Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung I
A-113/2025

Urteil vom 19. Oktober 2026

Besetzung

Richter Jürg Marcel Tiefenthal (Vorsitz),
Richter Jonas Attenhofer, Richter Jérôme Candrian,
Gerichtsschreiber Joel Günthardt.

Parteien

1. **A._____ AG,**
2. **B._____ GmbH,**
3. **C._____ S.A.,**
alle vertreten durch
Dr. Thomas Rihm, Rechtsanwalt,
Rihm Rechtsanwälte,
Bellerivestrasse 33, 8008 Zürich,
Beschwerdeführerinnen,

gegen

Bundesanwaltschaft,
Guisanplatz 1, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Öffentlichkeitsprinzip; Schreiben vom 20. Dezember 2024.

Sachverhalt:

A.
Am 1. Juli 2024 ersuchten die A._____ AG, die B._____ GmbH und die C._____ S.A. (nachfolgend: Gesuchstellerinnen) beim Bundesamt für Justiz u.a. um Zugang zu den folgenden Dokumenten:

- Besprechungsprotokoll vom Januar 2017 zu einem Treffen zwischen Vertretern der BA und des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) unter Einbezug der Republik Usbekistan;

- Besprechungsprotokoll vom Herbst 2017 zu einem Treffen in Muri bei Bern zwischen Vertretern der BA mit dem Generalprosekurat der Republik Usbekistan, bei dem der BA zwei unter Folter zustande gekommene Zeugenprotokolle überreicht worden seien und welche Eingang in das Bundesstrafverfahren gegen Gulnara Karimova gefunden hätten;

- Elektronische Textbotschaften zwischen dem damaligen Bundesanwalt Michael Lauber und dem alt Bundesrat Ueli Maurer im Zusammenhang mit einem Bundesratsbeschluss von Mai.

Dieses Gesuch leitete das Bundesamt für Justiz am 14. November 2024 auf Empfehlung des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) an die Bundesanwaltschaft als mutmasslich zuständige Behörde weiter. Mit E-Mail vom 28. November 2024 bekräftigten die Gesuchstellerinnen, daran festzuhalten.

B.
Mit Schreiben vom 20. Dezember 2024 nahm die Bundesanwaltschaft zum Gesuch Stellung. Sie hielt fest, es sei bereits aufgrund der Art der ersuchten Dokumente – unabhängig von der Prüfung allfälliger amtlicher Dokumente – festzustellen, dass diese ein Straf- bzw. ein Repatriierungsverfahren als Teil eines internationalen Rechts- und Amtshilfeverfahrens beträfen. Eine Einsichtnahme in die ersuchten Dokumente, gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) sei deshalb aufgrund des darin statuierten Vorbehalts ausgeschlossen. Darüber hinaus sei der Verhandlungsprozess mit Usbekistan über die Aufteilung und Rückgabe der derzeit in der Schweiz beschlagnahmten Vermögenswerte noch nicht abgeschlossen, wie das Bundesamt für Justiz in seiner Verfügung vom 14. November 2024 festgestellt habe. Amtliche Dokumente über Positionen zu laufenden und künftigen Verhandlungen seien in keinem Fall

zugänglich. Dies bedeute, dass selbst bei Anwendbarkeit des BGÖ eine Einsichtnahme in die entsprechenden amtlichen Dokumente nicht gewährt werden könnte. Zudem wäre der Zugang zu den ersuchten Dokumenten aufgrund einer möglichen Beeinträchtigung der aussenpolitischen Interessen der Schweiz oder ihrer internationalen Beziehungen zu verweigern. Gestützt auf den Vorbehalt sei der Zugang im Strafverfahren und in Verfahren der internationalen Rechts- und Amtshilfe ausgeschlossen, sodass ihr Gesuch abzulehnen sei.

C.
Gegen dieses Schreiben der Bundesanwaltschaft (nachfolgend: Vorinstanz) vom 20. Dezember 2024 erhoben die Gesuchstellerinnen (nachfolgend: Beschwerdeführerinnen) am 6. Januar 2025 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und verlangen unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Vorinstanz Folgendes: "Es sei die Verfügung der Bundesanwaltschaft vom 20. Dezember 2024 aufzuheben unter Gutheissung der im Schlichtungsverfahren letztmals per 28. November 2024 postulierten Zugangsgesuche".

D.
Am 29. Januar 2025 reichten die Beschwerdeführerinnen eine unaufgeforderte Eingabe mit verschiedenen Beilagen ein.

E.

E.a Mit Eingabe vom 10. Februar 2025 stellten die Beschwerdeführerinnen ein Ausstandsbegehren gegen Instruktionsrichter Jürg Marcel Tiefenthal. In der Folge behaupteten sie zusätzlich die Befangenheit von Instruktionsrichter Stephan Metzger – der im Zwischenverfahren A-1060/2025 betreffend den Ausstand als Instruktionsrichter eingesetzt worden war – sowie des Bundesverwaltungsgerichts als Ganzes.

