



Bern, 18. August 2025

**Empfehlung
nach Art. 14 des Öffentlichkeitsgesetzes**

im Schlichtungsverfahren zwischen

**X. __,
vertreten durch Y. __
(Antragsteller)**

und

**Eidgenössische Kommission für Qualitätssicherung in der medizinischen Be-
gutachtung EKQMB,
vertreten durch Anwaltskanzlei A. __ AG**

I Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte stellt fest:

1. Der Antragsteller (Privatperson) hat am 26. März 2025 gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) bei der Eidgenössischen Kommission für Qualitätssicherung in der medizinischen Begutachtung EKQMB ein Gesuch mit folgenden Begehren eingereicht.
 - "1. Es sei ohne thematische Beschränkung Zugang zu gewähren zu sämtlicher Korrespondenz aus dem Zeitraum 1. Januar 2025 bis 20. März 2025 zwischen der EKQMB, ihrer Fachstelle (namentlich deren [Angestellten Q. __, R. __ und S. __]) und
 - a. der [Anwaltskanzlei A. __ AG], insbesondere [Anwältin B. __ und Anwältin C. __];
 - b. dem Bundesamt für Sozialversicherungen
 - c. dem Generalsekretariat EDI
 2. Es sei Zugang zu allen Dokumenten in Zusammenhang mit der Mandatierung der [Anwaltskanzlei A. __ AG] mit Vollmacht vom 19. Februar 2025 in Sachen Geschäftsnummer des Bundesverwaltungsgerichts [X-1234/2024] zu gewähren, insbesondere alle interne und externe Korrespondenz betreffend Auswahl der Rechtsvertretung und alle Rechnungen der [Anwaltskanzlei A. __ AG].
 3. Es sei die Verbuchung der Rechnungen der [Anwaltskanzlei A. __ AG] in diesem Zusammenhang in der Rechnung der Kommission offenzulegen.

4. Es sei das Budget der Kommission des Jahres 2025 offenzulegen und insbesondere Zugang zu allen Budgetpositionen betreffend Mandatierung von externen Dritten zu gewähren.
5. Es sei Zugang zu allen Dokumenten zu gewähren, welche die Auswahl und Mandatierung von Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten durch die EKQMB betreffen oder über welche die EKQMB zur Thematik "Beizug externer Rechtsvertretung und Beratung" verfügt.

Dieses Zugangsgesuch bezieht sich namentlich – indes nicht ausschliesslich – auf:

- Sitzungsprotokolle, Memoranda, Aktennotizen, interne und externe Korrespondenz sowie Gesprächs- und Telefonnotizen;
- E-Mail Verkehr;
- Outlook-Einträge sowie analoge Kalendereinträge."

2. Am 15. April 2025 nahm die EKQMB Stellung und führte einleitend in den Vorbemerkungen ihrer Stellungnahme aus, dass das Zugangsgesuch in Bezug auf die in Ziffer 1 Bst. b und c erwähnte Korrespondenz im Sinne von Art. 10 Abs. 3 BGÖ i.V.m. Art. 7 Abs. 2 VBGÖ nicht hinreichend genau formuliert sei. Aus dem Gesamtkontext ergebe sich aber, dass der Antragsteller um Zugang zur entsprechenden Korrespondenz im Zusammenhang mit dem bundesverwaltungsgerichtlichen Verfahren [X-1234/2024] ersuche. Die EKQMB nehme in Bezug auf die Ziffer 1 Bst. b und c (nur) in diesem Umfang zum Zugangsgesuch Stellung. Die EKQMB erklärte weiter, die vom Antragsteller verlangten Dokumente stünden grösstenteils im Zusammenhang mit einem beim Bundesverwaltungsgericht hängigen Verfahren und beträfen demnach ein Verfahren der Verwaltungsrechtspflege. Da gemäss Art. 3 Abs. 1 Bst. a Ziff. 5 BGÖ das Öffentlichkeitsgesetz nicht für den Zugang zu Dokumenten betreffend Verfahren der Staats- und Verwaltungsrechtspflege gelte, fielen die verlangten Dokumente nicht in den Anwendungsbereich des Gesetzes. Unabhängig davon würden die Dokumente auch unter das Anwaltsgeheimnis fallen (Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ) und bei deren Offenlegung den Entscheidungsprozess wesentlich beeinträchtigen (Art. 7 Abs. 1 Bst. a und Art. 8 Abs. 2 BGÖ), weshalb der Zugang auch aus diesen Gründen zu verweigern wäre. Das Budget der EKQMB liege noch nicht in seiner Endfassung vor und stelle folglich kein amtliches Dokument im Sinne des Öffentlichkeitsgesetzes dar (Art. 5 Abs. 3 Bst. b BGÖ i.V.m. Art. 1 Abs. 2 der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung [Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ; SR 152.31]).
3. Am 22. April 2025 reichte der Antragsteller einen Schlichtungsantrag beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) ein. Der Antragsteller forderte darin, dass dem Zugangsgesuch umfassend entsprochen und antragsgemäss Einsicht in alle Dokumente gewährt werde.
4. Mit E-Mail vom 23. April 2025 bestätigte der Beauftragte gegenüber dem Antragsteller den Eingang des Schlichtungsantrages und forderte gleichentags die EKQMB dazu auf, die betroffenen Dokumente sowie bei Bedarf eine ergänzende Stellungnahme einzureichen.
5. Am 6. Mai 2025 reichte die EKQMB die betroffenen Dokumente und eine Stellungnahme ein, in welcher die EKQMB im Wesentlichen die Vorbringen gemäss der Stellungnahme vom 15. April 2025 wiederholt.
6. Am 6. Juni 2025 informierte der Beauftragte die EKQMB und den Antragsteller darüber, dass er das Schlichtungsverfahren schriftlich durchführen werde¹ und sie die Gelegenheit erhielten, eine ergänzende Stellungnahme einzureichen (Art. 12 Abs. 2 VBGÖ).
7. Mit Schreiben vom 19. Juni 2025 erklärte die EKQMB gegenüber dem Beauftragten, von einer ergänzenden Stellungnahme abzusehen.
8. Mit E-Mail vom 23. Juni 2025 teilte der Antragsteller dem Beauftragten mit, er verzichte aufgrund der "[...] klaren Sach- und Rechtslage [...]" auf eine ausführliche ergänzende Stellungnahme.
9. Auf die weiteren Ausführungen des Antragstellers und der EKQMB sowie auf die eingereichten Unterlagen wird, soweit erforderlich, in den folgenden Erwägungen eingegangen.

¹ Gemäss Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz obliegt die Festlegung des Verfahrens im Einzelnen dem Beauftragten; er kann dasjenige Vorgehen wählen, das dem einzelnen Fall am besten angemessen ist (Botschaft zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 12. Februar 2003, BBl 2003 1963 (zitiert BBl 2003), BBl 2003 2024).

II Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte zieht in Erwägung:

A. Formelle Erwägungen: Schlichtungsverfahren und Empfehlung gemäss Art. 14 BGÖ

10. Der Antragsteller reichte ein Zugangsgesuch nach Art. 10 BGÖ bei der EKQMB ein. Diese verweigerte den Zugang zu den verlangten Dokumenten. Der Antragsteller ist als Teilnehmer an einem vorangegangenen Gesuchsverfahren zur Einreichung eines Schlichtungsantrags berechtigt (Art. 13 Abs. 1 Bst. a BGÖ). Der Schlichtungsantrag wurde formgerecht (einfache Schriftlichkeit) und fristgerecht (innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme der Behörde) beim Beauftragten eingereicht (Art. 13 Abs. 2 BGÖ).
11. Das Schlichtungsverfahren findet auf schriftlichem Weg oder konferenziell (mit einzelnen oder allen Beteiligten) unter Leitung des Beauftragten statt, der das Verfahren im Detail festlegt.² Kommt keine Einigung zustande oder besteht keine Aussicht auf eine einvernehmliche Lösung, ist der Beauftragte gemäss Art. 14 BGÖ gehalten, aufgrund seiner Beurteilung der Angelegenheit eine Empfehlung abzugeben.

B. Materielle Erwägungen

12. Der Beauftragte prüft nach Art. 12 Abs. 1 VBGÖ die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit der Beurteilung des Zugangsgesuches durch die Behörde.³
13. In einem ersten Schritt ist der Gegenstand des Schlichtungsverfahrens zu beurteilen. Die EKQMB führt in den Vorbemerkungen ihrer Stellungnahme vom 15. April 2025 an den Antragsteller aus, dass das Zugangsgesuch in Bezug auf die in Ziffer 1 Bst. b und c erwähnte Korrespondenz im Sinne von Art. 10 Abs. 3 BGÖ i.V.m. Art. 7 Abs. 2 VBGÖ nicht hinreichend genau formuliert sei, und schränkt das Zugangsgesuch vom 26. März 2025 in der Folge in Bezug einzig auf Ziffer 1 Bst. b und c (sinngemäss) auf diejenige Korrespondenz ein, welche im Zusammenhang mit dem Verfahren des Bundesverwaltungsgerichts X-1234/2024 steht.
14. Gemäss Art. 10 Abs. 3 BGÖ muss das Zugangsgesuch hinreichend genau formuliert sein. Im Allgemeinen sind an das Erfordernis eines hinreichend genau formulierten Gesuchs keine allzu hohen Anforderungen zu stellen: Es genügt, wenn die nachgesuchten Dokumente von der zuständigen Behörde ohne grössere Schwierigkeiten identifiziert werden können.⁴ Ist ein Gesuch nach Auffassung der zuständigen Behörde nicht hinreichend genau formuliert, kann sie von der gesuchstellenden Person verlangen, dass diese das Gesuch präzisiert (Art. 7 Abs. 3 VBGÖ). Die gesuchstellende Person muss diesfalls innert 10 Tagen die für die Identifizierung der verlangten Dokumente zusätzlich erforderlichen Angaben machen, ansonsten das Gesuch als zurückgezogen gilt (Art. 7 Abs. 4 VBGÖ). Weder das Öffentlichkeitsgesetz noch die Öffentlichkeitsverordnung sehen vor, dass die Behörde einseitig ein Zugangsgesuch präzisieren oder einschränken kann. Ein allenfalls erheblicher Umfang eines Zugangsgesuchs schadet der genügenden Konkretisiertheit indes nicht und lässt ein Begehren nicht als ungenügend konkret erscheinen. Nach dem Bundesgericht ist davon auszugehen, dass das Öffentlichkeitsgesetz umfangreiche Zugangsgesuche grundsätzlich zulässt, sofern sie den Geschäftsgang der Behörde nicht geradezu lahmlegen.⁵
15. Aus den dem Beauftragten vorliegenden Unterlagen sind keine Hinweise ersichtlich, dass die EKQMB die Einschränkung des Zugangsgesuchs nach Rücksprache resp. in Abstimmung mit dem Antragsteller vorgenommen hat. Vielmehr muss der Beauftragte davon ausgehen, dass die EKQMB einseitig die Einschränkung des Zugangsgesuchs vornimmt. In Anbetracht der vom Antragsteller im Schlichtungsantrag gewählten Formulierung, wonach dem "[...] Zugangsgesuch umfassend zu entsprechen [...]" und "[...] antragsgemässe Einsicht in alle Dokumente zu gewähren [...]" ist, kann der Beauftragte keine Hinweise für ein Einverständnis in Bezug auf die von der

² BBl 2003 2024.

³ GUY-ECABERT, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Bern 2008 (zit. Handkommentar BGÖ), Art. 13, Rz 8.

⁴ Urteil des BGer 1C_155/2017 vom 17. Juli 2017 E. 2.5 m.H.

⁵ BGE 142 II 324 E. 3.5.

EKQMB vorgenommenen Einschränkung erkennen. Infolgedessen, und weil die EKQMB das für Fälle von nicht hinreichend genau formulierten Gesuchen geregelte Vorgehen nicht eingehalten hat, kann die von der EKQMB vorgenommene Einschränkung nicht als rechtsgenügend gelten.

16. *Zwischenfazit: Gegenstand des vorliegenden Schlichtungsverfahrens ist folglich der Zugang zu amtlichen Dokumenten gemäss dem Zugangsgesuch vom 26. März 2025 (Ziffer 1).*
17. Die EKQMB macht in ihren Stellungnahmen vom 15. April 2025 an den Antragsteller und 6. Mai 2025 an den Beauftragten keine Ausführungen zur Zugänglichkeit in Bezug auf die in Ziffer 1 Bst. b und c erwähnte Korrespondenz, soweit diese nicht im Zusammenhang mit dem Verfahren des Bundesverwaltungsgerichts X-1234/2024 steht. Da die EKQMB in diesem Umfang die gesetzliche Vermutung des freien Zugangs zum erwähnten Bericht nicht widergelegt hat, empfiehlt der Beauftragte der EKQMB, den vollständigen Zugang zu gewähren.
18. *Zwischenfazit: Aufgrund des Beschleunigungsgebots⁶ und aus verfahrensökonomischen Gründen empfiehlt der Beauftragte der EKQMB, in Bezug auf die in Ziffer 1 Bst. b und c erwähnte Korrespondenz, soweit diese nicht im Zusammenhang mit dem Verfahren des Bundesverwaltungsgerichts X-1234/2024 steht, direkt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021) zu erlassen, sofern die EKQMB zum Schluss kommt, über keine Dokumente zu verfügen oder den Zugang zu allfälligen vorhandenen Dokumenten (teilweise) zu verweigern.*
19. In ihren Stellungnahmen vom 15. April 2025 an den Antragsteller und 6. Mai 2025 an den Beauftragten macht die EKQMB zunächst geltend, die vom Antragsteller verlangten Dokumente stünden grösstenteils im Zusammenhang mit einem beim Bundesverwaltungsgericht hängigen Verfahren (Geschäfts-Nr.: X-1234/2024) und beträfen demnach ein Verfahren der Verwaltungsrechtspflege. So werde in Ziffer 2 des Gesuchs ausdrücklich um Zugang zu sämtlichen Dokumenten im Zusammenhang mit der Mandatierung der Anwaltskanzlei A. __ AG in ebendiesem Verfahren ersucht. Die EKQMB führt im Schreiben an den Beauftragten weiter aus: "Auch ein erheblicher Teil der übrigen angeführten Unterlagen weist einen unmittelbaren Bezug zum genannten Verfahren auf – so etwa die Korrespondenz mit der in diesem Verfahren mandatierten Anwaltskanzlei A. __ AG (Ziff. 1 Bst. a des Gesuchs), sowie die verfahrensbezogene Korrespondenz mit dem BSV und dem GS-EDI (Ziff. 1 Bst. b und Bst. c des Zugangsgesuchs) und allfällige verfahrensbezogenen Sitzungsprotokolle, Aktennotizen, Telefonnotizen oder Outlook-Einträge (Ziff. 2 und Ziff. 5 des Zugangsgesuchs)." Anzumerken sei diesbezüglich, dass das referenzierte Verfahren neben dem Zugang zu amtlichen Dokumenten gerade auch die Mandatierung einer externen Rechtsvertretung durch die EKQMB betreffe bzw. deren (Un-)Zulässigkeit zum Gegenstand habe. Die verfahrensbezogenen Dokumente fielen gemäss Art. 3 Abs. 1 Bst. a Ziff. 5 BGÖ allesamt nicht in den Anwendungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes und unterlägen demnach nicht dem Zugangsrecht nach dem Öffentlichkeitsgesetz.
20. Es ist demnach zu prüfen, ob die verlangten Dokumente in den sachlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes fallen oder ob sie, wie die EKQMB geltend macht, in Anwendung von Art. 3 Abs. 1 Bst. a Ziff. 5 BGÖ (Verfahren der Staats- und Verwaltungsrechtspflege) davon ausgeschlossen sind.
21. Gemäss Art. 3 Abs. 1 BGÖ gilt das Öffentlichkeitsgesetz nicht betreffend den Zugang zu amtlichen Dokumenten zu den in Bst. a aufgeführten Verfahren. Sinn und Zweck von Art. 3 Abs. 1 Bst. a BGÖ ist es, eine Kollision des Öffentlichkeitsgesetzes mit spezialgesetzlichen Akteneinsichtsrechten zu verhindern und zudem die freie Willensbildung der Behörden und Gerichte und einen ordnungsgemässen Verfahrensablauf zu gewährleisten.⁷ Gemäss Art. 3 Abs. 1 Bst. a Ziff. 5 BGÖ gilt das Öffentlichkeitsgesetz nicht für den Zugang zu amtlichen Dokumenten betreffend Verfahren der Staats- und Verwaltungsrechtspflege. Der Begriff der Verwaltungsrechtspflege in Art. 3 Abs. 1 Bst. a Ziff. 5 BGÖ bezieht sich auf das streitige verwaltungsrechtliche Verfahren

⁶ BBI 2003 2023; FLÜCKIGER, in: Handkommentar BGÖ, Art. 11, Rz. 18.

⁷ Urteil des BGer 1C_101/2023 vom 1. Februar 2024 E. 3.1.2.

und umfasst den Zeitraum bis zur rechtskräftigen Erledigung des Verfahrens durch die letzte Instanz.⁸ Der Zugang zu Dokumenten, die Teil der Verfahrensakte solcher Verfahren sind, wird in den entsprechenden Verfahrensgesetzen geregelt.

22. Allerdings sind nicht alle Informationen und Dokumente, die einen Bezug zum Gegenstand von Verfahren der Staats- und Verwaltungsrechtspflege aufweisen, als Dokumente eines Verfahrens im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Bst. a Ziff. 5 BGÖ zu qualifizieren.⁹ Gemäss Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz sind Dokumente, die zwar in einem weiteren Zusammenhang mit einem Verfahren nach Art. 3 Abs. 1 Bst. a BGÖ stehen, aber keinen Eingang in die Verfahrensakte im engeren Sinn finden, grundsätzlich nach dem Öffentlichkeitsgesetz zugänglich.¹⁰
23. Das Bundesgericht hat im Rahmen der Anwendung von Art. 69 Abs. 2 der Convention intercantonale du 9 mai 2012 relative à la protection des données et à la transparence dans les Cantons du Jura et de Neuchâtel (CPDT-JUNE; RS/NE 150.30) über die Merkmale eines Dokuments, das als Dokument im Sinne von Art. 69 Abs. 2 CPDT und Art. 3 Abs. 1 Bst. a BGÖ definiert werden kann, ebenso festgehalten: "Les termes 'ayant trait' (art. 69 al. 2 CPDT-JUNE) et 'concernant' (art. 3 al. 1 LTrans) se comprennent ainsi comme visant des documents qui concernent précisément la procédure au sens strict (actes qui émanent des autorités judiciaires ou de poursuite ou qui ont été ordonnés par elles) et non ceux qui peuvent se trouver dans le dossier de procédure au sens large."¹¹
24. Weiter kann gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts "[d]ie Anwendung des Öffentlichkeitsgesetzes [...] nicht ausgeschlossen werden, wenn die fraglichen Dokumente im Rahmen des hängigen Verfahrens lediglich Beweismittel darstellen, die mit dem angefochtenen Entscheid weder in direktem Zusammenhang stehen noch eng mit dem Streitgegenstand verbunden sind; die Anwendung von Art. 3 Abs. 1 lit. a BGÖ auf einen solchen Fall käme einer bewussten Umgehung des Zwecks des Öffentlichkeitsgesetzes gleich, indem die angeforderten Dokumente einfach in einem beliebigen Verfahren beigebracht werden könnten, mit dem sie nur in einem losen Zusammenhang stehen [...]."¹²
25. Aus den von der EKQMB identifizierten und dem Beauftragten eingereichten Dokumenten geht hervor, dass diese zumindest teilweise einen Bezug zu einem konkreten Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht aufweisen bzw. dieses thematisieren. Es finden sich jedoch auch Dokumente, welche – soweit ersichtlich – allgemeiner Art sind und keinen Bezug zu einem konkreten Verfahren aufweisen. Indem die EKQMB ausführt, dass die beantragten Unterlagen "grösstenteils" ein laufendes Verfahren betreffen resp. dass "[...] ein erheblicher Teil der übrigen angeführten Unterlagen [...] einen unmittelbaren Bezug zum genannten Verfahren auf[weist]", deutet die EKQMB selbst an, dass nicht sämtliche vom Zugangsgesuch erfassten Dokumente einen Zusammenhang mit dem von der EKQMB referenzierten Bundesverwaltungsgerichtsverfahren aufweisen. Generell wird von der EKQMB bis anhin nicht belegt und für den Beauftragten ist nicht erkennbar, dass und welche der Dokumente überhaupt Eingang in die Verfahrensakte gefunden haben bzw. ob die ersuchten Informationen an das zuständige Gericht übermittelt wurden.
26. Ohnehin gilt Art. 3 Abs. 1 Bst. a BGÖ und auch dessen Ziffer 5 gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nur für Verfahrensdokumente im engeren Sinn. Aufgrund der Umschreibung der gewünschten Dokumente im Zugangsgesuch ist nach Auffassung des Beauftragten nicht davon auszugehen, dass es sich vorliegend um Dokumente handelt, die von den Gerichtsbehörden ausgehen oder die durch sie angeordnet worden sind. Dies wird indes von der EKQMB auch nicht geltend gemacht. Im Übrigen erklärt die EKQMB zwar, die Dokumente würden in einem direkten Zusammenhang mit dem Beschwerdeverfahren stehen und einen unmittelbaren Bezug zu diesem aufweisen, begründet dieses Vorbringen aber nicht weitergehend. So fehlen Ausführungen der

⁸ STAMM-PFISTER, in: Maurer-Lambrou/Blechta [Hrsg.], Basler Kommentar zum Öffentlichkeitsgesetz, 3. Aufl., Basel 2014 (zit. BSK BGÖ), Art. 3 Rz. 21.

⁹ BBl 2003 2008; Urteil des BGer 1C_101/2023 vom 1. Februar 2024 E. 3.1.2; BGE 147 I 47 E. 3.4.

¹⁰ BBl 2003 2008.

¹¹ Urteil des BGer 1C_367/2020 vom 12. Januar 2021 E. 3.4.

¹² Urteil des BGer 1C_101/2023 vom 1. Februar 2024 E. 3.1.2.

EKQMB, welche Dokumente(nkategorien) aus welchen Gründen mit dem Beschwerdeverfahren im engen Zusammenhang im Sinne der Rechtsprechung stehen. In jedem Fall ist legt die EKQMB nicht hinreichend dar und für den Beauftragten ist nicht ersichtlich, dass sämtliche vom Zugangsgesuch erfassten Dokumente den Verfahrensakten im engeren Sinn zuzurechnen sind und folglich von Art. 3 Abs. 1 Bst. a Ziff. 5 BGÖ erfasst werden.

27. *Zwischenfazit: Für den Beauftragten ist zum Zeitpunkt des Schlichtungsverfahrens nicht dargetan, dass es sich bei den ersuchten Dokumenten um Dokumente eines Verfahrens der Staats- und Verwaltungsrechtspflege i.S.v. Art. 3 Abs. 1 Bst. a Ziff. 5 BGÖ handelt und ein hinreichend enger Zusammenhang zu diesem im Sinne der Rechtsprechung besteht. Das Öffentlichkeitsgesetz findet somit Anwendung.*
28. Im Hinblick auf das Budget für das Jahr 2025 (Ziffer 4 des Zugangsgesuchs) macht die EKQMB geltend, dieses liege noch nicht in seiner Endfassung vor und stelle ein nicht fertiggestelltes und folglich kein amtliches Dokument im Sinne des Öffentlichkeitsgesetzes dar. Der vom Bundesamt für Sozialversicherungen BSV erstellte und dem Beauftragten im Schlichtungsverfahren eingereichte Entwurf des Budgets werde in dieser Fassung von der EKQMB nicht akzeptiert und werde Gegenstand weiterer Gespräche zwischen dem BSV und der EKQMB sein. Die Tatsache, dass der Entwurf des Budgets vom BSV an die EKQMB übermittelt worden sei, ändere nichts am Entwurfcharakter. Interne Übermittlungsvorgänge – insbesondere zum Zweck der Korrektur und Überprüfung – müssten vom Zugang ausgenommen sein, weil sonst ein effizientes Arbeiten nicht möglich sei.
29. Der Antragsteller führt im Schlichtungsantrag aus, die ablehnende Begründung der EKQMB in Bezug auf das Budget "[...] enthält [...] die vermutlich unrichtige Behauptung, dass das Budget 2025 nicht vorliege – ein Budget wird in der Regel im Vorjahr festgesetzt."
30. Das Öffentlichkeitsprinzip erstreckt sich nur auf amtliche Dokumente (Art. 5 BGÖ).¹³ Gemäss Art. 5 Abs. 3 Bst. b BGÖ gelten Dokumente, die nicht fertig gestellt sind, nicht als amtliche Dokumente. Bei der Bezeichnung "nicht fertig gestelltes Dokument" handelt es sich um einen unbestimmten Gesetzesbegriff, welcher unter anderem durch Art. 1 Abs. 2 VBGÖ weiter konkretisiert worden ist.¹⁴ Gemäss Art. 1 Abs. 2 VBGÖ gilt ein Dokument dann als fertig gestellt, wenn es von der Behörde, die es erstellt hat, unterzeichnet ist (Bst. a) oder von der erstellenden Person dem Adressaten definitiv übergeben wurde, namentlich zur Kenntnis- oder Stellungnahme oder als Entscheidungsgrundlage (Bst. b). "Definitiv" ist die Übergabe dann, wenn es danach weitestgehend an der Empfängerin oder am Empfänger liegt, wie sie oder er mit dem Dokument weiter verfahren will. Hingegen gilt der Austausch eines Dokuments innerhalb eines Teams oder zwischen Mitarbeitenden und Vorgesetzten zwecks Korrektur, Ergänzung oder Finalisierung somit nicht als Übergabe an eine Adressatin oder einen Adressaten im Sinne der vorliegenden Bestimmung.¹⁵ Weitere gewichtige Indizien für die Fertigstellung eines Dokumentes sind seine Unterzeichnung oder Genehmigung, die Registrierung in einem Klassifikations-, Organisations- oder Informationssystem der Verwaltung sowie seine Bedeutung.¹⁶ Entscheidend ist jedoch vor allem, ob Anhaltspunkte für die Fertigstellung des Dokuments bestehen.¹⁷ Wesentliches Kriterium ist demnach, ob ein Dokument in seiner Endfassung vorliegt, d.h. definitiven Charakter aufweist. Entscheidend für die Qualifikation als fertig gestelltes Dokument ist nicht seine inhaltliche Vollständigkeit, sondern ob es sich um ein in sich selber abgeschlossenes und nicht mehr in Bearbeitung stehendes Dokument handelt.¹⁸
31. Als Beispiele nicht fertig gestellter Dokumente erwähnt die Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz namentlich: Ein handschriftlich oder elektronisch aufgezeichneter Text mit Streichungen oder Anmerkungen vor seiner Schlusskorrektur, eine zusammenfassende Übersicht in Bearbeitung, eine

¹³ BBI 2003 1190; BÜHLER, in: BSK BGÖ, Art. 5 BGÖ Rz. 4 und 6; NUSPLIGER, in: Handkommentar BGÖ, Art. 5 Rz. 5.

¹⁴ NUSPLIGER, in: Handkommentar BGÖ, Art. 5 Rz. 32 f.

¹⁵ Erläuterungen des Bundesamtes für Justiz [BJ] vom 24. Mai 2006 zur Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung [nachfolgend: Erläuterungen zur VBGÖ], S. 2).

¹⁶ Urteil des BVGer A-6291/2013 vom 28. Oktober 2014 E. 6.4.1

¹⁷ BBI 2003 1998; BVGE 2011/53 E. 8.3.2.

¹⁸ BVGE 2011/52 E. 5.1.2.

provisorische Fassung eines Berichts, eine Projektskizze, Notizen aus einer Sitzung, informelle Arbeitsnotizen, der Vorentwurf eines Textes, zusammenfassende Notizen für eine Versammlung, Notizen, die bei der Durchführung von internen Revisionen angefertigt werden und welche die Grundlage für einen Revisionsbericht darstellen usw.¹⁹

32. Schliesslich können auch vorbereitende Dokumente fertig gestellt sein, wenn sie einen definitiven Charakter aufweisen.²⁰ So sind beispielsweise "[...] die verschiedenen Entwürfe eines Nationalstrassenplans, die Vorentwürfe bezüglich eines Eisenbahntrassees, die Teil- oder Vorentwürfe eines Dokuments – soweit sie in sich selber abgeschlossen sind – [...] keine nicht fertig gestellten Dokumente, die ohne weiteres vom vorliegenden Gesetz ausgeschlossen wären."²¹
33. Der Grund für den Ausschluss von Dokumenten mit provisorischem Charakter gemäss Art. 5 Abs. 3 Bst. b BGO liegt darin, dass die Verwaltung ihren Handlungsspielraum bewahren und ihre Projekte mit der nötigen Freiheit entwickeln können muss, um sich möglichst ungestört und ohne Druckversuche von aussen eine Meinung zu bilden. Kann die freie Meinungs- und Willensbildung durch eine Publikation eines Dokumentes nicht oder nicht mehr beeinflusst werden, so spricht dies umgekehrt für die Annahme eines fertig gestellten Dokuments.²²
34. Die EKQMB macht in ihrer Stellungnahme an den Beauftragten geltend, dass das Budget vom BSV erstellt und am 24. April 2025 an die EKQMB übermittelt worden ist, was ebenfalls aus den dem Beauftragten vorliegenden Dokumenten hervorgeht. Bei der Empfängerin innerhalb der EKQMB handelt es sich nicht um eine mitarbeitende Person des BSV und die EKQMB macht auch nicht geltend, Teil des BSV zu sein. Während das BSV den Verwaltungseinheiten der zentralen Bundesverwaltung zuzurechnen ist (vgl. Anhang 1 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung [RVOV; SR 172.010.1]), ist die EKQMB eine ausserparlamentarische Kommission (Anhang 2, Ziff. 1.2 der RVOV) und damit Teil der dezentralen Bundesverwaltung (Art. 7a Abs. 1 Bst. a RVOG). Folglich hat das BSV das EKQMB-Budget 2025 in der Version vom 24. April 2025 mittels E-Mail der EKQMB und damit einer anderen Verwaltungsbehörde zur Kenntnis gebracht bzw. übermittelt. Entgegen der Auffassung der EKQMB handelt es sich vorliegend nicht um einen internen Übermittlungsvorgang.
35. Gemäss Art. 1 Abs. 2 Bst. b VBGÖ ist ein Dokument als fertig gestellt zu betrachten, das einer bestimmten Person, Stelle oder Behörde *definitiv* übergeben wurde. Dies ist namentlich dann der Fall, wenn die Zustellung des Dokuments zur Kenntnis- oder Stellungnahme, als Entscheidungsgrundlage oder im Hinblick auf eine sonstige weitere Verwendung erfolgte.²³ Die Übergabe bzw. Zugänglichmachung an andere Verwaltungsbehörden ist gemäss Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz und Rechtsprechung als gewichtigen Hinweis dafür zu betrachten ist, dass es sich um ein fertig gestelltes Dokument handelt.²⁴
36. Vorliegend wurde das Budget in der Version vom 24. April 2025 vom BSV einer mitarbeitenden Person einer anderen Verwaltungseinheit, der EKQMB, übermittelt. In der entsprechenden E-Mail wurde die Empfängerin darauf hingewiesen, dass Anpassungen gemeldet werden können. Aufgrund der Formulierung dieser E-Mail ist davon auszugehen, dass die Übermittlung zum Zweck der Kenntnisnahme resp. allenfalls Stellungnahme erfolgt ist. Jedenfalls fehlen Anhaltspunkte dafür, dass das Budget zu dessen Überarbeitung übergeben wurde²⁵ oder dass der Austausch zwecks Korrektur, Ergänzungen und Finalisierung erfolgt ist.²⁶ Da ein Budget die Finanzplanung einer zukünftigen Periode darstellt, ist nicht ohne Weiteres davon auszugehen, dass dessen Zustellung im bereits laufenden Rechnungsjahr zum Zweck der Korrektur resp. Finalisierung erfolgt.

¹⁹ BBl 2003 1997 ff.; vgl. auch BVGE 2011/25 E. 5.1.1 ff. und BVGE 2011/53 E. 8.3.2.

²⁰ Urteil des BVGer A-6291/2013 vom 28. Oktober 2014 E. 6.4.1.

²¹ BBl 2003 1999 f.; so auch Urteil des BVGer A-6291/2013 vom 28. Oktober 2014 E. 6.4.1.

²² BBl 2003 1997; BVGE 2011/52 E. 5.1.2 f.

²³ Erläuterungen zur VBGÖ, Ziffer 2 S. 2.

²⁴ BBl 2003 1998; BVGE 2011/53 E. 8.3.2.

²⁵ Vgl. Urteil des BVGer A-1135/2011 vom 7. Dezember 2011 E. 5.1.2.

²⁶ Vgl. BVGE 2011/53 E. 8.3.2.

Die vorliegende Konstellation entspricht demnach dem Fall einer definitiven Übergabe, wie er in den Erläuterungen zur Öffentlichkeitsverordnung aufgeführt ist.

37. Die Übergabe ist dann definitiv, wenn es danach weitestgehend an der Empfängerin liegt, wie sie mit dem Dokument weiter verfahren will.²⁷ Vorliegend wurde das Budget in der Version vom 24. April 2025 einer mitarbeitenden Person der EKQMB übermittelt und stellt die in diesem Zeitpunkt definitive Version dar. Dieser Person stand es offen, sich zu diesem Budget zu äussern oder nicht. Aus welchen Gründen die empfangende Person in der Entscheidung, wie sie mit dem Dokument weiter verfahren will, eingeschränkt ist, wird von der EKQMB nicht dargetan. Die EKQMB beschränkt sich auf den allgemeinen Hinweis, dass die betreffende Version des Budgets nicht akzeptiert werde und nicht in seiner Endfassung vorliege. Hierzu ist anzumerken, dass allfällige unterschiedliche Auffassungen verschiedener Behörden zum Inhalt oder zur Richtigkeit eines Dokuments nicht dazu führen, dass dieses als nicht fertig gestellt im Sinne von Art. 5 Abs. 3 Bst. b BGÖ gilt.
38. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass der vorliegende Sachverhalt offensichtlich nicht mit dem Austausch eines Dokuments innerhalb eines Teams oder zwischen Mitarbeitenden und Vorgesetzten zwecks Korrektur, Ergänzung oder Finalisierung verglichen werden kann, worin keine (definitive) Übergabe i.S.v. Art. 1 Abs. 2 Bst. b VBGÖ zu sehen wäre.²⁸ Dass das Budget in der Version vom 24. April 2025 einer anderen Verwaltungsbehörde übermittelt wurde, weist nach Ansicht des Beauftragten vielmehr darauf hin, dass das Dokument definitiven Charakter aufweist und es sich um ein in sich selber abgeschlossenes Dokument handelt, zumal inhaltliche Vollständigkeit gerade nicht entscheidend ist (vgl. Ziffer 30).
39. *Zwischenfazit: Aufgrund des hiervor Ausgeführten ist davon auszugehen, dass es sich beim Budget in der Version vom 24. April 2025 um ein in sich selber abgeschlossenes Dokument handelt, welches infolgedessen die Qualität eines fertig gestellten Dokuments erreicht. Gegenteiliges wird von der EKQMB im Schlichtungsverfahren nicht in plausibler Weise dargelegt. Das Budget in der Version vom 24. April 2025 ist nach Ansicht des Beauftragten als fertiggestelltes Dokument im Sinne von Art. 1 Abs. 2 Bst. b VBGÖ und damit als amtliches Dokument i.S.v. Art. 5 Abs. 1 BGÖ zu qualifizieren, für welches die grundsätzliche gesetzliche Vermutung des freien Zugangs gilt (Art. 6 BGÖ).*
40. Aufgrund des in Art. 6 BGÖ verankerten Öffentlichkeitsprinzips besteht eine widerlegbare gesetzliche Vermutung zugunsten des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten.²⁹ Die betroffene Behörde hat amtliche Dokumente zugänglich zu machen oder die verlangte Auskunft über deren Inhalt zu erteilen, es sei denn, sie kann nachweisen, dass ein Ausnahmetatbestand nach Art. 7 Abs. 1 BGÖ erfüllt ist, ein besonderer Fall von Art. 8 BGÖ vorliegt oder die Privatsphäre resp. Personendaten (Art. 7 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 9 BGÖ) zu schützen sind. Die objektive Beweislast zur Widerlegung der Vermutung des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten obliegt der zuständigen Behörde. Misslingt ihr der Beweis, ist der Zugang grundsätzlich zu gewähren.³⁰
41. Die EKQMB macht gegenüber dem Antragsteller und dem Beauftragten weiter geltend, die Korrespondenz zwischen der EKQMB und der Anwaltskanzlei A. __ AG, die weiteren Unterlagen im Zusammenhang mit der Mandatierung der Anwaltskanzlei A. __ AG resp. der Zusammenarbeit mit dieser sowie die entsprechenden Rechnungen (d.h. Ziff. 1 Bst. a, 2 und 3 des Gesuchs) würden unter das Anwaltsgeheimnis i.S.v. Art. 13 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte (Anwaltsgesetz, BGFA; SR 935.61) fallen. Der Schutzbereich des Anwaltsgeheimnisses erfasse alle Informationen, die den Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit von Klientinnen oder Klienten anvertraut worden seien und demnach die gesamte Kommunikation zwischen Rechtsvertretung und Klientschaft inkl. Honorar-

²⁷ Erläuterungen zur VBGÖ, Ziffer 2 S. 2.

²⁸ Vgl. NUSPLIGER, in: Handkommentar BGÖ, Art. 5 Rz. 34.

²⁹ BGE 142 II 340 E. 2.2.

³⁰ Urteil des BVGer A-6003/2019 vom 18. November 2020 E. 2.1.

note. Dieser Schutz gelte gegenüber jedermann und sei zeitlich unbefristet. Zum Schutz des Anwaltsgeheimnisses sei gestützt auf Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ der Zugang zu den Dokumenten gemäss Ziffer 1 Bst. a, 2 und 3 des Zugangsgesuchs zu verweigern.

42. Für das Vorliegen der Ausnahmebestimmungen nach Art. 7 Abs. 1 BGÖ müssen kumulativ folgende zwei Bedingungen gegeben sein: Erstens muss das von der Behörde geltend gemachte Interesse durch die Offenlegung erheblich beeinträchtigt werden, eine bloss geringfügige oder unangenehme Konsequenz gilt nicht als Beeinträchtigung. Zweitens muss ein ernsthaftes Risiko bestehen, dass die Beeinträchtigung eintritt. Ist eine solche lediglich denkbar oder im Bereich des Möglichen, darf der Zugang nicht verweigert werden. Der im Öffentlichkeitsgesetz verankerte Schutzmechanismus von Geheimhaltungsinteressen gemäss Art. 7 Abs. 1 BGÖ beruht einzig auf dem Bestehen oder Nichtbestehen eines Schadensrisikos. Ein abstraktes Gefährdungsrisiko für die auf dem Spiel stehenden Interessen reicht jedoch nicht aus. Die Lehre verlangt, dass die aufgrund der Offenlegung drohende Verletzung eine gewisse Erheblichkeit aufweisen und ein ernsthaftes Risiko für deren Eintreten bestehen müsse. Dies sei dann als gegeben zu erachten, wenn der Schaden nach dem üblichen Lauf der Dinge mit hoher Wahrscheinlichkeit eintritt. Nach der Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz genügt das Bestehen einer gewissen Wahrscheinlichkeit, dass der Zugang zu einem amtlichen Dokument eines der in Art. 7 BGÖ aufgelisteten Interessen beeinträchtigen würde. Laut Bundesgericht muss eine Verletzung der jeweiligen privaten oder öffentlichen Interessen aufgrund der Zugänglichkeit des betreffenden Dokuments wahrscheinlich erscheinen, wobei nicht jede geringfügige oder unangenehme Konsequenz als Beeinträchtigung gelten kann.³¹
43. Gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ wird der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse offenbart werden können. Das Berufsgeheimnis gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ erstreckt sich auf die in Art. 321 Abs. 1 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0) genannten Berufsgruppen, darunter Rechtsanwälte und Notare.³² Das Berufsgeheimnis bezweckt die Vertraulichkeit der Informationen zu wahren, die bei der Ausübung dieser Berufe zusammengetragen werden.³³ Das Anwaltsgeheimnis ist ein Berufsgeheimnis und als solches ein Rechtsinstitut des privaten Sektors.³⁴ Es ist strafrechtlich (Art. 321 StGB) und disziplinarrechtlich (Art. 13 BGFA) geschützt. Gemäss Art. 13 Abs. 1 BGFA unterstehen Anwältinnen und Anwälte zeitlich unbegrenzt und gegenüber jedermann dem Berufsgeheimnis über alles, was ihnen infolge ihres Berufes von ihrer Klientschaft anvertraut worden ist.
44. Das Anwaltsgeheimnis verpflichtet einzig Anwältinnen und Anwälte resp. ihre Hilfspersonen (Art. 13 BGFA). Eine Behörde kann sich daher für sich resp. sie selbst betreffende Informationen nicht auf das Anwaltsgeheimnis berufen.³⁵ Im Übrigen gilt das Anwaltsgeheimnis in sachlicher Hinsicht nicht absolut. Eine Behörde hat erhaltene Informationen also nicht schon deshalb besonders zu schützen, weil sie ihr über einen Anwalt mitgeteilt worden sind.³⁶
45. Gemäss dem Bundesverwaltungsgericht ist die Bestimmung von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ, soweit sie Berufsgeheimnisse erwähnt, auf Fälle anwendbar, in denen ein Berufsgeheimnisträger durch gesetzlichen oder behördlichen Zwang veranlasst wird, der Behörde eine dem Berufsgeheimnis unterliegende Information mitzuteilen. Als Beispiel erwähnt das Gericht die Konstellation, wonach ein Arzt verpflichtet ist, bestimmte Patientendaten an Gesundheitsbehörden zu übermitteln, welche damit effektiv Kenntnis von einem Berufsgeheimnis erhalten. Die Bestimmung von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ stellt sicher, dass dieses in der Folge entsprechend geschützt werden kann.³⁷
46. Die Ausführungen der EKQMB enthalten nach Auffassung des Beauftragten keine Hinweise, wonach hier eine derartige Konstellation vorliegt: Bei den Dokumenten gemäss den Ziffern 1 Bst. a,

³¹ BGE 133 II 209 E. 2.3.3; zum Schadensrisiko siehe COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, in: Handkommentar BGÖ, Art. 7 Rz. 4; BGE 142 II 324 E. 3.4.

³² Urteil des BVGer A-6003/2019 vom 18. November 2020 E. 4.3.2 m.H.

³³ Urteil des BVGer A-6003/2019 vom 18. November 2020 E. 4.3.2 m.H.

³⁴ COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, in: Handkommentar BGÖ, Art. 7 Rz. 44.

³⁵ Vgl. Empfehlung EDÖB vom 10. November 2014: BJ / Korrespondenz, Rz. 35.

³⁶ Urteil des BVGer A-1096/2020 vom 19. Januar 2021 E. 4.3.3.

³⁷ Urteil des BVGer A-1096/2020 vom 19. Januar 2021 E. 4.3.4.

2 und 3 des Zugangsgesuch handelt es sich nicht um solche, welche die Anwaltskanzlei A. __ AG (als potenzielle Berufsheimnisträgerin) aufgrund eines gesetzlichen oder behördlichen Zwangs an die EKQMB weitergeben musste. Die strittigen Dokumente enthalten auch keine Informationen, welche der Anwaltskanzlei A. __ AG im Rahmen eines Mandatsverhältnisses mit Dritten offenbart worden seien.

47. Vorliegend betreffen die nachgesuchten Dokumente Informationen, welche das Mandatsverhältnis mit der EKQMB zum Gegenstand haben oder gar von ihr selbst erstellt worden sind; insgesamt dokumentieren diese Unterlagen u.a. die Übertragung der Prozessführung im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht mit der Geschäftsnummer X-1234/2024. Anstatt diese selbst wahrzunehmen, hat die EKQMB die Anwaltskanzlei A. __ AG damit beauftragt. Nach Ansicht des Beauftragten darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass vorliegend nicht ein privater Dritter für die Wahrung seiner Interessen eine anwaltliche Vertretung mandatiert, sondern eine dem Öffentlichkeitsgesetz unterliegende Verwaltungseinheit eine Rechtsvertretung mit der Prozessführung beauftragt. Mandatiert die Behörde für die Erfüllung ihrer zugewiesenen gesetzlichen Aufgaben Rechtsanwältinnen oder Rechtsanwälte, ist dies weiterhin als Verwaltungshandeln zu qualifizieren. Zum Verwaltungshandeln zählt in einer solchen Konstellation – wie vorliegend – auch die Mandatierung der Rechtsvertretung, die den Einsatz von Steuergeldern zur Folge hat.
48. Die EKQMB hat bis anhin nicht dargelegt und für den Beauftragten ist auch nicht ersichtlich, inwiefern die direkte Korrespondenz der EKQMB mit der Anwaltskanzlei A. __ AG der Konstellation entspricht, in welcher die fraglichen Dokumente vom Anwaltsgeheimnis gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ im Sinne der Rechtsprechung erfasst werden. Darüber hinaus hat die EKQMB auch nicht dargetan, aus welchen sonstigen Gründen die fragliche Korrespondenz unter das Anwaltsgeheimnis fällt. Dasselbe gilt für verwaltungsinterne Korrespondenz und Dokumente, wie sie sich beispielsweise unter den Dokumenten gemäss Ziffer 2 des Zugangsgesuchs finden. Ebenso wenig ist dargetan, dass die die Behörde selbst betreffenden Informationen überhaupt vom Berufsgeheimnis gemäss Art. 7 Abs. 1 g BGÖ erfasst werden können. Würde in solchen Fällen die Anwendbarkeit der Ausnahmebestimmung von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ und damit des Anwaltsgeheimnisses bejaht, stünde es der Verwaltung frei, Dokumente mittels Zirkulation via die anwaltliche Vertretung dem Zugang nach dem Öffentlichkeitsgesetz zu entziehen und damit den mit dem Gesetz angestrebten Nachvollzug des Verwaltungshandelns zu verunmöglichen. Soweit die fraglichen Dokumente lediglich administrative Belange zwischen der EKQMB und der Anwaltskanzlei A. __ AG betreffen, stellt der Beauftragte in Frage, dass diese Informationen vom Anwaltsgeheimnis erfasst sind.
49. *Zwischenfazit: Die EKQMB als beweissbelastete Behörde hat vorliegend den Gegenstand des Anwaltsgeheimnisses nicht hinreichend genau bezeichnet und die Anwendung des Ausnahmetatbestandes auf die Dokumente gemäss Ziffer 1 Bst. a, 2 und 3 des Zugangsgesuchs bislang nicht belegt. Nach Ansicht des Beauftragten ist die Ausnahmebestimmung von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ im Anwendungsfall des Berufsgeheimnisses resp. Anwaltsgeheimnisses im Sinne der Rechtsprechung für die vorliegend strittigen Dokumente der EKQMB nicht dargelegt. Die gesetzliche Vermutung des freien Zugangs ist damit nicht widerlegt.*
50. Die EKQMB bringt überdies vor, der Zugang zu den beurteilenden Dokumenten sei in Anwendung von Art. 7 Abs. 1 Bst. a und Art. 8 Abs. 2 BGÖ zu verweigern. Die EKQMB führt dazu aus, die vom Zugangsgesuch erfassten Dokumente "[...] stehen grossmehrheitlich in engem Zusammenhang mit dem noch hängigen Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht (Geschäfts-Nr. [X-1234/2024])." Dies gelte für sämtliche Unterlagen im Zusammenhang mit der Mandatierung der Anwaltskanzlei A. __ AG und für die Korrespondenz mit dieser (Ziff. 1 Bst. a, 2, 3 und 5 des Zugangsgesuchs) sowie auch für die bundesverwaltungsinterne Korrespondenz der EKQMB mit dem BSV und mit dem Generalsekretariat des Eidgenössischen Departement des Innern GS-EDI (Ziff. 1 Bst. b und c des Zugangsgesuchs). Das erwähnte Bundesverwaltungsgerichtsverfahren betreffe mitunter die Mandatierung einer externen Rechtsvertretung durch die EKQMB resp. deren (Un-)Zulässigkeit. Folglich stünden die Unterlagen "[...] im Zusammenhang mit der Festlegung der Prozesstaktik und enthalten Informationen, die für die Führung des laufenden Verfahrens relevant sind. Eine Herausgabe vor Abschluss des Verfahrens könnte den Entscheidungsprozess wesentlich beeinträchtigen [...]".

51. Vorliegend verweist die EKQMB auf die Ausnahmebestimmungen von Art. 7 Abs. 1 Bst. a und Art. 8 Abs. 2 BGÖ, ohne deren Anwendbarkeit auf konkret bezeichnete Informationen zu begründen resp. überhaupt darzutun, dass und inwiefern die Voraussetzungen für die Anwendbarkeit der einzelnen Ausnahmebestimmungen gegeben sein sollten. Soweit die EKQMB geltend macht, die Dokumente stünden in einem engen Zusammenhang mit dem noch hängigen Verfahren, wird dieses Vorbringen nicht weitergehend begründet. Auch die von der EKQMB behauptete wesentliche Beeinträchtigung des Entscheidungsprozesses wird nicht näher ausgeführt. So legt die EKQMB namentlich nicht dar, welcher Entscheidungsprozess im Fall der Offenlegung aus welchen konkreten Gründen beeinträchtigt würde. Die für die Anwendung von Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ erforderliche Gefährdung der freien Meinungs- und Willensbildung gilt nur dann als wesentlich und damit für die Anwendbarkeit der Ausnahmebestimmung genügend, wenn sie sich als Folge der Veröffentlichung weitgehend nicht mehr verwirklichen liesse oder sie noch beeinflusst werden könnte, nachdem der Entscheid bereits getroffen ist.³⁸ Eine solche Wesentlichkeit wird von der EKQMB vorliegend nicht dargetan und ist für den Beauftragten auch nicht ersichtlich. Schliesslich ist der Verweis der EKQMB auf den Zusammenhang der Dokumente mit der Festlegung der Prozesstaktik und die daraus resultierende Relevanz für das laufende Verfahren unbehelflich, weil diesbezüglich ein hinreichender Zusammenhang zu einer Entscheidungsfindung zu abstrakt und insoweit nicht ersichtlich ist. In Bezug auf die Anwendung von Art. 8 Abs. 2 BGÖ ruft der Beauftragte in Erinnerung, dass diese Bestimmung nur anwendbar ist, wenn ein betreffendes Dokument einen direkten und unmittelbaren Zusammenhang mit einem konkreten Entscheid aufweist und zugleich für diesen von beträchtlichem materiellem Gewicht ist.³⁹ Abgesehen vom pauschalen Verweis auf die Festlegung der Prozesstaktik äussert sich die EKQMB nicht eingehend zu diesen beiden kumulativen Voraussetzungen. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass es für die Anwendung von Art. 8 Abs. 2 BGÖ nicht genügt, wenn sich die Behörde auf die Willensbildung einer anderen Behörde beruft.⁴⁰
52. Die Behörde hat darzulegen, dass bzw. inwieweit eine oder mehrere der gesetzlich vorgesehenen Ausnahmebestimmungen erfüllt sind.⁴¹ Die EKQMB zeigt vorliegend nicht auf, dass resp. inwieweit die vom Zugangsgesuch erfassten Dokumente oder Teile davon in den Anwendungsbereich der geltend gemachten Ausnahmebestimmungen fallen. Die von der EKQMB geäusserten generellen Verweise auf Ausnahmebestimmungen sind für eine Verweigerung des Zugangs nicht ausreichend, zumal deren Anwendbarkeit nicht offensichtlich ist.⁴²
53. *Zwischenfazit: Damit hat die EKQMB im Schlichtungsverfahren die Anwendbarkeit der geltend gemachten Ausnahmebestimmungen (Art. 7 Abs. 1 Bst. a und Art. 8 Abs. 2 BGÖ) nicht der von der Rechtsprechung geforderten Begründungsdichte hinreichend nachgewiesen, weshalb die gesetzliche Vermutung des grundsätzlich freien Zugangs nicht widergelegt ist.*
54. *Zusammengefasst gelangt der Beauftragte damit zu folgendem Ergebnis:*
- *Die EKQMB vermag bis anhin weder im Zugangs- noch im Schlichtungsverfahren hinreichend darzulegen, dass es sich bei den ersuchten Dokumenten um Dokumente eines Verfahrens der Staats- und Verwaltungsrechtspflege i.S.v. Art. 3 Abs. 1 Bst. a Ziff. 5 BGÖ handelt und ein hinreichend enger Zusammenhang zu diesem im Sinne der Rechtsprechung besteht, weshalb der sachliche Anwendungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes eröffnet ist.*
 - *Das Budget in der Version vom 24. April 2025 ist nach Ansicht des Beauftragten als fertiggestelltes Dokument im Sinne von Art. 1 Abs. 2 Bst. b VBGÖ und damit als amtliches Dokument i.S.v. Art. 5 Abs. 1 BGÖ zu qualifizieren. Folglich handelt es sich bei sämtlichen vom Zugangsgesuch erfassten Dokumenten um amtliche Dokumente im Sinne des Öffentlichkeitsgesetzes, für welche die grundsätzliche gesetzliche Vermutung des freien Zugangs gilt (Art. 6 BGÖ).*

³⁸ BGE 133 II 209 E. 4.2; Urteil des BVGer A-6313/2015 vom 27. April 2016 E. 5.7.1.

³⁹ Urteile des BVGer A-6313/2015 vom 27. April 2016 E. 5.4; A-6291/2013 vom 28. Oktober 2014 E. 7.1.3; A-3631/2009 vom 15. September 2009 E. 3.5.1.

⁴⁰ HÄNER, in: BSK BGÖ, Art. 8 BGÖ Rz. 10.

⁴¹ Urteil des BVGer A-1732/2018 vom 26. März 2019 E. 8 m.w.H.

⁴² Urteil des BVGer A-7405/2014 vom 23. November 2015 E. 6.3, bestätigt mit Urteil des BGer 1C_14/2016 vom 23. Juni 2016 E. 3.2.

- *Schliesslich weist die EKQMB die Anwendbarkeit der geltend gemachten Ausnahmebestimmungen (Art. 7 Abs. 1 Bst. a und Art. 8 Abs. 2 BGÖ) sowie die Anwendbarkeit des Anwaltsgeheimnisses als Berufsgeheimnis i.S.v. Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ nicht mit der von der Rechtsprechung geforderten Begründungsdichte hinreichend nach, weshalb die gesetzliche Vermutung des grundsätzlich freien Zugangs nicht widergelegt ist.*
- *Aufgrund des Ausgeführten empfiehlt der Beauftragte der EKQMB, den vollständigen Zugang zu den verlangten Dokumenten zu gewähren.*

III Aufgrund dieser Erwägungen empfiehlt der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte:

55. Die Eidgenössische Kommission für Qualitätssicherung in der medizinischen Begutachtung gewährt vollständigen Zugang zu den verlangten Dokumenten im Umfang des Schlichtungsgegenstandes, da sie die Wirksamkeit von Bestimmungen betr. den Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes resp. von Ausnahmebestimmungen bis anhin nicht hinreichend begründet hat.
56. Der Antragsteller kann innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung bei der Eidgenössischen Kommission für Qualitätssicherung in der medizinischen Begutachtung den Erlass einer Verfügung nach Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021) verlangen, wenn er mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs.1 BGÖ).
57. Die Eidgenössische Kommission für Qualitätssicherung in der medizinischen Begutachtung erlässt eine Verfügung, wenn sie mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 2 BGÖ).
58. Die Eidgenössische Kommission für Qualitätssicherung in der medizinischen Begutachtung erlässt die Verfügung innert 20 Tagen nach Empfang dieser Empfehlung oder nach Eingang eines Gesuches um Erlass einer Verfügung (Art. 15 Abs. 3 BGÖ).
59. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten wird der Name des Antragstellers anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).
60. Die Empfehlung wird eröffnet:
 - Einschreiben mit Rückschein (R)
X. __, vertreten durch Y. __ (Antragsteller)
 - Einschreiben mit Rückschein (R)
Eidgenössische Kommission für Qualitätssicherung in der medizinischen Begutachtung
EKQMB, vertreten durch Anwaltskanzlei A. __ AG

Reto Ammann
Leiter Direktionsbereich
Öffentlichkeitsprinzip

André Winkler
Jurist Direktionsbereich
Öffentlichkeitsprinzip