



Abteilung I  
A-488/2024

## Urteil vom 10. Februar 2026

Besetzung

Richter Stephan Metzger (Vorsitz),  
Richter Jürg Marcel Tiefenthal,  
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,  
Gerichtsschreiber Joel Günthardt.

Parteien

**X.**\_\_\_\_\_,  
Beschwerdeführer,

gegen

**Novavax Inc.**  
c/o Novavax CH GmbH,  
Fraumünsterstrasse 16, 8001 Zürich,  
vertreten durch  
Eva von Mühlennen, SIDLEY AUSTIN LLP,  
Rue du Pré-de-la-Bichette 1, 1202 Genève,  
Beschwerdegegnerin,

**Bundesamt für Gesundheit,**  
Abteilung Recht,  
Schwarzenburgstrasse 157, 3003 Bern,  
Vorinstanz.

Gegenstand

Öffentlichkeitsprinzip; Verfügung vom 22. Dezember 2023.

**Sachverhalt:****A.**

Die Schweizerische Eidgenossenschaft schloss mit Novavax Inc. im Jahr 2021 die drei folgenden Vereinbarungen zur Beschaffung von Covid-19-Impfstoffen ab:

1. Head of Terms vom 11./12. Januar 2021 (Vorakte 9)
2. Advance Purchase Agreement vom 3. Dezember 2021 (Vorakte 14)
3. Accession Agreement vom 3. Dezember 2021 (Vorakte 15)

**B.**

X. \_\_\_\_\_ (nachfolgend: Gesuchsteller) ersuchte am 3. August 2021 gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) beim Bundesamt für Gesundheit (BAG) Zugang zu den drei genannten Vereinbarungen.

**C.**

Das BAG schob den Zugang zu den verlangten Dokumenten und den Dokumenten anderer Impfstoffhersteller bis zum 30. Juni 2022 auf. Ein anderer Gesuchsteller erhob gegen eine entsprechende Verfügung vom 28. Juni 2021 Beschwerde. Mit Urteil A-3858/2021 vom 21. April 2022 erachtete das Bundesverwaltungsgericht den Zugangsaufschub des BAG zu verschiedenen Verträgen, darunter auch solche betreffend Novavax Inc. bis zumindest 30. Juni 2022 als gerechtfertigt. Es stützte sich dabei auf Art. 7 Abs. 1 Bst. f BGÖ und liess offen, ob der Zugang auch auf der Grundlage von Art. 7 Abs. 1 Bst. d und Art. 8 Abs. 4 BGÖ aufgeschoben werden könne.

**D.**

Von Frühjahr bis Sommer 2022 führte das BAG Anhörungen nach Art. 11 BGÖ durch, worauf es am 3. August 2022 sämtliche Vereinbarungen zu Beschaffungen von Covid-19-Impfstoffen auf seiner Website (in teilweise geschwärzter Form) veröffentlichte (< <https://www.bag.admin.ch/de/beschaffungsvertraege-covid-19-impfstoffe> >, zuletzt abgerufen am 6. Januar 2026). Es handelt sich um insgesamt 27 Dokumente betreffend sechs Impfstoffhersteller, einschliesslich der drei unter Bst. A erwähnten Dokumente. Nebst Novavax Inc. wurden auch Schweden und Frankreich konsultiert.

**E.**

In der Folge reichte der Gesuchsteller einen Schlichtungsantrag beim

Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) gegen die Schwärzungen ein. Aufgrund der komplexen Konstellation der eröffneten Schlichtungsverfahren bündelte der EDÖB die Schlichtungsanträge je nach betroffenem Unternehmen. Er verzichtete auf eine mündliche Schlichtung und gab direkt eine Empfehlung ab. In seiner Empfehlung hielt er fest, dass die Begründung des BAG die erforderliche Begründungsdichte vermissen lasse, insbesondere bezüglich der Darlegung der angeblichen Ausnahmegründe. Der EDÖB empfahl daher, den Zugang zu den aufgelisteten Passagen der entsprechenden Verträge von Novavax Inc. betreffend "Preis und Zahlungsinformationen", "Lieferkonditionen", "Haftung", "Schadloshaltung", "Gerichtsstand und anwendbares Recht" sowie "andere geschwärzte Passagen in den oben nicht aufgeführten Sachbereichen bzw. Vertragsbestandteilen" gemäss den Erwägungen zu gewähren. Zudem empfahl er betreffend die unter dem Kriterium "regulatorische Bedingungen" aufgelisteten Vereinbarungen, den Zugang gemäss den Erwägungen zu diesem Aspekt zu gewähren bzw. aufzuschieben. Weiter erwog er, dass die Anonymisierung der Personendaten grundsätzlich recht- und verhältnismässig sei. Einzelne Einschwärzungen der Personendaten der Entscheidungsträger der öffentlichen Verwaltung der Schweiz seien offenzulegen.

#### **F.**

Am 30. November 2023 beantragte die Novavax Inc. den Erlass einer Verfügung.

#### **G.**

Mit Verfügung vom 22. Dezember 2023 hielt das BAG im Wesentlichen an den Schwärzungen fest (Dispositiv-Ziff. 1). Bezüglich der regulatorischen Informationen und Bedingungen gewährte es den Zugang, soweit diese durch Swissmedic bereits veröffentlicht wurden (Dispositiv-Ziff. 2). In Übereinstimmung mit der Empfehlung des EDÖB vom 23. November 2023 gewährte das BAG Zugang zu Personendaten von Entscheidungsträgern der Bundesverwaltung, soweit nicht bereits offengelegt (Dispositiv-Ziff. 3).

Als Begründung führte es verschiedene Ausnahmetatbestände an (Art. 7 Abs. 1 Bst. b [Beeinträchtigung der zielkonformen Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen], Bst. d [Beeinträchtigung aussenpolitischer Interessen oder internationaler Beziehungen der Schweiz] und Bst. g BGÖ [Offenbarung von Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnissen]).

**H.**

Gegen diese Verfügung des BAG (nachfolgend: Vorinstanz) erhebt der Geschuchsteller (nachfolgend: Beschwerdeführer) mit Eingabe vom 22. Januar 2024 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und verlangt unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Vorinstanz die Aufhebung von Dispositiv-Ziff. 1 der Verfügung vom 22. Dezember 2023 sowie Zugang zu den bis anhin geschwärzten Passagen ("Preis- und Zahlungsinformationen", "Lieferkonditionen", "Haftung", "Schadloshaltung", "Gerichtsstand und anwendbares Recht" sowie "andere geschwärzte Passagen in den oben nicht aufgeführten Sachbereichen bzw. Vertragsbestandteilen") in den von der Schweizerischen Eidgenossenschaft mit der Novavax Inc. (nachfolgend: Beschwerdegegnerin) abgeschlossenen Impfstoff-Beschaffungsverträgen vom 11. bzw. 12. Januar 2021 und vom 3. Dezember 2021.

Eventualiter beantragt er, Dispositiv-Ziff. 1 der Verfügung sei aufzuheben und zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. In prozessualer Hinsicht stellt er verschiedene Editions- und Akteneinsichtsbegehren.

**I.**

Die Beschwerdegegnerin sowie die Vorinstanz beantragen mit Beschwerdeantwort vom 11. März 2024 bzw. Vernehmlassung vom 29. April 2024 die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde.

**J.**

Mit Replik vom 10. Juli 2024 hält der Beschwerdeführer im Wesentlichen an seinen Anträgen und Ausführungen fest und verlangt, dass auf die Beschwerdeantwort wegen fehlender Vertretungsbefugnis nicht eingetreten bzw. diese aus dem Recht gewiesen werde.

**K.**

Mit Duplik vom 3. September 2024 hält die Beschwerdegegnerin an ihren Anträgen fest und begehrt, das durch den Beschwerdeführer mit Replik vom 10. Juli 2024 als "Urkunde 9" eingereichte Beweismittel sei aus den Akten zu weisen.

**L.**

Die Vorinstanz verlangt mit Stellungnahme vom 6. September 2024 die Abweisung der Begehren des Beschwerdeführers.

**M.**

Mit Eingabe vom 7. Oktober 2024 beantragt die Beschwerdegegnerin die

Abweisung des prozessualen Antrags des Beschwerdeführers, wonach Beilage 9 aus dem Recht zu weisen sei.

**N.**

Am 5. November 2024 beantragt der Beschwerdeführer die Beiladung von Frankreich und Schweden.

**O.**

In ihren Schlussbemerkungen vom 8. November 2024 bestreitet die Beschwerdegegnerin die Ausführungen des Beschwerdeführers.

**P.**

Am 21. November 2024 verzichtet die Beschwerdegegnerin auf Stellungnahme zum Beiladungsgesuch, während die Vorinstanz mit Stellungnahme vom 21. November 2024 die Abweisung des Beiladungsgesuchs fordert.

**Q.**

Am 6. Dezember 2024 teilt die Beschwerdegegnerin mit, dass die Rechtsvertretung von der Linksunterzeichneten in alleiniger Verantwortung übernommen werde.

**R.**

Mit Eingabe vom 23. Dezember 2024 bestreitet der Beschwerdeführer diese Ausführungen der Vorinstanz vom 21. November 2024 sowie der Beschwerdegegnerin vom 8. November 2024.

**S.**

Am 21. November 2025 und am 10. Dezember 2025 ergänzte die Vorinstanz die Vorakten.

**T.**

Nachdem der Beschwerdegegnerin das rechtliche Gehör gewährt worden war, erhielt der Beschwerdeführer am 9. Januar 2026 erweiterte Akteneinsicht.

## **Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

### **1.**

**1.1** Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), die von einer Vorinstanz nach Art. 33 Bst. d des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) erlassen wurde. Da keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der Beschwerde zuständig.

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

**1.2** Der Beschwerdeführer stellt die Anträge, auf die Beschwerdeantwort sei "nicht einzutreten" bzw. diese sei aus dem Recht zu weisen.

**1.2.1** Wie in Bezug auf die Zuständigkeit hat das Gericht auch die Frage, welche Vorinstanz oder welche Beschwerdegegnerin ins Recht zu fassen ist, unabhängig von den Parteianträgen von Amtes wegen zu prüfen (Urteil des BVer A-6003/2019 vom 18. November 2020 E. 1.3.1). Als Gegenpartei im Beschwerdeverfahren kommt insbesondere jeder am vorinstanzlichen Verfahren zu Recht als Partei Beteiligter infrage, der angesichts des damaligen Obsiegens ein schutzwürdiges Interesse an der Beibehaltung der angefochtenen Verfügung hat. Gleiches gilt auch für bloss teilweise obsiegende Verfügungsadressaten und Drittbetroffene, die durch die Anträge des Beschwerdeführers Nachteile erleiden könnten (VERA MARANTELLI/ SAID HUBER, in: Waldmann/Krauskopf [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 3. Aufl. 2023, [nachfolgend: Praxiskommentar VwVG], Rz. 8 zu Art. 6). Nebst der beschwerdeführenden Partei kommt auch demjenigen Parteistellung zu, der sich mit eigenen Anträgen am Beschwerdeverfahren beteiligt (LUKAS MÜLLER, Praxiskommentar VwVG, Rz. 14 zu Art. 63 m.H.).

**1.2.2** Vorliegend machte die Beschwerdegegnerin als angehörte Person verschiedene Ausnahmegründe nach Art. 7 Abs. 1 BGÖ, namentlich Geschäftsgeheimnisse, geltend und verlangte eine anfechtbare Verfügung. In ihrer Beschwerdeantwort hält sie daran fest. Damit erweist sich der Einbezug sowohl am vorinstanzlichen als auch am Beschwerdeverfahren als richtig, was der Beschwerdeführer auch nicht bestreitet. Soweit der Beschwerdeführer die Vertretungsbefugnis des Rechtsvertreters der Beschwerdegegnerin in Abrede stellt, kann ihm nicht gefolgt werden.

Massgeblich ist einzig die Vertretungsbefugnis der Novavax Inc. und nicht diejenige der Zustelladresse. Aus Duplikbeilage 1 geht hervor, dass die Rechtsvertreter gehörig bevollmächtigt sind. Aus diesem Grund kann den Anträgen, auf die Beschwerdeantwort sei wegen fehlender Vertretungsbefugnis nicht einzutreten bzw. diese sei aus dem Recht zu weisen, keine Folge gegeben werden.

**1.2.3** Anzumerken bleibt in diesem Zusammenhang, dass die Rechtsvertretung der Beschwerdegegnerin ursprünglich durch zwei Rechtsvertreter übernommen wurde. Da der zweite Rechtsvertreter nicht mehr für die Beschwerdegegnerin tätig ist, erübrigt es sich auf den geltend gemachten Interessenskonflikt vertieft einzugehen, wobei im Übrigen auch nicht ersichtlich ist, wie dieses Vorbringen dessen Vertretungsbefugnis beschlägt.

**1.3** Der Beschwerdeführer ist als Adressat der angefochtenen Verfügung, mit welcher ihm der ersuchte Zugang zu den verlangten Dokumenten nur mit Schwärzungen gewährt wurde, ohne Weiteres zur Beschwerde berechtigt (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG).

**1.4** Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist somit einzutreten.

## **2.**

**2.1** Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition. Es überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ermessensausübung – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG). Es wendet das Recht von Amtes wegen an und ist nicht an die rechtlichen Begründungen der Parteien gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG).

**2.2** 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.).

### 3.

**3.1** Das Öffentlichkeitsgesetz bezweckt, die Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung zu fördern (Art. 1 BGÖ). Dadurch soll das Vertrauen der Bürger in die öffentlichen Institutionen gestärkt, die Kontrolle über die Verwaltung verbessert und eine sinnvolle demokratische Mitwirkung am politischen Entscheidungsprozess ermöglicht werden (BGE 142 II 313 E. 3.1; BGE 136 II 399 E. 2.1). Im Sinne dieser Zielsetzung statuiert das Gesetz das Prinzip der Öffentlichkeit mit Geheimhaltungsvorbehalt und gewährt einen grundsätzlichen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten (BGE 136 II 399 E. 2.1 m.w.H. und BGE 133 II 209 E. 2.3.1; BVGE 2016/9 E. 3).

**3.2** Entsprechend hat jede Person grundsätzlich das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskunft über deren Inhalt zu erhalten (Art. 6 Abs. 1 BGÖ). Aufgrund des Öffentlichkeitsprinzips besteht die (widerlegbare) Vermutung zu Gunsten eines freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten (BGE 142 II 340 E. 2.2). Es liegt somit nicht im freien Ermessen der Behörde, ob sie Informationen und amtliche Dokumente zugänglich machen will oder nicht (BVGE 2014/6 E. 4.2). Der Zugang zu amtlichen Dokumenten ist jedoch einzuschränken, aufzuschieben oder zu verweigern, wenn überwiegende öffentliche oder private Interessen an der Geheimhaltung einer Offenlegung entgegenstehen (Art. 7 BGÖ). Die objektive Beweislast zur Widerlegung der Vermutung des freien Zugangs obliegt der Behörde, wobei sie darzulegen hat, dass bzw. inwiefern eine oder mehrere der gesetzlich vorgesehenen Ausnahmerebestimmungen erfüllt sind (BGE 144 II 77 E. 2.3 und 142 II 324 E. 3.4). Misslingt ihr der Beweis, ist der Zugang grundsätzlich zu gewähren (zum Ganzen Urteile des BVGer A-6108/2016 vom 28. März 2018 E. 4.2.1 und A-6755/2016 vom 23. Oktober 2017 E. 3.2).

**3.3** Hinsichtlich der Ausnahmerebestimmungen muss die aufgrund des Zugangs drohende Verletzung der jeweiligen öffentlichen Interessen zwar nicht mit Sicherheit eintreten, doch darf eine Gefährdung nicht lediglich denkbar oder entfernt möglich erscheinen. Sie muss zudem ernsthaft bzw. gewichtig sein, weshalb eine bloss geringfügige oder unangenehme Konsequenz nicht ausreicht (BGE 142 II 340 E. 2.2 m.H.; Urteile des BVGer A-6003/2019 vom 18. November 2020 E. 2.2, A-199/2018 vom 18. April



2019 E. 3.2.2, A-6475/2017 vom 6. August 2018 E. 3.2.3 und A-1432/2016 vom 5. April 2017 E. 3.3.2).

#### **4.**

**4.1** Unbestritten ist im Beschwerdeverfahren, dass das Zugangsgesuch des Beschwerdeführers in den persönlichen und sachlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes fällt (vgl. Art. 2 und Art. 3 BGÖ) und dass es sich bei den betroffenen Unterlagen um amtliche Dokumente im Sinne von Art. 5 BGÖ handelt.

**4.2** Strittig und zu beurteilen ist hingegen in formeller Hinsicht, ob die Begründungspflicht verletzt wurde (E. 5 hiernach). Weiter ist zu prüfen, ob der Zugang zu den verlangten ungeschwärzten Dokumenten gestützt auf die Ausnahmebestimmungen zu verweigern ist, das heisst, ob die zielkonforme Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen beeinträchtigt würde (E. 5 hiernach; Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ), oder ob dadurch die ausserpolitischen Interessen oder die internationalen Beziehungen der Schweiz beeinträchtigt werden könnten (E. 7 hiernach; Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ), oder ob dadurch Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse offenbart werden könnten (E. 8 hiernach; Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ). Im Übrigen ist auf das Datenschutzrecht einzugehen (E. 9 hiernach).

**4.3** Soweit der Beschwerdeführer und die Beschwerdegegnerin Ausführungen zur Interessensabwägung mit Bezug auf die Ausnahmebestimmungen von Art. 7 Abs. 1 BGÖ machen, braucht dies nicht vertieft zu werden. Das Gesetz nimmt die entsprechende Interessensabwägung selbst vorweg, indem es in abschliessender Weise die verschiedenen Fälle überwiegender öffentlicher oder privater Interessen aufzählt (Urteil des BVGer A-700/2015 vom 26. Mai 2015 E. 4.2 m.H.).

#### **5.**

**5.1** In formeller Hinsicht rügt der Beschwerdeführer eine Verletzung des rechtlichen Gehörs in den Formen der Begründungspflicht und des Akteneinsichtsrechts.

**5.2** Die Vorinstanz lässt sich dahingehend vernehmen, sie habe in der angefochtenen Verfügung hinreichend und detailliert begründet, dass bei einer Offenlegung der Dokumente die Ausnahmetatbestände nach Art. 7 Abs. 1 Bst. b, d und g BGÖ sowie Art. 9 Abs. 1 BGÖ erfüllt seien und somit eine drohende Verletzung der jeweiligen öffentlichen oder privaten

Interessen mit hoher Wahrscheinlichkeit eintreten werde. Die in Ziffer 2.2 f. der angefochtenen Verfügung geltend gemachten Ausnahmetatbestände fänden auf alle geschwärzten Textstellen in den Vertragsunterlagen Anwendung, womit die Begründung der einzelnen Textstellen durchaus genügend spezifisch erfolgt sei. Die geltend gemachten Geschäftsgeheimnisse habe sie dagegen den in Ziffer 2.4 der angefochtenen Verfügung genannten Themenschwerpunkten zugeordnet. Durch deren Abgleich mit dem Vertrag lasse sich einfach ermitteln, mit welcher Begründung die entsprechenden Textstellen nicht offenzulegen seien. Aufgrund der Anzahl der Dokumente, deren Länge und der Vielzahl der geltend gemachten Geschäftsgeheimnisse habe schliesslich ein Bereich "Schwärzungen in weiteren nicht genannten Sachbereichen" bezeichnet werden müssen, wobei die diesbezüglichen Begründungen für die Schwärzungen pauschalisiert und teilweise durch Verweis auf Ausführungen zu anderen Themenschwerpunkten hätten erfolgen müssen. Bereits aus ihren Ausführungen im Rahmen des Schlichtungsverfahrens vor dem EDÖB ergebe sich, dass es sich um Vertragsinhalte handle, an denen die Beschwerdegegnerin Geheimhaltungsinteressen aufgrund von Geschäftsgeheimnissen geltend gemacht habe. Dem Beschwerdeführer hätte zudem aufgrund der Empfehlung des EDÖB klar sein müssen, dass es sich bei den "Schwärzungen in weiteren nicht genannten Sachbereichen" um Geschäftsgeheimnisse handle, habe sie doch auch der EDÖB auf Seite 13 seiner Empfehlung als solche aufgelistet.

### 5.3

**5.3.1** Das Verfahren auf Erlass einer Verfügung im Sinne von Art. 15 BGÖ richtet sich nach den Bestimmungen des VwVG (JÜRGEN SCHNEIDER/FLORIAN ROTH, in: Blechta/Vasella [Hrsg.], Basler Kommentar, Datenschutz/Öffentlichkeitsgesetz, 4. Aufl. 2024 [nachfolgend: BSK DSG/BGÖ], Rz. 12 zu Art. 15 BGÖ). Die Parteien haben im Verwaltungsverfahren und im verwaltungsgerichtlichen Verfahren Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101] und Art. 29 ff. VwVG). Das rechtliche Gehör umfasst diverse Teilgehalte, so das Recht auf Anhörung, das Akteneinsichtsrecht und das Recht auf eine begründete Entscheidung (Art. 35 Abs. 1 VwVG; vgl. PATRICK SUTTER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum VwVG, 2. Aufl. 2019, Art. 29 Rz. 3 ff.). Mit Blick auf die Begründung ist es jedoch nicht erforderlich, dass sich die Behörde mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid

wesentlichen Punkte beschränken. Die Begründung muss derart abgefasst sein, dass die betroffene Person ihn in voller Kenntnis der Tragweite der Angelegenheit an die höhere Instanz weiterziehen kann. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt. Welchen Anforderungen eine Begründung zu genügen hat, ist im Einzelfall anhand der konkreten Umstände und der Interessen der Betroffenen festzulegen (vgl. BGE 142 I 135 E. 2.1 und BGE 129 I 232; BVGE 2017 I/4 E. 4.2 m.H.).

**5.3.2** Die Verletzung des rechtlichen Gehörs führt grundsätzlich dazu, dass im Beschwerdeverfahren der formell mangelhafte Entscheid der Vorinstanz aufgehoben wird. Das Bundesgericht lässt es jedoch zu, eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör im Rechtsmittelverfahren zu heilen bzw. die unterbliebene Gewährung nachzuholen. Dies setzt voraus, dass die Verletzung nicht besonders schwer wiegt und der Betroffene die Möglichkeit hat, sich vor einer Beschwerdeinstanz zu äussern, die zur freien Prüfung aller Sachverhalts- und Rechtsfragen berechtigt ist. Des Weiteren dürfen dem Betroffenen durch die Heilung keine unzumutbaren Nachteile entstehen (BGE 137 I 195 E. 2.3.2; Urteil des BGer 2C\_856/2013 vom 10. Februar 2014 E. 3.2; BERNHARD WALDMANN/JÜRIG BICKEL, Praxiskommentar VwVG, Rz. 114 ff. zu Art. 29).

**5.3.3** Der nachträglichen Gewährung des rechtlichen Gehörs zugänglich sind insbesondere Verstösse gegen die Begründungspflicht. Hierzu ist das Versäumte im Rechtsmittelverfahren nachzuholen, indem entweder die Vorinstanz eine genügende Begründung nachschiebt, etwa in ihrer Vernehmlassung, oder aber die Rechtsmittelinstanz der beschwerdeführenden Partei vor Erlass ihres Entscheids Gelegenheit einräumt, zu der in Aussicht genommenen Begründung Stellung zu nehmen (BGE 125 I 209 E. 9a; Urteil des BGer 2C\_762/2011 vom 15. Juni 2012 E. 4.1; BVGE 2012/24 E. 3.4).

**5.3.4** Gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ wird der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse offenbart werden können. Bezüglich Preis- und Zahlungsinformationen, den Informationen zur Haftung, Schadloshaltung, Lieferkonditionen, dem Gerichtsstand und den anwendbaren Rechten sowie den regulatorischen Informationen und Bedingungen geht aus der angefochtenen Verfügung hervor, weshalb die Vorinstanz deren Offenlegung als Wettbewerbsnachteil

versteht. Ob diese Auffassung zutrifft, wird in materiell-rechtlicher Hinsicht im Rahmen des Streitgegenstands (d.h. ohne regulatorische Informationen und Bedingungen; vgl. E. 8.14 hiernach) noch zu prüfen sein (vgl. E. 8 hiernach). An dieser Stelle ist einzig festzuhalten, dass die Begründungsdichte diesbezüglich als ausreichend zu betrachten ist. Dasselbe gilt auch für die Ausnahmetatbestände Art. 7 Abs. 1 Bst. b und d BGÖ.

**5.3.5** Soweit hingegen die Begründungsdichte der "weiteren nicht genannten Sachbereiche" in Frage steht, so kann der Vorinstanz nicht gefolgt werden. Diese belässt es mit einer allgemeinen Aussage und verweist auf alle drei vorgebrachten Ausnahmegründe, ohne konkret darzulegen, welcher Ausnahmetatbestand konkret (auf welche Stellen) Anwendung findet. Erst mit der Vernehmlassung spezifizierte die Vorinstanz, dass es sich bei diesen Stellen ebenfalls (und ausschliesslich) um Geschäftsgeheimnisse handelt. Dies steht nach dem bereits Gesagten im Widerspruch zur angefochtenen Verfügung, wo auf Ziff. 2.2 bis 2.4 und damit nicht nur auf den Ausnahmegrund der Geschäftsgeheimnisse verwiesen wird. Mit dieser allzu pauschalen Erwägung, die im Widerspruch zu den Ausführungen der Vernehmlassung steht, verletzt die Vorinstanz daher ihre Begründungspflicht und damit den Anspruch des Beschwerdeführers auf rechtliches Gehör. Diese ungenügende Begründung stellt zwar eine formelle Rechtsverweigerung dar, kann aber im Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht geheilt werden, da eine genügende Begründung nachgeschoben wurde und das Bundesverwaltungsgericht über die gleiche Kognition verfügt wie die Vorinstanz (vgl. E. 2 hiervor). Aufgrund des Verfahrensausgangs zieht die Heilung vorliegend keine Kostenfolgen nach sich.

**5.3.6** Wie es sich schliesslich mit dem Anspruch auf Akteneinsicht verhält, kann offenbleiben. Selbst wenn im vorliegenden Fall von einer Gehörsverletzung auszugehen wäre, so wäre eine allfällige Verletzung des Anspruchs durch die Akteneinsicht im Beschwerdeverfahren ebenfalls als geheilt zu betrachten und zöge ebenfalls keine Kostenfolgen nach sich.

## **6.**

Als nächstes ist zu prüfen, ob eine Offenlegung der geschwärzten Dokumente die zielkonforme Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen beeinträchtigt.

**6.1** In der angefochtenen Verfügung führte die Vorinstanz unter Bezugnahme auf Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ aus, dass der Bundesrat verpflichtet sei, die Versorgung der Schweizer Bevölkerung mit den wichtigsten

Heilmitteln zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten sicherzustellen. Während die Heilmittelversorgung grundsätzlich durch den Markt sichergestellt sei, stehe der Bundesrat insbesondere bei absehbaren oder unmittelbar eingetretenen Mangellagen in der Verantwortung, die Verfügbarkeit von Arzneimitteln und Medizinprodukten für die Bevölkerung zu gewährleisten. Die hierfür erforderlichen konkreten Massnahmen seien primär deren Reservierung und Beschaffung. Eine behördliche Massnahme liege damit vor. In einer absehbaren oder unmittelbar eingetretenen Mangellage bestehe regelmässig ein ausgeprägter Technologie- und Versorgungswettbewerb zwischen den Herstellern von unverzichtbaren Heilmitteln einerseits sowie den potenziellen Abnehmern dieser Heilmittel andererseits. In der Covid-19-Pandemie habe sich sehr deutlich gezeigt, dass Hersteller, die erfolgreich einen Impfstoff entwickelt hätten und die entsprechenden Produktionsfähigkeiten hätten aufbauen können, ausschliesslich oder vorrangig Staaten oder Staatengemeinschaften beliefert hätten. Dabei verfügten Staaten mit einer hohen Bevölkerungszahl wie die USA und Staatengemeinschaften wie die EU über eine privilegierte Verhandlungsposition gegenüber den Herstellern, hätten sie doch auf einen sehr grossen Absatzmarkt verweisen können. Vor diesem Hintergrund sei es für die Strategie des Bundesrats bei der Beschaffung gerade von Impfstoffen in Mangellagen essenziell, neben der Möglichkeit einer direkten Beschaffung bei den Herstellern stets auch die Option eines Anschlusses an die Beschaffungen anderer Staaten bzw. Staatengemeinschaften offen zu halten. Bei letzterer Möglichkeit sei der Bundesrat auf die Unterstützung und den guten Willen anderer, insbesondere europäischer Staaten, angewiesen, wie in der Covid-19-Pandemie namentlich Frankreich und Schweden, aber auch der Europäischen Kommission. Würde sich nun der Bundesrat in diesem besonderen Marktumfeld dazu entschliessen, im Sinne eines "first movers", eine weitgehende und über die internationale Praxis hinausgehende Offenlegung von Vertragsunterlagen vorzunehmen, sei damit zu rechnen, dass das Vertrauen der Hersteller in die Schweiz und damit die Bereitschaft zur Aufnahme von Vertragsverhandlungen schwinden würde, weil diese damit rechnen müssten, dass die Schweiz auch künftig Informationen offenlege, deren Vertraulichkeit in der internationalen Praxis umfassend anerkannt werde. Die Hersteller würden folglich künftig darauf verzichten, den vergleichsweise kleinen Schweizer Markt zeitgerecht zu bedienen oder schon nur mit den schweizerischen Behörden in Verhandlungen zu treten.

**6.2** Der Beschwerdeführer verweist einleitend auf die Empfehlung des EDÖB zur erforderlichen Begründungsdichte. Er habe ein namhaftes schutzwürdiges Interesse an der Offenlegung der geschwärzten

Textpassagen. Mit Verweis auf kantonale Rechtsprechung macht er im Wesentlichen geltend, dass das Öffentlichkeitsprinzip vertraglich nicht eingeschränkt werden könne. Die Behörde müsse darüber hinaus vielmehr sogar bei jeder geschwärzten Textpassage genau und detailliert darlegen, weshalb sie einen Ausnahmetatbestand für erfüllt halte. Zu Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ äussert er sich dagegen nicht konkret.

**6.3** In ihrer Vernehmlassung äussert sich die Vorinstanz dahingehend, dass der Beschwerdeführer die Verbindung der Schweiz zu anderen Staaten in- und ausserhalb der EU, im Kontext der bundesrätlichen Versorgungsverantwortung, vollständig ausblende. In seiner Argumentation verkenne er, dass eine Offenlegung der Impfstoffbeschaffungsverträge entgegen der internationalen Praxis nicht nur die Versorgungssicherheit der Schweiz in vergleichbaren Mangellagen gefährde, sondern auch negative aussenpolitische Auswirkungen auf die Schweiz hätte. Entsprechend der üblichen Geschäftspraxis global tätiger Hersteller und deren Absicht, ihre Verträge möglichst einheitlich auszugestalten, habe die Beschwerdegegnerin in den Verhandlungen einen Vertragsentwurf als Verhandlungsgrundlage eingebracht. Es bestehe hinreichend Grund zur Annahme, dass die Beschwerdegegnerin diese Vorgehensweise auch im Rahmen der Verhandlungen mit anderen Vertragspartnern gewählt und dabei dieselben oder zumindest in vielen Punkten identische Vertragsentwürfe und -inhalte verwendet habe. Der Bund würde mit einem solchen Vorgehen indirekt offenlegen, welche Vertragsinhalte die Europäische Kommission und andere Staaten vereinbart und zu welchen Konditionen diese den Impfstoff der Beschwerdegegnerin beschafft habe. Die Schweiz würde somit als erster Staat eine besondere Rolle im Hinblick auf die Offenlegung der Vertragsinhalte im Vergleich zu den anderen Staaten einnehmen ("first mover"), womit eine erhebliche Wahrscheinlichkeit bestehe, dass die in den Ausnahmetatbeständen von Art. 7 Abs. 1 Bst. b und d BGÖ aufgeführten Interessen in schwerer Weise gefährdet seien.

**6.4** Der Beschwerdeführer repliziert im Wesentlichen dahingehend, dass die Offenlegung der Beschaffungsverträge mit der Novartis AG faktisch zur Offenlegung der Verträge mit den anderen Pharmafirmen führen würden, denn Zugangsgesuche nach BGÖ könnten jederzeit wieder gestellt werden. Es gelte der Grundsatz "access to one, access to all".

**6.5** Die Vorinstanz verweist in ihrer Duplik auf zwei Urteile des Gerichtes der Europäischen Union (EuG). In beiden Urteilen bestätigte der EuG, dass die EU-Kommission berechtigterweise lediglich einen Teilzugang zu den

Impfstoffbeschaffungsverträgen gewährt habe. Die streitgegenständlichen Impfstoffbeschaffungsverträge seien ohne Zutun von Partnerstaaten abgeschlossen worden. Insofern fielen die konkret auf andere Beschaffungsverträge bezogenen Stellungnahmen der beiden Staaten für das vorliegende Verfahren wenig ins Gewicht. Der Verweis auf die Stellungnahmen Frankreichs und Schwedens in der Vernehmlassung diene nur – aber immerhin – als Beleg, dass Partnerstaaten der Nichtoffenlegung bestimmter Teile von Impfstoffbeschaffungsverträgen entsprechend der internationalen Praxis einen hohen Stellenwert beimessen würden. Obwohl sich diese konkreten Stellungnahmen nicht auf die Impfstoffbeschaffungsverträge zwischen der Schweiz und der Beschwerdegegnerin bezögen, gehe aus diesen Ausführungen klar hervor, dass eine mit der europäischen Praxis harmonisierte Offenlegungspraxis für die EU-Staaten von erheblicher Bedeutung sei.

**6.6** Duplicando verweist die Beschwerdegegnerin im Wesentlichen auf die Rechtsprechung des EuG.

**6.7** In ihren weiteren Eingaben halten die Verfahrensbeteiligten im Wesentlichen an ihren Ausführungen fest.

**6.8** Nach Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ wird der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung die zielkonforme Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen beeinträchtigt würde. Der Begriff der "konkreten behördlichen Massnahmen" ist dabei nicht als auf Einzelfälle beschränkt zu verstehen; er kann durchaus eine Vielzahl von Fällen, mithin die Praxis einer bestimmten Behörde, betreffen (Urteile des BGer 1C\_475/2023 vom 18. Februar 2025 E. 5.1 und 1C\_412/2022 vom 9. August 2023 E. 5.2). Davon zu unterscheiden ist jedoch die allgemeine Aufgabenerfüllung einer Behörde, die nicht in den Anwendungsbereich dieser Bestimmung fällt (vgl. BGE 144 II 77 E. 4.2 f.; Urteil des BGer 1C\_475/2023 vom 18. Februar 2025 E. 5.1; Urteil des BVGer A-4571/2015 vom 10. August 2016 E. 6.1). Geschützt werden Informationen, die der Vorbereitung konkreter behördlicher Massnahmen dienen, wenn deren Ziel durch die Gewährung des Zugangs mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht oder nicht vollumfänglich erreicht würde (BGE 144 II 77 E. 4.3; Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1976, S. 2009 Ziff. 2.2.2.1.2). Diese Bestimmung ist demnach nur anwendbar, wenn die Offenlegung der durchzuführenden Massnahmen deren Erfolg ernsthaft gefährdet. Mit anderen Worten muss die Geheimhaltung dieser Vorkehrungen der Schlüssel zu ihrem Erfolg darstellen ("la clé de la bonne exécution"; vgl. Urteile des

BGer 1C\_105/2024 vom 1. September 2025 E. 6.4.1 und BGer 1C\_412/2022 vom 9. August 2023 E. 5.1; Urteile des BVGer A-4521/2020 vom E. 4.1 und A-4571/2015 vom 10. August 2016 E. 6.1 m.w.H.). Mithin muss sowohl die Wahrscheinlichkeit der Beeinträchtigung der zielkonformen Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen als auch die Schwere der Beeinträchtigung erheblich sein (Urteil des BGer 1C\_475/2023 vom 18. Februar 2025 E. 2.5 m.H.).

**6.9** Eingangs ist auf die Vorbringen zur Rechtslage in anderen Staaten sowie in der EU einzugehen. Die Vorinstanz verweist in ihrer Argumentation auf die Rechtsprechung des Gerichtes der Europäischen Union (EuG) bzw. des Europäischen Bürgerbeauftragten sowie den Umstand, dass – mit Ausnahme von Südafrika – noch keine Staaten die Impfstoffverträge weitergehend offengelegt hätten. Festzuhalten ist, dass die Schweiz vorliegend nicht verpflichtet ist, ausländische Normen oder Gerichtsurteile zu beachten (Urteile des BVGer A-6755/2016 vom 23. Oktober 2017 E. 5.5 und BVGer A-1156/2011 vom 22. Dezember 2011 E. 8.3.3). Selbst wenn rechtsvergleichend diese Fälle herangezogen würden, änderte sich jedoch nichts. Der angeführte Beschluss des Europäischen Bürgerbeauftragten stammt vom 18. Juli 2022 und die angeführten Urteile des EuG beruhen auf dem Sachverhalt zum Zeitpunkt des Erlasses des angefochtenen Beschlusses im Februar 2022 (vgl. Urteile des EuG vom 17. Juli 2024 Auken u.a./Kommission T-689/21, ECLI:EU:T:2024:476, Rn. 83 und T-761/21 Courtois u.a./Kommission, ECLI:EU:T:2024:477, Rn. 123 [beide nicht rechtskräftig]). Damit sind sie bereits aus diesem Grund nicht vergleichbar. Hinzu kommt, dass es sich um Nichtigkeitsklagen nach Art. 263 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union gegen eine Entscheidung der Kommission vor dem EuG handelt, die nicht mit einem Beschwerdeverfahren vor Bundesverwaltungsgericht vergleichbar sind. Auch aus diesem Grund kann die Vorinstanz daraus nichts zu ihren Gunsten ableiten.

**6.10** Im Wesentlichen stützt sich die Vorinstanz in ihrer Begründung auf Art. 44 des Bundesgesetzes über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen vom 28. September 2012 (Epidemiengesetz, EpG; SR 818.101), wonach der Bundesrat die Versorgung der Bevölkerung mit den wichtigsten zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten geeigneten Heilmitteln sicherzustellen hat. Sie geht davon aus, dass bei der Veröffentlichung die Reputation der Schweiz bei anderen Staaten als auch bei den Herstellern von Impfstoffen sinken könnte und damit Verhandlungen über Impfstoffverträge erschwert würden. Festzuhalten ist, dass die Corona-



pandemie heute bewältigt ist. Entsprechend ist der Ausbruch einer neuen Pandemie ungewiss und damit auch die Anzahl der Wettbewerber sowie die Preise und übrigen Vertragsbedingungen sowie die dafür nötigen Impfstoffe. Zwar könnte die Offenlegung dieser Informationen allenfalls für die Beschwerdegegnerin unangenehm sein, da damit Vergleiche zu ihren heutigen Preisen auf der Spezialitätenliste ermöglicht würden (vgl. E. 8.9.5 hiernach). Der Zugang bewirkt jedoch nicht, dass bereits konkret definierte Massnahmen im Sinne der Norm mit erheblicher Wahrscheinlichkeit nicht mehr zielkonform durchführbar wären. Denn es wären im Fall einer neuen Pandemie ohnehin neue Verhandlungen unter veränderten Umständen zu führen. Mit anderen Worten würde eine neue Marktsituation entstehen und es wären andere Parameter massgeblich. Kommt hinzu, dass die Anwendbarkeit des Öffentlichkeitsgesetzes den Herstellern bekannt war und auch aus diesem Grund keine Verschlechterung der Reputation und mithin der Verhandlungsposition durch die Offenlegung zu erwarten wäre. Auch in Bezug auf (hier nicht einschlägige) tripartite Abkommen bringt die Vorinstanz nicht substantiiert vor, dass solche mit erheblicher Wahrscheinlichkeit nicht mehr möglich wären. Zu betonen ist, dass vorliegend ohnehin direkt mit dem Impfstoffhersteller verhandelt wurde, womit die Vorinstanz auch deshalb mit ihrer Argumentation nicht durchdringt.

**6.11** Zusammenfassend ist ein Ausnahmegrund nach Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ zu verneinen.

## **7.**

Im Folgenden ist darauf einzugehen, ob durch die Bekanntgabe der verlangten ungeschwärzten Dokumente die aussenpolitischen Interessen oder die internationalen Beziehungen der Schweiz beeinträchtigt werden können.

**7.1** Der EDÖB führte in seiner Empfehlung aus, es liege nach der Rechtsprechung in der Natur von Entscheiden politischen und insbesondere aussenpolitischen Gehalts, dass sie der justiziellen Kontrolle nur bedingt zugänglich seien, da sie gerade nicht allein auf rechtlichen, sondern zu einem grossen Teil auf politischen Kriterien beruhen würden. Auch wenn der zu prüfende Sachverhalt eine wesentliche aussenpolitische Komponente aufweise, und damit eine gewisse Zurückhaltung in der Überprüfung einhergehe, entbinde dies die Vorinstanz nicht davon, konkret darzulegen, inwiefern die aussenpolitischen Interessen der Schweiz bzw. die internationalen Beziehungen der Schweiz beeinträchtigt werden könnten. Es sei der Vorinstanz bisher nicht gelungen, plausibel darzulegen, inwiefern diese

Ausnahmebestimmung konkret erfüllt sein sollten, zumal in allen betroffenen Ländern Transparenzgesetze bestünden. Auch sei ein Zugangsgesuch zu Dokumenten der EU-Kommission möglich. Schliesslich sei auch für die Vorinstanz nicht ersichtlich, wie die Schwärzungen im EU-Advance Purchase Agreement (APA) im Einzelnen begründet worden seien.

**7.2** In der angefochtenen Verfügung hielt die Vorinstanz fest, dass die Schweiz Vereinbarungen zur Weitergabe von Impfstoffdosen mit Frankreich und Schweden abgeschlossen und dadurch Impfstoffe aus dem Kontingent der EU erhalten habe. Diese beiden Staaten hätten der Schweiz damit den Zugang zu Impfstoffen dreier Hersteller ermöglicht, die nicht direkt in Verhandlungen mit dem Bundesrat eingetreten seien. Der Bundesrat habe sich im Rahmen der Verhandlungen mit Schweden und Frankreich zur Wahrung der Vertraulichkeit im Rahmen der schweizerischen Gesetzgebung verpflichtet. Beide Staaten seien konsultiert worden und hätten – in Übereinstimmung mit der EU-Praxis – ihren ausdrücklichen Willen an der vertraulichen Behandlung der Vereinbarungen bestätigt. Durch eine weitergehende Offenlegung der Beschaffungsverträge der Schweiz würde somit indirekt publik, zu welchen Konditionen die EU bzw. andere europäische Staaten ihre Impfstoffe beschafft haben dürften. Würde die Schweiz entgegen diesen Interessen die Verträge über die bereits erfolgte Publikation hinaus offenlegen, führte dies zwangsläufig zu einer Verschlechterung der Beziehungen mit den genannten Staaten. Gleichzeitig würden auch die unmittelbaren Interessen der Schweiz betreffend ihren Ruf als verlässliche Vertragspartnerin und kooperative Akteurin stark in Mitleidenschaft gezogen. Es bestehe damit ein ernsthaftes Risiko, dass die ausserpolitischen Interessen, die gerade darin bestünden, dass die Schweiz über stabile und berechenbare internationale Beziehungen verfüge und sich entsprechend verhalte, stark beeinträchtigt würden.

**7.3** Der Beschwerdeführer macht im Wesentlichen geltend, dass die Vorinstanz nicht einmal ansatzweise vorbringe, wie diese ausserpolitischen Interessen hinsichtlich der Lieferverträge überhaupt tangiert sein sollten. Die nicht bewiesene Behauptung, andere Staaten würden es auch so machen, sei per se kein ausserpolitisches Interesse, sondern lediglich ein Verweis auf eine angebliche, nicht aber bewiesene Praxis in anderen Ländern. Die Vorinstanz habe bis heute das angebliche Ersuchen bei anderen Staaten um Einwilligung gemäss genannter diplomatischer Usanz nicht offengelegt. Der Liefervertrag sei unbestritten mit Novavax Inc. und nicht mit Frankreich oder Schweden geschlossen worden. Frankreich oder Schweden seien vom EDÖB entsprechend auch nicht angehört worden.

**7.4** In ihrer Vernehmlassung hält die Vorinstanz im Wesentlichen an ihren Ausführungen fest. Ergänzend führt sie aus, dass die Wahrnehmung des Versorgungsauftrages durch den Bundesrat in zukünftigen Mangellagen durch eine unilaterale Offenlegung der Vertragsunterlagen somit selbst dann erheblich gefährdet sei, wenn die Beschaffung – wie im vorliegenden Fall – ausschliesslich und direkt über die Hersteller erfolgt sei. In seiner Botschaft vom 7. September 2022 zur Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung halte der Bundesrat denn auch fest, dass es gerade zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit mit Arzneimitteln erforderlich sei, vom Zugang zu amtlichen Dokumenten beispielsweise in Bezug auf Arzneimittelpreise absehen zu können.

**7.5** Der Beschwerdeführer repliziert im Wesentlichen dahingehend, dass im offengelegten Mailverkehr mit Frankreich und Schweden gar keine Druckversuche erkennbar seien.

**7.6** Die Vorinstanz dupliziert dahingehend, dass die Rückmeldungen – wie im diplomatischen Verkehr üblich und aufgrund internationaler Usancen zu erwarten – zurückhaltend formuliert seien und verweist auf ihre Ausführungen in der angefochtenen Verfügung.

**7.7** In ihren weiteren Eingaben halten die Verfahrensbeteiligten im Wesentlichen an ihren Ausführungen fest.

**7.8** Der Zugang zu amtlichen Dokumenten wird eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung die aussenpolitischen Interessen oder die internationalen Beziehungen der Schweiz beeinträchtigt werden können (Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ). Die aussenpolitischen Interessen der Schweiz können beeinträchtigt sein, wenn ein anderer Staat zu veröffentlichende Informationen zum Nachteil der Schweiz ausnützen könnte. Insbesondere sollen dadurch die aktuellen und künftigen Verhandlungspositionen der Schweiz nicht geschwächt werden (vgl. auch Art. 8 Abs. 4 BGÖ). Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ ist darüber hinaus in einem weiteren Sinne anwendbar, wenn sich durch die Veröffentlichung die Beziehungen zu anderen Staaten oder internationalen Organisationen verschlechtern könnten. Für bestimmte heikle Informationen setzt eine Veröffentlichung aufgrund diplomatischer Usancen die ausdrückliche Einwilligung des betroffenen anderen Staates voraus. Die befürchtete Beeinträchtigung bei Offenlegung der Informationen muss allerdings erheblich sein und es muss ein ernsthaftes Risiko für deren Eintritt bestehen (BGE 142 II 313 E. 4.2; Urteile des BGer 1C\_346/2023 vom 16. Dezember 2024 E. 4.1 und

1C\_222/2018 vom 21. März 2019 E. 4.1; Urteile des BVGer A-3241/2021 vom 30. Mai 2023 E. 5.2 und A-683/2016 vom 20. Oktober 2016 E. 7.1.1 m.w.H.).

**7.9** Der aussenpolitischen Komponente einer angefochtenen Verfügung ist bei der Überprüfung durch das Bundesverwaltungsgericht mit einer gewissen Zurückhaltung Rechnung zu tragen. Die Zurückhaltung betrifft aber nicht die rechtliche Beurteilung der Streitsache, sondern einzig die politische Opportunität des Entscheides. Auch dafür gilt jedoch nicht ein völliger Freipass für die Exekutivebehörde, sondern ihr Entscheid muss insgesamt, auch soweit Zurückhaltung geboten ist, zumindest nachvollziehbar sein und sachlich zu bleiben (BGE 142 II 313 E. 4.3; Urteile des BVGer A-3241/2021 vom 30. Mai 2023 E. 5.2, A-6108/2016 vom 28. März 2018 E. 5.1 und A-746/2016 vom 25. August 2016 E. 5.5.2 m.w.H.).

**7.10** Soweit die Verfahrensbeteiligten auf die Praxis der EU verweisen, kann auf das bereits Gesagte verwiesen werden (vgl. E. 6.10 hiavor). Ebenso wenig kann der Vorinstanz gefolgt werden, soweit sie auf die Massnahmen zur Kostendämpfung verweist (Paket 2, BBI 2022 2427, Ziffer 2), da der entsprechende Art. 52c Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (KVG, SR 832.10) noch nicht in Kraft getreten ist und der Bundesrat ihn entsprechend noch nicht umgesetzt hat. Hinzu kommt, dass er ohnehin nur Informationen zur Höhe, zur Berechnung oder zu den Modalitäten von Rückerstattungen an die Versicherer beschlägt (vgl. BBI 2025 1108).

**7.11** Vorliegend wurden verschiedene E-Mails von Frankreich und Schweden eingereicht. Diese beziehen sich allerdings nicht auf die Impfstoffe der Beschwerdegegnerin, da dieser Impfstoff nicht über diese Länder bezogen wurde. In einer E-Mail Frankreichs vom 5. April 2022 wird auf die Rechtsgrundlagen, die auf der Website der Europäischen Kommission aufgeschalteten Verträge sowie auf eine vertragliche Geheimhaltungsklausel verwiesen. Im E-Mail vom 14. Dezember 2024 antwortet die zuständige Stelle Frankreichs auf eine Terminanfrage der Vorinstanz dahingehend, dass man keine Kapazitäten für eine Besprechung habe und auch nichts (zum Weiterverkauf der Impfstoffe von Janssen an die Schweiz) hinzuzufügen habe. Schweden empfahl einerseits mit E-Mail vom 8. Mai 2022 gewisse Informationen in Bezug auf die Impfstoffverträge mit der CureVac AG zu schwärzen ("names and contact details", "indemnification" und "price"). Betreffend die Impfstoffverträgen mit AstraZeneca AG wies es auf ausstehende Diskussionen hin. Mit E-Mail vom 22. Juni 2022 erklärte es sich mit

den Abdeckungsvorschlägen einverstanden. Andererseits stellte es sich mit E-Mail vom 21. Dezember 2023 auf den Standpunkt, es kommentiere nicht, welche Informationen die Schweiz im Vertrag mit der AstraZeneca AG oder anderen Covid-19-Impfstoffherstellern offenbaren könne. Aus den erwähnten E-Mails lassen sich daher keinerlei Anhaltspunkte dafür finden, dass die aussenpolitischen Interessen der Schweiz bzw. die internationalen Beziehungen oder der Ruf der Schweiz durch die Offenlegung der streitgegenständlichen Dokumente beeinträchtigt werden könnten. Andernfalls wären die E-Mails – auch unter Berücksichtigung geltend gemachter diplomatischer Usanzen – deutlicher ausgefallen. Vielmehr unterstreicht auch der Umstand, dass die zuständige Stelle Frankreichs nicht einmal an der vorgeschlagenen Besprechung teilnehmen wollte, deutlich, dass keine gewichtigen Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen der Schweiz zu erwarten sind. Hinzu kommt, dass auch in diesen Ländern Öffentlichkeitsgesetze gelten, wie der EDÖB zutreffend ausführt (vgl. Rz. 53 der Empfehlung des EDÖB), was ebenfalls gegen gewichtige Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen der Schweiz spricht.

**7.12** Zusammenfassend ist ein Ausnahmegrund nach Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ zu verneinen.

## **8.**

Zu prüfen ist weiter, ob Geschäftsgeheimnisse der Beschwerdegegnerin in den von der Vorinstanz geschwärzten Dokumenten enthalten sind, welche dem beantragten Zugang entgegenstehen.

**8.1** Der Beschwerdeführer bringt vor, dass der Hersteller trotz der Offenlegung der Verträge in Albanien, Südafrika und Brasilien bis heute auch keinen Wettbewerbsnachteil erlitten habe. Ein solcher Wettbewerbsnachteil sei von der Beschwerdegegnerin weder nachweisbar und dokumentiert behauptet noch bewiesen worden. Ein aktuell bestehendes und schutzwürdiges Geheimhaltungsinteresse des Herstellers sei auch deshalb nicht gegeben und werde von der Vorinstanz nunmehr bloss behauptet, nicht aber bewiesen. Das angebliche Interesse an einem höheren Marktpreis unter Ausschaltung eines transparenten Wettbewerbs sei kein schützenswertes Geheimhaltungsinteresse. Die Erzielung eines höheren Marktpreises liege schon gar nicht im öffentlichen Interesse des Steuerzahlers. Nicht nur genüge der pauschale Hinweis auf das Vorliegen solcher Geheimnisse nicht. Die Vorinstanz müsste vielmehr detailliert darlegen, welche Informationen überhaupt genau Geschäftsgeheimnisse darstellten und zwar für jeden Hersteller einzeln und nicht für alle pauschal zusammen. Mit dem

pauschalen Verweis auf irgendwelche nebulösen, nicht substantiierten und schon gar nicht nachgewiesenen Marktpreisinteressen verletze die Vorinstanz ohnehin einmal mehr ihre Begründungs- und Substanziierungspflicht. Die beweisbelastete Vorinstanz mutmasse denn auch bloss, die Konkurrenz dürfte die offenzulegende Preisinformation zu ihren Gunsten auszunutzen wissen, ohne näher darzulegen, was konkret darunter zu verstehen sei und in welcher Form sich daraus ein wesentlicher Vor- oder Nachteil für den Hersteller konkret ergeben könnte. Es fehle demnach vorliegend mangels eines aktuellen, konkreten und ernsthaften Schadenspotentials am objektiven Geheimhaltungsinteresse. Im Übrigen habe die Vorinstanz das subjektive Geheimhaltungsinteresse bzw. den Geheimhaltungswillen des betroffenen Herstellers nicht nachvollziehbar abgeklärt.

**8.2** Die Vorinstanz verweist in Bezug auf das Vorliegen von Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnissen vollumfänglich auf die angefochtene Verfügung. Betreffend das subjektive Geheimhaltungsinteresse werde zudem auf die Stellungnahme der Beschwerdegegnerin vom 5. April 2022 verwiesen. Die Beschwerdegegnerin habe aufgrund der während der Pandemie bestehenden ausserordentliche Wettbewerbs-, Markt- und Versorgungssituation selbstverständlich ein Interesse daran, dass die Konditionen, die sie den einzelnen Staaten offeriert habe, nicht nur gegenüber anderen Staaten, sondern auch gegenüber den Mitbewerbern geheim gehalten würden, da andernfalls offengelegte Konditionen in weiteren Verhandlungen als Maximalangebot gelten würden. Jedenfalls erschliesse sich nicht, warum dadurch das Geheimhaltungsinteresse der Beschwerdegegnerin gemindert werden solle. Im Gegenteil habe die Beschwerdegegnerin ein Interesse daran, dass die detaillierten Preis- und Zahlungsinformationen und deren Kalkulationsbasis geheim blieben, denn die Geheimhaltung der Preise ermögliche es dieser, flexible Preisstrategien gegenüber verschiedenen Abnehmern zu verfolgen. Dies könne helfen, einen Wettbewerbsvorteil zu bewahren, indem es Mitbewerbern erschwert werde, ihre Preise entsprechend anzupassen. Wenn die Preise nicht öffentlich bekannt seien, behalte der Hersteller einen grösseren Verhandlungsspielraum. Dies ermögliche individuelle Preisgestaltung beispielsweise basierend auf der Kaufkraft oder der Bestellmenge.

**8.3** Die Beschwerdegegnerin widerspricht der Darstellung des Beschwerdeführers dahingehend, sie müsse davon ausgehen, dass der Beschwerdeführer nur die sie betreffende Verfügung der Vorinstanz mit Beschwerde angefochten habe, nicht aber die Verfügungen, welche ihre direkten Konkurrentinnen im Markt mit Covid-19-Impfstoffen beträfen. Letztere seien

somit vermutlich in Rechtskraft erwachsen. Würden die erwähnten Vertragsbestandteile öffentlich, so würden sie namentlich auch den Konkurrentinnen bekannt. Diese Informationen würde ihren direkten Konkurrentinnen einen offensichtlichen Marktvorteil verschaffen bzw. sie in ihrer Marktstellung gegenüber ihren Gewerbegenosinnen erheblich benachteiligen. Insbesondere aufgrund dieser aussergewöhnlichen Konstellation sei davon auszugehen, dass die durch die Vorinstanz geschwärzten Passagen Berufs-, Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnissen darstellten, an deren Geheimhaltung sie ein überwiegendes, d.h. dem Interesse der Öffentlichkeit an der Einsichtnahme in diese Passagen vorgehendes, privates Interesse habe. Selbst wenn es sich bei den geschwärzten Passagen nicht um geheimhaltungswürdige Informationen der Vertragsparteien der Beschaffungsvereinbarungen handle, wären vorliegend in einem zweiten Schritt ihre überwiegenden Interessen an der Geheimhaltung der oben erwähnten Informationen aufgrund ihrer besonderen Stellung als einzige noch im Verfahren befindliche Gewerbegenosin zu bejahen.

**8.4** Der Beschwerdeführer repliziert, es müsse davon ausgegangen werden, dass auch die Impfdosen der Beschwerdegegnerin samt und sonders entsorgt und vernichtet worden seien. Etwas anderes lasse sich den Akten schlicht nicht entnehmen. Niemand würde und könnte diese abgelaufenen und entsorgten Impfstoffe mehr kaufen, womit die Beschwerdegegnerin auch kein aktuelles rechtlich geschütztes Interesse an der Geheimhaltung mehr vorweisen könne. Die von der Beschwerdegegnerin heraufbeschworene angebliche Konkurrenzsituation könne hinsichtlich der Vertragsprodukte, die auf dem Prüfstand stünden, nicht mehr entstehen, denn der Verkaufsgegenstand existiere gar nicht mehr. Hinsichtlich des fraglichen Impfstoffes gebe es also gar keine Konkurrentinnen mehr. Im Übrigen habe es auch beim Abschluss der Verträge keine Konkurrenz gegeben, weil die Preise mangels Offenlegung und Transparenz gar nicht verglichen würden und weil die Vorinstanz damals gerichtsnotorisch genommen habe, was sie auf dem Markt habe kriegen können. Entsprechend sei auch kein Submissionsverfahren durchgeführt worden, anlässlich dessen die angeblichen Konkurrenten hätten mitbieten können. Die Offenlegung der Beschaffungsverträge mit der Novartis AG würde faktisch zur Offenlegung der Verträge mit den anderen Pharmafirmen führen, denn Zugangsgesuche nach BGÖ könnten jederzeit wieder gestellt werden. Es gelte auch hier der Grundsatz "access to one, access to all".

**8.5** Duplicando äussert sich die Beschwerdegegnerin dahingehend, dass es ihr nicht möglich sei, definitiv zu den Mutmassungen des Beschwerde-

führers Stellung zu nehmen, da sie selbst keinen Einblick in die Beschaffungsverträge der Konkurrentinnen habe. Weiter widerspricht sie den Ausführungen des Beschwerdeführers zu fehlendem Geheimhaltungsinteresse wegen den inzwischen verfallenen Arzneimitteln. Zwar treffe es zu, dass Einsichtersuchen jederzeit gestellt werden können. Allerdings wären die betroffenen Unternehmen vor einer allfälligen Offenlegung anzuhören und sie könnten sich ihrerseits sowohl mit einem Schlichtungsantrag an den EDÖB wenden und schliesslich, falls dass die Vorinstanz Zugang zu Informationen gewähren wollte, welche die betroffenen Unternehmen als geheimhaltungswürdig erachten würden, den Rechtsweg einschlagen.

**8.6** In ihrer Duplik stellt sich die Vorinstanz auf den Standpunkt, dass es für die Einschätzung der Schutzwürdigkeit dieser Informationen keine Rolle spiele, ob die damals beschafften Impfstoffe noch wirksam, schon abgelaufen oder allenfalls entsorgt worden seien. Massgebend sei allein, ob die Konkurrenz durch die Kenntnis der seinerzeitigen Offert- bzw. Kaufbedingungen einen Wettbewerbsvorteil hätte. Das sei zu bejahen, weshalb die entsprechenden Informationen als Geschäftsgeheimnisse zu schützen seien. Ein Mitbewerber könnte sich diese Informationen zu Nutze machen, indem er beispielsweise durch Kenntnis der Vertragsbedingungen sein eigenes Angebot optimieren und effektivere Verhandlungsstrategien entwickeln könne sowie wertvolle Hinweise auf die Kostenstruktur und Margen des betroffenen Unternehmens erhalte und Nachfragemuster besser verstehe, um potenzielle Geschäftschancen zu identifizieren. Eine allfällige weitergehende Offenlegung der streitgegenständlichen Impfstoffbeschaffungsverträge hätte keinen Einfluss auf die Frage des Zugangs zu Verträgen anderer Hersteller. Der Grundsatz des kollektiven Zugangs besage lediglich, dass wenn ein Dokument zugänglich gemacht worden sei, jeder anderen gesuchstellenden Person zu ebendiesem Dokument im gleichen Masse Zugang gewährt werden müsse.

**8.6.1** In ihren weiteren Eingaben halten die Verfahrensbeteiligten im Wesentlichen an ihren Ausführungen fest.

## **8.7**

**8.7.1** Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ sieht vor, dass der Zugang zu amtlichen Dokumenten u.a. dann eingeschränkt oder verweigert wird, wenn durch seine Gewährung u.a. Geschäftsgeheimnisse offenbart werden können. Der Begriff des Geschäftsgeheimnisses ist gesetzlich nicht definiert. Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung gelten als Geheimnisse weder



offenkundige noch allgemein zugängliche Tatsachen (relative Unbekanntheit), die ein Geheimnisherr berechtigterweise geheim halten möchte (Geheimhaltungswille) und an deren Geheimhaltung der Geheimnisherr ein objektiv berechtigtes Geheimhaltungsinteresse bzw. "un intérêt légitime" bzw. "un interesse legittimo" (objektives Geheimhaltungsinteresse) hat (vgl. BGE 142 II 268 E. 5.2.2.1 m.H.; Urteil des BGer 1C\_665/2017 vom 16. Januar 2019 E. 3.3). Die Ausnahmeklausel des Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ (Geheimnisbegriff) ist sodann nicht auf alle Geschäftsinformationen ausgerichtet, über welche die Verwaltung verfügt, sondern nur auf *wesentliche* Daten, deren Kenntnisnahme durch die Konkurrenz Marktverzerrungen bewirken bzw. dazu führen würde, dass dem betroffenen Unternehmen ein Wettbewerbsvorteil genommen wird (vgl. BVGE 2014/6 E. 6.4 m.w.H.; Zwischenverfügungen des BVGer A-2031/2025 und A-2052/2025 vom 9. Juli 2025 E. 5.2.2).

**8.7.2** Der Gegenstand des Geschäftsgeheimnisses muss geschäftlich relevante Informationen betreffen. Darunter fallen insbesondere Informationen, die Einkaufs- und Bezugsquellen, Betriebsorganisation, Preiskalkulation, Geschäftsstrategien, Businesspläne sowie Kundenlisten und -beziehungen etc. betreffen und einen betriebswirtschaftlichen oder kaufmännischen Charakter aufweisen. Entscheidend ist, ob die geheimen Informationen Auswirkungen auf das Geschäftsergebnis haben, oder mit anderen Worten, ob die geheimen Informationen Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmung haben können (vgl. BGE 144 II 91 E. 3.1; BGE 142 II 340 E. 3.2 und BGE 142 II 268 E. 5.2.3; Urteil des BGer 1C\_665/2017 vom 16. Januar 2019 E. 3.3; Urteile des BVGer A-199/2018 vom 18. April 2019 E. 4.3.2 und A-6755/2016 vom 23. Oktober 2017 E. 6.4.4; je m.w.H.; ISABELLE HÄNER, BSK DSG/BGÖ, Rz. 36 ff. zu Art. 7 BGÖ; BERTIL COTTIER/RAINER J. SCHWEIZER/NINA WIDMER, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, 2008 [nachfolgend: SHK BGÖ], Rz. 43 zu Art. 7).

**8.7.3** Ein pauschaler Verweis auf Geschäftsgeheimnisse genügt nicht. Der Geheimnisherr bzw. die zuständige Behörde hat konkret und im Detail aufzuzeigen, inwiefern eine Information geschützt ist (Urteile des BVGer A-6755/2016 vom 23. Oktober 2017 E. 6.4.4 und A-1432/2016 vom 5. April 2017 E. 5.4). Ein abstraktes Gefährdungsrisiko reicht sodann nicht aus. Die Schädigung bzw. Beeinträchtigung der privaten Interessen hat gewichtig zu sein und darf nicht nur denkbar oder (entfernt) möglich erscheinen, sondern muss mit Wahrscheinlichkeit drohen (Urteil des BGer 1C\_509/2016 vom 9. Februar 2017 E. 3.3; Urteile des BVGer A-6003/2019 vom

18. November 2020 E. 7.3.1, A-4781/2019 vom 17. Juni 2020 E. 6.3.1, A-1751/2017 vom 1. Mai 2020 E. 8.3 und A-3367/2017 vom 3. April 2018 E. 7.4 m.H.). Im Zweifelsfall ist es angebracht, sich für den Zugang zu entscheiden (vgl. BVGE 2013/50 E. 8.1 m.H.).

**8.7.4** Durch eine Vereinbarung (Vertraulichkeitsklausel) wird ein Geheimhaltungswille der beteiligten Unternehmen kundgetan, womit ein subjektives Geheimhaltungsinteresse gegeben ist. Aus einer solchen Vereinbarung allein lassen sich indessen noch keine bestehenden Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse ableiten. Ob an der Geheimhaltung der Tatsachen auch ein objektives Geheimhaltungsinteresse besteht und ob die von der Offenlegung betroffenen Informationen relativ unbekannt sind, ist anhand des konkreten Falles zu prüfen (Urteil des BVGer A-1432/2016 vom 5. April 2017 E. 5.5.1 m.H.).

**8.7.5** Die Beschwerdegegnerin hat vorliegend nach dem bereits Gesagten ihren Geheimhaltungswillen, namentlich in ihren Stellungnahmen und gemäss einer Vertraulichkeitsklausel, ausdrücklich kundgetan. Im Folgenden gilt es daher anhand der verschiedenen Passagen der streitgegenständlichen Verträge zu prüfen, ob vom Zugangsgesuch Geschäftsgeheimnisse im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ betroffen sind, ob ein berechtigtes objektives Geheimhaltungsinteresse besteht bzw. ob eine Schädigung der privaten Interessen wahrscheinlich ist. Festzuhalten ist, dass die in den Dokumenten enthaltenen Informationen weder offenkundig noch allgemein zugänglich sind. Anzumerken bleibt an dieser Stelle, dass das Gesetz mit Art. 7 Abs. 1 BGÖ die vom Beschwerdeführer und der Beschwerdegegnerin verlangte Interessenabwägung vorwegnimmt (vgl. E. 4.3 hiavor).

## **8.8 Preis- und Zahlungsinformationen**

**8.8.1** Die Vorinstanz hielt in der angefochtenen Verfügung fest, dass die vereinbarten Preis- und Zahlungsinformationen dann als geheimhaltungswürdig eingestuft werden müssten, wenn die Kenntnisnahme derselben durch die Konkurrenz Marktverzerrungen bewirke oder dazu führen könne, dass dem betroffenen Unternehmen ein Wettbewerbsvorteil genommen werde bzw. ein Wettbewerbsnachteil entstehe, aus dem ein wirtschaftlicher Schaden erwachse. Aufgrund der aussergewöhnlichen Wettbewerbs-, Markt- und Versorgungssituation im Zusammenhang mit den Covid-19-Impfstoffen sei dies zu bejahen. Aus den Preis- und Zahlungsinformationen sei insbesondere für Mitbewerber ersichtlich, welche Geschäfts- und Produktionsstrategie der jeweilige Hersteller in dieser aussergewöhnlichen

Situation verfolgt habe und in gleicher oder angepasster Form auch bei weiteren vergleichbaren Situationen anzuwenden gedenke. Die weltweit erstmalige Offenlegung von Preis- und Zahlungsinformationen würde für die Beschwerdegegnerin zu einem Wettbewerbsnachteil führen und ein ernsthaftes Schadensrisiko mit sich bringen. Die Wahrscheinlichkeit des Schadeneintritts sei als hoch zu bewerten, als dass die Preis- und Zahlungsinformationen trotz weltweiter Beschaffungsaktivitäten sowohl von den verschiedenen Impfstoffherstellern wie auch von den beschaffenden Staaten und der EU nach wie vor nicht öffentlich zugänglich gemacht würden.

**8.8.2** Für die übrigen Vorbringen der Parteien kann auf das Gesagte verwiesen werden (vgl. E. 8.1 ff. hiervor).

**8.8.3** Vom Geheimnisbegriff werden nach dem Gesagten 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. Für die Qualifikation der Preise als Geschäftsgeheimnisse ist einerseits wesentlich, ob die Einsicht in diese geeignet ist, die Wettbewerbsfähigkeit der Beschwerdegegnerin zu beeinträchtigen, d.h. ob die Bekanntgabe der Preise ihr Geschäftsergebnis beeinflussen könnte (vgl. E. 8.7 hiervor). Andererseits ist aus Sicht der Konkurrenten danach zu fragen, welchen wirtschaftlichen Nutzen diese aus der Information ziehen könnten (vgl. ISABELLE HÄNER, BSK DSG/BGÖ, Rz. 37 zu Art. 7 BGÖ; vgl. Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1963, S. 2012, wonach der Wettbewerb zwischen den Marktteilnehmern nicht verzerrt werden darf). Als Geschäftsgeheimnisse kommen ferner alle Tatsachen technischer, organisatorischer, kommerzieller und finanzieller Natur des wirtschaftlichen Lebens infrage, soweit diese Tatsachen Einfluss auf den wirtschaftlichen Erfolg des Geheimnisherrn haben könnten (Urteil des BVGer A-4571/2015 vom 10. August 2016 E. 6.3 m.H.).

**8.8.4** Nach dem Gesagten müssten Preise, um als Geschäftsgeheimnisse in Frage zu kommen, für den geschäftlichen Erfolg des Unternehmens von Bedeutung sein. Das Bundesgericht bestätigte in einem neuen Urteil die gefestigte Rechtsprechung, dass die Offenlegung von *Preiskalkulationen* sich auf das Geschäftsergebnis und die Wettbewerbsfähigkeit des betroffenen Unternehmens negativ auswirken könne. So kann sich die Konkurrenz diese Informationen zu Nutze machen und ihre Preiskalkulationen

anpassen oder die Informationen für ihre eigenen Projekte nutzen (Urteil des BGer 1C\_335/2023 vom 11. März 2025 E. 3.3.2). Zur Bekanntgabe von *Preisen* gilt dagegen Folgendes. Das Bundesverwaltungsgericht entschied kürzlich, dass Preise grundsätzlich keine Geschäftsgeheimnisse darstellen, solange vom Endpreis keine Rückschlüsse auf die Preiskalkulation oder eine Rabattstrategie möglich ist. Weiter hielt es fest, dass bei anderen Anbietern ohne "Monologprivileg" das Argument zwar durchdringen könnte, wonach zukünftige Kunden bei Offenlegung allenfalls den gleichen (rabattierten) Preis verlangen würden. Für sich allein könne jedoch dieses Argument nicht als Qualifikation von Preisen als Geschäftsgeheimnis reichen (Urteil des BVGer A-1166/2024 vom 21. Januar 2026 E. 7.4.2). Auch in der Lehre wird die Auffassung vertreten, dass der *Preis* als Resultat der *Preiskalkulation* an sich zu unterscheiden sei (TSCHERRIG ULYSSE, Preise als Geschäftsgeheimnis nach dem Öffentlichkeitsgesetz, in: sui-generis 2019, S. 214 ff., Rz. 24; zum Ganzen DOMINIQUE VOGT, Vertrauliche Arzneimittelpreise im Spannungsverhältnis zum Öffentlichkeitsprinzip, in: Life Science Recht [LSR], 2024, S. 172, 177 f.). Sodann hat sich der EDÖB diesbezüglich auf den Standpunkt gestellt, dass der Entscheidungsprozess nicht mit dem Entscheid gleichzusetzen sei (vgl. Empfehlung des EDÖB vom 23. November 2023 i.S. A., B. und C und Vorinstanz sowie Beschwerdegegnerin, Rz. 56; Empfehlung des EDÖB vom 23. November 2023 i.S. A./B./C./D./E./F./G./H. und Vorinstanz und Moderna Switzerland GmbH und ModernaTx, Inc., Rz. 60; Empfehlung des EDÖB vom 29. Januar 2025 i.S. BK/Public Cloud C./D. und Y., Rz. 53; Empfehlung des EDÖB vom 18. März 2025 i.S. A. und Swissmedic, Rz. 34; Empfehlung des EDÖB vom 30. Juni 2025 i.S. C. und SECO, Rz. 29). Dieser Auffassung ist zu folgen, da nicht dargetan ist, dass der *Preis* die Wettbewerbsfähigkeit der Beschwerdegegnerinnen beschlägt (vgl. E. 8.7 hiavor). Denn daraus lässt sich namentlich keine Geschäftsstrategie oder eine *Preiskalkulation* ableiten (vgl. E. 8.1 hiavor), wie nachfolgend aufzuzeigen ist.

**8.8.5** Weiter ist dem EDÖB auch dahingehend zu folgen, dass die Begründung der Vorinstanz nicht erkennen lässt, worin genau eine Wettbewerbsverzerrung bei der Offenlegung des Preises sowie der Zahlungsinformationen der Beschwerdegegnerin in einem *staatlich kontrollierten Markt* (u.a. mit Marktzulassung bei Swissmedic und Übernahme der Impfkosten durch den Bund) besteht. Wie es sich vorliegend mit der staatlichen Kontrolle und damit der Wettbewerbssituation (in einer Pandemie) an sich verhält (vgl. zum faktischen Monopol das Urteil des BVGer A-6003/2019 vom 18. November 2020 E. 7.4.1, wobei die Frage nicht beantwortet wurde; vgl. ferner

Urteil des BVGer A-1166/2024 vom 21. Januar 2026 E. 7.4.2; TSCHERRIG, a. a. O., S. 224; zum Ganzen DOMINIQUE VOGT, Vertrauliche Arzneimittelpreise im Spannungsverhältnis zum Öffentlichkeitsprinzip, in: Life Science Recht [LSR], 2024, S. 172, 177 f.), kann aber letztlich offengelassen werden, da eine Wettbewerbsverzerrung aus nachfolgenden Gründen ohnehin nicht dargetan ist. Dies gilt umso mehr, da aufgrund der Pandemie nicht von einer üblichen Wettbewerbs- und Marktsituation ausgegangen werden kann.

**8.8.6** Zunächst ist auf die Preise und Zahlungsinformationen einzugehen. Entgegen den unzutreffenden Ausführungen der Vorinstanz handelt es sich nicht um "die Kalkulationsbasis". Weiter ist auch nicht dargelegt, dass daraus die Margen abgeleitet werden können. Vielmehr geht aus den strittigen Passagen hervor, dass es sich um die Bestellmenge, die Auftragssumme bzw. den Preis pro Dosis (je nach Ausführung) und die Bezahlmodalitäten handelt. Mithin handelt es sich um die *damaligen* Endpreise, bestimmte *damalige* Bestellmengen. Diese Informationen finden sich namentlich in Vorakte 9 "Heads of Terms" (S. 5 [Vaccine Pricing] und "Advance Payment"), Vorakte 14 "Advance Purchase Agreement" (Ziff. 2.1.1 [Optional Doses], 5.1 [Advance Payment], 5.2 [Price], 5.3, 5.4 [Invoices] und Exhibit A [Product]). Festzuhalten ist, dass die Covid-19-Pandemie zum jetzigen Zeitpunkt unbestrittenermassen bereits abgeschlossen ist. Somit sind die Verträge nicht mehr aktuell (vgl. "delivery schedule" in Vorakte 15 [Exhibit B]). Inwiefern Informationen über die *damaligen* Preise und Bestellmengen noch im heutigen Markt relevant wären, wird weder von der Vorinstanz noch von der Beschwerdegegnerin näher begründet. Es bleibt bei pauschalen Verweisen der Vorinstanz, wonach dies der Beschwerdegegnerin ermögliche, "flexible Preisstrategien gegenüber verschiedenen Abnehmern zu verfolgen". "Dies könne helfen einen Wettbewerbsvorteil zu bewahren, indem es Mitbewerbern erschwert werde, ihre Preise entsprechend anzupassen". Solche pauschalen unsubstantiierten Behauptungen genügen rechtsprechungsgemäss nicht und belegen erst recht keine Geschäftsstrategie. Vielmehr sind heute für mindestens zwei Covid-19-Impfstoffe anderer Hersteller die Fabrikabgabepreise und die zu vergütenden Höchstpreise auf der Spezialitätenliste verfügbar (< <https://www.spezialitaetenliste.ch/> >, zuletzt abgerufen am 6. Januar 2026). Zusammenfassend besteht eine gänzlich andere Ausgangslage und es wird nicht dargelegt, inwiefern die damaligen Preise (und dazugehörige Informationen über Bestellmengen etc.) noch relevant für den Wettbewerb wären. Bereits aus diesem Grund ist nicht ersichtlich, inwiefern die Offenlegung der Preise zu einer Wettbewerbsverzerrung führen könnte.

**8.8.7** Schliesslich fällt ins Gewicht, dass die Vorinstanz für alle Impfstoffverträge (und auch für die angeblich gleich lautenden Verträge anderer Staaten) dieselben Argumente anführt (vgl. die entsprechenden Empfehlungen des EDÖB zu den Impfstoffverträgen: < <https://www.edoeb.admin.ch/de/24112023-offentlichkeitsgesetz-der-edob-veroeffentlicht-sechsempfehlungen-zu-den-covid-impfstoffvertraegen> >, zuletzt abgerufen am 6. Januar 2026). Dieser Umstand spricht ebenfalls gegen ein Geschäftsgeheimnis. Wie der EDÖB zu Recht ausführt, kann es nicht dem Sinn und Zweck von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ entsprechen, dass "kollektive Geschäftsgeheimnisse" geschützt werden, sondern es ist im Einzelfall darzulegen, dass eine Offenlegung namentlich die Wettbewerbsfähigkeit der Beschwerdegegnerin beeinträchtigen würde und damit einen Einfluss auf *deren* Geschäftsergebnis hat.

**8.8.8** Zusammenfassend ist vorliegend nicht dargelegt, inwiefern der Zugang zu den strittigen Informationen bezüglich der Preise den Verlust eines Wettbewerbsvorteils der Beschwerdegegnerin bedeuten könnte oder wie Konkurrenten aus diesen Informationen einen Nutzen ziehen könnten. Daran vermag auch nichts zu ändern, dass die Offenlegung für die Beschwerdegegnerin unangenehm sein könnte, da damit allenfalls Unterschiede zu anderen Herstellern oder Ländern bekannt würden (vgl. z.B. die gemäss den Ausführungen der Vorinstanz bereits offengelegten Verträge in Südafrika). Solche geringfügigen Konsequenzen hat die Beschwerdegegnerin rechtsprechungsgemäss hinzunehmen (vgl. E. 3.3 hiervor). Demzufolge ist auch der Nachweis eines objektiven Geheimhaltungsinteresses hierfür nicht erbracht worden.

## **8.9 Haftung und Schadloshaltung**

**8.9.1** Die Vorinstanz hielt in der angefochtenen Verfügung fest, dass die geschwärzten Stellen zum Thema Schadloshaltung die Vertragsbestimmungen betreffend Kosten umfassten, die dem Hersteller aufgrund ihrer Haftung gegenüber Dritten entstehen könnten und zu deren Übernahme sich der Bund in einem bestimmten Umfang bereit erklärt habe. Art. 70 EpG räume dem Bund die Möglichkeit ein, bei der Beschaffung von Heilmitteln nach Art. 44 EpG mittels Vereinbarungen zur Schadloshaltung ein erhöhtes Herstellerrisiko auszugleichen. Ebenso gehörten hierzu die Regelungen zu Ausnahmen, zum Verfahren und zu Informations- und Meldepflichten. Die diesbezüglichen Vertragsklauseln seien mit der Beschwerdegegnerin individuell vereinbart und auf die potenziellen Risiken ihres Produktes abgestimmt worden. Solche Informationen seien nicht offenkundig und nicht

allgemein bekannt. Auch alle anderen Impfstoffhersteller wie auch die beschaffenden Staaten und die EU hätten Informationen zur Schadloshaltung bisher nicht zugänglich gemacht. Eine Offenlegung der Informationen würde Wettbewerbern Vorteile verschaffen, da sie gleich gute oder bessere Konditionen anbieten würden. Für die Beschwerdegegnerin hingegen hätte die Offenlegung zur Folge, dass diese künftig Nachteile im internationalen Handel zu gewärtigen hätte und ihr aufgrund der verschlechterten Verhandlungsposition ein kommerzieller Schaden entstünde.

Weiter führte die Vorinstanz aus, dass die ausserordentliche Wettbewerbs- und Marktsituation gleichermassen für die Informationen zum Thema Haftung gelte. Würden die einzelnen Haftungsregelungen, die im Rahmen der Vertragsverhandlungen individuell vereinbart worden seien, offengelegt, so könnten einerseits Konkurrenzunternehmen aus dieser Kenntnis einen Vorteil für ihre eigenen Vertragsverhandlungen erzielen. Andererseits entstünde der Beschwerdegegnerin ein gewichtiger Nachteil, da sie in künftigen Vertragsverhandlungen ihre Konditionen kaum mehr im gleichen Masse einbringen und gegebenenfalls durchsetzen könne.

**8.9.2** Für die übrigen Vorbringen der Parteien kann auf das Gesagte verwiesen werden (vgl. E. 8.1 ff. hiavor).

**8.9.3** Die Haftungsregelungen finden sich insbesondere in Vorakte 9 "Heads of Terms" (S. 8 [Limitation of Liability]), Vorakte 14 "Advance Purchase Agreement" (Ziff. 11 [Limitation of Liability]). Die Regelungen zur Schadloshaltung sind namentlich in Vorakte 14 "Advance Purchase Agreement" (Ziff. 3.1 [Delivery, Title and Risk of Loss], 9.1, 9.2 und 9.3 [Indemnification by Customer, by Novavax and Procedure]) aufgeführt.

**8.9.4** Der Umstand, dass die Regelungen von einer üblichen Marktsituation abweichen (vgl. auch Art. 70 EpG), spricht entgegen den pauschalen und unsubstantiierten Ausführungen der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin für eine Offenlegung, da weder ein Grund ersichtlich noch dargelegt ist, inwiefern Geschäftsgeheimnisse betroffen wären oder ein Wettbewerbsnachteil in der heutigen ausserpandemischen Marktsituation droht, zumal die damalige Beschaffung abgeschlossen ist. Schliesslich kann die Vorinstanz nach dem bereits Gesagten aus der Praxis der EU nichts zu ihren Gunsten ableiten (vgl. E. 6.10 hiavor).

**8.9.5** Zusammenfassend ist vorliegend nicht dargelegt, inwiefern der Zugang zu den strittigen Informationen bezüglich der Haftungsregelungen

und Schadloshaltung den Verlust eines Wettbewerbsvorteils der Beschwerdegegnerin bedeuten könnte oder wie Konkurrenten aus diesen Informationen einen Nutzen ziehen könnten. Demzufolge ist auch der Nachweis eines objektiven Geheimhaltungsinteresses hierfür nicht erbracht worden.

### **8.10 Lieferkonditionen**

**8.10.1** Die Vorinstanz erwog in der angefochtenen Verfügung, dass die Lieferkonditionen Informationen zum Zeitplan, zum Umfang und zum Ablauf der Lieferung, die Lieferfristen und -daten sowie Konsequenzen der Nichteinhaltung enthalten würden. Es handle sich bei diesen Angaben um Informationen, die alle nicht offenkundig und gleichermassen nicht allgemein zugänglich seien. Sowohl die anderen Impfstoffhersteller wie auch die beschaffenden Staaten und die EU hätten diese Informationen bisher ebenfalls nicht zugänglich gemacht. Eine Offenlegung der Lieferkonditionen würde die wirtschaftlichen Interessen der Beschwerdegegnerin ernsthaft beeinträchtigen, weil in Kenntnis dieser Informationen andere Käufer identische Bedingungen fordern und Konkurrenzunternehmen potenziellen Käufern vorteilhaftere Konditionen anbieten könnten. Konkurrenten könnten diese Informationen zudem nutzen, um ihren eigenen Vertrieb zu optimieren. Die damit verbundenen kommerziellen Abreden würden Rückschlüsse auf die Geschäftsstrategie und die Preisfestsetzung erlauben und hätten somit unmittelbar Auswirkungen auf das Geschäftsergebnis. Eine Bekanntgabe der Informationen würde folglich für die Beschwerdegegnerin, die international im globalen Markt tätig sei, zu gravierenden Wettbewerbsnachteilen im In- und Ausland führen.

**8.10.2** Von den Lieferkonditionen sind insbesondere folgende Stellen in den strittigen Dokumenten betroffen: Vorakte 9 "Heads of Terms" (S. 1 [Territory] und S. 2 [Delivery of Vaccine]) und Vorakte 14 "Advance Purchase Agreement" (Ziff. 1 [Effects of Covid-19], 2.2 [Purchase Order], 2.3 [Delivery], 2.4 [Variance], 2.5 [Short Supply] und Exhibit B [Delivery Schedule]).

**8.10.3** Vorliegend ist weder ersichtlich noch substantiiert dargetan, inwiefern Geschäftsgeheimnisse betroffen wären oder ein Wettbewerbsnachteil in der heutigen ausserpandemischen Marktsituation durch die Offenlegung der Lieferkonditionen und Gebietsbeschränkungen (und damit zusammenhängenden Informationen) an sich droht, da die damalige Beschaffung abgeschlossen ist. Schliesslich kann die Vorinstanz nach dem bereits



Gesagten aus der Praxis der EU nichts zu ihren Gunsten ableiten (vgl. E. 6.10 hiervor). Auf die Schwärzung von Personendaten und Daten von juristischen Personen ist noch einzugehen (vgl. E. 9 hiernach).

**8.10.4** Zusammenfassend wurde nicht dargelegt, inwiefern der Zugang zu den strittigen Informationen bezüglich der Lieferkonditionen den Verlust eines Wettbewerbsvorteils der Beschwerdegegnerin bedeuten könnte oder wie Konkurrenten aus diesen Informationen einen Nutzen ziehen könnten. Hinzu kommt, dass die streitgegenständliche Beschaffung bereits abgeschlossen ist. Demzufolge ist auch der Nachweis eines objektiven Geheimhaltungsinteresses hierfür nicht erbracht worden.

### **8.11 Gerichtsstand und anwendbares Recht**

**8.11.1** In der angefochtenen Verfügung führte die Vorinstanz aus, dass weder andere Impfstoffhersteller noch die beschaffenden Staaten und die EU diese Informationen bisher offengelegt hätten. Im Rahmen von Vertragsverhandlungen versuche in der Regel jede Vertragspartei, das für sie anwendbare Landesrecht und einen Gerichtsstand im eigenen Land oder ein Schiedsgericht durchzusetzen. Erreiche dies ein Hersteller nicht, könne er dies auch in Verhandlungen mit weiteren Vertragspartnern kaum noch fordern. Denn die Vertragspartner würden auf Gleichbehandlung pochen und das gleiche Entgegenkommen verlangen. Dasselbe gelte für die Durchsetzung der Zuständigkeit staatlicher Gerichte anstelle der von Seiten der Hersteller oft bevorzugten Schiedsgerichte, die ebenfalls individuell ausgehandelt würden. Die Offenlegung des anwendbaren Rechts und des Gerichtsstandes würden die Geschäftsstrategie eines Unternehmens offenbaren. Dies wäre für die Konkurrenz von Nutzen, da sie gestützt darauf ihre eigenen Angebote anpassen oder attraktiver gestalten könnte, womit sie einen Wettbewerbsvorteil erlangen würde.

**8.11.2** Die genannten Informationen finden sich namentlich in Vorakte 14 "Advance Purchase Agreement" (Ziff. 13.6 [Dispute Resolution: Equitable Relief] und 13.7 [Governing Law]) Vorakte 15 "Accession Agreement" (Ziff. 13 [Dispute Resolution: Equitable Relief] und 14 [Governing Law]). Soweit die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerin ein Geschäftsgeheimnis im anwendbaren Recht und dem Gerichtsstand erblicken, kann ihnen aus nachfolgenden Gründen nicht gefolgt werden. Denn ein ernsthaftes Schadensrisiko bei der Offenlegung der verlangten Informationen zum anwendbaren Recht und Gerichtsstand ist nicht erkennbar, zumal die Beschaffung bereits abgeschlossen wurde. Daran vermögen auch allfällige zukünftige

Verhandlungen nach der Pandemie nichts zu ändern, da die Verhandlungspositionen sich nicht mit damals vergleichen lassen und ein ernsthaftes Schadensrisiko (bzw. dass diese Informationen überhaupt einen betriebswirtschaftlichen oder kaufmännischen Charakter aufweisen) weder ersichtlich noch dargetan ist.

**8.11.3** Zusammenfassend ist vorliegend nicht dargelegt, inwiefern der Zugang zu den strittigen Informationen bezüglich des anwendbaren Rechts und des Gerichtsstands den Verlust eines Wettbewerbsvorteils der Beschwerdegegnerin bedeuten könnte oder wie Konkurrenten aus diesen Informationen einen Nutzen ziehen könnten. Demzufolge ist auch der Nachweis eines objektiven Geheimhaltungsinteresses hierfür nicht erbracht worden.

#### **8.12 Andere geschwärzte Passagen in den oben nicht aufgeführten Sachbereichen bzw. Vertragsbestandteilen**

**8.12.1** Der EDÖB erwog, dass er die Einschwärzungen nicht prüfen könne, da die Vorinstanz im Schlichtungsverfahren dazu keine konkreten Angaben gemacht und die Einschwärzungen pauschal benannt habe. Die damit gemeinten Passagen seien daher mangels hinreichender Bezeichnung und Begründung offenzulegen.

**8.12.2** Die Vorinstanz verwies in der angefochtenen Verfügung auf ihre Ausführungen zu den drei Ausnahmetatbeständen von Art. 7 Abs. 1 Bst. b, Bst. d und Bst. g BGÖ. In ihrer Vernehmlassung hält sie an ihren Ausführungen fest. Zur Begründungspflicht führt sie aus, dem Beschwerdeführer hätte zudem aufgrund der Empfehlung des EDÖB klar sein müssen, dass es sich bei den "Schwärzungen in weiteren nicht genannten Sachbereichen" um Geschäftsgeheimnisse handle, habe sie doch auch der EDÖB auf Seite 13 seiner Empfehlung als solche aufgelistet.

**8.12.3** Für die übrigen Vorbringen der Parteien kann auf das Gesagte verwiesen werden (vgl. E. 8.1 ff. hiervor).

**8.12.4** Strittig sind weitere verschiedene nicht näher genannte Schwärzungen, die mit den Ausnahmetatbeständen von Art. 7 Abs. 1 Bst. b, Bst. d und Bst. g BGÖ begründet werden. Gemeint sind Stellen, die nicht unter eines der Themenschwerpunkte zu subsumieren sind. Zu den ersten beiden Ausnahmetatbeständen gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. b und d BGÖ kann für die weiteren Schwärzungen ohne weiteres auf das Gesagte verwiesen werden (vgl. E. 6.12 und E. 7.12 hiervor). Zu den geltend gemachten

Geschäftsgeheimnissen gilt für die weiteren Schwärzungen Folgendes. Vorliegend wurde ein ernsthaftes Schadensrisiko bei der Offenlegung der verlangten Informationen nicht dargelegt, zumal die Beschaffung bereits abgeschlossen wurde. Inwiefern diese weiteren Informationen wesentliche Geschäftsinformationen darstellen ist ebenfalls nicht dargelegt. Daher ist nicht ersichtlich, inwiefern der Zugang hierzu den Verlust eines Wettbewerbsvorteils der Beschwerdegegnerin bedeuten könnte oder wie Konkurrenten aus diesen Informationen einen Nutzen ziehen könnten.

**8.12.5** Zusammenfassend ist der Nachweis eines objektiven Geheimhaltungsinteresses bezüglich der genannten übrigen Informationen nicht erbracht worden.

**8.13** Als vorläufiges Fazit ergibt sich somit, dass es an einem ernsthaften Schadensrisiko fehlt, welches die Verweigerung oder Beschränkung des Zugangs gestützt auf Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ rechtfertigen würde. Daher ist das Vorliegen eines Ausnahmegrundes gemäss dieser Bestimmung gesamthaft zu verneinen. Zudem sind bei den übrigen Passagen auch die Ausnahmegründe nach Art. 7 Abs. 1 b und d BGÖ nicht gegeben.

**8.14** Anzumerken bleibt, dass die regulatorischen Informationen und Bedingungen (Vorakte 9 "Heads of Terms", Exhibit A, Specifications und in Vorakte 14 "Advance Purchase Agreement" [Ziff. 7.2.2 und Exhibit C) nicht vom Streitgegenstand erfasst sind (vgl. Dispositiv-Ziff. 2 der angefochtenen Verfügung, wonach der Zugang zu diesen gewährt wird, soweit durch Swissmedic bereits veröffentlicht), da der Beschwerdeführer nur Dispositiv-Ziff.1 der Verfügung angefochten hat. Allerdings gilt auch festzuhalten, dass dies – entgegen der Angabe der Vorinstanz in Vorakte 32 – nicht für die Angaben in Vorakte 14 "Advance Purchase Agreement" (Exhibit A) zutrifft. Bei diesen handelt es sich um den Preis und die Bestellmenge, die bereits unter jenem Themenschwerpunkt beurteilt wurden und somit offenzulegen sind (vgl. E. 8.9 hiavor).

## **9.**

Abschliessend ist festzuhalten, dass der Beschwerdeführer Dispositiv-Ziff. 3 nicht angefochten hat. Damit sind die Schwärzungen von bestimmten Personendaten und Daten juristischer Personen nicht Streitgegenstand (vgl. Art. 9 Abs. 1 BGÖ). Diesbezüglich gilt aber nach wie vor Dispositiv-Ziff. 3 der angefochtenen Verfügung, womit bestimmte Personendaten und Daten juristischer Personen geschwärzt bleiben.

**10.**

Zusammenfassend ist die Beschwerde gutzuheissen und Dispositiv-Ziff. 1 der angefochtenen Verfügung ist aufzuheben. Die Vorinstanz ist anzuweisen, dem Beschwerdeführer Einsicht in alle verlangten Dokumente (Bst. A) in teilweise anonymisierter Form gemäss den Erwägungen zu gewähren (E. 8.15 und E. 9).

**11.**

Ausstehend ist auf die prozessualen Anträge einzugehen.

**11.1** Der Beschwerdeführer stellt verschiedene Beweis- und Editionsanträge.

**11.2** Das Bundesverwaltungsgericht hat sämtliche Vorakten der Vorinstanz beigezogen und dem Beschwerdeführer in teilweise geschwärzter Form 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 hat die nötigen Akten für die Beantwortung der sich stellenden Rechtsfragen eingeholt, namentlich auch mit Bezug zu Frankreich und Schweden. Die im Recht liegenden Akten erlauben insgesamt eine ausreichende Würdigung des Sachverhalts. Der verbleibende Beweisantrag zur Einholung von Stellungnahmen von Frankreich und Schweden ist daher in antizipierter Beweismwürdigung abzuweisen (vgl. E. 2.2 hiavor).

**11.3** Weiter begehrt der Beschwerdeführer die Beiladung von Frankreich und Schweden.

**11.3.1** Die Beiladung Dritter zum Verfahren ist im Verfahrensrecht des Bundes nicht ausdrücklich geregelt, in der Praxis aber ohne Weiteres zugelassen. Eine Beiladung erfolgt entsprechend, wenn ein Dritter, der in einem Beschwerdeverfahren nicht Partei ist, von dessen Ausgang unmittelbar in seinen rechtlichen oder tatsächlichen Interessen berührt sein kann. Vorausgesetzt ist dabei, dass es dem Betroffenen nicht möglich war bzw. er keinen Anlass hatte, die Verfügung selber anzufechten und von Anfang an als Partei aufzutreten. Grundsätzlich besteht weder eine Pflicht noch ein Anspruch auf Beiladung (vgl. Urteil des BGer 2C\_373/2016 vom 17. November 2016 E. 2.1 f.; VERA MARANTELLI/SAID HUBER, Praxiskommentar VwVG, Rz. 61 zu Art. 6 VwVG).

**11.3.2** Es sind vorliegend keine Umstände ersichtlich, welche es rechtfertigen, ein schutzwürdiges Interesse an der Teilnahme von Frankreich und Schweden am vorliegenden Beschwerdeverfahren zu bejahen, da die Verträge mit der AstraZeneca AG und mit der Janssen Pharmaceutica NV nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens sind. Hinzu kommt, dass sich diese nach dem Gesagten bereits in zwei Stellungnahmen geäußert haben (vgl. Vorakten 10–14) und die Angelegenheit einzig nach Massgabe des Schweizer Rechts zu beurteilen ist. Damit ist das Gesuch des Beschwerdeführers um Beiladung von Frankreich und Schweden abzuweisen.

**11.4** Schliesslich verlangt die Beschwerdegegnerin, Urkunde 9 des Beschwerdeführers sei aus dem Recht zu weisen, da es keinen auch nur entfernten Zusammenhang mit dem vorliegenden Verfahren habe. Vorliegend gilt der Untersuchungsgrundsatz (vgl. Art. 12 VwVG). Hinzu kommt, dass das Bundesverwaltungsgericht alle erheblichen und rechtzeitigen Vorbringen der Parteien zu würdigen hat (vgl. Art. 32 Abs. 1 VwVG), was es vorliegend getan hat, wobei es den geltend gemachten Interessenskonflikt offen lassen konnte. Eine Würdigung von Urkunde 9 erübrigte sich (vgl. E. 1.2.3 hiervor). Folglich ist der Antrag der Beschwerdegegnerin abzuweisen.

## **12.**

Zu befinden bleibt über die Kosten- und Entschädigungsfolgen des Beschwerdeverfahrens.

**12.1** Die Verfahrenskosten sind den Parteien nach Massgabe ihres Unterliegens aufzuerlegen (Art. 63 VwVG; Art. 1 ff. des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008, VGKE, SR 173.320.2). Obsiegen und Unterliegen im Prozess ist dabei grundsätzlich nach den Rechtsbegehren der beschwerdeführenden Partei, gemessen am Ergebnis der Anfechtung des vorinstanzlichen Entscheids, zu beurteilen. Die Beschwerdegegnerin ist insgesamt als vollständig unterliegend zu betrachten. Sie hat die auf Fr. 1'500.– festgesetzten Verfahrenskosten zu tragen. Der vom Beschwerdeführer einbezahlte Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'500.– wird ihm nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

**12.2** Der ganz oder teilweise obsiegenden Partei ist von Amtes wegen oder auf Begehren hin eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m.

Art. 7 ff. VGKE). Das Bundesverwaltungsgericht legt die Parteientschädigung aufgrund einer detailliert einzureichenden Kostennote oder, wenn keine (hinreichend detaillierte) Kostennote eingereicht wird, aufgrund der Akten fest (Art. 14 VGKE; vgl. Urteil des BVGer A-5818/2019 vom 9. Dezember 2020 E. 8.2 m.H.). Der in eigener Sache handelnde Anwalt kann nur ausnahmsweise, bei Vorliegen spezieller Verhältnisse – beispielsweise bei Vorliegen einer komplizierten Sache mit hohem Streitwert oder bei hohem Arbeitsaufwand, welcher den üblichen Aufwand für die Besorgungen der persönlichen Angelegenheiten übersteigt – eine Entschädigung beanspruchen (vgl. BGE 144 V 280 E. 8.2; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 3. Aufl. 2022, Rz. 4.77 m.w.H.; vgl. Art. 68 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht, Bundesgerichtsgesetz [BGG, SR 173.110] analog).

Vorliegend ist weder dargetan noch ersichtlich, dass es sich um eine komplizierte Sache im Sinne der Rechtsprechung gehandelt hätte. Vielmehr handelt es sich um eine eher kurze Beschwerde mit gerade einmal 14 Randnoten. Daher ist dem obsiegenden Beschwerdeführer keine Parteientschädigung zuzusprechen.

*(Das Dispositiv befindet sich auf der nächsten Seite).*

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:****1.**

Die Beschwerde wird gutgeheissen. Dispositiv-Ziff. 1 der angefochtenen Verfügung wird aufgehoben. Die Vorinstanz wird angewiesen, dem Beschwerdeführer im Sinne der Erwägungen (E. 8.14 und E. 9) Einsicht in die verlangten Dokumente gemäss Bst. A in teilweise anonymisierter Form zu gewähren.

**2.**

Die Verfahrenskosten von Fr. 1'500.– werden der Beschwerdegegnerin auferlegt. Dieser Betrag ist nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zu Gunsten der Gerichtskasse zu überweisen. Die Zahlungsfrist beträgt 30 Tage ab Rechnungsdatum. Die Zustellung der Rechnung erfolgt mit separater Post.

**3.**

Dem Beschwerdeführer wird der Kostenvorschuss von Fr. 1'500.– nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückerstattet. Der Beschwerdeführer hat dem Bundesverwaltungsgericht seine Kontoverbindung bekannt zu geben.

**4.**

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

**5.**

Dieses Urteil geht an den Beschwerdeführer, die Beschwerdegegnerin, die Vorinstanz, das Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) und an den EDÖB

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Stephan Metzger

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 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: