
LANDESRECHT — DROIT NATIONAL —
DIRITTO NAZIONALE

- 1 Staat – Volk – Behörden
 Etat – Peuple – Autorités
 Stato – Popolo – Autorità

1

Auszug aus dem Urteil der Abteilung I
i. S. A., B., C., D., E. und F. gegen Bundesamt für Umwelt
A-2723/2007 vom 30. Januar 2008

Luftreinhaltung. Voraussetzungen zur Durchsetzung des Vollzugs der Luftreinhaltung im Einzelfall. Rechtsverweigerungsbeschwerde. Verneinung eines Rechts auf eine wirksame Beschwerde gegen eine allgemeine gesundheitliche Beeinträchtigung durch Luftschadstoffe. Grundsatzurteil.

Art. 74 BV. Art. 6 i. V. m. Art. 48 Abs. 1 VwVG. Art. 8, Art. 13 und Art. 34 EMRK.

- 1. Private können den Vollzug des Luftreinhaltungsrechts 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. Voraussetzung für eine Rechtsverweigerungsbeschwerde ist, dass die Rechtssuchenden zuvor ein Begehren auf Erlass einer Verfügung bei der zuständigen Behörde gestellt haben und ein entsprechender Anspruch besteht (E. 3).**
- 2. Die Beschwerdeführenden haben vorliegend keinen Anspruch auf Erlass einer materiellen Verfügung durch die Vorinstanz, weil diese einerseits nicht zuständig ist, die von den Beschwerdeführenden verlangten Massnahmen mit Verfügung anzuordnen, und die Beschwerdeführenden andererseits ohnehin keine Parteistellung beanspruchen können, da sie von der Luftverunreinigung durch Motorfahrzeuge nicht mehr und stärker be-**

- troffen sind als andere Einwohnerinnen und Einwohner (E. 4–7).
3. Ein Eingriff in den Schutzbereich von Art. 8 EMRK liegt nur dann vor, wenn die negativen Auswirkungen auf die Umwelt von vom Staat unterlassenen Handlungen in die Privatsphäre des Einzelnen hineinreichen und sich dort 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. Weil die Beschwerdeführenden vorliegend nicht in vertretbarer Weise behaupten können, Opfer einer Verletzung von Art. 8 EMRK zu sein, können sie gestützt auf Art. 13 EMRK keinen Anspruch auf eine wirksame Beschwerde geltend machen (E. 8).

Protection de l'air. Conditions de l'exercice d'un droit à l'application de la législation sur la protection de l'air dans un cas particulier. Recours pour déni de justice. Absence d'un droit à un recours effectif en matière d'atteintes générales à la santé par des polluants atmosphériques. Arrêt de principe.

Art. 74 Cst. Art. 6 en relation avec art. 48 PA. Art. 8, art. 13 et art. 34 CEDH.

1. Les personnes privées peuvent imposer l'application de la législation sur la protection de l'air dans des cas particuliers, en demandant le prononcé d'une décision à l'autorité compétente et, si celle-ci reste inactive, en faisant recours pour déni de justice. Un recours pour déni de justice est ouvert si le justiciable a préalablement demandé le prononcé d'une décision à l'autorité compétente et s'il a droit à une telle décision (consid. 3).
2. En l'espèce, les recourants n'ont pas droit au prononcé d'une décision sur le fond par l'autorité inférieure, d'une part parce que celle-ci n'a pas la compétence d'ordonner par décision les mesures demandées, et d'autre part parce que les recourants ne peuvent de toute façon pas avoir la qualité de partie en tant qu'ils ne sont pas plus affectés que les autres habitants par la pollution des véhicules à moteur (consid. 4–7).
3. Il y a atteinte à la sphère de protection de l'art. 8 CEDH uniquement lorsque les effets négatifs pour l'environnement qu'entraîne l'omission par l'Etat de prendre des mesures, portent à la

sphère privée d'un particulier une atteinte présentant un certain degré de gravité. Cela signifie que pour qu'il y ait violation de l'art. 8 CEDH, les immissions par des polluants atmosphériques doivent porter une atteinte considérable à la sphère privée et familiale. Ne pouvant pas, en l'espèce, alléguer de manière plausible qu'ils sont victimes d'une violation de l'art. 8 CEDH, les recourants ne peuvent pas faire valoir un droit à un recours effectif au titre de l'art. 13 CEDH (consid. 8).

Protezione dell'aria. Condizioni per l'applicazione della legislazione sulla protezione dell'aria ad un singolo caso. Ricorso per denegata giustizia. Assenza di un diritto ad un ricorso effettivo in materia di pregiudizi generali alla salute causati da inquinanti atmosferici. Sentenza di principio.

Art. 74 Cost. Art. 6 in combinato disposto con art. 48 cpv. 1 PA. Art. 8, art. 13 e art. 34 CEDU.

1. Le persone private possono imporre l'applicazione della legislazione sulla protezione dell'aria ad un singolo caso chiedendo l'emanazione di una decisione all'autorità competente e, nel caso quest'ultima rimanga inattiva, interponendo ricorso per denegata giustizia. Un ricorso per denegata giustizia sottostà alle condizioni che i ricorrenti abbiano dapprima richiesto l'emanazione di una decisione all'autorità competente e che abbiano un diritto ad una tale decisione (consid. 3).
2. Nel caso in esame, i ricorrenti non hanno un diritto all'emanazione di una decisione nel merito da parte dell'autorità inferiore, da una parte perché quest'ultima non è competente per ordinare con decisione le misure richieste dai ricorrenti, e dall'altra perché i ricorrenti non possono comunque rivendicare la qualità di parte, in quanto essi non sono colpiti dall'inquinamento dell'aria degli autoveicoli né maggiormente né più fortemente degli altri abitanti (consid. 4–7).
3. Un'ingerenza nell'ambito tutelato dall'art. 8 CEDU si verifica solo se gli effetti negativi per l'ambiente penetrano nella sfera privata di un singolo a causa dell'omissione di provvedimenti da parte dello Stato, e se detti effetti presentano un determinato grado di gravità. Ciò significa che l'art. 8 CEDU è violato solo nel caso in cui le immissioni di inquinanti atmosferici portano un notevole pregiudizio alla sfera privata e familiare. Dal momento in cui, nel caso in esame, i ricorrenti non possono as-

serire in modo oggettivamente sostenibile di essere vittime di una violazione dell'art. 8 CEDU, essi non possono far valere un diritto ad un ricorso effettivo ai sensi dell'art. 13 CEDU (consid. 8).

