



Urteil vom 22. April 2013

Besetzung

Richter André Moser (Vorsitz),
Richter Jérôme Candrian, Richter Markus Metz,
Gerichtsschreiber Ivo Hartmann.

Parteien

Fabian **Eberhard**, Tamedia AG, SonntagsZeitung, Werd-
strasse 21, 8021 Zürich 1,
Beschwerdeführer,

gegen

Bundesamt für Sozialversicherungen BSV, Geschäftsfeld
Invalidenversicherung, Effingerstrasse 20, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Öffentlichkeitsprinzip.

Sachverhalt:**A.**

Fabian Eberhard arbeitet als Redaktor für die SonntagsZeitung der Tamedia AG, Zürich.

B.

B.a Am 24. Mai 2012 stellte Fabian Eberhard (nachfolgend: Gesuchsteller) beim Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz vom 17. Dezember 2004 (BGÖ, SR 152.3) ein Gesuch um Zugang zu den summarischen Sitzungsprotokollen der Jahre 2011 und 2012 der Eidgenössischen Kommission für die Alters-, Hinterlassenen und Invalidenversicherung (nachfolgend: AHV/IV-Kommission).

B.b In der Folge überwies das Generalsekretariat des EDI das Gesuch noch am selben Tag zur Bearbeitung an das hierfür zuständige Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV).

B.c Mit Stellungnahme vom 7. Juni 2012 verweigerte das BSV dem Gesuchsteller den Zugang zu den strittigen Protokollen mit der Begründung, die AHV/IV-Kommission unterstehe nicht dem BGÖ.

C.

C.a Am 15. Juni 2012 reichte der Gesuchsteller beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) einen Schlichtungsantrag ein.

C.b In seiner Stellungnahme vom 9. Juli 2012 äusserte sich das BSV nicht zur Verweigerung des Zugangs zu den Sitzungsprotokollen, sondern verwies zu deren Begründung auf das Schreiben vom 7. Juni 2012.

C.c Am 16. August 2012 erliess der EDÖB gegenüber dem BSV die Empfehlung, dem Gesuchsteller den Zugang zu den summarischen Protokollen der 146. bis 151. Sitzung der AHV/IV-Kommission zu gewähren, wobei die Personennamen der natürlichen Personen, exklusive der Mitarbeiter von Behörden und der Kommissionsmitglieder, sowie die Personennamen der Vertreter der Institutionen und Organisationen, soweit sie nicht in behördlicher Funktion tätig seien, eingeschwärzt werden könnten. Zugleich setzte der EDÖB dem BSV eine Frist zum Erlass einer Verfü-

gung für den Fall, dass es den Zugang in Abweichung zu seiner Empfehlung gewähren sollte. Zur Begründung wurde insbesondere auf die beiden Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-3192/2010 vom 17. Juni 2011 sowie A-1135/2011 vom 7. Dezember 2011 (BVGE 2011/52) verwiesen, wonach das Öffentlichkeitsgesetz auch auf Verwaltungskommissionen anwendbar sei.

D.

Mit Verfügung vom 4. September 2012 verweigerte das BSV dem Gesuchsteller den Zugang zu den Sitzungsprotokollen der Jahre 2011 und 2012 der AHV/IV-Kommission. Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, dass die Botschaft des Bundesrates vom 12. Februar 2003 zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (nachfolgend: Botschaft zum BGÖ) die Verwaltungskommissionen explizit vom Geltungsbereich des BGÖ ausgenommen habe (BBI 2003 1963 1986). Auch die zwischenzeitlich erfolgte Änderung des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG, SR 172.010), auf welche sich das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3192/2010 vom 17. Juni 2011 stütze, ändere nichts an der Auffassung des historischen Gesetzgebers, da die Gesetzesänderung nicht die Unterstellung der ausserparlamentarischen Kommissionen unter das BGÖ zum Ziel gehabt hatte. Zudem seien gemäss Art. 7 des Geschäftsreglements vom 10. April 2008 der AHV/IV-Kommission (nachfolgend: Reglement der AHV/IV-Kommission) die Beratungen und Sitzungsakten der AHV/IV-Kommission vertraulich und die Ergebnisse dürften nur mit dem Einverständnis des EDI veröffentlicht werden.

E.

