konkreten Realakten grundsätzlich auch generell-abstrakte (E. 4.2). Über den Gesetzeswortlaut hinaus kann auch behördliches Unterlassen gerügt werden (E. 4.1). Trotz des weiten Begriffsverständnisses kann sich die Frage stellen, ob - wie im vorliegenden Fall - gestützt auf Art. 25a VwVG eine Reihe von staatlichen Massnahmen zu einer bestimmten Problematik gefordert werden kann. Anträge auf eine bestimmte Gestaltung aktueller Politikbereiche sind nach dem schweizerischen Verfassungsrecht grundsätzlich auf dem Weg der demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten einzubringen (E. 4.3).

Das Berührtsein in Rechten gemäss Art. 25a VwVG setzt voraus, dass die gesuchstellende Person mit einer gewissen Intensität in der persönlichen Rechtssphäre betroffen ist (E. 4.1 und 4.4). Die Beschwerdeführerinnen sind - wie die restliche Bevölkerung auch - durch die gerügten Unterlassungen nicht mit hinreichender Intensität in den angerufenen (Grund-)Rechten betroffen. Ihr Begehren ist als Popularbeschwerde zu beurteilen und nach Art. 25a VwVG, der einzig den Individualrechtsschutz gewährleistet, unzulässig (E. 5).

Gemäss Art. 6 Ziff. 1 EMRK muss die Rechtsauffassung, dass der strittige Anspruch nach innerstaatlichem Recht besteht, zumindest vertretbar ("arguable") sein (E. 6.1). Dies ist vorliegend nicht der Fall (E. 6.2).

Regeste (fr):

Art. 25a PA; art. 6 par. 1 CEDH; demande de décision sur des actes matériels en lien avec la protection du climat; confirmation de la non-entrée en matière sur la demande.

La notion d'actes au sens de l'art. 25a PA doit être interprétée au sens large et comprend les actes réels non seulement individuels et concrets, mais aussi généraux et abstraits (consid. 4.2). Au-delà de la formulation de la loi, les omissions des autorités peuvent aussi être contestées (consid. 4.1). Malgré l'acception large de ce terme, la question peut se poser de savoir si - comme en l'espèce - une série de mesures étatiques peut être exigée sur une question spécifique sur la base de l'art. 25a PA. Selon le droit constitutionnel suisse, les demandes visant à donner une forme spécifique à des domaines politiques actuels se font en principe par le biais des instruments démocratiques (consid. 4.3).

L'existence de droits en vertu de l'art. 25a PA présuppose que la personne qui fait la demande est affectée dans une certaine mesure dans sa sphère juridique personnelle (consid. 4.1 et 4.4). Les requérantes - comme le reste de la population - ne sont pas touchées avec l'intensité requise dans les droits (fondamentaux) invoqués par les omissions reprochées. Leur demande doit être qualifiée d'action populaire et est irrecevable en vertu de l'art. 25a PA, qui ne garantit que la protection des droits individuels (consid. 5).

Selon l'art. 6 par. 1 CEDH, l'avis juridique selon lequel le droit contesté existe en droit interne doit au moins être justifiable ("arguable") (consid. 6.1). Tel n'est pas le cas en l'espèce (consid. 6.2).

Regesto (it):

Art. 25a PA; art. 6 n. 1 CEDU; richiesta di emanare una decisione circa atti reali in relazione alla protezione del clima; ammissibilità della non entrata nel merito sulla domanda.

La nozione di atti materiali ai sensi dell'art. 25a PA dev'essere interpretata in modo estensivo e comprende, oltre agli atti reali individuali e concreti, di massima anche quelli generali e astratti (consid. 4.2). Al di là del tenore del testo legale, possono essere censurate anche omissioni delle autorità (consid. 4.1). Nonostante l'accezione ampia del termine, può porsi la domanda di sapere se - come nel caso in esame - sulla base dell'art. 25a PA possa essere pretesa una serie di provvedimenti statali relativi a una determinata problematica. Secondo il diritto costituzionale svizzero, domande volte a dare un'impostazione specifica a settori politici attuali sono da presentare, in linea di principio, nel quadro delle possibilità di partecipazione democratica (consid. 4.3).

L'essere toccato nei diritti di cui all'art. 25a PA presuppone che la persona che inoltra la domanda sia lesa con una certa intensità nella sua sfera giuridica personale (consid. 4.1 e 4.4). Le ricorrenti - come anche il resto della popolazione - non sono toccate negli invocati diritti (fondamentali) dalle criticate omissioni con un'intensità sufficiente. La loro richiesta dev'essere qualificata d'azione popolare ed è inammissibile ai sensi dell'art. 25a PA, che garantisce soltanto la tutela di diritti individuali (consid. 5).

Secondo l'art. 6 n. 1 CEDU, la concezione giuridica secondo cui il diritto litigioso esiste nel diritto interno dev'essere perlomeno sostenibile ("arguable") (consid. 6.1). Ciò non è il caso in concreto (consid. 6.2).

Sachverhalt ab Seite 146

BGE 146 I 145 S. 146

BGE 146 I 145 S. 147

A. Mit Eingabe vom 25. November 2016 gelangten der Verein KlimaSeniorinnen Schweiz sowie A., B., C. und D. an den Bundesrat, das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), das Bundesamt für Umwelt (BAFU) und das Bundesamt für Energie (BFE). Sie rügten verschiedene Unterlassungen im Bereich des Klimaschutzes und ersuchten um den Erlass einer Verfügung über Realakte. Die angeschriebenen Behörden hätten in ihren jeweiligen Verantwortungsbereichen über die Einstellung der gerügten Unterlassungen zu entscheiden. Zudem hätten sie alle Handlungen zu veranlassen, die - bis zum Jahr 2030 - erforderlich seien, damit die Schweiz ihren Beitrag an das Ziel des Klimaübereinkommens von Paris vom 12. Dezember 2015 (SR 0.814.012; nachfolgend: Pariser Klimaübereinkommen) leiste, die Erderwärmung auf deutlich unter 2 Grad Celsius zu begrenzen, bzw. eventuell an das Ziel einer Beschränkung der globalen Erwärmung auf 2 Grad Celsius. Die konkret verlangten Massnahmen listeten die Gesuchstellenden in nicht abschliessender Weise in vier umfangreichen Begehren auf. Sie beantragten, das Reduktionsziel gemäss Art. 3 Abs. 1 des CO₂-Gesetzes vom 23. Dezember 2011 (SR 641.71) 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 die Landwirtschaft sei 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 vorgesehenen 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

BGE 146 I 145 S. 148

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. Mit einem ergänzenden Eventualbegehren beantragten die Gesuchstellenden die Feststellung der Widerrechtlichkeit der gerügten Unterlassungen. Mit Verfügung vom 25. April 2017 trat das Departement für sämtliche angeschriebenen Behörden auf das Gesuch nicht ein.

B. Gegen diesen Entscheid gelangten die Gesuchstellenden an das Bundesverwaltungsgericht. Mit Urteil vom 27. November 2018 wies dieses ihr Rechtsmittel ab.

C. Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 21. Januar 2019 an das Bundesgericht beantragen die Gesuchstellenden, den Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts aufzuheben und die Sache zur materiellen Beurteilung an das Departement, eventuell zur Neubeurteilung an das Bundesverwaltungsgericht zurückzuweisen. (...) Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab.

(Auszug)

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

4.

4.1 Nach Art. 25a VwVG (SR 172.021) kann, wer ein schutzwürdiges Interesse hat, von der Behörde, die für Handlungen zuständig ist, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen und Rechte oder Pflichten berühren, verlangen, dass sie widerrechtliche Handlungen unterlässt, einstellt oder widerruft, die Folgen widerrechtlicher Handlungen beseitigt, oder die Widerrechtlichkeit von Handlungen feststellt (Abs. 1). Die Behörde entscheidet durch Verfügung (Abs. 2). Über den Gesetzeswortlaut hinaus kann auch behördliches Unterlassen gerügt und namentlich die Vornahme von Handlungen verlangt werden. Staatliches Unterlassen kann allerdings nur widerrechtlich

