

Das bundesrätliche Beschwerdeverfahren und die «vergessene» Vorinstanz

Überlegungen zu Bundesrat und Aufsichtsbehörde als Beschwerdeinstanz

Der Beitrag behandelt das bundesrätliche Beschwerdeverfahren gemäss Art. 72 ff. VwVG. Er klärt, gegen welche Verfügungen die Beschwerde an den Bundesrat offensteht und wann zuerst das jeweils zuständige Departement als Aufsichtsbehörde gemäss Art. 47 Abs. 1 lit. d VwVG (zulässige Vorinstanz) als Rechtsmittelbehörde amten respektive entscheiden muss. Er illustriert dies an Praxisbeispielen und erläutert, was Parteien und Behörden dazu beachten sollten. Zugleich zeigt der Beitrag, wo sich die laufende «kleine BGG-Revision» auf das bundesrätliche Beschwerdeverfahren auswirken könnte.

I. Einleitung	142
II. Beschwerde an den Bundesrat	142
1. Regelung im Verwaltungsverfahrensgesetz	142
2. Sachgebiete	142
3. Vorinstanzen und Subsidiarität	147
4. Ergänzende Bestimmungen des allgemeinen Beschwerdeverfahrens	149
5. Instruktion, Ausstand, Beschluss, Eröffnung, Rechtsmittel	150
III. Aufsichtsbehörde als Beschwerdeinstanz	151
1. Vergessener Auffangtatbestand (Art. 47 Abs. 1 lit. d VwVG)	151
2. Bestimmungen der Aufsichtsbehörde respektive der Beschwerdeinstanz	151
3. Praxisbeispiele	152
IV. Schlussfolgerungen	152

Zitiervorschlag:

KARL-MARC WYSS, Das bundesrätliche Beschwerdeverfahren und die «vergessene» Vorinstanz, *sui generis* 2026, S. 141

Karl-Marc Wyss, Dr. iur., Rechtsanwalt, wissenschaftlicher Mitarbeiter, Rechtsetzungsprojekte II, Bundesamt für Justiz. Der Autor war bei etlichen Instruktionsverfahren der im Beitrag aufgeführten Beschwerdeentscheide beteiligt, vertritt im Beitrag aber ausschliesslich seine persönliche Auffassung. Er dankt Dr. iur. Christoph Raess, Rechtsanwalt, und Dr. iur. Clément Bachmann, Rechtsanwalt, beide wissenschaftliche Mitarbeitende, Rechtsetzungsprojekte II, Bundesamt für Justiz, für die wertvollen Hinweise und Anmerkungen.

DOI: <https://doi.org/10.21257/sg.298>

Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International Lizenz.

I. Einleitung

- 1 Wer eine Verfügung der Bundesverwaltung anfechten möchte, muss im Regelfall die Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht ergreifen. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts lassen sich – gewisse Ausnahmen vorbehalten – beim Bundesgericht anfechten (Regelinstanzenzug).¹ Nur in wenigen Ausnahmefällen sieht die Rechtsordnung gegen Verfügungen der Bundesverwaltung die Beschwerde an den Bundesrat vor.² Dabei ist der Bundesrat jedoch nicht stets die erste Beschwerdeinstanz. Je nach verfügender Behörde ist vorab eine Beschwerde an das übergeordnete Departement oder an eine andere zuständige Aufsichtsbehörde zu ergreifen. Die Hierarchiestufe der verfügenden Behörde spielt insofern eine weitaus grössere Rolle als innerhalb des Regelinstanzenzugs. Dies sorgt in der Praxis vereinzelt für Missverständnisse bei Verwaltung und Rechtsuchenden, was sich teils in fehlerhaften Rechtsbelehrungen oder Beschwerdeschriften widerspiegelt.
- 2 Der Beitrag widmet sich dem bundesrätlichen Beschwerdeverfahren und adressiert die angesprochenen Missverständnisse. Er klärt dazu vorab, wann dem Bundesrat eine Zuständigkeit als Beschwerdeinstanz zukommt (Rz. 3 ff.) und behandelt dabei u.a. die zulässigen Vorinstanzen (Rz. 31 ff.), bevor er spezifisch auf die Frage eingeht, wann der Aufsichtsbehörde gemäss Art. 47 Abs. 1 lit. d VwVG³ die Funktion einer Beschwerdeinstanz zukommt (Rz. 47 ff.) und wie sich diese bestimmt (Rz. 49). Zugleich weist er auf geplante Reformen hin, die das bundesrätliche Beschwerdeverfahren betreffen und es z.B. bei offensichtlich unzulässigen oder querulatorischen Beschwerden vereinfachen würden (Rz. 20, 23 und 38).

II. Beschwerde an den Bundesrat

1. Regelung im Verwaltungsverfahrensgesetz

- 3 Die (Rest-)Kompetenz des Bundesrats als Beschwerdeinstanz zählt gemäss Art. 187 Abs. 1 lit. d BV⁴ zu dessen «weiteren Aufgaben und Befugnissen». Das Beschwerde-

1 Vgl. Art. 31 f. VGG (Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht vom 17. Juni 2005 [Verwaltungsverfahrensgesetz, VGG; SR 173.32]) sowie Art. 82 ff. und spezifisch Art. 86 Abs. 1 lit. a BGG (Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 [Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110]); MATHIAS KAUFMANN / ANDREAS STÖCKLI, Öffentliches Verfahrensrecht, Zürich et al. 2023, S. 132 f.

2 Siehe unten Rz. 3 ff.; ausführlich zur altrechtlichen Zuständigkeit des Bundesrats und deren historischen Entwicklung PETER SCHMID, Die Verwaltungsbeschwerde an den Bundesrat, Diss. Bern 1996, Bern et al. 1997, S. 5 ff.

3 Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021).

4 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).

verfahren beim Bundesrat ist im Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG) im vierten Abschnitt «Besondere Behörden» (Art. 72 ff. VwVG) geregelt. Art. 47 Abs. 1 lit. a VwVG legt allein die funktionelle, Zuständigkeit des Bundesrats fest. Für dessen sachliche Zuständigkeit verweist er auf Art. 72 ff. VwVG.⁵ Ob sich eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG mittels Beschwerde beim Bundesrat anfechten lässt, bestimmt sich primär nach drei Kriterien: erstens dem Sachgebiet, in dem die Behörde verfügt; zweitens der Vorinstanz, welche die Verfügung erlassen hat, und drittens der fehlenden Zuständigkeit einer anderen Rechtsmittelbehörde (Subsidiarität). Natürlich gilt es auch die weiteren Eintretensvoraussetzungen wie etwa Frist und Form zu beachten.

2. Sachgebiete

Auf welchem Sachgebiet sich Verfügungen beim Bundesrat anfechten lassen, bestimmt sich nach Art. 72 VwVG sowie vereinzelt aufgrund spezialgesetzlicher Ergänzungen. Bei Auslegung und Anwendung dieser Rechtsgrundlagen bedingen die sachliche Zuständigkeit des Bundesrats und damit zugleich der Ausschluss einer gerichtlichen Überprüfung (Rechtsweggarantie nach Art. 29a BV), dass die angefochtene Verfügung *überwiegend auf politischen Erwägungen* beruht.⁶ Letzteres indizieren können Verbindungen zu aktuellen politischen Debatten, gegenwärtigen Wertvorstellungen oder gesellschaftlichen Themen, ebenso die laufende oder vorhersehbare Mediatisierung des Falls oder sein kontroverses Potenzial, d.h. das Ausmass der Vorwürfe, die öffentlich geäussert werden könnten.⁷

Zu prüfen bleibt zugleich stets, ob ein völkerrechtliche Anspruch auf gerichtliche Überprüfung besteht (Rz. 29 ff.).

5 REGINA KIENER, in: Auer/Müller/Schindler (Hrsg.), VwVG, Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2. Aufl., Zürich et al. 2018, Art. 47 N 11 (zit. VwVG Kommentar-BEARBEITER:IN).

6 Vgl. Botschaft vom 15. Juni 2018 zur Änderung des Bundesgerichtsgesetzes (BBl 2018 4605), S. 4611; Zwischenverfügung des EJPD in der Beschwerdesache A. gegen EDA vom 9. Juli 2024 E. 4 m.w.H.; Urteil des Bundesgerichts 2C_127/2010 vom 15. Juli 2011 E. 1.1.3 [nicht publiziert in BGE 137 II 431]; VwVG Kommentar-LEBER, Art. 72 N 7. Häufig verfolgen solche überwiegend auf politischen Erwägungen beruhende Akte den aussenpolitischen Zweck, die guten Beziehungen der Schweiz zu bestimmten Staaten oder internationalen Organisationen zu wahren (Zwischenverfügung des EJPD in der Beschwerdesache A. gegen EDA vom 9. Juli 2024 E. 4; KASPAR SUTTER, Gerichtlicher Rechtsschutz in auswärtigen Angelegenheiten: mit einer Rechtsvergleichung zum französischen «acte de gouvernement», Diss. Bern 2012, Zürich et al. 2012, S. 107 m.w.H.; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-6019/2018 vom 25. Juni 2019 E. 2.5.1.).

7 Siehe so zumindest *Décision du Conseil fédéral sur le recours de la Palestinian Centre for Human Rights (PCHR) contre Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)* vom 8. Oktober 2025 E. 5 sowie YANN GRANDJEAN, in: Bellanger/Candrian/Hirsig-Vouilloz (Hrsg.), *Commentaire romand, Loi fédérale sur la procédure administrative*, Basel 2024, Art. 72 N 26 (zit. CR PA-BEARBEITER:IN).

a) Sicherheit des Landes sowie auswärtige Angelegenheiten

- 6 Die Beschwerde an den Bundesrat ist gemäss Art. 72 lit. a VwVG zulässig gegen «Verfügungen auf dem Gebiet der inneren und äusseren Sicherheit des Landes, der Neutralität, des diplomatischen Schutzes sowie der übrigen auswärtigen Angelegenheiten, soweit das Völkerrecht nicht einen Anspruch auf gerichtliche Beurteilung einräumt». Der Wortlaut des besagten Buchstabens deckt sich mit den Ausnahmen der Beschwerde Zulässigkeit beim Bundesgericht (Art. 83 lit. a BGG) und Bundesverwaltungsgericht (Art. 32 Abs. 1 lit. a VGG). Entsprechend orientiert sich der Bundesrat bei der Auslegung der Begriffe im Gesetzestext (Rz. 7-20 und 29 f.) an der zugehörigen Rechtsprechung zu allen drei Bestimmungen, um seine Zuständigkeit abzugrenzen:

aa) Innere und äussere Sicherheit des Landes

- 7 Unter «innere und äussere Sicherheit des Landes» fallen Massnahmen zum Schutz des staatlichen Bestands und der verfassungsmässigen Ordnung; solche betreffen effektive Sicherheitsanliegen der Eidgenossenschaft selbst oder zumindest von überregionaler Bedeutung (*nationale Sicherheit*), wobei der Regierung respektive der verfügenden Verwaltungseinheit ein weiter Ermessensspielraum zukommt.⁸
- 8 Als Beispiele zu nennen wäre etwa die Einsicht in *Staatschutzakten*. Bis Juni 2023 fielen auch die Ausweisungen nach Art. 68 AIG⁹ wegen Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit in den Anwendungsbereich.¹⁰ Gemäss der Praxisänderung des Bundesverwaltungsgerichts vom Juni 2023 erfordern Beschwerden gegen Ausweisungs- und Einreiseverbotsverfügungen nach Art. 68 AIG neu eine Beurteilung durch ein Gericht (Gegenausnahme; Rz. 29 f.), sofern die beschwerdeführende Partei eine vertretbare Rüge («grief défendable») vorbringen respektive überzeugend geltend machen kann, die sich auf eine materielle Bestimmung der EMRK¹¹ stützt.¹² Infolgedessen ist gegen solche Ausweisungs- und Einreiseverbotsverfügungen des Bundesamts für Polizei (fedpol) eine Verwaltungsbeschwerde gemäss Art. 47 Abs. 1 lit. d

8 Vgl. VwVG Kommentar-LEBER, Art. 72 N 5, sowie zum begrifflich deckungsgleichen Art. 83 lit. a BGG THOMAS HÄBERLI, in: Niggli/Uebersax/Wiprächtiger/Kneubühler (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl., Basel 2018, Art. 83 N 22 f. (zit. BSK BGG-BEARBEITER:IN).

9 Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG; SR 142.20).

10 Siehe Urteile des Bundesverwaltungsgerichts F-1116/2018 vom 28. Mai 2018 sowie B-6019/2018 vom 25. Juni 2019 E. 2.5.2.

11 Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK; SR 0.101).

12 Siehe BVGE 2023 VII/5 E. 4.8 f.; siehe dazu NINA HADORN / VALERIO PRIULI / BARBARA VON RÜTTE, in: Achermann et al. (Hrsg.), Jahrbuch für Migrationsrecht 2023/2024, Bern 2024, S. 132 f.

und Art. 72 lit. a VwVG an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und den Bundesrat ausgeschlossen.¹³ Im Umkehrschluss ist der verwaltungsinterne Beschwerdeweg und damit eine Beschwerde an den Bundesrat weiterhin angezeigt, sofern keine vertretbare Rüge in Bezug auf eine völkerrechtliche Norm vorliegt respektive sich nicht in hinreichend stichhaltiger Weise geltend machen lässt.¹⁴

In der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen besteht gemäss IRSG¹⁵ eine Zuständigkeit des Bundesrats, die vom Ansatz der Interessenabwägung und -wahrung betreffend die innere und äussere Sicherheit des Landes weitgehend mit Art. 72 lit. a VwVG übereinstimmt; so sollen ebenfalls sicherheitspolitische, nicht rechtliche Überlegungen – d.h., wenn es Hoheitsrechte, die öffentliche Ordnung oder andere wesentliche Interessen der Schweiz erfordern (Art. 1a und 17 Abs. 1 IRSG) – im Entscheidprozess berücksichtigt werden können (vgl. dazu Rz. 27 f.).¹⁶

bb) Neutralität

Der Begriff *Neutralität* ist im Sinne seiner weiten verfassungsrechtlichen und sicherheitspolitischen Dimension zu verstehen (vgl. Art. 173 Abs. 1 lit. a und Art. 185 Abs. 1 BV),¹⁷ wobei als Kern die völkerrechtlichen Grundlagen der Neutralität zu beachten bleiben: Neutrale Staaten dürfen keine Kriegsparteien militärisch unterstützen. Dies gilt für internationale bewaffnete Konflikte – d.h. Konflikte, die mindestens zwei Staaten involvieren – und in folgedessen nicht für Bürgerkriege.¹⁸ Als Tatbestandselement in Art. 72 VwVG hat der Neutralitätsbegriff in der Praxis bisher kaum eigenständige Bedeutung, sondern fliesst – wenn überhaupt – eher als Begründungshilfe betreffend die innere oder äussere Sicherheit oder der übrigen auswärtigen Angelegenheit ein.

cc) Diplomatischer Schutz

Beim diplomatischen Schutz setzt sich die Schweiz als Herkunftsstaat für ihre Staatsangehörigen ein, wenn Letztere

13 BVGE 2023 VII/5 E. 4.9.

14 Siehe BVGE 2023 VII/5 E. 4.9 sowie HADORN / PRIULI / VON RÜTTE (Fn. 12), S. 132 f.

15 Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen vom 20. März 1981 (IRSG; SR 351.1).

16 Vgl. Art. 1a, Art. 12 Abs. 1, Art. 17 Abs. 1 und Art. 26 IRSG; VwVG Kommentar-LEBER, Art. 72 N 8; ausführlicher SABINE GLESS / DANIEL SCHAFFNER, in: Niggli/Heimgartner (Hrsg.), Basler Kommentar, Internationales Strafrecht, Basel 2015, Art. 26 N 2 ff. (zit. BSK IRSG-BEARBEITER:IN).

17 Siehe zum verfassungsrechtlichen und politischen Verständnis z.B. URS SAXER / FLORIAN BRUNNER, in: Ehrenzeller et al. (Hrsg.), St. Galler Kommentar, Die schweizerische Bundesverfassung, 4. Aufl., Zürich et al. 2023, Art. 185 N 29 ff.; ANNA PETRIG, Die Vereinbarkeit von Sanktionen mit der Schweizer Neutralität, in: ZSR 2024, S. 418 ff.

18 Vgl. JÖRG KÜNZLI, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2. Aufl., Basel 2025, Art. 185 N 16 ff.; PETRIG (Fn. 17), S. 421 ff.

infolge einer Verletzung des Völkerrechts durch den Aufenthaltsstaat Schaden erleiden. Die Schweiz handelt dabei – anders als beim konsularischen Schutz (Rz. 17 ff.) – in eigenem Namen, weil sie selbst als Geschädigte gilt.¹⁹ Als Rechtsgrundlage des diplomatischen Schutzes dient die generelle *Kompetenz des Bundesrats in auswärtigen Angelegenheiten* nach Art. 184 Abs. 1 BV; gemäss dieser besorgt der Bundesrat die auswärtigen Angelegenheiten und vertritt die Schweiz nach aussen.²⁰

- 12 Damit die Schweiz diplomatischen Schutz gewährt, müssen gemäss Praxis und Lehre *drei Kriterien* vorliegen: (i.) die geschädigte Person muss über die Schweizer Staatsbürgerschaft verfügen, (ii.) der Aufenthaltsstaat muss das Völkerrecht verletzt haben und (iii.) die innerstaatlichen Rechtsmittel im Aufenthaltsstaat müssen ausgeschöpft sein.²¹
- 13 Es besteht aber weder nach Völkerrecht noch nach Landesrecht ein Rechtsanspruch des Einzelnen auf diplomatischen Schutz der Schweiz.²² Der Bund kann diesen je nach den Umständen und auf der Grundlage einer politischen Lageeinschätzung gewähren oder verweigern. Es handelt sich um eine Ermessensfrage, bei der aussenpolitische Erwägungen eine Rolle spielen können. Begrenzt wird der Ermessensspielraum des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) dabei durch das Willkürverbot.²³

dd) Übrige auswärtige Angelegenheiten

- 14 Die Formulierung *übrige auswärtige Angelegenheiten* erfasst diejenigen auswärtigen Angelegenheiten, die nicht bereits durch die voranstehenden Begriffe in Art. 72 lit. a

19 Siehe Urteil des Bundesgerichts 1C_517/2024 vom 13. Dezember 2024 E. 3.5 sowie WALTER KÄLIN / ASTRID EPINEY / MARTINA CARONI / JÖRG KÜNZLI / BENEDIKT PIRKER, Völkerrecht, Bern 2022, S. 300 ff.; CHRISTOPH A. SPENLÉ / CARL JAUSLIN, Internationaler Menschenrechtsschutz, Zürich 2024, S. 47. Es geht um eine Reaktion auf ein völkerrechtliches Unrecht, respektive eine reaktive Abhilfemassnahme gegenüber einer eingetretenen Völkerrechtsverletzung (ANDREAS KIND, Der diplomatische Schutz, Diss. Bern 2014, Zürich et al. 2014, S. 22 f. m.w.H.).

20 KIND (Fn. 19), S. 204.

21 Siehe Beschluss des Bundesrates vom 30. Oktober 1996, in: VPB 61.75 [1997] E. 3; Botschaft über die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Artikel 45^{bis} betreffend die Schweizer im Ausland vom 2. Juli 1965 (BBl 1965 II 385), S. 434 f.; ausführlich KÄLIN et al. (Fn. 19), S. 304 ff.; ANDREAS R. ZIEGLER, Einführung in das Völkerrecht, 4. Aufl., Bern 2020, N 483 ff., sowie KIND (Fn. 19), S. 26 ff. und S. 47 ff.

22 Siehe BGE 130 I 312 E. 1.1; KÄLIN et al. (Fn. 19), S. 302 f., sowie ANNA PETERS / ANNA PETRIG, Völkerrecht, 6. Aufl., Zürich 2023, 13. Kpt. N 40 f.

23 Siehe BGE 130 I 312 E. 1.1; Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerats vom 27. Januar 2014 zur Parlamentarischen Initiative «Für ein Auslandschweizergesetz» (BBl 2015 1915), S. 1964; KÄLIN et al. (Fn. 19), S. 303; PETERS/PETRIG (Fn. 22), 13. Kpt. N 41; KIND (Fn. 19), S. 193 f., gemäss dem der Begründungspflicht des EDA im einzelnen diplomatischen Schutzfall aufgrund der schwachen Regulierung eine sehr hohe Bedeutung zukommen muss (S. 205).

VwVG erfasst werden. Der konkrete Geltungsbereich wird dabei stark durch die bundesgerichtliche Kasuistik geprägt.²⁴ Darunter fallen z.B. Massnahmen über die Durchsetzung internationaler Sanktionen²⁵ oder der Verkehr mit völkerrechtlichen Entitäten. Namentlich Letzterer erfordert eine feine, strategisch planvolle Interessenabwägung, für welche die Exekutive aufgrund ihres Erfahrungswissens verantwortlich sein soll. So weisen z.B. die Ausarbeitung und Verabschiedung der Mandate für internationale Konferenzen sowie die Entsendung und Instruktion der Vertretung in internationalen Organisationen vorwiegend politischen Charakter auf.²⁶

Als Entscheidung mit überwiegend politischem Charakter im Bereich der übrigen auswärtigen Angelegenheiten erachtete der Bundesrat letzthin:

- Die Ausarbeitung des Wahlvorschlags für die Stelle als Expertin oder Experte für die Schweiz im beratenden Ausschuss für das Rahmenabkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten (RÜ)^{27,28}
- die Aussetzung und Nichtverlängerung der Zusammenarbeit (Finanzierungsbeiträge) des EDA mit dem Palestinian Centre for Human Rights (PCHR) im Nachgang zum Angriff der Hamas auf Israel am 7. Oktober 2023.²⁹ Und dies obwohl die Rechtsbereiche der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe grundsätzlich nicht vom Tatbestand erfasst sind.³⁰

Der Begriff der «übrigen auswärtigen Angelegenheiten» ist vor dem Hintergrund der Rechtsweggarantie restriktiv auszulegen und erfasst nicht etwa alle Geschäfte mit blossem Auslandsbezug.³¹

24 Vgl. SUTTER (Fn. 6), S. 240 ff.; VwVG Kommentar-LEBER, Art. 72 N 6.

25 Siehe BGE 133 II 450 E. 2.2 sowie BSK BGG-HÄBERLI, Art. 83 N 26.

26 SUTTER (Fn. 6), S. 108 f.; vgl. Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996 (BBl 1997 I 1), S. 416.

27 Rahmenabkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten vom 1. Februar 1995 (RÜ; SR 0.441.1)

28 Entscheid des Bundesrates in der Beschwerdesache A. gegen EDA vom 12. Februar 2025 E. 1 sowie Zwischenverfügung des EJPD in der Beschwerdesache A. gegen EDA vom 9. Juli 2024 E. 2 ff.; vgl. auch RENÉ WIEDERKEHR / CHRISTIAN MEIER / ANNA BÖHME, Orell Füssli Kommentar, VwVG, Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren und weitere Erlasse, Zürich 2022, Art. 72 N 6 (zit. OFK VwVG-BEARBEITER:IN).

29 Siehe Décision du Conseil fédéral sur le recours de Palestinian Centre for Human Rights (PCHR) contre Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) vom 8. Oktober 2025 E. 6 ff.

30 Siehe Décision du Conseil fédéral sur le recours de Palestinian Centre for Human Rights (PCHR) contre Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) vom 8. Oktober 2025 E. 6; Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001 (BBl 2001 4202), S. 4322 f. und S. 4388; BSK BGG-HÄBERLI, Art. 83 N 19 und N 26 m.w.H.

31 Siehe Botschaft Totalrevision Bundesrechtspflege (Fn. 30), S. 4388; BSK BGG-HÄBERLI, Art. 83 N 25; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-6019/2018 vom 25. Juni 2019 E. 2.5.1 m.w.H.

- 17 Unter den übrigen auswärtigen Angelegenheiten hervorzuheben ist der *konsularische Schutz*. Dieser ist völkerrechtlich im Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen³² geregelt sowie landesrechtlich in Art. 39 ff. ASG³³. Mögliche konsularische Hilfeleistungen ergeben sich aus Art. 45 ff. ASG und umfassen etwa den allgemeinen Beistand im Ausland sowie bei Freiheitsentzug, Notdarlehen, Hilfe in Krisensituationen sowie bei Geiselnahmen und Entführungen.³⁴
- 18 Es besteht zwar *weder landesrechtlich noch völkerrechtlich ein Rechtsanspruch* auf konsularischen Schutz gegenüber dem Bund (vgl. Art. 43 Abs. 1 ASG), wobei das ASG Fälle vorbehält, in denen Leib und Leben der betroffenen Person in Gefahr sind (Art. 43 Abs. 3 ASG).³⁵ Trotzdem handelt sich um eine grundsätzlich justiziable Materie, die nicht per se dem Bundesrat als Beschwerdeinstanz zur Beurteilung unterliegt.³⁶ Es ist vielmehr im Einzelfall zu prüfen, ob der gerichtliche oder der verwaltungsinterne Rechtsschutz einschlägig ist.
- 19 Dass Entscheide zum konsularischen Schutz teils auch die Sicherheit des Landes und die auswärtigen Angelegenheiten betreffen können – was das EDA mitberücksichtigt (Art. 43 Abs. 2 ASG), – schliesst einen anschließenden gerichtlichen Rechtsschutz noch nicht kategorisch aus: Hinsichtlich der Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts oder des verwaltungsinternen Rechtsschutzes kommt es vielmehr darauf an, ob die aussen- oder sicherheitspolitischen Komponenten deutlich überwiegen oder nicht. Soweit sie nicht deutlich überwiegen, schlägt sich die politische Komponente bloss in einer entsprechenden Zurückhaltung bei der gerichtlichen Überprüfung vor Bundesverwaltungs- und Bundesgericht nieder.³⁷ Der Bundesrat ist entsprechend nur dann für die Beschwerde gegen Verfügungen des EDA betreffend Gewährung von konsularischem Schutz zuständig, wenn die aussen- oder sicherheitspolitischen Komponenten überwiegen respektive die Verfügung vorwiegend politischen Charakter aufweist. Während Interventionen

über diplomatische Kanäle wohl eher für einen vorwiegend politischen Charakter sprechen, fehlt ein solcher wohl z.B. bei der Gewährung von Notdarlehen.³⁸

Die sachliche Zuständigkeit des Bundesrats und damit zugleich der Ausschluss einer gerichtlichen Überprüfung bedingen wie gezeigt, dass die angefochtene Verfügung nicht bloss eine Materie gemäss Art. 72 lit. a VwVG betrifft. Sie muss vielmehr *überwiegend auf politischen Erwägungen* beruhen.³⁹ Die laufende «kleine BGG-Revision» kodifiziert diese Praxis – im Sinne einer Klarstellung – nun ausdrücklich in Art. 72 lit. a E-VwVG, Art. 83 lit. a E-BGG und Art. 32 Abs. 1 lit. a E-VGG.⁴⁰

b) Gewisse leistungsabhängige Lohnanteile des Bundespersonals

Die Beschwerde an den Bundesrat ist gemäss Art. 72 lit. b VwVG zulässig gegen erstinstanzliche Verfügungen über leistungsabhängige Lohnanteile des Bundespersonals. Leistungsabhängig Lohnanteile erfassen u.a. die leistungsabhängige Lohnentwicklung, namentlich das Ausmass oder die Verweigerung der Lohnerhöhung oder von leistungsabhängigen Prämien. Keine Anwendung findet Art. 72 lit. b VwVG dagegen in zwei Konstellationen: Einerseits, wenn aufgrund des Völkerrechts ein Anspruch auf gerichtliche Beurteilung besteht (Art. 6 Ziff. 1 EMRK; vgl. Rz. 29 f.); andererseits, wenn leistungsabhängige Lohnanteile die Gleichstellung der Geschlechter betreffen und daher beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar sind (Art. 32 Abs. 1 lit. c VGG).⁴¹

Ausserhalb des VwVG sehen Spezialgesetze in nachfolgenden Konstellationen die Beschwerde an den Bundesrat vor (Rz. 23-28):

c) Geografische Namen

Der Bundesrat entscheidet gemäss Art. 7 Abs. 2 GeoIG⁴² in letzter Instanz über *Streitigkeiten über geografische*

32 Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen vom 24. April 1963 (SR 0.191.02).

33 Bundesgesetzes über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland vom 26. September 2014 (Auslandsschweizergesetz, ASG; SR 195.1).

34 Urteil des Bundesgerichts 1C_517/2024 vom 13. Dezember 2024 E. 3.4.

35 Urteil des Bundesgerichts 1C_517/2024 vom 13. Dezember 2024 E. 3.4; Bericht SPK-SR zum ASG (Fn. 23), S. 1964 f., wonach die Verweigerung des konsularischen Schutzes der betroffenen Person grundsätzlich mittels einfachen Schriftverkehrs mitzuteilen ist. Die betroffene Person kann anschliessend bei der zuständigen Schweizer Behörde eine formelle Verfügung im Sinne des Art. 5 VwVG verlangen, welche eine Rechtsmittelbelehrung enthält.

36 Siehe Urteil des Bundesgerichts 1C_517/2024 vom 13. Dezember 2024 E. 3.4.

37 Siehe Urteil des Bundesgerichts 1C_517/2024 vom 13. Dezember 2024 E. 3.6 sowie Bericht SPK-SR zum ASG (Fn. 23), S. 1964 f.

38 Siehe Bericht SPK-SR zum ASG (Fn. 23), S. 1964; vgl. BSK BGG-HÄBERLI, Art. 83 N 28.

39 Vgl. Hinweise vorne in Fn. 6.

40 Siehe Entwurf des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 5. Dezember 2025 (BBl 2025 3688) und Botschaft zur Teilrevision des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 5. Dezember 2025 (BBl 2025 3687), S. 24 und S. 38; vgl. zur kleinen BGG-Revision GIANNINA SPESCHA / KARL-MARC WYSS, Das Bundesgerichtsgesetz 2024+, «Justice – Justiz – Giustizia» 1/2024.

41 Vgl. OFK VwVG-WIEDERKEHR/MEIER/BÖHME, Art. 72 N 8 f.; VwVG Kommentar-LEBER, Art. 72 N 12 ff.; MARTIN SCHEYLI, in: Waldmann/Krauskopf (Hrsg.), Praxiskommentar VwVG, 3. Aufl., Zürich et al. 2023, Art. 72 N 12 ff. (zit. Praxiskommentar VwVG-BEARBEITER:IN) mit Kritik hinsichtlich der Verfassungsmässigkeit der gesetzgeberischen Entscheidung in N 15; ebenfalls kritisch MATTHIAS KRADOLFER, Das Bundesgericht als letzte Instanz, in: De Rossa/Bovey/Hurni (Hrsg.), 150 Jahre Bundesgericht, Bern 2025, S. 596.

42 Bundesgesetz über Geoinformation vom 5. Oktober 2007 (GeoIG; SR 510.62).

Namen.⁴³ So befasste er sich z.B. mit den Namen der Bahnhöfe «Cossonay-Penthalaz» und «Lancy-Pont-Rouge» sowie der Station «Wald ZH, Faltigberg».⁴⁴ Die Zuständigkeit nach GeoIG ist für den Bundesrat zwar verbindlich, widerspricht aber dem mit der neuen Bundesrechtspflege geschaffenen Rechtsmittelsystem.⁴⁵ Die laufende «kleine BGG-Revision» sieht daher die Aufhebung von Art. 7 Abs. 2 GeoIG vor.⁴⁶

d) Finanzkontrollgesetzliche Beanstandungen

- 24 Im *Beanstandungsverfahren gemäss Finanzkontrollgesetz* (FKG)⁴⁷ können die geprüfte Verwaltungseinheit und die Eidgenössische Finanzkontrolle den Entscheid des Departements beim Bundesrat anfechten (Art. 12 Abs. 3 FKG), ebenso kann die geprüfte Verwaltungseinheit den Entscheid der Eidgenössischen Finanzkontrolle beim Bundesrat anfechten (Art. 12 Abs. 5 FKG).⁴⁸

e) Mangelhafte Vollstreckungen

- 25 Der Bundesrat ist des Weiteren zuständig für die Beurteilung von *Beschwerden wegen mangelhafter Vollstreckung von bundes- und bundesverwaltungsgerichtlichen Entscheidungen* (vgl. Art. 47 Abs. 1 lit. c VwVG i.V.m. Art. 43 VGG oder Art. 70 Abs. 4 BGG).⁴⁹ Die betreffenden Entscheide müssen dazu zwei Kriterien erfüllen: Erstens dürfen sie nicht zur Zahlung einer Geldsumme oder zur Sicherheitsleistung in Geld verpflichten (Art. 43 VGG respektive Art. 70 Abs. 1 BGG); zweitens muss es sich um Sachentscheide handeln. Bei einem *Prozessentscheid* bleibt der vorinstanzliche Entscheid bestehen respektive muss Letzterer vollstreckt werden.⁵⁰ So trat der Bundesrat 2025 auf zwei Beschwerden

nicht ein, die Laien – sich auf Art. 70 Abs. 4 BGG stützend – zu Nichteintretensentscheiden des Bundesgerichts ergriffen hatten.⁵¹

Der Bundesrat prüft bei Beschwerden wegen mangelhafter Vollstreckung jeweils, ob das Dispositiv des Entscheids vollstreckbar ist, und, wenn dies zutrifft, ob es korrekt und vollständig vollzogen wurde.⁵² Nicht vollstreckbar sind etwa *Feststellungsurteile*; anders als ein Leistungs- oder Unterlassungsurteil können solche – mangels Auferlegung von Rechten und Pflichten im Dispositiv – keine Grundlage für eine behördliche Vollstreckung bilden. So wies 2015 der Bundesrat z.B. die Beschwerde der Gewerkschaft UNIA gegen den Kanton Graubünden betreffend das Feststellungsurteil des Bundesgerichts 2C_44/2013 vom 12. Februar 2014 (Bewilligungspflicht Sonntagsarbeit) ab;⁵³ dogmatisch korrekter wäre m.E. ein Nichteintreten gewesen. Gleiches gilt für die bundesrätliche Abweisung⁵⁴ einer «Art. 70 Abs. 4 BGG»-Beschwerde 2020 betreffend ein Urteil, dessen Dispositiv eine Rückweisung an die Vorinstanz zur neuen Entscheidung im Sinne der Erwägungen vorgesehen hatte.

f) Internationale Rechtshilfe in Strafsachen

Gemäss Rechtshilfegesetz (IRSG) darf die zwischenstaatliche Zusammenarbeit in Strafsachen nicht den Hoheitsrechten, der Sicherheit, der öffentlichen Ordnung oder anderen wesentlichen Interessen der Schweiz zuwiderlaufen. Über die erforderliche Begrenzung der Zusammenarbeit entscheidet das EJPD.⁵⁵ Derartige Verfügungen des EJPD lassen sich beim Bundesrat anfechten (Art. 26 IRSG).⁵⁶

Eine fast deckungsgleiche Beschwerdemöglichkeit an den Bundesrat betreffend Rechtshilfeverkehr mit den

43 Siehe Art. 17 und Art. 32 GeoNV (Verordnung über die geografischen Namen vom 21. Mai 2008 [GeoNV; SR 510.625]) sowie VwVG Kommentar-LEBER, Art. 72 N 16 und CR PA-GRANDJEAN, Art. 72 N 37.

44 Siehe *Décision du Conseil fédéral sur le recours de Canton de Genève contre Ville de Lancy et DETEC* vom 7. November 2018; *Décision du Conseil fédéral sur le recours de Commune de Penthalaz contre DETEC* vom 14. März 2014; Entscheid des Bundesrates in der Beschwerdesache Gemeinde Wald ZH gegen Verkehrsbetriebe Zürichsee und Oberland (VZO) und UVEK vom 14. März 2014.

45 Siehe Urteil des Bundesgerichts 2C_327/2017 vom 12. September 2017 E. 5 f.; *Décision du Conseil fédéral sur le recours de Canton de Genève contre Ville de Lancy et DETEC* vom 7. November 2018 E. 1.2; *Décision du Conseil fédéral sur le recours de Commune de Penthalaz contre DETEC* vom 14. März 2014 E. 1.2; kritisch zu Art. 7 Abs. 2 GeoIG VwVG-Kommentar-LEBER, Art. 72 N 16, sowie CR PA-GRANDJEAN, Art. 72 N 38.

46 Siehe Entwurf E-BGG (Fn. 40) und Botschaft BGG (Fn. 40), S. 45.

47 Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle vom 28. Juni 1967 (FKG; SR 614.0).

48 Vgl. dazu Entscheid des Bundesrates im finanzkontrollgesetzlichen Beanstandungsverfahren in der Sache EFK gegen EFD vom 30. September 2022; vgl. ALFRED KÖLZ / ISABELLE HÄNER / MARTIN BERTSCHI / LIVIO BUNDI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 4. Aufl., Zürich et al. 2025, N 1287.

49 VwVG Kommentar-LEBER, Art. 72 N 17; CR PA-GRANDJEAN, Art. 72 N 39; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI/BUNDI (Fn. 48), N 1288 und N 1314.

50 Das Vorliegen eines Sachurteils des Bundesgerichts bildet eine Prozessvoraussetzung für eine Beschwerde nach Art. 70 Abs. 4 BGG (Entscheid des Bundesrates in der Beschwerdesache A. gegen den Kanton Zürich vom 13. Juni 2025 E. 4.4 f.; BSK BGG-TSCHÜMPERLIN, Art. 70 N 27 sowie Art. 69 N 15d; vgl. auch SHK BGG-GÜNGERICH, Art. 70 N 8 ff.;

FLORENCE AUBRY GIRARDIN, in: Aubry Girardin/Donzallaz/Denys/Bovey/Frésard (Hrsg.), *Commentaire de la LTF*, 3. Aufl., Bern 2022, Art. 70 N 30 f.

51 Entscheid des Bundesrates in der Beschwerdesache A. gegen den Kanton Zürich vom 13. Juni 2025; Entscheid des Bundesrates in der Beschwerdesache A. betreffend das bundesgerichtliche Verfahren 7B_1454/2024 und weitere Gerichtsverfahren vom 13. Juni 2025.

52 Siehe Entscheid des Bundesrates in der Beschwerdesache Gewerkschaft UNIA gegen Kanton Graubünden vom 13. März 2015 E. 2 mit Verweis auf VPB 66.55 E. 2.1.

53 Entscheid des Bundesrates in der Beschwerdesache Gewerkschaft UNIA gegen Kanton Graubünden vom 13. März 2015.

54 Vgl. *Décision du Conseil fédéral sur le recours de M. contre Département des finances et des ressources humaines de la République et canton de Genève* vom 6. März 2020.

55 Art. 1a und 17 Abs. 1 IRSG; siehe dazu Praxiskommentar VwVG-SCHEYLI, Art. 72 N 8 und CR PA-GRANDJEAN, Art. 72 N 22; ausführlicher LISA HARRISON, *Commentaire de l'art. 17 EIMP*, in: Ludwiczak Glassey/Staffler (Hrsg.), *Commentaire en ligne, Loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale*, Version vom 1. Juli 2024, N 21 ff. sowie BARBARA KAMMERMANN, *Kommentierung zu Art. 1a IRSG*, in: Ludwiczak Glassey/Staffler (Hrsg.), *Onlinekommentar, Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen*, Version vom 8. September 2023, N 3 ff.

56 Siehe dazu BSK IRSG-GLESS/SCHAFFNER, Art. 26 N 2 ff. und N 8 ff.

USA statuiert das Bundesgesetz zum entsprechenden Staatsvertrag über gegenseitige Rechtshilfe in Strafsachen (Art. 18 Abs. 1 i.V.m. Art. 4 BG-RVUS)^{57, 58}

g) Völkerrechtlicher Vorbehalt (Gegenausnahme)

- 29 Beschwerden gegen Verfügungen in den aufgeführten Sachgebieten fallen wie erwähnt nur dann in die sachliche Zuständigkeit des Bundesrats, wenn das Völkerrecht *nicht einen Anspruch auf gerichtliche Beurteilung* einräumt. Dieser Vorbehalt ist zwar für das bundesrätliche Beschwerdeverfahren nur in Art. 72 lit. a VwVG explizit verankert, gilt aber analog für lit. b⁵⁹ und müsste von Völkerrechts wegen grundsätzlich auch für die spezialgesetzlichen Sachgebiete gelten. Diese Rechtsweggarantie muss sich aus Völkerrechtsverträgen und Übereinkommen ergeben, die für die Schweiz verbindlich sind. Bei Staatsangehörigen von EU- oder EFTA-Mitgliedstaaten kann sich ein solcher Anspruch auf gerichtliche Beurteilung aus Art. 11 Abs. 3 FZA⁶⁰ respektive Art. 11 Abs. 3 Anhang K EFTA-Übereinkommen⁶¹ ergeben – beispielsweise betreffend das politische Einreiseverbot oder die politische Ausweisung.⁶² Im Vordergrund steht jedoch der *Schutzanspruch aus der EMRK*.⁶³

- 30 Ein konventionsrechtlicher Anspruch auf gerichtliche Beurteilung kann gestützt auf Art. 6 Ziff. 1 EMRK bestehen, wogegen Art. 13 EMRK für das bundesrätliche Beschwerdeverfahren keine relevante Rolle spielt:⁶⁴

— Gemäss Art. 6 Ziff. 1 EMRK hat jede Person ein Recht darauf, dass ein unabhängiges und unparteiisches, auf Gesetz beruhendes Gericht über Streitigkeiten in Bezug auf ihre *zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen* oder über eine gegen sie erhobene strafrechtliche Anklage verhandelt – in einem fairen Verfahren, innert angemessener Frist. Der sachliche

Schutzbereich (Zivilrecht) ist dabei nur berührt, wenn die betroffene Person einen materiellrechtlichen Anspruch geltend macht, der sich aus dem innerstaatlichen Recht ableiten lässt. Es muss dazu zumindest in vertretbarer Weise («de manière défendable») gesagt werden können, dass ein vom *Landesrecht anerkannter Anspruch* besteht.⁶⁵ Einen solchen Rechtsanspruch verneinte der Bundesrat z.B. hinsichtlich der Ernennung als Expertin oder Experte für die Schweiz im beratenden Ausschuss für das RÜ.⁶⁶ Dagegen bejahte der Bundesrat einen solchen Rechtsanspruch des PCHR, soweit die gerügten Massnahmen des EDA (Kommunikation) Ehre und Ruf der Organisation unmittelbar verletzt haben könnten.⁶⁷

— Laut Art. 13 EMRK hat jede Person bei Verletzung ihrer in der EMRK anerkannten Rechte und Pflichten das Recht, bei einer innerstaatlichen Instanz eine wirksame Beschwerde zu erheben.⁶⁸ So kann gemäss Rechtsprechung – falls nicht bereits Art. 6 Ziff. 1 EMRK greift – Art. 13 EMRK einen völkerrechtlichen Anspruch im Sinn der Gegenausnahme in Art. 72 lit. a VwVG vermitteln.⁶⁹ Art. 13 EMRK ist aber für das bundesrätliche Beschwerdeverfahren insofern nicht relevant, als der Bundesrat die Anforderungen an eine innerstaatliche Instanz nach Art. 13 EMRK abdeckt.⁷⁰

3. Vorinstanzen und Subsidiarität

Die Zuständigkeit des Bundesrats als Beschwerdeinstanz beschränkt sich gemäss Art. 73 VwVG auf Verfügungen der folgenden Vorinstanzen: der Departemente und der Bundeskanzlei (lit. a), letzter Instanzen autonomer Anstalten und Betriebe des Bundes (lit. b) sowie letzter kantonaler Instanzen (lit. c).

57 Bundesgesetz zum Staatsvertrag mit den Vereinigten Staaten von Amerika über gegenseitige Rechtshilfe in Strafsachen vom 3. Oktober 1975 (BG-RVUS; SR 351.93).

58 Praxiskommentar VwVG-SCHEYLI, Art. 72 N 8; VwVG Kommentar-LEBER, Art. 72 N 8 Fn. 24; CR PA-GRANDJEAN, Art. 72 N 22; vgl. auch BSK IRSG-GLESS/SCHAFFNER, Art. 26 Fn. 21, Fn. 25, Fn. 28 und Fn. 30.

59 OFK VwVG-WIEDERKEHR/MEYER/BÖHME, Art. 72 N 8; VwVG Kommentar-LEBER, Art. 72 N 15.

60 Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit vom 21. Juni 1999 (FZA; SR 0.142.112.681).

61 Übereinkommen zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation vom 4. Januar 1960 (EFTA; SR 0.632.31).

62 Vgl. dazu BSK BGG-HÄBERLI, Art. 83 N 29, N 37 f., N 56 ff. und N 60; HANSJÖRG SEILER, in: Seiler / von Werdt / Güngerich / Oberholzer (Hrsg.), Stämpflis Handkommentar, Bundesgerichtsgesetz (BGG), 2. Aufl., Bern 2015, Art. 83 N 17 und N 21 (zit. SHK BGG-BEARBEITER:IN); GIRARDIN (Fn. 50), Art. 83 N 30.

63 Vgl. BSK BGG-HÄBERLI, Art. 83 N 29.

64 Siehe Zwischenverfügung des EJPD in der Beschwerdesache A. gegen EDA vom 9. Juli 2024 E. 8 f.

65 Siehe BGE 146 III 25 E. 8.1.2; BGE 132 I 229 E. 6.2; CHRISTOPH GRABENWARTER / KATHARINA PABEL, Europäische Menschenrechtskonvention, 7. Aufl., München 2021, § 24 Rz. 4 ff.

66 Zwischenverfügung des EJPD in der Beschwerdesache A. gegen EDA vom 9. Juli 2024 E. 6 und E. 9.

67 Siehe Décision du Conseil fédéral sur le recours de Palestinian Centre for Human Rights (PCHR) contre Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) vom 8. Oktober 2025 E. 7 ff. und namentlich E. 10.

68 Siehe BGE 149 I 316 E. 6.2; BGE 147 I 280 E. 7.2.

69 Vgl. BGE 138 I 6 E. 1.3.2; BSK BGG-HÄBERLI, Art. 83 N 45.

70 Zwischenverfügung des EJPD in der Beschwerdesache A. gegen EDA vom 9. Juli 2024 E. 10 sowie Décision du Conseil fédéral sur le recours de Palestinian Centre for Human Rights (PCHR) contre Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) vom 8. Oktober 2025 E. 9; vgl. ferner E. 1.3.2 sowie E. 6 von BGE 138 I 6, die im Fallkontext eines Akteneinsichtsgesuchs in Staatsschutzakten zu verstehen sind: So bestand gegen Mitteilung des Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten (EDÖB) gemäss Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 (BWIS; SR 120) – und entgegen der Rechtsprechung des EGMR – kein Rechtsmittel; vgl. dazu ferner BGE 147 I 280 E. 7.2 sowie Urteil des Bundesverwaltungsgerichts F-3116/2023 vom 27. Juni 2023 E. 4.9.

32 Die Beschwerde an den Bundesrat ist zudem *subsidiär*: Sie ist unzulässig gegen Verfügungen, die durch Beschwerde an eine andere Bundesbehörde oder durch Einsprache anfechtbar sind (Art. 74 VwVG). Es ist folglich stets zu prüfen, ob nicht eine Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht, das Bundesgericht, die Aufsichtsbehörde oder an eine andere Bundesbehörde möglich ist.

33 Im Kontext der vorliegenden Fragestellung interessiert namentlich, was als Verfügung eines Departements gilt. Gegen Verfügungen untergeordneter Dienststellen des Bundes ist die Beschwerde an den Bundesrat nämlich nicht zulässig (Art. 73 f. VwVG e contrario).

a) Departementsverfügung

34 Departementsverfügungen sind unter dem Aspekt der Vorinstanzenregelung (Art. 73 lit. a VwVG) zulässige Anfechtungsobjekte. Ob eine Departementsverfügung vorliegt, ergibt sich aus der Beschriftung, den Rechtsgrundlagen und der Signatur der jeweiligen Verfügung.⁷¹ Departementsverfügungen müssen ausdrücklich im Namen des Departements ergehen.⁷² Nicht als Departementsverfügung erachtete das EJPD anlässlich von Beschwerden an den Bundesrat im Jahr 2024 daher z.B. die folgenden Schreiben:

- Ein *Antwortschreiben* auf ein Gesuch eines Schweizer Bürgers um diplomatischen Schutz und Erlass einer Verfügung, welches der Direktor der Konsularischen Direktion unterzeichnete. Unterschrift und Beschriftung des Schreibens indizierten, dass die *Konsularische Direktion* (KD) als verfügende Behörde zu betrachten war. Die KD ist organisationsrechtlich ein Amt des EDA.⁷³ Es war nicht ersichtlich, dass der Direktor der KD das strittige Schreiben namens des Departements unterzeichnet hatte. Entsprechende Rechtsgrundlagen waren weder aufgeführt noch evident.⁷⁴
- Ein *Schreiben der Ständigen Vertretung der Schweiz in Genf* (Mission beim Büro der UNO und den anderen internationalen Organisationen) betreffend Ausstellung einer Legitimationskarte gemäss Art. 17 Abs. 1 V-GSG⁷⁵. Unterschrieben hatte das Schreiben die Sektionschefin namens der ständigen Vertretung

71 Vgl. Schreiben des EJPD an den Chef der Armee in der Beschwerdesache A. gegen DPSA vom 20. September 2024, S. 2.

72 VwVG Kommentar-LEBER, Art. 73 N 2.

73 Siehe «3. Abschnitt: Ämter» Art. 11 OV-EDA (Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten vom 20. April 2011 [OV-EDA; SR 172.211.1]) sowie Anhang 1 RVOV (Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung [RVOV; SR 172.010.1]).

74 Vgl. dazu Überweisung EJPD an EDA in der Beschwerdesache A. gegen KD vom 4. Oktober 2024.

75 Verordnung zum Bundesgesetz über die von der Schweiz als Gaststaat gewährten Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen sowie finanziellen Beiträge vom 7. Dezember 2007 (V-GSG; SR 192.121).

der Schweiz, die gemäss Signatur und Funktionsbezeichnung zur «Division Etat hôte, Section des Privilèges & immunités» gehört. Die Person wäre weder befugt gewesen, den Chef des EDA zu vertreten, noch signierte sie das Schreiben namens des EDA. Der Briefkopf ist derjenige der Schweizer Mission und enthielt keine Hinweise auf das Departement. Ein Hinweis auf das Departement enthielt bloss die Emailadresse der Sektionschefin.

- Eine *Verfügung betreffend Einsichtsgesuch in eine armeeinterne Risikobeurteilung* des Diensts für präventiven Schutz der Armee (DPSA). Dass es sich beim Anfechtungsobjekt um eine Verfügung des DPSA und nicht um eine Departementsverfügung handelte, war nicht bestritten: Es ergab sich u.a. bereits aus der Bezeichnung der Verfügung – so u.a. in Ziff. 10 der Rechtsmittelbelehrung «Gegen diese Verfügung des Dienstes für präventiven Schutz der Armee (DPSA)» oder über die Signatur «Kommando Operationen MND & DPSA» durch den Kommandant DPSA. Eine Unterzeichnung namens des Departements stand nicht zur Debatte. Anders als aber in der erwähnten Rechtsmittelbelehrung vorgesehen liess sich die strittige Verfügung des DPSA nicht beim Bundesrat anfechten, da der DPSA keine zulässige Vorinstanz gemäss Art. 73 VwVG ist.⁷⁶

b) Frage der Sprungbeschwerde

Liegt keine Departements-, sondern eine Verfügung einer untergeordneten Verwaltungseinheit vor, kann eine Beschwerde an den Bundesrat weiterhin zulässig sein, sofern die Voraussetzungen der Sprungbeschwerde erfüllt sind: Gemäss Art. 47 Abs. 2 VwVG ist eine Verfügung unmittelbar an die nächsthöhere Beschwerdeinstanz weiterzuziehen, wenn eine nicht endgültig entscheidende Beschwerdeinstanz im Einzelfall Weisung erteilt hat, dass oder wie eine Vorinstanz verfügen soll.⁷⁷

c) Unzulässiges oder fehlendes Anfechtungsobjekt

Der Bundesrat respektive dessen Instruktionsbehörde prüft dessen Zuständigkeit von Amtes wegen (vgl. Art. 7 Abs. 1 VwVG). Stellt die Instruktionsbehörde – in der Regel das Bundesamt für Justiz (BJ; Rz. 42 f.) – fest, dass eine angefochtene Verfügung nicht von einem Departement oder sonst einer zulässigen Vorinstanz stammt oder aus einem anderen Grund eine andere Beschwerdeinstanz zuständig ist, so leitet sie die Beschwerde im Namen des EJPD oder des Eidgenössischen Finanzdepartements

76 Vgl. dazu Schreiben des EJPD an den Chef der Armee in der Beschwerdesache A. gegen DPSA vom 20. September 2024, S. 2 f.

77 Siehe weiterführend VwVG Kommentar-KIENER, Art. 47 N 15 ff.; ferner DAVID EQUEY, Le recours omissio medio, Jusletter vom 30. Juni 2025, Rz. 21 ff.

(EFD) an die zuständige Beschwerdeinstanz weiter (Art. 8 Abs. 1 VwVG).⁷⁸

37 Neben den klassischen Beschwerden mit Anfechtungsobjekt und Vorinstanz erhält der Bundesrat auch immer wieder Schreiben, welche die Autorinnen oder Autoren zwar als Beschwerde oder Klage betiteln, die Anforderungen an eine Beschwerde aber nicht oder nur im Ansatz erfüllen. Soweit es sich dabei offensichtlich um eine Aufsichtsanzeige gemäss Art. 71 VwVG oder einen Bürgerbrief (Eingabe ohne Rechtsmittel- oder Rechtsbehelfscharakter) handelt, leitet die Instruktionsbehörde die entsprechenden Verfahren zur Erledigung respektive Beantwortung ein. Handelt es sich dagegen um mangelhafte Beschwerden, so kann der Bundesrat den Beschwerdeführer auffordern, die Beschwerdeschrift innert kurzer Frist nachzubessern. Dies ist gesetzlich jedoch nur soweit vorgesehen, als sich die Beschwerde nicht als offensichtlich unzulässig herausstellen sollte (Art. 77 i.V.m. Art. 52 Abs. 2 VwVG). Bei den offensichtlich unzulässigen Beschwerden handelt es sich oft um Laieneingaben von Bürgerinnen und Bürgern, die sich wohl von unrealistischen oder falschen Vorstellungen zum bundesrätlichen Beschwerdeverfahren leiten lassen. Solche Beschwerdeverfahren münden in der Regel in einen Nichteintretensentscheid.⁷⁹

38 Die laufende «*kleine BGG-Revision*» sieht vor, dass das instruierende Departement im bundesrätlichen Beschwerdeverfahren neu über Folgendes allein entscheidet (Art. 75 Abs. 4 E-VwVG): das Nichteintreten auf offensichtlich unzulässige Beschwerden (lit. a); das Nichteintreten auf Beschwerden gestützt auf Art. 52 Abs. 3 (lit. b); das Nichteintreten auf querulatorische oder rechtsmissbräuchliche Beschwerden (lit. c); die Abschreibung zufolge Gegenstandslosigkeit, Rückzugs oder Vergleichs (lit. d).⁸⁰ Es geht dabei um eine *Entlastung des Gesamtbundesrates*: Die Landesregierung soll sich nicht in ihrer Gesamtheit mit offensichtlich unzulässigen, querulatorischen oder

gegenstandslosen Beschwerden auseinandersetzen müssen. Mit Entscheid des instruierenden Departements entfallen das Traktandieren sowie die Behandlung an der Bundesratssitzung, das vorangehende Mitberichtsverfahren und die zahlreichen damit verbundenen administrativen Arbeiten in Departementen und Bundeskanzlei. So lassen sich diese Beschwerdefälle schneller abschliessen. Der Bundesrat kann als oberste leitende und vollziehende Behörde der Bundesverwaltung solche Fälle jedoch an sich ziehen und weiterhin selbst entscheiden (sog. «Selbsteintritt» oder «Evokation»), sollte er dies z.B. aufgrund des politischen Charakters der Sache für angemessen und sinnvoll erachten.⁸¹

4. Ergänzende Bestimmungen des allgemeinen Beschwerdeverfahrens

Abgesehen der eigenständigen Regelung zu Instruktion und zu Ausstand (siehe unten Rz. 42 ff.) sind die Bestimmungen zum Beschwerdeverfahren im Allgemeinen anwendbar; so verweist Art. 77 VwVG auf die Art. 45 ff. VwVG. Damit ist z.B. Art. 48 Abs. 1 VwVG betreffend die Beschwerdelegitimation anwendbar, wie nachfolgende Ausführungen zeigen.

a) Formelle und materielle Beschwer

Zur Beschwerde an den Bundesrat ist berechtigt, wer einerseits vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat und in diesem mit seinen Anträgen ganz oder teilweise unterlegen ist (formelle Beschwer), andererseits durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und über ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung verfügt (materielle Beschwer; Art. 77 i.V.m. Art. 48 Abs. 1 VwVG).⁸² Besonders berührt ist, wer stärker als jedermann betroffen ist und daher in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache steht.⁸³ Ein schutzwürdiges Interesse liegt vor, wenn die beschwerdeführende Person aus einer allfälligen Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids einen praktischen Nutzen ziehen respektive einen materiellen oder ideellen Nachteil vermeiden kann. Der Ausgang des Verfahrens muss insofern die tatsächliche oder rechtliche Situation der beschwerdeführenden Person in relevanter Weise unmittelbar beeinflussen können.⁸⁴

78 Siehe dazu hinten Rz. 43 sowie Fn. 93. Sofern es sich um eine Rechtsverweigerungs- oder -verzögerungsbeschwerden handelt, prüft die Instruktionsbehörde diese unter den Kriterien gemäss Art. 46a VwVG (vgl. dazu z.B. VwVG Kommentar-MÜLLER/BIERI, Art. 46a N 4 ff.).

79 Vgl. Entscheid des Bundesrates in der Beschwerdesache A. gegen den Kanton Zürich vom 13. Juni 2025; Entscheid des Bundesrates in der Beschwerdesache A. betreffend das bundesgerichtliche Verfahren 7B_1454/2024 und weitere Gerichtsverfahren vom 13. Juni 2025 sowie Entscheid des Bundesrates in der Beschwerdesache A. und B. gegen Kanton Aargau vom 8. Oktober 2025, wobei Letzterer die Konstellation behandelt, wann eine Weiterleitungspflicht des Bundesrats bei einer Aufsichtsanzeige entfällt (E. 3).

80 Siehe Botschaft Teilrevision Bundesgesetz (Fn. 40), S. 38 f. Der Absatz orientiert sich dabei in Aufbau und Begrifflichkeit am Bundesgerichtsgesetz, und zwar hinsichtlich lit. a und lit. c an Art. 108 Abs. 1 BGG und hinsichtlich lit. d an Art. 32 Abs. 2 BGG. Auch die entsprechende Rechtsprechung zur übernommenen Terminologie kann wichtige Hinweise liefern (vgl. hierzu z.B. die Hinweise bei BSK BGG-BACHER/BELSER, Art. 108 N 14 ff. sowie BSK BGG-HÄRRI, Art. 32 N 11).

81 Siehe Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens zur Teilrevision des Bundesgerichtsgesetzes vom 6. Dezember 2024, S. 29.

82 Siehe z.B. Entscheid des Bundesrates in der Beschwerdesache A. gegen EDA vom 12. Februar 2025 E. 2; allgemein zum Beschwerderecht nach Art. 48 VwVG Praxiskommentar VwVG-Marantelli-SONANINI/HUBER, Art. 48 N 8 ff.

83 Praxiskommentar VwVG-MARANTELLI-SONANINI/HUBER, Art. 48 N 10 f.

84 Praxiskommentar VwVG-MARANTELLI-SONANINI/HUBER, Art. 48 N 10 f.

b) Rügegründe, Beschwerdefrist, allgemeine Verfahrensgarantien

- 41 Neben der Beschwerdelegitimation (Art. 48 VwVG; Rz. 40) sei weiter kurz auf die anwendbaren Regeln hingewiesen zu den Beschwerdegründen (Art. 49 VwVG)⁸⁵, zur Beschwerdefrist (Art. 50 VwVG), zu den vorsorglichen Massnahmen (Art. 55 f. VwVG), zur Kostenverlegung (Art. 64 f. VwVG⁸⁶) oder zur Revision (Art. 66 ff. VwVG; Rz. 45). Zu beachten sind zugleich die allgemeinen verfassungs- und konventionsrechtlichen Verfahrensgarantien, die sich aus Art. 29 BV sowie aus Art. 6 EMRK ergeben und in Art. 45 ff. VwVG konkretisiert werden.⁸⁷

5. Instruktion, Ausstand, Beschluss, Eröffnung, Rechtsmittel

- 42 Bis zum Entscheid des Bundesrats übt das EJPD die Befugnisse des Bundesrats als Beschwerdeinstanz aus (Art. 75 Abs. 1 und Abs. 3 VwVG). Die *Instruktion des Verfahrens* vor dem Bundesrat übernimmt dabei das BJ in Anwendung von Art. 75 Abs. 1 VwVG und Art. 7c Abs. 1 OV-EJPD⁸⁸. Es ordnet namens des EJPD die nötigen verfahrensleitenden Schritte an,⁸⁹ wie den Schriftenwechsel, allfällige behördliche Fristen oder Fristverlängerungen oder die Bezahlung des Kostenvorschusses, und verfasst zu Handen des Bundesrats den Entwurf des Beschwerdeentscheids. Sofern sich die Beschwerde gegen eine Verfügung des EJPD richtet, so betraut der Bundesrat ein anderes Departement (Art. 75 Abs. 2 VwVG) – in der Regel das EFD⁹⁰ – mit der Instruktion.⁹¹
- 43 Die Instruktionsbehörde prüft die *Prozessvoraussetzungen* wie die Zuständigkeit oder den Kostenvorschuss⁹² von Amtes wegen. Stellt sie fest, dass kein Anfechtungsobjekt vorliegt, für das der Bundesrat zuständig ist, so lei-

tet sie die Beschwerde an die jeweils zuständige Rechtsmittelbehörde weiter.⁹³ Sofern es sich bei der strittigen Verfügung um keine Departementsverfügung handelt, sondern um eine Verfügung einer untergeordneten Dienststelle, die aber eine Frage gemäss Art. 72 VwVG betrifft, so prüft die Instruktionsbehörde, wer Aufsichtsbehörde gemäss Art. 47 Abs. 1 lit. d VwVG ist und leitet die Beschwerde an diese weiter.

Das instruierende Departement schliesst das Instruktionsverfahren ab, indem es dem Bundesrat einen ausfertigungsreifen Antrag zur Beschwerdeerledigung zustellt.⁹⁴ Dieser umfasst in der Regel den Antrag an den Bundesrat, dem Beschlussentwurf zustimmen (BRA), den Entwurf eines Bundesratsbeschlusses (BRB) betreffend den Beschwerdeentscheid, was inhaltlich das Dispositiv des Beschwerdeentscheids abbildet, sowie den Entwurf des Beschwerdeentscheids inklusive Beschwerdeakten.

Vor der *bundesrätlichen Beschlussfassung* findet ein Mitberichtsverfahren statt, geleitet durch die Bundeskanzlei. Führt das Departement, gegen welches sich die Beschwerde richtet, im Mitberichtsverfahren neue tatsächliche oder rechtliche Vorbringen ein, so sind die Parteien und andere Beteiligte zu diesen Vorbringen anzuhören (Art. 76 Abs. 3 VwVG).⁹⁵ 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 i.V.m. Art. 20 Abs. 2 RVOG⁹⁶; vgl. auch Art. 4 Abs. 4 OV-BR⁹⁷)⁹⁸. Der Ausstand ist im Beschwerdeentscheid ausdrücklich auszuweisen.¹⁰⁰ Die Verletzung der Ausstandsregeln stellt einen Revisionsgrund dar.¹⁰¹ Der Bundesrat beschliesst über den ausfertigungsreifen Antrag zur Beschwerde. Anschliessend finalisiert die Bundeskanzlei den Beschwerdeentscheid. Dabei unterzeichnet der Bundeskanzler oder einer seiner Vizekanzler

85 Siehe Entscheid des Bundesrates in der Beschwerdesache A. gegen EDA vom 12. Februar 2025 E. 6; Zwischenverfügung des EJPD in der Beschwerdesache A. gegen EDA vom 9. Juli 2024 E. 10.

86 Siehe auch Art. 8 Verordnung über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren vom 21. Februar 2007 (SR 172.041.0) i.V.m. Art. 8 bis Art. 13 VGKE (Reglement über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 [VGKE; SR 173.320.2]).

87 Praxiskommentar VwVG-SCHEYLI, Art. 77 N 3.

88 Organisationsverordnung für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement vom 17. November 1999 (OV-EJPD; SR 172.213.1).

89 Praxiskommentar VwVG-SCHEYLI, Art. 75 N 3 f.

90 Siehe Art. 3 Abs. 3 OV-EFD (Organisationsverordnung für das Eidgenössische Finanzdepartement vom 17. Februar 2010 [OV-EFD; SR 172.215.1]); RENÉ RHINOW / HEINRICH KOLLER / CHRISTINA KISS / DANIELA THURNHERR / DENISE BRÜHL-MOSER, Öffentliches Prozessrecht, 4. Aufl., Basel 2021, N 1386.

91 Praxiskommentar VwVG-SCHEYLI, Art. 75 N 2; VwVG Kommentar-LEBER, Art. 75 N 4 f.; KÖLZ et al. (Fn. 48), N 1292.

92 Siehe zum Nichteintreten infolge Nichtleistung des Kostenvorschusses Entscheid des Bundesrates in der Beschwerdesache A. gegen den Kanton Zürich vom 13. Juni 2025 E. 4 f. (bestätigt in Urteil des Bundesgerichts 1C_393/2025 vom 19. August 2025).

93 Siehe Art. 8 Abs. 1 VwVG. Bei Zweifel über die Zuständigkeit führt die Instruktionsbehörde einen *Meinungsaustausch* durch mit der Behörde, deren Zuständigkeit in Frage kommt (Art. 8 Abs. 2 VwVG) – in der Praxis ist dies oft entweder das Bundesverwaltungsgericht oder ein Departement des Bundes.

94 So 1997 bereits SCHMID (Fn. 2), S. 209.

95 Siehe Praxiskommentar VwVG-SCHEYLI, Art. 76 N 13, wonach das instruierende Departement zuständig ist, und KÖLZ et al. (Fn. 48), N 1295.

96 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010).

97 Organisationsverordnung für den Bundesrat vom 29. November 2013 (OV-BR; SR 172.111).

98 Siehe zur Praxis vor und nach der Revision vom 4. Oktober 1991 SCHMID (Fn. 2), S. 212.

99 Siehe RHINOW et al. (Fn. 90), N 1387.

100 Siehe z.B. Entscheid des Bundesrates in der Beschwerdesache A. gegen EDA vom 12. Februar 2025 E. 3; dazu Praxiskommentar VwVG-SCHEYLI, Art. 76 N 6 sowie THOMAS SÄGESSER, Stämplis Handkommentar, RVOG, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, 2. Aufl., Bern 2022, Art. 20 N 46.

101 Siehe Praxiskommentar VwVG-SCHEYLI, Art. 76 N 14; so 1997 schon SCHMID (Fn. 2), S. 213.

«Im Namen des Schweizerischen Bundesrates». Danach eröffnet die Bundeskanzlei den Entscheid mittels Zustellung an die Partei(en) und die Vorinstanz.¹⁰² Seit März 2026 müssen bundesrätliche Beschwerdeentscheide zur besseren Identifikation neu eine auf die verantwortliche Instruktionsbehörde abgestimmte, chronologische Entscheidnummer enthalten.¹⁰³

- 46 Gegen Zwischenverfügungen der Instruktionsbehörde und Beschwerdeentscheide des Bundesrats bestehen *keine ordentlichen innerstaatlichen Rechtsmittel*.¹⁰⁴ Daher enthalten Beschwerdeentscheide des Bundesrats keine Rechtsmittelbelehrung und Zwischenverfügungen bloss einen entsprechenden Hinweis.¹⁰⁵ Unter den Voraussetzungen von Art. 34 f. EMRK bleibt innert vier Monaten nach dem Bundesratsentscheid aber die Beschwerde an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Strassburg möglich.¹⁰⁶

III. Aufsichtsbehörde als Beschwerdeinstanz

1. Vergessener Auffangtatbestand (Art. 47 Abs. 1 lit. d VwVG)

- 47 Im Sinne eines Auffangtatbestands sieht Art. 47 Abs. 1 lit. d VwVG die *hierarchische Beschwerde an die Aufsichtsbehörde* vor. Demnach ist die jeweilige Aufsichtsbehörde für jene Fälle die zuständige Beschwerdeinstanz, für welche die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht unzulässig ist und für die das Bundesrecht keine andere Beschwerdeinstanz bezeichnet.¹⁰⁷ Keine Anwendung findet Art. 47 Abs. 1 lit. d VwVG dagegen auf zwei Fallkonstellationen: erstens wenn die Behörde kraft Spezialgesetz

letztinstanzlich respektive endgültig verfügt, und zweitens bei Aufsichtsanzeigen gemäss Art. 71 VwVG.¹⁰⁸

Eine mögliche Erklärung, weshalb die Aufsichtsbehörde nach Art. 47 Abs. 1 lit. d VwVG als Beschwerdeinstanz in der Praxis teilweise vergessen geht, könnte darin liegen, dass sie anders als die übrigen Beschwerdeinstanzen keine darüberhinausgehende spezifische Normierung erfährt: Das Beschwerdeverfahren vor Bundesverwaltungsgericht ist im VGG geregelt, dasjenige vor Bundesgericht im BGG. Das VwVG normiert das Verfahren bei Bundesrat und Bundesversammlung im vierten Abschnitt «Besondere Behörden» (Art. 72 ff. VwVG), wogegen sich zur Aufsichtsbehörde als Beschwerdeinstanz keine weiteren Normen finden. Art. 47a VwVG und die Sachüberschrift «Beschwerde gegen Verfügungen von Bundesämtern» – wonach für Verfügungen der Bundesämter im Grundsatz das Departement erste Instanz ist – sind seit Totalrevision der Bundesrechtspflege 2007 aufgehoben.¹⁰⁹ Die Beschwerde an das übergeordnete Departement ist äusserst selten; der Instanzenzug gegen Verfügungen von Bundesämtern geht in aller Regel an das Bundesverwaltungsgericht. Da das VwVG die seltene Konstellation seit 2007 – anders als das nachgelagerte Beschwerdeverfahren beim Bundesrat (Art. 72 ff. VwVG) – nicht mehr ausdrücklich, sondern bloss über die Auffangregelung in Art. 47 Abs. 1 lit. d VwVG erfasst, scheint diese öfters vergessen zu gehen.¹¹⁰

2. Bestimmungen der Aufsichtsbehörde respektive der Beschwerdeinstanz

Welche Behörde im Einzelnen als übergeordnete Aufsichtsbehörde die Funktion der Beschwerdeinstanz gemäss Art. 47 Abs. 1 lit. d VwVG wahrnimmt, ergibt sich aus den einschlägigen organisationsrechtlichen Erlassen oder aus dem Spezialgesetz.¹¹¹ Beschwerdeinstanz ist damit in der Regel die Verwaltungsbehörde, die der verfügenden Behörde hierarchisch übergeordnet ist. Gegenüber den Bundesämtern sind dies im Bund die eidgenössischen Departemente.¹¹² Was in der Theorie einfach klingt, ist

¹⁰² So 1997 bereits SCHMID (Fn. 2), S. 229.

¹⁰³ So sollen die Beschwerdeentscheide oben links auf der Höhe des Wappens eine Fallnummer erhalten. Diese ergibt sich aus der fortlaufenden Nummerierung der Beschwerdeentscheide, wobei nach Federführung (FF) des EJPD und des EFD als Instruktionsbehörde unterschieden wird: Entscheide FF EJPD = A[Nummer] / Jahr; Entscheide FF EFD = B[Nummer] / Jahr – so wird z.B. der erste Entscheid unter der Instruktion des EJPD im Jahre 2026 die Entscheidungsnummer A1/2026 erhalten. Es liegt dabei in der Verantwortung der federführenden Instruktionsbehörde, den Entwurf des Beschwerdeentscheids jeweils korrekt zu nummerieren.

¹⁰⁴ Vgl. Art. 75, Art. 80 und Art. 86-88 BGG, Art. 189 Abs. 4 BV und Art. 33 lit. a und lit. b VGG sowie SCHEYLI (Fn. 41), Art. 77 N 6; OFK VwVG-WIEDERKEHR/MEYER/BÖHME, Art. 77 N 2; CR PA-GRANDJEAN, Art. 77 N 7; KÖLZ et al. (Fn. 48), N 1296; betreffend Zwischenverfügungen z.B. Zwischenverfügung des EJPD in der Beschwerdesache A. gegen EDA vom 9. Juli 2024 E. 21 m.Vw. auf den Entscheid des Bundesrats vom 28. Januar 1976 (VPB 1976 Nr. 30) E. II.2.

¹⁰⁵ Siehe z.B. Entscheid des Bundesrates in der Beschwerdesache A. gegen EDA vom 12. Februar 2025 sowie Zwischenverfügung des EJPD in der Beschwerdesache A. gegen EDA vom 9. Juli 2024 E. 21.

¹⁰⁶ Vgl. CRPA-GRANDJEAN, Art. 77 N 7; ferner VwVG-Kommentar-LEBER, Art. 72 N 11; weiterführend zu den Prozessvoraussetzungen zur Individualbeschwerde an den EGMR GRABENWARTER/PABEL (Fn. 65), § 13 N 5 ff.

¹⁰⁷ VwVG Kommentar-KIENER, Art. 47 N 14.

¹⁰⁸ Vgl. Praxiskommentar VwVG-ZIBUNG, Art. 47 N 15 und VwVG Kommentar-KIENER, Art. 47 N 14.

¹⁰⁹ Art. 47a VwVG wurde eingefügt durch Anhang Ziff. 1 RVOG (AS 1997 2036; BBl 1996 V 1) und aufgehoben durch Anhang Ziff. 10 VGG, mit Wirkung seit 1. Januar 2007 (AS 2006 2197 1069; BBl 2001 4202).

¹¹⁰ Die Pflicht zur Rechtsmittelbelehrung ergibt sich für das Bundesverwaltungsverfahren aus Art. 35 Abs. 1 und Abs. 2 VwVG. Aus einer mangelhaften Eröffnung – wie einer fehlenden oder mangelhaften Rechtsmittelbelehrung – darf den Parteien gemäss Art. 38 VwVG kein Nachteil erwachsen (siehe dazu VwVG-Kommentar-KNEUBÜHLER/PEDRETTI, Art. 38 N 22 ff. i.V.m. N 8 und N 10 m.w.H. zu Lehre und Rechtsprechung).

¹¹¹ VwVG Kommentar-KIENER, Art. 47 N 14; CR PA-MOSER-SZELESS, Art. 47 N 36; OFK VwVG-WIEDERKEHR/MEYER/BÖHME, Art. 47 N 5.

¹¹² Siehe Urteile des Bundesgerichts 2A.629/2006 und 2A.630/2006 vom 20. September 2007 E. 4.2; CR PA-MOSER-SZELESS, Art. 47 N 35; vgl. z.B. innerhalb der Departemente Art. 38 RVOG.

in der Praxis nicht immer einfach festzustellen, so z.B., wenn die verfügende Behörde und die zugehörigen organisationsrechtlichen Grundlagen – soweit aussagekräftig vorhanden – nicht einfach dem klassischen Schema der Zentralverwaltung entsprechen oder gegenüber Verfügungen der verfügenden Verwaltungseinheit unterschiedliche Aufsichtsbehörden denkbar sind.

3. Praxisbeispiele

- 50 Anknüpfend an die beiden Beispiele, in denen keine Departementsverfügung vorlag (Rz. 34), sollen die nachfolgenden Überlegungen illustrieren, wie die Instruktionsbehörde im Einzelfall die zuständige Aufsichtsbehörde im Sinne von Art. 47 Abs. 1 lit. d VwVG feststellte.

a) Schreiben der Konsularischen Direktion (KD)

- 51 Das *angefochtene Schreiben* der KD drehte sich primär um die Forderung eines Schweizer Bürgers nach einer Beschwerde des EDA beim UN-Menschenrechtsausschuss in Genf und damit um ein Handeln der Schweiz in ihrem eigenen Namen und Interesse (diplomatischer Schutz). Betreffend das Verfahren um diplomatischen Schutz bestehen keine spezialgesetzlichen Regeln. Infolgedessen bestimmte das BJ die Aufsichtsbehörde im Sinne von Art. 47 Abs. 1 lit. d VwVG gemäss den organisationsrechtlichen Grundsätzen, wonach gegenüber den Bundesämtern die Zuständigkeit bei dem eidgenössischen Departement liegt, das der verfügenden Behörde hierarchisch übergeordnet ist (Rz. 49). Die KD ist organisationsrechtlich ein Amt des EDA.¹¹³ Gegenüber der KD ist daher das EDA die hierarchisch übergeordnete Aufsichtsbehörde und damit zuständige Beschwerdeinstanz.¹¹⁴ Das BJ als Instruktionsbehörde überwies die Beschwerde gestützt auf Art. 8 Abs. 1 VwVG an das EDA und zwar z.Hd. des Generalsekretariats.¹¹⁵

b) Verfügung des Diensts für präventiven Schutz der Armee (DPSA)

- 52 Bei Verfügungen auf dem Gebiet der inneren und äusseren Sicherheit des Landes – wovon die Parteien bei der *Verfügung betreffend Einsichtsgesuch in eine armeeinterne Risikobeurteilung* des Diensts für präventiven Schutz der Armee (DPSA) ausgingen – ist eine Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht ausgeschlossen (siehe Art. 32 Abs. 1 lit. a VGG).
- 53 Eine *Beschwerdeinstanz von Spezialgesetzes wegen ist nicht ersichtlich*: Der DPSA erfüllt Aufgaben im Bereich militärische Sicherheit und setzt sich aus militärischem Personal

zusammen.¹¹⁶ Er erstellte die strittige armeeinterne Risikobeurteilung in Erfüllung seiner rechtlich vorgesehenen Aufgaben¹¹⁷ und wies das Auskunftsgesuch¹¹⁸ bezüglich der dazu vorgenommenen Bearbeitung von Personendaten¹¹⁹ ab. Gemäss Art. 40 Abs. 1 MG richtet sich der Rechtsschutz in anderen nicht vermögensrechtlichen Angelegenheiten – in casu gegen die angefochtene Verfügung des DPSA betreffend Gesuch um Akteneinsicht (Anfechtungsobjekt) – nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz und damit nach Art. 47 Abs. 1 lit. d VwVG. Beschwerdeinstanz ist infolgedessen die zuständige übergeordnete Aufsichtsbehörde des DPSA gemäss Art. 47 Abs. 1 lit. d VwVG.

Gemäss Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (OV-VBS)¹²⁰ führt der Chef der Armee die Gruppe «Verteidigung».¹²¹ Dieser unterstellt ist die Verwaltungseinheit «Kommando Operationen» (Art. 11 lit. b OV-VBS). Zu dieser Einheit gehört gemäss Organigramm das Kommando Operationen der DPSA. Nach dem Gesagten sind die Gruppe Verteidigung und damit der Chef der Armee dem Kommando Operation MND & DPSA hierarchisch übergeordnet.¹²² Entsprechend ist innerhalb des VBS der *Chef der Armee* zuständig für die Beurteilung der Beschwerde gegen die strittige Verfügung des DPSA. Das BJ als Instruktionsbehörde überwies die Beschwerde daher gestützt auf Art. 8 Abs. 1 VwVG an den Chef der Armee weiter.¹²³

IV. Schlussfolgerungen

Die Rechtsordnung sieht gegen Verfügungen der Bundesverwaltung nur in wenigen Konstellationen die *Beschwerde an den Bundesrat* vor – so u.a. gegen Verfügungen auf dem Gebiet der inneren und äusseren Sicherheit des Landes, der Neutralität, des diplomatischen Schutzes sowie der übrigen auswärtigen Angelegenheiten, soweit das Völkerrecht nicht einen Anspruch auf gerichtliche Beurteilung einräumt (Art. 72 VwVG):

116 Art. 11 f. VMS (Verordnung über die Militärische Sicherheit vom 21. November 2018 [VMS; SR 513.61]) i.V.m. Art. 100 MG (Militärsgesetz vom 3. Februar 1995 [MG; SR 510.10]).

117 Art. 11 f. VMS i.V.m. Art. 100 MG.

118 Art. 4 VMS.

119 Siehe zum Auskunftsrecht im Verfahren beim DPSA Art. 25 DSG (Datenschutzgesetz vom 25. September 2020 [DSG; SR 235.1]) i.V.m. Art. 4 Abs. 3 VMS; vgl. ferner Art. 2 Abs. 3 sowie Art. 167g ff. MIG (Bundesgesetz vom 3. Oktober über militärische und andere Informationssysteme im VBS [MIG; SR 510.91]).

120 Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport vom 7. März 2003 (OV-VBS; SR 172.214.1).

121 Art. 10 Abs. 1 OV-VBS.

122 Siehe Art. 10 Abs. 1 und Art. 11 lit. b OV-VBS, Art. 13 VMS sowie Anhang 1 RVOV.

123 Siehe Schreiben des EJPD an den Chef der Armee in der Beschwerdesache A. gegen DPSA vom 20. September 2024, S. 3.

113 Siehe «3. Abschnitt: Ämter» Art. 11 OV-EDA sowie Anhang 1 RVOV.

114 Vgl. dazu ferner Art. 38 i.V.m. Art. 8 Abs. 3 RVOG sowie Art. 24 RVOV.

115 Siehe Überweisung EJPD an EDA in der Beschwerdesache A. gegen KD vom 4. Oktober 2024 sowie betreffend Adressierung ans Generalsekretariats Art. 42 RVOG i.V.m. Art. 5 Abs. 1 lit. k OV-EDA.

Art. 72 VwVG Verfügungen auf dem Gebiet der...	
– Inneren und äusseren Sicherheit – Neutralität – Diplomatischen Schutzes – Übrigen auswärtigen Angelegenheiten	Kein völkerrechtlicher Anspruch auf gerichtliche Beurteilung (Art. 6 Ziff. 1 EMRK)
– Leistungsabhängige Lohnanteile des Bundespersonals (erstinstanzlich)	Keine gleichstellungsrechtliche Frage

Spezialgesetz
– Streitigkeiten über geografische Namen (Art. 7 Abs. 2 GeoIG) * <i>kleine BGG-Revision sieht Aufhebung vor</i>
– Mangelhafter Vollstreckung von Bundes-/verwaltungsgerichtsentscheiden (Art. 70 Abs. 4 BGG)
– Rechtshilfe in Strafsachen (Art. 26 IRSG; Art. 18 Abs. 1 BG-RVUS)
– Finanzkontrollrechtliche Beanstandung (Art. 12 Abs. 3 und 5 FKG)

56 Dabei gilt es, den gesetzlichen Instanzenzug respektive die Regelung betreffend die Vorinstanzen des Bundesrats zu berücksichtigen (Art. 73 VwVG). Vorinstanz des Bundesrats ist meist das Departement. Je nach Verfügung ist insofern vorab eine Beschwerde an das übergeordnete Departement oder an eine andere vorgeschaltete Aufsichtsbehörde zu ergreifen, was vereinzelt vergessen zu gehen scheint. Dies gilt es z.B. bei der verwaltungsinternen Aufgabendelegation zu beachten. Verfügt nicht das Departement selbst in den genannten Sachgebieten, so sollten die jeweilige Dienststelle und die prozedierende Anwaltschaft – mit Blick auf Rechtsmittelbelehrung respektive Ergreifung des Rechtsmittels – daher jeweils prüfen, ob ein Anwendungsfall von Art. 47 Abs. 1 lit. d VwVG vorliegt. Welche Behörde im Einzelnen als übergeordnete Aufsichtsbehörde die Funktion der Beschwerdeinstanz gemäss Art. 47 Abs. 1 lit. d VwVG wahrnimmt, ergibt sich aus den einschlägigen organisationsrechtlichen Erlassen

oder aus dem Spezialgesetz. Organisationsverordnungen und departementsinterne Zuständigkeiten sind entsprechend klar zu normieren.

Die laufende «*kleine BGG-Revision*» befasst sich zwar bloss 57 punktuell mit dem bundesrätlichen Beschwerdeverfahren. Sie vereinfacht respektive optimiert und beschleunigt aber gewisse Beschwerdeverfahren nach Art. 72 ff. VwVG. So ermächtigt sie neu das instruierende Departement im bundesrätlichen Beschwerdeverfahren, über das Nichteintreten auf offensichtlich unzulässige sowie auf querulatorische oder rechtsmissbräuchliche Beschwerden allein zu entscheiden, ebenso über die Abschreibung zufolge Gegenstandslosigkeit, Rückzugs oder Vergleichs (Art. 75 Abs. 4 E-VwVG). Zugleich sieht sie die Aufhebung von Art. 7 Abs. 2 GeoIG vor, womit auch Streitigkeiten über geografische Namen neu dem Regelinstanzenzug über das Bundesverwaltungsgericht folgen.

Résumé

La présente contribution traite de la procédure de recours devant le Conseil fédéral prévue aux art. 72 et suivants de la loi sur la procédure administrative (LPA). Elle précise quelles décisions peuvent faire l'objet d'un recours devant le Conseil fédéral et dans quels cas le département compétent, en sa qualité d'autorité de surveillance au sens de l'art. 47 al. 1 let. d LPA (instance précédente compétente), doit préalablement statuer en tant qu'autorité de recours. Elle illustre ces questions à l'aide d'exemples concrets et expose les éléments dont les parties et les autorités doivent tenir compte à cet égard. Enfin, elle montre dans quelle mesure la « petite révision de la LTF » pourrait avoir des répercussions sur la procédure de recours devant le Conseil fédéral.