



CH-3003 Bern,

Einschreiben

ettlersuter Rechtsanwälte
Grüngasse 31
Postfach 1323
8021 Zürich



Bern, 25. April 2017

Verfügung

betreffend

Begehren vom 25. November 2016

der Gesuchstellenden:

Verein KlimaSeniorinnen Schweiz, [REDACTED]

vertreten durch Dr. Ursula Brunner, Rechtsanwältin, und/oder Martin Looser, Rechtsanwalt, ettlersuter Rechtsanwälte, Grüngasse 31, Postfach 1323, 8021 Zürich und/oder Cordelia Bähr, lic. iur. LL.M. Public Law (LSE), Rechtsanwältin, bähr ettwein rechtsanwälte, St. Moritz-Strasse 1, Postfach 46, 8042 Zürich,

um Erlass einer Verfügung über Realakte im Zusammenhang mit der Forderung nach Einstellung von Unterlassungen im Klimaschutz

Generalsekretariat UVEK
Rechtsdienst
rechtsdienst@gs-uvek.admin.ch
www.uvek.admin.ch

A. Sachverhalt

- 1.1 Mit Schreiben vom 25. November 2016 ersuchen der Verein KlimaSeniorinnen Schweiz, [REDACTED] [REDACTED] (nachfolgend die Gesuchstellenden) den Bundesrat, das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), das Bundesamt für Umwelt (BAFU) und das Bundesamt für Energie (BFE) (nachfolgend: die angeschriebenen Bundesverwaltungsbehörden) um Erlass einer Verfügung im Sinne von Artikel 25a des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG; SR 172.021) sowie der Artikel 6 Ziffer 1 und 13 der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK; SR 0,101).

Die Gesuchstellenden verlangen von den angeschriebenen Bundesverwaltungsbehörden, dass diese jeweils in ihren Verantwortungsbereichen über die Einstellung der gerügten verfassungs- und EMRK-widrigen Unterlassungen entscheiden und alle verfassungs- und völkerrechtlich notwendigen Handlungen veranlassen, die zur Erfüllung der wissenschaftlich nötigen und völkerrechtlich verbindlich vereinbarten Klimaschutzziele erforderlich seien. Als verfassungs- und EMRK-widrig rügen die Beschwerdeführenden einerseits, dass das Emissionsreduktionsziel von minus 20 Prozent gegenüber 1990 für das Jahr 2020 sowie das derzeit im Vorverfahren der Gesetzgebung bis 2030 entworfene inländische Emissionsziel von 30 Prozent zu tief angesetzt seien und andererseits, dass die Reduktionsmassnahmen nicht nur hinsichtlich des aktuellen Ziels für 2020, sondern umso mehr hinsichtlich der höheren, verfassungs- und völkerrechtskonformen Ziele für 2020 und 2030 ungenügend seien.

Die Gesuchstellenden machen geltend, die gerügten Unterlassungen würden das Recht auf Leben, das Nachhaltigkeitsprinzip und das Vorsorgeprinzip verletzen (Art. 10, 73 und 74 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV; SR 101]). Verletzt würden auch EMRK-Rechte, namentlich das Recht auf Leben, auf Gesundheit und körperliche Integrität, welche durch die Artikel 2 und 8 EMRK geschützt seien.

- 1.2 Gestützt auf diese Überlegungen stellen die Gesuchstellenden folgende Rechtsbegehren:

1. Es haben die angeschriebenen Bundesverwaltungsbehörden in Ihren Zuständigkeitsbereichen sämtliche Handlungen vorzunehmen, die nötig sind, um die Treibhausgasemissionen bis 2020 so zu reduzieren, dass der Beitrag der Schweiz dem «deutlich unter 2-Grad-Ziel» für die maximale Erderwärmung, eventualiter mindestens dem 2-Grad-Ziel, entspricht, und damit die diesem Ziel entgegenstehenden widerrechtlichen Unterlassungen einzustellen. Insbesondere:
 - a. habe der Bundesrat die Aufgaben des Bundes im Sinne von Artikel 74 Absatz 1 BV und deren Erfüllung im Klimabereich mit dem aktuellen Klimaziel auf ihre Übereinstimmung mit den Zielen in Artikel 74 Absatz 2 BV und 73 BV sowie mit der staatlichen Schutzpflicht nach Artikel 10 Absatz 1 BV sowie Artikel 2 und 8 EMRK zu überprüfen und für die Zeit bis 2020 ohne Verzug eine neue Lösung zu entwickeln, mit welcher der Beitrag der Schweiz dem «deutlich unter 2-Grad-Ziel», eventualiter mindestens dem 2-Grad-Ziel, entspricht, wobei sich eine solche Lösung im Bereich von mindestens 25 Prozent Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2020 gegenüber 1990 zu bewegen hat;
 - b. habe der Bundesrat gegenüber dem Parlament wie auch gegenüber der Öffentlichkeit zu kommunizieren, dass zur Einhaltung der staatlichen Schutzpflichten der Schweiz und zur

Einhaltung des Vorsorge- und Nachhaltigkeitsprinzips bis 2020 eine Reduktion der Treibhausgasemissionen geboten ist, die dem «deutlich unter 2-Grad-Ziel», eventualiter mindestens dem 2-Grad-Ziel, entspricht was eine inländische Treibhausgas-Reduktion bis 2020 von mindestens 25 Prozent gegenüber 1990 verlangt;

