

BVGer A-1166/2024 vom 21. Januar 2026

Bundesverwaltungsgericht, 2026-01-21, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-1166_2024

FR: TAF A-1166/2024 du 21 janvier 2026

IT: TAF A-1166/2024 del 21 gennaio 2026

Regeste

Öffentlichkeitsprinzip

Erwägungen

E. 1.1

Die Beurteilung von Beschwerden gegen Verfügungen der Vorinstanz obliegt dem Bundesverwaltungsgericht (Art. 15 Abs. 1 und Art. 16 Abs. 1 BGÖ i. V. m. Art. 31 und Art. 33 Bst. d VGG). Eine Ausnahme, was das Sachgebiet anbelangt, liegt nicht vor (vgl. Art. 32 VGG). Damit ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der Beschwerde zuständig.

E. 1.2

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

E. 1.3

Die Beschwerdeführerin nahm am vorinstanzlichen Verfahren teil (Art. 48 Abs. 1 Bst. a VwVG). Sie ist als Verfügungsadressatin besonders berührt (Bst. b). Nachdem mit dem angefochtenen Entscheid Zugang zu Informationen, die sie als vertraulich betrachtet, gewährt werden soll, verfügt sie über ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung (Bst. c). Ihre Beschwerdelegitimation ist somit gegeben.

E. 1.4

Die weiteren Beschwerde Voraussetzungen (Art. 50 Abs. 1 VwVG und Art. 52 Abs. 1 VwVG) geben keinen Anlass zu Bemerkungen. Auf die Beschwerde ist einzutreten.

E. 2

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG). Es braucht sich dabei nicht mit jeder tatbestandlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinanderzusetzen; es kann sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (statt vieler Urteil des Bundesgerichts [BGer] 1C_402/2016 vom 31. Januar 2018 E. 5.7).

A-1166/2024 Seite 6

E. 3

Zum besseren Verständnis ist vorab ein Überblick über die einschlägigen Rechtsgrundlagen zu geben. Das in Art. 1 BGÖ statuierte Öffentlichkeitsprinzip dient der Transparenz der

(Justiz-)Verwaltung und soll das Vertrauen des Bürgers in die staatlichen Institutionen und ihr Funktionieren fördern; es bildet zudem eine wesentliche Voraussetzung für eine sinnvolle demokratische Mitwirkung am politischen Entscheidungsprozess und für eine wirksame Kontrolle der staatlichen Behörden (BGE 133 II 209 E. 2.3.1). In diesem Sinne hat jede Person das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten (Art. 6 Abs. 1 BGÖ). Der Zugang zu amtlichen Dokumenten kann allerdings aus den in Art. 7 Abs. 1 Bstn. a – h BGÖ genannten Gründen eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden. Dafür muss die aufgrund der Zugangsgewährung drohende Verletzung der jeweiligen öffentlichen oder privaten Interessen zwar nicht mit Sicherheit eintreten, jedoch darf eine Gefährdung auch nicht lediglich denkbar oder (entfernt) möglich erscheinen; zudem muss diese ernsthaft sein, weshalb eine bloss geringfügige oder unangenehme Konsequenz nicht als Beeinträchtigung gelten kann (BGE 144 II 77 E. 3 und 133 II 209 E. 2.3.3). Ein abstraktes Gefährdungsrisiko reicht für die auf dem Spiel stehenden Interessen nicht aus (BGE 142 II 324 E. 3.4). Sowohl die Wahrscheinlichkeit des Eintritts einer Verletzung als auch deren Schwere müssen eine gewisse Schwelle erreichen (Urteil BGer 1C_475/2023 vom 18. Februar 2025 E. 2.5). Eine eigentliche Interessenabwägung ist darüber hinaus nicht vorzunehmen (BGE 144 II 77 E. 3). Die Beweislast für das Vorliegen einer gesetzlichen Ausnahmebestimmung trägt die Vorinstanz bzw. der Geheimnisherr (vgl. BGE 142 II 324 E. 3.4; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer] A-199/2018 vom 18. April 2019 E. 4.3.2).

E. 4

In formeller Hinsicht rügt die Beschwerdeführerin eine Verletzung ihres rechtlichen Gehörs.

E. 4.1

Hierzu führt die Beschwerdeführerin aus, sie habe im vorinstanzlichen Verfahren unter anderem bemerkt, dass offengelegte Preisinformationen gegenüber zukünftigen Kunden faktisch als Maximalpreis wirken würden. Dies hätte negative Auswirkungen auf ihr Geschäftsergebnis und ihre Wettbewerbsfähigkeit. In der angefochtenen Verfügung sei dieses Vorbringen weder erwähnt noch gewürdigt worden. Ausserdem habe die Vorinstanz A-1166/2024 Seite 7 die Voraussetzungen des Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ bislang überhaupt nicht geprüft.

E. 4.2

Die Vorinstanz pflichtet der Beschwerdeführerin bei, dass in der angefochtenen Verfügung eine spezifische Auseinandersetzung mit der erstgenannten Rüge unterblieben sei. Jedoch gehe aus der Verfügungsbegründung klar hervor, dass sie die Offenlegung von Preisinformationen und die hieraus drohenden Wettbewerbsnachteile zulasten der Beschwerdeführerin verneint habe. Bereits im Anhörungsverfahren habe sie bemerkt, dass ein Wettbewerbsnachteil ohne weitere Substantiierung eines allfälligen Schadens nicht hinreichend nachgewiesen sei. Auch der EDÖB habe sich in seiner Empfehlung ausführlich mit der geltend gemachten Rüge zum Vorliegen einer Marktverzerrung auseinandergesetzt. Da sie sich in der angefochtenen Verfügung explizit auch auf diese gestützt habe, sei es der Beschwerdeführerin möglich gewesen, daraus weitere Argumente zu entnehmen und die Verfügung in voller Kenntnis der Sache an das Bundesverwaltungsgericht weiterzuziehen.

E. 4.3

Schriftliche Verfügungen sind zu begründen (vgl. Art. 35 Abs. 1 VwVG; Art. 29 Abs. 2 BV). 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. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt. Dabei ist es nicht erforderlich, dass sie sich mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken (statt vieler BGE 136 I 229 E. 5.2). Gefordert ist eine Auseinandersetzung mit den Hauptargumenten (MOSER, et al., *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, 3. Aufl. 2022, S. 219 Rz. 3.106). Die Begründung muss nicht zwingend in der Verfügung selbst enthalten sein; allenfalls kann auch auf ein anderes Schriftstück verwiesen werden. Aus der Verfügung muss sich aber zweifelsfrei ergeben, welche Argumente für die Behörde letztlich entscheidend waren (Urteile BVGer B-719/2023 vom 13. August 2024 E. 4.1.3 und B-5130/2022 vom 1. Mai 2024 E. 4.3, je m. w. H.). Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist formeller Natur. Seine Verletzung führt ungeachtet der materiellen Begründetheit des Rechtsmittels zur Gutheissung der Beschwerde und zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids (statt vieler BGE 142 II 218 E. 2.8.1). Eine mangelhafte Begrün-

A-1166/2024 Seite 8 dung kann im Rechtsmittelverfahren durch das Nachreichen einer rechts- genügenden Begründung geheilt werden, wenn die betroffene Partei dazu in einer Beschwerdeergänzung bzw. im Rahmen eines zweiten Schriften- wechsels Stellung nehmen und damit ihre Rechte wahrnehmen kann. Diese Heilung ist gerechtfertigt, wenn die Aufhebung eines Entscheids wegen ungenügender Begründung zu einem prozessualen bzw. formalistischen Leerlauf ohne Vorteil für die betroffene Partei führen würde (vgl. BGE 107 Ia 1 E. 1; Urteile BGer 1B_129/2017 vom 18. Oktober 2017 E. 2.3 und 1C_603/2014 vom 22. Juli 2015 E. 4.3). Die Gehörsverletzung ist in einem solchen Fall bei den Kosten- und Entschädigungsregelungen angemessen Rechnung zu tragen (BGE 136 II 214 E. 4.4; Urteile BVGer A-1040/2020 vom 8. Februar 2021 E. 3.1.2 und A-6754/2016 vom 10. September 2018 E. 3.2.3).

E. 4.4

Bezüglich der monierten Gehörsverletzungen ist zwischen den Darlegungen der Vorinstanz zu Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ (Verletzung eines Geschäftsgeheimnisses; nachfolgend: E. 4.4.1) und den nichtexistierenden zu Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ (Beeinträchtigung der Durchführung behördlicher Massnahmen) und – auch wenn nicht explizit gerügt – zu Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ (zugesicherte Vertraulichkeit einer Information; nachfolgend: E. 4.4.2) zu differenzieren.

E. 4.4.1.1

In ihrem Schreiben vom 22. Dezember 2023, in welchem die Beschwerdeführerin den Erlass einer Verfügung von der Vorinstanz beantragte, machte sie die besagten Ausführungen zur Wirkung der offengelegten Preise als Maximalpreise. Zudem verwies sie zur Begründung ihres Antrags vollumfänglich auf ihren in der Empfehlung vom 12. Dezember 2023 des EDÖB wiedergegebenen Parteivortrag sowie die in dem Schlichtungsverfahren vorgehende Kommunikation zwischen ihr und der Vorinstanz (Anhörungsverfahren).

E. 4.4.1.2

Im Anhörungsverfahren machte die Beschwerdeführerin pauschal geltend, dass Preise in der Regel sehr sensible Geschäftsinformationen seien. Ihre Veröffentlichung hätte einen negativen Einfluss auf ihr Geschäft. Durch die Kenntnisnahme der Preise durch Mitbewerber und zukünftige Kunden würde sie sofort einen signifikanten Wettbewerbsnachteil erleiden, da zukünftige Preisverhandlungen äusserst schwierig und nachteilig für sie wären. Selbst wenn die negativen Folgen für ihr Geschäft zum jetzigen Zeitpunkt nicht berechnet werden könnten, seien die direkten negativen Folgen für ihr Geschäft offensichtlich. Darauf antwortete die Vorinstanz mit E-Mail vom 11. Juli 2023 mit Verweis auf die Rechtsprechung unter anderem, dass die Vorbringen der Beschwerdeführerin sehr allgemein gehalten seien. Daran würden die Ausführungen zu befürchteten Einschränkungen bei Preisverhandlungen mit zukünftigen Vertragspartnern nichts ändern. Mithin habe sie nicht genügend darlegen können, welche konkreten Wettbewerbsverzerrungen zu ihrem Nachteil zu erwarten seien. Es fehle am Nachweis des ernsthaften Schadenrisikos; dieses erscheine lediglich hypothetisch und entfernt möglich.

E. 4.4.1.3

Präzisierend bemerkte die Beschwerdeführerin in ihrem Schlichtungsantrag an den EDÖB, dass der mit den schweizerischen Behörden verhandelte Preis gegenüber zukünftigen Kunden faktisch als Maximalpreis wirken würde, was gemäss einem Urteil der Bundesrepublik Deutschland zu einer Wettbewerbsverzerrung führen würde. Unabhängig von der Bestellmenge würden andere Kunden zukünftig denselben Preis verlangen. Der sich daraus ergebende Umsatzverlust eliminiere ihr Innovations- und Entwicklungspotenzial für verbesserte oder neue Wirkstoffe zum Schaden der Patientinnen und Patienten. Das Vorgehen würde einer Verletzung eines Geschäftsgeheimnisses im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ gleichkommen. Den EDÖB überzeugten diese Ausführungen nicht (vgl. dazu unten E. 7.2).

E. 4.4.1.4

In der angefochtenen Verfügung setzte sich die Vorinstanz mit der Frage auseinander, ob Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ der Offenlegung der Preisinformationen entgegenstehen würde. Ihr erschloss sich dabei nicht, inwiefern Letzteres geeignet sein könnte, eine drohende und gewichtige Verletzung von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ darzustellen. Die Beschwerdeführerin habe dies weder im Anhörungsverfahren noch im daran anschliessenden Schlichtungsverfahren hinreichend plausibilisieren können. Unter normalen Umständen – wie vorliegend – vermöge die Offenlegung der Preisinformation kein erhebliches und ernsthaftes Schadenrisiko zu begründen. Die Empfehlung des EDÖB laute entsprechend auf Offenlegung der Preisinformation. Sie folge dieser Empfehlung aufgrund der vorangehenden Erwägungen.

E. 4.4.1.5

Mit diesen Erwägungen nahm die Vorinstanz explizit Bezug auf ihre Darlegungen im Anhörungsverfahren und jene des EDÖB im Schlichtungs-

A-1166/2024 Seite 10 verfahren. Im Wesentlichen brachte sie dadurch zum Ausdruck, dass trotz den Befürchtungen der Beschwerdeführerin der Nachweis des ernsthaften Schadenrisikos (vgl. dazu oben E. 3) durch die Offenlegungen der Preise nicht erbracht

wurde. Der Beschwerdeführerin war es möglich, diese Schlussfolgerung sowie die übrigen in der Verfügung gemachten Ausführungen der Vorinstanz vor Bundesverwaltungsgericht in Frage zu stellen. Bezeichnenderweise machte sie dies dann auch erstmals vor Bundesverwaltungsgericht anhand ihrer Darlegungen in der (vertraulichen) Beschwerdebeilage 17. Insoweit liegt keine Gehörsverletzung vor. Auch die in diesem Zusammenhang gerügte Verletzung von Art. 49 Bst. b VwVG ist nicht nachvollziehbar.

E. 4.4.2.1

Wie bereits erwähnt, verwies die Beschwerdeführerin zur Begründung ihres Antrags vollumfänglich auf ihren Parteivortrag vor dem EDÖB. Darin hatte sie nicht nur eine Verletzung von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ, sondern auch eine von Art. 7 Abs. 1 Bstn. b und h BGÖ gerügt. Dass sie das Vorliegen des Ausnahmetatbestands von Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ geprüft haben wollte, ergab sich zusätzlich aus dem Verweis in ihrem Schreiben vom 22. Dezember 2023 auf das Urteil A-2459/2021 vom 27. Juli 2023 des Bundesverwaltungsgerichts. In jenem hatte sich das Gericht damit beschäftigt, ob die Offenlegung der Preise für die CAR-T-Zelltherapie mit Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ zu vereinbaren ist.

E. 4.4.2.2

Vor dem EDÖB liess sich die Vorinstanz lediglich zu Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ vernehmen. Auch in der angefochtenen Verfügung äusserte sie sich nicht zu Art. 7 Abs. 1 Bstn. b und h BGÖ. Eine Auseinandersetzung mit den diesbezüglichen Vorbringen der Beschwerdeführerin ist damit unterblieben. Dadurch verletzte die Vorinstanz das rechtliche Gehör der Beschwerdeführerin.

E. 4.4.2.3

Im Beschwerdeverfahren legte die Vorinstanz ihre Sicht zur Relevanz von Art. 7 Abs. 1 Bstn. b und h BGÖ dar (vgl. dazu unten E. 5.2 und 6.3). Eine Rückweisung der Sache zur Neubegründung an die Vorinstanz erwies sich vor diesem Hintergrund als formalistischen Leerlauf; die Verletzung des rechtlichen Gehörs ist als geheilt zu betrachten. Die Gehörsverletzung wird jedoch bei der Festsetzung der Kosten- und Entschädigungsregelung zu berücksichtigen sein.

A-1166/2024 Seite 11

E. 5

In materieller Hinsicht macht die Beschwerdeführerin zunächst eine Verletzung von Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ geltend.

E. 5.1

Hierzu führt die Beschwerdeführerin aus, zwar seien die Verhandlungen des Preises für den Impfstoff bereits abgeschlossen. Aufgrund der Aussagen der Vorinstanz sei jedoch auch zukünftig von konkreten behördlichen Massnahmen für die Zurverfügungstellung von Impfstoffen gegen Mpox auszugehen. Dass sich die Vorinstanz nicht auf diesen Tatbestand berufen habe, tue dem keinen Abbruch. Es könne diesbezüglich auf die Begründung im Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2459/2021 vom 27. Juli 2023 verwiesen werden: Würde es zur Praxis, dass bei Beschaffungen der schweizerische Preis pro Dosis veröffentlicht würde, würde ihr und allen anderen Herstellern jede Preisflexibilität nach oben – auch in anderen Märkten ausserhalb der Schweiz –

verunmöglicht. Ihre zukünftigen Kunden wären nicht bereit, im Rahmen von Preisverhandlungen einen höheren Preis als den schweizerischen pro Dosis zu bezahlen. Den Arzneimittelherstellern würde zukünftig nichts anderes übrig bleiben, als ihre Produkte schweizerischen Behörden nicht oder zum teuersten Preis zu verkaufen. Letzteres wäre zum Schaden der Bevölkerung.

E. 5.2

Der EDÖB legte in seiner Empfehlung dar, dass die Ausnahmebestimmung von Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ auf öffentliche Interessen abziele und keine privaten Interessen schütze. Die Wahrung öffentlicher Interessen müsse gemäss Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts durch eine Behörde geltend gemacht werden. Vorliegend habe die Vorinstanz nicht geltend gemacht, dass durch die Offenlegung der Vertragssumme eine konkrete behördliche Massnahme beeinträchtigt würde. Eine weitere Prüfung erübrige sich deshalb. Die Vorinstanz schliesst sich der Ansicht des EDÖB an.

E. 5.3

Der Zugang zu amtlichen Dokumenten wird eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung die zielkonforme Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen beeinträchtigt würde (Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ). Dieser Ausnahmegrund stellt sicher, dass Informationen geheim gehalten werden können, die der Vorbereitung konkreter behördlicher Massnahmen dienen (z.B. Aufsichtsmaßnahmen oder Inspektionen); er kann dann angerufen werden, wenn durch die Zugänglichmachung bestimmter Informationen über die Vorbereitung einer Massnahme deren Ziel mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht mehr – bzw. nicht vollumfänglich – erreicht würde. Der Begriff der "konkreten behördlichen

A-1166/2024 Seite 12 Massnahmen" ist dabei nicht als auf Einzelfälle beschränkt zu verstehen; er kann durchaus eine Vielzahl von Fällen, mithin die Praxis einer bestimmten Behörde betreffen. Davon zu unterscheiden ist jedoch die allgemeine Aufgabenerfüllung einer Behörde, die nicht in den Anwendungsbereich dieser Bestimmung fällt (BGE 144 II 77 E. 4.2 f.; Urteil 1C_475/2023 E. 5.1; Urteil BGer 1C_412/2022 vom 9. August 2023 E. 5.1). Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ trifft kaum auf Massnahmen zu, die ein freiwilliges Verhalten der Adressaten beeinflussen sollen. Solche müssen inhaltlich überzeugen und nicht durch einen Überraschungseffekt (URS STEIMEN, in: Blechta/Vasella [Hrsg.], Datenschutzgesetz/Öffentlichkeitsgesetz, Basler Kommentar, 2024 [nachfolgend: BSK DSG/BGÖ], Rz. 18 zu Art. 7 BGÖ). Aufgrund der Zielsetzung können sich auf diesen Tatbestand nur Behörden berufen, nicht aber Private (STEIMEN, in: BSK/BGÖ, a. a. O., Rz. 18a mit Verweis auf Urteil BVGer A-2564/2018 vom 5. August 2020 E. 6).

E. 5.4

Die Vorinstanz sah bei der Prüfung des Auskunftsgesuchs offensichtlich keinen Grund, sich auf die Ausnahmebestimmung von Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ zu berufen. Ihre Haltung bekräftigte sie vor Bundesverwaltungsgericht. Diese Bestimmung kommt deshalb von vornherein nicht zur Anwendung (vgl. oben E. 5.3). Unabhängig davon hat der Bundesrat die Versorgung der Bevölkerung mit Pockenimpfstoff sicherzustellen (vgl. Art. 44 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen vom 28. September 2012 [EpG; SR 818.101] i. V. m. Art. 60 Bst. b der Verordnung über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen vom 29. April 2015 [EpV; SR 818.101.1]). Diese Aufgabe ist nicht mit einer behördlichen Massnahme vergleichbar, deren

Durchführung von einem Überraschungsmoment abhängt. Es steht den Anbietern solcher Impfstoffe vielmehr frei, ob sie dem Bund ihre Produkte verkaufen wollen oder nicht. Es mag zwar sein, dass die Offenlegung der Preise zu deren Anhebung führen könnte. Diese wie auch die anderen erwähnten (möglichen) Folgen müssen bei der Anwendung von Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ, bei dem keine allgemeine Interessenabwägung durchzuführen ist, jedoch ausser Acht bleiben (vgl. Urteil 1C_475/2023 E. 5.3).

E. 5.5

Im Ergebnis kann sich die Beschwerdeführerin nicht auf Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ berufen.

E. 6

Als nächstes moniert die Beschwerdeführerin eine Verletzung von Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ.

A-1166/2024 Seite 13

E. 6.1

Diesbezüglich macht die Beschwerdeführerin geltend, gemäss Rz. 13 der Vereinbarung vom 13. Oktober 2022 habe sich die Vorinstanz verpflichtet, von einer anderen Partei offenbarte Informationen streng vertraulich zu behandeln und nur für die Zwecke der Vereinbarung zu nutzen. Die Ausnahme, dass eine Offenlegung «as required by law» erlaubt sei, stehe der Verpflichtung zur Geheimhaltung nicht entgegen. So sei noch nicht rechtskräftig entschieden worden, ob eine Offenlegung der Preisinformation gesetzlich zwingend sei, wenn bei Geschäftsgeheimnissen Vertraulichkeit zugesichert worden sei. Sie habe freiwillig die Vertragsverhandlungen aufgenommen und die Preisinformationen der Vorinstanz freiwillig mitgeteilt. Es habe diesbezüglich keine vorvertragliche Verpflichtung bestanden. Müsstens Arzneimittelanbieter zukünftig mit einer Veröffentlichung vereinbarter Preise rechnen, würden diese bei künftigen Beschaffungen möglicherweise von einem Angebot absehen.

E. 6.2

Nach den Empfehlungen des EDÖB stehe der Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten nicht zur Disposition der informationspflichtigen Behörden und Dritten. Dieser könne nicht vertraglich ausgeschlossen werden. Vielmehr müsse ein objektives Geheimhaltungsinteresse hinzutreten. Andernfalls würde das Öffentlichkeitsprinzip ausgehöhlt. Es handle sich ferner nicht um eine freiwillige Mitteilung der Beschwerdeführerin an die Vorinstanz. Erstere habe die fraglichen Preisinformationen im Rahmen einer vertraglichen Verpflichtung an die Vorinstanz gegeben.

E. 6.3

Die Vorinstanz verweist auf die Ausführungen des EDÖB. Zudem sei eine bedingungslose Vertraulichkeit der Preisinformationen im Vaccine Supply Letter nicht zugesichert worden. Hinzu komme, dass eine entsprechende Zusicherung von ihrer Seite auf ausdrückliches Verlangen der Beschwerdeführerin hin hätte erfolgen müssen.

E. 6.4

Der Zugang zu amtlichen Dokumenten wird eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung Informationen vermittelt werden können, die der Behörde von Dritten freiwillig mitgeteilt worden sind und deren Geheimhaltung die Behörde zugesichert hat (Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ). Dabei muss eine Privatperson die Informationen

von sich aus, das heisst nicht im Rahmen einer gesetzlichen oder vertraglichen Verpflichtung, der Behörde mitgeteilt, und letztere die Zusicherung der Vertraulichkeit auf ausdrückliches Verlangen der informierenden Person hin erteilt haben. Diese Voraussetzungen müssen kumulativ vorliegen (vgl. statt vieler BVGE 2013/50 E. 8.3).

A-1166/2024 Seite 14

E. 6.5

Im Vaccine Supply Letter vom 11. Oktober 2022 steht Folgendes. Any information disclosed or provided by a Party under this Agreement must be kept strictly confidential by the other Party and shall only be used for purposes of this Agreement. Such Information must not be reproduced, copied, given or in any manner disclosed by a Party to any third parties except as required by law (e.g. Swiss Transparency Act, BÖB etc.) or to respond to a regulatory request or with the prior approval in writing of the other Party. Damit wird unzweideutig festgehalten, dass die zugesicherte Vertraulichkeit unter dem Vorbehalt gesetzlicher Ansprüche, die zum Beispiel das BGÖ (Swiss Transparency Act) begründet, steht. Die Vorinstanz sicherte die bedingungslose Geheimhaltung des Gesamtpreises und des Preises pro Dosis somit nicht zu. Die Beschwerdeführerin kann sich deshalb nicht auf Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ berufen (vgl. dazu bereits Urteil BVGer A-1460/2022 vom 4. Juli 2024 E. 6.3). Ob die Beschwerdeführerin den Impfstoffpreis freiwillig im Sinne dieser Bestimmung mitteilte, kann vor diesem Hintergrund offen bleiben.

E. 6.6

Zusammengefasst kommt Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ nicht zur Anwendung.

E. 7

Zuletzt beruft sich die Beschwerdeführerin auf den Ausnahmetatbestand von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ.

E. 7.1

Dazu führt die Beschwerdeführerin aus, die angefragten Preisinformationen seien relativ unbekannt und sie habe ein subjektives Interesse an deren Geheimhaltung. Überdies bestehe daran ein objektives Geheimhaltungsinteresse. Die Höhe des Preises lasse für Wettbewerber Rückschlüsse auf Gewinnmargen sowie – zusammen mit anderen Erkenntnissen – auf deren kalkulatorische Grundlage zu. So könnten sich ihre potenziellen Wettbewerber die komplizierte Preiskalkulation durch den Beizug weiterer Faktoren ersparen, da sie sich an den ihrigen orientieren könnten. Die Vorinstanz anerkenne denn auch, dass die Offenlegung der Preisinformationen Rückschlüsse auf ihre Preiskalkulation zulasse. Auch das Bundesgericht habe dies in seinem Urteil 1C_665/2017 vom 16. Januar 2019 getan. Darüber hinaus sei zu befürchten, dass der mit den schweizerischen Behörden verhandelte Preis gegenüber ihren zukünftigen Kunden faktisch als Maximalpreis wirke, was an sich zu einer Wettbewerbsverzerrung führe. Dieser Umsatzverlust eliminiere ihr Innovations- und Entwicklungspotential für verbesserte oder neue Wirkstoffe. Zudem stünde die Offenlegung des Preises im Widerspruch zur Rechtsordnung. Nicht umsonst

A-1166/2024 Seite 15 verlange das Vergaberecht zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen die Vertraulichkeit von Preisinformationen (Art. 11 Bst. e des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen vom 21. Juni 2019 [BöB, SR 172.056.1]). Dieser Grundgedanke sei zu beachten, auch wenn die streitgegenständliche Beschaffung nicht im Wege der öffentlichen Ausschreibung erfolgt sei. Stossend sei

ferner, dass die Vorinstanz bei Impfstoffpreisen mit unterschiedlichen Ellen messe. So habe sich die Vorinstanz geweigert, den Preis für das Medikament für die CAR-T-Zelltherapie sowie die Preise für sechs Impfstoffe gegen COVID-19 offenzulegen. Schliesslich bediene sich die Vorinstanz einer unzutreffenden Auslegung von Art. 7 Abs. 1 BGÖ, die im Gegensatz zum öffentlichen Interesse stehe, wie dieses vom Parlament im Rahmen der Revision des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (KVG, SR 832.10) festgelegt worden sei. Nach dem derzeitigen Entwurf von Art. 52c Abs. 2 E-KVG sei der Zugang zu vertraglich vereinbarten Arzneimittelpreisen nach BGÖ zu verweigern.

E. 7.2

Dem hielt der EDÖB in seiner Empfehlung unter anderem entgegen, es sei nicht ersichtlich und werde von der Beschwerdeführerin nicht überzeugend dargelegt, inwieweit der Preis als Basisinformation Rückschlüsse auf ihre detaillierte Preiskalkulation zulasse. Informationen über Produktionskosten oder Gewinnmargen würden nicht zugänglich gemacht. Ausserdem dürfte die epidemiologische Entwicklung betreffend Mpox die zukünftigen Preisverhandlungen weit mehr bestimmen als der einmalig mit den schweizerischen Behörden vereinbarte Preis, der nur eine Momentaufnahme darstelle. Es dürfte jedem Käufer klar sein, dass der Preis in Abhängigkeit von der bestellten Menge, der weltweiten Nachfrage und dem Preisniveau in den verschiedenen Regionen variieren werde. Eine drohende Marktverzerrung und ein daraus resultierender Schaden für die Beschwerdeführerin erschienen daher nicht wahrscheinlich und insgesamt wenig überzeugend.

E. 7.3

Die Vorinstanz betont unter anderem, sie habe in ihrer Verfügung nicht anerkannt, dass die Höhe des Preises Rückschlüsse auf Gewinnmargen und auf deren kalkulatorische Grundlage zulasse. Wie der EDÖB zu Recht ausführe, sei dies nicht möglich. Zudem werde der (End-)Preis isoliert betrachtet von Lehre und Rechtsprechung nicht als Geschäftsgeheimnis im Sinne des BGÖ anerkannt. Bei den von der Beschwerdeführerin erwähnten Verfahren (CAR-T-Zelltherapie; Impfstoffe gegen COVID-19) habe es sich ferner um zwei begründete Ausnahmefälle gehandelt, denen besondere Umstände zugrunde gelegen seien. Im Übrigen sei der neue Art. 52c

A-1166/2024 Seite 16 Abs. 2 E-KVG nicht von Belang, da dieser noch nicht verabschiedet worden sei. Ergänzend sei festzuhalten, dass weder Preislisten noch Leistungsverzeichnisse vorlägen. Die Beschwerdeführerin könne sich deshalb nicht auf das erwähnte Bundesgerichtsurteil berufen.

E. 7.4.1

Der Zugang zu amtlichen Dokumenten wird eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse offenbart werden können (Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ). Als solche gelten alle Informationen, die ein Unternehmer als Geheimnisherr berechtigterweise geheim halten möchte bzw. die zu einer Beeinträchtigung des geschäftlichen Erfolgs des Unternehmens bzw. zu einer Verfälschung des Wettbewerbs führen könnten, wenn sie Konkurrenzunternehmen bekannt würden (BGE 144 II 91 E. 3.1). Der Geheimnisbegriff wird in diesem Zusammenhang weit verstanden (BGE 142 II 340 E. 3.2). Konkret gelten als Geheimnis alle weder offenkundigen noch allgemein zugänglichen Tatsachen (relative Unbekanntheit), die der Geheimnisherr tatsächlich geheim halten will (Geheimhaltungswille) und an deren Geheimhaltung der Geheimnisherr ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse (objektives

Geheimhaltungsinteresse) hat (BGE 142 II 268 E. 5.2.2.1). Der Gegenstand des Geschäftsgeheimnisses muss sich auf geschäftlich relevante Informationen beziehen. Darunter fallen insbesondere Informationen, die Einkaufs- und Bezugsquellen, Betriebsorganisation, Preiskalkulation, Geschäftsstrategien, Kundenlisten und -beziehungen etc. betreffen und einen betriebswirtschaftlichen oder kaufmännischen Charakter aufweisen. Entscheidend ist, ob die geheimen Informationen Auswirkungen auf das Geschäftsergebnis bzw. auf die Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens haben können. Ein objektives Interesse ist bei Marktanteilen eines einzelnen Unternehmens, Umsätzen, Preiskalkulationen, Rabatten und Prämien, Bezugs- und Absatzquellen, der internen Organisation eines Unternehmens, Geschäftsstrategien und Businessplänen sowie Kundenlisten und -beziehungen in der Regel gegeben (BGE 142 II 268 E. 5.2.3 f; Urteil BGER 1C_335/2023 vom 11. März 2025 E. 3.1 f. und 2C_874/2020 vom 19. Oktober 2021 E. 5.1 und 5.2.1).

E. 7.4.2

Eine offengelegte Preiskalkulation kann sich die Konkurrenz zu Nutzen machen und ihre Preiskalkulationen anpassen oder die Informationen für ihre eigenen Projekte nutzen (Urteil 1C_335/2023 E. 3.2.2). Davon zu unterscheiden ist der Preis als Resultat der Preiskalkulation. Solange vom Endpreis keine Rückschlüsse auf die Preiskalkulation oder eine

A-1166/2024 Seite 17 Rabattstrategie möglich ist, kann dieser grundsätzlich nicht als Geschäftsgeheimnis angesehen werden (vgl. ULYSSE TSCHERRIG, Preise als Geschäftsgeheimnisse nach dem Öffentlichkeitsgesetz, in: *sui-generis* 2019, S. 214, 222 ff; ISABELLE HÄNER, Öffentlichkeitsprinzip – Geschäftsgeheimnis, in: *Zeitschrift für Datenrecht und Informationssicherheit [digma]*, 2016, S. 118, 120 f; vgl. ferner Urteil BVGer A-3649/2014 vom 25. Januar 2016 E. 10.1.5). Würde der Preis offengelegt, könnten zwar zukünftige Kunden allenfalls den gleichen (rabattierten) Preis verlangen und damit die Verhandlungsposition eines Anbieters schwächen. Möglicherweise würde dieser geringere oder keine Rabatte mehr gewähren, wenn er weiss, dass der Preis öffentlich wird. Bei Monopolisten oder Quasi-Monopolisten wäre dies jedoch kaum zu befürchten. Bei anderen Anbietern ohne Monopolprivileg könnte dieses Argument zwar durchdringen, für sich allein jedoch nicht als Qualifikation von Preisen als Geschäftsgeheimnis reichen (vgl. 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.).

E. 7.5.1

Es ist unbestritten, dass der Gesamtkaufpreis des Impfstoffs sowie der Preis pro Dosis relativ unbekannt sind. Auch das subjektive Interesse der Beschwerdeführerin ist offenkundig. Zu prüfen bleibt, ob ein objektives Geheimhaltungsinteresse an der Geheimhaltung dieser Preisinformationen besteht.

E. 7.5.2

Dem Vaccine Supply Letter lassen sich lediglich der Gesamtkaufpreis des Impfstoffs sowie der Preis pro Dosis entnehmen. Daraus können keine Rückschlüsse auf die Preiskalkulation des Impfstoffpreises gezogen werden. Bezeichnenderweise vermag die Beschwerdeführerin dies nicht anhand konkreter Zahlen aufzuzeigen. Die Vorinstanz räumte zwar in ihrer Verfügung ein, «dass gewisse Rückschlüsse auf die Preiskalkulation

im Zusammenhang mit dem vorliegenden Vertragsabschluss möglich seien». Inwiefern dies der Fall ist, bleibt allerdings offen. Daran ändern die von Beschwerdeführerin genannten, aber vorliegend aus Geheimhaltungsgründen nicht offengelegten Faktoren nichts. Der diesbezügliche Verweis ist von rein pauschaler Natur.

