



Urteil vom 6. Oktober 2025

Besetzung

Richterin Christine Ackermann (Vorsitz),
Richter Maurizio Greppi, Richter Jürg Marcel Tiefenthal,
Gerichtsschreiber Thomas Ritter.

Parteien

1. Y. _____ AG,
2. A. _____,
beide vertreten durch Daniel Staffelbach, Rechtsanwalt, und
Dr. iur. Yannick Weber, Rechtsanwalt LL.M,
Walder Wyss AG,
Beschwerdeführende,

gegen

**Eidgenössische Kommission für Qualitätssicherung der
medizinischen Begutachtung (EKQMB),**
vertreten durch Prof. Dr. iur. Isabelle Häner, Rechtsanwältin,
und/oder Dr. iur. Anja Josuran-Binder, Bratschi AG,
Vorinstanz,

Gegenstand

Zugang zu amtlichen Dokumenten; Rechtsverweigerung.

Sachverhalt:

A.

Die Eidgenössische Kommission für Qualitätssicherung der medizinischen Begutachtung (EKQMB) veröffentlichte am 4. Oktober 2023 die Empfehlung, die Vergabe von bi- und polydisziplinären Expertisen an die Gutachterstelle Y._____ AG zu beenden. Grundlage für die Empfehlung war insbesondere eine Zufallsstichprobe von Gutachten der Y._____ AG zuhanden der Invalidenversicherung aus den Jahren 2022 und 2023, welche die EKQMB hinsichtlich der inhaltlichen und formalen Anforderungen an Gutachten analysiert hatte.

B.

Mit Gesuch vom 27. Oktober 2023 verlangten die Y._____ AG und A._____ bei der EKQMB gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz vom 17. Dezember 2004 (BGÖ; SR 152.3) Zugang zu Dokumenten im Zusammenhang mit der veröffentlichten Empfehlung der EKQMB, der Medienmitteilung vom 4. Oktober 2023 mit dem Titel «Beendigung der Auftragsvergabe an die Gutachterstelle Y._____ AG» und der erwähnten Zufallsstichprobe von Gutachten. Weiter ersuchten sie um Zugang zu den Jahresberichten und weiteren Berichten der EKQMB an das Eidgenössische Departement des Innern EDI sowie zu allen Sitzungsprotokollen der EKQMB des Jahres 2023 mit den zugehörigen Unterlagen.

C.

Die EKQMB informierte das Bundesamt für Sozialversicherungen BSV sowie das EDI über das Zugangsgesuch. Sie ersuchte das EDI und das BSV um Unterstützung bei der Behandlung des Gesuchs. Beide Behörden lehnten es ab, die EKQMB zu unterstützen. Daraufhin stellte die EKQMB am 20. November 2023 der Y._____ AG und A._____ diverse Dokumente zu.

D.

Am 11. Dezember 2023 reichten die Y._____ AG und A._____ einen Schlichtungsantrag beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten EDÖB ein und brachten vor, die EKQMB habe ihnen einen Teil der ersuchten Dokumente zu Unrecht vorenthalten. Nach Durchführung des Schlichtungsverfahrens empfahl der EDÖB am 18. Juli 2024 im Wesentlichen, die EKQMB solle Zugang zu den überprüften Gutachten in anonymisierter Form sowie zu ihrem Überprüfungsbericht in der (Entwurfs-)Version vom 23. Oktober 2023 gewähren. Zudem solle sie ihren Bestand an Dokumenten im Umfang des Schlichtungsgegenstands

nochmals prüfen. Weiter habe die EKQMB eine Verfügung zu erlassen, sofern sie mit seiner Empfehlung nicht einverstanden sei.

E.

Am 23. August 2024 übermittelte die EKQMB der Y._____ AG und A._____ weitere Dokumente.

F.

Am 4. September 2024 und erneut am 7. Oktober 2024 forderten die Y._____ AG und A._____ die EKQMB auf, der Empfehlung des EDÖB Folge zu leisten und den Zugang zu den Dokumenten zu gewähren oder eine anfechtbare Verfügung zu erlassen.

G.

Am 4. Dezember 2024 erhoben die Y._____ AG und A._____ (nachfolgend: Beschwerdeführende) Rechtsverweigerungsbeschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragen, es sei die EKQMB (nachfolgend: Vorinstanz) anzusegnen, der Empfehlung des EDÖB vom 18. Juli 2024 Folge zu leisten und innert 30 Tagen entweder den beantragten, vom EDÖB empfohlenen Zugang zu den amtlichen Dokumenten zu gewähren oder in dieser Sache eine anfechtbare Verfügung nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG; SR 172.021) zu erlassen. Weiter sei festzustellen, dass die Vorinstanz gegen das Verbot der Rechtsverweigerung bzw. Rechtsverzögerung verstosse.

H.

Die Vorinstanz beantragt mit Vernehmlassung vom 14. März 2025, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten. Eventualiter sei diese abzuweisen.

I.

Mit Eingabe vom 26. März 2025 stellten die Beschwerdeführenden den Antrag, es sei die Vernehmlassung der Vorinstanz aus dem Recht zu weisen. Zur Begründung machten sie geltend, dass sich die Vorinstanz nicht anwaltlich vertreten lassen dürfe.

Mit Zwischenverfügung vom 12. Mai 2025 wies das Bundesverwaltungsgericht den Antrag der Beschwerdeführenden vom 26. März 2025 ab.

J.

Am 11. Juni 2025 reichten die Beschwerdeführenden eine weitere Stellungnahme ein.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG, sofern eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 VGG entschieden hat und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG gegeben ist. Gemäss Art. 46a VwVG kann ebenfalls gegen das unrechtmässige Verweigern oder Verzögern einer anfechtbaren Verfügung Beschwerde geführt werden. Beschwerdeinstanz ist jene Behörde, die zuständig wäre, wenn die Verfügung ordnungsgemäss ergangen wäre (BVGE 2016/20 E. 1.3; Urteil des BVGer A-3636/2024 vom 22. Oktober 2022 E. 1.1).

1.2 Voraussetzung für eine Rechtsverweigerungsbeschwerde ist, dass die rechtsuchende Person zuvor bei der zuständigen Behörde ein Begehrum Erlass einer anfechtbaren Verfügung gestellt hat. Eine Rechtsverweigerungsbeschwerde soll weiter nur dann zur Anwendung kommen, wenn die verweigerte Verfügung grundsätzlich selbst anfechtbar wäre. Die beschwerdeführende Partei hat im Sinne einer Eintretensvoraussetzung zumindest glaubhaft zu machen, dass ein Anspruch auf Erlass einer anfechtbaren Verfügung besteht. Ein solcher Anspruch liegt dann vor, wenn einerseits eine Behörde nach dem anzuwendenden Recht verpflichtet ist, in Verfügungsform zu handeln, und wenn andererseits die gesuchstellende Person nach Art. 6 i.V.m. Art. 48 Abs. 1 VwVG Parteistellung beanspruchen kann (BVGE 2016/20 E. 3; Urteile des BVGer A-6585/2023 vom 19. April 2024 E. 2.1, A-2968/2021 vom 8. Dezember 2021 E. 3.1 und A-2923/2015 vom 27. Juli 2015 E. 1.3.1).

1.3 Streitig ist insbesondere, ob die Vorinstanz verpflichtet ist, in Verfügungsform zu handeln.

1.3.1 Die Beschwerdeführenden machen geltend, es handle sich um ein Verfahren betreffend den Zugang zu amtlichen Dokumenten nach dem BGÖ. Die Vorinstanz könne entweder der Empfehlung des EDÖB folgen und den empfohlenen Zugang zu den Dokumenten gewähren oder aber den Zugang einschränken, aufschieben oder verweigern. Folge die Vorinstanz dem EDÖB nicht und gewähre sie nur eingeschränkt Zugang, sei sie gemäss Art. 15 Abs. 2 Bst. a und Abs. 3 BGÖ verpflichtet, eine

entsprechende Verfügung innert 20 Tagen nach Empfang der Empfehlung zu erlassen. Die Vorinstanz habe nur diese beiden Handlungsoptionen, eine dritte Möglichkeit gebe es nicht. Indem die Vorinstanz weder der Empfehlung nachgekommen sei noch eine Verfügung erlassen habe, sondern untätig geblieben sei, habe sie das Rechtsverweigerungsverbot verletzt.

1.3.2 Die Vorinstanz wendet ein, sie sei eine ausserparlamentarische Kommission in der Form einer Verwaltungskommission. Ohne explizite Ermächtigung in einem formellen Gesetz könne sie keine Verfügung erlassen. Dies würde vielmehr ihre Kompetenz überschreiten. Sie habe keine Verfügungs-kompetenz und sei im vorliegenden Zusammenhang nicht zum Entscheid befugt. Daher könne sie auch nicht verpflichtet werden, eine Verfügung zu erlassen. Entsprechend könne sie den Erlass einer Verfügung auch nicht unrechtmässig verweigern. Auf die Beschwerde sei daher mangels Zuständigkei-
t des Bundesverwaltungsgerichts und mangels zulässigen Anfech-tungsobjekts nicht einzutreten.

1.3.3 Bei der Vorinstanz handelt es sich um eine Kommission mit Vertreterinnen und Vertretern der verschiedenen Sozialversicherungen, der Gutachterstellen, der Ärzteschaft, der Neuropsychologinnen und Neuropsychologen, der Wissenschaft sowie der Patienten- und Behindertenorgani-sationen; sie überwacht die Zulassung als Gutachterstelle, das Verfahren zur Gutachtenerstellung und die Ergebnisse der medizinischen Gutachten (vgl. Art. 44 Abs. 7 Bst. c Satz 1 des Bundesgesetzes über den Allgemei-nen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000 [ATSG, SR 830.1]; Ziffer 2 der Verfügung des Bundesrats über die Einsetzung der EKQMB vom 24. November 2021 [nachfolgend: Einsetzungsverfügung], abrufbar unter www.admin.ch > Dokumentation > Ausserparlamentarische Kommissionen > Gremiumart > Verwaltungskommissionen > EKQMB, be-sucht am 23. September 2025).

Die Vorinstanz stellt unstrittig eine ausserparlamentarische Kommission im Sinne von Art. 57a ff. des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsge-setzes vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010) dar (vgl. Anhang 2 Ziff. 1.2 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 [RVOV, SR 172.010.1] und Ziffer 1 der Einsetzungs-verfügung). Sie ist dem EDI als dem zuständigen Departement zugeordnet (vgl. Anhang 2 Ziffer 1.2 RVOV; Ziffer 5 der Einsetzungsverfügung; Art. 7q Abs. 2 der Verordnung über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungs-rechts vom 11. September 2002 [ATSV; SR 830.11]). Das Sekretariat der

Vorinstanz ist dem BSV angegliedert (Ziffer 5 der Einsetzungsverfügung; Art. 7q Abs. 3 ATSV; vgl. 8^{bis} RVOV).

1.3.4 Ausserparlamentarische Kommissionen sind ihrer Funktion nach entweder Verwaltungs- oder Behördenkommissionen. Verwaltungskommissionen haben beratende und vorbereitende Funktionen, Behördenkommissionen sind hingegen mit Entscheidbefugnissen ausgestattet (Art. 8a Abs. 1–3 RVOV). Entscheide treffen ausserparlamentarische Kommissionen, soweit sie dazu durch ein Bundesgesetz ermächtigt werden (Art. 57a Abs. 2 RVOG). Ohne eine formell-gesetzliche Grundlage kommt der Vorinstanz somit keine Befugnis zu, im Verwaltungsverfahren eine rechtlich bindende Verfügung zu erlassen (vgl. THOMAS SÄGESSER, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz RVOG, 2. Aufl. 2022, Art. 57a Rz. 9).

Gemäss Art. 44 Abs. 7 Bst. c Satz 2 ATSG spricht die Vorinstanz öffentliche Empfehlungen aus (so auch Art. 7p Abs. 3 ATSV). Sie erarbeitet gemäss Art. 7p Abs. 1 ATSV Empfehlungen zu den in Bst. a–d genannten Kriterien, unter anderem zu Kriterien und Instrumenten für die Beurteilung der Qualität von Gutachten (Bst. d). Weiter überwacht die Vorinstanz, wie diese Kriterien durch die Sachverständigen und die Gutachterstellen eingehalten werden, und sie kann aufgrund dieser Überwachung ebenfalls Empfehlungen erarbeiten (Art. 7p Abs. 2 ATSV; Ziffer 3 der Einsetzungsverfügung).

Aus diesen sozialversicherungsrechtlichen Grundlagen zu den Aufgaben der Vorinstanz ergibt sich klar, dass sie lediglich Empfehlungen erarbeitet und diese veröffentlicht. Hingegen räumen sie der Vorinstanz keine Entscheidbefugnis ein. Diese ist entsprechend eine Verwaltungskommission. Insoweit fehlt ihr die erforderliche gesetzlichen Grundlage gemäss Art. 57a Abs. 2 RVOG dafür, über den ersuchten Zugang zu Dokumenten mit einer Verfügung nach Art. 5 VwVG zu entscheiden.

1.3.5 Das BGÖ enthält zwar Verfahrensregeln für den Zugang zu amtlichen Dokumenten (Art. 10 ff.). Es erteilt selbst jedoch keine Verfügungsbefugnisse an spezifische Organe bzw. bestimmte Träger öffentlicher Aufgaben. Das Verfahren zum Erlass einer Verfügung nach Art. 15 BGÖ richtet sich vielmehr nach den Art. 1–43 VwVG mit der Besonderheit, dass die Verfügung innert der Frist nach Art. 15 Abs. 3 BGÖ zu erlassen ist (vgl. BGE 142 II 324 E. 3.6, Urteil des BVGer A-6003/2019 vom 18. November 2020 E. 7.1.1; Botschaft des Bundesrats zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung vom 12. Februar 2003, BBI 2003 1963, 2025). Es gelten damit die allgemeinen Verfahrensbestimmungen, einschliesslich des

Grundsatzes, dass eine Verfügung nach Art. 5 VwVG hoheitliches Handeln voraussetzt und der verfügenden Stelle somit Verfügungsbefugnis zukommen muss (vgl. BVGE 2023 IV/4 E. 3.2 und E. 4; UHLMANN/KRADOLFER, in Waldmann/Krauskopf, Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 3. Aufl. 2023, Art. 5 Rz. 25). Da eine ausserparlamentarische Kommission ohne Grundlage in einem Bundesgesetz keine Verfügungsbefugnis hat, ist subsidiär diejenige Behörde für den Erlass einer Verfügung zuständig, welche die Aufsicht ausübt. Deshalb ist es Sache des Departements bzw. des Amts, dem eine Verwaltungskommission zugordnet ist, eine Verfügung im Sinne von Art. 15 BGÖ zu erlassen (zum Ganzen Bundesamt für Justiz [BJ] / EDÖB, Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung, 7. Aufl. 2013, Ziffer 7.2.6; vgl. für Verfügungen über Realakte Urteile des BVGer A-6211/2017 vom 14. Mai 2018 E. 3 und C-2900/2021 vom 30. Juni 2021 E. 2.2.1 mit Hinweisen). Die Verfahrenskonstellation, dass der Zugang zu Dokumenten einer Kommission ohne Verfügungsbefugnis streitig ist, im Verfahren jedoch die Aufsichtsbehörde als verfügende Instanz fungiert, entspricht im Übrigen auch der Praxis in Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht (vgl. Urteile des BVGer A-4962/2012 vom 22. März 2013, A-1135/2011 vom 7. Dezember 2011 und A-3192/2010 vom 17. Juni 2011).

Unmittelbar aus dem BGÖ lässt sich nach dem Ausgeführten ebenfalls keine Verfügungsbefugnis der Vorinstanz ableiten.

1.3.6 Demzufolge ist die Vorinstanz nicht dazu befugt und nicht dafür zuständig, eine Verfügung über die allfällige Einschränkung des Zugangs im Sinne von Art. 15 Abs. 2 Bst. a BGÖ zu erlassen.

1.4 Es ergibt sich somit, dass auf die Rechtsverweigerungsbeschwerde nicht einzutreten ist (vgl. E. 1.2).

2.

Zu befinden bleibt über die Kosten- und Entschädigungsfolgen des Beschwerdeverfahrens.

2.1 Bei diesem Verfahrensausgang gelten die Beschwerdeführenden als unterliegend. Sie haben daher die auf Fr. 1'500.-- festzusetzenden Verfahrenskosten zu übernehmen (Art. 63 Abs. 1 VwVG; Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

2.2 Einer obsiegenden Partei ist von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für die ihr erwachsenen notwendigen Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG). Den unterliegenden Beschwerdeführenden steht keine Parteientschädigung zu. Die Vorinstanz hat als Verwaltungskommission ebenfalls keinen Anspruch auf Entschädigung (Art. 7 Abs. 3 VGKE; vgl. Urteil des BVGer A-5346/2022 vom 3. März 2025 E. 5.2).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 1'500.-- werden den Beschwerdeführenden auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführenden und die Vorinstanz.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Christine Ackermann

Thomas Ritter

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Handen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand:

Zustellung erfolgt an:

- die Beschwerdeführenden (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Gerichtsurkunde)