- c. habe der Bundesrat, das UVEK und das BAFU ohne Verzug durch Bundesrats-, Departements- oder Amtsentscheid ein Vorverfahren der Gesetzgebung auszulösen mit dem Ziel eines Ziff. 1.a entsprechenden Emissionsreduktionsziels;
 - d. habe der Bundesrat im Rahmen von Ziff. 1.c das Parlament in der Botschaft darüber zu informieren, dass mit dem neuen Vorschlag zum Emissionsreduktionsziel die Verfassungs- und EMRK-Widrigkeit beseitigt wird.
2. Es haben die angeschriebenen Bundesverwaltungsbehörden in ihren Zuständigkeitsbereichen sämtliche Reduktionsmassnahmen zu ergreifen, die nötig sind, um das Treibhausgas-Reduktionsziel im Sinne von Ziff. 1, d.h. mindestens 25 Prozent Treibhausgasreduktion gegenüber 1990 bis 2020, zu erreichen, und damit die widerrechtlichen Unterlassungen einzustellen. Insbesondere:
- a. habe der Bundesrat im Rahmen von Ziff. 1.a Massnahmen zur Zielerreichung zu prüfen;
 - b. habe der Bundesrat im Rahmen von Ziff. 1.b entsprechende Massnahmen zur Zielerreichung zu kommunizieren;
 - c. haben der Bundesrat, das UVEK oder das BAFU im Rahmen von Ziff. 1.c Massnahmen zur Zielerreichung in das Vorverfahren der Gesetzgebung einzuschliessen.
3. Es haben die angeschriebenen Bundesverwaltungsbehörden in ihren Zuständigkeitsbereichen sämtliche Handlungen vorzunehmen, die nötig sind, um die Emissionen bis 2030 so zu reduzieren, dass der Beitrag der Schweiz dem «deutlich unter 2-Grad-Ziel» für die maximale Erderwärmung, eventualiter mindestens dem 2-Grad-Ziel, entspricht, und damit die diesem Ziel entgegenstehenden widerrechtlichen Unterlassungen einzustellen. Insbesondere:
- a. haben der Bundesrat, das UVEK oder das BAFU im Rahmen des Vorverfahrens der Gesetzgebung sämtliche Handlungen vorzunehmen, die dazu führen, dass der Beitrag der Schweiz an das «deutlich unter 2-Grad-Ziel», eventualiter an das mindestens 2-Grad-Ziel im Inland erreicht wird, was eine inländische Reduktion der Treibhausgasemissionen der Schweiz bis 2030 gegenüber 1990 um mindestens 50 Prozent verlangt;
 - b. haben der Bundesrat, das UVEK oder das BAFU sämtliche Reduktionsmassnahmen in das Vorverfahren der Gesetzgebung einzuschliessen, die nötig sind, um das Treibhausgas-Reduktionsziel im Sinne von Ziff. 3.a zu erreichen.
4. Es haben die angeschriebenen Bundesverwaltungsbehörden in ihren Zuständigkeitsbereichen sämtliche Reduktionsmassnahmen zu ergreifen, die nötig sind, um das aktuelle Treibhausgas-Reduktionsziel von 20 Prozent zu erreichen, und damit die widerrechtlichen Unterlassungen einzustellen. Insbesondere:
- a. habe das BAFU ohne Verzug die Berichterstattung der Kantone über ihre technischen Massnahmen zur Verminderung der CO₂-Emissionen von Gebäuden einzuholen;
 - b. habe das BAFU zu prüfen, ob die kantonale Berichterstattung Angaben über die getroffenen und geplanten CO₂- wirksamen Massnahmen und deren Wirkung enthält sowie die

Entwicklung der CO₂-Emissionen der Gebäude auf dem Kantonsgebiet aufzeigt, und nötigenfalls Nachbesserung zu verlangen;

- c. habe das BAFU zu überprüfen, ob die Kantone dabei sind, Gebäudestandards für Neu- und Altbauten zu erlassen, die dem aktuellen Stand der Technik entsprechen;
 - d. haben der Bundesrat, das UVEK und das BAFU bei negativem Prüfungsergebnis gemäss Ziff. 4.c die nötigen Massnahmen gegenüber den entsprechenden Kantonen zu ergreifen; nötigenfalls sind Handlungen vorzunehmen, die darauf gerichtet sind, auf Bundesebene Gebäudestandards für Neu- und Altbauten, die dem aktuellen Stand der Technik entsprechen, zu erlassen;
 - e. habe das UVEK bei einer Verfehlung des sektoriellen Zwischenziels 2015 im Gebäudebereich zu analysieren, wo kantonaler Verbesserungsbedarf besteht, und dem Bundesrat weitere wirksame Massnahmen vorzuschlagen;
 - f. haben der Bundesrat, das UVEK und das BAFU Handlungen vorzunehmen, die auf eine raschere Erhöhung der CO₂-Abgabe auf Brennstoffen zielen;
 - g. habe das BFE von Importeuren von Personenwagen dem tatsächlichen Ausstoss entsprechende Messungen von CO₂-Emissionen von Personenwagen einzufordern;
 - h. habe das UVEK angesichts des voraussichtlichen Verfehlens des sektoriellen Zwischenziels 2015 im Verkehrsbereich unverzüglich weitere wirksame Massnahmen auszuarbeiten und dem Bundesrat vorzuschlagen; insbesondere habe der Bundesrat Handlungen zur Förderung der Elektromobilität vorzunehmen, oder aber nachzuweisen, dass das sektorielles Zwischenziel in Artikel 3 Absatz 2 CO₂-Verordnung auch ohne eine solche Förderung erreicht werden kann, und haben der Bundesrat, das UVEK und das BAFU Handlungen vorzunehmen, die auf eine Erhöhung des Kompensationssatzes für die Kompensation von CO₂-Emissionen aus Treibstoffen gerichtet sind;
 - i. habe der Bundesrat in umfassender Weise die Wirksamkeit der Massnahmen nach dem CO₂-Gesetz und die Notwendigkeit weiterer Massnahmen zu überprüfen, dem Parlament über die Ergebnisse seiner Evaluation Bericht zu erstatten und unverzüglich Schritte einzuleiten, die notwendigen Massnahmen noch für die Periode bis 2020 umzusetzen.
5. Eventualiter zu den Rechtsbegehren 1 - 4 sei festzustellen, dass die jeweiligen Unterlassungen widerrechtlich seien.

Die Gesuchstellenden stellen zudem den Verfahrens Antrag, es sei zeitnah über die Rechtsbegehren 1 – 5 zu verfügen.

B. Einleitende Bemerkungen

Bevor geprüft wird, ob in casu die Eintretensvoraussetzungen gemäss Artikel 25a VwVG erfüllt sind, folgt zunächst ein Einblick in die Schweizerische Klimapolitik.

1.1 Allgemeines: Grundlagen der Schweizer Klimapolitik und aktueller Stand

Die Schweiz blickt bereits auf eine längere klimapolitische Geschichte zurück. Im Jahr 1993 wurde die Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (United Nations Framework Convention on climate change, UNFCCC; SR 0.814.01) ratifiziert. Damit hat sich die Schweiz bereit erklärt, die internationalen Anstrengungen zur Bekämpfung des Klimawandels mitzutragen. Mit der Unterzeichnung des Kyoto-Protokolls 1997 folgte eine verbindliche Verpflichtung zur Reduktion der Treibhausgasemissionen (THG-Emissionen). Diese Verpflichtung wurde zunächst mit dem CO₂-Gesetz vom 8. Oktober 1999, das am 1. Mai 2000 in Kraft trat, in nationales Recht überführt. In seiner ersten Phase setzte das Gesetz vornehmlich auf freiwillige Massnahmen in den Sektoren Energie und Verkehr sowie auf unterstützende Anstrengungen im Rahmen der Umwelt- und Finanzpolitik. 2001 begann die Wirtschaft unter dem Dach der Energie-Agentur der Wirtschaft (EnAW) mit dem Abschluss freiwilliger Zielvereinbarungen zur Reduktion der CO₂-Emissionen und zur Steigerung der Energieeffizienz. Im Jahr 2003 ratifizierte die Schweiz das Kyoto-Protokoll (SR 0.814.011). Im Rahmen der CO₂-Gesetzgebung beschloss der Bundesrat im Jahr 2005 aufgrund der ungenügenden Emissionsreduktionen eine CO₂-Abgabe auf fossilen Brennstoffen, die als subsidiäre Massnahme in der Gesetzgebung verankert war und schliesslich nach vorgängiger Genehmigung durch das Parlament 2008 erstmals eingeführt wurde, und genehmigte den so genannten Klimarappen auf Treibstoffen (2005-2012). Die CO₂-Abgabe auf fossilen Brennstoffen war bereits damals als Lenkungsabgabe konzipiert. Es wurden keine fiskalischen Zielsetzungen verfolgt; die Abgabeeinnahmen sollten vollständig und anteilmässig an Wirtschaft und Haushalte rückverteilt werden. Im Jahr 2010 wurde das vom Parlament beschlossene Gebäudeprogramm von Bund und Kantonen eingeführt. Das Programm wurde über eine Teilzweckbindung zu einem Drittel aus den Einnahmen aus der CO₂-Abgabe auf Brennstoffen (zurzeit maximal 300 Mio. Franken pro Jahr) sowie durch Beiträge der Kantone finanziert. Es fördert die energetische Sanierung der Gebäudehüllen, den Einsatz erneuerbarer Energien, die Abwärmennutzung und die Optimierung der Gebäudetechnik. Auf die Einführung einer CO₂-Abgabe auf Treibstoffen wurde verzichtet, jedoch die von der Erdölwirtschaft vorgeschlagene Stiftung Klimarappen eingesetzt. Diese hat sich zur Erbringung von in- und ausländischen Emissionsreduktionen verpflichtet und in der Periode 2008-2012 kumulierte Einsparungen im Umfang von rund 18 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalenten (CO₂eq; davon 16 Mio. Tonnen im Ausland) realisiert.

Mit der Ratifizierung des Kyoto-Protokolls 2003 verpflichtete sich die Schweiz, ihre THG-Emissionen im Zeitraum 2008-2012 um 8 Prozent gegenüber 1990 zu reduzieren. Diese Vorgabe wurde auf nationaler Ebene in ein Reduktionsziel für die energiebedingten CO₂-Emissionen von minus 10 Prozent gegenüber 1990 überführt, wobei zusätzlich Teilziele für Brennstoffe (minus 15 Prozent) und Treibstoffe (minus 8 Prozent) festgelegt wurden. Der Freiwilligkeit wurde ein hoher Stellenwert eingeräumt. Der Gesetzgeber übertrug Agenturen und Branchenverbänden (insbesondere der EnAW und der Stiftung Klimarappen, aber auch dem Verband auto-Schweiz, mit dem der Bund eine freiwillige Vereinbarung zur Reduktion des Treibstoffverbrauchs abschloss) bedeutende Vollzugsaufgaben in den Sektoren Gebäude, Verkehr und Wirtschaft. Neben den

freiwilligen Anstrengungen trugen die Massnahmen des CO₂-Gesetzes – namentlich die CO₂-Abgabe auf fossilen Brennstoffen und das Gebäudeprogramm – mit dazu bei, dass die Schweiz (zusätzlich unter Anrechnung im Ausland erworbener Emissionsreduktionszertifikate) ihr Reduktionsziel erfüllen konnte.

Am 1. Januar 2013 trat das neue CO₂-Gesetz vom 23. Dezember 2011 in Kraft. Dabei wurde der Geltungsbereich des bisherigen Gesetzes auf sämtliche international geregelten Treibhausgase ausgedehnt und so gleichzeitig die sektorielle Abdeckung erweitert. Das im Gesetz festgehaltene Ziel, die THG-Emissionen bis 2020 um 20 Prozent gegenüber 1990 zu reduzieren, soll grundsätzlich mit Massnahmen im Inland erreicht werden. Anstelle von Freiwilligkeit traten vermehrt regulative und marktwirtschaftliche Instrumente. Die bereits bestehenden Instrumente wurden weiter verschärft und ausgebaut. Die CO₂-Abgabe auf fossilen Brennstoffen wird weitergeführt und in Abhängigkeit von der Emissionsentwicklung schrittweise erhöht, wobei das Parlament den ursprünglichen Maximalsatz von 210 CHF pro Tonne CO₂ des CO₂-Gesetzes vom 8. Oktober 1999 im aktuellen CO₂-Gesetz auf 120 CHF pro Tonne CO₂ begrenzte. Die Teilzweckbindung der Einnahmen aus der CO₂-Abgabe für das Gebäudeprogramm wurde aufgestockt. Der Klimarappen wurde durch eine Kompensationspflicht für die Importeure fossiler Treibstoffe ersetzt, und die 2010 im Rahmen einer Teilrevision aufgenommene Kompensationspflicht für Betreiber fossilthermischer Kraftwerke wird weitergeführt. Treibhausgasintensive Unternehmen sind seit 2013 von der CO₂-Abgabe befreit, aber in ein Emissionshandelssystem eingebunden. Kleinere und mittlere Unternehmen können sich unter bestimmten Voraussetzungen ebenfalls von der CO₂-Abgabe befreien lassen, müssen sich aber im Gegenzug gegenüber dem Bund zu einer Reduktion ihrer THG-Emissionen verpflichten. Neben diesen sowie den weiteren Instrumenten des CO₂-Gesetzes tragen Massnahmen aus anderen Bereichen, beispielsweise der Energie-, der Verkehrs- und der Agrarpolitik, sowie die Anstrengungen der Kantone im Gebäudebereich zu den notwendigen Emissionsreduktionen bei.

Die getroffenen Massnahmen haben Wirkung gezeigt. Im Jahr 2014 lagen die THG-Emissionen rund 10 Prozent unter dem Wert von 1990. Dies ist angesichts des anhaltenden Bevölkerungswachstums, der mehrheitlich positiven Entwicklung der Wirtschaft sowie der zeitweise sehr tiefen Ölpreise durchaus ein Erfolg. Die Reduktionen fallen aber dennoch geringer aus als erhofft. Die Gesuchstellenden haben dafür einige Gründe genannt. Hervorzuheben ist die unzureichende Reduktion der Emissionen im Verkehrssektor. Im Jahr 2014 lagen diese Emissionen rund 10 Prozent höher als 1990; gemäss dem in der CO₂-Verordnung definierten Zwischenziel wäre für 2015 eine Stabilisierung im Vergleich mit 1990 gefordert. Die steigenden Fahrleistungen haben die in den letzten Jahren erzielten Effizienzfortschritte allerdings weitgehend kompensiert. Dazu kommen die Abweichungen zwischen realem Verbrauch von Treibstoffen und den Herstellerangaben gemäss Neuem Europäischem Fahrzyklus (NEFZ), die die Wirkung der Emissionsvorschriften für neue Personenwagen spürbar untergraben. Das UVEK hat in einem kürzlich erschienenen Bericht zur bisherigen Wirkung der Emissionsvorschriften auf diese Problematik aufmerksam gemacht und Verbesserungen in Aussicht gestellt.¹ Es ist zu erwarten, dass sich die Situation mit Inkraftsetzung des neuen Prüfverfahrens „worldwide harmonized light vehicles test procedure“ (WLTP) ab 2017 mittelfristig verbessert. Im Gebäudebereich lagen die Emissionen 2014 rund 30

¹ „Auswirkungen der CO₂-Emissionsvorschriften für neue Personenwagen 2012-2015“, Bericht zuhanden der UREK-N und UREK-S, abrufbar unter http://www.bfe.admin.ch/themen/00507/05318/index.html?lang=de&dossier_id=06740

Prozent unter dem Wert von 1990 und damit schon deutlich unter dem Zwischenziel für 2015 (-22 Prozent). Die starken witterungsbedingten Schwankungen zeigen aber, dass immer noch zu viele fossile Heizsysteme im Einsatz sind und dementsprechend weiterer Handlungsbedarf besteht. Ebenfalls auf Kurs sind die Emissionen im Industriesektor (inklusive Emissionen aus der Abfallverbrennung sowie Prozessemissionen), die 2014 rund 13 Prozent tiefer waren als 1990 und damit bereits in der Nähe des Zielwerts für 2020 (-15 Prozent) liegen. Die übrigen THG-Emissionen schliesslich sind im Vergleich mit 1990 um rund 6 Prozent gestiegen. Grund dafür ist vor allem die starke Zunahme der Emissionen von synthetischen Treibhausgasen wie Fluorkohlenwasserstoffen (hydrofluorcarbons, HFC) und Schwefelhexafluorid (SF₆), die aber mittelfristig insbesondere aufgrund der strikteren Regulierung besonders umweltschädlicher Kältemittel wieder zurückgehen dürften. Die Emissionen der Landwirtschaft sind zwischen 1990 und 2014 dank tieferen Tierbeständen und geringerem Einsatz von Düngemitteln um rund 10 Prozent gesunken.

Artikel 40 des geltenden CO₂-Gesetzes verpflichtet zu einer regelmässigen Überprüfung der Wirksamkeit der getroffenen klimapolitischen Massnahmen. Diese Überprüfungen sollen neben der erzielten Wirkung jeweils auch Möglichkeiten zur Verbesserung und zur Weiterentwicklung aufzeigen. Zu beachten ist dabei, dass viele Instrumente erst seit wenigen Jahren in Kraft sind und dementsprechend erst Erfahrungen gesammelt werden müssen, bevor eine Evaluation sinnvoll ist. Das BAFU hat 2015/2016 erstmals eine umfangreiche Wirkungsabschätzung der CO₂-Abgabe durchgeführt und konnte aufzeigen, dass die Abgabe bereits im Zeitraum 2008-2013 mit noch relativ tiefem Abgabesatz zu beträchtlichen Emissionsreduktionen geführt hat, dass aber ebenso weitere Schritte der Abgabeerhöhung notwendig sind.² Die Modellrechnungen zur Abschätzung der Wirkung werden 2017 erneuert. Ebenfalls umfassend untersucht wurden die diversen Zielvereinbarungen mit Bund und Kantonen.³ Dabei wurde festgestellt, dass viele Unternehmen ihre Ziele entweder bereits übertroffen haben oder bis 2020 übertreffen werden. Des Weiteren liegen Evaluationen zur Wirkung der Emissionsvorschriften für neue Personenwagen (siehe Fussnote 1), des Gebäudeprogramms⁴ (auch von den Gesuchstellenden referenziert) sowie Prüfberichte der Eidgenössischen Finanzkontrolle zur Lenkungswirkung des Emissionshandels, zur Kompensationspflicht Importeure fossiler Treibstoffe (zu der das BAFU zusätzlich eine eigene Evaluation erarbeiten liess⁵) sowie zum Technologiefonds vor.⁶ Die darin formulierten Empfehlungen sind entweder bereits umgesetzt oder werden künftig zu weiteren Verbesserungen der Instrumente beitragen. Es kann somit davon ausgegangen werden, dass die Wirkung aller untersuchten Instrumente in den nächsten Jahren weiter zunimmt.

Darüber hinaus hat die Schweiz im Bereich der Anpassung an den Klimawandel bereits Grundlagen gelegt und Anstrengungen unternommen. Der Bundesrat hat 2014 im Rahmen seiner An-

² Abrufbar unter <https://www.bafu.admin.ch/co2-abgabe>, „Dokumente“.

³ Abrufbar unter http://www.bfe.admin.ch/themen/00526/00541/index.html?lang=de&dossier_id=06769.

⁴ Abrufbar unter <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/fachinformationen/klimapolitik/gebaeude/gebäudeprogramm.html>, „Dokumente“.

⁵ Abrufbar unter <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/fachinformationen/klimapolitik/kompensation-von-co2-emissionen/kompensationsprojekte-in-der-schweiz.html>, „Dokumente“.

⁶ Siehe http://www.efk.admin.ch/index.php?option=com_content&view=article&id=183&Itemid=178&lang=de.

passungsstrategie einen Aktionsplan verabschiedet, der insgesamt 63 Massnahmen aus diversen Bereichen zusammengefasst.⁷ Im Vordergrund stehen dabei die Überprüfung der Rahmenbedingungen für die Anpassungen an den Klimawandel sowie die weitere Verbesserung der Wissensgrundlagen durch Forschung und Monitoring. Die Umsetzung dieses Aktionsplans erfolgt in enger Koordination mit den betroffenen Akteuren, insbesondere den Kantonen, Städten und Gemeinden. Die Anpassungsstrategie und deren Umsetzung werden laufend evaluiert und entsprechend für die Zeit nach 2020 weiterentwickelt. Neben der Reduktion der Emissionen wird die Anpassung an den Klimawandel auch im zukünftigen CO₂-Gesetz (Art. 8) den zweiten Pfeiler der Schweizer Klimapolitik bilden. Dies trägt den Anliegen der Gesuchstellenden Rechnung, indem die Bevölkerung vor jenen Auswirkungen des Klimawandels geschützt werden soll, die sich selbst bei Erreichung der gesetzten Reduktionsziele nicht mehr verhindern lassen.

Ob das Reduktionsziel für das Jahr 2020 erreicht wird, kann noch nicht definitiv beurteilt werden. Klar ist, dass sich die bisher erzielten Reduktionen weiter fortsetzen müssen und insbesondere im Verkehr eine Trendwende notwendig ist. Das erste Massnahmenpaket der Energiestrategie, das bei einer Annahme durch das Volk im Mai 2017 anfangs 2018 in Kraft tritt und bis 2020 verschärfte Grenzwerte für neue Personenwagen und neu auch Emissionsvorschriften für leichte Nutzfahrzeuge vorsieht, dürfte dazu einen spürbaren Beitrag leisten. Das Treibhausgasinventar für das Jahr 2015, das im April 2017 veröffentlicht wird, wird zeigen, ob die in der CO₂-Verordnung festgelegten Zwischenziele erreicht worden sind. Würde das gesetzliche Reduktionsziel von minus 20 Prozent im Jahr 2020 gegenüber 1990 verfehlt, müsste der Fehlbetrag durch entsprechend verstärkte Reduktionsmassnahmen in der nachfolgenden Verpflichtungsperiode 2021-2030 wettgemacht werden.

1.2 Einordnung und Beurteilung der geltenden Klimagesetzgebung bis 2020

Die im Februar 2008 eingereichte eidgenössische Volksinitiative „Für ein gesundes Klima“ verlangte für die inländischen THG-Emissionen ein auf Verfassungsstufe festgeschriebenes Reduktionsziel von minus 30 Prozent im Jahr 2020 gegenüber 1990. In seiner Botschaft zur Klimapolitik nach 2012⁸ hat der Bundesrat dargelegt, dass er das Anliegen der Initiative unterstützt und den Handlungsbedarf anerkennt. Er kritisierte aber die zu geringe Flexibilität, die sich aus dem geforderten Verzicht auf Massnahmen im Ausland ergeben hätte, und sprach sich für ein international abgestimmtes Vorgehen der Schweiz aus. Der Bundesrat schlug daher mittels indirektem Gegenvorschlag ein Reduktionsziel von gesamthaft 20 Prozent für das Jahr 2020 gegenüber 1990 vor, welches im Rahmen der ohnehin notwendigen Totalrevision im CO₂-Gesetz verankert werden sollte. Maximal die Hälfte der nötigen Reduktionsleistung sollte dabei durch Massnahmen im Ausland erzielt werden können. Der Bundesrat äusserte zudem klare Bereitschaft, das Ziel auf minus 30 Prozent zu erhöhen, sofern sich andere Industrienationen und insbesondere die EU ebenfalls für vergleichbare Ziele entscheiden. Er legte ebenfalls dar, dass die Emissionen über 2020 hinaus weiter abgesenkt werden müssen, damit die Schweiz ihre internationalen Verpflichtungen einhalten kann. Der Bundesrat ging davon aus, dass dafür die Emissionen pro Kopf bis Mitte Jahrhundert auf 1-1,5 Tonnen CO₂eq abgesenkt werden

⁷ Abrufbar unter <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/fachinformationen/anpassung-an-den-klimawandel/strategie-des-bundesrates-zur-anpassung-an-den-klimawandel-in-de.html>

⁸ Abrufbar unter <https://www.admin.ch/ch/d/ff/2009/7433.pdf>

müssen, was einer Reduktion der inländischen THG-Emissionen von 70-85 Prozent gegenüber 1990 entspricht. Diese langfristigen Zielsetzungen haben im Grundsatz nach wie vor Gültigkeit. Mittlerweile ist allerdings klar, dass die Emissionen schneller abgesenkt werden müssen und die Reduktion von bis zu 85 Prozent bereits im Jahr 2050 erreicht werden muss. In der zweiten Hälfte des Jahrhunderts ist ein Netto-Null-Emissionsniveau anzustreben, damit das international anerkannte Ziel, die globale Erwärmung unter 2 Grad Celsius zu halten (nachfolgend „2°-Ziel“), mit genügend grosser Wahrscheinlichkeit erreicht werden kann.

Das Parlament folgte schliesslich dem indirekten Gegenvorschlag des Bundesrates, passte diesen aber in einigen wichtigen Punkten an. So muss das Reduktionsziel von minus 20 Prozent vollständig mit Massnahmen im Inland erreicht werden. Dieses könnte „im Einklang mit internationalen Vereinbarungen“ auf minus 40 Prozent erhöht werden, wobei maximal 75 Prozent der dafür zusätzlich notwendigen Reduktion im Ausland erfolgen dürften. Die Erhöhung blieb an die Bedingung geknüpft, dass die wichtigsten Handelspartner ihre Ambition ebenfalls erhöhen. Dies war bis anhin nicht der Fall. Die Schweiz hat zudem 2015 beschlossen, ihre Anstrengungen im Rahmen des Kyoto-Protokolls auch im Zeitraum 2013-2020 weiterzuführen. Dies in Umsetzung ihrer am 8. Dezember 2012 in Doha in einer breit abgestützten internationalen Vereinbarung festgehaltenen Ankündigung, ihre Emissionen bis 2020 um 20 Prozent zu reduzieren. Umgelegt auf die Periode 2013-2020 müssen die Emissionen im Mittel um 15.8 Prozent tiefer sein als 1990. Bisher haben die EU und auch die Schweiz auf eine Erhöhung der Ambition bis 2020 verzichtet.

Sowohl der Bundesrat als auch das Parlament haben den Handlungsbedarf erkannt und bis 2020 Ziele und Massnahmen festgelegt, die einen Beitrag der Schweiz zum 2°-Ziel sicherstellen. Dies ist auch im Zweckartikel (Art. 1 Abs. 1) des CO₂-Gesetzes festgehalten. Daraus ergibt sich eine Verpflichtung, die notwendigen Anstrengungen zu unternehmen. Der Bundesrat ist ebenfalls verpflichtet, dem Parlament rechtzeitig Vorschläge für Reduktionsziele für die Zeit nach 2020 zu unterbreiten und damit dafür zu sorgen, dass die Emissionen über 2020 hinaus weiter abgesenkt und die Kompatibilität mit dieser globalen Zielsetzung gewährleistet werden kann. Er ist sich ebenfalls bewusst, dass dafür die Anstrengungen zukünftig deutlich erhöht werden müssen. Diese Tatsachen waren auch dem Parlament bei der Verabschiedung des aktuell gültigen CO₂-Gesetzes sowie bei der Genehmigung der Änderung von Doha des Kyoto-Protokolls bekannt.

Bundesrat und Parlament sind sich einig, dass die Schweiz ihre Klimapolitik mit dem Ausland abstimmen muss. Voraussetzung für eine wirksame Bekämpfung der Klimaerwärmung ist ein international abgestimmtes Vorgehen und das Mitwirken sämtlicher Emittenten. Die Schweiz hat sich auf internationaler Ebene in den vergangenen Jahren stark für eine solche globale Zusammenarbeit eingesetzt. Eine im Vergleich zu den wichtigsten Handelspartnern deutlich höhere Zielsetzung hätte zwar eine gewisse Signalwirkung, würde aber unter Umständen dazu führen, dass emissionsintensive Aktivitäten ins Ausland verlagert werden. Damit würden zwar die Emissionen in der Schweiz zurückgehen, an den Auswirkungen auf den Klimawandel würde sich jedoch nichts ändern. Eine unilaterale Erhöhung der Zielsetzung inklusive entsprechend verschärfter Massnahmen würde somit dem übergeordneten Anliegen der Gesuchstellenden, die Klimaerwärmung möglichst auf unter 2° zu begrenzen und damit den negativen Folgen des Klimawandels entgegenzuwirken, möglicherweise zuwiderlaufen. Wie erwähnt, ist in Artikel 1

Absatz 1 des CO₂-Gesetzes klar festgehalten, dass das Gesetz einen Beitrag zur Beschränkung des globalen Temperaturanstiegs auf unter 2°C leisten soll. Das 2°-Ziel wurde also nicht aus den Augen verloren. Dessen Erreichung ist aber ein langfristiger Prozess, der nur dann erfolgreich sein und damit zur Erfüllung der Anliegen der Gesuchstellenden führen kann, wenn alle Staaten koordiniert in dieselbe Richtung arbeiten.

Ein wichtiger Schritt dazu erfolgte Ende 2015. Mit dem Abkommen von Paris strebt die internationale Staatengemeinschaft an, die globale Erwärmung auf deutlich unter 2°C, wenn möglich auf 1,5°C, zu beschränken. Das Abkommen trat am 4. November 2016 in Kraft; der Bundesrat möchte es 2017 ratifizieren. Daraus ergibt sich eine klare Verpflichtung, die Emissionen in höherem Umfang abzusenken. Anstrengungen, die bis 2020 nicht unternommen werden, müssen später nachgeholt werden. Dies gilt nicht nur für die Schweiz, sondern für die Staatengemeinschaft insgesamt. Im Fokus steht somit bereits der Zeitraum nach 2020; die Unterzeichner des Übereinkommens von Paris sind aufgefordert, ihre bereits mittels „Intended Nationally Determined Contributions“ (INDC) eingereichten Reduktionsabsichten nun in die jeweiligen nationalen Gesetzgebungen zu überführen und umzusetzen. Es ist folglich nicht davon auszugehen, dass die Ambitionen bis 2020 noch substantiell erhöht werden. Angesichts des kurzen Zeitraums scheint eine Erhöhung der Zielsetzung der Schweiz für 2020 wenig zielführend. Eine solche Erhöhung bedürfte zudem weiterer Massnahmen und einer Anpassung der geltenden CO₂-Gesetzgebung. Dafür ist der Zeitraum zu kurz. Zentral ist, dass nun die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, um möglichst das maximale Erwärmungsziel des Übereinkommens von Paris einhalten zu können. Diesen Ansatz verfolgt auch der Bundesrat, wie im nächsten Unterkapitel erläutert wird.

1.3 Einordnung und Beurteilung der Klimagesetzgebung post 2020 (Stand nach Vernehmlassung, März 2017)

Der Bundesrat hat auf internationaler Ebene im Februar 2015 mittels INDC ein Reduktionsziel von minus 50 Prozent bis 2030 gegenüber 1990 angekündigt. Im Sinne eines indikativen Ziels hat er zudem bekräftigt, die Emissionen bis 2050 um 70-85 Prozent gegenüber 1990 zu reduzieren und damit längerfristig die Emissionen pro Kopf auf 1-1,5 Tonnen CO₂eq zu senken.⁹ Den Gesetzesentwurf zur Klimapolitik nach 2020 und damit zur nationalen Umsetzung dieser Zielsetzungen hat der Bundesrat im Herbst 2016 in einer Vernehmlassung zur Diskussion gestellt. Darin schlägt er zusätzlich zum Gesamtziel ein Reduktionsziel für die inländischen Emissionen von mindestens minus 30 Prozent gegenüber 1990 vor. Die restlichen Reduktionen zur Erreichung des Gesamtziels von minus 50 Prozent dürfen im Ausland erbracht werden. Ferner schlägt er Durchschnittsziele für die Periode von 2021 bis 2030 von minus 25 Prozent (inländische Emissionen) und minus 35 Prozent (insgesamt) vor. Damit soll eine kontinuierliche Absenkung der Emissionen bis 2030 erreicht werden. Zudem stellen diese Durchschnittsziele sicher, dass allfällige Minderleistungen aus der Periode bis 2020 kompensiert werden müssen. Falls das 20-Prozent Ziel 2020 nicht erreicht wird, müssen die inländischen Emissionen bis 2030 um mehr als 30 Prozent gesenkt werden, damit das Durchschnittsziel erreicht werden kann.

⁹ Abruflbar unter: <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/38514.pdf>

Der Bundesrat hat die Zielsetzungen der Schweiz auf die wissenschaftlichen Empfehlungen des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) sowie auf das inländische Reduktionspotenzial abgestellt. Vergleichende Analysen zeigen, dass die Zielsetzungen der Schweiz im internationalen Vergleich als ambitioniert zu beurteilen sind.¹⁰ Ein Engagement der Schweiz im Ausland ist angesichts der stark angestiegenen sogenannten grauen THG-Emissionen, die über den Netto-Import von Gütern und Dienstleistungen ausserhalb der Schweiz verursacht werden, angebracht und sinnvoll. Weil sich die Treibhausgase nach kurzer Zeit gleichmässig in der Atmosphäre verteilen, ist es aus Klimasicht grundsätzlich sekundär, wo die Emissionen reduziert werden. Dazu ist jedoch anzumerken, dass davon ausgegangen werden kann, dass insbesondere Entwicklungsländer die günstigen Reduktionspotenziale innerhalb ihrer Grenzen mittel- bis längerfristig verstärkt für sich selbst beanspruchen wollen, da das Übereinkommen von Paris auch sie in die Pflicht nimmt. Die Kosten für Reduktionsmassnahmen im Ausland dürften somit über die Zeit zunehmen, was Massnahmen im Inland attraktiver macht. Die Inlandvorgabe gemäss Vorschlag des Bundesrats ist denn auch als Minimalziel formuliert und lässt auch ein höheres Engagement im Inland zu.

Der langfristige Pfad ist mit dem indikativen Ziel von minus 70-85 Prozent bis 2050 vorgezeichnet. Diese Zielsetzung ist zwar nicht Teil der revidierten CO₂-Gesetzgebung, die nur Vorgaben bis 2030 enthält, aber eine bereits seit Jahren bekannte und wissenschaftlich breit abgestützte Voraussetzung, damit die Ziele des Abkommens von Paris eingehalten werden können. Bundesrat und Parlament haben von diesen Tatsachen Kenntnis genommen. Der Bundesrat hat sich mit der Unterzeichnung des Übereinkommens von Paris zu dessen Zielen und damit zu entsprechenden Emissionsreduktionen auch über 2030 hinaus bekannt und in diesem Sinne seine Bereitschaft geäussert, die notwendigen Anstrengungen zu unternehmen. Die Ratifikation des Übereinkommens muss noch durch das Parlament genehmigt werden. Eine Ratifikation wäre demnach ein Bekenntnis auch seitens des Parlaments, die Vorgaben des Übereinkommens einzuhalten und damit die Emissionen auch über 2030 hinaus weiter abzusenken. Über die nationale Umsetzung des Übereinkommens von Paris wird das Parlament voraussichtlich ab 2018 bei der Beratung über das revidierte CO₂-Gesetz befinden.

Der fünfte Sachstandsbericht des IPCC hat aufgezeigt, dass zwischen der Entwicklung der Emissionen und dem Temperaturanstieg ein direkter Zusammenhang besteht.¹¹ Die Ziele des Übereinkommens von Paris lassen sich damit in ein Emissionsbudget umlegen, das insgesamt maximal ausgeschöpft werden darf, damit die Ziele eingehalten werden. Das bedeutet, dass bezüglich des Zeitpunkts der Reduktionen eine gewisse Flexibilität besteht. Zwei Drittel des globalen Budgets, das mit einer Wahrscheinlichkeit von 66 Prozent zu einem Temperaturanstieg von weniger als 2°C führt, sind jedoch bereits verbraucht. Damit ist verdeutlicht, dass die Emissionen künftig mit höherem Tempo abgesenkt werden müssen. Der Bundesrat hat dies mit seinem Vorschlag in der Vernehmlassungsvorlage berücksichtigt. Die Aufteilung in einen In- und Auslandanteil schafft dabei keine Widersprüche; im Gegenteil: Die Schweiz trägt mit dem vorgesehenen Engagement im Ausland dazu bei, emissionsarme Technologien in Entwicklungsländern zu etablieren und deren Verbreitung zu fördern. Gleichzeitig ermöglichen

¹⁰ Econability (2016): Intended Nationally Determined Contributions (INDC's) under the Paris Agreement on Climate Change: Fact sheets for selected countries and assessments of underlying efforts.

¹¹ Abrufbar unter: <https://www.ipcc.ch/report/ar5/syr/>

Massnahmen im Ausland ein insgesamt höheres Reduktionsziel der Schweiz. Anders als beispielsweise die EU kann die Schweiz ihre Reduktionsanstrengungen nicht auf einen grossen und in Bezug auf die Verminderungspotenziale relativ heterogenen Binnenmarkt verteilen. Mit dem Einbezug von Auslandmassnahmen in die Zielsetzung kann somit die Ambition insgesamt erhöht werden, und die Potenziale im In- und Ausland lassen sich gleichermassen nutzen. Das Engagement im Ausland dient also den Anliegen der Gesuchstellenden und trägt gemeinsam mit den Reduktionen im Inland dazu bei, dass die Schweiz weiterhin ihren Beitrag zur Erreichung der Ziele des Übereinkommens von Paris leistet.

Die CO₂-Gesetzgebung stützt sich auf die Artikel 74 und 89 der Bundesverfassung. Obige Ausführungen legen dar, dass sowohl die aktuell gültige Gesetzgebung wie auch die für die Periode von 2021 bis 2030 vorgeschlagenen Anpassungen mit diesen verfassungsmässigen Aufträgen konform sind. Die gegenwärtigen sowie die bis 2030 vorgesehenen Anstrengungen sind substantiell und im internationalen Vergleich ambitioniert. Mit den bereits umgesetzten Massnahmen wurde bereits einiges erreicht. Gleichzeitig ist den involvierten Behörden bewusst, dass die Anstrengungen auch über 2030 hinaus weiter verschärft und intensiviert werden müssen. Der Weg dazu ist vorgezeichnet. Das Parlament hat bei den Beratungen zur Ratifikation des Übereinkommens von Paris sowie der Revision der CO₂-Gesetzgebung nun darüber zu befinden, inwiefern es die Vorschläge des Bundesrats, die ein klares Bekenntnis für einen angemessenen Beitrag zu den internationalen Anstrengungen gegen die Klimaerwärmung sind, mitträgt.

C. Erwägungen

1. Formelles

1.1 Verfügung über Realakte nach Artikel 25a VwVG

Nach Artikel 25a Absatz 1 VwVG kann, wer ein schutzwürdiges Interesse hat, von der Behörde, die für Handlungen zuständig ist, welche sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen und Rechte oder Pflichten berühren, verlangen, dass sie widerrechtliche Handlungen unterlässt, einstellt oder widerruft (Bst. a.), die Folgen widerrechtlicher Handlungen beseitigt (Bst. b.) oder die Widerrechtlichkeit von Handlungen feststellt (Bst. c). Die Behörde entscheidet durch Verfügung (Art. 25a Abs. 2 VwVG).

Mit Artikel 25a VwVG soll der Rechtsschutzgarantie gemäss Artikel 29a BV Rechnung getragen und eine Erweiterung der bisherigen Rechtsschutzmöglichkeiten angestrebt werden (vgl. Isabelle Häner, in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich 2009, Art. 25a Rz. 2 f.).

Um auf ein Gesuch nach einer Verfügung über Realakte gemäss Artikel 25a VwVG eintreten zu können, müssen verschiedene Voraussetzungen erfüllt sein. Neben der vorliegend nicht zweifelbehafteten Partei- und Prozessfähigkeit der Gesuchstellenden sind dies die folgenden:

1. Es muss um einen "Realakt" gehen.
2. Das Begehren gemäss Artikel 25a Absatz 1 VwVG muss eine Handlung betreffen, die sich auf "öffentliches Recht des Bundes" stützt.
3. Handelnde Behörde muss eine "Bundesverwaltungsbehörde" (Art. 1 Abs. 1 und 2 VwVG) gewesen sein.
4. Der Realakt muss "Rechte oder Pflichten berühren".
5. Es muss ein "schutzwürdiges Interesse" bestehen.
6. Die Subsidiarität muss gewahrt sein.

Die unter den Ziffern 1. bis 3. genannten Eintretensvoraussetzungen können grundsätzlich als erfüllt betrachtet werden. Ob die Gesuchstellenden ein schutzwürdiges Interesse vorweisen können und ob die Subsidiarität gewahrt ist, kann dahinstehen, weil - wie im Folgenden ausgeführt wird - die Voraussetzungen der Ziffer 4 im Hinblick auf das Berührtsein durch den Realakt in Rechten oder Pflichten für keines der gestellten Rechtsbegehren erfüllt sind.

1.2 Berührtsein in Rechten und Pflichten

Artikel 25a VwVG betrifft jene Fälle, in denen behördliches Verhalten nicht auf die Regelung von Rechten und Pflichten gerichtet ist, aber dennoch Rechte und Pflichten berührt. Dies setzt nach herrschender Auffassung einen Eingriff in die persönliche Rechtssphäre der betroffenen Personen voraus (BGE 140 II 315 E. 4.3). Die Bestimmung ist überdies mit Bezug auf die Rechtsweggarantie von Artikel 29 BV zu sehen, deren Verwirklichung sie im Bereich der Realakte sicherstellen soll. Die Rechtsweggarantie gewährt einen Anspruch auf gerichtliche Beurteilung bei Streitigkeiten. Eine Streitigkeit liegt gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung vor bei Streitigkeiten, die im Zusammenhang mit einer individuellen, schützenswerten Rechtsposition

stehen (BGE 140 II 315 E. 4.4). Eine individuelle schützenswerte Rechtsposition kann beispielsweise vorliegen bei Eingriffen in die Religionsfreiheit durch staatliche Publikationen (BGE 121 I 87 E. 1b S. 91), bei Eingriffen in die Eigentumsgarantie durch Aufhebung einer genügenden Hauszufahrt (BGE 126 I 213), bei Einschränkungen der Bewegungsfreiheit durch polizeiliches Realhandeln (BGE 130 I 369 E. 6 S. 376 ff.; BGE 128 I 167 E. 4.5 S. 173 ff.) oder durch Hausordnungen in einem Asylbewerberheim (BGE 133 I 49 E. 3 S. 55 ff.; BGE 128 II 156 E. 2c S. 161 f.).

Die Begehren der Gesuchstellenden an die angeschriebenen Bundesverwaltungsbehörden zielen im Wesentlichen darauf ab, dass diese rechtsetzende Erlasse für die Reduktion der CO₂-Emissionen erarbeiten sowie Massnahmen zu deren Vorbereitung an die Hand nehmen. Diese anvisierten Handlungen sind nicht mit einer Verfügung (individuell-konkrete Anordnung) oder wenigstens mit einer Allgemeinverfügung (generell-konkret) vergleichbar. Die Rechtsbegehren der Gesuchstellenden bezwecken generell eine Verminderung der CO₂-Konzentration in der Atmosphäre. Sie haben damit zum Ziel, die CO₂-Emissionen nicht bloss in der unmittelbaren Umgebung der Gesuchstellenden, sondern weltweit zu vermindern.

Es sind deshalb vorliegend keine individuellen Rechtspositionen betroffen. Die Rechtsbegehren der Gesuchstellenden dienen nicht speziell solchen Positionen, sondern sie zielen auf den Erlass generell-abstrakter Regelungen und Mitteilungen. Ihre Rechtsbegehren können deshalb nicht Gegenstand einer Verfügung nach Artikel 25a VwVG sein. Rechtsetzungsverfahren richten sich nicht nach dem VwVG. Die stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger können auf die Rechtsetzung insbesondere durch die Ausübung ihrer politischen Rechte gemäss dem Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR, SR 161.1) Einfluss nehmen. Die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an politischen Entscheidungsprozessen wird zudem durch das gesetzlich vorgesehene Vernehmlassungsverfahren, welches explizit die Beteiligung der Kantone, der politischen Parteien und der interessierten Kreise an der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung des Bundes zum Zwecke hat, ermöglicht (Art. 2 des Bundesgesetzes vom 18. März 2005 über das Vernehmlassungsverfahren [Vernehmlassungsgesetz, VIG; SR 172.061]).

Das Kriterium des „Berührtseins in Rechten oder Pflichten“ nach Art. 25a VwVG ist somit vorliegend nicht erfüllt.

2.1 Recht auf wirksame Beschwerde nach Artikel 13 EMRK

Gemäss Artikel 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK; SR 0.101) hat jede Person, die in ihren in dieser Konvention 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. Diese Bestimmung will sicherstellen, dass die Rechte und Pflichten gemäss EMRK bereits im nationalen Rahmen geschützt werden (vgl. YVO HANGARTNER, Das Recht auf eine wirksame Beschwerde gemäss Artikel 13 EMRK und seine Durchsetzung in der Schweiz, AJP 1994 S. 3ff.) Artikel 13 EMRK kann allerdings nicht selbständig, sondern nur im Zusammenhang mit einer vertretbaren Behauptung einer Konventionsverletzung angerufen werden (BGE 130 I 369 E. 7.1, BVGE 2009/1 E 8.1).

Das Individualbeschwerderechte gemäss EMRK ist zudem von der Erfüllung verschiedener Zulässigkeitsvoraussetzungen abhängig. In persönlicher Hinsicht muss eine Person, die sich auf das Beschwerderecht berufen möchte, in vertretbarer Weise behaupten, Opfer einer EMRK Verletzung zu sein. Der Begriff „Opfer“ ist dabei autonom auszulegen. Er ist somit unabhängig von nationalen Bestimmungen zum Rechtsschutzinteresse oder zur Prozessfähigkeit. Er bedarf keines Schadens. Ein Handeln, welches nur vorübergehende Auswirkungen hat, kann genügen. (Leitfaden zu den Zulässigkeitsvoraussetzungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, Dezember 2010, S. 12 ff.).

Die Voraussetzung der Opfereigenschaft ist dann erfüllt, wenn eine hinreichend direkte Verbindung zwischen dem Beschwerdeführer und dem eingetretenen oder drohenden Nachteil besteht, welcher die behauptete Verletzung herbeigeführt hat. Personen die ein öffentliches Interesse verfolgen, werden durch dieses Kriterium ausgeschlossen. Eine Popularbeschwerde, also die Beschwerde, die im Namen einer unbestimmten Vielzahl von Drittpersonen gegen ein Gesetz als solches oder eine Regierungspolitik erhoben wird, ist grundsätzlich nicht möglich (MEYER-LADEWIG / NETTESHEIM / VON RAUMER [Hrsg.], EMRK Europäische Menschenrechtskonvention, Handkommentar, 4. Aufl., Basel 2017, Art. 34 N. 28; BVGE 2009/1 E 8.2).

Wie bereits oben ausgeführt worden ist, fordern die Gesuchstellenden von den angeschriebenen Bundesverwaltungsbehörden im Wesentlichen den Erlass von rechtsetzenden Bestimmungen zur Reduktion der CO₂-Emissionen bzw. diesbezügliche Vorarbeiten. Es soll damit die Zunahme der CO₂-Emissionen verhindert werden. Dies kann nicht bloss lokal erfolgen. Die Rechtsbegehren zielen daher auf den Schutz der Allgemeinheit. Artikel 13 EMRK gewährt aber nur die Überprüfung eines konkreten staatlichen Verhaltens in Bezug auf eine individuelle Person. Im vorliegenden Fall verfolgen die Gesuchstellenden öffentliche Interessen, welche keine Opfereigenschaft begründen können.

D. Entscheid

Aufgrund dieser Erwägungen wird

verfügt:

1. Auf das Gesuch wird nicht eingetreten.
2. Es werden keine Kosten und Entschädigungen gesprochen.

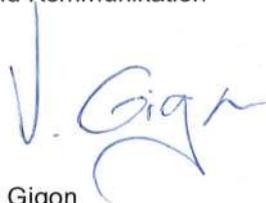
Der Entscheid wird eingeschrieben eröffnet:

- den Gesuchstellenden

Zur Kenntnis an:

- Bundesamt für Umwelt BAFU
- Bundesamt für Energie BFE
- Bundesamt für Justiz BJ
- Bundeskanzlei BK

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr,
Energie und Kommunikation



Véronique Gigon
Stv. Generalsekretärin

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diese Verfügung kann beim Bundesverwaltungsgericht, Postfach, 9023 St. Gallen, Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerde ist innerhalb von 30 Tagen nach Eröffnung der Verfügung einzureichen; die Frist beginnt am Tag nach der Eröffnung der Verfügung zu laufen. Die Beschwerdeschrift ist im Doppel einzureichen. Sie hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift der Beschwerdeführerin bzw. des Beschwerdeführers oder seiner Vertreterin bzw. seines Vertreters zu enthalten. Die angefochtene Verfügung und die als Beweismittel angerufenen Urkunden sind der Beschwerde beizulegen, soweit der Beschwerdeführer bzw. die Beschwerdeführerin sie in Händen hält.