BGE 146 I 145 S. 149

sein, wenn eine spezifische Handlungspflicht der Behörden besteht (BGE 144 II 233 E. 4.1 S. 236; BGE 140 II 315 E. 2.1 S. 320 mit Hinweisen). Der Anspruch auf eine Verfügung nach Art. 25a VwVG besteht nicht, wenn die Gesetzgebung den Rechtsschutz gegenüber dem Realakt bewusst ausgeschlossen hat; ebenso wenig, wenn genügender Rechtsschutz auf andere Weise möglich ist (BGE 140 II 315 E. 3.1 S. 322; Urteil 2C_601/2016 vom 15. Juni 2018 E. 6, nicht publ. in: BGE 144 II 233). Die Abgrenzung zur Popularbeschwerde und zur Aufsichtsbeschwerde (Art. 71 VwVG) verlangt zudem bei der Gewährung des Rechtsschutzes gestützt auf Art. 25a VwVG nach einer sorgfältigen Prüfung, ob sich die Betroffenheit von derjenigen der Allgemeinheit abhebt (BGE 144 II 233 E. 8.4 S. 245; BGE 140 II 315 E. 4.7 S. 329). Wesentlich ist, dass ein Gesuchsteller in eigenen Rechten berührt sein muss (E. 4.4 hiernach). Das setzt eine minimale Intensität der Beeinträchtigung voraus, wobei die Schwelle nicht zu hoch, aber auch nicht so tief anzusetzen ist, dass es zu einer Beschwerdeflut kommen kann (MARKUS MÜLLER, Rechtsschutz gegen Verwaltungsrealakte, in: Neue Bundesrechtspflege, Tschannen [Hrsg.], 2008 [nachfolgend: Rechtsschutz], S. 313 ff., S. 354). 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 143 I 336 E. 4.1 S. 339; s. auch Urteil 2C_959/2014 vom 24. April 2015 E. 3.1 mit weiteren Hinweisen auf die Rechtsprechung).

4.2 Mit "Handlungen" sind in Art. 25a VwVG Realakte gemeint. Diese unterscheiden sich von Rechtsakten dadurch, dass sie auf die unmittelbare Gestaltung der Faktenlage und nicht der Rechtslage gerichtet sind (BGE 144 II 233 E. 4.1 S. 235 f. mit Hinweisen). Realakte lassen sich wie Rechtsakte grundsätzlich in individuell-konkrete (z.B. die polizeilichen Handlungen des Anhaltens und des Schusswaffengebrauchs) und generell-abstrakte (etwa gewisse Warnungen und Empfehlungen) unterscheiden. Ob der in Art. 25a VwVG verwendete Begriff der "Handlungen" auch Realakte im letzteren Sinn umfasst, erschliesst sich aus den Materialien nicht. Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist im Einklang mit der Lehre grundsätzlich von einem weiten Begriffsverständnis auszugehen. Die Einengung des Rechtsschutzes soll durch die anderen Kriterien erfolgen, insbesondere das Berührtsein in Rechten und Pflichten und das schutzwürdige Interesse (zum Ganzen: BGE 144 II 233 E. 4.4 S. 237 mit Hinweisen).

