



Bern, 9. Juli 2024

Zwischenverfügung

des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements EJPD

in Sachen

A, vertreten durch Rechtsanwalt B,

gegen

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

betreffend

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



I. Sachverhalt

- A. Gestützt auf eine Ausschreibung des EDA bewarb sich A (Beschwerdeführerin) 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 für eine Amtszeit 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 auf die Beschwerde nicht ein, da es sich für unzuständig erachtete.
- 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 nicht auf die Beschwerde eingetreten sei, 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 reichte A gegen diese Verfügung Beschwerde beim Bundesrat ein. 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 unter anderem, 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 2017» [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. Mit Zwischenverfügung vom 25. Mai 2021 sistierte das EJPD das Beschwerdeverfahren vor dem Bundesrat. Mit Schreiben vom 13. April 2022 vertrat das Bundesverwaltungsgericht die Auffassung, es sei für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde nicht zuständig.
- H. 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.
- I. Am 12. Februar 2024 beantragte das EDA die Abweisung der Beschwerde unter Kostenfolgen. In verfahrensrechtlicher Hinsicht beantragte es, die mit den Akten des erstinstanzlichen Verfahrens 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.

II. Rechtliches

- 1. Die Befugnisse des Bundesrats als Beschwerdeinstanz übt nach Artikel 75 Absatz 1 und 3 VwVG bis zum Entscheid des EJPD aus. Die Instruktion des Verfahrens vor dem Bundesrat übernimmt dabei das BJ in Anwendung von Artikel 75 Absatz 1 VwVG in Verbindung mit Artikel 7c Absatz 1 der Organisationsverordnung vom 17. November 1999 für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (in der Fassung vom 1. Mai 2024; OV-EJPD, SR 172.213.1).

Das BJ ist daher Namens des EJPD zuständig, die vorliegende Zwischenverfügung über die Zuständigkeit des Bundesrats sowie das Akteneinsichtsgesuch der Beschwerdeführerin vom 17. August 2020 zu treffen.

Sachliche Zuständigkeit des Bundesrats

- 2. Der Bundesrat prüft seine Zuständigkeit von Amtes wegen (vgl. Art. 7 Abs. 1 VwVG). Er kann darüber in einer separaten (Zwischen-)Verfügung entscheiden (vgl. Art. 9 Abs. 1 VwVG). Erachtet der Bundesrat seine Zuständigkeit als zweifelhaft, so pflegt er darüber ohne Verzug einen Meinungsaustausch mit der Behörde, deren Zuständigkeit in Frage kommt (vgl. Art. 8 Abs. 2 VwVG).

Der vom BJ am 30. September 2020 mit dem Bundesverwaltungsgericht eröffnete Meinungsaustausch ergab, dass sich das Bundesverwaltungsgericht für das vorliegende Beschwerdeverfahren als nicht zuständig erachtet.

- 3. Die Beschwerde an den Bundesrat ist unter anderem zulässig gegen Verfügungen auf dem Gebiet der inneren und äusseren Sicherheit des Landes, der Neutralität, des diplomatischen Schutzes und der übrigen auswärtigen Angelegenheiten, soweit das Völkerrecht nicht einen Anspruch auf gerichtliche Beurteilung einräumt (Art. 72 Bst. a VwVG). Die Beschwerde an den Bundesrat ist unzulässig gegen Verfügungen, die durch Beschwerde an eine andere Bundesbehörde oder durch Einsprache anfechtbar sind (Art. 74 VwVG).

Im vorliegenden Verfahren stellen sich zunächst die Frage, ob die angefochtene Verfügung vom 10. Juni 2020 auf dem Gebiet der übrigen auswärtigen Angelegenheiten ergangen ist. Dies ist im Folgenden zu prüfen:

4. Der Begriff der «übrigen auswärtigen Angelegenheiten» in Artikel 72 Buchstabe a VwVG sowie in Artikel 83 Buchstabe a des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) und Artikel 32 Absatz 1 Buchstabe c des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) ist vor dem Hintergrund der Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) restriktiv auszulegen. Die sachliche Zuständigkeit des Bundesrats und damit der Ausschluss einer gerichtlichen Überprüfung setzen voraus, dass die angefochtene Verfügung nicht nur eine Materie nach Artikel 72 Buchstabe a VwVG betrifft, sondern auch vorwiegend politischen Charakter hat (Bundesrat, Botschaft vom 28. Februar 2001 zur Totalrevision der Bundesrechtspflege, BBl 2001 4202 ff., 4322 f., 4387 f.; vgl. Bundesrat, Entscheid vom 8. Mai 2020 in der Beschwerdesache X. gegen EDA, E. 1.2 [abrufbar unter www.bj.admin.ch]; BGer, Urteil 2C_127/2010 vom 15. Juli 2011, E. 1.1.3 [nicht publiziert in BGE 137 II 431]).

Artikel 72 Buchstabe a VwVG zielt damit in erster Linie auf klassische Regierungsakte (sog. «actes de gouvernement»). Er bezieht sich unter anderem auf die politische Regierungstätigkeit im Bereich der Aussenbeziehungen des Landes, die mit weiten Ermessensspielräumen der Regierung und Verwaltung einhergehen. Hier soll nach Intention des Gesetzgebers die Verantwortung für getroffene Entscheidungen alleine bei der Exekutive liegen (vgl. BVGer, Urteil B-6019/2018 vom 25. Juni 2019, E. 2.4). Eine Anordnung mit einem vorwiegend politischen Charakter liegt insbesondere dann vor, wenn der Gesetzgeber einen aussenpolitischen Gestaltungs- beziehungsweise Entscheidungsauftrag erteilt hat, der von der Exekutive in eigener Verantwortung, planvoll und unter Berücksichtigung bedeutender aussenpolitischer Interessen zu erfüllen ist. Häufig verfolgt die Exekutive mit Akten mit vorwiegend politischem Charakter den aussenpolitischen Zweck, die guten Beziehungen der Schweiz zu bestimmten Staaten oder internationalen Organisationen zu wahren (vgl. BVGer, Urteil B-6019/2018 vom 25. Juni 2019, E. 2.5.1 mit Hinweis auf KASPAR SUTTER, Gerichtlicher Rechtsschutz in auswärtigen Angelegenheiten, Zürich/St. Gallen 2012, S. 107).

5. Die angefochtene Verfügung des EDA vom 10. Juni 2020 betrifft die Frage, ob die Beschwerdeführerin auf rechtsverletzende Art und Weise nicht als Expertin für die Schweiz im beratenden Ausschuss für das RÜ vorgeschlagen wurde. Die Entsendung von Vertretern der Schweiz bei internationalen Organisationen gilt als klassische aussenpolitische Tätigkeit, welche der Bundesrat nach Artikel 184 Absatz 1 BV zu besorgen hat (vgl. Bundesrat, Botschaft vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung, BBl 1997 I 1 ff., 416). Folglich fällt die Nichtberücksichtigung der Beschwerdeführerin in den Bereich der auswärtigen Angelegenheiten. Es bleibt zu prüfen, ob der Entscheid des EDA über die konkrete Ausgestaltung des Wahlvorschlags und damit auch über die Nichtberücksichtigung der Beschwerdeführerin überwiegend politischen Charakter hatte.
6. Das Schweizerische Landesrecht regelt nicht, nach welchen Kriterien und in welchem Verfahren die Wahlvorschläge für internationale Organisationen auszuarbeiten sind. Aufgrund der verfassungsrechtlichen Vorgaben ist nur klar, dass der Bundesrat die auswärtigen Angelegenheiten besorgt und die Schweiz nach aussen vertritt (Art. 54 Abs. 1 BV und Art. 184 Abs. 1 BV). Es ist das EDA, welches praxisgemäss die Aufgabe über-

nimmt, Wahlvorschläge für internationale Organisationen zu erarbeiten und zu übermitteln (vgl. Art. 1 Abs. 1 und Art. 1 Abs. 2 Bst. a der Organisationsverordnung für das EDA vom 20. April 2011 [SR 172.211.1]). Bei der Ausarbeitung von Wahlvorschlägen hat das EDA die im jeweiligen Einzelfall einschlägigen internationalen Vorgaben zu beachten. So sollen die Mitglieder des beratenden Ausschusses nach Artikel 26 Absatz 1 des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten (RÜ, SR 0.441.1) über anerkanntes Fachwissen auf dem Gebiet des Schutzes nationaler Minderheiten verfügen. Weiter hatte das EDA bei seinem Entscheid im Jahr 2018 auch die Vorgaben von Artikel 5 und 6 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]) zu berücksichtigen, wonach die Mitglieder des beratenden Ausschusses über anerkannte Erfahrung auf dem Gebiet des Schutzes nationaler Minderheiten sowie ausreichend Zeit für eine wirkungsvolle Tätigkeit im beratenden Ausschuss verfügen und in der Lage sein müssen, ihr Mandat in ihrer persönlichen Eigenschaft, unabhängig und unparteiisch auszuüben.

Aus Vorstehendem ergeht, dass für die Ausarbeitung des Wahlvorschlags zuhanden des Europarats nur sehr wenige rechtliche Anforderungen bestanden. Das EDA verfügte bei der Ausarbeitung des Wahlvorschlags für die Position als Experte bzw. Expertin für die Schweiz im beratenden Ausschuss für das RÜ über einen grossen aussenpolitischen Gestaltungsspielraum. Letzterer zeigt sich in der Entscheidung vom 21. Dezember 2017 des Vorstehers des EDA exemplarisch: So wollte der Departementsvorsteher bei der Ausgestaltung des Wahlvorschlags neben den bereits genannten rechtlichen Vorgaben insbesondere die Kriterien «Alter», «Verankerung im aktiven Leben», «tatsächliche Erfahrung als Minderheit» berücksichtigt haben. Diese – soeben beschriebene – geringe Regelungsdichte bezüglich der Anforderungen an den Experten bzw. die Expertin der Schweiz spricht dafür, dass die Ausarbeitung des Wahlvorschlags als Entscheidung mit vorwiegend politischem Charakter zu qualifizieren ist. Dazu kommt, dass die Ausarbeitung eines Wahlvorschlags mit einem personalrechtlichen Stellenbewerbungsprozess zu vergleichen ist. In einem Stellenbewerbungsprozess haben die Kandidierenden gewöhnlich keinen Anspruch bzw. Recht auf die zu vergebende Stellen (vgl. auch Art. 34 Abs. 3 des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 [SR 172.220.1]). Dies gilt sinngemäss ebenso für die Kandidierenden für das Amt als Experte bzw. Expertin für die Schweiz im beratenden Ausschuss für das RÜ. Keiner der Kandidierenden hatte folglich einen Rechtsanspruch auf diese Position. Die Nichtberücksichtigung von Kandidierenden ist damit grundsätzlich nicht geeignet, einen schwerwiegenden Eingriff in ihre Individualrechte zu bewirken, was ebenfalls auf den vorwiegend politischen Charakter der Ausarbeitung des Wahlvorschlags schliessen lässt (vgl. SUTTER, a.a.O., S. 128 ff.). Insgesamt erscheint es damit sachgerecht, der Ausarbeitung des strittigen Wahlvorschlags durch das EDA vorwiegend politischen Charakter zuzusprechen.

7. Damit stellt die Ausarbeitung des Wahlvorschlags für die Stelle als Experte bzw. Expertin für die Schweiz im beratenden Ausschuss für das RÜ eine Angelegenheit im Bereich auswärtigen Angelegenheiten mit überwiegendem politischem Charakter dar. Zu prüfen bleibt, ob das Völkerrecht im vorliegenden Verfahren einen Anspruch auf gerichtliche Beurteilung einräumt.
8. Ein völkerrechtlicher Anspruch auf gerichtliche Beurteilung kann aus Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK, SR 0.101) sowie unter Umständen aus Artikel 13 EMRK abgeleitet werden.

9. Nach Artikel 6 Absatz 1 EMRK hat jede Person ein Recht darauf, dass unter anderem über Streitigkeiten in Bezug auf ihre zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht verhandelt wird. Der sachliche Schutzbereich von Artikel 6 Absatz 1 EMRK ist nur berührt, wenn die betroffene Person einen aus dem innerstaatlichen Recht abgeleiteten Anspruch vertretbar geltend macht (vgl. BGE 146 III 25 E. 8.1.2; BGE 132 I 229 E. 6.2.).

Wie bereits ausgeführt wurde, hatte die Beschwerdeführerin (wie auch die übrigen Kandidierenden) nach Schweizer Recht keinen Anspruch auf das Amt als Expertin bzw. Experte für die Schweiz im beratenden Ausschuss für das RÜ (vgl. oben Ziff. 6). Folglich kann die Beschwerdeführerin im vorliegenden Verfahren nicht vertretbar geltend machen, ein ihr zustehender Anspruch sei verletzt worden. Damit fällt das vorliegende Verfahren nicht in den Schutzbereich von Artikel 6 Absatz 1 EMRK. Im Übrigen würde es sich bei der vorliegenden Streitigkeit auch nicht um eine zivilrechtliche Streitigkeit im Sinn von Artikel 6 Absatz 1 EMRK handeln.

10. Nach Artikel 13 EMRK hat jede Person, die in ihren in der EMRK anerkannten Rechten und Pflichten verletzt worden ist, das Recht, bei einer innerstaatlichen Instanz eine wirksame Beschwerde zu erheben. Dies bedeutet, dass jede Person, die nach Artikel 34 EMRK befugt ist, wegen Verletzung der in der EMRK garantierten Rechte beim EGMR Beschwerde zu führen, die Möglichkeit haben muss, ihre Ansprüche vorgängig von einem innerstaatlichen Gericht oder mindestens vor einer unabhängigen Behörde überprüfen zu lassen (BGE 149 I 316 E. 6.2; BGE 147 I 280 E. 7.2). Die Wirksamkeit der Beschwerde beurteilt sich nach den Befugnissen der Behörde, den angefochtenen Akt gegebenenfalls aufzuheben bzw. dessen Auswirkungen beheben zu können; überdies müssen die notwendigen minimalen Verfahrensrechte gewährleistet sein, insbesondere der Anspruch auf rechtliches Gehör auf die Begründung von Entscheiden (BGE 147 I 280 E. 7; BGE 138 I 6 E. 6.1).

Der Bundesrat ist die oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes (Art. 174 BV). Er kann frei (und ohne Weisungen) über alle ihm vorgelegten Rechtsmittel entscheiden. Dies gilt auch, wenn der angefochtene Rechtsakt von einem Mitglied des Bundesrats veranlasst wurde. So hat das Mitglied des Bundesrats, gegen dessen Departement sich die Beschwerde richtet, für den Endentscheid des Bundesrats in den Ausstand zu treten (Art. 76 Abs. 1 VwVG). Als Beschwerdeinstanz verfügt der Bundesrat über volle Kognition in Rechts- wie Sachverhaltsfragen und kann die angefochtenen Entscheide sogar auf ihre Angemessenheit hin überprüfen (Art. 49 VwVG). Im Fall einer Gutheissung der Beschwerde kann der Bundesrat den angefochtenen Rechtsakt aufheben und selber in der Sache entscheiden (Art. 61 Abs. 1 VwVG). Schliesslich sind in den Beschwerdeverfahren vor dem Bundesrat auch sämtliche in der Bundesverfassung und der EMRK garantierten Verfahrensrechte gewährleistet. Damit stellt der Bundesrat zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde eine unabhängige Behörde im Sinn der Rechtsprechung zu Artikel 13 EMRK dar.

11. Nach dem Gesagten hat die Beschwerdeführerin keinen völkerrechtlichen Anspruch auf gerichtliche Beurteilung, weshalb der Bundesrat nach Artikel 72 Buchstabe a VwVG für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde sachlich zuständig ist.

Gesuch der Beschwerdeführerin vom 17. August 2020 um Einsicht in die Akten des EDA betreffend den Wahlvorschlag vom 22. Januar 2018

12. In ihrer Beschwerde beantragt die Beschwerdeführerin, ihr sei Einsicht in die vollständigen Akten des EDA betreffend den Wahlvorschlag vom 22. Januar 2018 (insbesondere auch in das Dokument «Notiz DV») zu gewähren und es sei ihr Gelegenheit einzuräumen, zu diesen Akten Stellung zu nehmen.
13. Die Partei oder ihre Vertreter hat unter anderem Anspruch darauf, in ihrer Sache alle als Beweismittel dienende Aktenstücke am Sitz der verfügenden Behörde einzusehen (Art. 26 Abs. 1 Bst. b VwVG). Die Behörde darf die Einsichtnahme in die Akten nach Artikel 27 Absatz 1 VwVG nur verweigern, wenn wesentliche öffentliche Interessen des Bundes oder der Kantone, insbesondere die innere oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft, die Geheimhaltung erfordern (Bst. a), wesentliche private Interessen, insbesondere von Gegenparteien, die Geheimhaltung erfordern (Bst. b) oder das Interesse einer noch nicht abgeschlossenen amtlichen Untersuchung es erfordert (Bst. c).

Das Akteneinsichtsrecht bezieht sich auf sämtliche Akten eines Verfahrens, die für dieses erstellt oder beigezogen wurden, ohne dass ein besonderes Interesse geltend gemacht werden müsste und unabhängig davon, ob aus Sicht der Behörde die fraglichen Akten für den Ausgang des Verfahrens bedeutsam sind (BGE 144 II 427 E. 3.1.1 mit Hinweisen). Nicht unter das Einsichtsrecht nach VwVG fallen jedoch Akten, die den Charakter eines persönlichen Arbeitshilfsmittels haben. Dazu gehören etwa Entscheidungsentwürfe oder persönliche Notizen von Sachbearbeitern, die als Gedächtnisstützen bzw. Arbeitshilfsmittel dienen (vgl. STEPHAN C. BRUNNER, in: Christoph Auer et al. [Hrsg.], Kommentar VwVG, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2019, Art. 26 N. 38; BGE 132 II 485 E. 3.4). Damit soll verhindert werden, dass die interne Meinungsbildung der Verwaltung vollständig vor der Öffentlichkeit ausgebreitet wird (vgl. BGE, Urteil 1C_159/2014 vom 10. Oktober 2014, E. 4.3 mit Hinweisen). Nicht verwaltungsintern sind hingegen jene Akten, denen für die Behandlung eines Falls Beweischarakter zukommt (BERNHARD WALDMANN/MAGNUS OESCHGER, in: Bernhard Waldmann/Patrick L. Krauskopf [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, 3. Aufl., Zürich 2023, Art. 26 N. 65). Für die Frage, ob ein Aktenstück als interne Akte zu qualifizieren ist, kommt es auf die im konkreten Fall objektive Bedeutung eines Aktenstücks für die verwaltungswesentliche Sachverhaltsfeststellung an, und nicht auf die Einstufung des Beweismittels durch die Verwaltung als internes Papier (BGE 115 V 297 E. 2.g/bb; WALDMANN/OESCHGER, a.a.O., Art. 26 N. 67 mit Hinweisen).

14. Das EDA bringt vor, die «Notiz DV» enthalte keine Informationen, welche die Argumentation der Beschwerdeführerin stützen würden. Die angefochtene Verfügung stütze sich ausschliesslich auf Aktenstücke, von denen sie bereits Kenntnis habe.

Dem kann nicht gefolgt werden. Zunächst ist im vorliegenden Fall zu berücksichtigen, dass der Bundesrat mit Entscheid vom 8. Mai 2020 entschieden hat, dass das EDA mittels Verfügung im Sinn von Artikel 25a VwVG feststellen muss, ob die Nichtberücksichtigung der Beschwerdeführerin bei der Ausarbeitung des Wahlvorschlags rechtmässig war oder nicht. Diese vom Bundesrat angeordnete Prüfung kann jedoch nur auf nachvollziehbare Art und Weise erfolgen, wenn alle für die Ausarbeitung des Wahlvorschlags vom 22. Januar 2018 massgebenden Umstände bekannt sind. Für die Beschwerdeführerin ist dabei insbesondere von Interesse, anhand welcher Kriterien entschieden wurde, sie für den Wahlvorschlag vom 22. Januar 2018 nicht zu berücksichtigen. Diese Kriterien können der «Notiz DV» entnommen werden. Die «Notiz DV» verfügt damit im vorliegenden Verfahren über eine grosse Bedeutung, um die Entscheidungsfindung des EDA und damit auch die Verfügung vom 10. Juni 2020 nachvollziehen zu

können. Sie ist auch nicht mit einer persönlichen Notiz eines Sachbearbeiters, welche als Gedächtnisstütze dient, zu vergleichen. Vielmehr ist sie das im vorliegenden Verfahren wesentliche Entscheidungsdokument. Folglich stellt die «Notiz DV» keine verwaltungsinterne Akte dar und unterliegt grundsätzlich dem Einsichtsrecht der Beschwerdeführerin nach Artikel 26 VwVG. Zu prüfen bleibt, ob wesentliche öffentliche oder private Interessen im Sinn von Artikel 27 VwVG, die Geheimhaltung der «Notiz DV» erfordern.

15. Diesbezüglich bringt das EDA vor, die Offenlegung der «Notiz DV» widerspräche überwiegenden privaten Interessen der betroffenen Personen sowie überwiegenden öffentlichen Interessen. Zum einen dürften die übrigen Kandidaten davon ausgehen, dass die Angaben zu ihrer Person und ihrer Kandidatur sowie deren Würdigung durch das EDA vertraulich behandelt würden. Zum anderen würde die Durchführung von entsprechenden Selektionsprozessen übermässig erschwert, wenn nicht gar verunmöglicht, wenn die Behörden damit rechnen müssten, ihre interne Meinungsbildung offenlegen zu müssen.
16. Eine Einschränkung der Akteneinsicht muss auf einer Interessenabwägung im Einzelfall beruhen, wobei nicht jedes entgegenstehende Interesse eine Einschränkung zu rechtfertigen vermag. Das Interesse der Partei an der Akteneinsicht ist umso höher zu gewichten, je stärker auf ein Dokument zu ihrem Nachteil abgestellt wird (vgl. BRUNNER, a.a.O., Art. 27 N. 9 f.).

Wie bereits dargelegt wurde, ist die «Notiz DV» das entscheidende Dokument, damit die Beschwerdeführerin nachvollziehen kann, ob ihre Nichtberücksichtigung für den Wahlvorschlag vom 22. Januar 2018 rechters war. Entgegen der Ansicht des EDA ist die «Notiz DV» in erster Linie nicht Teil der Meinungsbildung, sondern das die Meinungsbildung abschliessende Entscheidungsdokument. Die Beschwerdeführerin verfügt damit über ein grosses Interesse an der Einsicht in die «Notiz DV». Dieses Interesse überwiegt das öffentliche Interesse des EDA an der Geheimhaltung der Kriterien, welche für ihren Entscheid massgebend waren. Dies insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass das EDA einen Teil der massgebenden Kriterien bereits mit Brief vom 24. Januar 2018 an die Beschwerdeführerin offenlegte.

17. Die «Notiz DV» enthält auf Seite 2 und 3 unter dem Titel «Les candidatures» eine kurze Beschreibung der vier Kandidaturen (inkl. biographischen Angaben, Ausbildungen, berufliche Erfahrungen, etc.). Die drei anderen Kandidaten, welche Teil des Bewerbungsprozesses waren, haben ein wesentliches Interesse daran, dass diese Personendaten der Beschwerdeführerin nicht offengelegt werden (vgl. BVGE 2010/53 E. 13.4). Die Beschwerdeführerin benötigt diese Beschreibung der anderen drei Kandidaten auch nicht, um nachvollziehen zu können, wieso ihre Bewerbung nicht berücksichtigt wurde. Damit liegen überwiegende private Interessen vor, welche die Geheimhaltung der Beschreibungen der drei anderen Kandidaten erfordern.
18. Gegen die Einsicht der Beschwerdeführerin in die anderen Akten betreffend den Wahlvorschlag vom 22. Januar 2018 spricht sich das EDA nicht aus. Es sind denn auch keine Gründe ersichtlich, welche die Geheimhaltung dieser restlichen Akten rechtfertigen würden.
19. Damit ist der Beschwerdeführerin grundsätzlich Einsicht in sämtliche Akten des EDA betreffend den Wahlvorschlag vom 22. Januar 2018 einschliesslich die «Notiz DV» zu

gewähren. Die Einsicht in die Beschreibungen der weiteren drei Kandidaten in der «Notiz DV» bleibt ihr jedoch verwehrt. Die «Notiz DV» wird dem Rechtsvertreter in anonymisierter Form zusammen mit der vorliegenden Zwischenverfügung zugestellt.

Nebenfolgen und Rechtsmittel

20. Über die Kosten der vorliegenden Zwischenverfügung wird im Endentscheid entschieden.
21. Diese Zwischenverfügung kann nicht mit Beschwerde angefochten werden (Entscheid des Bundesrats vom 28. Januar 1976, in: VPB 1976 Nr. 30, E. II.2).

III. Entscheid

Gestützt darauf wird verfügt:

1. Der Bundesrat ist zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde sachlich zuständig.
2. Das Gesuch der Beschwerdeführerin um Einsicht in Akten des EDA betreffend den Wahlvorschlag vom 22. Januar 2018 wird im Sinn der Erwägungen teilweise gutgeheissen.
3. Der Beschwerdeführerin läuft eine Frist von 30 Tagen ab Zustellung dieser Zwischenverfügung, um dem BJ eine doppelt ausgefertigte Replik einzureichen, ansonsten Verzicht darauf angenommen würde.

Gegen diese Zwischenverfügung kann kein Rechtsmittel erhoben werden.

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Susanne Kuster
Stv. Direktorin Bundesamt für Justiz BJ

Mitteilung an (eingeschrieben):

- die Beschwerdeführerin;
- Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA, Rechtsdienst EDA, Eichenweg 5, 3053 Zollikofen.