



## Urteil vom 10. Februar 2026

---

Besetzung

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

---

Parteien

**X.**\_\_\_\_\_,  
vertreten durch  
MLaw Markus Prazeller, Rechtsanwalt, und  
Simon Walker, Rechtsanwalt,  
Wagner Prazeller Hug AG,  
Pelikanweg 2, Postfach, 4002 Basel,  
Beschwerdeführer,

gegen

1. **Moderna Switzerland GmbH**,  
Peter Merian-Weg 10, 4052 Basel,  
2. **ModernaTx, Inc.**,  
200 Technology Square, Cambridge, MA 02139, USA,  
beide vertreten durch  
Dr. Alexander Meier,  
Moderna Switzerland GmbH,  
Peter Merian-Weg 10, 4052 Basel,  
Beschwerdegegnerinnen,

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

---

Gegenstand

Öffentlichkeitsprinzip; Verfügung vom 22. Dezember 2023.

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

Die Schweizerische Eidgenossenschaft schloss mit Moderna Switzerland GmbH und/oder ModernaTx, Inc. in der Zeit vom 5. August 2020 bis 18. März 2022 verschiedene Vereinbarungen zur Beschaffung von Covid-19-Impfstoffen ab.

**B.**

X. \_\_\_\_\_ (Journalist, nachfolgend: Gesuchsteller) ersuchte am 14. August 2020 gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) beim Bundesamt für Gesundheit (BAG) Zugang zum Vertrag zwischen dem Bund und dem Biotechunternehmen Moderna Therapeutics über den Bezug von 4.5 Millionen Impfdosen gegen das neue Coronavirus (inkl. allfälliger Beilagen) sowie sämtliche damit im Zusammenhang stehende Korrespondenz zwischen dem Unternehmen Moderna und dem BAG bzw. anderer Bundesstellen. Zudem gingen diverse Zugangsgesuche von weiteren Gesuchstellern ein.

Das streitgegenständliche Zugangsgesuch betrifft folgende Vereinbarungen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und/oder Moderna Switzerland GmbH sowie ModernaTx, Inc.:

1. Memorandum of Understanding vom 9. Juni 2020 (Vorakte 3)
2. Agreement vom 5. August 2020 (Vorakte 4)
3. Parent Guarantee Agreement vom 5. August 2020 (Vorakte 5)
4. Amended Parent Guarantee Agreement vom 4. Dezember 2020 (Vorakte 6)
5. First Amendment vom 4. Dezember 2020 (Vorakte 7)
6. Second Amendment vom 2. Februar 2021 (Vorakte 8)
7. Purchase Contract No. 1 vom 5. Mai 2021 (Vorakte 9)
8. Purchase Contract No. 1 Parent Guarantee Agreement vom 5. Mai 2021 (Vorakte 10)
9. Third Amendment vom 5. Mai 2021 (Vorakte 11)
10. Purchase Contract No. 2 vom 18. März 2022 (Vorakte 12)
11. Fourth Amendment vom 18. März 2022 (Vorakte 13)

**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 Moderna Switzerland GmbH und/oder ModernaTx, 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 elf unter Bst. B erwähnten Dokumente. Nebst Moderna Switzerland GmbH und ModernaTx, 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 Moderna Switzerland GmbH und/oder ModernaTx, 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 den 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 Einschwürzungen der Personendaten der Entscheidungsträger der öffentlichen Verwaltung der Schweiz seien offenzulegen.

**F.**

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). 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]).

**G.**

Gegen diese Verfügung des BAG (nachfolgend: Vorinstanz) erhebt der Geschuchsteller (nachfolgend: Beschwerdeführer) mit Eingabe vom 23. Januar 2024 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und verlangt unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Vorinstanz die Aufhebung der Dispositiv-Ziff. 1 und 2 der Verfügung vom 22. Dezember 2023 sowie Zugang zu den am 3. August 2022 publizierten Dokumenten zur Beschaffung von Covid-19-Impfstoff mit Moderna Switzerland GmbH und ModernaTx, Inc. (nachfolgend: Beschwerdegegnerinnen).

Eventualiter beantragt er, Dispositiv-Ziff. 1 der Verfügung sei aufzuheben und zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

**H.**

Die Beschwerdegegnerinnen sowie die Vorinstanz beantragen mit Beschwerdeantwort vom 19. April 2024 bzw. Vernehmlassung vom 29. April 2024 die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde.

**I.**

Mit Replik vom 10. Juli 2024 hält der Beschwerdeführer im Wesentlichen an seinen Anträgen und Ausführungen fest.

**J.**

Mit Duplik vom 4. Oktober 2024 bzw. Stellungnahme vom 6. September 2024 halten die Beschwerdegegnerinnen sowie die Vorinstanz im Wesentlichen an ihren Anträgen und Ausführungen fest.

## **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 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).

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

### **2.**

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).

### **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 Ausnahmebestimmungen 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 Ausnahmebestimmungen 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.**

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.

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. 6 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).

## 5.

**5.1** In formeller Hinsicht macht der Beschwerdeführer geltend, dass der EDÖB in seiner Empfehlung die Begründungsdichte für die vorgenommenen Einschränkungen des Zugangsgesuchs bemängle. Eine solche Begründungsdichte lasse auch die angefochtene Verfügung vermissen. Insbesondere die Darlegungen bezüglich der angeblich tangierten Rechte der betroffenen Drittunternehmen erfüllten die Anforderungen an eine hinreichende Begründung nicht und seien kaum nachvollziehbar. Ihm lägen die Stellungnahmen der betroffenen Drittunternehmen nicht vor, weshalb für ihn einzig die in der angefochtenen Verfügung angeführten Darlegungen massgebend sein könnten. Dabei führe die Vorinstanz jedoch nur pauschal aus, dass es sich vorliegend um spezielle Marktverhältnisse handle, welche nicht den ordentlichen Wettbewerbsverhältnissen entsprechen würden. Inwiefern sich ein Wettbewerbsnachteil effektiv realisieren solle und weshalb die üblichen Marktbedingungen nicht herangezogen werden könnten, werde nicht dargelegt und sei nicht ersichtlich. Überhaupt keine konkrete Begründung liefere die Vorinstanz für die von ihr als "weitere nicht genannte Sachbereiche" bezeichneten Schwärzungen. Zwar verweise die Vorinstanz auf die vorangegangenen "Begründungen" und wolle diese analog zur Anwendung bringen. Dies sei jedoch nicht rechtsgenügend. Einerseits sei nicht klar definiert, welche Schwärzungen unter dieser Bezeichnung gemeint seien. Zum anderen sei aufgrund der Schwärzungen teils gar nicht ersichtlich, welcher Regelungsgehalt geschwärzt worden sei. Es sei ihm daher nicht möglich, sich materiell zur Rechtmässigkeit der unter diesem Titel vorgenommenen Schwärzungen ("weiteren nicht genannten Sachbereichen") zu äussern. Die fehlende Begründung und Bezeichnung der entsprechenden Schwärzungen führe dazu, dass die unter diesem Titel geschwärzten Passagen vollständig offengelegt werden müssten bzw. ihm uneingeschränkt Zugang zu diesen Passagen zu gewähren sei.

**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 Themenschwerpunkten in Ziffer 2.4 zugeordnet. Durch einen Abgleich des Vertrags mit den in der angefochtenen Verfügung erwähnten Themenschwerpunkten in Ziffer 2.4 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 "Schwäzungen in weiteren nicht genannten Sachbereichen" bezeichnet werden müssen, wobei die diesbezüglichen Begründungen für die Schwäzungen 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 Beschwerdegegnerinnen Geheimhaltungsinteressen aufgrund von Geschäftsgeheimnissen geltend gemacht hätten. Dem Beschwerdeführer hätte zudem aufgrund der Empfehlung des EDÖB klar sein müssen, dass es sich bei den "Schwäzungen in weiteren nicht genannten Sachbereichen" um Geschäftsgeheimnisse handle, habe sie doch auch der EDÖB auf Seite 14 seiner Empfehlung als solche aufgelistet.

**5.3** Der Beschwerdeführer repliziert dahingehend, dass wenn nicht einmal umschrieben werde, um was es in der geschwärzten Passage gehe und inwiefern die Anforderungen an ein Geschäftsgeheimnis erfüllt seien, könne er sich nicht mit der Begründung auseinandersetzen, womit ihm auch das rechtliche Gehör nicht hinreichend gewährt werde. Zudem werde durch das gewählte Vorgehen die Beweislastverteilung bzw. Substantiierungspflicht untergraben. Dieses Säumnis sei im vorliegenden Verfahren nicht zu heilen, da ihm dadurch ein nicht wieder gutzumachender Nachteil entstehen würde. Ohnehin habe die unzureichende Darlegung der behaupteten Ausnahmen zur Folge, dass die Beschwerde gutzuheissen und die streitgegenständlichen Dokumente herauszugeben seien.

**5.4** Die Vorinstanz hält in ihrer Duplik im Wesentlichen an ihren Ausführungen fest.

**5.5** In ihrer Duplik äussern sich die Beschwerdegegnerinnen dahingehend, dass die Beschwerdeinstanz über umfassende Kognition verfüge und daher auch ergänzende Begründungen für die Zugangsbeschränkung zu hören und zu beurteilen seien und eine allfällige Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör geheilt werden könnte. Im Übrigen habe die Vorinstanz ihre Begründungspflicht nicht verletzt.

## **5.6**

**5.6.1** 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). Dies gilt insbesondere auch für Inhalt und Form der Verfügung. Demnach ist die Verfügung zu begründen; nach der Rechtsprechung folgt die Begründungspflicht aus dem verfassungsmässigen Anspruch auf rechtliches Gehör im Sinne von Art. 29 Abs. 2 BV und ergibt sich für das Verfahren vor Bundesverwaltungsbehörden unmittelbar aus Art. 35 Abs. 1 VwVG (BGE 138 I 232 E. 5.1 m.H.). Die Begründung einer Verfügung entspricht den Anforderungen von Art. 29 Abs. 2 BV, wenn die Betroffenen dadurch in die Lage versetzt werden, die Tragweite der Entscheidung zu beurteilen und sie in voller Kenntnis der Umstände an eine höhere Instanz weiterzuziehen. Die Behörde ist aber nicht verpflichtet, sich zu allen Rechtsvorbringen der Parteien zu äussern. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken. Es genügt, wenn ersichtlich ist, von welchen Überlegungen sich die Behörde leiten liess. Die Begründung muss so abgefasst sein, dass sich der Betroffene über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann (BGE 141 III 28 E. 3.2.4 und BGE 140 II 262 E. 6.2 m.H.; Urteile des BVGer A-6003/2019 vom 18. November 2020 E. 7.1.2 und A-6755/2016 vom 23. Oktober 2017 E. 4.2.2.1).

**5.6.2** 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, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, 3. Aufl. 2023, Rz. 114 ff. zu Art. 29).

**5.6.3** 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).

## **5.7**

**5.7.1** Die Vorinstanz begründete die Verweigerung des Zugangs zu den ungeschwärzten Dokumenten in der angefochtenen Verfügung gestützt auf die Ausnahmetatbestände nach Art. 7 Abs. 1 Bst. b (E. 2.2), Bst. d (E. 2.3), und Bst. g (E. 2.4) BGÖ. In Bezug auf Schwärzungen in weiteren nicht genannten Sachbereichen verwies sie auf Begründungen in den Erwägungen 2.2 bis 2.4. Sie erwog zu Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ im Wesentlichen, dass die Wahrscheinlichkeit des Schadeneintritts vorliegend schon deshalb als hoch zu bewerten sei, weil 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. 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 den Beschwerdegegnerinnen ein gewichtiger Nachteil, da sie in künftigen Vertragsverhandlungen ihre Konditionen kaum mehr im gleichen Masse einbringen und gegebenenfalls durchsetzen könnten. Eine Offenlegung der Informationen zur Schadloshaltung würde Wettbewerbern Vorteile verschaffen, da sie gleich gute oder bessere Konditionen anbieten würden. Eine Bekanntgabe

der Informationen zu Lieferkonditionen würde für die Beschwerdegegnerinnen, die international im globalen Markt tätig seien, zu gravierenden Wettbewerbsnachteilen im In- und Ausland führen. Die weiter oben geschilderte ausserordentliche Wettbewerbs- und Marktsituation gelte in analoger Weise für die Informationen zum Gerichtsstand und zum anwendbaren Recht sowie für die regulatorischen Informationen und Bedingungen.

**5.7.2** 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 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.

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.

## 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 von Frankreich und Schweden, aber auch von 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 auf die Empfehlung des EDÖB. Es gelte für die Beurteilung, ob die Informationen bzw. Dokumente offenzulegen seien, einzig die Schweizer Gesetzgebung. Aus der Tatsache, dass weltweit bisher keine Beschaffungsverträge vollständig offengelegt worden seien, könne die Vorinstanz deshalb nichts zu ihren Gunsten ableiten. Darüber hinaus seien die Ausführungen der Vorinstanz widersprüchlich. So führe sie aus, dass bei einer vollständigen Offenlegung der Beschaffungsverträge das Risiko bestünde, dass die Schweiz künftig nicht mehr zeitig mit Arzneimittel bedient werden würde, weil die Produzenten nicht mit ihr in Verhandlungen treten würden. Gleichzeitig schreibe die Vorinstanz, dass dies bereits während der Corona-Pandemie der Fall gewesen sei. Entsprechend könne der Schweiz aus der Offenlegung gar kein Nachteil erwachsen. Weder Frankreich noch Schweden hätten im Rahmen des Konsultationsverfahrens angedroht, dass sie bei einer Offenlegung der Beschaffungsverträge von einer weiteren Zusammenarbeit mit der Schweiz absehen würden. Auch in der EU sei ein Rechtsverfahren bezüglich der Thematik der Transparenz hängig. Selbst wenn eine Veröffentlichung geeignet wäre, zukünftige Vertragsverhandlungen mit Privatunternehmen zu beeinflussen, erreiche dies nicht die notwendige Intensität der Beeinträchtigung, die vorausgesetzt werde. Allenfalls wäre darin eine geringfügige Unannehmlichkeit zu sehen, die jedoch ohne Auswirkung auf die Beurteilung bliebe.

**6.3** In ihrer Vernehmlassung führt die Vorinstanz ergänzend aus, dass sie sämtliche Impfstoffbeschaffungsverträge sowie Vertragsänderungen individuell verhandelt habe. Entsprechend der üblichen Geschäftspraxis global tätiger Hersteller und deren Absicht, ihre Verträge möglichst einheitlich auszugestalten, hätten die Beschwerdegegnerinnen in den Verhandlungen einen Vertragsentwurf als Verhandlungsgrundlage eingebracht. Es bestehe hinreichend Grund zur Annahme, dass die Beschwerdegegnerinnen diese Vorgehensweise auch im Rahmen der Verhandlungen mit anderen Vertragspartnern gewählt hätten und dabei dieselben oder zumindest in vielen Punkten identische Vertragsentwürfe und -inhalte verwendet hätten. 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 Beschwerdegegnerinnen beschafft hätten. Bislang sei in keinem Staat uneingeschränkter Zugang zu den Impfstoffbeschaffungsverträgen der Beschwerdegegnerinnen gewährt worden. Die Schweiz sei gar einer der ersten Staaten weltweit gewesen, die mit den Beschwerdegegnerinnen einen Vertrag über die Belieferung von Impfstoffen habe abschliessen können. Einige Hersteller hätten nicht direkt mit einzelnen Staaten verhandelt, sich aber mit einer Lieferung ihrer Impfstoffe aus Drittstaaten einverstanden erklärt. In solchen Fällen sei die Schweiz auf die Hilfe von Partnerstaaten angewiesen gewesen, die ihr Zugang zu Impfstoffen aus dem Kontingent der EU gewährt hätten. Aufgrund der Notwendigkeit, mit dem Hersteller gewisse Fragen wie beispielsweise Haftung oder Logistik zu regeln, sei in diesen Fällen zusätzlich mit dem jeweiligen Partnerstaat und dem Hersteller "tripartite Agreements" abgeschlossen worden.

**6.4** Replicando widerspricht der Beschwerdeführer den Ausführungen der Vorinstanz. Während gemäss Verfügung der Impfstoff offenbar noch über Partnerstaaten beschafft worden sei, seien nun sämtliche Impfstoffbeschaffungsverträge sowie Vertragsänderungen individuell verhandelt worden, und zwar mit den Herstellern, welche die jeweiligen Vertragsentwürfe zugestellt hätten. Wenn die Verträge direkt verhandelt worden seien, bestehe keine Gefahr, dass die aussenpolitischen Beziehungen der Schweiz bei einer Veröffentlichung der Impfstoffbeschaffungsverträge beeinträchtigt würden. Daran würden auch die rein spekulativen Ausführungen der Vorinstanz nichts ändern, wonach alle Verträge mehr oder minder gleich aussehen würden, da sämtliche Staaten die gleichen Verhandlungen geführt hätten. Die Vorinstanz bleibe weiterhin vage, inwiefern die Versorgungssicherheit der Schweiz durch die Veröffentlichung der Impfstoffbeschaffungsverträge beeinträchtigt werden solle. Würde man der unrichtigen Argumentation der Vorinstanz folgen, wonach sämtliche Verträge zwischen den Anbietern und den Staaten (beinahe) identisch ausgestaltet seien, wäre in der Veröffentlichung der Verträge zwischen Südafrika und Johnson & Johnson sowie mit Pfizer, eine Veröffentlichung sämtlicher Verträge dieser Unternehmen mit anderen Staaten zu sehen. Trotzdem seien keine der befürchteten Folgen eingetreten. Offenbar hätten die Verträge mit den Beschwerdegegnerinnen ohne Mitwirken von Drittstaaten abgeschlossen werden können. Eine Versorgung des Landes mit Impfstoff wäre demnach auch mit bilateralen Verhandlungen möglich gewesen. Da sich die Konditionen aufgrund der veränderten Marktverhältnisse nach einer Pandemie ohnehin stark verändern würden und weitere Verträge neu ausverhandelt werden müssten, bestehe auch keine Gefahr, dass durch die Veröffentlichung

abgeschlossener Beschaffungen während einer vollständig anderen Marktsituation ein Wettbewerbsnachteil drohe. Widersprüchlich sei zudem, dass die Vorinstanz den Schweizer Markt für vernachlässigbar erkläre, aber dennoch die Schweiz eines der ersten Länder gewesen sein solle, welche Verträge mit den Beschwerdegegnerinnen abgeschlossen habe. Kein anderes Unternehmen werde infolge der veröffentlichten Informationen einen Marktvorteil erlangen, da die dafür notwendige Marktsituation schlicht nicht mehr vorliege. In einer neuerlichen Pandemie seien die Informationen im Übrigen auch nicht relevant, da es unwahrscheinlich sei, dass zwei Pandemien exakt gleich ablaufen würden und sämtliche Parameter vergleichbar sein würden. Im Gegenteil sei anzunehmen, dass ein auf einen anderen Erreger angepasster Impfstoff unterschiedlich produziert und distribuiert werde.

**6.5** Die Vorinstanz verweist in ihrer Duplik auf zwei Urteile des Gerichtes der Europäischen Union (EuG). In beiden Urteilen bestätige der EuG, dass die EU-Kommission berechtigterweise lediglich einen Teilzugang zu den Impfstoffbeschaffungsverträgen gewährt habe. Die Impfstoffe der Beschwerdegegnerinnen hätten ohne die Hilfe von Partnerstaaten beschafft werden können. Auch bei einer Beschaffung über Partnerstaaten müssten Fragen wie beispielsweise Haftung oder Logistik geklärt werden und dafür seien tripartite Abkommen mit dem jeweiligen Partnerstaat und dem Hersteller notwendig. Tatsächlich dürften Verträge einzelner Staaten in einigen Punkten materiell voneinander abweichen, in etlichen Aspekten aber weitgehend identisch sein. Es liege auf der Hand, dass in einem solchen Verkäufermarkt ein global tätiges Unternehmen die zentralen Vertragsinhalte für den gleichen Vertragsgegenstand zumindest in Teilen gegenüber allen Abnehmern durchsetzen könne und sie in der Folge in all ihren Verträgen nahezu gleich geregelt seien. Eine derartige Schlechterstellung in künftigen vergleichbaren Situationen könne nicht abschliessend bewiesen werden. Ein solcher Beweis sei auch nicht erforderlich, habe sie das ernsthafte Risiko und die hohe Wahrscheinlichkeit für den Eintritt negativer aussenpolitischer Auswirkungen, die zu dieser Schlechterstellung führen könnten, glaubhaft dargelegt. Nicht nachvollziehbar sei die Behauptung des Beschwerdeführers, bei einer Offenlegung der Verträge wären die Wettbewerbsbedingungen für sämtliche Marktteilnehmer wiederum die gleichen und es liege kein Wettbewerbsnachteil vor. Es würden nur die Verträge eines bestimmten Herstellers oder einiger weniger Hersteller offengelegt.

**6.6** 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 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.).

**6.7** 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.

**6.8** 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 Coronapandemie 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 Beschwerdegegnerinnen unangenehm sein, da damit Vergleiche zu ihren heutigen Preisen auf der Spezialitätenliste ermöglicht würden (vgl. E. 8.3.7 ff. 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. Wie der Beschwerdeführer zutreffend ausführt, 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.

**6.9** 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 sollte, 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 aussenpolitischen 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 geltend, dass nicht nachvollziehbar sei, weshalb sich die Beziehung der Schweiz zu anderen europäischen Ländern aufgrund einer Veröffentlichung der streitgegenständlichen Dokumente verschlechtern würde. In den meisten europäischen Staaten, insbesondere in Schweden und Frankreich, gelte das Öffentlichkeitsprinzip. Es sei demnach der Gesetzgebung dieser Länder nicht unbekannt, dass die Öffentlichkeit Zugang zu staatlichen Dokumenten verlangen könne. In der EU seien in Bezug auf die Impfstoffverträge Zugangsverfahren hängig. Bereits in der Vergangenheit habe die Schweiz nicht in allen politischen Belangen bzw. Geschäften die Linie der EU-Staaten übernommen oder sich deren Entscheidungen vollumfänglich angeschlossen. Dennoch seien die Beziehungen zu diesen Staaten nach wie vor gut. Soweit die Schweiz gestützt auf das BGÖ dazu verpflichtet sei, der Öffentlichkeit Zugang zu amtlichen Dokumenten zu gewähren, sei dies von den übrigen Ländern hinzunehmen.

**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, die Vorinstanz führe selbst aus, dass der Impfstoff der Beschwerdegegnerinnen – entgegen dem, was in der Verfügung noch dargelegt worden sei – nicht von der Vereinbarung mit Frankreich und Schweden betroffen sei.

Weshalb die Staaten Schweden und Frankreich bezüglich der Herausgabe der Verträge mit den Beschwerdegegnerinnen überhaupt konsultiert worden seien, sei nicht nachvollziehbar. Keines der beiden Länder erteile der Schweiz Weisungen bezüglich der Handhabung der eigenen Gesetzgebung oder drohe gar negative Konsequenzen an, sollte eine Veröffentlichung erfolgen.

**7.6** Die Vorinstanz dupliziert dahingehend, dass die Rückmeldungen – wie im diplomatischen Verkehr üblich und aufgrund internationaler Usancen zu erwarten – zurückhaltend formuliert seien. Entsprechend bedeute die Aussage des schwedischen Amts in der E-Mail vom 21. Dezember 2023, dass Schweden die Souveränität der Schweiz achte und ihr nicht vorschreibe, welche Informationen offengelegt werden sollten. Obwohl sich die konkreten Stellungnahmen nicht auf den Impfstoffbeschaffungsvertrag zwischen der Schweiz und den Beschwerdegegnerinnen bezögen, gehe aus diesen Ausführungen klar hervor, dass eine mit der europäischen Praxis harmonisierte Offenlegungspraxis für die EU-Staaten von erheblicher Bedeutung sei. Die Erwartung des Beschwerdeführers, dass andere Staaten sich öffentlich zur Vergleichbarkeit, der von Südafrika offengelegten Impfstoffbeschaffungsverträge mit ihren jeweiligen eigenen Verträgen, äussern würden, sei wirklichkeitsfern. Nicht nachvollziehbar sei die Behauptung des Beschwerdeführers, bei einer Offenlegung der Verträge wären die Wettbewerbsbedingungen für sämtliche Marktteilnehmer wiederum die gleichen und es liege kein Wettbewerbsnachteil vor. In Wirklichkeit würden nur die Verträge eines bestimmten Herstellers oder einiger weniger Hersteller offengelegt, nicht aber jene der übrigen Mitbewerber.

**7.7** 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.).

**7.8** 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 Exekutivbehörde, 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.).

**7.9** Soweit die Verfahrensbeteiligten auf die Praxis der EU verweisen, kann auf das bereits Gesagte verwiesen werden (vgl. E. 6.7 hiervoor). 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). Somit braucht nicht vertieft zu werden, wie es sich damit verhält.

**7.10** Vorliegend wurden verschiedene E-Mails von Frankreich und Schweden eingereicht. Diese beziehen sich allerdings unbestrittenermassen nicht auf die Impfstoffe von Moderna, 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 Impfstoffverträge 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 Usancen – 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. 54 der Empfehlung des EDÖB), was ebenfalls gegen gewichtige Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen der Schweiz spricht.

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

## **8.**

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

**8.1** 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).

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).

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.).

**8.2** 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.). Die Beschwerdegegnerinnen haben nach dem bereits Gesagten ihren Geheimhaltungswillen ausdrücklich kundgetan. Auf einen allenfalls nachträglich fehlenden Geheimhaltungswillen bezüglich dreier Stellen ist noch separat einzugehen (vgl. E. 8.7 hiernach). 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.

### **8.3 Preis- und Zahlungsinformationen**

**8.3.1** 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 angehörte Person 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.

**8.3.2** Der Beschwerdeführer hält dem entgegen, dass Bekanntgabe der Preis- und Zahlungsinformationen von vornherein nicht geeignet sei, einen Wettbewerbsnachteil zu verursachen. Preise seien in der Regel öffentlich zu kommunizieren und gegenüber Konsumenten bestehe in der Schweiz gar eine gesetzliche Pflicht, die Preise offenzulegen. Würden vorliegend sämtliche Impfstoffbeschaffungsverträge veröffentlicht, sei nicht ersichtlich, inwiefern das Bekanntwerden der Preise für die Drittunternehmen zu einem Wettbewerbsnachteil führe. Dies auch deshalb, weil ein Impfstoffüberangebot herrsche und die Nachfrage ohnehin nicht mehr mit derjenigen während der Pandemie vergleichbar sei, was selbstverständlich auch die Preisgestaltung beeinflusse. Der relevante Markt würde über die Preise der verschiedenen Hersteller verfügen. Dieses Wissen hätten die Staaten folglich bei den Vertragsverhandlungen bereits einfließen lassen. Auch sei aufgrund der Kenntnisnahme des Preises kein Rückschluss auf betriebsinterne Vorgänge der betroffenen Drittunternehmen möglich, da zu diesem Zweck die Preiskalkulation bekannt sein müsste. Die damaligen Preise seien für den heutigen Handel komplett irrelevant.

**8.3.3** Die Beschwerdegegnerinnen widersprechen der Darstellung des Beschwerdeführers dahingehend, dass die in den Vertragsunterlagen enthaltenen Details der Preisgestaltung (insbesondere Preis pro Impfdosis, Zahlungsplan inklusive Reservations- und Vorauszahlungen sowie Währung) Gegenstand individueller Verhandlungen gewesen seien, welche ihre Geschäftsstrategien und Marktanalysen widerspiegeln würden und, falls offengelegt, als Blaupause für Wettbewerber dienen könnten. Die Offenlegung von Preisinformationen würde zu Marktverzerrungen führen, da dies Wettbewerbern ermöglichen könnte, sie in zukünftigen Verhandlungen zu unterbieten. Auch würde dies ihre Verhandlungsposition in künftigen Verhandlungen mit anderen Parteien untergraben. Es sei nur danach zu fragen, ob die Veröffentlichung geeignet sei, sie gegenüber den Konkurrenten zu benachteiligen, was klarerweise zu bejahen sei, gerade weil ein Konkurrenzkampf bestehe.

**8.3.4** In ihrer Vernehmlassung stellt sich die Vorinstanz auf den Standpunkt, dass weder die Beschaffung von Impfstoffen noch deren unentgeltliche Abgabe in den Anwendungsbereich der Preisbekanntgabeverordnung fallen würden. Der Beschwerdeführer scheine von einem transparenten Markt auszugehen, bei dem sowohl Hersteller als auch Abnehmer

Kenntnis sämtlicher Marktbedingungen hätten, was allerdings unzutreffend sei. In einer Mangellage stünden sowohl Staaten in Konkurrenz zueinander als auch die Hersteller gegenüber ihren Mitbewerbern. Zwar hätten die Staaten Kenntnis, welche Preis- und Zahlungsbedingungen andere Hersteller ihnen offeriert hätten, nicht aber zu welchen Konditionen die anderen Staaten Impfstoffe hätten beschaffen können. Dasselbe gelte für die Hersteller, die ein Interesse hätten, dass die Konditionen 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 Beschwerdegegnerinnen gemindert werde. Im Gegenteil hätten die Beschwerdegegnerinnen ein Interesse daran, dass die detaillierten Preis- und Zahlungsinformationen und deren Kalkulationsbasis geheim blieben, denn die Geheimhaltung der Preise ermögliche es ihnen, 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.

**8.3.5** 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 Beschwerdegegnerinnen zu beeinträchtigen, d.h. ob die Bekanntgabe der Preise ihr Geschäftsergebnis beeinflussen könnte (vgl. E. 8.1 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.). Die Preise müssten also, 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./C./D./E./F./G./H. und Vorinstanz und Beschwerdegegnerinnen, 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. Denn daraus lässt sich namentlich keine Geschäftsstrategie oder eine *Preiskalkulation* ableiten (vgl. E. 8.1 hiavor), wie nachfolgend aufzuzeigen ist.

**8.3.6** 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 Beschwerdegegnerinnen in einem *staatlich kontrollierten Markt* (u.a. mit Marktzulassung bei Swissmedic und Übernahme der Impfkosten

durch den Bund) besteht. Wie es sich mit der staatlichen Kontrolle und damit der Wettbewerbssituation (in einer Pandemie) an sich verhält (vgl. zum faktischen Monopol das Urteil des BVerfG A-6003/2019 vom 18. November 2020 E. 7.4.1, wobei die Frage nicht beantwortet wurde; vgl. ferner Urteil des BVerfG 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, als nicht von einer üblichen Wettbewerbs- und Marktsituation ausgegangen werden kann. Entgegen den unzutreffenden Ausführungen der Vorinstanz handelt es sich bei den Preisen und Zahlungsinformationen nicht um "die Kalkulationsbasis". Denn es ist weder ersichtlich noch dargetan, wie daraus die Margen abgeleitet werden könnten. Vielmehr geht aus den strittigen Passagen hervor, dass es sich um die Bestellmenge, die Auftragssumme bzw. den Preis pro Dosis (je nach Ausführung), die Bezahlmodalitäten für Lieferungen in den Jahren 2021–2023 (bzw. mit Optionen für 2023 und 2024) handelt. Mithin handelt es sich bei den Informationen um die *damaligen* Endpreise (wobei, namentlich zusätzlich "fill and finish cost" und Preisunterschiede nach Bestellmenge erwähnt werden) sowie bestimmte *damalige* Bestellmengen (soweit nicht unter den Lieferkonditionen erwähnt; vgl. E. 8.5 hiernach).

Diese Informationen finden sich namentlich in Vorakte 3 "Memorandum of Understanding" (S. 2 f. [MOU Order Size and Payment], S. 3 [Moderna Vaccine Demand Confirmation Process], S. 3 [Supply Agreement Payment], S. 4 [Variations to Supply Agreement Commitment], S. 4 [Variation in Equivalent Doses], S. 5 [Most Favoured Nations – Price & Supply], S. 7 [Effect of Agreement], S. 10 [Appendix I Schedule C], Vorakte 4 "Agreement vom 5. August 2020" [Präambel, Ziff. 1.7, 1.18, 1.24, 1.33, 1.43, 1.48, 1.50, 1.72, 2.1, 2.2, 4.8, 4.9, 5.1, 5.2, 5.3, 5.4, 5.5, 6.7, 12.2, 12.3], Vorakte 7 "First Amendment vom 4. Dezember 2020" [Ziff. 1.77, 1.78, 1.79, 1.80, 2.10, 2.11, 2.12, 2.15, 2.21, 2.23, 2.27, 2.28], Vorakten 5, 6 und 10, "Parent Guarantee Agreement", "Amended Parent Guarantee Agreement" und "Parent Guarantee Agreement to Contract No. 1" [Ziff. 2.1 (i)], Vorakte 8 "Second Amendment" [Ziff. 2.1, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6, 2.7, 2.8, 2.9, 2.17, 2.18], Vorakte 9 "Purchase Contract No 1 vom 5. Mai 2021" [Ziff. 1.3, Ziff. 1.4, 1.8, 1.10, 1.13, 1.16, 1.17, 1.19, 3.3, 4.1, 8.2, 8.3, Appendix A], Vorakte 12 "Purchase Contract No 2 vom 18. März 2022" [Ziff. 1.4, 1.5, 1.9, 1.14, 1.17, 1.18, 1.19, 1.21, 1.24, 4.1, 4.2, 8.1, 8.3, Appendix A].

Zu erwähnen sind an dieser Stelle auch die zugesicherten Investitionen in der Schweiz (Vorakte 3 "Memorandum of Understanding" (S. 3 "Supply Agreement Payment") und Vorakte 4 "Agreement vom 5. August 2020" (Ziff. 5.6).

**8.3.7** Nach dem Gesagten ist einerseits nicht dargelegt, dass die Preise (und verwandte Zahlungsinformationen) wesentliche Informationen und damit Geschäftsgeheimnisse darstellen. Weiter gilt es festzuhalten, dass die Covid-19-Pandemie zum jetzigen Zeitpunkt unbestrittenermassen bereits abgeschlossen ist. Mithin sind die Verträge nicht mehr aktuell (vgl. "anticipated delivery schedule" in Vorakte 4 [Exhibit D], in Vorakte 9 "Purchase Contract No 1 vom 5. Mai 2021" [Appendix B] und in Vorakte 12 "Purchase Contract No 2 vom 18. März 2022" [Appendix B]). Inwiefern Informationen über die *damaligen* Preise und Bestellmengen sowie Investitionen noch im heutigen Markt relevant wären, wird weder von der Vorinstanz noch von den Beschwerdegegnerinnen näher begründet. Es bleibt bei pauschalen Verweisen der Vorinstanz, wonach dies den Beschwerdegegnerinnen 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 die Fabrikabgabepreise und die zu vergütenden Höchstpreise der Spezialitätenliste verfügbar (< <https://www.spezialitätenliste.ch/> >, zuletzt abgerufen am 6. Januar 2026). Darunter befindet sich auch ein neuer Covid-19-Impfstoff mit der Beschwerdegegnerin 1 als Zulassungsinhaberin ("Spikevax LP.8.1"). Somit besteht eine gänzlich andere Ausgangslage und es wird unter diesen Umständen 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 dieser Informationen zu einer Wettbewerbsverzerrung führen könnte.

**8.3.8** 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-sechs-empfehlungen-zu-den-covid-impfstoffvertraegen> >, zuletzt abgerufen am 6. Januar 2026). Dieser Umstand spricht

jedenfalls nicht für 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 Beschwerdegegnerinnen* beeinträchtigen würde und damit einen Einfluss auf *deren Geschäftsergebnis* hat.

**8.3.9** Zusammenfassend ist vorliegend nicht dargelegt, inwiefern der Zugang zu den strittigen Informationen bezüglich der Preise und dazugehörigen Zahlungsinformationen sowie Investitionen den Verlust eines Wettbewerbsvorteils der Beschwerdegegnerinnen bedeuten könnte oder wie Konkurrenten aus diesen Informationen einen Nutzen ziehen könnten. Daran vermag auch nichts zu ändern, dass die Offenlegung für die Beschwerdegegnerinnen 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 haben die Beschwerdegegnerinnen rechtsprechungsgemäss hinzunehmen (vgl. E. 3.3 hiervor). Demzufolge ist der Nachweis eines objektiven Geheimhaltungsinteresses hierfür nicht erbracht worden.

#### **8.4 Haftung und Schadloshaltung**

**8.4.1** 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 Beschwerdegegnerinnen hingegen hätte die Offenlegung zur Folge, dass diese künftig Nachteile im

internationalen Handel zu gewärtigen hätten und ihnen 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 den Beschwerdegegnerinnen ein gewichtiger Nachteil, da sie in künftigen Vertragsverhandlungen ihre Konditionen kaum mehr im gleichen Masse einbringen und gegebenenfalls durchsetzen könnten.

**8.4.2** Der Beschwerdeführer bringt vor, dass der relevante Markt bereits über diese Konditionen Kenntnis habe, weshalb die Veröffentlichung der Informationen zur Haftung keinerlei Einfluss auf die Vertragsverhandlungen der Beschwerdegegnerinnen haben könne. Zudem sei es notorisch, dass ein gewinnorientiertes Unternehmen in der Regel versuche, seine Haftungsrisiken so klein wie möglich zu halten. Aus der Tatsache, dass die Entwicklung des Impfstoffes unter hohem Zeitdruck und unter Anwendung von neuen Technologien erfolgt sei, könne die Vorinstanz nichts zu ihren Gunsten ableiten. Sie vermöge nicht rechtsgenügend nachzuweisen, dass die Veröffentlichung der ungeschwärzten Dokumente die Geheimhaltungsinteressen der Beschwerdegegnerinnen beeinträchtige. Auch ein Wettbewerbsnachteil sei nicht dargelegt und auch nicht ersichtlich. Analog dem bereits Ausgeführten sei dem relevanten Markt bereits bekannt, welche Schadloshaltungsbestimmung die verschiedenen Drittunternehmen zur Anwendung brächten. Folglich könne dies nicht zu einem Nachteil bei Verhandlungen führen. Im Übrigen gelte bei der Schadloshaltung wie bei den Informationen zur Haftung: Jedes gewinnorientierte Unternehmen versuche, sich bei Rechtsgeschäften möglichst schadlos zu halten.

**8.4.3** Die Vorinstanz entgegnet, dass der Beschwerdeführer einem Missverständnis hinsichtlich der Transparenz im Impfstoffmarkt in Mangellagen unterliege. Zwar hätten die einzelnen Staaten Kenntnis, welche Haftungsregelungen ihnen andere Hersteller offeriert hätten, nicht aber zu welchen Konditionen andere Staaten Impfstoffe beschafft hätten oder beschaffen würden. Dasselbe gelte für die Hersteller, die ein Interesse hätten, dass die Konditionen, die sie den einzelnen Staaten offeriert hätten, nicht nur gegenüber anderen Staaten, sondern auch gegenüber den Mitbewerbern

geheim gehalten würden. Ein Hersteller habe die Möglichkeit, in Impfstoffbeschaffungsverträgen mit anderen Abnehmern von den Standardkonditionen abweichende Haftungsregelungen zu vereinbaren. Unbestritten sei, dass den Staaten bekannt sei, welcher Hersteller ihnen welche Bedingungen bezüglich Schadloshaltung offeriert habe. Daraus könne allerdings nicht der Schluss gezogen werden, die abnehmenden Staaten hätten Kenntnis von den einzelnen Bedingungen, die die Hersteller anderen Staaten offeriert hätten. Entsprechend sei die Feststellung des Beschwerdeführers zutreffend, wonach die Möglichkeit des Bundes gestützt auf Art. 70 EpG einen Hersteller bei einer Entschädigungspflicht schadlos zu halten, kein besonderes Geheimhaltungsinteresse begründe. Das gelte aber nicht für die Frage, zu welchen Bedingungen dies in einem konkreten Vertrag erfolgt sei.

**8.4.4** Die Beschwerdegegnerinnen stellen sich auf den Standpunkt, dass aufgrund der damaligen pandemischen Situation die Entwicklung der Covid-19-Impfstoffe in keiner Weise vergleichbar mit einer Arzneimittelentwicklung unter üblichen Rahmenbedingungen sei. Gerade aufgrund dieser Ausnahmesituation könnten Vereinbarungen getroffen worden sein, die von einer üblichen Haftungsverteilung abweichen könnten. Eine Offenlegung dieser Informationen sei bis heute weder durch die Impfstoffhersteller noch durch die europäischen Institutionen bzw. die beschaffenden Staaten erfolgt. Gleiches gelte für die in den veröffentlichten Verträgen geschwärzten Bestimmungen zum Thema Schadloshaltung. Diese individuell verhandelten Vertragsbestimmungen beträfen Kosten, die dem Hersteller aufgrund seiner Haftung gegenüber Dritten entstehen könnten und zu deren Übernahme sich die Schweiz in einem bestimmten Umfang bereit erklärt habe. Hierzu gehörten im vorliegenden Kontext auch die Regelungen zu Ausnahmen, zum Verfahren und zu Informations- und Meldepflichten. Auch diese Informationen seien weder offenkundig noch allgemein bekannt und seien bislang auch nicht von anderen Impfstoffherstellern oder den beschaffenden Staaten und der EU zugänglich gemacht worden. Eine Offenlegung dieser Informationen würde Wettbewerbern Vorteile verschaffen, da diese vergleichbare oder bessere Konditionen anbieten könnten. Demgegenüber hätten sie künftig Nachteile im internationalen Handel zu befürchten, wodurch ihnen aufgrund der verschlechterten Verhandlungsposition ein kommerzieller Schaden entstehen würde. Der Einblick in diese Informationen würde direkten Konkurrenten auch Rückschlüsse für Vertragsverhandlungen in ausserpandemischen Zeiten ermöglichen.

**8.4.5** Die Haftungsregelungen und Regelungen über die Schadloshaltung finden sich insbesondere in Vorakte 3 "Memorandum of Understanding" (S. 5 f. ["Liability and Indemnification"]), Vorakte 4 "Agreement vom 5. August 2020" (Ziff. 4.1-4.7 ["indemnification"], Ziff. 6.4 ii, 6.5, 7.4, 10.1, 10.3, 11 iv-vii, Exhibit F [1] und Exhibit H [2.1, 2.2, 2.3 und 3.1 iv]), Vorakte 5 "Parent Guarantee Agreement vom 5. August 2020" (Ziff. 2.1, 2.2., 2.3 und 3.1 iv), Vorakte 6 "Amended Parent Guarantee Agreement vom 4. Dezember 2020" (Ziff. 2.1, 2.2, 2.3 und 3.1 iv), Vorakte 7 "First Amendment vom 4. Dezember 2020" (Ziff. 2.25, Exhibit H [2.1, 2.2, 2.3 und 3.1 iv]), Vorakte 8 "Second Amendment" (Exhibit H [2.1, 2.2, 2.3 und 3.1 iv]), Vorakte 9 "Purchase Contract No 1 vom 5. Mai 2021" (Ziff. 5.2, 5.3, 6.1, 6.3, 7.1 iv und iv, Appendix E [Ziff. 2.1, 2.2, 2.3 und 3.1 iv]), Vorakte 10 "Purchase Contract No. 1 Parent Guarantee Agreement vom 5. Mai 2021" (Ziff. 2.1, 2.2, 2.3 und 3.1 iv) und Vorakte 12 "Purchase Contract No 2 vom 18. März 2022" (Ziff. 5.2, 5.3, 6.1, 6.3, 7.1 iv und v, Appendix E [Ziff. 2 und 3.1 iv]).

**8.4.6** Der Umstand, dass die Regelungen von einer üblichen Marktsituation abweichen (vgl. auch Art. 70 EpG), spricht entgegen den pauschalen Ausführungen der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerinnen für eine Offenlegung, da weder ein Grund ersichtlich noch dargetan ist, inwiefern Geschäftsgeheimnisse betroffen wären oder ein Wettbewerbsnachteil in der heutigen ausserpandemischen Marktsituation droht, zumal die damalige Beschaffung abgeschlossen ist. Schliesslich kann die Vorinstanz aus der Praxis der EU nach dem bereits Gesagten nichts zu ihren Gunsten ableiten (vgl. E. 6.7 hiervor).

**8.4.7** Zusammenfassend ist vorliegend nicht dargelegt, inwiefern der Zugang zu den strittigen Informationen bezüglich der Haftungsregelungen und Schadloshaltung den Verlust eines Wettbewerbsvorteils der Beschwerdegegnerinnen bedeuten könnte oder wie Konkurrenten aus diesen Informationen einen Nutzen ziehen könnten. Demzufolge ist auch der Nachweis eines objektiven Geheimhaltungsinteresses hierfür nicht erbracht worden.

## **8.5 Lieferkonditionen**

**8.5.1** 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 angehörten Person 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 Beschwerdegegnerinnen, die international im globalen Markt tätig seien, zu gravierenden Wettbewerbsnachteilen im In- und Ausland führen.

**8.5.2** Der Beschwerdeführer rügt, dass es vollkommen unklar sei, wie die Informationen zu Lieferkonditionen Rückschlüsse auf die Geschäftsstrategie sowie die Preisfestsetzung geben sollten. Wäre dies der Fall, dürfte kein Unternehmen mehr kommunizieren, zu welchen Lieferkonditionen die Produkte versendet würden. Weiter werde nicht dargelegt, inwiefern die Informationen zu den Lieferkonditionen anderen Unternehmen die Möglichkeit eröffne, den eigenen Vertrieb zu optimieren, zumal davon auszugehen sei, dass die Unternehmen ihre Abläufe ohnehin bereits optimiert hätten. Darüber hinaus würden auch nicht bei jedem Unternehmen die genau gleichen Bedingungen vorherrschen, so dass ein "Abkupfern" von Lieferbedingungen von irgendeinem Vorteil wäre. Der relevante Markt kenne die Lieferkonditionen der verschiedenen Anbieter von Impfstoffen und könne dieses Wissen bereits zum jetzigen Zeitpunkt bei Vertragsverhandlungen einbringen. Hinzu komme, dass sich die Marktverhältnisse erheblich verändert hätten und heute nicht mehr vergleichbar seien. Die Lieferkonditionen dürften aufgrund der deutlich höheren Menge an vorhandenem Impfstoff und der heute geringeren Nachfrage vollkommen anders ausfallen als noch während der Pandemie. Auch in Bezug auf künftige Gefahrensituationen sei in der Bekanntgabe der Lieferkonditionen aus der Pandemie kein Vorteil für Konkurrenzunternehmen zu erblicken, da sich die Situation vollkommen anders präsentieren werde und nicht davon auszugehen sei, dass die gleichen Lieferketten wie während der Covid-19-Pandemie zur Anwendung gelangen würden.

**8.5.3** In ihrer Vernehmlassung widerspricht die Vorinstanz dem Beschwerdeführer dahingehend, dass Lieferkonditionen nicht nur die Frage regeln

würden, wie Produkte versendet würden, sondern im internationalen Warenhandel eine Vielzahl von Lieferungs- und Zahlungsbedingungen geregelt werden müsse, beispielsweise Lieferort, Transportkosten, Transportrisiko, Pflicht zur Transportversicherung etc. Die Frage, welche Vertragspartei die Pflicht zur Verladung auf das Transportmittel am Verladeort, zur Zollanmeldung, zum eigentlichen Transport, zur Einfuhrabwicklung und Besteuerung oder zur Versicherung der Ware habe, habe einen erheblichen Einfluss auf den Preis der Ware. Nicht nachvollziehbar sei darum, wie der Beschwerdeführer aus seiner Feststellung, die Marktverhältnisse hätten sich seit dem Vertragsabschluss erheblich verändert, folgern könne, dass das Geheimhaltungsinteresse der Beschwerdegegnerinnen an diesen Informationen hinfällig wäre. Da ihre Mitbewerber Rückschlüsse auf die Geschäftsstrategie und die Preisfestsetzung der Beschwerdegegnerinnen ziehen könnten und ihre eigenen Bedingungen entsprechend ausrichten, hätte dies unmittelbar Auswirkungen auf das Geschäftsergebnis der Beschwerdegegnerinnen. Eine Bekanntgabe der Informationen würde zu gravierenden Wettbewerbsnachteilen führen.

**8.5.4** Die Beschwerdegegnerinnen führen aus, dass die Lieferzeitpläne und -bedingungen, die unter strenger Vertraulichkeit ausgehandelt worden seien, ihre Produktionsfähigkeiten und -effizienzen in der Lieferkette offenbaren würden. Dies seien Einblicke, die für Wettbewerber von unschätzbarem Wert seien. Eine Offenlegung dieser Lieferpläne würde Wettbewerbern insbesondere die Möglichkeit eröffnen, mögliche Schwachstellen in der Lieferkette zu identifizieren und kommerziell auszunutzen. Durch eine Offenlegung der individuell vereinbarten Haftungsregelungen könnten Konkurrenzunternehmen einen Vorteil für ihre eigenen Vertragsverhandlungen erzielen. Auch würden sie in künftigen Vertragsverhandlungen ihre Interessen kaum mehr im gleichen Masse einbringen und gegebenenfalls durchsetzen können, was zu Marktverzerrungen und zu Beeinträchtigung laufender und künftiger Vertragsverhandlungen weltweit führen könnte (mit Auswirkungen auf ihr Geschäftsergebnis).

**8.5.5** Von den Lieferkonditionen (und verschiedenen Gebietsbeschränkungen) sind insbesondere folgende Stellen in den strittigen Dokumenten betroffen: Vorakte 3 "Memorandum of Understanding" (S. 1 ["MOU Objectives"]), S. 4 ["Supply Agreement Delivery Schedule"], S. 5 ["Most Favoured Nations – Price & Supply"] und ["Variations to Supply Agreement"] und Appendix I Schedules B und D, Vorakte 4 "Agreement vom 5. August 2020" (Ziff. 1.16, 4.10, 4.11, 6.2, 6.3, 6.4, 6.5, 6.6, 6.8, 6.9 und Exhibit D), Vorakte 7 "First Amendment vom 4. Dezember 2020" (Ziff. 2.13, 2.14, 2.18, 2.19,

2.20, 2.21, Exhibit D [2.2]), Vorakte 8 "Second Amendment" (Ziff. 2.11, Exhibit D), Vorakte 11 "Third Amendment" (Ziff. 3.1 und 3.3), Vorakte 13 "Fourth Amendment" (Ziff. 1.1), Vorakte 9 "Purchase Contract No 1 vom 5. Mai 2021" (Ziff. 1.12, 3.3, 5.1, 5.3 [ii] und [iii], Ziff. 5.4, Appendixes B und C), Vorakte 12 "Purchase Contract No 2 vom 18. März 2022" (Ziff. 1.6, 1.13, 3.2, 3.3, 5.1, 5.3 [ii], 5.3 [iii], Appendixes B and C).

**8.5.6** Zu erwähnen sind an dieser Stelle auch allfällige Rückerstattungsmodalitäten, namentlich in Vorakte 4 "Agreement vom 5. August 2020" (Ziff. 5.7), Vorakte 7 "First Amendment vom 4. Dezember 2020" (Ziff. 2.16), Vorakte 8 "Second Amendment" (Ziff. 2.10), Vorakten 9 "Purchase Contract No 1 vom 5. Mai 2021" und 12 "Purchase Contract No 2 vom 18. März 2022" (Ziff. 4.4 und Appendix D), Vorakte 3 "Memorandum of Understanding" (S. 4 "Variations to Supply Agreement Commitment"), Vorakten 5, 6 und 10 "Parent Guarantee Agreement", "Amended Parent Guarantee Agreement" und "Parent Guarantee Agreement to Contract No. 1" (Ziff. 2.1 [i]).

**8.5.7** 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. Die heutige Situation ist nach dem bereits mehrfach Gesagten nicht mit der pandemischen Marktsituation vergleichbar. Daran vermögen auch die pauschalen Vorbringen der Beschwerdegegnerinnen "zur strengen Vertraulichkeit" und den "Lieferketten" nichts zu ändern, zumal die Marktverhältnisse und damit auch die Lieferketten sowie die dazugehörigen Lieferbedingungen massgeblich geändert haben und im Falle einer erneuten Pandemie andere Parameter massgeblich wären. Schliesslich kann die Vorinstanz nach dem bereits Gesagten aus der Praxis der EU nichts zu ihren Gunsten ableiten (vgl. E. 6.7 hiervor). Auf die Haftungsregelungen wurde bereits eingegangen (vgl. E. 8.4.7 hiervor). Auf die Schwärzung von Personendaten und Daten von juristischen Personen ist noch einzugehen (vgl. E. 9 hiernach).

**8.5.8** Zusammenfassend ist der Nachweis eines objektiven Geheimhaltungsinteresses für die Lieferkonditionen nicht erbracht worden.

## **8.6 Gerichtsstand und anwendbares Recht**

**8.6.1** 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.

**8.6.2** Der Beschwerdeführer macht geltend, es sei offenkundig, dass jedes Unternehmen versuche, Vereinbarungen dem eigenen Landesrecht zu unterwerfen und dass Schiedsgerichts im internationalen Handel teilweise den staatlichen Gerichten vorgezogen würden. Insofern gestehe die Vorinstanz selbst zu, dass es sich bei diesen Tatsachen nicht um Geschäftsgeheimnisse, sondern offenkundige Tatsachen handle. Ein Rückschluss auf die Geschäftsstrategie sei jedoch aus dem anwendbaren Recht bzw. dem Gerichtsstand ohnehin nicht zu ziehen. Die Durchsetzung derartiger Vertragsbestimmungen hänge generell von der Verhandlungsposition ab. Bestehe für die nachfragende Partei ein grosser Anreiz oder gar der Zwang, ein gewisses Produkt zu erwerben, führe dies automatisch dazu, dass die anbietende Partei eher die gewünschten Vertragskonditionen durchsetzen könne. Mittlerweile herrsche ein Überschuss an Impfstoffen, weshalb sich die Verhandlungsposition der Drittunternehmen verändert habe und die abnehmenden Staaten ihre Konditionen einfacher durchsetzen könnten. In einer kommenden Gefahrensituation wären die Verhandlungspositionen jedoch wieder anders verteilt und nicht mehr vergleichbar mit der vorliegenden Situation, weshalb nicht ersichtlich sei, inwiefern das Bekanntwerden der Gerichtsstände und des anwendbaren Rechts einen Einfluss auf künftige Vertragspositionen der betroffenen Drittunternehmen hätten. Die Impfstoffbeschaffung für die vergangene Pandemie sei jedenfalls abgeschlossen, weshalb sich ein Bekanntwerden der vorgenannten

Informationen nicht mehr negativ auswirken könne und auf bestehende Verträge ohnehin keinen Einfluss habe. Es könne auch auf die einschlägige Argumentation des EDÖB verwiesen werden.

**8.6.3** Die Vorinstanz entgegnet, der Beschwerdeführer gehe unzutreffenderweise davon aus, dass Hersteller in Verhandlungen stets in der Lage seien, das anwendbare Recht und den Gerichtsstand durchzusetzen. Er übersehe dabei, dass diese Vertragsbedingungen typischerweise Verhandlungspunkte seien und auch als Verhandlungsmasse in den Verhandlungen dienen könnten. Selbst in Situationen, in denen aufgrund der konkreten Umstände ein Ungleichgewicht zwischen den Vertragsparteien bestehe, müsse die "verhandlungsmächtigere" Partei in gewissen Bereichen Zugeständnisse machen, um eine Einigung zu erzielen. Gerade Gerichtsstand und anwendbares Recht seien Vertragsaspekte, bei denen beide Vertragspartner je nach bisherigem Vertragsstand zu Konzessionen bereit seien, da sie lediglich einen indirekten Einfluss auf den Preis hätten. Daher sei es nicht zwangsläufig der Fall, dass die Hersteller immer uneingeschränkt den Gerichtsstand und das anwendbare Recht durchsetzen könnten. Gewähre ein Hersteller jedoch für ihn ungünstigere Bedingungen in Bezug auf Gerichtsstand und anwendbares Recht im Einzelfall und werde dies öffentlich bekannt, sehe er sich bei künftigen Vertragsverhandlungen mit anderen Staaten diesbezüglich von vornherein in einer für ihn ungünstigen Position.

**8.6.4** Die Beschwerdegegnerinnen bringen vor, dass eine Offenlegung des anwendbaren Rechts und des Gerichtsstandes die Geschäftsstrategie eines Unternehmens offenbaren würde, und Konkurrenten könnten gestützt darauf ihre eigenen Angebote anpassen oder attraktiver gestalten, womit diese einen Wettbewerbsvorteil erlangen würden.

**8.6.5** Die genannten Informationen finden sich namentlich in Vorakte 3 "Memorandum of Understanding" S. 7 ("Law and Venue"), Vorakte 4 "Agreement vom 5. August 2020" (Ziff. 13.3 iii), Vorakte 7 "First Amendment vom 4. Dezember 2020" (Ziff. 3.1, Exhibit H Ziff. 4.2 f.), Vorakte 8 "Second Amendment" (Ziff. 3.1 Exhibit H Ziff. 4.2 f.), Vorakten 9 "Purchase Contract No. 1 vom 5. Mai 2021" und 12 "Purchase Contract No 2 vom 18. März 2022" (Ziff. 9.2, Appendix E Ziff. 4.2 f.), Vorakten 5, 6 und 10 (Ziff. 4.2 f.), Vorakte 11 (Ziff. 4.1), Vorakte 13 (Ziff. 2.1). Soweit die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerinnen 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 Charakter aufweisen weder ersichtlich noch dargetan ist.

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

## **8.7 Regulatorische Informationen und Bedingungen**

**8.7.1** Die Vorinstanz führte in der angefochtenen Verfügung aus, dass die regulatorischen Bedingungen insbesondere Fristen, finanzielle Vereinbarungen, Folgen der Produktzulassung bzw. eines Rückzugs derselben sowie Erfordernisse und Produktspezifikationen (Zusammensetzung, Qualität, Identität, Reinheit, Wirkstoffgehalt, Löslichkeit, Stabilität und andere Aspekte des Heilmittels) umfassen würden. Solche Information seien als Fabrikationsgeheimnis zu qualifizieren. Würden diese Informationen und Bedingungen allgemein bekannt, könnten Konkurrenzunternehmen dieses Wissen nutzen, um ihre Produkte zu optimieren. Sie könnten dadurch einen Wettbewerbsvorteil erlangen. Das Geheimhaltungsinteresse der Beschwerdegegnerinnen in Bezug auf ihr Produkt und dessen Zulassung erweise sich somit als berechtigt. Die Vertraulichkeit dieser Informationen sei nicht nur gegenüber Dritten zu wahren, sondern auch gegenüber anderen Behörden. Folglich könne sie die regulatorischen Informationen und Bedingungen entgegen der Empfehlung des EDÖB auch gegenüber Swissmedic nicht offenlegen. Dementsprechend könne eine Abklärung, ob ein Aufschiebungsgrund für einzelne, bisher nicht öffentlich zugängliche Informationen zwischenzeitlich entfallen sei, nicht vorgenommen werden. Dagegen seien in den Dokumenten regulatorische Informationen und Bedingungen, die bereits durch Swissmedic im Rahmen der Zulassung publiziert worden seien, offen zu legen.

**8.7.2** Der Beschwerdeführer entgegnet, dass diverse Informationen zum Produkt im Rahmen des Zulassungsprozesses bereits bekannt geworden seien. Zudem müssten diese Informationen bei der Anmeldung eines Patentes ohnehin offengelegt werden, was bei den meisten medizinischen Produkten der Fall sei. Für die Konkurrenzunternehmen sei eine Nutzung des Produkts bzw. selbständige Herstellung des Produkts mit der Patentierung des Produkts ohne Erwerb eines entsprechenden Rechts ausgeschlossen. Die behaupteten Gefahren für die der Beschwerdegegnerinnen seien deshalb nicht wahrscheinlich bzw. nicht vorhanden. Zudem seien die damaligen Wirkstoffzusammensetzungen heute bereits längstens überholt. Das sog. "Coronavirus" habe bekanntermassen stark mutiert, entsprechend hätten auch die Impfstoffe abgepasst werden müssen. Es seien deshalb keine verwertbaren Erkenntnisse für Konkurrenzunternehmen aus der Veröffentlichung der regulatorischen Informationen und Bedingungen zu erwarten.

**8.7.3** Die Vorinstanz führt in ihrer Vernehmlassung aus, es entziehe sich ihrer Kenntnis, ob die Beschwerdegegnerinnen Patente auf dem Impfstoff oder Teilen davon hätten. Jedenfalls mache der Beschwerdeführer dies nicht geltend und lege auch nicht dar, welche Informationen aufgrund einer Patentierung bekannt seien und sie darum in den fraglichen Dokumenten erscheinen würden. Ob die Wirkstoffzusammensetzungen bereits heute bereits überholt wäre und darum aus der Veröffentlichung dieser Informationen keine verwertbaren Erkenntnisse für Konkurrenzunternehmen zu erwarten wären, entziehe sich ihrer Kenntnis.

**8.7.4** In ihrer Beschwerdeantwort halten die Beschwerdegegnerinnen an der Geheimhaltung dieser Informationen fest. Würden diese Informationen und Bedingungen allgemein bekannt, würden Fabrikationsgeheimnisse offengelegt and Konkurrenzunternehmen könnten dieses Wissen nutzen, um ihre Produkte zu optimieren und hierdurch einen Wettbewerbsvorteil zu erlangen.

**8.7.5** Mit Eingabe vom 21. November 2025 äussern sich die Beschwerdegegnerinnen dahingehend, dass die geschwärzten Informationen in Vorakte 4 "Agreement vom 5. August 2020" Exhibit A nicht allgemein zugänglich seien. Aufgrund der Entwicklungen seit 2020 bzw. 2021, insbesondere von diversen zwischenzeitlichen Anfragen auf Zugang zu Dokumenten, hätten sie eine Neueinschätzung vorgenommen. Dementsprechend würden sie nicht mehr an der Geheimhaltung dieser Informationen festhalten.

**8.7.6** Vorliegend haben sich die Beschwerdegegnerinnen für eine Offenlegung der Produktinformationen (vgl. die drei geschwärzten Stellen in Vorakte 4 "Agreement vom 5. August 2020" Exhibit A Part Two) ausgesprochen. Damit fehlt es diesbezüglich an einem subjektiven Geheimhaltungsinteresse. Es kann daher offengelassen werden, ob die Informationen auch relativ unbekannt waren bzw. ein objektives Geheimhaltungsinteresse besteht.

**8.7.7** Inwiefern die übrigen regulatorischen Informationen (vgl. namentlich Vorakte 4 "Agreement vom 5. August 2020" [Ziff. 7, 7.1, 7.2, 7.3, 7.4 und 7.5]), insbesondere Fristen, Daten, Sorgfaltsmassstab oder übrigen Angaben ein Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnis darstellen sollten, ist zudem weder substantiiert dargetan noch ersichtlich. Den übrigen Angaben sind etwa keine substantiellen Informationen zu entnehmen, die ein ernsthaftes Schadensrisiko für die Beschwerdegegnerinnen absehbar erscheinen liessen.

**8.7.8** Zusammenfassend fehlt es an einem subjektiven Geheimhaltungswillen bezüglich der drei geschwärzten Stellen in Vorakte 4 "Agreement vom 5. August 2020" Exhibit A Part Two. In Bezug auf die übrigen regulatorischen Angaben ist der Nachweis eines objektiven Geheimhaltungsinteresses hierfür nicht erbracht worden.

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

**8.8.1** 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.

**8.8.2** 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. Damit seien diese ebenfalls begründet.

**8.8.3** Der Beschwerdeführer macht geltend, dass die Vorinstanz ihrer Beweislastpflicht nicht nachgekommen sei und die angefochtene Verfügung nicht hinreichend begründet habe.

**8.8.4** 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 14 seiner Empfehlung als solche aufgelistet.

**8.8.5** Strittig sind einerseits weitere verschiedene Schwärzungen, die mit Geschäftsgeheimnissen begründet werden. Dazu gehören insbesondere der vereinbarte Sorgfaltsmassstab (vgl. insbesondere Vorakte 3 "Memorandum of Understanding" S. 3 ["Supply Agreement Payment"], S. 1 f. ["Responsibility under the Supply Agreement"], Vorakte 4 "Agreement vom 5. August 2020" [Ziff. 1.58, 2.2 i, 4.10, 5.6, 6.9, 8.3, 13.11, Exhibit C], Vorakte 7 "First Amendment vom 4. Dezember 2020" [2.24, Vorakte 11 Ziff. 3.2], Vorakten 9 "Purchase Contract No. 1 vom 5. Mai 2021" und 12 "Purchase Contract No. 2 vom 18. März 2022" [Ziff. 5.3, 8.3]) sowie verschiedene Verweise auf sog. Tagesfristen (Vorakten 4, 7, 8, 9 und 12). Strittig sind andererseits (gemäss der angefochtenen Verfügung) 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. 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. 6.9 und E. 7.11 hiervor). Im Übrigen stellt sich die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung ohnehin auf den Standpunkt, dass es sich bei den "anderen geschwärtzten Passagen" um Geschäftsgeheimnisse handelt. 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.

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

**8.9** Als vorläufiges Fazit ergibt sich, dass das Vorliegen eines Ausnahmegrundes gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ gesamthaft zu verneinen ist.

**8.10** Der Vollständigkeit halber sei an dieser Stelle festzuhalten, dass die Beschwerdegegnerinnen und die Vorinstanz zu Recht nicht vorgebracht haben, es könnten durch die Offenlegung Informationen vermittelt werden, die der Behörde von Dritten freiwillig mitgeteilt worden seien und deren Geheimhaltung die Behörde zugesichert habe (vgl. Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ). Es kann diesbezüglich vollumfänglich auf die Empfehlung des EDÖB abgestellt werden.

**9.**

Abschliessend ist festzuhalten, dass der Beschwerdeführer nur Dispositiv-Ziff. 1 und 2 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. Anzumerken ist, dass dies insbesondere auch für bestimmte Drittfirmen, z.B. in Vorakte 7 "First Amendment vom 4. Dezember 2020" (Ziff. 2.14) sowie z.B. in Vorakte 4 "Agreement vom 5. August 2020" (Ziff. 6.2 [Subcontracting]) gilt, auch wenn die Abdeckung dieser Stellen (jedenfalls teilweise und zu Unrecht, wie sich gezeigt hat) auch mit einem Geschäftsgeheimnis begründet wurde.

**10.**

Zusammenfassend ist die Beschwerde gutzuheissen und Dispositiv-Ziff. 1 und 2 sind aufzuheben. Die Vorinstanz ist anzuweisen, dem Beschwerdeführer Einsicht in alle verlangten Dokumente (Bst. B) in teilweise anonymisierter Form gemäss den Erwägungen zu gewähren (E. 9).

**11.**

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

**11.1** 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 Beschwerdegegnerinnen sind insgesamt als vollständig unterliegend zu betrachten. Sie haben 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.

**11.2** 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 anwaltlich vertretene Beschwerdeführer macht in der Beschwerde eine Parteientschädigung von Fr. 6'480.– (zuzüglich Mehrwertsteuer) bei einem Aufwand von 18 Stunden zu einem Stundenansatz von Fr. 360.– und mit Replik eine solche von Fr. 12'600.– bei einem Aufwand von 35 Stunden zu einem Stundenansatz von Fr. 360.– geltend, reichte aber keine Kostennote ein. Festzuhalten ist, dass keine Verpflichtung des Bundesverwaltungsgerichts besteht, die Parteien ausdrücklich zur Einreichung einer Kostennote aufzufordern. Dies gälte nach der Rechtsprechung selbst dann, wenn Rechtsvertreter die Einreichung einer Kostennote auf Aufforderung hin in Aussicht stellen (was nicht geschehen ist), falls sich der notwendige Vertretungsaufwand aufgrund der Aktenlage zuverlässig abschätzen lässt (Urteile des BGer 2C\_730/2017 vom 4. April 2018 E. 3.4 und 2C\_422/2011 vom 9. Januar 2012 E. 2; MICHAEL BEUSCH, in: Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2. Aufl., 2019, Rz. 17 zu Art. 64). Mangels (detaillierter) Kostennote kann somit nicht auf den geltend gemachten Aufwand abgestellt werden, sondern die Parteientschädigung ist aufgrund der Akten festzulegen (vgl. Art. 14 Abs. 2 VGKE).

In Anbetracht des mutmasslichen Arbeits- und Zeitaufwandes, namentlich für das Verfassen der Rechtsschriften, hält das Bundesverwaltungsgericht eine Parteientschädigung von Fr. 5'000.– für den Beschwerdeführer als angemessen, welche durch die Beschwerdegegnerinnen nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu gleichen Teilen und unter solidarischer Haftung zu entrichten ist.

## **Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

### **1.**

Die Beschwerde wird gutgeheissen. Dispositiv-Ziff. 1 und 2 der angefochtenen Verfügung werden aufgehoben.

Die Vorinstanz wird angewiesen, dem Beschwerdeführer Einsicht in alle verlangten Dokumente (Bst. B) in teilweise anonymisierter Form gemäss den Erwägungen zu gewähren (E. 9).

### **2.**

Die Verfahrenskosten werden auf Fr. 1'500.– festgesetzt und den Beschwerdegegnerinnen zu gleichen Teilen und unter solidarischer Haftung zur Bezahlung 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.**

Die Beschwerdegegnerinnen werden verpflichtet, dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils eine Parteientschädigung von Fr. 5'000.– zu gleichen Teilen und unter solidarischer Haftung zu bezahlen.

**5.**

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

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: