

Der SCHWEIZERISCHE BUNDESRAT

hat in der Beschwerdesache

A, vertreten durch Rechtsanwalt B, (*Beschwerdeführerin*)

gegen

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), Direktion für Ressourcen, Freiburgstrasse 130, 3003 Bern (*Vorinstanz*)

betreffend

Wahlvorschlag für Schweizer Mitglied in Ausschuss des Europarats – (Verfügung des EDA vom 10. Juni 2020 [Zeichen 18-00285])

befunden und erwogen:

I. Sachverhalt

A. Gestützt auf eine Ausschreibung des EDA bewarb sich A im Herbst 2017 als Expertin für die Schweiz im beratenden Ausschuss für das Rahmenabkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten vom 1. Februar 1995 (RÜ, SR 0.441.1). Neben ihr bewarben sich drei weitere Personen.

B. Am 22. Januar 2018 unterbreitete der Vorsteher des EDA dem Generalsekretär des Europarats einen Wahlvorschlag mit zwei Personen. Er empfahl die Wahl von C. Zwei Tage später teilte das EDA der Beschwerdeführerin mit, dass ihre Kandidatur nicht berücksichtigt werden konnte. Das Ministerkomitee des Europarats wählte am 7. Mai 2018 gemäss der Empfehlung des EDA C bis zum 31. Mai 2020 in den beratenden Ausschuss.

C. Am 6. April 2018 reichte die Beschwerdeführerin beim EDA ein Gesuch um Erlass einer Verfügung nach Artikel 25a des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021) ein. Sie beantragte, es sei festzustellen, dass der Wahlvorschlag vom 22. Januar 2018 und die damit erfolgte

Nichtberücksichtigung ihrer Kandidatur die Rechtsgleichheit, das Diskriminierungsverbot, Treu und Glauben, das Willkürverbot und Artikel 26 RÜ verletze.

Am 18. September 2018 trat das EDA auf das Gesuch nicht ein. Dagegen reichte die Beschwerdeführerin am 22. Oktober 2018 beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde ein.

D. Mit Urteil vom 25. Juni 2019 (B-6019/2018) trat das Bundesverwaltungsgericht nicht auf die Beschwerde ein, da es sich für unzuständig erachtete. Es verneinte seine Zuständigkeit, weil die angefochtene Verfügung bzw. der Wahlvorschlag des EDA vom 22. Januar 2018 eine auswärtige Angelegenheit im Sinn von Artikel 32 Absatz 1 Buchstabe a des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) betreffe. In seinem Urteil (E. 2.7) führte das Bundesverwaltungsgericht zwar aus, dass allenfalls der Bundesrat für die Beurteilung der Beschwerde zuständig sein könnte. Es verzichtete jedoch sowohl darauf, mit dem Bundesrat einen Meinungs austausch nach Artikel 8 Absatz 2 VwVG durchzuführen, als auch darauf, im Urteilsdispositiv die Überweisung der Sache nach Artikel 8 Absatz 1 VwVG an den Bundesrat anzuordnen.

E. Am 10. Juli 2019 gelangte die Beschwerdeführerin an den Bundesrat und verlangte, der Bundesrat habe die im Oktober 2018 beim Bundesverwaltungsgericht eingereichte Beschwerde zu beurteilen.

Der Bundesrat hiess am 8. Mai 2020 die Beschwerde gut und wies die Sache zur materiellen Entscheidung an das EDA zurück. Zur Frage, ob der Streit eine Verfügung auf dem Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten betreffe (Art. 72 Bst. a VwVG), nahm der Bundesrat in seinem Entscheid nicht Stellung. Er begründete das Eintreten auf die Beschwerde damit, dass das Bundesverwaltungsgericht Nichteintreten entschieden habe, gemäss Artikel 177 Absatz 3 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) aber der Rechtsschutz sichergestellt werden müsse.

F. Am 10. Juni 2020 wies das EDA das Gesuch der Beschwerdeführerin vom 6. April 2018 ab.

Am 17. August 2020 erhob A gegen diese Verfügung Beschwerde an den Bundesrat. Sie beantragte (sinngemäss) die Aufhebung der angefochtenen Verfügung und die Feststellung, dass der Wahlvorschlag des EDA vom 22. Januar 2018 und die Nichtberücksichtigung ihrer Kandidatur widerrechtlich gewesen seien. In verfahrensrechtlicher Hinsicht beantragte sie, es sei mit dem Bundesverwaltungsgericht ein Meinungs austausch durchzuführen und in einem selbständig anfechtbaren Zwischenentscheid über die Zuständigkeit zu entscheiden. Sie verlangte zudem, ihr sei Einsicht in die vollständigen Akten des EDA betreffend den Wahlvorschlag vom 22. Januar 2018 (insbesondere auch in das Dokument «Interne Notiz DV an Departementsvorsteher EDA vom 13. Dezember 2019» [im Folgenden: «Notiz DV»]) zu gewähren und es sei ihr Gelegenheit einzuräumen, zu diesen Akten Stellung zu nehmen.

G. Am 30. September 2020 eröffnete das Bundesamt für Justiz (BJ) einen Meinungsaustausch mit dem Bundesverwaltungsgericht über die Zuständigkeit. Es vertrat dabei die Auffassung, die angefochtene Verfügung erfülle die Voraussetzungen für eine Ausnahme nach Artikel 32 Absatz 1 Buchstabe a VGG bzw. für die Zuständigkeit des Bundesrats nach Artikel 72 Buchstabe a VwVG nicht. Das Bundesverwaltungsgericht übermittelte dem BJ am 5. März 2021 eine an die Gerichtspräsidentin adressierte Stellungnahme der zweiten Abteilung (des Bundesverwaltungsgerichts) vom 15. Oktober 2020, in der ausgeführt wird, das Bundesverwaltungsgericht habe seine Zuständigkeit in der vorliegenden Streit-sache mit dem Entscheid vom 25. Juni 2019 definitiv verneint.

H. Mit Schreiben vom 13. April 2021 setzte das BJ der Beschwerdeführerin Frist, um zur Zuständigkeitsfrage allfällige Bemerkungen und Anträge einzu-reichen und den Kostenvorschuss zu leisten. Diese Frist wurde auf Ersuchen der Beschwerdeführerin hin bis am 17. Mai 2021 erstreckt.

I. Am 11. Mai 2021 teilte die Beschwerdeführerin dem BJ mit, sie habe beim Bundesverwaltungsgericht beantragt, es solle über seine Zuständigkeit eine Verfügung nach Artikel 9 Absatz 1 oder 2 VwVG erlassen. Für das Verfahren vor dem Bundesrat beantragte sie:

1. Das Verfahren vor dem Bundesrat sei zu sistieren, bis über die Zustän-digkeit bzw. Unzuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts gerichtlich rechtskräftig entschieden ist.
2. Die Frist zur Stellungnahme über die Aufrechterhaltung der Beschwerde und für die Bezahlung des Kostenvorschusses sei während der ganzen Zeit der Sistierung auszusetzen und nach der Wiederaufnahme des Ver-fahrens neu anzusetzen.

J. Am 12. Mai 2021 erkundigte sich das BJ beim EDA, ob es mit der bean-tragten Sistierung des Beschwerdeverfahrens vor dem Bundesrat einverstanden sei. In seiner Stellungnahme vom 17. Mai 2021 beantragte das EDA, das Sistie-rungsgesuch der Beschwerdeführerin sei abzuweisen; das Beschwerdeverfah-ren sei fortzusetzen und mit der Abweisung der Beschwerde zu einem Abschluss zu bringen. Nach Erhalt der Stellungnahme des EDA replizierte die Beschwerde-führerin mit Schreiben vom 17. Mai 2021.

K. Mit Zwischenverfügung vom 25. Mai 2021 sistierte das EJPD einerseits das Beschwerdeverfahren vor dem Bundesrat (BJ-D-63B33401/22557633401/76), bis über die Eingabe der Beschwerdeführerin vom 11. Mai 2021 an das Bun-desverwaltungsgericht rechtskräftig entschieden ist. Andererseits erhob es einst-weilen keinen Kostenvorschuss und erklärte die am 13. April 2021 angesetzte und später verlängerte Frist (vgl. oben Bst. H) als hinfällig.

L. Am 16. März 2022 erhob die Beschwerdeführerin Rechtsverzögerungs-bzw. Rechtsverweigerungsbeschwerde an das Bundesgericht. Darin beantragte sie, das Bundesverwaltungsgericht sei anzuweisen, innert längstens sechs Wo-chen seit Erlass des bundesgerichtlichen Urteils eine Zwischenverfügung oder

einen Endentscheid zu erlassen. Eventuell sei die Beschwerde als Aufsichtseingabe nach Artikel 9 des Aufsichtsreglements des Bundesgerichts vom 11. September 2006 (AufRBGer, SR 173.110.132) zu behandeln und es sei eine Rechtsverzögerung festzustellen. Ausserdem stellte sie ein Ausstandsgesuch gegen eine Bundesrichterin.

M. Mit Schreiben vom 13. April 2022 teilte das Bundesverwaltungsgericht dem BJ mit, dass es für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde nicht zuständig sei.

N. Am 29. November 2022 wies das Bundesgericht die Rechtsverzögerungs- bzw. Rechtsverweigerungsbeschwerde vom 16. März 2022 ab, soweit es auf sie eintrat (Urteil 1C_179/2022). Im Übrigen schrieb das Bundesgericht das Ausstandsgesuch als gegenstandslos ab und überwies die Beschwerde als Aufsichtsanzeige an die Verwaltungskommission des Bundesgerichts. Das Bundesgericht begründete sein Urteil damit, dass es sich beim Meinungs austausch um ein verwaltungsinternes Verfahren handle, an dem die Parteien nicht beteiligt seien und keine Parteirechte geltend machen können.

O. Am 28. Dezember 2022 teilte die Verwaltungskommission des Bundesgerichts dem BJ mittels Eingangsanzeige mit, dass ihr die I. öffentlich-rechtliche Abteilung des Bundesgerichts am 14. Dezember 2022 das Geschäft «Beschwerde (Rechtsverzögerung/Rechtsverweigerung) evtl. Aufsichtseingabe» in der Angelegenheit A überwiesen habe.

P. Am 14. September 2023 gab die Verwaltungskommission des Bundesgerichts der Aufsichtsanzeige der Beschwerdeführerin keine Folge (Geschäft 12T_3/2022).

Q. Mittels Schreiben vom 3. Oktober 2023 erkundigte sich die Beschwerdeführerin beim EJPD nach dem Stand des Verfahrens und der Zuständigkeit innerhalb des Amts. Das EJPD bestätigte am 4. Oktober 2023 den Erhalt des Schreibens und die Übernahme des Dossiers durch den Fachbereich Rechtsetzungsprojekte II des BJ.

R. Am 13. Dezember 2023 nahm das EJPD das vorliegende Beschwerdeverfahren wieder auf und setzte dem EDA Frist, um eine Beschwerdeantwort sowie die Akten des erstinstanzlichen Verwaltungsverfahrens einzureichen.

S. Am 12. Februar 2024 beantragte das EDA die Abweisung der Beschwerde unter Kostenfolge. In verfahrensrechtlicher Hinsicht beantragte es, die mit den Akten eingereichte «Notiz DV» sei der Beschwerdeführerin nicht zur Einsicht zuzustellen. Eventualiter sei die «Notiz DV» der Beschwerdeführerin nur in Form einer durch das EDA zu erstellenden Zusammenfassung zur Einsicht zuzustellen.

T. Mit Zwischenverfügung vom 9. Juli 2024 bejahte das EJPD die sachliche Zuständigkeit des Bundesrats zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde, hiess das Gesuch der Beschwerdeführerin um Einsicht in die Akten des EDA

betreffend den Wahlvorschlag vom 22. Januar 2019 teilweise gut und setzte der Beschwerdeführerin Frist zur Replik. Diese Frist wurde in der Folge auf Ersuchen der Beschwerdeführerin hin bis zum 23. August 2024 verlängert.

U. In Replik, Duplik und Triplik hielten die Parteien an ihren Anträgen fest.

II. Rechtliches

Eintreten

1. Der Bundesrat ist für Beschwerden gegen Verfügungen auf dem Gebiet der inneren und äusseren Sicherheit des Landes, der Neutralität, des diplomatischen Schutzes und der übrigen auswärtigen Angelegenheit, soweit das Völkerrecht nicht einen Anspruch auf gerichtliche Beurteilung einräumt, sachlich zuständig (Art. 72 Bst. a VwVG).

Die Ausarbeitung des Wahlvorschlags für die Stelle als Experte bzw. Expertin für die Schweiz im beratenden Ausschuss für das RÜ stellt eine Angelegenheit im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten mit überwiegendem politischem Charakter dar. Die Beschwerdeführerin verfügt zudem über keinen völkerrechtlichen Anspruch auf gerichtliche Beurteilung, weshalb der Bundesrat nach Artikel 72 Buchstabe a VwVG für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde sachlich zuständig ist (vgl. EJPD, Zwischenverfügung vom 9. Juli 2024, Ziff. 2 ff. [abrufbar unter www.bj.admin.ch]; THOMAS SÄGESSER, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz RVOG, 2. Aufl., Bern 2022, Art. 20 N 42).

2. Zur Beschwerde an den Bundesrat ist berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat, durch die angefochtenen Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Art. 77 in Verbindung mit Art. 48 Abs. 1 VwVG). Ein schutzwürdiges Interesse liegt vor, wenn mit der Beschwerde ein aktueller und praktischer Nutzen verfolgt wird. Diese Anforderung gilt auch für Beschwerde gegen eine Verfügung nach Artikel 25a VwVG (vgl. BVGer, Urteil C-2161/2017 vom 6. Juni 2019, E. 3.3.2; BGE 140 II 315 E. 4.2).

Die Beschwerdeführerin hat am Verfahren der Vorinstanz teilgenommen und ist als Verfügungsadressatin durch die angefochtene Verfügung besonders berührt. Das EDA bringt jedoch vor, die Beschwerdeführerin habe kein aktuelles und praktisches Interesse mehr an ihrer Beschwerde, da sie sich auf die beiden 2021 und 2023 erfolgten Ausschreibungen für die Stelle als Expertin der Schweiz im beratenden Ausschuss des RÜ nicht mehr beworben habe. Wie es sich mit diesen Bedenken verhält und ob die Beschwerdeführerin über ein aktuelles und praktisches Interesse an der Behandlung ihres materiellen Rechtsbegehrens hat, kann jedoch offenbleiben. Die ansonsten frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde erweist sich – wie sich noch zeigt – bei materieller Behandlung ohnehin als unbegründet und ist deshalb abzuweisen.

Ausstand des Vorstehers des EDA

3. Das Mitglied des Bundesrats, gegen dessen Departement sich die Beschwerde richtet, tritt für den Entscheid des Bundesrats in den Ausstand (Art. 76 Abs. 1 VwVG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 2 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 [RVOG, SR 172.010]).

Die Beschwerde richtet sich gegen eine Verfügung des EDA. Folglich tritt der Vorsteher des EDA, Bundesrat Ignazio Cassis, für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde in den Ausstand.

Verfahrensrechtliche Anträge

4. Die Beschwerdeführerin beantragt in verfahrensrechtlicher Hinsicht die Durchführung eines Meinungsaustausches mit dem Bundesverwaltungsgericht über die Zuständigkeit für die vorliegende Beschwerde, den Beizug sämtlicher Akten des EDA und des BJ sowie die Gewährung von Einsicht in die «Notiz DV». Diesen verfahrensrechtlichen Anträgen wurde insbesondere mit den Zwischenverfügungen des BJ vom 30. September 2020 (vgl. Bst. G) sowie des EJPD vom 13. Dezember 2023 (vgl. Bst. R) und vom 9. Juli 2024 (vgl. Bst. T) entsprochen. Dieser Umstand wird bei der Regelung der Nebenfolgen zu berücksichtigen sein (vgl. Ziff. 38 f.).

Verletzung des rechtlichen Gehörs

5. Soweit die Beschwerdeführerin eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör nach Artikel 29 Absatz 2 BV wegen ungenügender Begründung der Verfügung vom 10. Juni 2020 des EDA macht, kann ihr nicht gefolgt werden. Verfügungen sind zu begründen (Art. 35 Abs. 1 VwVG). Nach der Rechtsprechung ist es aber nicht erforderlich, dass sich eine Behörde mit allen Partei-standpunkten auseinandersetzt (vgl. BGE 146 II 335 E. 5.1). Vielmehr genügt es, wenn die Begründung wenigstens kurz die Überlegungen darstellt, von denen sich die Behörde leiten liess und auf welche sie ihren Entscheid stützt (vgl. BGE 142 II 324 E. 3.6). Diesen Anforderungen genügt die strittige Verfügung des EDA.

Rügen der Beschwerdeführerin

6. Der Bundesrat prüft die Verletzung von Bundes- und Völkerrecht einschliesslich der Überschreitung oder des Missbrauchs des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und die Unangemessenheit (Art. 77 in Verbindung mit Art. 49 VwVG).

7. Die Beschwerdeführerin rügt, durch ihre Nichtberücksichtigung für den Wahlvorschlag zuhanden des Europarats für das Amt als Expertin für die Schweiz im beratenden Ausschuss für das RÜ verletze das EDA Artikel 26 RÜ, das Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV), das Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV), den Anspruch auf Gleichbehandlung der Geschlechter (Art. 8 Abs. 3 BV) sowie den Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 9 BV).

Hingegen rügt die Beschwerdeführerin in keiner ihrer Rechtschriften, ihre Nichtberücksichtigung verletze materielle Garantien der EMRK. Unabhängig davon garantiert die Konvention unter dem Aspekt der selbstbestimmten Lebensführung im Sinn von Artikel 8 Absatz 1 EMRK kein Recht auf Wahl eines bestimmten Berufs, auch nicht auf Einstellung in den öffentlichen Dienst (vgl. EGMR [GK], Urteil 76639/11 vom 25. September 2018, *Denisov gegen die Ukraine*, Ziff. 100). Vorliegend ist auch der Schutzbereich der Meinungsäusserungsfreiheit (Art. 10 Abs. 1 EMRK) nicht berührt, da die Beschwerdeführerin nicht als Reaktion auf eine von ihr getätigte Meinungsäusserung nicht für den Wahlvorschlag berücksichtigt wurde (vgl. EGMR [GK], Urteil 20261/12 vom 23. Juni 2016, *Baka gegen Ungarn*, Ziff. 140 ff.). Schliesslich kann sich die Beschwerdeführerin nicht auf das nur akzessorisch wirkende Diskriminierungsverbot nach Artikel 14 EMRK berufen, da nach dem Gesagten kein Schutzbereich einer konventionsrechtlichen Garantie berührt ist. Im Übrigen kann in diesem Zusammenhang auf die Ausführungen zum Diskriminierungsverbot nach Artikel 8 Absatz 2 BV verwiesen werden (vgl. Ziff. 17 ff.).

Rechtlicher Rahmen für das Bewerbungsverfahren für das Amt als Schweizer Expertin im beratenden Ausschuss für das RÜ

8. Bevor auf die einzelnen Rügen der Beschwerdeführerin eingegangen wird, ist zunächst der rechtliche Rahmen für das Bewerbungsverfahren für das Amt als Schweizer Expertin im beratenden Ausschuss für das RÜ darzulegen.

9. Das einschlägige Völkerrecht schreibt der Schweiz nicht vor, wie sie die innerstaatlichen Bewerbungsverfahren für das Amt als Schweiz Expertin im beratenden Ausschuss für das RÜ auszugestalten hat. Artikel 8 der Verfahrensregeln vom 17. September 1997 zur Durchführung des Rahmenübereinkommens (in der bis am 20. Februar 2020 geltenden Fassung; Resolution (97)10 [abrufbar unter www.search.coe.int/cm]; im Folgenden «Verfahrensregeln RÜ») gibt lediglich vor, dass die Schweiz dem Europarat einen Wahlvorschlag mit mindestens zwei Personen übermitteln muss, welche über die notwendigen Qualifikationen verfügen. In der Folge wählt das Ministerkomitee des Europarats eine der vorgeschlagenen Personen (Art. 9 der Verfahrensregeln RÜ; vgl. BVGer, Urteil B-6019/2018 vom 25. Juni 2019, E. 2.5.6). Die Ausgestaltung des entsprechenden Bewerbungsverfahrens richtet sich damit nach Schweizer Recht.

10. Das Schweizer Landesrecht regelt nicht explizit, nach welchen Kriterien und in welchem Verfahren die Wahlvorschläge für internationale Organisationen

auszuarbeiten sind. Da ein Bewerbungsverfahren für ein Amt als Schweizer Vertreterin bzw. Vertreter in einer internationalen Organisation Ähnlichkeiten mit anderen personalrechtlichen Stellenbewerbungsprozessen aufweist, ist es jedoch sachgerecht, die dafür in der Praxis entwickelten Verfahrensgrundsätze mindestens sinngemäss auf die vorliegende Konstellation anzuwenden.

Dies bedeutet, dass eine Person, die sich für ein Amt als Schweizer Vertreterin bzw. Vertreter in einer internationalen Organisation bewirbt, keinen Anspruch auf die zu vergebende Position hat, auch wenn sie die völker- oder landesrechtlichen Voraussetzungen bzw. die Voraussetzungen einer entsprechenden Stellenausschreibung erfüllt. Es liegt in der Natur eines Bewerbungsverfahrens, dass bei einer Vielzahl von Bewerbungen nicht alle berücksichtigt werden können. Beim Entscheid, welche Person in einem entsprechenden Bewerbungsprozess berücksichtigt wird, kommt der zuständigen Behörde aus mehreren Gründen ein weites Ermessen zu. Zunächst stellt die Entsendung von Vertretern und Vertreterinnen der Schweiz bei internationalen Organisationen eine klassische aussenpolitische Tätigkeit dar (vgl. Bundesrat, Botschaft vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung [BBl 1997 I 1 ff., 416]). Damit verfügt das EDA bei der Ausarbeitung des Wahlvorschlags für ein Amt in einer internationalen Organisation über einen aussenpolitischen Gestaltungsspielraum und ist verpflichtet, diesen Spielraum im Interesse der Schweiz möglichst gewinnbringend zu nutzen. Bei der Beurteilung von Bewerbungsdossiers kommt es nebst den erforderlichen fachlichen Anforderungen seitens der Bewerbenden auf die subjektive Beurteilung hinsichtlich Motivation und Beweggründe der Bewerbenden sowie den Eindruck aus einem allfälligen Bewerbungsgespräch an. Schliesslich ist es notorisch, dass bei einer Stellenbesetzung Umstände berücksichtigt werden können, die sich nicht explizit aus der Stellenausschreibung ergeben. So kann die Auswahlbehörde zum Beispiel berücksichtigen, welche der Bewerbenden voraussichtlich am besten in das bestehende Team bzw. das internationale Gremium passt. Bei der Beurteilung einer Bewerbung spielt damit auch deren Gesamteindruck eine Rolle. Ermessen kommt der zuständigen Behörde, welche den Wahlvorschlag erarbeitet, schliesslich auch hinsichtlich der Frage zu, ob sie für den Wahlvorschlag eine Auswahl aus dem Kreis der – die gesetzlichen und weiteren Voraussetzungen erfüllenden – Kandidierenden treffen möchte oder ob sie der internationalen Organisation nur eine Person zur Wahl vorschlagen möchte, ausser das Völkerrecht würde etwas anderes vorsehen (vgl. zum Ganzen BGer, Urteil 8C_199/2014 vom 5. September 2014, E. 6.3; BVGer, Urteil A-8105/2016 vom 26. Juni 2018, E. 5.3.2; ähnlich bereits EJPD, Zwischenverfügung vom 9. Juli 2024, Ziff. 6).

Unabhängig von den vorstehenden Grundsätzen haben die Kandidierenden Anspruch auf ein rechtskonformes Verfahren (vgl. Art. 5 Abs. 1 BV). Die zuständige Behörde hat bei der Ausgestaltung des Verfahrens und bei der Auswahl der bewerbenden Personen die verfassungsrechtlichen Grundsätze wie das Willkürverbot oder den Grundsatz von Treu und Glauben angemessen zu berücksichtigen.

Verletzung von Artikel 26 Absatz 1 RÜ sowie der Verfahrensregeln RÜ

11. Nach Artikel 26 Absatz 1 RÜ wird das Ministerkomitee bei der Beurteilung der Angemessenheit von Massnahmen, die von den Vertragsparteien zur Verwirklichung der in diesem Rahmenübereinkommen niedergelegten Grundsätze getroffen wurden, von einem beratenden Ausschuss unterstützt, dessen Mitglieder anerkanntes Fachwissen auf dem Gebiet des Schutzes nationaler Minderheiten besitzen (vgl. auch Artikel 5 Verfahrensregeln RÜ). Nach Artikel 6 Verfahrensregeln RÜ sollen die Mitglieder des beratenden Ausschusses ihr Mandat zudem in ihrer persönlichen Eigenschaft ausüben, unabhängig und unparteiisch sein und über ausreichend Zeit für eine wirkungsvolle Tätigkeit im beratenden Ausschuss verfügen.

12. Nach Ansicht der Beschwerdeführerin verletzte das EDA das RÜ, indem es als «ersten Wahlvorschlag» mit C eine Person vorschlug, welche die Anforderungen gemäss Artikel 26 Absatz 1 RÜ nicht erfüllte. Zudem verstosse das EDA mit ihrer Auswahl gegen Artikel 6 RÜ, da C im Zeitpunkt seiner Wahl nicht über die notwendigen zeitlichen Ressourcen verfügte und es ihm als Generalsekretär der Organisation «Pro Grigoni Italiano» an der notwendigen Unabhängigkeit mangelte.

13. Die Beschwerdeführerin verkennt die Rechtsnatur der genannten RÜ-Bestimmungen. Völkerrechtliche Bestimmungen können in konkreten Streitfällen nur angerufen werden, wenn sie individualrechtliche Ansprüche verleihen bzw. «self-executing» sind. Die direkte Anwendbarkeit von völkerrechtlichen Bestimmungen setzt voraus, dass die angerufene Norm inhaltlich hinreichend bestimmt und klar ist, um im Einzelfall Grundlage eines Entscheides bilden zu können. Justiziabilität setzt weiter voraus, dass die Norm Rechte und Pflichten des Einzelnen umschreibt und sich an die rechtsanwendenden Behörden richtet (vgl. BGE 145 I 308 E. 3.4.1). Artikel 26 RÜ sowie Artikel 5 f. Verfahrensregeln RÜ normieren die Anforderungen, welche der Europarat an den Wahlvorschlag der einzelnen Mitgliedstaaten des Rahmenübereinkommens stellen kann. Sie betreffen damit nur das Verhältnis zwischen dem Europarat und dem jeweiligen Mitgliedstaat als solchem. Die genannten Bestimmungen verleihen Einzelpersonen keine Rechte und Pflichten. Sie machen den Mitgliedstaaten zudem keine Vorgaben zur Ausgestaltung des Verfahrens für die Ausarbeitung der Wahlvorschläge. Damit sind Artikel 26 RÜ sowie Artikel 5 f. Verfahrensregeln RÜ nicht direkt anwendbar. Mangels Justiziabilität kann sie die Beschwerdeführerin daher im vorliegenden Verfahren nicht anrufen.

Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots (Art. 8 Abs. 1 BV)

14. Nach Artikel 8 Absatz 1 BV sind alle Menschen vor dem Gesetz gleich. Das verfassungsmässige Gebot der rechtsgleichen Behandlung ist verletzt, wenn Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich oder Ungleiches nicht

nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Dies ist insbesondere der Fall, wenn hinsichtlich einer wesentlichen Tatsache rechtliche Unterscheidungen getroffen werden, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder wenn Unterscheidungen unterlassen werden, die aufgrund der Verhältnisse hätten getroffen werden müssen (BGE 148 I 271 E. 2.2).

15. Die Beschwerdeführerin bringt vor, der Entscheid, sie nicht für den Wahlvorschlag zu berücksichtigen, obwohl sie sämtliche Anforderungen erfülle, verletze den Gleichbehandlungsanspruch nach Artikel 8 Absatz 1 BV, da gleichzeitig B, welcher ihrer Ansicht nach schlechter qualifiziert sei, berücksichtigt worden sei. Dabei sei auch zu berücksichtigen, dass der Wahlvorschlag nicht auf eine oder zwei Personen beschränkt sei und auch aus einem Dreivorschlag hätte bestehen können.

16. Nach Ansicht der Beschwerdeführerin ist C fachlich schlechter qualifiziert als sie. Folglich ist sie der Meinung, dass sie und C eben gerade nicht «gleich» seien. Insofern sind die Vorbringen der Beschwerdeführerin dahingehend zu verstehen, dass sie gestützt auf die Garantie der Rechtsgleichheit einen Anspruch auf Berücksichtigung für den Wahlvorschlag gehabt hätte, da auch B, welcher ihrer Ansicht nach schlechter qualifiziert sei, für den Wahlvorschlag berücksichtigt worden sei. Wie bereits dargelegt (vgl. Ziff. 10) hatten die Kandidierenden keinen Anspruch darauf, dass das EDA sie zur Wahl vorschlägt. Dies führt dazu, dass der Garantie der Rechtsgleichheit für den Entscheid, welche Kandidierenden berücksichtigt werden, aufgrund der Natur des Bewerbungsverfahrens nur eine eingeschränkte Bedeutung zukommen kann. Sie wirkt primär hinsichtlich der Verfahrensausgestaltung, wogegen sie sich bei taktischen und strategischen Überlegungen betreffend die anzahlmässige Zusammenstellung eines Wahlvorschlags nicht individualrechtlich konkretisieren lässt. Die Nichtberücksichtigung der Beschwerdeführerin durch das EDA verletzt daher die Garantie der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV) nicht.

Verletzung des Diskriminierungsverbots (Art. 8 Abs. 2 BV)

17. Nach Artikel 8 Absatz 2 BV darf niemand unter anderem wegen der Herkunft, der Sprache oder des Alters diskriminiert werden. Eine Diskriminierung liegt vor, wenn eine Person ungleich behandelt wird allein aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe, welche historisch oder in der gegenwärtigen sozialen Wirklichkeit tendenziell ausgegrenzt oder als minderwertig angesehen wird. Die Diskriminierung stellt eine qualifizierte Ungleichbehandlung von Personen in vergleichbaren Situationen dar, indem sie eine Benachteiligung von Menschen bewirkt, die als Herabwürdigung oder Ausgrenzung einzustufen ist, weil sie an Unterscheidungsmerkmalen anknüpft, die einen wesentlichen und nicht oder nur schwer aufgebaren Bestandteil der Identität der betroffenen Personen ausmachen. Insofern beschlägt das Diskriminierungsverbot auch Aspekte

der Menschenwürde nach Artikel 7 BV. Das Diskriminierungsverbot schliesst die Anknüpfung an ein verpöntes Merkmal indessen nicht absolut aus. Eine solche begründet zunächst lediglich den blossen Verdacht einer unzulässigen Differenzierung. Dieser kann durch eine qualifizierte Rechtfertigung umgestossen werden (BGE 147 I 73 E. 6.1; BGE 139 I 292 E. 8.2.1 f.). Eine Diskriminierung liegt im Ergebnis vor, wenn eine Ungleichbehandlung die Wertschätzung eines Menschen als eigene Person verletzt (vgl. *BERNHARD WALDMANN*, in: ders./Belser Eva Maria/Epiney Astrid [Hrsg.], Basler Kommentar zur Bundesverfassung, Basel 2015, Art. 8 N. 61).

18. Die Beschwerdeführerin bringt in ihrer Beschwerde im Wesentlichen vor, das EDA habe sie aufgrund ihrer Herkunft diskriminiert, da für die Auswahl der Kandidierenden für den Wahlvorschlag zuhanden des Ministerkomitees letztlich die Eigenschaft als Angehöriger einer sprachlichen Minderheit das ausschlaggebende Kriterium gewesen sei. Nachdem sie im Verlauf des Beschwerdeverfahrens Einsicht in die «Notiz DV» erhielt (vgl. Bst. T), brachte sie in ihrer Replik weiter vor, es liege auch eine Altersdiskriminierung vor. In ihrer Triplik vom 21. Oktober 2024 bringt die Beschwerdeführerin schliesslich vor, es fehle an einer formell-gesetzlichen Grundlage, um die bereits gerügte Altersdiskriminierung zu rechtfertigen.

19. Der Vorsteher des EDA stellte für die Auswahl der Kandidierenden für den Wahlvorschlag als Schweizer Expertin bzw. Experte für den beratenden Ausschuss des RÜ darauf ab, welche der Kandidierenden über tatsächliche Erfahrung als Minderheit («*expérience réelle de minorité*») verfügten, sowie auf das Alter der Kandidierenden bzw. deren Verankerung im Berufsleben. Er entschied sich dafür, die beiden jüngeren Kandidierenden, die zudem aus dem Tessin bzw. aus der Romandie stammen, dem Ministerkomitee vorzuschlagen. Die im damaligen Zeitpunkt bereits 65 Jahre alte und aus der Deutschschweiz stammende Beschwerdeführerin, deren fachliche Qualifikation das EDA nicht bestritt, berücksichtigte er hingegen nicht.

20. Zunächst ist zu untersuchen, ob die Beschwerdeführerin durch den Entscheid des Vorstehers des EDA wegen ihrer Herkunft aus der Deutschschweiz diskriminiert wurde. In einem ersten Schritt ist dabei im Folgenden auf das Verhältnis zwischen den Merkmalen «Herkunft» und «Sprache» im Sinn von Artikel 8 Absatz 2 BV im vorliegenden Fall einzugehen.

21. Indem der Vorsteher des EDA für seinen Auswahlentscheid auf die tatsächliche Erfahrung der Kandidierenden als Minderheit abstellte, unterschied er zwischen den beiden Kandidierenden, die aus dem Tessin bzw. aus der Romandie stammen, und den beiden Kandidierenden, die aus der Deutschschweiz stammen. Zu letzteren zählt die Beschwerdeführerin. Im Zusammenhang mit der Anknüpfung an der Deutschschweizer Abstammung der Beschwerdeführerin stellt sich die Frage, ob neben einer allfälligen Diskriminierung wegen ihrer Herkunft gesondert zu prüfen ist, ob sie auch wegen der Sprache diskriminiert wurde.

Die Romandie, das Tessin sowie die Deutschschweiz unterscheiden sich in erster Linie durch die unterschiedliche Sprache. Die Bundesverfassung spricht insofern von «Sprachgemeinschaften» (Art. 70 Abs. 3 BV) oder «Sprachregionen» (vgl. die deutsche Version von Art. 175 Abs. 4 BV). Die Sprache ist ein Teil der Identität, welche mit der Herkunft einer Person aus dem Tessin, der Romandie oder der Deutschschweiz verbunden ist. Weiter ist zu beachten, dass beim Entscheid des Vorstehers des EDA, für die Auswahl auf die tatsächliche Erfahrung der Kandidierenden als Minderheit abzustellen, die Muttersprache der Kandidierenden nicht im Vordergrund stand. Vielmehr ging es darum, die Erfahrung als Minderheit insgesamt zu berücksichtigen (vgl. anders BGE 147 I 73, in dem die italienische Muttersprache der Tessiner Beschwerdeführerin im Zentrum der Diskriminierung stand). Folglich ist es angezeigt, vorliegend – wie es auch die Beschwerdeführerin vorbringt – nur zu prüfen, ob die Beschwerdeführerin aufgrund ihrer Herkunft diskriminiert wurde. Eine separate Prüfung, ob auch eine Diskriminierung wegen der Sprache vorliegt, ist damit nicht nötig.

22. Weiter ist zu prüfen, ob es sich beim Umstand, dass die Beschwerdeführerin aus der Deutschschweiz stammt, um einen nicht oder nur schwer aufgebaren Aspekt ihrer Identität handelt. Gegebenenfalls würde es rechtfertigen, diesen Umstand unter die Herkunft im Sinn von Artikel 8 Absatz 2 BV zu subsumieren (vgl. zur spezifischen Konkretisierung des Diskriminierungsverbots für jedes einzelne Merkmal *BIAGGINI*, a.a.O., Art. 8 N. 25; *WALDMANN*, a.a.O., N. 66). Eine Differenzierung nach kantonaler Herkunft (vgl. dazu Art. 37 Abs. 2 BV sowie BGE 132 I 68 E. 3.1) ist dagegen vorliegend nicht zu beurteilen.

Nach der Rechtsprechung bezieht sich der Begriff der Herkunft im Sinn von Artikel 8 Absatz 2 BV in erster Linie auf die Zugehörigkeit zu einer geographisch mitbestimmten Bevölkerungsgruppe (BGE 136 I 309 E. 4.3). Dabei zielt der Begriff der Herkunft vor allem auf Menschen, die unter anderem wegen ihrer nationalen Herkunft von Diskriminierung bedroht werden. Das Verbot der Diskriminierung untersagt es dem Staat, Menschen einfach deshalb unterschiedlich zu behandeln und damit zu benachteiligen, weil sie fremder Herkunft sind oder einer anderen Kultur oder Religion angehören (BGE 129 I 392 E. 3.2.2 mit Hinweisen). Gemäss jüngerer Rechtsprechung ist die Differenzierung zwischen Personen aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit primär nach Artikel 8 Absatz 1 BV zu beurteilen (BGE 143 V 114 E. 5.3.2.1 mit Hinweis). In der Lehre wird der Begriff der Herkunft eher breiter verstanden. So seien identitätsprägende, nicht veränderbare Aspekte wie die geografische, ethnische, nationale, kulturelle Herkunft einer Person gemeint (vgl. *BIAGGINI*, a.a.O., Art. 8 N. 24/1; sehr ähnlich *WALDMANN*, a.a.O., N. 67; *RAINER J. SCHWEIZER/KIM FANKHAUSER*, in: Ehrenzeller Bernhard et al. [Hrsg.], St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023, Art. 8 N. 85).

Es ist fraglich, ob die einzelnen Landesteile bzw. die Sprachgemeinschaften der Schweiz als «geographisch mitbestimmte Bevölkerungsgruppe» bzw. als andere

Kultur im Sinn der Rechtsprechung zu verstehen sind. Es ist nämlich auch denkbar, eine Differenzierung anhand des Umstands, dass eine Person aus einem bestimmten Landesteil bzw. einer bestimmten Sprachgemeinschaft der Schweiz abstammt, ähnlich wie eine Differenzierung zwischen Personen aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit nach Artikel 8 Absatz 1 BV zu beurteilen. Letztlich kann diese Frage offenbleiben, da eine allfällige verpönte Anknüpfung des Vorstehers des EDA an der Herkunft der Beschwerdeführerin und die damit verbundene Benachteiligung der Beschwerdeführerin – wie sogleich zu zeigen sein wird – qualifiziert gerechtfertigt werden kann.

23. Eine an ein Merkmal nach Artikel 8 Absatz 2 BV anknüpfende staatliche Handlung ist qualifiziert gerechtfertigt, wenn sie ein gewichtiges und legitimes öffentliches Interesse verfolgt, als geeignet und erforderlich betrachtet werden kann und sich gesamthaft als verhältnismässig erweist (BGE 135 I 49 E. 6.1).

Das EDA begründet das Abstellen auf die Eigenschaft als Angehörige einer sprachlichen Minderheit damit, dass die Schweiz ein Zeichen setzen möchte, um ihr ständiges Engagement für den Schutz nationaler Minderheiten zu unterstreichen. Damit macht das EDA zu Recht geltend, es habe bei der Zusammenstellung des Wahlvorschlags die aussenpolitischen Interessen der Schweiz gewahrt. Die Wahrung von aussenpolitischen Interessen stellt ein gewichtiges öffentliches Interesse dar, welches geeignet ist, die mögliche Berücksichtigung der Deutschschweizer Abstammung der Beschwerdeführerin zu rechtfertigen. Dieses öffentliche Interesse überwiegt das Interesse der Beschwerdeführerin, für den Wahlvorschlag berücksichtigt bzw. wegen ihrer Herkunft aus der Deutschschweiz im Bewerbungsverfahren nicht abgelehnt zu werden. Insofern erweist sich die Differenzierung auch als verhältnismässig. Es liegt daher keine Diskriminierung der Beschwerdeführerin wegen ihrer Herkunft vor.

24. Schliesslich bleibt der Vorwurf der Altersdiskriminierung sowie die Frage zu prüfen, ob eine ausreichende gesetzliche Grundlage vorliegt.

25. Der Vorsteher des EDA hat für die Ausgestaltung des Wahlvorschlags zweifellos am Alter der Kandidierenden angeknüpft (vgl. Ziff. 19). Wie bereits dargelegt wurde, schliesst das Diskriminierungsverbot die Anknüpfung an ein nach Artikel 8 Absatz 2 BV verpöntes Merkmal nicht absolut aus. Eine solche begründet vielmehr den Verdacht einer unzulässigen Differenzierung, der durch eine qualifizierte Rechtfertigung umgestossen werden kann. Die Hürde für die Rechtfertigung einer unter Artikel 8 Absatz 2 BV fallenden Unterscheidung liegt dabei je nach dem verwendeten verpönten Merkmal höher oder tiefer, jedenfalls aber höher als bei einer einfachen Ungleichbehandlung nach Artikel 8 Absatz 1 BV. Das Kriterium des Alters ist verglichen mit anderen Diskriminierungsgründen wie dem Geschlecht, der Rasse oder der Religion von besonderer Natur, da es nicht an eine historisch schlechter gestellte oder politisch ausgegrenzte Gruppe anknüpft. Es handelt sich um einen atypischen Diskriminierungstatbestand, der sich in der praktischen Anwendung dem allgemeinen Gleichheitssatz von Artikel 8 Ab-

satz 1 BV nähert (vgl. BGE 147 I 1 E. 5.2 mit Hinweisen). Der Schutz, den Artikel 8 Absatz 2 BV im Fall einer Altersdiskriminierung vorsieht, unterscheidet sich trotzdem von jenem, der die Rechtsgleichheit gewährt. Er erfordert eine strengere Prüfung der Verhältnismässigkeit als Artikel 8 Absatz 1 BV bei der Frage, ob die fragliche Ungleichbehandlung auf hinreichenden objektiven Gründen beruht, um der Erwähnung des Alters im Katalog der diskriminierenden Kriterien Rechnung zu tragen (vgl. BGE 147 I 89 E. 2.2).

Es ist allgemein bekannt, dass mit zunehmendem Alter die körperliche und geistige Leistungsfähigkeit des Menschen abnimmt, seine Konzentrationsfähigkeit sich vermindert und die Erholungszeit nach Beanspruchungen länger wird. Zunehmende Erfahrung vermag diese Einbussen nur zum Teil zu kompensieren (vgl. BGE 147 I 1 E. 5.3). Damit liegt ein vernünftiger Grund im Sinn von Artikel 8 Absatz 1 BV vor (vgl. Ziff. 14), der es rechtfertigte, die beiden deutlich jüngeren der vier Kandidierenden für den Wahlvorschlag zu berücksichtigen. Das Abstellen auf das Alter der vier Kandidierenden ist auch verhältnismässig: Es ist vorliegend sowohl geeignet wie auch erforderlich, um sicherzustellen, dass die zur Wahl vorgeschlagenen Kandidierenden die gewünschte Anforderung gemäss EDA und die damit verbundenen öffentlichen Interessen erfüllen. Die Nichtberücksichtigung der Beschwerdeführerin trifft diese zudem nicht besonders hart in ihrer weiteren Berufslaufbahn, da sie zum Bewerbungszeitpunkt das ordentliche Pensionsalter bereits erreicht hatte. Damit liegt keine Altersdiskriminierung vor.

26. Das EDA stützt sich für sein Handeln bei der Erarbeitung eines Wahlvorschlags für internationale Organisationen auf die aussenpolitische Kompetenz des Bundesrats ab und verfügt dabei über einen grossen aussenpolitischen Gestaltungsspielraum (vgl. Art. 184 Abs. 1 BV sowie Art. 54 Abs. 1 BV; vgl. EJPD, Zwischenverfügung vom 9. Juli 2024, Ziff. 6). Wie bereits dargelegt regelt das innerstaatliche Recht darüberhinausgehend nicht, nach welchen Kriterien die Wahlvorschläge für internationale Organisationen auszuarbeiten sind. Es ist jedoch sachgerecht, die Grundsätze des Bundespersonalrechts sinngemäss anzuwenden (vgl. Ziff. 10). Im konkreten Fall ist es insbesondere sachgerecht, die in Artikel 10 Absatz 1 des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 (BPG, SR 172.220.1) statuierte Altersgrenze als sachliches Kriterium bei der Erarbeitung des Wahlvorschlags mitzuberücksichtigen. Damit stellt Artikel 184 Absatz 1 BV in Verbindung mit (dem sinngemäss angewendeten) Artikel 10 Absatz 1 BPG eine ausreichende gesetzliche Grundlage für die Berücksichtigung der Vollen- dung des 65. Altersjahrs bei der Erarbeitung des Wahlvorschlags dar.

27. Im Ergebnis resultiert aus der Nichtberücksichtigung der Beschwerdeführerin für den Wahlvorschlag bzw. ihrer entsprechenden Ungleichbehandlung keine Diskriminierung nach Artikel 8 Absatz 2 BV.

Verletzung des Anspruchs auf Gleichbehandlung der Geschlechter (Art. 8 Abs. 3 BV)

28. Mann und Frau sind gleichberechtigt (Art. 8 Abs. 3 Satz 1 BV). In dieser Bestimmung hat der Verfassungsgeber autoritativ festgestellt, die Zugehörigkeit zum einen oder anderen Geschlecht stelle grundsätzlich keinen rechtserheblichen Aspekt dar. Mann und Frau haben somit für die ganze Rechtsordnung im Wesentlichen als gleich zu gelten. Artikel 8 Absatz 3 BV schliesst die Geschlechtszugehörigkeit als taugliches Kriterium für rechtliche Differenzierungen aus. Eine unterschiedliche Behandlung von Mann und Frau ist nur noch zulässig, wenn auf dem Geschlecht beruhende biologische oder funktionale Unterschiede eine Gleichbehandlung absolut ausschliessen (BGE 140 I 305 E. 4).

29. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin lässt sich aus Artikel 8 Absatz 3 Satz 1 BV keine über diesen individualrechtlichen Anspruch auf Gleichbehandlung unabhängig vom Geschlecht hinausgehende Verpflichtung der rechtsanwendenden Behörden ableiten, bei einer Auswahl (zwingend) eine Frau zu berücksichtigen. Auch die von der Beschwerdeführerin zitierte Kommentierung postuliert keine solche Verpflichtung der rechtsanwendenden Behörden (vgl. *REGULA KÄGI-DIENER*, in: Ehrenzeller Bernhard et al. [Hrsg.], St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023, Art. 8 N. 148 ff.). Gemäss zitierter Ansicht beinhaltet Artikel 8 Absatz 3 Satz 1 BV ein Angleichungsgebot im Sinn eines Besserstellungsgebots. Dies bedeute, dass diese Bestimmung einer unterschiedlichen Behandlung von Männern und Frauen dann nicht entgegenstehe, wenn damit Diskriminierungen ganz oder teilweise behoben würden (*KÄGI-DIENER*, a.a.O., N. 150).

30. Damit bleibt zu prüfen, ob das EDA den Anspruch der Beschwerdeführerin auf Gleichbehandlung im Sinne von Artikel 8 Absatz 3 BV im strittigen Bewerbungsverfahren verletzte. Aus den Akten des vorliegenden Verfahrens ergeben sich keine Hinweise darauf, dass das Geschlecht der Beschwerdeführerin für ihre Nichtberücksichtigung bei der Ausarbeitung des Wahlvorschlags eine Rolle spielte. Auch die Beschwerdeführerin zeigt in ihrer Beschwerde keine solche Hinweise auf. Sie bringt lediglich vor, die beiden berücksichtigten Kandidaten seien aus fachlicher Sicht schlechter bzw. gleich gut wie sie qualifiziert gewesen, weshalb deren Berücksichtigung eine Verletzung von Artikel 8 Absatz 3 BV darstelle. Dieser Umstand, welcher zudem nur auf der subjektiven Einschätzung der Beschwerdeführerin der Qualifikationen ihrer Mitbewerber sowie ihrer eigenen beruht, vermag keine Ungleichbehandlung aufgrund des Geschlechts zu belegen. Das EDA versties daher mit der Ausarbeitung des strittigen Wahlvorschlags nicht gegen Artikel 8 Absatz 3 Satz 1 BV.

Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben (Art. 9 BV)

31. Der Grundsatz von Treu und Glauben verleiht Rechtssuchenden unter gewissen Umständen Anspruch auf Schutz ihres Vertrauens auf die Richtigkeit

behördlichen Handelns. Dieser Anspruch hindert die Behörden, von ihrem früheren Handeln abzuweichen, auch wenn sie dieses zu einem späteren Zeitpunkt als unrichtig erkennen. Potenzielle Vertrauensgrundlage sind dabei alleine jene behördlichen Handlungen, die sich auf eine konkrete, den Rechtsuchenden betreffende Angelegenheit beziehen und von einer Behörde ausgehen, die für die betreffende Handlung zuständig ist oder die der Rechtsuchende aus zureichenden Gründen für zuständig hält. Individuelle Auskünfte und Zusicherungen sind demnach typische Beispiele für Verwaltungsakte, die beim Bürger Vertrauen wecken können. Das Vertrauen ist allerdings nur schutzwürdig, wenn der Rechtsuchende die Unrichtigkeit der Auskunft nicht ohne Weiteres erkennen konnte und er im Vertrauen auf die Auskunft Dispositionen getroffen hat, die er nicht ohne Nachteil rückgängig machen kann. Der Anspruch auf Vertrauensschutz entfällt, wenn die gesetzliche Ordnung zwischen dem Zeitpunkt der Auskunft und der Verwirklichung des Sachverhalts geändert hat (BGE 148 II 233 E. 5.5.1).

Daneben liegt ein Verstoss gegen Treu und Glauben zudem bei widersprüchlichem oder missbräuchlichem behördlichem Handeln vor (*GIOVANNI BIAGGINI*, Kommentar BV, 2. Aufl., Zürich 2017, Art. 9 N. 13 mit Hinweisen; vgl. *MATTHIAS KRADOLFER*, St. Galler Kommentar BV, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023, Art. 9 N. 120 ff.).

32. Die Beschwerdeführerin bringt vor, sie habe davon ausgehen dürfen, dass die Stellenausschreibung alle Selektionskriterien enthalte. Wenn das EDA bereits im Zeitpunkt der Ausschreibung gewusst hätte, dass die in der Ausschreibung aufgelisteten Kriterien nicht abschliessend seien und dass auch die allfällige Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit berücksichtigt werde, hätte dies folglich bereits in der Stellenausschreibung vermerkt werden müssen. Andernfalls liege eine Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben vor.

33. Die Beschwerdeführerin behauptet nicht, im Hinblick auf die Stellenausschreibung Dispositionen getätigt zu haben, welche sie nun nicht ohne Nachteil rückgängig machen kann. Dies ist auch nicht ersichtlich. Damit liegt keine Verletzung des Anspruchs auf Vertrauensschutz vor.

34. Wie das EDA zu Recht ausführt, wurde bereits in der Ausschreibung verlangt, dass die Bewerbenden über «sehr gute Kenntnisse [...] der Situation der verschiedenen Minderheiten in der Schweiz» verfügen. Damit mussten die Bewerbenden von Anfang an damit rechnen, dass persönliche Erfahrungen als Minderheit in der Schweiz sich im Bewerbungsprozess positiv auswirken könnten. Wie bereits dargelegt ist es zudem notorisch, dass bei einer Stellenbesetzung auch Umstände berücksichtigt werden können, die sich nicht explizit aus der Stellenausschreibung ergeben. Insbesondere für Stellen in internationalen Organisationen, deren Besetzung als aussenpolitische Handlung der Schweiz zu verstehen ist, haben Stellenbewerbende damit zu rechnen, dass die Selektionsbehörde neben den in der Ausschreibung genannten Gründen auch politische Umstände mitberücksichtigen kann. Aus den Akten ergibt sich weiter, dass die die Wahl vorbereitende Direktion für Völkerrecht alle vier Kandidaturen, darunter auch die

der Beschwerdeführerin, als geeignet einschätzte. In der Folge entschied der Vorsteher des EDA im Rahmen seines politischen Ermessens, dem Europarat nur zwei Bewerbungen vorzulegen. Für die Auswahl dieser zwei Bewerbungen stützte sich der Vorsteher des EDA auf zusätzliche, nicht explizit in der Ausschreibung erwähnte Kriterien ab. Dies ist nachvollziehbar. Insgesamt stellt das Verhalten des EDA damit kein Artikel 9 BV verletzendes widersprüchliches Verhalten dar.

Verletzung des Willkürverbots (Art. 9 BV)

35. In ihrer Beschwerde an den Bundesrat macht die Beschwerdeführerin im Gegensatz zum vorinstanzlichen Verfahren keine Verletzung des Willkürverbots nach Artikel 9 BV mehr geltend. Eine solche ist auch nicht ersichtlich. Der Vorsteher des EDA stellte für die Ausarbeitung des Wahlvorschlags für die Position als Expertin im beratenden Ausschuss des RÜ insbesondere auf die tatsächliche Erfahrung als Minderheit der Kandidierenden ab. Als Folge dieses Entschlusses schlug er dem Europarat C sowie einen weiteren Kandidaten zur Wahl vor. Die beiden berücksichtigten Kandidaten erfüllten nach Ansicht der Direktion für Völkerrecht die entsprechenden Voraussetzungen. Hingegen wurde die Beschwerdeführerin mangels tatsächlicher Erfahrung als Minderheit nicht berücksichtigt. Diese Entscheide lassen sich nach dem Gesagten auf ernsthafte sachliche Gründe stützen und laufen dem Gerechtigkeitsgedanken nicht in stossender Weise zuwider (vgl. BGE 148 I 271 E. 2.1).

Fazit

36. Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

Regelung der Nebenfolgen

37. Die Beschwerdeinstanz auferlegt die Verfahrenskosten, bestehend aus Spruchgebühr, Schreibgebühr und Barauslagen, in der Regel der unterliegenden Partei. Unterliegt diese nur teilweise, so werden die Verfahrenskosten ermässigt (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die Spruchgebühr richtet sich nach Umfang und Schwierigkeit der Streitsache, Art der Prozessführung und finanzieller Lage der Parteien (Art. 63 Abs. 4^{bis} VwVG). Sie beträgt in Streitigkeiten ohne Vermögensinteresse 100–5000 Franken (Art. 63 Abs. 4^{bis} Bst. a VwVG). Wenn die Auferlegung von Verfahrenskosten als unverhältnismässig erscheint, können die Verfahrenskosten ausnahmsweise ganz oder teilweise erlassen werden (Art. 63 Abs. 1 Satz 2 VwVG in Verbindung mit Art. 4a Bst. b der Verordnung vom 10. September 1969 über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren [SR 172.041.0]).

Die Beschwerdeinstanz erhebt einen Kostenvorschuss in der Höhe der mutmasslichen Verfahrenskosten. Wenn besondere Gründe vorliegen, kann sie darauf verzichten (Art. 63 Abs. 4 VwVG).

Das EJPD als instruierende Behörde verzichtete zu Recht auf die Erhebung eines Kostenvorschusses (vgl. EJPD, Zwischenverfügung vom 13. Dezember 2023, Ziff. 5). Angesichts der Gesamtumstände des vorliegenden Beschwerdeverfahrens, insbesondere der langen Verfahrensdauer sowie der teilweisen Gutheissung des Akteneinsichtsgesuchs, ist es zudem angezeigt, der unterliegenden Beschwerdeführerin die Verfahrenskosten teilweise zu erlassen. Die Verfahrenskosten werden dementsprechend auf 1000 Franken festgesetzt und sind der Beschwerdeführerin aufzuerlegen.

38. Die Beschwerdeinstanz kann der ganz oder teilweise obsiegenden Partei von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässige hohe Kosten zusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG). Für die Frage des Obsiegens sind der Endentscheid sowie die vorangegangenen Zwischenentscheide dabei praxisgemäss gesondert zu betrachten (vgl. etwa BVGer, Urteil B-7307/2014 vom 29. Januar 2015). Die Partei, die Anspruch auf Parteientschädigung erhebt, hat der Beschwerdeinstanz vor dem Beschwerdeentscheid eine detaillierte Kostennote einzureichen; reicht sie die Kostennote nicht rechtzeitig ein, so setzt die Beschwerdeinstanz die Parteientschädigung von Amtes wegen und nach Ermessen fest. Obsiegt die Partei nur teilweise, so ist die Parteientschädigung verhältnismässig zu kürzen (Art. 8 Abs. 1 und Abs. 5 der Verordnung über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren).

39. Im vorliegenden Verfahren unterliegt die Beschwerdeführerin in der Hauptsache. Sie obsiegt lediglich insoweit, als ihr Akteneinsichtsgesuch mit Zwischenverfügung des EJPD vom 9. Juli 2024 teilweise gutgeheissen wurde (vgl. Bst. T). Angesichts dieses Verfahrensausgangs hat sie Anspruch auf eine stark reduzierte Parteientschädigung. Der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin machte in der Stellungnahme zur Duplik insgesamt einen Aufwand von achtzehn Stunden zu einem Ansatz von 300 Franken pro Stunde geltend. Da der Aufwand des Rechtsvertreters der Beschwerdeführerin im Zusammenhang mit dem Akteneinsichtsgesuch im Vergleich zum Rest des Verfahrens gering war, ist es angemessen, der Beschwerdeführerin zulasten des EDA eine Parteientschädigung von 600 Franken zuzusprechen.

und erkannt:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2. Die Verfahrenskosten werden auf 1000 Franken festgesetzt.
3. Die Verfahrenskosten werden der Beschwerdeführerin auferlegt.
4. Das EDA wird verpflichtet, der Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung von 600 Franken zu entrichten.

3003 Bern, 12. Februar 2025

IM AUFTRAG DES SCHWEIZERISCHEN BUNDESRATES

Der Bundeskanzler

Viktor Rossi

Mitteilung an (eingeschrieben):

- A, vertreten durch Rechtsanwalt B;
- Rechtsdienst EDA, Eichenweg 5, 3053 Zollikofen.