E.b Das Bundesverwaltungsgericht trat auf die Ausstandsbegehren mit Zwischenentscheid A-1060/2025 vom 13. Mai 2025 nicht ein. Eine dagegen gerichtete Beschwerde hiess das Bundesgericht mit Urteil 2C_328/2025 vom 25. November 2025 teilweise gut. Es hob den Zwischenentscheid auf, soweit das Bundesverwaltungsgericht nicht auf das Ausstandsbegehren gegen Instruktionsrichter Jürg Marcel Tiefenthal eingetreten war.

E.c Nach Gewährung des rechtlichen Gehörs wies das Bundesverwaltungsgericht das Ausstandsbegehren gegen Instruktionsrichter Jürg

Marcel Tiefenthal mit Zwischenentscheid A-1657/2026 vom 11. Juni 2026 ab.

F.
In ihrer Vernehmlassung vom 7. April 2025 beantragt die Vorinstanz das Nichteintreten auf die Beschwerde. Eventualiter sei die Beschwerde abzuweisen. Sie stellt sich im Wesentlichen auf den Standpunkt, dass keine anfechtbare Verfügung vorliege.

G.
In ihren Schlussbemerkungen vom 23. September 2026 stellen die Beschwerdeführerinnen Ausstandsbegehren gegen Richter Jürg Marcel Tiefenthal sowie Gerichtsschreiber Joel Günthardt.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt laut Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt und eine der in Art. 33 VGG aufgelisteten Vorinstanzen entschieden hat. Es prüft von Amtes wegen, ob die Prozessvoraussetzungen vorliegen und auf eine Beschwerde einzutreten ist (vgl. Art. 37 VGG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 VwVG; vgl. Urteile des BVGer A-5526/2023 vom 6. Januar 2026 E. 1.1, A-5256/2021 vom 10. Oktober 2023 E. 1.1 und B-2192/2018 vom 12. Juni 2018 E. 1.1). Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

2.
Zu prüfen ist in formeller Hinsicht vorab, ob das Bundesverwaltungsgericht für die zu beurteilende Sache zuständig ist.

2.1 Alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen sind in der Form eines Bundesgesetzes zu erlassen, insbesondere die Organisation und das Verfahren der Bundesbehörden (Art. 164 Abs. 1 Bst. g der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]). Die Zuständigkeitsordnung gibt Auskunft darüber, wer zum Erlass einer Verfügung oder eines Rechtsmittelentscheides zuständig ist. Diese

Ordnung der Zuständigkeiten wird vom Gesetz nach sachlichen, örtlichen und funktionellen Kriterien festgelegt (KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI/BUNDI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 4. Aufl. 2025, Rz. 391). Die sachliche Zuständigkeit beantwortet die Frage, ob die Behörde für die zur Diskussion stehende Rechtsmaterie zuständig ist, während die örtliche Zuständigkeit die räumliche Beziehung zwischen dem zu beurteilenden Sachverhalt und der Behörde betrifft (vgl. KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI/BUNDI, a.a.O., Rz. 392). Bei der funktionellen Zuständigkeit schliesslich geht es um die Abfolge der Instanzen im Rechtsmittelverfahren. Sie ist insbesondere zu klären, wenn nacheinander mehrere Instanzen – im Sinne eines Instanzenzuges – zum Entscheid in der gleichen Sache zuständig sind (KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI/BUNDI, a.a.O., Rz. 394). Die Zuständigkeitsordnung im öffentlichen Verfahrensrecht ist zwingender Natur. Die Begründung der Zuständigkeit durch Einverständnis zwischen Behörde und Partei ist dagegen ausgeschlossen (Art. 7 Abs. 2 VwVG; vgl. KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI/BUNDI, a.a.O., Rz. 395).

2.2 Ziel der Auslegung ist die Ermittlung des wahren Sinngehalts einer Gesetzesbestimmung. Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut der Norm. Ist der Wortlaut nicht klar oder bestehen Zweifel, ob ein scheinbar eindeutiger Wortlaut den wahren Sinn der Norm wiedergibt, so ist auf die übrigen Auslegungselemente zurückzugreifen. Abzustellen ist auf die Entstehungsgeschichte einer Rechtsnorm (historische Auslegung), ihren Sinn und Zweck (teleologische Auslegung) sowie die Bedeutung, die ihr im Kontext mit anderen Normen zukommt (systematische Auslegung). Dabei befolgt die Rechtsprechung einen pragmatischen Methodenpluralismus und lehnt es namentlich ab, die einzelnen Auslegungselemente einer hierarchischen Ordnung zu unterstellen (vgl. BGE 145 III 63 E. 2.1, BGE 144 V 333 E. 10.1 und BGE 143 II 268 E. 4.3.1, jeweils m.H.; vgl. ferner Urteil des BVGer A-1972/2021 vom 18. Januar 2023 E. 7.2.7).

2.3 Die funktionelle und sachliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts ergibt sich nach dem bereits Gesagten aus Art. 31 VGG. Die zulässigen Vorinstanzen stipuliert Art. 33 VGG. Aus dem Wortlaut von Art. 33 Bst. d VGG geht nicht hervor, ob die Bundesanwaltschaft als Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts gilt.

2.4 In historischer Hinsicht (und aufgrund des relativ jungen Gesetzes auch in teleologischer Hinsicht) ist festzuhalten, dass die heutige Ausgestaltung der Stellung und Kompetenzen der Bundesanwaltschaft auf das Strafbehördenorganisationsgesetz vom 19. März 2010 (StBOG; SR 173.71)

zurückgeht. Zuvor war die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft zwischen dem Bundesstrafgericht und dem Bundesrat (der die Aufgabe dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement [EJPD] übertragen hatte) aufgeteilt. Das Bundesstrafgericht war für materielle, das Departement für administrative Fragen zuständig. Das Bundesstrafgericht konnte aufgrund ihrer fachlichen Nähe zur Bundesanwaltschaft ihre Aufsicht einerseits nur begrenzt ausüben, das EJPD hatte anderseits nur beschränkte Möglichkeiten, die Geschäftsabwicklung der Bundesanwaltschaft zu beurteilen. Zur Sicherstellung der Unabhängigkeit der Bundesanwaltschaft wurde deswegen eine klare und einheitliche Aufsichtsregelung geschaffen – die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft sollte einer einzigen Behörde ungeteilt zugewiesen werden. Um die demokratische Legitimation und Unabhängigkeit der Bundesanwaltschaft sicherzustellen, wurde gleichzeitig die Wahl, Nichtwiederwahl oder Abwahl der Bundesanwältinnen und Bundesanwälte der Vereinigten Bundesversammlung anvertraut. Der Gesetzgeber wich damit von einem ursprünglich vorgesehenen Modell ab, das dem Bundesrat die Wahl dieser Amtsträgerinnen und Amtsträger übertragen hätte (vgl. Stellungnahme zum Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen des National- und Ständerats vom 24. Juni 2020 über das Aufsichtsverhältnis zwischen der Bundesanwaltschaft und ihrer Aufsichtsbehörde, BBl 2020 9755, S. 9756 ff. m.w.H.; vgl. Urteil des BVGer A-2443/2024 vom 27. November 2025 E. 1.1).

Erst im Verlauf der parlamentarischen Beratungen der StBOG-Vorlage wurde die Bundesanwaltschaft als Organ der Rechtsanwendung aus der Bundesverwaltung herausgelöst (vgl. Empfehlung des EDÖB vom 22. Februar 2012 i.S. X gegen Bundesanwaltschaft, E. B.1.a m.H.). Entsprechend erklärt sich, dass die Bundesanwaltschaft seit dem 1. Januar 2011 nicht mehr dem EJPD unterstellt ist und entsprechend in der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV; SR 172.010.1) nicht mehr als dezentrale Verwaltungseinheit aufgeführt wird. Allerdings vermag dieser Umstand nichts an der Auslegung zu ändern, da sich der Geschäftsbereich der dezentralen Verwaltungseinheiten ohnehin durch die Sachgesetzgebung bestimmt (THOMAS FLÜCKIGER, in: Waldmann/Krauskopf [Hrsg.], VwVG – Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 3. Aufl. 2023, Art. 7 Rz. 9 m.H.).

2.5 Unter dem systematischen Auslegungselement zeigt sich, dass ausschliesslich das VGG vorliegend von Belang ist. Ob dagegen das Bundesgericht eine Einheitsbeschwerde als Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten oder als Beschwerde in Strafsachen entgegennimmt, hat

daher von vornherein keinen Einfluss auf die Beantwortung der hier interessierenden Frage der Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. Urteil des BVGer A-2499/2023 vom 15. Dezember 2023 E. 4.2 m.H.).

2.6 Aus der Rechtsprechung ergeben sich sodann folgende vergleichbare Anwendungsfälle für die Zuständigkeit im Bereich des Einsichtsrechts, jeweils gestützt auf Art. 30 Abs. 3 BV:

2.6.1 Die Zuständigkeit der Strafgerichte bestand in folgenden Konstellationen:

Die I. Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts hat ihre Zuständigkeit für die Einsicht in Akten von eingestellten Untersuchungen in einem älteren Entscheid gestützt auf das Bundesgesetz über die Bundesstrafrechtspflege vom 15. Juni 1934 (AS 50 685) bejaht (Entscheid vom 17. September 2010; BB.2010.59 [Würenlingen]), wobei sich zwischenzeitlich die rechtlichen Rahmenbedingungen geändert haben.

Für Einsichtsgesuche im Zusammenhang mit der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen ging das Bundesverwaltungsgericht – u.a. gestützt auf eine Auslegung von Art. 25 des Bundesgesetzes über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (Rechtshilfegesetz, IRSG; SR 351.1) – von einer strafrechtlichen Angelegenheit aus, verneinte seine Zuständigkeit und überwies die Sache an die Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts (Urteil des BVGer A-2499/2023 vom 15. Dezember 2023 E. 3.6).

Nach der neuesten Rechtsprechung des Bundesgerichts unterliegen Strafbefehle, die nicht rechtskräftig sind, weil noch Einsprache erhoben werden kann oder wurde, den Vorschriften über die Einsicht in die Akten des Strafverfahrens (namentlich Art. 101 der Schweizerischen Strafprozessordnung [StPO; SR 312.0]) und nicht nach den Regeln der Justizöffentlichkeit (Art. 69 Abs. 2 StPO namentlich im Lichte von Art. 30 Abs. 3 BV; BGE 152 IV 96 E. 2.4.7).

2.6.2 Die Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts war in den folgenden Konstellationen gegeben:

In seinem Urteil BGE 136 II 23 hat das Bundesgericht die Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts für die Entscheidung über eine Beschwerde gegen einen Beschluss der Bundesanwaltschaft (BA) bejaht, mit dem der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) Zugang zu den Akten einer strafrechtlichen Untersuchung gewährt wurde. Es erwog im

Wesentlichen, dass eine Strafverfolgungsbehörde, wenn sie über ein Amtshilfeersuchen der Steuerbehörden entscheide, nicht im Rahmen ihrer Strafverfolgungsbefugnisse handle, sondern eine Entscheidung treffe, die sich in ein Steuerverfahren einfüge oder wenigstens zur Eröffnung eines solchen Verfahrens führen könne (vgl. BGE 136 II 23 E. 3.4). Unter diesen Umständen kam es zum Schluss, dass die Bundesanwaltschaft als dezentrale Verwaltungseinheit einzustufen sei, die administrativ dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) unterstellt sei, sodass sie sehr wohl eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG darstelle (vgl. BGE 136 II 23 E. 4.3.2). Entsprechend erklärte sich das Bundesverwaltungsgericht in dieser Sache gestützt auf Art. 33 Bst. d VGG als zuständig (Urteil des BVGer A-7161/2009 vom 22. August 2011 E. 1.1).

Das Bundesgericht hielt in BGE 136 I 80 E. 2.1 – in Bezug auf ein Einsichtsgesuch von Medienvertretern in eine rechtskräftige Einstellungsverfügung – fest, die Beschwerdeführer (d.h. die Medienvertreter) hätten im Rahmen des Strafverfahrens gegen den ehemaligen Armeechef Roland Nef keine Parteistellung gehabt. Das Einsichtsgesuch erfolge offensichtlich auch nicht zur Wahrnehmung von Parteirechten in einem noch hängigen Strafverfahren, weshalb es sich nicht um eine Strafsache im weitesten Sinn handle. Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich habe sich deshalb nicht für unzuständig erachten dürfen.

Bezugnehmend auf BGE 136 I 80 erwog das Bundesverwaltungsgericht in einem Urteil, dass es sich bei einem datenschutzrechtlich begründeten Auskunftsgesuch der Demokratischen Republik Kongo in eine strafrechtliche Einstellungsverfügung bei der Vorinstanz um eine Verwaltungsbehörde handle, die dem EJPD unterstellt sei. Es stelle somit eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG dar (Urteil des BVGer A-6356/2016 vom 19. April 2018 E.1.2).

In einem anderen neuen Urteil hielt das Bundesverwaltungsgericht mit Bezug auf BGE 136 I 80 fest, dass das VGG, wie jedes andere Gesetz auch, nicht allein auf seinen wörtlichen Wortlaut reduziert werden könne. Es sei ein differenzierter Ansatz zu verfolgen und gemäss den Auslegungsregeln zu prüfen, ob der Gesetzgeber dem Bundesverwaltungsgericht eine Zuständigkeit übertragen oder diese vielmehr habe ausschliessen wollen. Dies setze voraus, den Sinn des Gesetzes zu untersuchen, indem man es aus seinem Zusammenhang mit anderen gesetzlichen Bestimmungen und seinem Kontext herauslöse (systematische Auslegung), den verfolgten Zweck, insbesondere das geschützte Interesse (teleologische Auslegung),

sowie den Willen des Gesetzgebers, wie er sich insbesondere aus den Vorarbeiten ergibt (historische Auslegung; Urteil des BVGer A-5931/2025 vom 5. Januar 2026 E. 3.6). Die Sache könne unter das Strafrecht fallen, wenn das Zugangsgesuch mit einer Parteistellung in einem abgeschlossenen Strafverfahren zusammenhänge bzw. wenn das Gesuch darauf abziele, Rechte als Partei in einem hängigen Strafverfahren geltend zu machen. Entscheidend sei daher, ob die Bundesanwaltschaft, als sie den Zugang zu Dokumenten des Strafverfahrens teilweise verweigert habe, in einer Angelegenheit gehandelt habe, die unter das öffentliche Recht oder unter das Strafrecht im weiteren Sinne falle (Urteil des BVGer A-5931/2025 vom 5. Januar 2026 E. 4.2.1).

2.6.3 Weiter bejahte das Bundesverwaltungsgericht seine Zuständigkeit gegen Verfügungen der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA):

Das Bundesverwaltungsgericht erwog, dass die vom Zugangsgesuch erfassten Dokumente Handlungen der Vorinstanz im Rahmen ihrer Fach- und Dienstaufsicht über die Bundesanwaltschaft beträfen. Bei der AB-BA handle es sich um eine Behörde ausserhalb der Bundesverwaltung, die in Erfüllung der ihr übertragenen öffentlich-rechtlichen Aufgaben des Bundes tätig geworden sei. Sie stelle folglich eine zulässige Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts im Sinne von Art. 33 Bst. h VGG dar (Urteil des BVGer A-2443/2024 vom 27. November 2025 E. 1.1).

2.7

2.7.1 Als Auslegungsergebnis ist festzuhalten, dass auch nach der neuen Organisation der Strafbehörden auf Bundesebene die Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts nach Art. 33 Bst. d VGG namentlich davon abhängt, dass keine Parteistellung in einem hängigen oder abgeschlossenen Strafverfahren besteht und sich der Anspruch auf Einsicht in die Verwaltungstätigkeit der Bundesanwaltschaft bezieht. Dazu passt, dass das Bundesverwaltungsgericht auch die AB-BA als zulässige Vorinstanz (gestützt auf Art. 33 Bst. h VGG) erkannt hat.

2.7.2 Vorliegend hatten die Beschwerdeführerinnen im Rahmen des entsprechenden Strafverfahrens unbestrittenermassen keine Parteistellung (vgl. Urteil des BVGer A-5526/2023 vom 6. Januar 2026 E. 5.2 m.H. auf den Beschluss des Bundesstrafgerichts BB.2017.205 vom 27. Februar 2018). Das Einsichtsgesuch erfolgt offensichtlich auch nicht zur Wahrnehmung von Parteirechten in einem noch hängigen Strafverfahren. Hinzu

kommt, dass sich ihr Gesuch auf das Öffentlichkeitsgesetz stützt. Mit Bezug auf das vorliegende Verfahren handelt es sich daher bei der Bundesanwaltschaft um eine zulässige Vorinstanz im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG. Eine Ausnahme nach Art. 32 VGG ist nicht gegeben.

2.7.3 Damit ist das Bundesverwaltungsgericht zuständig.

3.
Als nächstes ist auf die Ausstandsbegehren gegen Richter Jürg Marcel Tiefenthal sowie Gerichtsschreiber Joel Günthardt einzugehen.

3.1 Die Beschwerdeführerinnen machen im Wesentlichen geltend, dass ein "Verfahren auf Amtsenthebung und Einleitung von Strafverfahren nach Art. 22a BPG" laufe. Weiter verweisen sie auf zwei Beschwerden in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht in den Verfahren A-7657/2024 und A-2652/2025 betreffend das Öffentlichkeitsgesetz. "Dort ist [sei] die gleiche *sedes materiae* zu beklagen, nämlich Mehrfachbeurteilung von gleichem Rechtsstreit (…), persönliches Interesse zufolge Regressthematik (…) sowie Verletzung der Vorschriften zwecks Klärung der Ausstandsfragen (…)." In jenem Verfahren habe Instruktionsrichter Jürg Marcel Tiefenthal sämtliche vorgängigen Beweisanträge abgelehnt, welche über weite Teile mit den gemäss heutigen Editionsbegehren übereinstimmen würden. "Die Einleitung eines Strafverfahrens nach Art. 22a BPG", "Kabinettsjustiz", "fragwürdige antizipierte Beweiswürdigung" und "aufgesetzte Ahnungslosigkeit" machen die Beschwerdeführerinnen sowohl in Bezug auf Richter Jürg Marcel Tiefenthal als auch Gerichtsschreiber Joel Günthardt geltend.

3.2 Nach Art. 38 VGG gelten die Bestimmungen des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (Bundesgerichtsgesetz, BGG, SR 173.110) über den Ausstand (Art. 34 ff. BGG) im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht sinngemäss. Über ein Ausstandsbegehren entscheidet in der Regel die Abteilung in der Besetzung mit drei Richterinnen bzw. Richtern unter Ausschluss der betroffenen Gerichtsperson (vgl. Art. 21 Abs. 1 VGG, Art. 38 VGG i.V.m. Art. 37 Abs. 1 BGG). Bei einem von vornherein untauglichen Ausstandsbegehren muss kein förmliches Ausstandsverfahren durchgeführt werden. Die abgelehnte Gerichtsperson darf diesfalls am Entscheid über die behauptete Befangenheit mitwirken (vgl. BGE 114 Ia 278 E. 1; Urteile des BGer 2C_431/2025 vom 25. November 2025 E. 5.2; BGer 9F_14/2018 vom 7. November 2018; BGer 9C_900/2017 vom 27. März 2018 E. 1.2.1; BGer 9C_509/2008 vom

29. Dezember 2008 E. 3.2). Entsprechend ist auch nicht erforderlich, dass die vom Ausstandsgesuch betroffenen Gerichtspersonen sich äussern (Urteil des BGer 1D_5/2024 vom 22. November 2024 E. 3 m.w.H.; Urteil des BVGer B-5681/2018 vom 5. Oktober 2018 S. 4).

3.3 Ein Ausstandsbegehren, in dem einzig aufgrund der Mitwirkung an einem anderen Entscheid auf fehlende Unabhängigkeit geschlossen wird, gilt als untauglich und unzulässig (vgl. Art. 34 Abs. 2 BGG i.V.m. Art. 38 VGG; Urteile des BGer 2C_431/2025 vom 25. November 2025 E. 5.3.2 und 1C_424/2022 vom 7. März 2023 E. 1.2.1).

3.4

3.4.1 Vorliegend lassen die Beschwerdeführerinnen ausser Acht, dass nicht allein deshalb ein Ausstandsgrund vorliegt, weil gewisse Gerichtspersonen bereits an anderen Beschwerdeverfahren mitgewirkt haben. Sie substantiieren nicht, inwiefern der Entscheid über die Staatshaftung bzw. dessen Beweiswürdigung und die anderen Verfahren betreffend das Öffentlichkeitsgesetz einen (engen) Zusammenhang mit dem vorliegenden Beschwerdeverfahren hätte (vgl. zum Ganzen ausführlich zu den Verfahren A-5526/2023 und A-2652/2025 das Urteil des BGer 2C_430/2025 vom 25. November 2025 E. 7.2.2). Dass in den erwähnten Verfahren auch Editions- und Beweisanträge zu beurteilen sind, ändert daran nichts.

3.4.2 Ebenso wenig legen sie mit der blossen Behauptung von Amtsenthebungs- bzw. Strafverfahren oder Regressforderungen hinreichend dar, inwiefern ein Ausstandsgrund gegen Richter Jürg Marcel Tiefenthal gegeben wäre.

3.4.3 Dass bei einem von vornherein untauglichen Ausstandsbegehren kein förmliches Ausstandsverfahren durchgeführt werden muss und die abgelehnte Gerichtsperson am Entscheid mitwirkt, entspricht sodann der bestehenden Rechtsprechung (E. 3.2 hiervor). Auch ein anderweitiger Ausstandsgrund ist somit weder ersichtlich noch dargetan. Dasselbe gilt gleichermassen für die (mit Ausnahme des nur für Richter Jürg Marcel Tiefenthal behaupteten Amtsenthebungsverfahrens) pauschal vorgetragenen Ausstandsgründe in Bezug auf Gerichtsschreiber Joel Günthardt.

3.5 Unter diesen Umständen erweisen sich die Ausstandsbegehren von vornherein als untauglich bzw. unzulässig. Auf die Ausstandsbegehren gegen Instruktionsrichter Jürg Marcel Tiefenthal und Gerichtsschreiber Joel Günthardt ist daher nicht einzutreten.

4.
Als nächstes ist darauf einzugehen, ob es sich beim Schreiben vom 20. Dezember 2024 um eine Verfügung handelt.

4.1 Die Beschwerdeführerinnen monieren, dass beim Schreiben vom 20. Dezember 2024 die Rechtsmittelbelehrung fehle. Es sei von einer Heilung auszugehen.

4.2 Die Vorinstanz lässt sich im Wesentlichen dahingehend vernehmen, dass im Rahmen einer Behandlung eines BGÖ-Gesuchs die Behörde die Gesuchsteller über eine allfällige Beschränkung oder Verweigerung des Zugangs zu informieren habe. Die entsprechende Stellungnahme stelle jedoch keine Verfügung dar, da diese mit der Stellungnahme kein Rechtsverhältnis gestalten oder feststellen wolle. Die Stellungnahme sei vielmehr eine Verfahrenshandlung (Realakt) im Rahmen der Schlichtung. Sie habe mit Schreiben vom 20. Dezember 2024 die Ablehnung des Einsichtsgesuchs summarisch begründet, jedoch keine anfechtbare Verfügung erlassen. Ein Erlass einer solchen wäre erst möglich gewesen, nachdem die Parteien ein Schlichtungsverfahren vor dem EDÖB geführt hätten respektive der EDÖB im entsprechenden Fall seine Empfehlung abgegeben hätte.

4.3 Für das Vorliegen einer Verfügung ist nicht massgebend, ob sie als solche gekennzeichnet ist oder den gesetzlichen Formvorschriften für eine Verfügung entspricht. Massgebend ist vielmehr, ob die Strukturmerkmale einer Verfügung vorhanden sind (KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI/BUNDI, a.a.O., Rz. 888). Lehre und Praxis nähern sich dem Verfügungsbegriff typischerweise in der Form einer Auflistung der einzelnen materiellen Elemente des Verfügungsbegriffs. Diese Elemente sind als kumulative Erfordernisse des Verfügungsbegriffs zu verstehen; fehlt es an einem Element, liegt keine Verfügung vor. Dabei gilt in einem Satz Folgendes: Als Verfügungen gelten autoritative, einseitige, individuell-konkrete Anordnungen der Behörde, die in Anwendung von Verwaltungsrecht ergangen, auf Rechtswirkungen ausgerichtet sowie verbindlich und erzwingbar sind (vgl. Art. 5 Abs. 1 VwVG; BGE 141 II 233 E. 3.1 m.H.). Damit eine Verfügung vorliegt, ist somit u.a. notwendig, dass das Handlungsziel der Behörden die Regelung, d.h. die bewusste, ausdrückliche und verbindliche Gestaltung der Rechtsstellung des Betroffenen ist. Dies bedeutet freilich nicht, dass eine staatliche Handlung allein schon deshalb zum Rechtsakt wird, weil eine Behörde mit ihr "Rechtswirkungen" erzeugen will. Entscheidend ist dabei, dass es zur Erreichung des gesetzlich geregelten Handlungszieles tatsächlich eines

Rechtsaktes bedarf (Urteil des BVGer A-3146/2018 vom 24. Januar 2019 E. 2.1.3. m.H.). Die Rechtswirkungen sind das zentrale Element der Verfügung, ihre eigentliche "raison d'être". Dadurch grenzt sich die Verfügung vom tatsächlichen Verwaltungshandeln, von den Realakten, ab (Urteil des BVGer A-2323/2018 vom 13. August 2018 E. 3.3 m.H.). Abgrenzungskriterium bildet der Erfolg, den der Verwaltungsträger mit seiner Handlung unmittelbar anstrebt. Danach heissen zur Bewirkung eines Rechtserfolgs bestimmte Verwaltungshandlungen Rechtsakte, zur Bewirkung eines blossen Taterfolgs bestimmte Handlungen Realakte. Realakte zielen auf unmittelbare Gestaltung der Faktenlage (BGE 144 II 233 E. 4.1).

4.4 Nach dem Gesagten setzt das Vorliegen einer Verfügung u.a. voraus, dass diese auf Rechtswirkungen ausgerichtet ist. Im Rahmen einer Behandlung eines BGÖ-Gesuchs hat die Behörde die Gesuchstellerinnen über eine allfällige Beschränkung oder Verweigerung des Zugangs (mit summarischer Begründung) zu informieren (vgl. Art. 12 Abs. 4 BGÖ). Die entsprechende Stellungnahme der Vorinstanz vom 20. Dezember 2024 stellt jedoch keine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG dar, da die Behörde mit der Stellungnahme kein Rechtsverhältnis gestalten oder feststellen will (Urteil des BVGer A-3215/2020 vom 7. Dezember 2020 E. 1.5; SCHNEIDER/ROTH, in: Blechta/Vasella [Hrsg.], Basler Kommentar, Datenschutz/Öffentlichkeitsgesetz, 4. Aufl. 2024 [nachfolgend: BSK DSG/BGÖ], Art. 12 BGÖ Rz. 51). Die Stellungnahme ist vielmehr eine Verfahrenshandlung (Realakt) im Rahmen der Schlichtung (SCHNEIDER/ROTH, in: BSK DSG/BGÖ, Art. 12 Rz. 51). Hinzu kommt schliesslich, dass den anwaltlich vertretenen Beschwerdeführerinnen nach Treu und Glauben hätte klar sein müssen, dass vor einer Verfügung ein Schlichtungsverfahren beim EDÖB stattfindet bzw. eine Empfehlung durch den EDÖB erfolgt (vgl. zum Ganzen Empfehlung des EDÖB vom 22. Februar 2012 i.S. X gegen Bundesanwaltschaft, E. B.1.a, Ziff. 14), zumal sie bereits andere solche Verfahren durchlaufen haben. Damit können sie auch aus Treu und Glauben nichts zu ihren Gunsten ableiten (weder in der Sache selbst, da die Zuständigkeitsordnung zwingender Natur ist und die Begründung der Zuständigkeit durch Einverständnis zwischen Behörde und Partei ohnehin ausgeschlossen ist [Art. 7 Abs. 2 VwVG] noch bei den Kostenfolgen: vgl. zu Letzterem Urteil des BVGer B-5491/2019 vom 19. Februar 2020 E. 3.6.2 m.H. und E. 4.3).

4.5 Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass das Schreiben der Vorinstanz vom 20. Dezember 2024 keine Verfügung darstellt.

5.
Zu prüfen bleibt, ob die Eingabe der Beschwerdeführerinnen vom 6. Januar 2025 als Rechtsverweigerungsbeschwerde entgegenzunehmen ist.

5.1 Rechtsbegehren sind im Lichte der dazu gegebenen Begründung nach Treu und Glauben auszulegen (vgl. BGE 123 IV 125 E. 1; Urteil des BGer 1C_455/2024 vom 17. Juni 2025 E. 1.3). Bei rechtskundig vertretenen Parteien sind höhere Anforderungen an die Formulierung des Beschwerdeantrags zu stellen als bei Laien (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 3. Aufl. 2022, Rz. 2.211a).

5.2 Die anwaltlich vertretenen Beschwerdeführerinnen machen weder in ihren Rechtsbegehren noch in ihrer Begründung eine Rechtsverweigerung durch die Vorinstanz geltend. Ihre Eingabe kann deshalb nicht als Rechtsverweigerungsbeschwerde entgegengenommen werden. Mangels Anfechtungsobjekts ist daher auf die Beschwerde nicht einzutreten.

6.
Ausstehend ist auf die übrigen prozessualen Anträge einzugehen.

6.1 Die Beschwerdeführerinnen nehmen Bezug auf verschiedene andere Beschwerdeverfahren vor Bundesverwaltungsgericht betreffend Staatshaftung und Öffentlichkeitsgesetz. Diesbezüglich stellen sie zahlreiche (sinngemässen) Editions- und Beweisanträge.

6.1.1 Das Bundesverwaltungsgericht hat sämtliche Vorakten der Vorinstanz beigezogen und den Beschwerdeführerinnen die parteiöffentliche Version zugestellt. Gemäss Art. 33 Abs. 1 VwVG nimmt die Behörde bzw. das Bundesverwaltungsgericht die ihr angebotenen Beweise ab, wenn diese zur Abklärung des Sachverhalts tauglich erscheinen. Massgebendes Kriterium ist, ob das Beweismittel geeignet ist, den rechtserheblichen Sachverhalt zu erhellen (BGE 144 II 194 E. 4.4.2). Das Bundesverwaltungsgericht stellt den Sachverhalt unter Vorbehalt der Mitwirkungspflicht der Parteien von Amtes wegen fest (sog. Untersuchungsgrundsatz; Art. 12 f. VwVG). Es nimmt die ihm angebotenen Beweise ab, wenn diese zur Abklärung des Sachverhaltes tauglich erscheinen (Art. 33 Abs. 1 VwVG) und kann von einem beantragten Beweismittel dann absehen, wenn bereits Feststehendes bewiesen werden soll, wenn von vornherein gewiss ist, dass der angebotene Beweis keine wesentlichen Erkenntnisse zu vermitteln vermag oder wenn es den Sachverhalt auf Grund eigener Sachkunde ausreichend würdigen kann (antizipierte Beweiswürdigung;

vgl. BGE 134 I 140 E. 5.3 und 131 I 153 E. 3; Urteil des BVGer A-637/2020 vom 5. Februar 2021 E. 1.4 m.H.).

6.1.2 Das Bundesverwaltungsgericht hat die nötigen Akten für die Beantwortung der sich stellenden Rechtsfragen eingeholt. Die im Recht liegenden Akten erlauben insgesamt eine ausreichende Würdigung des Sachverhalts. Für weitere Editionen oder Beweiserhebungen besteht demnach kein Anlass. Die zahlreichen (teilweise sinngemässen) Editions- und Beweisanträge der Beschwerdeführerinnen sind daher in antizipierter Beweiswürdigung abzuweisen.

6.1.3 Soweit die Ausführungen der Beschwerdeführerinnen sinngemäss als Antrag auf Vereinigung der Beschwerdeverfahren zu verstehen sind ("allenfalls auch Vereinigung"), gilt Folgendes. Die Beschwerdeverfahren betreffend Öffentlichkeitsgesetz und Staatshaftung wurden bereits entschieden, womit das sinngemässe Gesuch um Vereinigung gegenstandslos geworden ist (vgl. Urteile des BVGer A-5526/2023 vom 6. Januar 2026, A-2652/2025 und 7657/2024 vom 11. August 2026). Ein anderes Verfahren wird von den Beschwerdeführerinnen nicht erwähnt.

6.1.4 Weiter gilt es festzuhalten, dass der vorsorgliche Antrag um "Beschlagnahme" von "bis zu CHF 45 Mia." vom 10. Februar 2025 (datiert 10. Februar 2024) sich auf das Staatshaftungsverfahren bezieht. Es erübrigt sich mit dem Endentscheid darauf einzugehen, wobei auf den Antrag (ausserhalb des Streitgegenstands) ohnehin nicht einzutreten wäre.

6.1.5 Soweit die Beschwerdeführerinnen schliesslich "anzuzeigende Straftatbestände" in den Akten vermuten, kann offen gelassen werden, inwiefern Art. 22*a* Abs. 1 des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 (BPG, SR 172.220.1) überhaupt auf Gerichtspersonen anwendbar wäre, wie es die Beschwerdeführerinnen geltend machen. Die in Art. 22*a* BPG statuierte Anzeigepflicht verlangt einen begründeten Verdacht (vgl. BBl 2008 8125, S. 8181). Vorliegend kann man aus den pauschalen Behauptungen der Beschwerdeführerinnen keinerlei Hinweise für Verbrechen oder Vergehen ableiten.

6.2 Zusammenfassend sind die übrigen prozessualen Anträge abzuweisen, soweit sie nicht gegenstandslos geworden sind.

7.
Es bleiben die Kosten- und Entschädigungsfolgen des Beschwerdeverfahrens festzulegen.

7.1 Bei diesem Verfahrensausgang haben die Beschwerdeführerinnen als unterliegende Partei die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Diese werden auf Fr. 1'500.– festgesetzt (Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 [VGKE, SR 173.320.2]). Dieser Betrag wird dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss entnommen.

7.2 Da die Beschwerdeführerinnen unterliegen, ist ihnen keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 VGKE). Ebensowenig hat die Vorinstanz einen Anspruch auf eine Entschädigung (vgl. Art. 7 Abs. 3 VGKE).

(Das Dispositiv befindet sich auf der nächsten Seite).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Auf die Ausstandsbegehren gegen Richter Jürg Marcel Tiefenthal und Gerichtsschreiber Joel Günthardt wird nicht eingetreten.

2.
Die übrigen prozessualen Anträge werden abgewiesen, soweit sie nicht gegenstandslos geworden sind (E. 6).

3.
Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.

4.
Den Beschwerdeführerinnen werden Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'500.– zu gleichen Teilen und unter solidarischer Haftung auferlegt. Dieser Betrag wird dem Kostenvorschuss in gleicher Höhe entnommen.

5.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

6.
Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerinnen, die Vorinstanz und an den EDÖB.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:	Der Gerichtsschreiber:
Jürg Marcel Tiefenthal	Joel Günthardt

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: