ettlersuter
19. Mai 2020

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C_37/2019

Urteil vom 5. Mai 2020
I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung

Bundesrichter Chaix, Präsident,
Bundesrichter Fonjallaz, Kneubühler,
Bundesrichterin Jametti, Bundesrichter Haag,
Gerichtsschreiber Baur.

Verfahrensbeteiligte

1. **Verein KlimaSeniorinnen Schweiz**,
   Postfach 9320, 8036 Zürich,
2. [redacted]
3. [redacted]
4. [redacted]
5. [redacted]

Beschwerdeführende,
alle vertreten durch Rechtsanwalt Martin Looser,
Klausstrasse 43, Postfach 3062, 8034 Zürich,
und Rechtsanwältin Cordelia Bähr,
Ekkehardstrasse 6, Postfach 46, 8042 Zürich,

gegen

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, Generalsekretariat,
Bundeshaus Nord, 3003 Bern.

Gegenstand

Verfügung über Realakte im Zusammenhang mit dem Klimaschutz,

Beschwerde gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung I, vom 27. November 2018 (A-2992/2017).

Sachverhalt:

A.

Mit Eingabe vom 25. November 2016 gelangten der Verein KlimaSeniorinnen Schweiz sowie [redacted], [redacted] und [redacted] 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 Kantone über ihre Massnahmen zur Verminderung der CO2-Emissionen von Gebäuden und der Erlass von Gebäudestandards, zusätzliche Mass-

nahmen 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 Departement und das Bundesverwaltungsgericht haben auf eine Vernehmlassung verzichtet. Die Gesuchstellenden haben zusätzliche Dokumente eingereicht, sich ansonsten aber nicht mehr geäussert.

Erwägungen:

1.
Angefochten ist ein Endentscheid des Bundesverwaltungsgerichts in einer Angelegenheit des öffentlichen Rechts. Dagegen steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen (vgl. Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. a und Art. 90 BGG); ein Ausschlussgrund nach Art. 83 BGG liegt nicht vor. Die Beschwerdeführerinnen 2-5 haben am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, sind durch das angefochtene Urteil besonders berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung. Sie sind somit nach Art. 89 Abs. 1 BGG zur Beschwerde berechtigt. Auch sonst steht einem Eintreten auf ihre frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde nichts entgegen. Ob der Beschwerdeführer 1 nach den Regeln über die egoistische Verbandsbeschwerde zur Beschwerdeführung legitimiert ist, weil eine grosse Zahl seiner Mitglieder 75 Jahre alt oder älter ist – wie die Beschwerdeführenden vorbringen –, kann damit offen bleiben (vgl. Urteil 1C_154/2014 vom 21. November 2014 E. 1.3). Die nachfolgenden Erwägungen beschränken sich entsprechend auf die Beschwerdeführerinnen 2-5 (nachfolgend: Beschwerdeführerinnen). Sie gelten aber auch für die Mitglieder des Beschwerdeführers 1 ab 75 Jahren.

2.
Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundes- und Völkerrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a und b BGG). Das Bundesgericht wendet dieses Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), prüft die bei ihm angefochtenen Entscheide aber grundsätzlich nur auf Rechtsverletzungen hin, welche die beschwerdeführende Person vorbringt und begründet (vgl. Art. 42 Abs. 2 BGG). Erhöhte Anforderungen an die Begründung gelten, soweit die Verletzung von Grundrechten gerügt wird (Art. 106 Abs. 2 BGG). Das Bundesgericht legt seinem Urteil weiter den von der Vorinstanz festgestellten Sachverhalt zugrunde (Art. 105 Abs. 1 BGG), es sei denn, er sei offensichtlich unrichtig, das heisst willkürlich, oder beruhe auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG (Art. 97 Abs. 1 und Art. 105 Abs. 2 BGG). Eine entsprechende Rüge ist substanziiert vorzubringen (Art. 42 Abs. 2 BGG i.V.m. Art. 106 Abs. 2 BGG).

3.
3.1 Gegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens bildet in erster Linie die Frage, ob der Entscheid der Vorinstanz Art. 25a VwVG,

Art. 6 Ziff. 1 EMRK oder Art. 13 EMRK verletzt. Auf die diesbezüglichen Vorbringen der Beschwerdeführerinnen ist – soweit erforderlich – im Rahmen der materiellen Behandlung der Beschwerde einzugehen (vgl. hinten E. 5-7). Vorab zu prüfen sind die Rügen der Beschwerdeführerinnen, die Vorinstanz habe zu Unrecht eine Gehörsverletzung des Departements verneint und auch selber ihren Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMKR verletzt.

