



Bern, 28. Juli 2026

**Empfehlung
nach Art. 14 des Öffentlichkeitsgesetzes**

im Schlichtungsverfahren zwischen

**A. _
(Antragstellerin und betroffene Dritte)**

und

Bundesamt für Gesundheit BAG

I Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte stellt fest:

1. Am 2. Juli 2025 ersuchte die Gesuchstellerin (Journalistin) gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) beim Bundesamt für Gesundheit (BAG) um Zugang zu folgenden Dokumenten:
 - "Kommunikation (E-Mail, Telefonnotizen, Kurznachrichten, Briefe etc.) zwischen MitarbeiterInnen des BAG und MitarbeiterInnen der Firma [A. _] oder im Namen von [A. _] auftretenden Personen aus den Monaten April–Juli 2025.
 - Allenfalls existierende Dokumente, welche Gründe oder Hintergründe der Streichung von [X. _] von der Spezialitätenliste beinhalten.
 - Eine Liste sämtlicher Dokumente und anderer Geschäftsobjekte, die mit einer Stichwortsuche nach [X. _] oder [Y. _] im Acta Nova des BAG gefunden werden und in den Monaten April–Juli 2025 erstellt oder bearbeitet wurden."
2. Am 14. Juli 2025 informierte das BAG die Gesuchstellerin, dass es ein Anhörungsverfahren in die Wege leiten werde und dass "sich die Gesuchsbearbeitung um die für die notwendigen Abklärungen erforderliche Zeit verlängert (Art. 10 Abs. 4 Bst. c BGÖ i.V.m. Art. 10 der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung [VBGÖ; SR 152.31])."
3. Am 22. August 2025 orientierte das BAG das Unternehmen A. _ (Antragstellerin) als Zulassungsinhaberin über das Zugangsgesuch und forderte sie im Rahmen der Anhörung auf, bis am 22. September 2025 zu den identifizierten Dokumenten Stellung zu nehmen.
4. Nach gewährter Fristerstreckung beantragte die Antragstellerin am 8. Oktober 2025 dem BAG die vollständige Zugangsverweigerung zu den angefragten Dokumenten. In ihrer Argumentation führte sie im Wesentlichen aus:

- A. Preisbildung und vertrauliche Preismodelle. Dabei handle es sich um "[s]ämtliche Informationen zur Preisfestsetzung, einschliesslich der vertraulichen Preismodelle, deren Berechnungen sowie zugrundeliegende Komponenten wie der Auslandspreisvergleich (APV), der Therapeutische Quervergleich (TQV), das Vorleistungsmodell, Nettopreise und Rückerstattungen". All diese Informationen seien als Geschäftsgeheimnisse einzustufen. Dazu bestehe eine explizite Vertraulichkeit der Preismodelle in der SL-Limitation und eine behördliche Zusicherung auf Verfügungsebene. Die Antragstellerin führte weiter aus, dass die Offenlegung dieser Informationen "die globale, differenzierte Preisstrategie [der Antragstellerin] aufdecken und unsere Verhandlungsposition nicht nur in der Schweiz, sondern auch in anderen, grösseren Märkten massiv schwächen [würde]. Viele Länder, in denen [X.] noch verfügbar ist, würde die Kenntnisnahme dieser Preismodelle einen unfairen Vorteil erlangen. Die Kenntnisnahme solcher Daten durch die Konkurrenz könnte Marktverzerrungen bewirken und [der Antragstellerin] einen Wettbewerbsvorteil entziehen."
- B. Herleitung des Therapeutischen Quervergleichs (TQV). Gemäss der Antragstellerin sei die Herleitung des TQV als Geschäftsgeheimnis einzustufen: "Die Überlegungen und Argumentationen, die in die Ausarbeitung einer TQV-Strategie einfließen, sind ein Kernelement eines BAG-Antrags und mit erheblichem internen Ressourcenaufwand verbunden. Die detaillierte Herleitung ist in keiner Weise offenkundig oder allgemein zugänglich. Eine Offenlegung würde es Konkurrenzfirmen ermöglichen, diese Argumentationen ohne eigenen Aufwand zu kopieren."
- C. Auslandspreise und Referenzländer. Diese Informationen seien auch als Geschäftsgeheimnisse einzustufen. Die Antragstellerin sei bestrebt, "Preisinformationen zu Produkten vertraulich zu behandeln [...]. Eine Offenlegung könnte durch einseitige Veröffentlichung der Information den Wettbewerb verzerren oder im Falle einer Konkurrentin durch Abstimmung der eigenen Preise einen Wettbewerbsvorteil erlangen."
- D. Angaben zum Patentschutz. Diese Informationen seien auch als Geschäftsgeheimnisse einzustufen. "Obwohl in Patentdatenbanken auffindbar, erfordert dies spezifisches Fachwissen und Rechercheaufwand. [...] Die Kombination dieser Daten mit dem Produkt ist wettbewerbsrelevant, da sie preisgibt, welche Patente [die Antragstellerin] als relevant erachtet, was Konkurrenten bei der Umgehung oder Anfechtung des Patentschutzes nutzen könnten."
- E. Schutz der Reputation und Integrität des Unternehmens. Dazu erklärte die Antragstellerin, "[d]ie vollständige Verweigerung des Zugangs ist zur Wahrung der Integrität und des Rufs [der Antragstellerin] notwendig. Die bereits erfolgte mediale Debatte über das Vorleistungsmodell von [X.] zeigt, dass eine unkontrollierte Offenlegung sensibler Informationen zu Fehlinterpretationen und einer ungerechtfertigten Darstellung führen kann. Solche negativen Imagefolgen sind für ein global tätiges Pharmaunternehmen von hohem Schaden."

Die Antragstellerin kommt zum Schluss, dass "die vorbeschriebenen Informationen Geschäftsgeheimnisse darstellen und somit hinreichend, aber nicht nur, nach Art. 7 Abs. 1 lit. g BGÖ ein Zugang zu verwehren ist." Ausserdem sei es "stetige Praxis und alsbald mit nArt. 52b Abs. 5 KVG die gesetzliche Pflicht des BAG, Preisverhandlungen vertraulich zu behandeln und somit die obigen Informationen auch nach Art. 7 Abs. 1 lit. h BGÖ geheim zu halten." Ebenfalls sehe sie "eine Gefährdung der Durchführung behördlicher Massnahmen nach Art. 7 Abs. 1 lit. b BGÖ, unbeachtlich der neusten Rechtsprechung des Bundesgerichts 1C_475/2023 vom 18. Februar 2025, welches u.E. vorliegend nicht einschlägig ist." Schliesslich forderte die Antragstellerin in Anwendung von Art. 9 Abs. 1 BGÖ die Schwärzung von E-Mail-Adressen und Kontaktdaten ihrer Mitarbeitenden.

5. Mit Schreiben vom 29. Oktober 2025 nahm das BAG dazu Stellung. Einleitend führte es aus, dass der Zugang "nicht von vornherein allein deshalb verweigert werden [darf], weil die fraglichen Dokumente potenziell einzelne geheime Informationen enthalten oder zur Wahrung der Integrität und des Rufs [der Antragstellerin] notwendig sei. Aus den genannten Gründen ist auf das gestellte Gesuch einzutreten und die fraglichen Dokumente sind unter Beachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips und damit unter Berücksichtigung der nachfolgend zu erörternden Schwärzungen zugänglich zu machen." Hinsichtlich des Vorliegens von Geschäftsgeheimnissen äusserte sich das BAG wie folgt: "Informationen, welche die Bekanntgabe von Preismodellen und/oder spezifischer Rückerstattungsbeträge beinhalten, sind als Geschäftsgeheimnisse zu qualifizieren. Die

Modalitäten zur Festlegung des Preises als auch des tatsächlich gezahlten Preises für das Arzneimittel werden gemäss Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe g BGÖ geschwärzt und nicht offengelegt. Dies umfasst alle Angaben zum vertraulichen Preismodell, zur Berechnung des vertraulichen Preismodells, zur Rückerstattung und zur Wirtschaftlichkeit des Preises." Ebenfalls seien die Informationen, welche den Patentschutz betreffen, als Geschäftsgeheimnisse zu qualifizieren. Das BAG erklärte schliesslich, die Personendaten der Mitarbeitenden der Antragstellerin und des BAG geschwärzt zu haben, "da diese Daten unter die Privatsphäre fallen (Art. 9 Abs. 1 BGÖ)." Das BAG stellte der Antragstellerin hierzu die Dokumente mit den beabsichtigten Schwärzungen zu.

6. Mit Schreiben vom 28. November 2025 erklärte sich die Antragstellerin mit den vom BAG beabsichtigten Schwärzungen der Angaben über die vertraulichen Preismodelle und mit der Anonymisierung ihrer Mitarbeitenden einverstanden. Ausserdem bat sie das BAG, gewisse kleinere Bereinigungen vorzunehmen, wie die Schwärzung weiterer Informationen über vertrauliche Preismodelle und die Überprüfung des Umfangs der Dokumente. Ihre Zustimmung zur beabsichtigten Bekanntgabe machte die Antragstellerin von zusätzlichen Schwärzungen abhängig, welche sie jedoch nicht explizit mit Ausnahmebestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes begründete: Datumsangaben und Betreffzeilen in sämtlichen E-Mails, Textpassagen im Schreiben der Antragstellerin vom 11. Juni 2025, welche "unsere Position, unsere Stichweise auf den Sachverhalt sowie unsere Einschätzung zum Schweizer Gesundheitswesen darlegen", der Teil "Allgemeiner Sachverhalt" in der Verfügung des BAG vom 22. Mai 2025, eine falsche Datumsangabe und Informationen, die nicht den Zeitraum April-Juli 2025 betreffen. Sie forderte auch die Zugangsverweigerung von E-Mails und Dokumenten, die vor dem angefragten Zeitraum erstellt wurden, da sie kein Gegenstand des Zugangsgesuches darstellen würden. All die zusätzlich beantragten Schwärzungen markierte A. in den Dokumenten mit blauer Farbe.
7. Mit Schreiben vom 22. Januar 2026 stellte das BAG der Antragstellerin die definitive Stellungnahme zur Anhörung (Art. 11 Abs. 2 BGÖ) zu. Darin führte es aus, dass Passagen, die von der betroffenen Drittperson "ohne weitere Begründung zur Schwärzung beantragt wurden, [...] nicht akzeptiert werden [können]. Der Sachverhalt erscheint dem BAG hinsichtlich der entscheiderelevanten Fragen, ob Ausnahmegründe gemäss BGÖ vorliegen, als unzureichend abgeklärt. Ein pauschaler Hinweis reicht dabei keinesfalls aus." Für das BAG "muss der antragstellenden [sic!] Person möglich sein, den Entscheid der Behörde zumindest in den Grundzügen nachzuvollziehen. Die gesuchstellende Person hat das Gesuch mit der Absicht gestellt, die Gründe und Hintergründe der Streichung von [X.] von der Spezialitätenliste (SL) zu verstehen. Eine gewisse Nachhaltigkeit oder Brisanz der Offenlegung der Informationen ist noch kein Ausnahmegrund gemäss BGÖ. Erforderlich sind z.B. anerkannte Geschäftsgeheimnisse, im Sinne der relativ strengen Anforderungen der diesbezüglichen Rechtsprechung." Vom BAG nicht akzeptiert wurde ebenfalls die Schwärzung von Informationen, die nicht den Zeitraum April-Juli 2025 betreffen, weil diese in Dokumente enthalten sind, die im angefragten Zeitraum erstellt wurden. Hingegen stimmte es den Anträgen auf Schwärzung von weiteren Angaben zur Wirtschaftlichkeit, auf Schwärzung einer falschen Datumsangabe in einem Dokument und auf Nichtbekanntgabe der vor dem angefragten Zeitraum erstellten E-Mails und Dokumenten zu. Letztere seien nämlich vom Zugangsgesuch nicht erfasst. Schliesslich informierte das BAG die Antragstellerin, die Namen ihrer Mitarbeitenden sowie des BAG (ohne Leitungsfunktion) "standardmässig" geschwärzt zu haben, da es sich um Informationen handle, "die sich auf identifizierbare Personen beziehen und kein überwiegendes öffentliches Interesse im Sinne von Art. 36 Abs. 3 Bst. b DSG¹ erkennbar ist."
8. Mit Schreiben vom 9. Februar 2026 reichte die Antragstellerin einen Schlichtungsantrag beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) ein. Die darin enthaltenen Begehren decken sich mit denjenigen ihrer Stellungnahme an das BAG (Ziff. 6).

Bezüglich der bereits beantragten Schwärzung von Textpassagen, welche die Position der Antragstellerin, ihre Sichtweise auf den Sachverhalt sowie ihre Einschätzung zum Schweizer Gesundheitswesen darlegen, ergänzte die Antragstellerin ihre Ausführungen wie folgt: "Die Offenlegung dieser internen Meinungsbildung und strategischen Einschätzungen birgt gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ ein Risiko für Fehlinterpretationen und eine ungerechtfertigte Darstellung in der Öffentlichkeit. Eine solche Darstellung kann die Reputation und Integrität [der Antragstellerin]

¹ Bundesgesetz über den Datenschutz (Datenschutzgesetz, DSG; SR 235.1).

und die Privatsphäre der an den Entscheidungen beteiligten Mitarbeitenden schwerwiegend beeinträchtigen und negative Folgen nach sich ziehen. Das private Interesse am Schutz der Reputation und der Integrität des Unternehmens überwiegt in diesem Fall das öffentliche Interesse an der Offenlegung."

Bezüglich der Bekanntgabe der Datumsangaben und Betreffzeilen in sämtlichen E-Mails präzierte die Antragstellerin, dass dadurch die "[zeitliche] Abfolge der Ereignisse und somit eine Herleitung von Rückschlüssen auf vertrauliche Informationen ermöglicht wird. Die Offenlegung dieser Informationen würde ein überwiegendes privates Interesse [der Antragstellerin] an der Wahrung ihrer Geschäftsgeheimnisse und der Wettbewerbsfähigkeit verletzen." Dabei stützte sie sich auf Art. 7 Abs. 1 Bst. g und h BGÖ.

9. Mit Schreiben vom 11. Februar 2026 bestätigte der Beauftragte gegenüber der Antragstellerin den Eingang des Schlichtungsantrags und forderte gleichentags das BAG dazu auf, die betroffenen Dokumente sowie bei Bedarf eine ergänzende Stellungnahme einzureichen.
10. Mit Schreiben vom 25. Februar 2026 reichte das BAG die betroffenen Dokumente ein. Es bezeichnete als Gegenstand des Zugangsgesuches folgende Dokumente:
 - E-Mail Korrespondenz zwischen A._ und BAG vom 1. Juli 2025 (Dokument Nr. 1, 2 Seiten)
 - E-Mail Korrespondenz zwischen A._ und BAG vom 22. Mai 2025 – 13. Juni 2025 inkl. Stellungnahme A._ vom 11. Juni 2025 (Dokument Nr. 2, 11 Seiten)
 - E-Mail Korrespondenz zwischen A._ und BAG vom 22. Mai 2025 inkl. Verlängerungsverfügung vom 22. Mai 2025 (Dokument Nr. 3, 8 Seiten)
 - E-Mail Korrespondenz zwischen Roche und BAG vom 20. Mai 2025 – 22. Mai 2025 inkl. Power-Point der Besprechung vom 22. Mai 2025 (Dokument Nr. 4, 9 Seiten)
 - E-Mail Korrespondenz zwischen A._ und BAG vom 24. April 2025 – 13. Mai 2025 inkl. Verlängerungsverfügung vom 24. April 2025 (Dokument Nr. 5, 12 Seiten)
 - E-Mail Korrespondenz zwischen A._ und BAG vom 31. März 2025 – 15. April 2025 inkl. Stellungnahme A._ vom 15. April 2025 (Dokument Nr. 6, 3 Seiten)
 - E-Mail Korrespondenz zwischen A._ und BAG vom 1. April 2025 – 11. April 2025 (Dokument Nr. 7, 5 Seiten).In den Dokumenten sind die vom BAG ursprünglich beabsichtigten Schwärzungen und zusätzlich die nach der Anhörung vorgenommenen Schwärzungen enthalten. Das BAG reichte keine ergänzende Stellungnahme ein.
11. Mit Schreiben vom 6. Juli 2026 informierte der Beauftragte das BAG und die Antragstellerin darüber, dass er das Schlichtungsverfahren schriftlich durchführt.² Gleichzeitig gab er ihnen die Möglichkeit, eine weitere Stellungnahme einzureichen (Art. 12 Abs. 2 VBGO). Beide verzichteten auf die Einreichung einer weiteren Stellungnahme.
12. Auf die weiteren Ausführungen der Antragstellerin und des BAG sowie auf die eingereichten Unterlagen wird, soweit erforderlich, in den folgenden Erwägungen eingegangen.

II Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte zieht in Erwägung:

A. Formelle Erwägungen: Schlichtungsverfahren und Empfehlung gemäss Art. 14 BGÖ

13. Die Antragstellerin wurde nach Art. 11 Abs. 1 BGÖ angehört. Als betroffene Dritte nahm sie an einem vorangegangenen Gesuchsverfahren teil und ist somit zur Einreichung eines Schlichtungsantrags berechtigt (Art. 13 Abs. 1 Bst. c BGÖ). Der Schlichtungsantrag wurde formgerecht (einfache Schriftlichkeit) und fristgerecht (innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme der Behörde) beim Beauftragten eingereicht (Art. 13 Abs. 2 BGÖ).
14. Das Schlichtungsverfahren findet auf schriftlichem Weg oder konferenziell (mit einzelnen oder allen Beteiligten) unter Leitung des Beauftragten statt, der das Verfahren im Detail festlegt.³

² Gemäss Botschaft zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 12. Februar 2003, BBl 2003 1963 (zit. BBl 2003) obliegt die Festlegung des Verfahrens im Einzelnen dem Beauftragten; er kann dasjenige Vorgehen wählen, das dem einzelnen Fall am besten angemessen ist (BBl 2003 2024); siehe auch Urteil des BVGer A-6755/2016 vom 23. Oktober 2017 E. 4.1.3.2 m.w.H. BBl 2003 2024.

³ BBl 2003 2024.

Kommt keine Einigung zustande oder besteht keine Aussicht auf eine einvernehmliche Lösung, ist der Beauftragte gemäss Art. 14 BGÖ gehalten, aufgrund seiner Beurteilung der Angelegenheit eine Empfehlung abzugeben.

B. Materielle Erwägungen

15. Der Beauftragte prüft nach Art. 12 Abs. 1 VBGÖ die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit der Beurteilung des Zugangsgesuches durch die Behörde.⁴
16. Gegenstand des vorliegenden Schlichtungsverfahrens bilden die vom BAG beabsichtigten Schwärzungen (gemäss den am 25. Februar 2026 dem Beauftragten eingereichten Dokumenten, Ziff. 10) und die zusätzlich von A._ beantragten Schwärzungen (gemäss Stellungnahme an das BAG vom 28. November 2025, Ziff. 6) in den Dokumenten, welche in Ziffer 10 aufgeführt sind.
17. Aufgrund des in Art. 6 BGÖ verankerten Öffentlichkeitsprinzips besteht eine widerlegbare gesetzliche Vermutung zugunsten des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten.⁵ Die betroffene Behörde hat amtliche Dokumente zugänglich zu machen oder die verlangte Auskunft über deren Inhalt zu erteilen, es sei denn, sie kann nachweisen, dass ein Ausnahmetatbestand nach Art. 7 Abs. 1 BGÖ erfüllt ist, ein besonderer Fall von Art. 8 BGÖ vorliegt oder die Privatsphäre resp. Personendaten (Art. 7 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 9 BGÖ) zu schützen sind. Die objektive Beweislast zur Widerlegung der Vermutung des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten obliegt der zuständigen Behörde bzw. der (angehörten) Drittperson. Misslingt ihr der Beweis, ist der Zugang grundsätzlich zu gewähren.⁶
18. Für das Vorliegen der Ausnahmebestimmungen nach Art. 7 Abs. 1 BGÖ müssen kumulativ folgende zwei Bedingungen gegeben sein: Erstens muss das von der Behörde geltend gemachte Interesse durch die Offenlegung erheblich beeinträchtigt werden, eine bloss geringfügige oder unangenehme Konsequenz gilt nicht als Beeinträchtigung. Zweitens muss ein ernsthaftes Risiko bestehen, dass die Beeinträchtigung eintritt. Ist eine solche lediglich denkbar oder im Bereich des Möglichen, darf der Zugang nicht verweigert werden. Der im Öffentlichkeitsgesetz verankerte Schutzmechanismus von Geheimhaltungsinteressen gemäss Art. 7 Abs. 1 BGÖ beruht einzig auf dem Bestehen oder Nichtbestehen eines Schadensrisikos. Ein abstraktes Gefährdungsrisiko für die auf dem Spiel stehenden Interessen reicht jedoch nicht aus. Die Lehre verlangt, dass die aufgrund der Offenlegung drohende Verletzung eine gewisse Erheblichkeit aufweisen und ein ernsthaftes Risiko für deren Eintreten bestehen müsse. Dies sei dann als gegeben zu erachten, wenn der Schaden nach dem üblichen Lauf der Dinge mit hoher Wahrscheinlichkeit eintritt.⁷ Nach der Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz genügt das Bestehen einer gewissen Wahrscheinlichkeit, dass der Zugang zu einem amtlichen Dokument eines der in Art. 7 BGÖ aufgelisteten Interessen beeinträchtigen würde.⁸ Laut Bundesgericht muss eine Verletzung der jeweiligen privaten oder öffentlichen Interessen aufgrund der Zugänglichkeit des betreffenden Dokuments wahrscheinlich erscheinen, wobei nicht jede geringfügige oder unangenehme Konsequenz als Beeinträchtigung gelten kann.⁹ Liegt ein Ausnahmetatbestand nach Art. 7 Abs. 1 BGÖ vor, darf der Zugang nicht ohne Weiteres verweigert werden, sondern es ist im Einzelfall zu prüfen, ob gegebenenfalls in Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips (vgl. Art. 5 Abs. 2 BV) ein eingeschränkter Zugang in Frage kommt, etwa durch Anonymisierung, Einschwärzen, Teilveröffentlichung oder zeitlichen Aufschub.¹⁰
19. Das BAG beabsichtigt, einen Teilzugang zu gewähren, und hat der Antragstellerin in seiner Stellungnahme zur Anhörung einen entsprechenden Vorschlag zugestellt (Ziff. 5). Dabei sollen in Anwendung von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ alle Angaben zum vertraulichen Preismodell, zur Berechnung des vertraulichen Preismodells, zur Rückerstattung und zur Wirtschaftlichkeit des Preises

⁴ GUY-ECABERT, in: Brunner/Mader (Hrsg.), Stämpfli Handkommentar zum BGÖ, Bern 2008 (zit. Handkommentar BGÖ), Art. 13, Rz 8.

⁵ BGE 142 II 340 E. 2.2.

⁶ Urteil des BVGer A-6003/2019 vom 18. November 2020 E. 2.1.

⁷ COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, in: Handkommentar BGÖ, Art. 7, Rz. 4.

⁸ BBI 2003 2006.

⁹ BGE 133 II 209 E. 2.3.3; BGE 142 II 324 E. 3.4.

¹⁰ Urteil des BVGer A-2565/2020 vom 17. Januar 2022 E. 3.4.

sowie die Informationen über den Patentschutz geschwärzt werden. In seinen Ausführungen begnügt sich das BAG mit der Feststellung, dass diese Informationen Geschäftsgeheimnisse darstellen. Ergänzend verlangt die Antragstellerin, zusätzliche Passagen seien als Geschäftsgeheimnisse zu schwärzen. In ihrer ersten Stellungnahme an das BAG (Ziff. 4), mit der sie noch eine vollständige Zugangsverweigerung beantragt hatte, führte sie mehrere Begründungen auf, ohne die betroffenen Passagen konkret zu bezeichnen. Auch in ihrer zweiten Stellungnahme an das BAG und im Schlichtungsantrag wurden keine derartigen Angaben gemacht.

20. Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ entsprechend kann der Zugang eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden, wenn durch die Bekanntgabe amtlicher Dokumente Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse offenbart werden können. Der Begriff „Geschäftsgeheimnis“ ist gesetzlich nicht definiert. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung wird als Geheimnis jede in Beziehung mit dem betroffenen Geheimnisträger stehende Tatsache qualifiziert, welche weder offenkundig noch allgemein zugänglich ist (relative Unbekanntheit), welche der Geheimnisherr geheim halten will (subjektives Geheimhaltungswille) und an deren Geheimhaltung der Geheimnisherr ein berechtigtes Interesse hat (objektives Geheimhaltungsinteresse).¹¹
21. Vom Geheimnisbegriff werden jedoch nicht alle Geschäftsinformationen erfasst, sondern nur die wesentlichen Daten, deren Kenntnisnahme durch die Konkurrenz Marktverzerrungen bewirken und dazu führen würde, dass dem betroffenen Unternehmen ein Wettbewerbsvorteil genommen bzw. ein Wettbewerbsnachteil und damit ein Schaden zugefügt wird. Der Gegenstand des Geschäftsgeheimnisses muss geschäftlich relevante Informationen betreffen. Darunter können insbesondere Informationen fallen, die Einkaufs- und Bezugsquellen, Betriebsorganisation, Preiskalkulation, Geschäftsstrategien, Businesspläne sowie Kundenlisten und -beziehungen betreffen und einen betriebswirtschaftlichen oder kaufmännischen Charakter aufweisen. Entscheidend ist, ob diese Informationen Auswirkungen auf das Geschäftsergebnis haben können, oder mit anderen Worten, ob diese Informationen bei einer Zugänglichmachung an Dritte Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmung haben. Ein abstraktes Gefährdungsrisiko genügt nicht.¹² Die Verletzung des Geschäftsgeheimnisses muss aufgrund der Zugänglichkeit des betreffenden Dokuments wahrscheinlich erscheinen; eine lediglich denkbare oder (entfernt) mögliche Gefährdung reicht nicht aus. Als Beeinträchtigung kann zudem nicht jede geringfügige oder unangenehme Konsequenz des Zugangs zum gewünschten amtlichen Dokument wie etwa zusätzliche Arbeit oder unerwünschte öffentliche Aufmerksamkeit gelten. Die drohende Verletzung muss gewichtig und ernsthaft sein.¹³ Von einem berechtigten Geheimhaltungsinteresse kann dann nicht gesprochen werden, wenn die privaten Interessen im Widerspruch zur Rechtsordnung stehen.¹⁴
22. Die Beweislast für das Vorliegen von Geschäftsgeheimnissen trägt die zuständige Behörde bzw. der Geheimnisherr. Da es sich beim Geschäftsgeheimnis um ein privates Interesse handelt, hat der Geheimnisherr der Behörde konkret und detailliert darzulegen, weshalb es sich um wesentliche Informationen handelt, deren Kenntnisnahme durch die Konkurrenz Marktverzerrungen bewirken könnte und dazu führen würde, dass ein Wettbewerbsnachteil entstünde und damit ein Schaden zugefügt würde. Die zuständige Behörde hat ihrerseits im konkreten Einzelfall zu prüfen, ob die vom Geheimnisherr geltend gemachten Geheimnisse vorliegen, wobei die allgemeine Aussage eines Unternehmens, dass dies der Fall sei, nicht ausreicht. Auch darf die Behörde sich nicht bloss der Stellungnahme des Unternehmens anschliessen, sondern muss vielmehr selbstständig einschätzen, ob ein berechtigtes Interesse am Schutz der Geschäftsinformationen besteht.¹⁵ In diesem Zusammenhang ist entscheidend zu berücksichtigen, dass die Verwirklichung eines Ausnahmegrunds letztlich für die Zugangsgesuchsteller/innen nachvollziehbar dargelegt werden muss.¹⁶ Misslingt der Beweis, ist der Zugang grundsätzlich zu gewähren.¹⁷

¹¹ Urteil des BGer 1C_665/2017 vom 16. Januar 2019 E. 3.3.

¹² Urteil des BGer 1C_665/2017 vom 16. Januar 2019 E. 3.3; Urteil des BVer A-3367/2017 vom 3. April 2018 E. 7.4.

¹³ Urteil des BVer A-199/2018 vom 18. April 2019 E. 3.2.2.

¹⁴ SCHOCH, Informationsfreiheitsgesetz, Kommentar, 2. Aufl., München 2016, § 6 Rz 96ff.

¹⁵ Urteil des BVer A-6/2015 vom 26. Juli 2017 E. 4.5.1.2.

¹⁶ Empfehlung EDÖB vom 9. Juni 2020: Swissmedic / Protokoll Human Medicines Expert Committee (HMEC) Ziff. 30.

¹⁷ Urteil des BVer A-1732/2018 vom 26. März 2019 E. 8.

23. Sind Geschäftsgeheimnisse nicht offensichtlich, ist eine Begründung für jedes Dokument bzw. jede Passage erforderlich, wobei auch Kategorien gebildet werden können.¹⁸ Dabei ist so vorzugehen, dass ohne grossen Aufwand nachvollzogen werden kann, welche Begründung für welche Passage pro Dokument gilt. Sofern die Materie komplex ist, ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes¹⁹ eine erhöhte Begründungsdichte zu verlangen.
24. Die Antragstellerin verlangt die Schwärzung von Angaben, welche sie als ihre Geschäftsgeheimnisse bezeichnet. Der Beauftragte stellt daher fest, dass der subjektive Geheimhaltungswille erfüllt ist. Das Kriterium der relativen Unbekanntheit ist mindestens für einen grossen Teil der Informationen ebenfalls erfüllt: Obwohl der Rückzug von X._ aus der Spezialitätenliste und deren Gründe in der Presse zu jener Zeit thematisiert wurden, sind verschiedene vom Schlichtungsgegenstand betroffene Informationen bis anhin nicht bekannt. Als wesentliches Kriterium ist daher vorliegend zu prüfen, ob das objektive Geheimhaltungsinteresse der Antragstellerin gegeben ist, mithin ein ernsthaftes Risiko für Schäden besteht, die durch Wettbewerbsverzerrungen hervorgerufen werden. Dabei ist die Rechtsprechung zu berücksichtigen.²⁰
25. Der Beauftragte hat sich in der Vergangenheit in Bezug auf die Preise von kassenpflichtigen Arzneimitteln bzw. vertrauliche Preismodelle bereits geäussert²¹. Die Preise von kassenpflichtigen Arzneimitteln entstehen nicht im freien Markt. Vielmehr wird ihre Preisbildung staatlich vom BAG festgelegt und in der Regel in Abständen von drei Jahren kontrolliert. Aufgabe des BAG ist es, für die Grundversicherung möglichst tiefe Preise auszuhandeln. Könnte sich das BAG im vorliegenden Fall auf ein Geschäftsgeheimnis Dritter, nämlich der Antragstellerin, berufen, hätte dies zur Folge, dass sein Verwaltungshandeln in der Preisbildung und -kontrolle von kassenpflichtigen Arzneimitteln dem Öffentlichkeitsgesetz entzogen würde.
26. Vermag das BAG in einem staatlich kontrollierten Markt durch Einhaltung der vom Öffentlichkeitsgesetz vorgesehenen Transparenz zu Gunsten der prämienzahlenden Öffentlichkeit tiefere Medikamentenpreise auszuhandeln, als in einem dem Geschäftsgeheimnis unterworfenen Verhandlungsprozess, könnte die daraus resultierende Einbusse der Pharmaunternehmen nur dann als Schaden Berücksichtigung finden, wenn sie auf eine Rechtswidrigkeit im Sinne einer Wettbewerbsverzerrung zurückzuführen wäre oder zu einer solchen führen könnte. Es ist indessen nicht einzusehen, wie die Konkurrenzfähigkeit eines betroffenen Unternehmens beeinträchtigt werden könnte, da die Transparenzvorschriften des Öffentlichkeitsgesetzes auf alle Unternehmen Anwendung finden und der Zugangsanspruch der Öffentlichkeit nach diesem Gesetz bis zum Abschluss konkreter Vertragsverhandlungen aufgeschoben werden kann. Die Gefahr einer Marktverzerrung erweist sich somit als nicht stichhaltig. Demzufolge ist nach Ansicht des Beauftragten das Bestehen eines objektiven Geheimhaltungsinteresses vorliegend nicht gegeben, weshalb der angerufene Ausnahmegrund nach Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ nicht erfüllt ist. Das Arzneimittel X._ wurde Ende Juni 2025 von der Spezialitätenliste zurückgezogen. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass allfällige von der Antragstellerin eingereichten Berechnungsgrundlagen für eine weitere Aufnahme in die SL, über welche schlussendlich keine Einigung gefunden wurde, als Geschäftsgeheimnisse eingestuft werden könnten. Dies brachten jedoch weder A._ noch das BAG vor.
27. Weiter beabsichtigt das BAG, Informationen über den Patentschutz zu schwärzen. Zusätzlich zu den Vorschlägen des BAG beantragt die Antragstellerin, weitere Passagen bzw. Textteile abzudecken. Vorab stellt der Beauftragte fest, dass nicht alle von der Antragstellerin beantragten Schwärzungen Informationen der Antragstellerin oder von X._ darstellen und auch nicht auf diese beiden zurückzuführen sind. Bezüglich der von der Antragstellerin sowie des BAG angeführten Begründungen für das Vorliegen von Geschäftsgeheimnissen weist der Beauftragte darauf hin, dass diese für alle Schwärzungen pauschal geltend gemacht und nicht ausreichend substantiiert begründet wurden. Insbesondere wurde der von der Antragstellerin befürchtete Schaden weder konkretisiert noch ausführlich dargelegt, jedenfalls nicht mit der von der Rechtsprechung zu Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ verlangten Begründungsdichte. Gemäss der Rechtsprechung ist eine Begrün-

¹⁸ Urteil de BVGer A-7405/2014 vom 23. November 2015 E. 6.3.

¹⁹ Urteil des BVGer A-6377/2013 vom 12. Januar 2015 E. 3.3 und 5; Urteil des BVGer A-199/2018 vom 18. April 2019 E. 4.4.2.

²⁰ Urteil des BVGer A-3649/2014 vom 25. Januar 2016 E. 9.2.2.

²¹ Empfehlung vom 29. Juli 2022: BAG – Preismodelle und Rückerstattungen bei Arzneimitteln in der Grundversicherung.

derung für jedes Dokument bzw. jede Passage erforderlich, wenn Geschäftsgeheimnisse nicht offensichtlich sind (Ziff. 23), wobei auch Kategorien gebildet werden können.²² Im Ergebnis kommt der Beauftragte zum Schluss, dass weder das BAG noch die Antragstellerin das Vorliegen von Geschäftsgeheimnissen ausreichend dargelegt haben. Die gesetzliche Vermutung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten konnte somit nicht widerlegt werden.

28. Bezüglich der Zugänglichkeit von Informationen zur Höhe, zur Berechnung und zu den Modalitäten von Rückerstattungen im Rahmen von Preismodellen, ist schliesslich auf Ziffer 4.1.4 der Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (Massnahmen zur Kostendämpfung – Paket 2) vom 7. September 2022²³ hinzuweisen. Für den Bundesrat ist fraglich, ob "im Streitfall das Gericht die Geheimhaltung der entsprechenden Informationen schützen würde". Demnach ist, "[u]m die Anwendbarkeit von Preismodellen sicherzustellen, [...] davon auszugehen, dass die heute bestehenden Ausnahmetatbestände des BGÖ, insbesondere Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe g BGÖ, die Höhe, die Berechnung und die Modalitäten von Rückerstattungen im Rahmen von Preismodellen nicht schützen und daher eine spezialgesetzliche Bestimmung im KVG unabdingbar ist."
29. *Zwischenfazit: Weder die Antragstellerin noch das BAG haben bis anhin mit der von der Rechtsprechung geforderten Begründungsdichte dargelegt, inwiefern ein objektives Geheimhaltungsinteresse an den ersuchten Informationen besteht. Nach Ansicht des Beauftragten findet der Ausnahmetatbestand in Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ somit keine Anwendung.*
30. Die Antragstellerin stützte sich weiter auf Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ. Sie begründete ihr Begehren mit einer stetigen Praxis des BAG, Preisverhandlungen vertraulich zu behandeln (Ziff. 4). Das BAG äusserte sich nicht dazu.
31. Nach Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ wird der Zugang zu amtlichen Dokumenten dann eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn Informationen vermittelt werden können, die der Behörde von Dritten freiwillig mitgeteilt worden sind und deren Geheimhaltung die Behörde zugesichert hat. Diese Ausnahmeregelung findet gemäss Rechtsprechung²⁴ Anwendung, wenn folgende drei Anforderungen kumulativ erfüllt sind: Zunächst müssen die Informationen von einer Privatperson, nicht aber von einer Behörde mitgeteilt worden sein. Sodann müssen die betreffenden Informationen von sich aus, das heisst nicht im Rahmen einer gesetzlichen oder vertraglichen Verpflichtung abgegeben worden sein, und schliesslich muss die Verwaltung die Zusicherung der Vertraulichkeit auf ausdrückliches Verlangen des Informanten hin erteilt haben. Der Beauftragte stellt fest, dass die Antragstellerin bis anhin weder den Nachweis erbracht hat, dass das BAG ihr die Geheimhaltung für diese Informationen zugesichert, noch dass es eine Zusicherung auf ausdrückliches Verlangen erteilt hat. Somit erübrigt sich eine weitere Prüfung dieser Ausnahmeregelung.
32. *Zwischenfazit: Die Voraussetzungen von Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ sind vorliegend nicht erfüllt.*
33. In ihrer ersten Stellungnahme an das BAG (Ziff. 4) stützte sich die Antragstellerin ausserdem auf Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ. Da sie sich zu einem späteren Zeitpunkt (Ziff. 6) mit einem Teilzugang einverstanden erklärt und Schwärzungen ausschliesslich in Anwendung von Art. 7 Abs. 1 Bst. g und h BGÖ beantragt hat, erübrigt sich eine Prüfung von Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ.
34. Schliesslich forderte die Antragstellerin in Anwendung von Art. 9 Abs. 1 BGÖ die Schwärzung der E-Mail-Adressen und Kontaktdaten ihrer Mitarbeitenden (Ziff. 4). Diesem Begehren wurde vom BAG stattgegeben (Ziff. 5) mit der Begründung, dass die genannten Daten unter die "Privatsphäre fallen" würden. In seiner Stellungnahme gemäss Art. 11 Abs. 2 BGÖ (Ziff. 7) stellte sich das BAG auf den Standpunkt, sämtliche Personendaten "standardmässig" geschwärzt zu haben, da es sich um Informationen handle, "die sich auf identifizierbare Personen beziehen und kein überwiegendes öffentliches Interesse im Sinne von Art. 36 Abs. 3 Bst. b DSG erkennbar ist." Dabei schwärzte das BAG die Daten seiner Mitarbeitenden ohne Leitungsfunktion.

²² Urteil de BVGer A-7405/2014 vom 23. November 2015 E. 6.3.

²³ BBl 2022 2427.

²⁴ Urteil des BGer 1C_500/2020 vom 11. März 2021 E. 3.2; Urteil des BVGer A-6755/2016 vom 23. Oktober 2017 E. 7.3.

35. Gemäss Art. 9 Abs. 1 BGÖ sind Personendaten nach Möglichkeit zu anonymisieren. Daher gilt die Anonymisierungspflicht nicht absolut, sondern ist im Einzelfall zu beurteilen.²⁵ Sofern die Privatsphäre der betroffenen Person nicht beeinträchtigt ist, trifft die Behörde keine Anonymisierungspflicht.²⁶ Eine Anonymisierung könnte in diesen Fällen sogar eine unverhältnismässige Beschränkung des Zugangsrechts sein. Verlangt eine gesuchstellende Person explizit Zugang zu Personendaten oder Daten juristischer Personen, so ist der Zugang gemäss Art. 9 Abs. 2 BGÖ nach Art. 36 DSG oder Art. 57s RVOG zu beurteilen.
36. Gemäss Art. 36 Abs. 3 DSG dürfen Behörden im Rahmen ihrer Informationstätigkeit von Amtes wegen oder gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz Personendaten bekannt geben, wenn die betreffenden Personendaten im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben stehen (Bst. a) und an deren Bekanntgabe ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht (Bst. b). Die erste Voraussetzung ergibt sich bereits aus der Definition des amtlichen Dokuments nach Art. 5 Abs. 1 BGÖ.²⁷ Die zweite Voraussetzung verlangt nach einer Interessenabwägung zwischen den privaten Interessen der betroffenen Personen am Schutz ihrer Privatsphäre und dem öffentlichen Interesse am Zugang zum amtlichen Dokument (und den darin enthaltenen Personendaten).²⁸ Im Rahmen dieser Interessenabwägung werden die konkret auf dem Spiel stehenden Interessen gegeneinander abgewogen.
37. Aus dem Sachverhalt ist nicht ersichtlich, ob die Gesuchstellerin Interesse an Personendaten hat. Soweit bekannt, wurde sie vom BAG nicht angehört.
- Personendaten der Mitarbeitenden des BAG ohne Leitungsfunktion. Es handelt sich dabei um Personendaten im Sinne von Art. 5 Bst. a DSG. Für deren Abdeckung beruft sich das BAG auf Art. 36 Abs. 3 Bst. b DSG mit der Begründung, dass kein überwiegendes öffentliches Interesse an deren Bekanntgabe erkennbar sei. Soweit ersichtlich hat die Behörde jedoch keine Interessenabwägung durchgeführt. Das Bundesgericht hat in einem Urteil²⁹ von 2020 festgehalten, dass Verwaltungsangestellte im Zusammenhang mit ihrer öffentlichen Funktion ihren Privatsphärenschutz nicht im gleichen Masse geltend machen können wie private Dritte. Der in Art. 9 Abs. 1 BGÖ vorgesehene Schutz gilt nicht in gleichem Masse für Mitarbeitende der öffentlichen Verwaltung. Ihre Personendaten sind im Zusammenhang mit der Ausübung ihrer Funktion grundsätzlich nicht zu anonymisieren. Es ist jedoch auch innerhalb der Verwaltungsangestellten zwischen höheren Führungspersonen und hierarchisch nachgeordnetem Behördenpersonal zu unterscheiden. Verwaltungsangestellte in höheren Führungsfunktionen müssen sich unter Umständen auch die Bekanntgabe von besonders schützenswerten Personendaten gefallen lassen. Hierarchisch nachgeordnete Verwaltungsangestellte müssen sich zumindest gefallen lassen, dass bekannt wird, wer ein bestimmtes Dokument verfasst hat oder für ein bestimmtes Geschäft zuständig war. In jedem Fall steht jedoch die Bekanntgabe von Personendaten unter dem Vorbehalt überwiegender Nachteile für die betroffene Person.³⁰ Aufgrund der genannten Rechtsprechung kommt der Beauftragte zum Ergebnis, dass auch die Personendaten der Mitarbeitenden des BAG, welche keine Leitungsfunktion haben, bekannt zu geben sind.
 - Personendaten der Mitarbeitenden der Antragstellerin. Es handelt sich ebenfalls um Personendaten im Sinne von Art. 5 Bst. a DSG. Unter Beachtung der Verfahrensökonomie erachtet es der Beauftragte zum gegenwärtigen Zeitpunkt als gerechtfertigt und zielführend, wenn das BAG diese Personendaten in Anwendung von Art. 9 Abs. 1 BGÖ abdeckt. Wenn die Gesuchstellerin an diesen Namen Interesse hat, kann sie in einem allfälligen auf die Empfehlung folgendes Verfügungsverfahren die Bekanntgabe diese Daten verlangen.
38. *Zusammengefasst konnten weder die Antragstellerin noch das BAG im Schlichtungsverfahren das Vorliegen der beiden geltend gemachten Ausnahmebestimmungen (Art. 7 Abs. 1 Bst. g und h BGÖ) nachweisen. Die gesetzliche Vermutung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten konnte somit nicht widerlegt werden, weshalb der vollständige Zugang zu den identifizierten Dokumenten*

²⁵ Urteil des BVGer A-6054/2013 vom 18. Mai 2015 E. 4.2.1.

²⁶ FLÜCKIGER, in: Handkommentar BGÖ, Art. 9, Rz. 13 f.

²⁷ BVGE 2011/52 E. 7.1.1.

²⁸ Urteil des BVGer A-6108/2016 vom 28. März 2018 E. 7.

²⁹ Urteil des BGer 1C_59/2020 vom 20. November 2020 E. 4.6.1.

³⁰ Urteil des BVGer 6738/2014 vom 23. September 2015 E. 5.1.3.1.

zu gewähren ist. Die Personendaten der Mitarbeitenden der Antragstellerin können in Anwendung von Art. 9 Abs. 1 BGÖ abgedeckt werden.

39. Abschliessend ist anzumerken, dass es der Antragstellerin unbenommen ist, im Rahmen eines allenfalls auf die Empfehlung folgenden Verfügungsverfahrens die Anwendbarkeit der bis anhin vorgebrachten oder anderer Ausnahmebestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes mit der von der Rechtsprechung geforderten Begründungsdichte aufzuzeigen.

III Aufgrund dieser Erwägungen empfiehlt der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte:

40. Das Bundesamt für Gesundheit gewährt den vollständigen Zugang zu den ersuchten Dokumenten (Ziff. 10). Personendaten der Mitarbeitenden der Antragstellerin können in Anwendung von Art. 9 Abs. 1 BGÖ abgedeckt werden.
41. Die Antragstellerin und die Gesuchstellerin können innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung beim Bundesamt für Gesundheit den Erlass einer Verfügung nach Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021) verlangen, wenn sie mit der Empfehlung nicht einverstanden sind (Art. 15 Abs. 1 BGÖ).
42. Das Bundesamt für Gesundheit erlässt eine Verfügung, wenn es mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 2 BGÖ).
43. Das Bundesamt für Gesundheit erlässt die Verfügung innert 20 Tagen nach Empfang dieser Empfehlung oder nach Eingang eines Gesuches um Erlass einer Verfügung (Art. 15 Abs. 3 BGÖ).
44. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten werden der Name der Antragstellerin und derjenige der Gesuchstellerin anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).
45. Die Empfehlung wird eröffnet:
- Einschreiben mit Rückschein (R) (teilweise anonymisiert)
A._
 - Einschreiben mit Rückschein (R)
Bundesamt für Gesundheit BAG
3003 Bern
 - Einschreiben mit Rückschein (R) (teilweise anonymisiert)
Gesuchstellerin

Reto Ammann
Leiter Direktionsbereich
Öffentlichkeitsprinzip

Alessandra Prinz
Juristin, Direktionsbereich
Öffentlichkeitsprinzip