Gegen diese Verfügung erhebt der Gesuchsteller (nachfolgend: Beschwerdeführer) am 19. September 2012 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und beantragt, die Verfügung vom 4. September 2012 sei aufzuheben und es sei ihm der Zugang zu den Sitzungsprotokollen der Jahre 2011 und 2012 der AHV/IV-Kommission zu gewähren. Der Beschwerdeführer macht im Wesentlichen geltend, dass gemäss Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3192/2010 vom 17. Juni 2011 die Verwaltungskommissionen und somit die AHV/IV-Kommission eindeutig zur dezentralen Bundesverwaltung gerechnet werden und folglich dem BGÖ unterstehen. Zudem sehe Art. 7a der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV, SR 172.010.1), welcher am 1. August 2010 in Kraft getreten sei, ausdrücklich die Zuordnung der ausserparlamentarischen Kommissionen zur dezentralen Bundes-

verwaltung vor. Des weiteren sei auch der Wortlaut der relevanten Bestimmungen klar, weshalb für eine Auslegung unter Beizug der Materialien kein Raum bestehe. Schliesslich habe die Änderung des RVOG die Eingliederung der Verwaltungskommissionen in die dezentrale Bundesverwaltung zum Ziel gehabt, was letztlich auch eine Unterstellung unter das BGÖ zur Folge habe.

F.

Mit Vernehmlassung vom 14. November 2012 beantragt das BSV, die Beschwerde sei abzuweisen.

G.

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die sich bei den Akten befindliche Schriftstücke wird – soweit entscheidrelevant – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021). Weil keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt und das BSV eine Vorinstanz nach Art. 33 Bst. d VGG ist, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig (vgl. auch Art. 16 Abs. 1 BGÖ).

1.2 Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.3 Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c).

Der Beschwerdeführer ist im vorinstanzlichen Verfahren mit seinem Antrag auf Zugang zu den Sitzungsprotokollen der Jahre 2011 und 2012 der AHV/IV-Kommission nicht durchgedrungen und durch die angefochtene

Verfügung auch materiell beschwert. Er ist demnach ohne weiteres zur Beschwerdeführung legitimiert.

1.4 Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 und 52 VwVG) ist einzutreten.

2.

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Verletzungen von Bundesrecht – einschliesslich der unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des Sachverhaltes und Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG). Es wendet das Recht von Amtes wegen an und ist an die Begründung der Begehren der Parteien nicht gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG).

3.

Nachdem der EDÖB mit seiner Empfehlung vom 16. August 2012 dem BSV die Offenlegung der Sitzungsprotokolle der 146. bis 151. Sitzung der AHV/IV-Kommission, d.h. aller Protokolle vom 10. Januar 2011 bis zum 5. Juli 2012, empfohlen hatte, lehnte die Vorinstanz mit Verfügung vom 4. September 2012 den Zugang zu sämtlichen Protokollen der Jahre 2011 und 2012 ab, ohne diese näher zu bezeichnen. Der Beschwerdeführer beantragt nun mit seiner Beschwerde die Aufhebung der Verfügung der Vorinstanz und den Zugang zu den Sitzungsprotokollen der Jahre 2011 und 2012 der AHV/IV-Kommission. Vor diesem Hintergrund ist unklar, ob der Beschwerdeführer mit seinem Begehren Zugang zu sämtlichen Protokollen des Jahres 2012 verlangt oder ob sich sein Begehren auf den Umfang der Empfehlung des EDÖB beschränkt und nur um Zugang zu den Sitzungsprotokollen der 146. bis 151. Sitzung ersucht wird. Ein unklares Rechtsbegehren ist mittels Beizug der Beschwerdebegründung nach Treu und Glauben auszulegen und zu ergänzen oder zu korrigieren (vgl. FRANK SEETHALER/FABIA BOCHSLER, in: Praxiskommentar VwVG, Waldmann/Weissenberger (Hrsg.), Zürich 2009, Art. 52 N 50 und 102 f.; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, S. 95 Rz. 2.213; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-3274/2012 vom 25. März 2013 E. 1.3.1 und B-7046/2007 vom 23. Juli 2008 E. 3). Der Beschwerdeführer hält in seiner Beschwerdebegründung ausdrücklich fest, dass er sich vollständig der Auffassung des EDÖB anschliesst und dessen Ausführungen in der Empfehlung vom 16. August 2012 zum integrierenden Bestandteil seiner Beschwerde erklärt. Dies lässt den Schluss zu, dass der Beschwerdeführer

mit seiner Beschwerde nur im selben Umfang um Zugang zu den Sitzungsprotokollen der AHV/IV-Kommission ersucht, als dies Gegenstand der Empfehlung des EDÖB war. Entsprechend ist das Rechtsbegehren des Beschwerdeführers dahingehend auszulegen, dass er (nur) Zugang zu den Sitzungsprotokollen der 146. bis 151. Sitzung der AHV/IV-Kommission verlangt.

4.

Das am 1. Juli 2006 in Kraft getretene Öffentlichkeitsgesetz bezweckt die Förderung der Transparenz über Auftrag, Organisation und Tätigkeit der Verwaltung (Art. 1 BGÖ). Durch die Schaffung eines Rechtsanspruchs auf Zugang zu amtlichen Dokumenten, welcher unabhängig vom Nachweis besonderer Interessen besteht, wurde hinsichtlich der Verwaltungstätigkeit ein Paradigmenwechsel vom Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt hin zum Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt vollzogen (Art. 6 Abs. 1 BGÖ; BGE 133 II 209 E. 2.1; Urteil des Bundesgerichts 1C_522/2009 vom 19. Mai 2010 E. 2.1; PASCAL MAHON/OLIVIER GONIN, in: Stephan C. Brunner/Luzius Mader [Hrsg.], Öffentlichkeitsgesetz, Handkommentar, Bern 2008, [nachfolgend: Kommentar Öffentlichkeitsgesetz], Art. 6 Rz. 22; LUZIUS MADER, La nouvelle loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration, in: Alexandre Flückiger [Hrsg.], La mise en oeuvre du principe de transparence dans l'administration, Genf/Zürich/Basel 2006, S. 16 f.). Das Prinzip soll Transparenz schaffen, damit Bürgerinnen und Bürger politische Abläufe erkennen und beurteilen können. Nebst Vertrauen soll dadurch das Verständnis für die Verwaltung und ihr Funktionieren gefördert sowie die Akzeptanz staatlichen Handelns erhöht werden (BGE 133 II 209 E. 2.3.1; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1135/2011 vom 7. Dezember 2011 E. 3). Das Gesetz gilt für die gesamte Bundesverwaltung (Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ).

5.

Der Beschwerdeführer macht unter Verweis auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3192/2010 vom 17. Juni 2011 und die Empfehlung des EDÖB vom 16. August 2012 geltend, dass seit Inkrafttreten der Änderungen des RVOG per 1. Januar 2009 die AHV/IV-Kommission als ausserparlamentarische Kommission zur (dezentralen) Bundesverwaltung gerechnet werde und somit dem BGÖ unterstellt sei. Demgegenüber vertritt die Vorinstanz die Auffassung, dass die AHV/IV-Kommission, welche keine Entscheidbefugnisse habe und deren Hauptaufgabe darin bestehe, Entscheide des Bundesrates vorzubereiten, nicht dem BGÖ unterstehe. So sei bereits in der Botschaft zum BGÖ festgehalten worden,

dass Verwaltungskommissionen nicht in den Geltungsbereich des BGÖ fallen. Daran ändere auch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3192/2010 vom 17. Juni 2011 nichts. Denn das Bundesverwaltungsgericht habe sich in seiner Entscheidung insbesondere auf die Botschaft des Bundesrates vom 12. September 2007 über die Neuordnung der ausserparlamentarischen Kommissionen (nachfolgend: Botschaft RVOG; BBl 2007 6641) gestützt, obwohl einerseits das Ziel der Gesetzesänderung (nur) in der Vereinfachung des ausserparlamentarischen Kommissionswesens sowie der Offenlegung der Höhe der Entschädigungen und Interessenbindungen der Kommissionsmitglieder bestanden habe und andererseits sich weder die Botschaft noch die parlamentarischen Beratungen mit der Frage der Unterstellung der ausserparlamentarischen Kommissionen unter das BGÖ befassten hätten. Zusammengefasst ist somit der persönliche Geltungsbereich des BGÖ, insbesondere die Auslegung von Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ und damit des Begriffs der Bundesverwaltung, strittig.

5.1 Die Konkretisierung einer Norm im Hinblick auf einzelne Lebenssachverhalte als Teil der Gesetzesanwendung geschieht durch Auslegung. Deren Ziel ist die Ermittlung des Sinngehalts der Bestimmung. Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut einer Gesetzesbestimmung. Ist dieser nicht klar oder bestehen Zweifel, ob ein scheinbar klarer Wortlaut den wahren Sinn der Norm wiedergibt, so ist auf die übrigen Auslegungselemente zurückzugreifen; abzustellen ist insbesondere auf die Entstehungsgeschichte einer Rechtsnorm (historische Auslegung), ihren Sinn und Zweck (teleologische Auslegung) sowie die Bedeutung, die ihr im Kontext mit anderen Normen (systematische Auslegung) zukommt (sog. "Methodenpluralismus"; vgl. BGE 137 III 217 E. 2.4.1; Urteil des Bundesgerichts 1C_156/2011 vom 15. Juli 2011 E. 3.5.1; vgl. statt vieler Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1265/2011 vom 3. Juli 2012 E. 2.6). Es sollen all jene Methoden kombiniert werden, die für den konkreten Fall im Hinblick auf ein vernünftiges und praktikables Ergebnis am meisten Überzeugungskraft haben (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St.Gallen 2010, Rz. 217). Sind mehrere Lösungen denkbar, ist jene zu wählen, die der Verfassung entspricht (BGE 134 II 249 E. 2.3, 131 II 710 E. 4.1; BVGE 2007/41 E. 4.2, Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1265/2011 vom 3. Juli 2012 E. 2.6).

5.2 Aus der Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz folgt, dass der Begriff der Bundesverwaltung gemäss Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ sowohl die zentrale

Verwaltung mit den Departementen und der Bundeskanzlei als auch die dezentralen Verwaltungseinheiten umfasst (Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1963 1985 f.). Nach Ansicht des historischen Gesetzgebers gehören von den ausserparlamentarischen Kommissionen nur die Behördenkommissionen zur dezentralen Bundesverwaltung. Demgegenüber werden die (ausserparlamentarischen) Verwaltungskommissionen, welche gegenüber dem Bundesrat und der Verwaltung nur beratenden Funktion haben, nicht zur dezentralen Bundesverwaltung gerechnet und fallen deshalb ausdrücklich nicht in den Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes (Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1963 1986). Zur Begründung dieser unterschiedlichen Behandlung der beiden Formen ausserparlamentarischer Kommissionen verweist die Botschaft zum BGÖ auf Art. 6 Abs. 1 aRVOV, welcher ebenfalls festhält, dass nur Behördenkommissionen zur (dezentralen) Bundesverwaltung gehören.

5.3 Obwohl in den Materialien klar zum Ausdruck kommt, dass die Verwaltungskommissionen nicht in den Anwendungsbereich des BGÖ fallen, hat das Bundesverwaltungsgericht bereits in einem früheren Entscheid festgehalten, dass diese Auffassung im Widerspruch zum Sinn und Zweck des Gesetzes steht (BVGE 2011/52 E. 4.2 f.). Denn wären Verwaltungskommissionen vom Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes ausgenommen, stünde es im Belieben des Bundesrates bzw. seiner Departemente, die Anwendung des BGÖ durch einzelfallweise Auslagerung von Verwaltungsaufgaben auf Verwaltungskommissionen zu umgehen. Dies liefe jedoch der mit dem BGÖ angestrebten Förderung der Transparenz der Verwaltungstätigkeit zuwider und es ist kein Grund ersichtlich, weshalb eine Kommission – selbst wenn sie keine Entscheidungsbefugnisse hat – als "verlängerter Arm" der zentralen Bundesverwaltung oder zumindest als Teil der dezentralen Verwaltung nicht der Exekutivverwaltung zugerechnet werden und als solche nicht dem BGÖ unterstehen sollte (BVGE 2011/52 E. 4.3; THOMAS SÄGESSER, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, Handkommentar, Bern 2007, Art. 2 Rz. 71; THOMAS SÄGESSER, Kommentar Öffentlichkeitsgesetz, Art. 2 Rz. 24; vgl. auch Botschaft des Bundesrates vom 22. September 2006 zur Änderung des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002 [ParlG, SR 171.10], BBl 2006 8011 8012, wonach eine Mitgliedschaft in den ausserparlamentarischen Kommissionen zur Unvereinbarkeit mit dem Parlamentsmandat führt, weil sowohl Behörden- als auch Verwaltungskommissionen zur dezentralen Bundesverwaltung gerechnet werden). Damit spricht bereits das Ergebnis der teleologischen Auslegung gegen die Auffassung der Vorinstanz, welche sich auf die Botschaft abstützt.

5.4 Weiter ist zu beachten, dass das BGÖ einen mit dem RVOG identischen Begriff der Bundesverwaltung verwendet (vgl. Botschaft zum BGÖ, BBI 2003 1963 1985; LUZIUS MADER, Das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes – Einführung in die Grundlagen, in: Bernhard Ehrenzeller [Hrsg.], Das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes, St.Gallen 2006, S. 19; THOMAS SÄGESSER, Kommentar Öffentlichkeitsgesetz, Art. 2 Rz. 15) und die in den Materialien zum BGÖ vorgenommene Differenzierung zwischen Behörden- und Verwaltungskommissionen insbesondere auf das RVOG und RVOV zurückzuführen ist (vgl. Botschaft zum BGÖ, BBI 2003 1963 1986 und Fn 61). Mit der am 1. Januar 2009 in Kraft getretenen Änderung des RVOG wurde jedoch das Kommissionswesen von Grund auf neu geordnet und normiert. Diesbezüglich hält die Botschaft zum RVOG fest, dass die ausserparlamentarischen Kommissionen für den Bundesrat oder die Bundesverwaltung tätig seien und entsprechend zum Bestand der Bundesverwaltung gerechnet würden. Im weiteren seien die ausserparlamentarischen Kommissionen als dezentrale Verwaltungseinheiten einem Departement oder der Bundeskanzlei administrativ zugeordnet, wobei sie ihre Aufgaben weisungsgebunden erfüllten (vgl. Botschaft RVOG, BBI 2007 6641 6651 f.). Es trifft zwar zu, dass sich die Botschaft nicht explizit mit der Unterstellung der Verwaltungskommissionen unter das BGÖ befasst. Entgegen den Ausführungen der Vorinstanz hatte die Gesetzesänderung aber nicht nur eine Straffung und Vereinfachung des Kommissionswesens zum Ziel, sondern es wurde insbesondere auch das Ziel einer Förderung der Transparenz verfolgt. So hält denn auch die Botschaft zum RVOG fest, dass die Kosten der Kommissionen und Interessenbindungen der Kommissionsmitglieder transparent sein sollen bzw. offenzulegen sind, damit "auch den Anforderungen des für die Bundesverwaltung geltenden Öffentlichkeitsprinzip" entsprochen wird (vgl. Botschaft zum RVOG, BBI 2007 6641 6645). Mit dieser Formulierung wird nun – zumindest sinngemäss – ein Zweifaches zum Ausdruck gebracht: einerseits werden die ausserparlamentarischen Kommissionen gesamthaft zur Bundesverwaltung gezählt und andererseits folgt gerade aus dieser Zugehörigkeit, dass das Öffentlichkeitsprinzip des BGÖ zu beachten ist. Des weiteren kommt hinzu, dass für die Unterstellung der Verwaltungskommissionen unter das BGÖ letztlich unerheblich ist, ob sich der historische Gesetzgeber damit im Detail auseinandergesetzt hat, denn diese ist logische Folge der im vorliegenden Fall erfolgten organisatorischen Zuordnung der Verwaltungskommissionen zur dezentralen Bundesverwaltung. Vor diesem Hintergrund besteht denn auch für die von der Vorinstanz geltend gemachte Ausnahmestellung der Verwaltungskommissionen kein Raum. Ein Abweichen vom gesetzlich vorgesehenen Geltungsbereich des BGÖ lässt sich

keinesfalls damit rechtfertigen, dass eine Unterstellung unter das BGÖ nicht in den Materialien zum Ausdruck gelange bzw. der Botschaft zum RVOG nicht widersprochen werde, wenn die AHV/IV-Kommission vom Geltungsbereich des BGÖ ausgenommen würde. Vielmehr hätte es dafür einer expliziten Ausnahmeregelung des Bundesrates bedurft (vgl. Art. 2 Abs. 3 BGÖ). Damit geht auch der diesbezügliche Einwand der Vorinstanz fehl. Hinzu kommt, dass angesichts der erfolgten Gesetzesänderungen den Materialien zum BGÖ, welche massgeblich auf die alten Gesetzesbestimmungen vor Änderung des RVOG bzw. der RVOV abstellen (vgl. Ziff. 5.2), kein entscheidendes Gewicht mehr zukommen kann.

