Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C_665/2025

Urteil vom 9. September 2026

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Haag, Präsident,
Bundesrichter Chaix, Kneubühler,
Gerichtsschreiber Dold.

Verfahrensbeteiligte
1. A._____ AG,
2. B._____,
beide vertreten durch Rechtsanwalt Daniel Staffelbach und/oder Rechtsanwalt Dr. Yannick Weber,
Beschwerdeführer,

gegen

Eidgenössische Kommission für Qualitätssicherung der medizinischen Begutachtung (EKQMB), c/o Bundesamt für Sozialversicherung, Effingerstrasse 20, 3003 Bern,
vertreten durch Dr. Isabelle Häner und/oder Dr. Anja Josuran-Binder, Rechtsanwältinnen, Bratschi AG, Bahnhofstrasse 70, 8021 Zürich 1,

Eidgenössisches Departement des Innern, Generalsekretariat, Inselgasse 1, 3003 Bern.

Gegenstand
Zugang zu amtlichen Dokumenten; Rechtsverweigerung,

Beschwerde gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung I, vom 6. Oktober 2025 (A-7638/2024).

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 A._____ AG (heute in Liquidation) zu beenden. Grundlage für die Empfehlung war insbesondere eine Zufallsstichprobe von Gutachten der A._____ AG zuhanden der Invalidenversicherung aus den Jahren 2022 und 2023, welche die EKQMB hinsichtlich der inhaltlichen und formalen Anforderungen an Gutachten analysiert hatte.
Am 27. Oktober 2023 stellten die A._____ AG und das Verwaltungsratsmitglied B._____ bei der EKQMB gestützt auf das Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) ein Gesuch um Zugang zu Dokumenten im Zusammenhang mit der veröffentlichten Empfehlung der EKQMB, einer Medienmitteilung vom 4. Oktober 2023 mit dem Titel "Beendigung der Auftragsvergabe an die Gutachterstelle A._____ 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.
Die EKQMB informierte das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) und das EDI über das Zugangsgesuch und ersuchte um Unterstützung bei dessen Behandlung. Beide Behörden lehnten es ab,

die EKQMB zu unterstützen. Daraufhin stellte die EKQMB am 20. November 2023 der A._____ AG und B._____ diverse Dokumente zu.
Am 11. Dezember 2023 reichten die A._____ AG und B._____ 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 der Empfehlung nicht einverstanden sei.
Am 23. August 2024 übermittelte die EKQMB der A._____ AG und B._____ weitere Dokumente. Am 4. September 2024 und erneut am 7. Oktober 2024 forderten die A._____ AG und B._____ die EKQMB auf, der Empfehlung des EDÖB Folge zu leisten und den Zugang zu den Dokumenten zu gewähren oder eine anfechtbare Verfügung zu erlassen.
Am 4. Dezember 2024 erhoben die A._____ AG und B._____ Rechtsverweigerungsbeschwerde. Mit Urteil vom 6. Oktober 2025 trat das Bundesverwaltungsgericht darauf nicht ein. Zur Begründung hielt es im Wesentlichen fest, die beschwerdeführende Partei habe im Sinne einer Eintretensvoraussetzung zumindest glaubhaft zu machen, dass ein Anspruch auf Erlass einer anfechtbaren Verfügung bestehe. Dies sei hier nicht der Fall. Bei der EKQMB handle es sich um eine ausserparlamentarische Kommission, die nur gestützt auf eine Ermächtigung in einem Bundesgesetz Entscheide treffen dürfe. Eine solche Grundlage gebe es hier nicht. Subsidiär sei deshalb die Aufsichtsbehörde zuständig.

B.
Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht vom 7. November 2025 beantragen die A._____ AG und B._____, das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 6. Oktober 2025 sei aufzuheben und es sei eine Verletzung des Verbots der Rechtsverweigerung bzw. der Rechtsverzögerung festzustellen (Rechtsbegehren Nr. 1). Die EKQMB sei anzuweisen, der Empfehlung des EDÖB umgehend Folge zu leisten und innert 10 Tagen den beantragten Zugang zu amtlichen Dokumenten zu gewähren; eventualiter sei sie zu verpflichten, eine anfechtbare Verfügung zu erlassen (Rechtsbegehren Nr. 2). Eventualiter seien das BSV und/oder das EDI anzuweisen, der Empfehlung des EDÖB Folge zu leisten und innert 10 Tagen den beantragten Zugang zu amtlichen Dokumenten zu gewähren, subeventualiter sei die zuständige Behörde zu verpflichten, eine anfechtbare Verfügung zu erlassen (Rechtsbegehren Nr. 3). Weiter seien die vorinstanzlichen Kosten der Vorinstanz, dem BSV oder dem EDI aufzuerlegen und den Beschwerdeführenden sei eine Parteientschädigung für das vorinstanzliche Verfahren zuzusprechen (Rechtsbegehren Nr. 4). Schliesslich seien die Kosten- und Entschädigungsfolgen für das Verfahren vor Bundesgericht zulasten der EKQMB und/oder des BSV oder des EDI und/oder der Vorinstanz festzulegen (Rechtsbegehren Nr. 5).
Das Bundesverwaltungsgericht verweist in seiner Vernehmlassung auf das angefochtene Urteil. Die EKQMB beantragt, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Das EDI beantragt, auf das Rechtsbegehren Nr. 3 nicht einzutreten, eventualiter, es abzuweisen; dasselbe beantragt es hinsichtlich der Rechtsbegehren Nrn. 4 und 5, soweit danach dem BSV oder dem EDI Verfahrenskosten oder Parteientschädigungen auferlegt werden sollten. Der EDÖB hat eine Stellungnahme eingereicht, ohne Anträge in der Sache zu stellen. Die Beschwerdegegnerin hat sich ein weiteres Mal vernehmen lassen.

Erwägungen:

1.

1.1. Angefochten ist ein Endentscheid des Bundesverwaltungsgerichts betreffend den Zugang zu amtlichen Dokumenten. Dagegen steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. a und Art. 90 BGG); ein Ausnahmegrund im Sinne von Art. 83 ff. BGG liegt nicht vor.

1.2. Streitgegenstand vor Bundesgericht bildet ausschliesslich, was bereits Gegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens gewesen ist. Wird ein Nichteintretensentscheid angefochten, so bildet nur dieser Verfahrensgegenstand; Rechtsbegehren in der Sache selber sind in diesem Fall unzulässig, ausser die Vorinstanz habe in einer Eventualbegründung die Sache dennoch materiell geprüft (**BGE 139 II 233** E. 3.2; Urteil 1C_55/2025 vom 13. Juni 2025 E. 2.2).
Die Beschwerdeführenden hatten in ihrer Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht geltend gemacht, die EKQMB habe eine Rechtsverweigerung begangen, weil sie entgegen der in Art. 15 BGÖ vorgesehenen Pflicht keine Verfügung erlassen habe. Das Bundesverwaltungsgericht setzte sich mit dieser Rüge inhaltlich auseinander, indem es darlegte, dass die EKQMB nicht befugt sei, eine Verfügung zu erlassen. Statt die Beschwerde abzuweisen, trat es jedoch nicht darauf ein, weil es der Auffassung ist, es gebe eine Eintretensvoraussetzung, wonach die beschwerdeführende Partei glaubhaft zu machen habe, dass ein Anspruch auf Erlass einer anfechtbaren Verfügung bestehe.
Die Beschwerdeführenden bringen in ihrer Beschwerde an das Bundesgericht vor, die Vorinstanz habe eine neue Eintretensvoraussetzung erfunden (Glaubhaftmachen eines Anspruchs auf eine anfechtbare Verfügung). Diese habe sie zudem zu Unrecht als nicht erfüllt betrachtet, denn mit der dahingehenden

Empfehlung des EDÖB sei ein entsprechender Anspruch bereits glaubhaft. Wie es sich damit verhält, kann hier offen bleiben. Entscheidend ist, dass sich das Bundesverwaltungsgericht nicht inhaltlich mit dem Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten befasste, sondern einzig mit der Frage der Zuständigkeit der EKQMB zum Erlass einer entsprechenden Verfügung. In diesem Sinne ist auch der Gegenstand des bundesgerichtlichen Verfahrens beschränkt. Indem die Beschwerdeführenden das Begehren stellen, die EKQMB sei anzuweisen, den Zugang zu den amtlichen Dokumenten wie vom EDÖB empfohlen zu gewähren, gehen sie über den Verfahrensgegenstand hinaus. In diesem Umfang ist auf ihre Beschwerde nicht einzutreten.

1.3. Ebenso wenig ist auf den Feststellungsantrag einzutreten. Ein Feststellungsinteresse, das über das Interesse an der Gutheissung der übrigen (kassatorischen und reformatorischen) Anträge hinausgeht, wird nicht dargetan und ist auch nicht erkennbar (vgl. **BGE 148 I 160** E. 1.6; **123 III 49** E. 1a; je mit Hinweisen).

1.4. Gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG ist zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (lit. a), durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist (lit. b) und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung besitzt (lit. c). Das EDI macht geltend, die Beschwerdeführerin sei nach dieser Bestimmung nicht zur Beschwerde berechtigt, weil sie sich in Liquidation befinde. Dieser Umstand betrifft allerdings die Frage der Prozessfähigkeit (dazu sogleich) und nicht die Beschwerdelegitimation. Für Letztere lässt es das Bundesgericht beim jedermann zustehenden Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten (Art. 6 Abs. 1 BGÖ) genügen, dass dem Zugangsgesuch nicht vollumfänglich stattgegeben worden ist (vgl. z.B. Urteil 1C_335/2023 vom 11. März 2025 E. 1). Darüber hinaus ist eine Person unabhängig davon, ob sie in der Sache zur Beschwerdeerhebung berechtigt wäre, jedenfalls legitimiert, einen Entscheid anzufechten, soweit es um ihre prozessualen Parteirechte geht (sog. "Star-Praxis"; **BGE 151 I 294** E. 1.3 mit Hinweisen). Die Beschwerdeführenden berufen sich auf eine Verletzung von Verfahrensrechten, die einer formellen Rechtsverweigerung gleichkommt, weshalb diese Voraussetzung erfüllt ist (vgl. Urteil 1D_21/2025 vom 1. Juni 2026 E. 2.2 mit Hinweisen).

1.5. Eine Partei kann vor Bundesgericht insoweit selbständig Prozess führen, als sie handlungsfähig ist (Art. 71 BGG i.V.m. Art. 14 BZP [SR 273]). Mit Beschluss der Generalversammlung vom 24. Oktober 2023 wurde die Beschwerdeführerin aufgelöst. Sie befindet sich in Liquidation. Mit der Auflösung ändert sich der Gesellschaftszweck, der neu auf die Abwicklung gerichtet ist (vgl. Art. 739 Abs. 2 OR; **BGE 123 III 473** E. 2 mit Hinweisen; PETER BÖCKLI, Schweizer Aktienrecht, 5. Aufl. 2022, § 15 Rz. 24). Dieser Zweck definiert den Umfang der Handlungsfähigkeit und (als deren verfahrensrechtliches Pendant) der Prozessfähigkeit. Nach ständiger Rechtsprechung ist er sehr weit auszulegen: Unter Rechtshandlungen, die der Gesellschaftszweck mit sich bringen kann, sind nicht bloss solche zu verstehen, die der Gesellschaft nützlich sind oder in ihrem Betrieb gewöhnlich vorkommen; erfasst sind vielmehr ebenfalls ungewöhnliche Geschäfte, sofern sie auch nur möglicherweise im Gesellschaftszweck begründet sind, d.h. durch diesen zumindest nicht geradezu ausgeschlossen werden (**BGE 116 II 320** E. 3a; Urteil 7B_50/2024 vom 21. März 2024 E. 3.2; je mit Hinweisen). Die Beschwerdeführerin könnte die durch ihr Zugangsgesuch nach Öffentlichkeitsgesetz erlangten amtlichen Dokumente bspw. für die Geltendmachung von Haftungsansprüchen verwenden. Ein Zusammenhang mit der Liquidation ist damit, entgegen der Auffassung des EDI, nicht von der Hand zu weisen. Die Prozessfähigkeit als Sachurteilsvoraussetzung der Beschwerde an das Bundesgericht ist deshalb zu bejahen.

1.6. Die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen sind erfüllt und geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Auf die Beschwerde ist im beschriebenen Umfang einzutreten.

2.
Die Beschwerdeführenden machen zunächst gelten, sie hätten dem Bundesverwaltungsgericht den Antrag gestellt, es solle gleich selbst über die Zugangsgewährung entscheiden. Diesen Antrag habe es ohne Begründung gänzlich übergangen und damit das Rechtsverweigerungsverbot (Art. 29 Abs. 1 BV) verletzt. Diese Kritik ist unbegründet. Die Beschwerdeführenden haben in ihrer Beschwerde an die Vorinstanz nebst der Feststellung einer Rechtsverweigerung lediglich beantragt, die EKQMB sei anzuweisen, der Empfehlung des EDÖB Folge zu leisten und innert 30 Tagen entweder den beantragten Zugang zu amtlichen Dokumenten zu gewähren oder eine anfechtbare Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG (SR 172.021) zu erlassen.

3.

3.1. Die Beschwerdeführenden rügen eine Verletzung von Art. 29 Abs. 1 BV und Art. 15 BGÖ. Wenn letztere Bestimmung den Begriff der "Behörde" verwende, müsse damit eine Behörde im Sinne des Öffentlichkeitsgesetzes gemeint sein. Der gesetzlich vorgesehene Ablauf nach Art. 10 ff. BGÖ würde durcheinandergebracht, wenn die EKQMB zwar ein Zugangsgesuch zunächst selbst behandeln und an der Schlichtung teilnehmen müsste (wie sie dies hier getan habe), dann aber plötzlich nicht mehr zuständig wäre, über den Zugang zu entscheiden, wenn sie diesen nicht vollständig gewähren wolle. Für die Gutheissung und die Abweisung desselben Gesuchs wären in diesem Fall zwei unterschiedliche Behörden zuständig, was unsinnig sei.

3.2. Das Bundesverwaltungsgericht erwog, aus den sozialversicherungsrechtlichen Grundlagen zu den Aufgaben der EKQMB ergebe sich, dass diese lediglich Empfehlungen erarbeite und diese veröffentliche. Die EKQMB sei somit eine sogenannte Verwaltungskommission. Insoweit fehle ihr die erforderliche gesetzliche Grundlage gemäss Art. 57a Abs. 2 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010) dafür, über den ersuchten Zugang zu Dokumenten mit einer Verfügung nach Art. 5 VwVG zu entscheiden. Das BGÖ enthalte zwar Verfahrensregeln für den Zugang zu amtlichen Dokumenten, erteile selbst jedoch keine Verfügungsbefugnisse an bestimmte Träger öffentlicher Aufgaben. Das Verfahren zum Erlass einer Verfügung nach Art. 15 BGÖ richte sich vielmehr nach den Art. 1-43 VwVG. Es gälten damit die allgemeinen Verfahrensbestimmungen, einschliesslich des Grundsatzes, dass eine Verfügung nach Art. 5 VwVG hoheitliches Handeln voraussetze und der verfügenden Stelle somit Verfügungsbefugnis zukommen müsse. Da eine ausserparlamentarische Kommission ohne Grundlage in einem Bundesgesetz keine Verfügungsbefugnis habe, sei subsidiär diejenige Behörde für den Erlass einer Verfügung zuständig, welche die Aufsicht ausübe. Deshalb sei es Sache des Departements bzw. des Amts, dem eine Verwaltungskommission zugeordnet sei, eine Verfügung im Sinne von Art. 15 BGÖ zu erlassen. Die Verfahrenskonstellation, wonach der Zugang zu Dokumenten einer Kommission ohne Verfügungsbefugnis streitig sei, im Verfahren jedoch die Aufsichtsbehörde als verfügende Instanz fungiere, entspreche im Übrigen auch der Praxis in Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht.

3.3. Die EKQMB schliesst sich dieser Auffassung an. Sie weist ergänzend darauf hin, dass gemäss Art. 15 BGÖ das Verfügungsverfahren erst nach Abschluss des informellen Vorverfahrens eingeleitet werde. Daraus ergebe sich, dass weder die Stellungnahme der Behörde nach Art. 12 BGÖ noch die Empfehlung des EDÖB nach Art. 14 BGÖ Verfügungen darstellten. Demnach sei es nicht so, dass das Verfahren durcheinandergebracht werde, wenn die Aufsichtsbehörde als verfügende Instanz im Anschluss an das Schlichtungsverfahren - in dem keine Verfügungsbefugnis vorausgesetzt sei - amte. Die unstreitige Herausgabe von Dokumenten bedinge keine Verfügungsbefugnis. Hoheitlich gehandelt werden müsse erst dann, wenn der Zugang verweigert werde oder wenn ein Zugang gewährt werde, obschon betroffene Drittpersonen dagegen opponierten.

3.4. Der EDÖB räumt ein, dass er in einer auf seiner Homepage publizierten Auskunft aus dem Jahr 2013 ebenfalls die Ansicht vertreten habe, dass das Öffentlichkeitsgesetz selbst keine Verfügungsbefugnisse erteile (EDÖB, Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung: Häufig gestellte Fragen, 7. August 2013, online: https://www.edoeb.admin.ch/ unter Öffentlichkeitsprinzip/Das Öffentlichkeitsprinzip/FAQ BGÖ [besucht am 2. September 2026]). Diese Behauptung sei allerdings ohne nachvollziehbare Begründung aufgestellt worden und müsse deshalb überprüft werden.
Aus dem Gesetzestext oder den Materialien ergäben sich keine Hinweise darauf, dass Art. 15 BGÖ keine eigenständige gesetzliche Grundlage für den Erlass von Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG darstelle (Botschaft vom 12. Februar 2003 zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung, BBl 2003 2025). Es gehe daraus nicht hervor, inwieweit sich Art. 15 BGÖ von anderen gesetzlichen Grundlagen unterscheiden solle, die Verfügungsbefugnisse an spezifische Organe bzw. bestimmte Träger öffentlicher Aufgaben erteilten (z.B. Art. 51 i.V.m. Art. 55 des Bundesgesetzes vom 21. Juni 2019 über das öffentliche Beschaffungswesen [BöB; SR 172.056.1] oder Art. 69e des Bundesgesetzes vom 24. März 2006 über Radio und Fernsehen [RTVG; 784.40]).
Das durch das BGÖ eingeführte Zugangs- und Schlichtungsverfahren bzw. das sich anschliessende Verfügungsverfahren sei in seiner Gesamtheit zu betrachten. Es könne nicht angehen, dass die Vorgaben des BGÖ für gewisse dezentrale Verwaltungseinheiten nur bis und mit dem Schlichtungsverfahren gelten sollten. Es verankere nämlich mit dem Zugangsrecht und dem dazugehörigen Verfahren eine Querschnittsaufgabe (vgl. BGE 142 II 324 E. 1.3.2 mit Hinweisen).
Ferner dürfe nicht ausser Acht gelassen werden, dass das BGÖ für alle ausserparlamentarischen Kommissionen als Teil der (dezentralen) Bundesverwaltung integral gelte. Damit unterschieden sich diese von Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die nicht der Bundesverwaltung angehörten, da für Letztere das BGÖ nur gelte, soweit sie (Erlasse oder) Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG erliessen (vgl. Art. 2 Abs. 1 lit. b BGÖ). Für ausserparlamentarische Kommissionen hingegen gelte das BGÖ unabhängig von spezialgesetzlichen Erlass- bzw. Verfügungsbefugnissen. Dasselbe müsse indes auch für die Kompetenz gelten, Verfügungen gestützt auf Art. 15 BGÖ zu erlassen und das Verfahren mit einem rechtsmittelfähigen Entscheid abzuschliessen. Dem Gesetzgeber stünde es frei, ausserparlamentarische Kommissionen von der Anwendung des BGÖ oder Teilen davon auszunehmen. Davon habe er indes in Bezug auf die EKQMB keinen Gebrauch gemacht.
Diese Auslegung stehe im Einklang mit der Praxis zu den ihn selber (den EDÖB) betreffenden Zugangsgesuchen. Er habe gestützt auf Art. 15 BGÖ entsprechende Verfügungen erlassen, was vom Bundesverwaltungsgericht nie in Frage gestellt worden sei (vgl. bspw. Urteil des BVGer A-4781/2019 vom 17. Juni 2020 E. 1.1). Die gegenteilige Auffassung widerspreche auch dem Beschleunigungsgebot, da sie den Zugang zu den ersuchten Dokumenten nach dem Schlichtungsverfahren blockiere.
Nicht zu überzeugen vermöge schliesslich auch die subsidiäre Zuständigkeit der Aufsichtsbehörde. Es sei nicht ersichtlich, inwiefern der Erlass von Verfügungen gestützt auf Art. 15 BGÖ Teil der administrativen Aufsicht sein solle. Infolge der grösseren Sachnähe der Fachbehörde bzw. der ausserparlamentarischen Kommission sei es sachgerecht, dass sie selbst über die Zugangsgewährung nach BGÖ entscheide.

4.

4.1. Die EKQMB ist eine Kommission mit Vertreterinnen und Vertretern der verschiedenen Sozialversicherungen, der Gutachterstellen, der Ärzteschaft, der Neuropsychologinnen und Neuropsychologen, der Wissenschaft sowie der Patienten- und Behindertenorganisationen, welche die Zulassung als Gutachterstelle, das Verfahren zur Gutachtenerstellung und die Ergebnisse der medizinischen Gutachten überwacht; sie spricht öffentliche Empfehlungen aus (Art. 44 Abs. 7 lit. c ATSG [SR 830.1]; vgl. auch die Verfügung des Bundesrats vom 24. November 2021 über die Einsetzung der EKQMB, online: https://www.ekqmb.admin.ch/de/ekqmb [besucht am 2. September 2026]). Es handelt sich um eine ausserparlamentarische Kommission gemäss Art. 57a-57g RVOG und Art. 8a-8i ter der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV; SR 172.010.1). Sie ist dem EDI zugeordnet, wobei ihr Kommissionssekretariat organisatorisch dem BSV angegliedert ist (Ziff. 5 der Einsetzungsverfügung; Anhang 2 Ziff. 1.2 RVOV, Art. 7q der Verordnung vom 11. September 2002 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts [ATSV; SR 830.11]).

4.2. Ausserparlamentarische Kommissionen sind gemäss Art. 8a RVOV ihrer Funktion nach entweder Verwaltungs- oder Behördenkommissionen (Abs. 1). Verwaltungskommissionen haben beratende und vorbereitende Funktionen (Abs. 2), während Behördenkommissionen mit Entscheidbefugnissen ausgestattet sind (Abs. 3). Entscheide treffen ausserparlamentarische Kommissionen, soweit sie dazu durch ein Bundesgesetz ermächtigt werden (Art. 57a Abs. 2 RVOG). Somit kommt der EKQMB ohne eine formell-gesetzliche Grundlage keine Befugnis zu, rechtlich bindende Verfügungen zu erlassen. Wie das Bundesverwaltungsgericht zu Recht festgehalten hat, verleihen ihr die erwähnten sozialversicherungsrechtlichen Grundlagen keine Verfügungskompetenz. Umstritten ist, ob dies auch auf das Öffentlichkeitsgesetz zutrifft.

4.3. Nach Art. 2 Abs. 1 lit. a BGÖ gilt das Öffentlichkeitsgesetz unter anderem für die Bundesverwaltung. Der Begriff der Bundesverwaltung in dieser Bestimmung ist identisch mit demjenigen, wie er in Art. 178 BV und in Art. 2 RVOG umschrieben wird. Neben der zentralen Verwaltung zählen auch die dezentralen Verwaltungseinheiten zur Bundesverwaltung (**BGE 148 II 92** E. 5.1.1 mit Hinweisen). Die EKQMB gehört als ausserparlamentarische Kommission zur dezentralen Bundesverwaltung und fällt damit in den persönlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes (vgl. a.a.O., E. 5.4).

4.4. Das Verfahren für den Zugang zu amtlichen Dokumenten ist in Art. 10-17 BGÖ geregelt. Es wird durch das Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeleitet. Das Gesuch ist gemäss Art. 10 Abs. 1 BGÖ an diejenige Behörde zu richten, die das Dokument erstellt oder von Dritten, die nicht diesem Gesetz unterstehen, als Hauptadressatin erhalten hat. Da die Beschwerdeführenden Zugang zu Dokumenten zu erlangen versuchen, welche die EKQMB erstellt hatte, richteten sie ihr Gesuch zutreffenderweise an Letztere.
In den weiteren Gesetzesbestimmungen wird chronologisch der weitere Verfahrensgang geregelt, insbesondere die Anhörung (Art. 11 BGÖ), die Stellungnahme der Behörde (Art. 12 BGÖ), die Schlichtung (Art. 13 BGÖ), die Empfehlung des EDÖB (Art. 14 BGÖ) und schliesslich die Verfügung (Art. 15 BGÖ). Letztere Bestimmung hat folgenden Wortlaut (ohne Fussnoten) :
Art. 15 Verfügung
1 Der Gesuchsteller, die Gesuchstellerin oder die angehörte Person kann innerhalb von zehn Tagen nach Erhalt der Empfehlung den Erlass einer Verfügung nach Artikel 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 verlangen.
2 Im Übrigen erlässt die Behörde eine Verfügung, wenn sie in Abweichung von der Empfehlung:
a. das Recht auf Zugang zu einem amtlichen Dokument einschränken, aufschieben oder verweigern will;
b. den Zugang zu einem amtlichen Dokument gewähren will, durch dessen Zugänglichmachung die Privatsphäre Dritter beeinträchtigt werden kann.
3 Die Verfügung ist innert 20 Tagen nach Empfang der Empfehlung oder nach Eingang des Gesuches nach Absatz 1 zu erlassen.

"Die Behörde", die gemäss Art. 15 BGÖ eine Verfügung erlässt, wird auch in den Art. 10, 11, 12 und 13 BGÖ genannt. Hinweise dafür, dass darunter unterschiedliche Behörden zu verstehen sind bzw. sein können, bestehen nicht. Der Gesetzeswortlaut spricht somit klar dafür, dass die Behörde, die nach Art. 15 BGÖ eine Verfügung erlässt, identisch ist mit derjenigen, an die nach Art. 10 BGÖ das Zugangsgesuch zu richten ist (vgl. auch SCHNEIDER/ROTH, Basler Kommentar, Datenschutzgesetz/Öffentlichkeitsgesetz, 4. Aufl. 2024, N. 8 zu Art. 15 BGÖ).

4.5. Gestützt auf den Wortlaut von Art. 15 Abs. 2 BGÖ ("die Behörde erlässt eine Verfügung...") ist davon auszugehen, dass die Behörde sowohl ermächtigt als auch verpflichtet wird, eine Verfügung zu erlassen. Dieses Verständnis ist auch aus praktischen Gründen vorzuziehen, denn die betreffende Kommission kann am besten einschätzen, ob allenfalls Ausnahmen im Sinne von Art. 7 BGÖ dem Zugang entgegenstehen. Dass auf das Verfügungsverfahren die Bestimmungen des VwVG anwendbar sind (vgl. Art. 15 Abs. 1 BGÖ und **BGE 142 II 324** E. 3.6 mit Hinweisen), steht damit keineswegs im Widerspruch. Diesen Bestimmungen lässt sich zur Frage der Verfügungsbefugnis von ausserparlamentarischen Kommissionen gemäss Art. 57a Abs. 2 RVOG nichts entnehmen. Stattdessen verlangen sie unter anderem, dass die Verfügung zu begründen und mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen ist (Art. 35 Abs. 1 VwVG).

4.6. Art. 29 Abs. 1 BV umfasst das Verbot der formellen Rechtsverweigerung. Im engeren Sinne liegt eine solche vor, wenn eine Behörde auf eine Eingabe fälschlicherweise nicht eintritt oder eine solche nicht an die Hand nimmt und behandelt, obwohl sie nach dem anwendbaren Verfahrensrecht dazu verpflichtet wäre (**BGE 151 I 294** E. 4.2 mit Hinweisen). Nach dem Ausgeführten wäre die EKQMB verpflichtet gewesen, nach Art. 15 BGÖ eine Verfügung zu erlassen. Indem sie dies unterliess, verletzte sie neben dieser Bestimmung auch Art. 29 Abs. 1 BV.

5.
Die Beschwerde ist aus diesen Gründen gutzuheissen, soweit darauf einzutreten ist. Der angefochtene Entscheid ist aufzuheben und die Sache zur Behandlung im Sinne der Erwägungen an die EKQMB zurückzuweisen. Damit erübrigt es sich, auf die weiteren Rügen der Beschwerdeführenden einzugehen. Dies betrifft insbesondere die Fragen, ob die EKQMB nach Art. 8 VwVG zu einer Überweisung der Sache an die von ihr als zuständig erachtete Behörde verpflichtet gewesen wäre und auf welche gesetzliche Grundlage sich die von der Vorinstanz angenommene subsidiäre Zuständigkeit der Aufsichtsbehörde zum Erlass von Verfügungen stützen soll (vgl. dazu Urteil 2C_440/2019 vom 6. Februar 2020 E. 3.4.5 mit Hinweisen).
Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Gerichtskosten zu erheben (vgl. Art. 66 Abs. 1 und 4 BGG). Die Schweizerische Eidgenossenschaft (EKQMB) hat den Beschwerdeführenden eine angemessene Parteientschädigung zu bezahlen (vgl. Art. 68 Abs. 2 BGG).
Das Bundesgericht kann nach Art. 67 und Art. 68 Abs. 5 BGG die Kosten- und Entschädigungsfolgen des vorinstanzlichen Verfahrens neu festlegen. Da das Bundesverwaltungsgericht auf die Beschwerde hätte eintreten (und sie gutheissen) müssen, sind für das vorinstanzliche Verfahren keine Kosten zu erheben (vgl. Art. 63 Abs. 2 VwVG) und ist den Beschwerdeführenden eine angemessene Parteientschädigung zuzusprechen (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist, und der angefochtene Entscheid aufgehoben. Die Sache wird im Sinne der Erwägungen an die EKQMB zurückgewiesen.

2.
Für das bundesgerichtliche Verfahren werden keine Gerichtskosten erhoben.

3.
Die Schweizerische Eidgenossenschaft (EKQMB) hat die Beschwerdeführenden für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 2'000.-- zu entschädigen.

4.
Für das vorinstanzliche Verfahren werden keine Kosten erhoben. Die Schweizerische Eidgenossenschaft (EKQMB) hat die Beschwerdeführenden für das vorinstanzliche Verfahren mit Fr. 1'500.-- zu entschädigen.

5.
Dieses Urteil wird den Beschwerdeführenden, der EKQMB, dem EDI, dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung I, und dem EDÖB schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 9. September 2026

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Haag

Der Gerichtsschreiber: Dold