



Abteilung I
A-2809/2026

Urteil vom 8. Juli 2026

Besetzung

Richterin Christine Ackermann (Vorsitz),
Richter Jérôme Candrian,
Richter Jürg Marcel Tiefenthal,
Gerichtsschreiber Benjamin Strässle.

Parteien

A._____,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Gesundheit,
Vorinstanz.

Gegenstand

Öffentlichkeitsprinzip; Rechtsverweigerung.

Sachverhalt:**A.**

A. _____ (nachfolgend: Gesuchstellerin) ersuchte das Bundesamt für Gesundheit BAG mit Schreiben vom 5. Mai 2025 gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz (BGÖ, SR 152.3) um Zugang zu amtlichen Dokumenten; ihr Gesuch betraf im Wesentlichen Dokumente im Zusammenhang mit der Kostenrückerstattung durch die Krankenversicherungen an Versicherte und Leistungserbringer, der Aufsichtstätigkeit beziehungsweise Kostenkontrolle durch das Bundesamt für Gesundheit BAG über die Krankenversicherungen, der Berechnung der Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung und dem Tarifvertrag für die Abgeltung der Apothekerinnen und Apotheker (LOA V).

B.

Das Bundesamt für Gesundheit BAG wies die Gesuchstellerin mit Schreiben vom 16. Juni 2025 darauf hin, dass ihr Gesuch im Wesentlichen Fragen im Zusammenhang mit der obligatorischen Krankenpflegeversicherung zum Gegenstand habe. Insoweit sei das Öffentlichkeitsgesetz nicht anwendbar. Das Bundesamt nahm sodann zu verschiedenen Fragen der Gesuchstellerin Stellung.

C.

C.a Die Gesuchstellerin reichte am 3. Juli 2025 beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (nachfolgend: EDÖB) einen Schlichtungsantrag ein.

C.b Das Bundesamt für Gesundheit BAG nahm mit Schreiben vom 4. August 2025 gegenüber dem EDÖB zum Schlichtungsantrag Stellung.

Es führte unter anderem aus, die Gesuchstellerin habe im Wesentlichen Fragen allgemeiner Natur gestellt, die zudem teilweise nicht in die Zuständigkeit des Bundesamtes für Gesundheit BAG fallen würden; so verfüge das Bundesamt für Gesundheit BAG etwa über keine Unterlagen zur Kostenrückerstattung der Krankenversicherungen an die Versicherten und an Leistungserbringer und auch die Methoden zur Berechnung der Prämien seien dem Bundesamt nicht bekannt. Das Bundesamt für Gesundheit BAG nahm sodann erneut zu den von der Gesuchstellerin gestellten Fragen Stellung, insbesondere zur Frage der Finanzierung der Versicherungstätigkeit und zur Unternehmensführung (einschl. Entschädigung der leitenden

Organe) sowie zur Frage der Leistungen an Apothekerinnen und Apotheker.

C.c Anlässlich der Schlichtungsverhandlung vom 25. September 2025 kam eine Schlichtung zu Stande und das Verfahren galt damit als erledigt; die Beteiligten einigten sich darauf, dass das Bundesamt für Gesundheit BAG der Gesuchstellerin verschiedene konkret bezeichnete Dokumente zukommen lässt.

D.

Mit E-Mail vom 12. November 2025 nahm das Bundesamt für Gesundheit BAG unter Bezugnahme auf die Schlichtung erneut Stellung zu den Fragen der Gesuchstellerin und liess dieser verschiedene Dokumente beziehungsweise Links zu Dokumenten zukommen.

E.

Die Gesuchstellerin teilte dem Bundesamt für Gesundheit BAG mit E-Mail vom 18. November 2025 mit, dass bestimmte zur Verfügung gestellten Dokumente nicht ihrer Suche entsprechen würden und gab (teilweise) an, zu welchen Dokumenten sie um Zugang ersuche. Zudem stellte sie (sinngemäss) ein Gesuch um Zugang zu Dokumenten betreffend die Erhöhung und Senkung von Preisen für Medikamente.

F.

Das Bundesamt für Gesundheit BAG nahm mit E-Mail vom 17. Dezember 2025 zur E-Mail der Gesuchstellerin vom 18. November 2025 Stellung. Es hielt zunächst fest, dass der Gesuchstellerin die Dokumente gemäss der Schlichtung zugestellt worden seien und aus diesem Grund nicht weiter auf die diesbezüglichen Ausführungen der Gesuchstellerin eingegangen werde. Das Bundesamt für Gesundheit BAG nahm zudem zu den von der Gesuchstellerin aufgeworfenen Fragen im Zusammenhang mit der Erhöhung und Senkung von Preisen für Medikamente Stellung.

G.

Mit Schreiben vom 30. März 2026 forderte die Gesuchstellerin das Bundesamt für Gesundheit BAG auf, ihr bis zum 15. April 2026 entsprechend ihrem Gesuch Zugang zu den amtlichen Dokumenten zu gewähren. Für den Unterlassungsfall drohte sie eine Beschwerde wegen Rechtsverweigerung an.

H.

Mit Schreiben vom 20. April 2026 reichte die Gesuchstellerin (nachfolgend: Beschwerdeführerin) beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde wegen Rechtsverweigerung gegen das Bundesamt für Gesundheit BAG (nachfolgend: Vorinstanz) ein. Sie hielt sinngemäss fest, dass die zugestellten Dokumente nicht jene Angaben enthalten würden, nach denen sie gesucht habe.

I.

Mit Schreiben vom 23. April 2026 ersuchte die Beschwerdeführerin unter Beilage einer Bestätigung, wonach sie Sozialhilfe bezieht, um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung.

J.

Die Vorinstanz beantragte mit Vernehmlassung vom 20. Mai 2026, es sei auf die Beschwerde wegen Rechtsverweigerung nicht einzutreten, eventualiter sei diese abzuweisen.

Die Vorinstanz ist zunächst der Ansicht, dass es sich bei der Rechtsverweigerungsbeschwerde um ein unzulässiges Rechtsmittel handelt. Soweit die Beschwerdeführerin geltend mache, die anlässlich der Schlichtung getroffene Vereinbarung sei unzureichend erfüllt worden, hätte sie beim Bundesverwaltungsgericht Klage einzureichen gehabt. Für den Fall hingegen, dass die Beschwerdeführerin im Ergebnis um Zugang zu weiteren Dokumenten ersuche, habe sie die betreffenden Dokumente nicht hinreichend konkret bezeichnet und insoweit auch die geltend gemachte Rechtsverweigerung unzureichend begründet. Auf die Beschwerde sei daher nicht einzutreten.

K.

Auf die weiteren Ausführungen der Verfahrensbeteiligten und die bei den Akten liegenden Schriftstücke wird, soweit für den Entscheid erheblich, im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**1.**

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG, SR 172.021),

soweit eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 VGG entschieden hat und keine Ausnahme im Sinne von Art. 32 VGG gegeben ist.

Gemäss Art. 46a VwVG kann auch gegen das unrechtmässige Verweigern oder Verzögern einer anfechtbaren Verfügung Beschwerde geführt werden. Anfechtungsobjekt ist in diesen Fällen das (unrechtmässige) Verweigern oder Verzögern einer Verfügung, was Art. 46a VwVG einer Verfügung gleichsetzt. Zuständige Beschwerdeinstanz ist diejenige Behörde, die zuständig wäre, wenn die verlangte Verfügung ordnungsgemäss ergangen wäre (vgl. Art. 47 VwVG). Gegen das unrechtmässige Verweigern oder Verzögern einer Verfügung kann sodann jederzeit Beschwerde geführt werden (Art. 50 Abs. 2 VwVG).

1.2 Die Rechtsverweigerungsbeschwerde richtet sich gegen das Bundesamt für Gesundheit BAG und betrifft ein Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz. Beim Bundesamt für Gesundheit BAG handelt es sich um eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG. Da zudem kein Ausnahmegrund im Sinne von Art. 32 VGG vorliegt und Verfügungen der Vorinstanz betreffend den Zugang zu amtlichen Dokumenten (somit) mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar sind, ist das Bundesverwaltungsgericht auch zur Beurteilung der Rechtsverweigerungsbeschwerde in diesem Sachbereich zuständig. Die Vorinstanz hat zudem nicht ausdrücklich mitgeteilt, hinsichtlich des Zugangs zu weiteren Dokumenten keine Verfügung zu erlassen, weshalb kein formeller Nichteintretensentscheid vorliegt, gegen den innert 30 Tagen nach der Eröffnung Beschwerde einzureichen gewesen wäre (Art. 50 Abs. 1 VwVG). Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, sofern das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG und Art. 16 Abs. 1 BGÖ).

2.

2.1 Eine Behörde verweigert das Recht, wenn sie es ausdrücklich oder stillschweigend ablehnt, eine Verfügung zu treffen, obschon sie dazu verpflichtet ist (Urteil des BVGer A-5599/2021 vom 4. April 2023 E. 3.1 mit Hinweisen).

Das Vorliegen einer Rechtsverweigerung setzt zunächst voraus, dass – jedenfalls wenn wie hier ein Verfahren auf Gesuch hin eingeleitet wird – die rechtsuchende Person bei der zuständigen Behörde ein Gesuch um Erlass einer Verfügung gestellt hat, diese jedoch untätig blieb. Weiter ist erforderlich, dass ein Anspruch auf Erlass einer anfechtbaren Verfügung besteht und mithin ein schutzwürdiges Interesse an der Feststellung der

Rechtsverweigerung und damit am Erlass einer Verfügung besteht (vgl. Art. 48 Abs. 1 Bst. c VwVG). Von einem solchen Anspruch ist auszugehen, wenn eine Behörde nach dem anwendbaren Recht verpflichtet ist, in Verfügungsform zu handeln und der gesuchstellenden Person Parteistellung (Art. 6 i.V.m. Art. 48 Abs. 1 VwVG) zukommt. Soweit eine Behörde der Ansicht ist, sie sei für den Erlass einer Verfügung nicht zuständig oder es seien weitere Voraussetzungen für einen Entscheid in der Sache nicht gegeben, darf sie ebenfalls nicht untätig bleiben, sondern hat gegebenenfalls einen anfechtbaren Nichteintretensentscheid zu treffen (vgl. Urteile des BVGer A-6585/2023 vom 19. April 2024 E. 2.1 und A-5599/2021 vom 4. April 2023 E. 3.1, je mit Hinweisen).

2.2 Die Prüfungsbefugnis des Bundesverwaltungsgerichts beschränkt sich bei Rechtsverweigerungsbeschwerden auf die Frage, ob das Gebot des Rechtsschutzes (Art. 29 Abs. 1 BV) im konkreten Fall verletzt worden ist. Im Falle einer Gutheissung der Beschwerde weist das Bundesverwaltungsgericht die Sache mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück (Art. 61 Abs. 1 VwVG). Das Bundesverwaltungsgericht darf grundsätzlich nicht anstelle der das Recht verweigernden Behörde entscheiden, würden dadurch doch der Instanzenzug verkürzt und allenfalls weitere Rechte der Verfahrensbeteiligten verletzt (Urteil des BVGer A-5599/2021 vom 4. April 2023 E. 3.2).

3.

3.1 Im Folgenden ist zu prüfen, ob eine Rechtsverweigerung vorliegt. Hierfür ist zunächst auf die besondere Verfahrensordnung im Zusammenhang mit dem Zugang zu amtlichen Dokumenten gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz einzugehen (nachfolgend E. 3.2). Hiernach wird zu prüfen sein, ob die Beschwerdeführerin Anspruch auf Erlass einer Verfügung hat und die Vorinstanz mithin eine Rechtsverweigerung begangen hat (nachfolgend E. 3.3).

3.2 Das Öffentlichkeitsgesetz sieht für den Zugang zu amtlichen Dokumenten eine besondere Verfahrensordnung vor. Gemäss Art. 6 Abs. 1 BGÖ hat jede Person das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten. Ein Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten kann formlos gestellt werden und muss nicht begründet werden (Art. 7 Abs. 1 der Öffentlichkeitsverordnung [VBGÖ, SR 152.31]). Es muss jedoch hinreichend genau formuliert sein (Art. 10 Abs. 3 BGÖ). Gemäss Art. 7 Abs. 2 Satz 1 VBGÖ hat ein Gesuch genügend Angaben zu enthalten, die es der Behörde erlauben,

das verlangte amtliche Dokument zu identifizieren. Beabsichtigt die Behörde, den Zugang einzuschränken oder zu verweigern, teilt sie dies der gesuchstellenden Person schriftlich und mit summarischer Begründung mit (Art. 12 Abs. 4 BGÖ). Die gesuchstellende Person, deren Gesuch nicht (vollständig) entsprochen wird, hat sodann die Möglichkeit, den EDÖB als unabhängigen Dritten um Schlichtung zu ersuchen (Art. 13 Abs. 1 Bst. a BGÖ). Die Schlichtung ist grundsätzlich ein obligatorischer Verfahrensschritt; erst nach durchgeführter Schlichtung kann der Erlass einer Verfügung über die Gewährung oder Verweigerung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten verlangt werden (Art. 15 Abs. 1 BGÖ; vgl. Urteil des BVGer A-1318/2023 vom 20. April 2026 E. 3.2.2 f. mit Hinweisen). Kommt keine Schlichtung zustande, gibt der EDÖB eine Empfehlung ab (Art. 14 BGÖ). Will die Behörde in Abweichung von der Empfehlung das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten einschränken, aufschieben oder verweigern, erlässt sie eine Verfügung (Art. 15 Abs. 2 Bst. a BGÖ).

3.3 Die Vorinstanz hat der Beschwerdeführerin am 12. November 2025 entsprechend dem Ergebnis der Schlichtung den Zugang zu verschiedenen Dokumenten gewährt. Kurz darauf, am 18. November 2025, teilte die Beschwerdeführerin ihrerseits der Vorinstanz mit, dass die Dokumente nicht dem entsprechen würden, wonach sie gesucht habe. Teilweise gab sie an, welche Dokumente ihr zusätzlich zuzustellen seien. Die Vorinstanz reagierte darauf nicht. Sie ging jedoch, wie sich aus der Vernehmlassung vom 20. Mai 2026 ergibt, ihrerseits davon aus, dass die Beschwerdeführerin mit E-Mail vom 18. November 2025 um Zugang zu *weiteren* Dokumenten ersucht habe.

Es ist vor diesem Hintergrund davon auszugehen, dass die Beschwerdeführerin bei der Vorinstanz ein Gesuch um Zugang zu weiteren amtlichen Dokumenten gestellt hat. Die Vorinstanz war daher verpflichtet, eine Verfügung zu erlassen (vgl. Art. 15 Abs. 2 Bst. a BGÖ). Daran ändert nichts, dass (noch) keine weitere Schlichtung durchgeführt worden ist. Enthält ein Gesuch nicht genügend Angaben, die es der Behörde erlauben, das verlangte amtliche Dokument zu identifizieren (Art. 7 Abs. 2 VBGÖ), kann die Behörde verlangen, dass die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller das Gesuch präzisiert (Art. 7 Abs. 3 VBGÖ; vgl. [im Zusammenhang mit einem umfangreichen Zugangsgesuch] das Urteil des BVGer A-199/2018 vom 18. April 2019 E. 3.2.3 und 4.4.2). Jedenfalls erlaubt es die Rechtsweggarantie (Art. 29 Abs. 1 BV) der Behörde nicht, auf ein zu unbestimmt formuliertes Gesuch gar nicht zu reagieren. Die Vorinstanz hat die Beschwerdeführerin vorliegend nicht unter Verweis auf den sachlichen Anwendungs-

bereich des Öffentlichkeitsgesetzes aufgefordert, ihr Gesuch zu konkretisieren. Der Umstand, dass die Beschwerdeführerin noch keinen Schlichtungsantrag gestellt hat, kann ihr daher nicht entgegengehalten werden. Die Beschwerdeführerin hat die Vorinstanz mit Schreiben vom 30. März 2026 zudem erneut aufgefordert, ihr den Zugang zu den weiteren Dokumenten zu gewähren. Die rechtsunkundige Beschwerdeführerin hat damit die Vorinstanz (sinngemäss) um Erlass einer Verfügung ersucht für den Fall, dass diese den Zugang nicht gewährt. Die Voraussetzungen für eine Rechtsverweigerung sind somit erfüllt und die Vorinstanz hat, indem sie untätig blieb, eine Rechtsverweigerung begangen.

3.4 Die Rechtsverweigerungsbeschwerde ist nach dem Gesagten gutzuheissen. Die Vorinstanz ist anzuweisen, das E-Mail der Beschwerdeführerin vom 18. November 2025 als Gesuch um Zugang zu weiteren amtlichen Dokumenten entgegenzunehmen. Soweit das Gesuch der Beschwerdeführerin (zu) unbestimmt ist, kann die Vorinstanz unter Hinweis auf die Folgen einer fehlenden Präzisierung (Art. 7 Abs. 4 VBGÖ) verlangen, dass die Beschwerdeführerin ihr Gesuch präzisiert. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass das Öffentlichkeitsgesetz grundsätzlich einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten im Sinne von Art. 5 BGÖ, nicht jedoch einen Anspruch auf behördliche Auskunft gewährt.

4.

Es bleibt, über die Kosten- und Entschädigungsfolgen für das vorliegende Beschwerdeverfahren zu entscheiden.

Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt die Kosten für das Beschwerdeverfahren in der Regel der unterliegenden Partei. Ausnahmsweise können die Kosten erlassen werden (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Der obsiegenden Beschwerdeführerin sind keine Kosten aufzuerlegen; das Gesuch der Beschwerdeführerin vom 23. April 2026 um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung ist zufolge Obsiegens als gegenstandslos geworden abzuschreiben. Die Vorinstanz trägt ebenfalls keine Verfahrenskosten (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

Die obsiegende nicht anwaltlich vertretene Beschwerdeführerin und die Vorinstanz haben keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 ff. des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen und die Vorinstanz wird angewiesen, das E-Mail der Beschwerdeführerin vom 18. November 2025 im Sinne der Erwägungen als ein Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten entgegenzunehmen.

2.

2.1 Das Gesuch der Beschwerdeführerin um unentgeltliche Prozessführung wird als gegenstandlos geworden abgeschrieben.

2.2 Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Ein Exemplar der Vernehmlassung der Vorinstanz vom 20. Mai 2026 geht an die Beschwerdeführerin.

5.

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerin, die Vorinstanz und das Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements des Innern EDI.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Christine Ackermann

Benjamin Strässle

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 Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand:

Zustellung erfolgt an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde mit Beilage)
- das Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements des Innern
EDI (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Einschreiben)