3.2 Die Vorinstanz hat im angefochtenen Urteil erklärt, die Begründung des Departements sei im Vergleich mit den Ausführungen der Beschwerdeführerinnen kurz und allgemein gehalten. Sie enthalte aber die wesentlichen Überlegungen, von denen sich das Departement habe leiten lassen, und die Beschwerdeführerinnen seien in der Lage gewesen, die Verfügung sachgerecht anzufechten. Eine Verletzung der Begründungspflicht und damit des Gehörsanspruchs der Beschwerdeführerinnen liege nicht vor.

Diese Beurteilung ist nicht zu beanstanden. Eine Behörde muss sich in ihrem Entscheid nicht mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzen und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegen. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. Die Begründung muss so abgefasst sein, dass sich die betroffene Person über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und diesen in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann (zum Ganzen: BGE 143 III 65 E. 5.2 S. 70 f. mit Hinweisen). Diesen Anforderungen genügt die Begründung des Departements, weshalb die Vorinstanz eine Verletzung der Begründungspflicht und des Anspruchs auf rechtlichen Gehörs verneinen durfte. Es ist auch nicht zu erkennen, inwiefern die Verfügung des UVEK aufgrund ihrer Knappheit keine rationelle Entscheidfindung ermöglicht und damit den Zweck der Selbstkontrolle verfehlt hätte. Die Beschwerdeführerinnen können auch aus Art. 6 Ziff. 1 EMRK – ungeachtet der Frage, inwieweit diese Bestimmung vorliegend zur Anwendung kommt – nichts zu ihren Gunsten ableiten (vgl. Urteil des EGMR *Dulaurans gegen Frankreich* vom 21. März 2000 §§ 33 ff.; MEYER-LADEWIG/HARRENDORF/KÖNIG, in: EMRK, Handkommentar, 4. Aufl. 2017 [nachfolgend: Handkommentar EMRK], Art. 6 N. 105), zumal diese Bestimmung in Bezug auf die behördliche Begründungspflicht keine weitergehenden Ansprüche vermittelt als Art. 29 Abs. 2 BV.

3.3 Die Beschwerdeführerinnen rügen, auch die Begründung der Vorinstanz sei ungenügend und damit gehörsverletzend. Die Vorinstanz habe sich zwar ausführlich generell-abstrakt zu Art. 25a VwVG sowie

Art. 6 Ziff. 1 und Art. 13 EMRK geäussert. Sie habe sich jedoch mit den für die Anwendung dieser Bestimmungen im vorliegenden Fall entscheidenden tatsächlichen und rechtlichen Umständen – die sie eingehend dargelegt hätten – nicht befasst und eine Subsumtion unter diese Bestimmungen in Berücksichtigung dieser Umstände weitgehend unterlassen.

Die Vorinstanz hat im angefochtenen Entscheid lediglich einzelne der ausführlich in allgemeiner Weise erläuterten Voraussetzungen von Art. 25a VwVG und Art. 6 Ziff. 1 EMRK konkret geprüft. Sie hat sich zudem insbesondere nicht oder nicht näher mit den zentralen Vorbringen der Beschwerdeführerinnen zu den besonderen Auswirkungen des Klimawandels auf die Gruppe der Frauen ab 75 Jahren und den gegenüber dieser Gruppe (angeblich) bestehenden grund- und menschenrechtlichen staatlichen Schutzpflichten befasst, ebenso wenig mit der Bedeutung dieser geltend gemachten tatsächlichen und rechtlichen Umstände für die Anwendung von Art. 25a VwVG und Art. 6 Ziff. 1 EMRK. Aus ihrer Begründung geht jedoch hervor, wieso sie die konkret geprüften Voraussetzungen für die Anwendung dieser beiden Bestimmungen nicht als erfüllt erachtet hat. Ebenso ist ersichtlich, warum sie Art. 13 EMRK für nicht anwendbar gehalten hat. Damit hat die Vorinstanz die wesentlichen Gründe für ihr Urteil genannt und ermöglichte ihre Begründung den Beschwerdeführerinnen, sich über die Tragweite ihres Entscheids Rechenschaft zu geben und diesen in voller Kenntnis der Sache beim Bundesgericht anzufechten. Die Vorinstanz verletzte demnach ihre Begründungspflicht und den Anspruch der Beschwerdeführerinnen auf rechtliches Gehör nicht.

4.

4.1 Nach Art. 25a VwVG 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 sein, wenn eine spezifische Handlungspflicht der Behörden besteht (BGE 144 II 233 E. 4.1 S. 236; 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_601/2018 vom 15. Juni 2018 E. 6, nicht abgedruckt 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; 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: Tschannen [Hrsg.], Neue Bundesrechtspflege, 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).

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 BV, 2015, Art. 33 N. 3). 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 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; 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; 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; 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, Art. 25a N. 28). 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, Vol. II, Les actes administratifs et leur contrôle, 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., Art. 25a N. 28). 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. 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 hinzuarbeiten 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 lit. 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 veranlasst 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 hiervor).

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 lit. a) nicht 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, < http://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.1.1 S. 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 zur Totalrevision des CO_2-Gesetzes nach 2020, BBl 2018 247 ff; ausserdem Beschluss des Bundesrats vom 28. August 2019 [Netto-Null Emissionen bis zum Jahr 2050 als Ziel für 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 Entscheidungsträger, C. S. 12 ff.]). Diese Erkenntnis liegt auch dem Pariser Klimaübereinkommen zugrunde. Dessen Umsetzung ist Gegenstand von internationalen und nationalen Beratungen und 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, Art. 10 N. 9 f.; 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, Art. 8 N. 7 ff., N. 54 ff. und N. 89 ff.; 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, Art. 34 N. 26-28; Urteil des EGMR *Ouardiri gegen die 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 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, Art. 9 N. 35 ff.; 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 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; 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; 132 I 229 E. 6.2 S. 238; 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.

7.

Die Beschwerdeführerinnen berufen sich schliesslich auf Art. 13 EMRK. Gemäss dieser Bestimmung hat jede Person, die in ihren in der EMRK anerkannten Rechten oder Freiheiten verletzt worden ist, das Recht, bei einer innerstaatlichen Instanz eine wirksame Beschwerde zu erheben, auch wenn die Verletzung von Personen begangen worden ist, die in amtlicher Eigenschaft gehandelt haben. Die Behauptung der Rechtsverletzung muss auch hier vertretbar ("arguable") sein (BGE 144 I 340 E. 3.4.2 S. 351; 129 II 193 E. 3.2 S. 200; Urteile des EGMR *Leander gegen Schweden* vom 26. März 1987 § 77; *Wille gegen Liechtenstein* vom 28. Oktober 1999 § 75 mit Hinweisen). Jedenfalls an diesem Erfordernis mangelt es vorliegend wiederum. Die Beschwerdeführerinnen werden, wie dargelegt, durch die gerügten Unterlassungen weder in ihrem Recht auf Leben nach Art. 2 EMRK noch in ihrem Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens nach Art. 8 EMRK in rechtlich relevanter Weise betroffen. Sie werden daher in diesen Rechten ebenfalls nicht verletzt. Die Vorinstanz hat demnach auch insofern den Nichteintretensentscheid des Departements im Ergebnis zu Recht geschützt. Auf die weiteren Vorbringen der Beschwerdeführerinnen und der Vorinstanz in diesem Zusammenhang ist nicht einzugehen.

8.
Aus den vorstehenden Erwägungen wird deutlich, dass sich die Beschwerdeführerinnen mit den angerufenen Mitteln des Individualrechtsschutzes nicht gegen die gerügten Unterlassungen der genannten Behörden im Bereich des Klimaschutzes zur Wehr setzen können. Auch wenn ihr Anliegen angesichts der von ihnen hervorgehobenen möglichen Folgen einer unzureichenden Umsetzung des Pariser Klimaübereinkommens für ältere Frauen gut begreiflich ist, ist ihre Beschwerde daher abzuweisen.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens werden die Beschwerdeführenden kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1 und 5 BGG). Parteientschädigungen für das bundesgerichtliche Verfahren sind keine auszurichten (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 4'000.-- werden den Beschwerdeführenden unter Solidarhaft auferlegt.

3.
Dieses Urteil wird den Beschwerdeführenden, dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, Generalsekretariat, und dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung I, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 5. Mai 2020

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident:

Chaix

Der Gerichtsschreiber:

Baur