5.5 Die obigen Ausführungen werden überdies durch den am 1. August 2010 in Kraft getretenen Art. 7a RVOV bestätigt. Nach Art. 7a Abs. 1 Bst. a RVOV besteht die dezentrale Bundesverwaltung aus den ausserparlamentarischen Kommissionen nach Art. 57a RVOG, welche gemäss Art. 8a RVOV ihrer Form nach entweder als Behörden- oder Verwaltungskommission vorliegen. Weiter hält Art. 8 Abs. 2 RVOV fest, dass die ausserparlamentarischen Kommissionen im Anhang 2 einem Departement zugeordnet werden. Damit wird – wie dies auch der Beschwerdeführer geltend macht – nicht nur in unmissverständlicher Weise umschrieben und sprachlich nachvollzogen, was spätestens seit der Neuordnung des Kommissionswesens im RVOG per 1. Januar 2009 gilt, sondern die AHV/IV-Kommission wird in Ziff. 1.3 Anhang 2 zur RVOV überdies auch eindeutig dem EDI zugeordnet.

5.6 Im weiteren hat das Bundesverwaltungsgericht bereits darauf hingewiesen, dass auch die systematische Einordnung der neuen Bestimmungen zu den ausserparlamentarischen Kommissionen (Art. 8a ff. RVOV) für eine organisatorische Zuordnung zur (dezentralen) Bundesverwaltung spricht (BVGE 2011/52 E. 4.1, Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3192/2010 vom 17. Juni 2011 E. 4.3). Soweit die Vorinstanz geltend macht, dass die Systematik des Gesetzes das Ergebnis der systematischen Auslegung nicht bestätige, weil im RVOG die ausserparlamentarischen Kommissionen nicht im Kapitel "Verwaltung" geregelt seien, sondern unter dem Titel "Zuständigkeiten, Planung und Koordination", trifft dies zwar zu. Dieser Einwand ist jedoch unbehelflich, denn das Ergebnis der systematischen Auslegung der RVOV wird durch die Ergebnisse der grammatikalischen (Ziff. 5.5), teleologischen (Ziff. 5.3) und historischen Auslegung (Ziff. 5.4) gestützt, weshalb allein die abweichende Systematik im RVOG daran nichts zu ändern vermag. Auch daraus kann die Vorinstanz nichts zu ihren Gunsten ableiten.

5.7 Zusammengefasst führen sämtliche Auslegungsmethoden zum Ergebnis, dass die ausserparlamentarischen Kommissionen, d.h. sowohl Behörden- als auch Verwaltungskommissionen, der dezentralen Bundesverwaltung zuzurechnen sind und damit nach Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ in den Anwendungsbereich des BGÖ fallen. Folglich untersteht auch die AHV/IV-Kommission als Verwaltungskommission dem BGÖ. Ob die Verwaltungskommissionen schon vor dem Inkrafttreten von Art. 57a ff. RVOG bzw. Art. 8a ff. RVOV am 1. Januar 2009 zur Bundesverwaltung gehörten, kann vorliegend offenbleiben, da der Beschwerdeführer lediglich um Zugang zu den Sitzungsprotokollen der Jahre 2011 und 2012, 146. bis 151. Sitzung der AHV/IV-Kommission ersucht.

6.

In einem nächsten Schritt ist zu prüfen, ob dem Beschwerdeführer gestützt auf das BGÖ Zugang zu den strittigen Sitzungsprotokollen zu gewähren ist.

6.1

6.1.1 Die Vorinstanz verweigert in ihrer Verfügung vom 4. September 2012 den Zugang zu den Sitzungsprotokollen der Jahre 2011 und 2012 mit der Begründung, dass nach Art. 7 des Reglements der AHV/IV-Kommission die Sitzungen der Kommission und ihrer Ausschüsse nicht öffentlich sowie die Beratungen und Sitzungsakten vertraulich seien. Die Ergebnisse der Beratung dürften nur mit dem Einverständnis des EDI veröffentlicht werden.

6.1.2 Nach Art. 4 Bst. a BGÖ werden spezielle Bestimmungen anderer Bundesgesetze, die bestimmte Informationen als geheim bezeichnen, vorbehalten. Unter den Begriff Bundesgesetze fallen dabei nur formelle Gesetze, d.h. vom Bundesparlament erlassene generell-abstrakte Vorschriften gemäss Art. 163 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101). Folglich gilt der Vorbehalt in Art. 4 BGÖ nicht für Geheimhaltungsnormen, die durch Verordnungen oder Vorschriften unterhalb der Verordnungsstufe eingeführt wurden. Führen nachrangige Normen jedoch die Modalitäten einer Spezialregelung näher aus, die durch ein Bundesgesetz eingeführt wurde, sind sie dennoch zu beachten (BERTIL COTTIER, Kommentar Öffentlichkeitsgesetz, Art. 4 Rz. 7; Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1963 1989).

6.1.3 Vorliegend stützt sich die Vorinstanz auf eine Geheimhaltungsnorm, die nicht vom Bundesgesetzgeber, sondern von der AHV/IV-Kommission gestützt auf Art. 177 Abs. 2 der Verordnung vom 31. Oktober 1947 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV, SR 831.101) erlassen wurde und entsprechend nur im internen Reglement festgehalten ist. Folglich stellt Art. 7 des Reglements der AHV/IV-Kommission keine spezielle Geheimhaltungsnorm im Sinne von Art. 4 Bst. a BGÖ dar. Überdies sind auch keine weiteren spezialgesetzlichen Normen ersichtlich, welche einen Vorbehalt gegenüber der Anwendung des BGÖ begründen würden. Insbesondere die in Art. 33 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG, SR 830.1) normierte Schweigepflicht mitsamt ihren Ausnahmebestimmungen (vgl. Art. 50a des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung [AHVG, SR 831.10] und Art. 66a des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung [IVG, SR 831.20]) betrifft nur Personen bzw. Organe, die an der Durchführung sowie der Kontrolle oder der Beaufsichtigung der Durchführung der Sozialversicherungsgesetze beteiligt sind. Demgegenüber ist die AHV/IV-Kommission, welcher gemäss Art. 73 Abs. 2 AHVG insbesondere die Begutachtung von Fragen über die Durchführung und Weiterentwicklung der AHV obliegt und dementsprechend eine rein beratende Funktion zukommt, weder mit der Durchführung noch mit der Kontrolle bzw. der Aufsicht über die Durchführung der Sozialversicherungsgesetze, insbesondere des AHVG und IVG, betraut (vgl. für den Bereich der Invalidenversicherung: Art. 65 IVG i.V.m. Art. 73 Abs. 2 AHVG; vgl. auch Art. 49 AHVG und Art. 53 IVG, Art. 176 f. AHVV, Art. 76 ATSG i.V.m. Art. 72 AHVG; GUSTAVO SCARTAZZINI/MARC HÜRZELER, *Bundessozialversicherungsrecht*, 4. Aufl., Basel 2012, § 12 Rz. 17 ff.). Folglich wird sie nicht von Art. 33 ATSG erfasst und es besteht vorliegend kein Vorbehalt nach Art. 4 Bst. a BGÖ.

6.2 Jede Person hat das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über deren Inhalt zu erhalten (Art. 6 Abs. 1 BGÖ). Der Zugang zu amtlichen Dokumenten kann jedoch eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden, wenn überwiegende private oder öffentliche Interessen an der Geheimhaltung einer Offenlegung entgegenstehen (Art. 7 BGÖ) oder wenn ein Ausnahmefall gemäss Art. 8 BGÖ vorliegt. Aufgrund des in Art. 6 Abs. 1 BGÖ festgeschriebenen Öffentlichkeitsprinzips besteht eine Vermutung zugunsten des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten. Dies führt zu einer Umkehr der Beweislast. Zur Widerlegung der Vermutung des freien Zugangs muss deshalb die Be-

hörde beweisen, dass die in Art. 7 und 8 BGÖ aufgestellten Ausnahmefälle gegeben sind (vgl. Art. 12 Abs. 4 BGÖ; BVGE 2011/52 E. 6, Urteil des Bundesverwaltungsgericht A-3269/2010 vom 18. Oktober 2010 E. 3.1; PASCAL MAHON/OLIVIER GONIN, Kommentar Öffentlichkeitsgesetz, Art. 6 Rz. 11; Botschaft zum BGÖ, BBI 2003 1963 2002).

Die Vorinstanz äussert sich weder in der Verfügung vom 4. September 2012 noch in ihrer Stellungnahme vom 14. November 2012 über das Bestehen möglicher Ausnahmefälle im Sinne von Art. 7 oder 8 BGÖ. Damit hat sie es versäumt, die Vermutung auf freien Zugang zu widerlegen, weshalb der Zugang zu den Sitzungsprotokollen grundsätzlich zu gewähren ist.

7.

7.1 Zum Schutz von Personendaten sind amtliche Dokumente, welche Personendaten enthalten, nach Möglichkeit vor der Einsichtnahme zu anonymisieren (Art. 9 Abs. 1 BGÖ). In seiner Empfehlung vom 16. August 2012 hat sich der EDÖB ausführlich mit dem Umfang der Anonymisierung der Personendaten auseinandergesetzt und festgehalten, dass weder die Personendaten von Mitarbeitern der öffentlichen Verwaltung und der Kommissionsmitglieder noch jene der privaten Institutionen zu anonymisieren seien. Lediglich die Personennamen der natürlichen Personen sowie der Vertreter der privaten Institutionen und Organisationen dürften eingeschwärzt werden, soweit sie nicht in behördlicher Funktion tätig seien.

7.2 Die Vorinstanz hat sich nicht zur Empfehlung des EDÖB über den Umfang der Anonymisierung geäußert bzw. diese gerügt. Es kann deshalb auf die Anordnungen des EDÖB, welche nicht zu beanstanden sind, verwiesen werden.

8.

Zusammengefasst ist Beschwerde gutzuheissen und die Verfügung vom 4. September 2012 aufzuheben. Die Vorinstanz hat den Zugang zu den Sitzungsprotokollen der 146. bis 151. Sitzung der AHV/IV-Kommission zu gewähren. Sie wird angewiesen, entsprechend der Empfehlung des EDÖB, die Personennamen der natürlichen Personen – ausgenommen der Mitarbeiter von Behörden und der Kommissionsmitglieder – sowie die Personennamen der Vertreter der Institutionen und Organisationen, so-

weit sie nicht in behördlicher Funktion tätig sind, durch Einschwärzen zu anonymisieren.

9.

9.1 Die Kosten des Verfahrens vor dem Bundesverwaltungsgericht werden in der Regel der unterliegenden Partei auferlegt, es sei denn, es handle sich um eine Vorinstanz (Art. 63 Abs. 1 und Abs. 2 VwVG). Bei diesem Verfahrensausgang unterliegt die Vorinstanz, weshalb keine Verfahrenskosten zu erheben sind. Der vom Beschwerdeführer geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 800.-- ist ihm zurückzuerstatten.

9.2 Dem nicht anwaltlich vertretenen, obsiegenden Beschwerdeführer sind keine verhältnismässig hohen Kosten entstanden, weshalb von der Zusprechung einer Parteientschädigung abzusehen ist (Art. 64 Abs. 1 VwVG sowie Art. 7 Abs. 4 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

1.1 Die Beschwerde wird gutgeheissen und die Verfügung der Vorinstanz vom 4. September 2012 aufgehoben.

1.2 Die Vorinstanz wird angewiesen, dem Beschwerdeführer nach erfolgter Anonymisierung im Sinne der Erwägungen Zugang zu den Sitzungsprotokollen der 146. bis 151. Sitzung der AHV/IV-Kommission zu gewähren.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der Kostenvorschuss von Fr. 800.-- wird dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet. Hierzu hat er dem Bundesverwaltungsgericht seine Kontonummer anzugeben.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 016.12-18/2006/03145 31.08.2012; Einschreiben)
- das Generalsekretariat EDI (Gerichtsurkunde)
- den EDÖB (z.K.; B-Post)

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

André Moser

Ivo Hartmann

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 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). 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 der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: