

# **BVGer A-2723/2007 vom 30. Januar 2008**

Bundesverwaltungsgericht, 2008-01-30, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger\\_A-2723\\_2007](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-2723_2007)

FR: TAF A-2723/2007 du 30 janvier 2008

IT: TAF A-2723/2007 del 30 gennaio 2008

## **Regeste**

Schutz des ökologischen Gleichgewichts (Übriges)

## **Erwägungen**

### **E. 1**

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

#### **E. 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).

#### **E. 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.

### **E. 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.

### **E. 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.

### **E. 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.

## **E. 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).

## **E. 3**

Private können den Vollzug des Luftreinhalterechts 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).

#### **E. 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.

#### **E. 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.

#### **E. 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 Schrade/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).

## **E. 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.

### **E. 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 ermöglichen 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.

### **E. 5.2.2**

Weiter verlangten die Beschwerdeführenden von der Vorinstanz die Umsetzung einer vollumfänglichen Pflicht für Dieselpartikelfilter und De-NO<sub>x</sub>-Katalysatoren bei sämtlichen Dieselfahrzeugen, die Einführung einer CO<sub>2</sub>-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.

### **E. 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 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.).

### **E. 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.

### **E. 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.

#### **E. 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.

#### **E. 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 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.

#### **E. 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, Kud a 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 Springprozeession 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).

## **E. 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 Tauria 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).

### **E. 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, AJP 1997 S. 318 ff., mit Hinweis; Astrid Epiney/Martin Scheyli, Umweltvölkerrecht, Bern 2000, S. 165 und 170).

### **E. 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 Ausmass 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 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).

#### **E. 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.).

#### **E. 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.

#### **E. 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.

#### **E. 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.

#### **E. 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).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.