BGE 146 I 145 S. 150

4.3 Auch wenn grundsätzlich von einem weiten Begriff der staatlichen Handlungen (bzw. Unterlassungen) im Sinne von Art. 25a VwVG auszugehen ist, kann sich die Frage stellen, ob diese verfahrensrechtliche Bestimmung als eine den Bürgerinnen und Bürgern auf dem Wege der Gesetzgebung eingeräumte Gewährleistung verstanden werden kann, um eine Reihe von staatlichen Massnahmen zu einer bestimmten Problematik zu fordern. Mit dem vorliegenden Ersuchen der Beschwerdeführerinnen zuhanden des Bundesrats und Teilen der Bundesverwaltung wird eine Vielzahl von Massnahmen unterschiedlicher Art und Tragweite verlangt, welche im Wesentlichen den Charakter von Vorarbeiten für Rechtssätze auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe aufweisen. Anträge auf eine bestimmte Gestaltung aktueller Politikbereiche können nach dem schweizerischen Verfassungsrecht grundsätzlich auf dem Weg der demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten eingebracht werden. Zu diesem Zweck stehen namentlich die politischen Rechte, die auch die Wahl der Eidgenössischen Räte umfassen, nach Massgabe der Art. 34 und 136 BV zur Verfügung. Dazu gehören insbesondere das Recht auf Ergreifung einer Volksinitiative zur Total- oder Teilrevision der Bundesverfassung (Art. 138 f. BV). Ausserdem bietet sich mit dem Petitionsrecht nach Art. 33 BV eine Möglichkeit, nahezu formlos und nachteilsfrei an die Behörden zu gelangen und von ihnen wahrgenommen zu werden (PIERRE TSCHANNEN, in: Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2015, N. 3 zu Art. 33 BV). Hinzuweisen ist ferner auf das Initiativ- und Antragsrecht der Mitglieder der Eidgenössischen Räte, der Fraktionen, parlamentarischen Kommissionen und Kantone nach Art. 160 Abs. 1 BV sowie das Antragsrecht der Ratsmitglieder und des Bundesrats zu einem in Beratung stehenden Geschäft (Art. 160 Abs. 2 BV). Schliesslich können sich die Beschwerdeführenden zum

Schutz ihrer Interessen auch auf die Grundrechte stützen, namentlich die Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 16 BV), die Medienfreiheit (Art. 17 BV) sowie die Versammlungs- und die Vereinigungsfreiheit (Art. 22 und 23 BV). Im Hinblick auf die nachfolgenden Erwägungen und den Ausgang des vorliegenden Verfahrens sind die hier erwähnten Gesichtspunkte nicht weiter zu vertiefen.

4.4 Art. 25a VwVG definiert das streitlagenspezifische Rechtsschutzinteresse über ein akt- und ein subjektbezogenes Kriterium. Zum einen muss der Realakt "Rechte oder Pflichten berühren", zum

BGE 146 I 145 S. 151

anderen die gesuchstellende Person ein "schutzwürdiges Interesse" an einer Verfügung über den Realakt haben. Obwohl die genannten Kriterien mit der Bestimmung des Rechtsschutzinteresses die gleiche Stossrichtung haben, werden sie innerhalb von Art. 25a VwVG klar getrennt (zum Ganzen: BGE 144 II 233 E. 7.1 S. 238; BGE 140 II 315 E. 4.1 S. 324). Das Erfordernis des Berührtseins in Rechten und Pflichten setzt nach herrschender Auffassung einen Eingriff in die persönliche Rechtssphäre der betroffenen Person voraus (vgl. BGE 144 II 233 E. 7.3.1 S. 238; BGE 140 II 315 E. 4.3 S. 325 und E. 4.5 S. 326 f.; je mit Hinweisen). In diesem Sinne schützenswerte Rechtspositionen ergeben sich vor allem aus Grundrechten; einzubeziehen sind aber auch rechtlich geschützte Interessen aus anderen Rechtstiteln (BGE 144 II 233 E. 7.3.1 S. 238; BGE 140 II 315 E. 4.3 S. 325). Ein eigentlicher Eingriff in den Schutzbereich eines Grundrechts ist nicht erforderlich. Es reicht aus, wenn die gesuchstellende Person darzulegen vermag, dass ein von einem Realakt ausgehender Reflex grundrechtsrelevant ist, mithin den Grad eines Eingriffs annehmen könnte (vgl. BGE 140 II 315 E. 4.8 S. 329 ff.; MÜLLER, Rechtsschutz, a.a.O., S. 354; ähnlich ISABELLE HÄNER, in: Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], 2. Aufl. 2016, N. 28 zu Art. 25a VwVG). Dazu ist eine gewisse Intensität der Betroffenheit des Privaten, "un certain degré de gravité", erforderlich (vgl. MÜLLER, Rechtsschutz, a.a.O., S. 354; MOOR/POLTIER, Droit administratif, Bd. II, 3. Aufl. 2011, S. 44; BGE 133 I 49 E. 3.2 S. 57). Ob die Eingriffswirkung ausreicht, um eine Betroffenheit anzunehmen, hängt vom Geltungsbereich des Grundrechts ab (HÄNER, a.a.O., N. 28 zu Art. 25a VwVG). Dabei ist zu berücksichtigen, dass der fragliche Realakt auch geeignet sein muss, in dieses einzugreifen (vgl. BGE 144 II 233 E. 7.3.2 S. 239 mit Hinweisen).

5.

5.1 Die Beschwerdeführerinnen bringen vor, als Folge des Klimawandels würden namentlich markante Änderungen bei den Temperaturen und Niederschlägen im Sommer sowie häufigere, intensivere und länger andauernde Wärmeperioden und Hitzewellen erwartet. Gemäss wissenschaftlichen Studien hätten Frauen ab 75 Jahren in Hitzesommern ein deutlich erhöhtes Mortalitätsrisiko und seien deutlich stärker in ihrer Gesundheit betroffen als die Allgemeinheit; ausserdem würden sie verstärkt in ihrem Wohlbefinden beeinträchtigt.

BGE 146 I 145 S. 152

Damit seien diese Frauen eine von den Folgen der Klimaerwärmung besonders betroffene, besonders verletzliche Bevölkerungsgruppe. Dies gelte bereits heute, da der Klimawandel insbesondere in Bezug auf Hitzeperioden bereits begonnen habe. Unter diesen Umständen ergäben sich aus dem Recht auf Leben nach Art. 10 Abs. 1 BV und Art. 2 EMRK sowie dem Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens nach Art. 8

EMRK jedenfalls gegenüber Frauen ab 75 Jahren staatliche Schutzpflichten. Es sei zumindest sicherzustellen, dass die Schweiz ihren Beitrag an das im Pariser Klimaübereinkommen vereinbarte Ziel leiste, den Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur deutlich unter 2 Grad Celsius über dem vorindustriellen Niveau zu halten. Das Departement und die von diesem im vorliegenden Verfahren vertretenen Behörden seien demzufolge verpflichtet, in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen auf die Erreichung dieses Ziels hinzuwirken und alle Handlungen zu veranlassen, die - bis zum Jahr 2030 - dafür erforderlich seien, insbesondere diejenigen, die in den Rechtsbegehren 1-4 ihres Gesuchs um Erlass einer Verfügung über Realakte (vorne Sachverhalt Bst. A) konkret aufgeführt seien. Indem das Departement und die weiteren Behörden dies unterlassen hätten, obschon die bislang ergriffenen Klimaschutzmassnahmen nicht genügten, seien sie als über 75-jährige Frauen - die Beschwerdeführerinnen sind 87, 81, 77 und 76 Jahre alt - in den erwähnten Rechten verletzt worden und würden es weiterhin. Damit sei auch das Erfordernis des Berührtseins in Rechten gemäss Art. 25a VwVG erfüllt.

5.2 Dass die genannten Behörden die von den Beschwerdeführerinnen verlangten Handlungen nicht veranlassen haben, obschon - wie diese vorbringen - die Gruppe der Frauen ab 75 Jahren schon heute von den Folgen des Klimawandels in besonderem Mass betroffen ist und es bei einer Verfehlung des erwähnten Ziels des Pariser Klimaübereinkommens erst recht wäre, bedeutet nicht bereits, die Beschwerdeführerinnen würden in den angerufenen Rechten verletzt. Ebenso wenig folgt allein schon aus der gerügten Unterlassung, dass die Beschwerdeführerinnen mit der erforderlichen Intensität in ihren (Grund-)Rechten im Sinne von Art. 25a VwVG berührt wären (vgl. E. 4 hiavor).

5.3 In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass eine Überschreitung des Werts von "deutlich unter 2 Grad Celsius" gemäss dem Pariser Klimaübereinkommen (vgl. dessen Art. 2 Abs. 1 Bst. a) nicht

BGE 146 I 145 S. 153

in näherer Zukunft erwartet wird. Der Weltklimarat (Intergovernmental Panel on Climate Change [IPCC]) kommt in seinem Sonderbericht "1,5 Grad Celsius globale Erwärmung" aus dem Jahr 2018 (vgl. IPCC, Global Warming of 1.5°C, 2018, nachfolgend: IPCC-Sonderbericht, www.ipcc.ch/sr15) zum Schluss, die globale Erwärmung werde ungefähr um das Jahr 2040 (wahrscheinliche Bandbreite 2030 bis 2052) 1,5 Grad Celsius erreichen, sofern sie sich mit der aktuellen Geschwindigkeit, das heisst mit 0,2 Grad Celsius pro Jahrzehnt (wahrscheinliche Bandbreite 0,1 bis 0,3 Grad Celsius pro Jahrzehnt) fortsetze (vgl. IPCC-Sonderbericht, Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger [Summary for Policymakers], A.1, A.1.1S. 4, Graphik SPM.1 S. 6; Kapitel 1, FAQ 1.2 S. 81). Der Wert von "deutlich unter 2 Grad Celsius" würde dementsprechend zu einem späteren Zeitpunkt erreicht. Dieser hängt auch davon ab, wo die vage formulierte Schwelle angesetzt wird. Auch das Pariser Klimaübereinkommen und das darauf beruhende internationale Klimaschutzregime setzen voraus, dass der Wert von "deutlich unter 2 Grad Celsius" in näherer Zukunft nicht überschritten wird. Es wird davon ausgegangen, dass für die Abwendung einer diesen Wert übersteigenden Erderwärmung noch ein gewisser Zeitraum zur Verfügung steht (vgl. insb. Art. 3 und 4 Klimaübereinkommen). Diese Annahme liegt auch der geplanten Umsetzung des Pariser Klimaübereinkommens im Schweizer Recht zugrunde (vgl. dazu insb. Botschaft vom 1. Dezember 2017 zur Totalrevision des CO₂-Gesetzes nach 2020, BBl 2018 247 ff; ausserdem Beschluss des Bundesrats vom 28. August 2019 [Netto-Null Emissionen bis zum Jahr 2050 als Zielfür die Zeit nach 2030]). Die Beschwerdeführerinnen gehen in ihrem Gesuch an die erwähnten Behörden um Erlass einer Verfügung über Realakte ebenfalls von einem derartigen Zeitraum aus.

5.4 Nach den genannten wissenschaftlichen Erkenntnissen kann die Erderwärmung durch geeignete Massnahmen verlangsamt werden. Dies ist zum Schutz des Lebens auf der Erde dringend geboten, auch wenn der - von den Beschwerdeführerinnen thematisierte - Wert von "deutlich unter 2 Grad Celsius" erst in mittlerer bis fernerer Zukunft eintreten wird (vgl. IPCC-Sonderbericht, wonach [selbst]eine Erderwärmung von mehr als 1,5 Grad Celsius grundsätzlich noch verhindert werden könnte [insb. Zusammenfassung für politische Entschei-

dungsträger, C. S. 12 ff.)). Diese Erkenntnis liegt auch dem Pariser Klimaübereinkommen zugrunde. Dessen Umsetzung ist Gegenstand von internationalen und nationalen Beratungen und

BGE 146 I 145 S. 154

Beschlüssen der Vertragsstaaten, wozu auch die Schweiz gehört. Die Umsetzungsmassnahmen verfolgen das auch von den Beschwerdeführerinnen geforderte Ziel, dass die Folgen einer allfälligen, den Wert von "deutlich unter 2 Grad Celsius" überschreitenden Klimaerwärmung erst in mittlerer bis fernerer Zukunft eintreten werden. Unter den genannten Umständen erscheint das Recht auf Leben der Beschwerdeführerinnen gemäss Art. 10 Abs. 1 BV und Art. 2 EMRK durch die gerügten Unterlassungen im heutigen Zeitpunkt nicht in einem Ausmass bedroht, dass von einem hinreichenden Berührtsein in eigenen Rechten im Sinne von Art. 25a VwVG gesprochen werden könnte (vgl. E. 4. hiervor). Dasselbe gilt für ihr Privat- und Familienleben sowie ihre Wohnung nach Art. 8 EMRK und Art. 13 Abs. 1 BV. Die von den Beschwerdeführerinnen beanstandeten innerstaatlichen Unterlassungen erreichen nicht die nach Art. 25a VwVG zur Gewährleistung des Individualrechtsschutzes erforderliche Grundrechtsrelevanz. Es fehlt an einem hinreichenden Berührtsein der Beschwerdeführerinnen in Bezug auf ihr Recht auf Leben gemäss Art. 10 Abs. 1 BV und Art. 2 EMRK (vgl. zu diesem Schutzobjekt AXEL TSCHENTSCHER, in: Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2015, N. 9 f zu Art. 10 BV; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl. 2008, S. 53; Urteil des EGMR Kolyadenko und andere gegen Russland vom 28. Februar 2012 §§ 151 ff. mit Hinweisen). Ebenso wenig wird ihr Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens nach Art. 8 EMRK und Art. 13 Abs. 1 BV mit der für eine Berufung auf Art. 25a VwVG erforderlichen Intensität berührt (vgl. zu diesen Schutzobjekten MEYER-LADEWIG/NETTESHEIM, Handkommentar EMRK, N. 7 ff., 54 ff. und 89 ff. zu Art. 8 EMRK; KÄLIN/KÜNZLI, Universeller Menschenrechtsschutz, 4. Aufl. 2018, Rz. 12.45 ff.; Urteil 1C_437/2007 vom 3. März 2009 E. 2.6 mit Hinweisen; Urteile des EGMR Di Sarno und andere gegen Italien vom 10. Januar 2012 §§ 80 f.; Hardy und Maile gegen Vereinigtes Königreich vom 14. Februar 2012 § 187 ff.; je mit Hinweisen). Die Beschwerdeführerinnen erscheinen auch nicht als Opfer einer Beeinträchtigung der genannten Konventionsrechte im Sinne von Art. 34 EMRK (vgl. MEYER-LADEWIG/KULICK, in: Handkommentar EMRK, N. 26-28 zu Art. 34 EMRK; Urteil des EGMR Ouadiri gegen Schweiz vom 28. Juni 2011 § 1 mit Hinweisen). Für ein Berührtsein in den genannten Rechten wie für eine Opferstellung im Sinne von Art. 34 EMRK sind sie nicht im erforderlichen Mass in diesen Rechten betroffen. Daran ändert nichts, dass - wie sie vorbringen - in

BGE 146 I 145 S. 155

gewissen Fällen auch bloss potenziell betroffene Personen Opfer im Sinne von Art. 34 EMRK sein können. Auch dies setzt eine gewisse Intensität der Betroffenheit voraus (vgl. die vorstehenden Zitate), die hier nicht erreicht ist.

5.5 Nach dem Gesagten ergibt sich, dass die Beschwerdeführerinnen - wie die restliche Bevölkerung auch - durch die gerügten Unterlassungen nicht im Sinne von Art. 25a VwVG mit hinreichender Intensität in den angerufenen Rechten berührt sind. Ihr bei den erwähnten Behörden gestelltes Gesuch um Erlass einer Verfügung über Realakte dient entsprechend nicht ihrem individuellen Rechtsschutz. Vielmehr zielt es darauf ab, die auf Bundesebene bestehenden und bis zum Jahr 2030 geplanten Klimaschutzmassnahmen abstrakt auf ihre Vereinbarkeit mit aus den angerufenen Rechten hergeleiteten staatlichen Schutzpflichten überprüfen und indirekt - über das beantragte Handeln staatlicher Behörden - die Verschärfung dieser Massnahmen in die Wege leiten zu lassen. Ein solches Vorgehen bzw. eine derartige Popularbeschwerde ist nach Art. 25a VwVG, der einzig

den Individualrechtsschutz gewährleistet, unzulässig. Der von den Beschwerdeführerinnen angerufene Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention vom 25. Juni 1998 (SR 0.814.07) vermag daran nichts zu ändern (vgl. BGE 141 II 233 E. 4.3.3 [betreffend Verbandsbeschwerderecht]; EPINEY/DIEZIG/PIRKER/REITEMEYER, Aarhus-Konvention, Handkommentar, 1. Aufl. 2018, N. 35 ff. zu Art. 9 Aarhus-Konvention; DANIELA THURNHERR, Die Aarhus-Konvention in der Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts, URP 2017 S. 524). Derartige Anliegen sind nicht auf dem Rechtsweg, sondern mit politischen Mitteln durchzusetzen, wozu das schweizerische System mit seinen demokratischen Instrumenten hinreichende Möglichkeiten eröffnet (E. 4.3 hiervor). Dass die Vorinstanz den Nichteintretensentscheid des Departements in Bezug auf Art. 25a VwVG geschützt hat, ist demzufolge im Ergebnis nicht zu beanstanden.

6.

6.1 Die Beschwerdeführerinnen stützen ihren geltend gemachten Anspruch auf materielle Behandlung ihres Gesuchs um Erlass einer Verfügung über Realakte nicht nur auf Art. 25a VwVG, sondern auch auf Art. 6 Ziff. 1 EMRK. Danach hat jede Person ein Recht darauf, dass über Streitigkeiten in Bezug auf ihre zivilrechtlichen Ansprüche ("civil rights") und Verpflichtungen oder über eine gegen sie erhobene strafrechtliche Anklage von einem unabhängigen und

BGE 146 I 145 S. 156

unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird. Die Bestimmung setzt einen aus dem innerstaatlichen Recht abzuleitenden zivilrechtlichen Anspruch voraus. Der Begriff "civil rights" bezieht sich nach der Rechtsprechung nicht nur auf zivilrechtliche Ansprüche im engeren Sinn, sondern betrifft auch Verwaltungsakte einer hoheitlich handelnden Behörde, sofern diese massgeblich in Rechte und Verpflichtungen privatrechtlicher Natur eingreifen. Es muss eine Streitigkeit über Existenz, Inhalt, Umfang oder Art der Ausübung von derartigen zivilrechtlichen Ansprüchen oder Verpflichtungen vorliegen. Dabei wird verlangt, dass die Streitigkeit echt und ernsthafter Natur ist und sich ihr Ausgang für den zivilrechtlichen Anspruch als unmittelbar entscheidend erweist; bloss weit entfernte Auswirkungen reichen nicht aus (zum Ganzen: BGE 134 I 140 E. 5.2 S. 147; BGE 130 I 388 E. 5.1 S. 394 f., E. 5.3 S. 397; je mit Hinweisen). Die Rechtsauffassung, dass der strittige Anspruch nach innerstaatlichem Recht besteht, muss zumindest vertretbar ("arguable") sein (BGE 144 I 340 E. 3.3.2 S. 346; BGE 132 I 229 E. 6.2 S. 238; BGE 127 I 115 E. 5b S. 120 f.; Urteile des EGMR Mennitto gegen Italien vom 5. Oktober 2000 § 23; Micallef gegen Malta vom 15. Oktober 2009 § 74).

6.2 Vorliegend mangelt es jedenfalls an letzterer Voraussetzung. Die Beschwerdeführerinnen leiten den geltend gemachten subjektiven Anspruch auf Beendigung der gerügten Unterlassungen und auf Veranlassung der geforderten Handlungen innerstaatlich aus dem Recht auf Leben gemäss Art. 10 Abs. 1 BV ab. Durch die behaupteten Unterlassungen werden sie aber, wie ausgeführt, in diesem Grundrecht nicht in rechtlich relevanter Weise betroffen. Sie können aus diesem daher auch nicht die erwähnten Forderungen ableiten und haben entsprechend auch keinen subjektiven Anspruch auf die eventualiter beantragte Feststellung der (Grund-)Rechtswidrigkeit der geltend gemachten Unterlassungen. Die Vorinstanz hat demnach den Nichteintretensentscheid des Departements auch in dieser Hinsicht im Ergebnis zu Recht bestätigt. Auf die weiteren Voraussetzungen von Art. 6 Ziff. 1 EMRK und die diesbezüglichen Ausführungen der Beschwerdeführerinnen und der Vorinstanz ist deshalb nicht einzugehen.