Mehrere Privatpersonen richteten zwischen dem 1. November 2006 und dem 28. Dezember 2006 je ein Schreiben mit dem Titel « Anspruch auf gesunde Luft » an den Bundesrat (BR), die Bundesversammlung und das Bundesamt für Umwelt (BAFU). Sie 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, es seien verschiedene Massnahmen zu ergreifen, welche die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte ermöglichten oder einen genügenden erheblichen Beitrag dazu leisteten, dass ihre Gesundheit und ihr Wohlbefinden gemäss dem durch das geltende Luftreinhaltegesetz gesetzten Standard geschützt werde. Die Privatpersonen beantragten weiter, 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.

Das BAFU teilte den genannten Personen am 15. März 2007 mit, der BR 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. Weitere Massnahmen zur Einhaltung der Immissionsgrenzwerte würden erarbeitet. 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.

Mit Eingabe vom 16. April 2007 erheben die genannten Personen (Beschwerdeführende) gemeinsam Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht (BVGer). Sie verlangen, es sei festzustellen, dass die 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 vorzukehren, 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. Eventualiter sei das Gesuch zur Neu Beurteilung an die Vorinstanz bzw. eine unabhängige Verwaltungsinstanz zu überweisen, welche sich materiell mit den Anliegen der Beschwerdeführenden auseinandersetze. Die Beschwerdeführenden machen geltend, 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.

Das BVGer heisst die Beschwerde insofern gut, als die Beschwerdeführenden rügen, die Vorinstanz hätte über ihre Zuständigkeit und die Frage der Parteistellung mit Verfügung entscheiden müssen. Im Übrigen weist es die Beschwerde ab, soweit es darauf eintritt.

Mit Urteil 1C_108/2008 vom 3. März 2009 ist das Bundesgericht (BGer) auf eine gegen das vorliegende Urteil des BVGer erhobene Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nicht eingetreten.

Aus den Erwägungen:

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 BR 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 Luftreinhaltsrechts 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 (ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2. Aufl., Zürich 1998, S. 255; ANDRÉ MOSER/PETER UEBERSAX, *Prozessieren vor eidgenössischen Rekurskommissionen*, Basel und Frankfurt am Main 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 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021) 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 eine 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 Gesuchstellenden 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 (MOSE/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 prü-

fen, 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 SCHRADER/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; Urteil des BGer 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 Luftreinhaltegesetz 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. Dieses 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-NO_x-Katalysatoren bei sämtlichen Dieselfahrzeugen, die Einführung einer CO₂-Abgabe auf Treibstoffen, die Förderung alternativer Antriebssysteme, 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 Bemühungen 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 vom 6. Dezember 1999 für das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (OV-UVEK, SR 172.217.1) informiert das BAFU über den Zustand der Umwelt und die Möglichkeiten, die natürlichen Res-

sourcen 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. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2006, 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 Beschwerde Voraussetzungen nach dem im Rahmen der Justizreform neu formulierten Art. 48 VwVG (vgl. Anhang Ziffer 10 zum Verwaltungsgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32]) 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 BVGer verbindlicher Rechtspraxis des BGer einer nicht zulässigen Popularbeschwerde gleichkommt (vgl. BGE 121 II 176 E. 2; Urteil des BGer 1A.266/2005 vom 13. März 2006 E. 1.3 f., Urteil des BGer 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 Vorinstanz 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 BVGer 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 (Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte [EGMR], *Kudła gegen Polen* 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 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, Urteil *Guerra u. a. gegen Italien* vom 19. Februar 1998, Recueil des arrêts et des décisions 1998-I; EuGRZ 1999, S. 188 ff. und EGMR, Urteil *Hatton u. a. gegen Vereinigtes Königreich* vom 8. Juli 2003, Recueil des arrêts et des décisions 2003-VIII; EuGRZ 2005, S. 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, Urteil *Fadeyeva gegen Russland* vom 9. Juni 2005, Recueil des arrêts et des décisions 2005-IV; KARINE SIEGWART, Europa-Fenster URP, in: URP 2007 S. 454 f. mit Hinweis auf Entscheid des EGMR, Urteil *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 Opferreigenschaft 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, in: 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; MARK E. VILLIGER, Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention, 2. Aufl., Zürich 1999, Rz. 102 [nachfolgend: Handbuch]; 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, a.a.O., in: AJP 1997 S. 319 mit Hinweis). Aus diesem Grund kann ausschliesslich ein konkretes staatliches Verhalten in Bezug auf den individuellen Beschwerdeführenden überprüft werden (VILLIGER, a.a.O., in: 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. Aufl., 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, in: 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, a.a.O., in: 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 zurückzuweisen (KLEY-STRULLER, a. a. O., in: 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 B.–F. bereits mangels Belegen über ihren Gesundheitszustand nicht zu erbringen. Die Beschwerdeführerin A. 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 Ergebnis 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., in: URP 2006 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.