E. 7.5.3

Weiter schliesst sich das Bundesverwaltungsgericht der Ansicht des EDÖB an, dass der Preis für zukünftige Verkäufe im Ausland im Wesentlichen von anderen Faktoren abhängen dürfte (epidemiologische Lage,

A-1166/2024 Seite 18 Bestellmenge, weltweite Nachfrage, Preisniveau nach Region) als vom Preis, den der Bund einmalig an die Beschwerdeführerin bezahlte. Einfluss auf den Preis dürften auch die neuen Konkurrenzprodukte haben, wie z. B. der Impfstoff (...), auf den die Beschwerdeführerin verweist. Die – wiederum aus Vertraulichkeitsgründen – nicht näher spezifizierende Beschwerdebeilage 17 ist deshalb nicht geeignet, den darin dargestellten, befürchteten Nachteil zulasten der Beschwerdeführerin zu belegen, sollten die Preisangaben veröffentlicht werden.

E. 7.5.4

Sodann kann sich die Beschwerdeführerin nicht auf das Urteil 1C_665/2017 des Bundesgerichts vom 16. Januar 2019 berufen. In jenem Fall ging es unter anderem um eine beantragte Einsicht in die Leistungsverzeichnisse und Preislisten von IT-Beschaffungsverträgen nach kantonaalem Öffentlichkeitsgesetz. Vor Bundesgericht bildete die Einsicht in die Preislisten nicht mehr Streitgegenstand, da die Beschwerdeführerin den verweigerten Zugang zu den Preislisten nicht angefochten hatte (vgl. Urteil BGer 1C_665/2017 vom 16. Januar 2019 E. 2.1). Zwar führte das Bundesgericht diesbezüglich aus, es könne nicht ausgeschlossen werden, dass die Einsicht in die Leistungsverzeichnisse in Verbindung mit Preislisten Rückschlüsse auf die mögliche Preispolitik eines Unternehmens zulasse (vgl. Urteil 1C_665/2017 E. 5.3). Mithin seien Rückschlüsse und Rückrechnungen der Beschwerdeführerin ohne Einsicht in die Preistabellen bzw. ein Abgleich mit den eigenen Preis-Leistungspaketen auf die Preiskalkulation sehr unwahrscheinlich und kaum bzw. nicht zu befürchten (vgl. ebenda E. 5.5). Ein abschliessendes Urteil zur Natur von Preisen als Geschäftsgeheimnis, welches auch in Bezug auf Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ zu beachten wäre, hat das Bundesgericht damit jedoch nicht vorgenommen (vgl. dazu auch TSCHERRIG, a. a. O., S. 225).

E. 7.5.5

Auch der Verweis auf Art. 11 Bst. e BöB erweist sich als unbehilflich. Danach hat die Auftraggeberin im Sinne eines Verfahrensgrundsatzes zwar bei der Vergabe öffentlicher Aufträge den vertraulichen Charakter der Angaben der Anbieterinnen zu wahren. Art. 11 Bst. e BöB gilt jedoch lediglich während des Vergabeverfahrens und kann nach dessen Abschluss nicht als spezialgesetzliche Ausnahme im Sinne von Art. 4 BGÖ betrachtet werden (vgl. PANDORA KUNZ-NOTTER, Handkommentar zum Schweizerischen Beschaffungsrecht, 2020, Rz. 23 zu Art. 11 BöB, mit Verweis auf Urteil BGer 1C_50/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 3.1 f; vgl. ferner Urteil BGer 1C_267/2020 vom 22. Februar 2021 E. 7.2). Nachdem der Erwerb des Impfstoffs abgeschlossen ist, bleibt kein Raum, um den diesbezüglichen «Grundgedanken» zu berücksichtigen.

E. 7.5.6

Des Weiteren wurde der von den Parteien erwähnte neue Art. 52c KVG am 21. März 2025 von der Bundesversammlung verabschiedet: Art. 52c Vertraulichkeit von Informationen betreffend Rückerstattungen 1 Der Bundesrat kann vorsehen, dass Informationen zur Höhe, zur Berechnung oder zu den Modalitäten von Rückerstattungen an die Versicherer oder an den Fonds nach Artikel 18 Absatz 2 septies Buchstabe b gestützt auf Tarifverträge, Vereinbarungen oder Verfügungen des BAG Dritten nicht zugänglich gemacht werden dürfen. Dies gilt auch für Rückerstattungsvereinbarungen, die den zuständigen kantonalen Behörden im Rahmen von Genehmigungsverfahren im Sinne von Artikel 46 Absatz 4 bekannt gegeben werden. 2 Dürfen die Informationen nach Absatz 1 Dritten nicht zugänglich gemacht werden, so verweigert die zuständige Behörde den Zugang in Verfahren nach dem Öffentlichkeitsgesetz vom 17. Dezember 2004 (BGÖ) oder entsprechenden kantonalen Regelungen. Die Gesetzesrevision ist noch nicht in Kraft und damit nicht relevant für das vorliegende Beschwerdeverfahren (vgl. bereits Urteil 1C_475/2023 E. 4). Ungeachtet dessen kommt darin kein öffentliches Interesse an der genauen Geheimhaltung von Impfstoffpreisen zum Ausdruck. Die Norm bezieht sich auf Rückerstattungen im Rahmen von sogenannten Preismodellen für hochpreisige Arzneimittel, welche innovative Therapien ermöglichen (vgl. Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung [Massnahmen zur Kostendämpfung – Paket 2] vom 7. September 2022, BBl 2022 2427, S. 24 und 61; vgl. zum Begriff des Preismodells VOGT, a. a. O., S. 173). Vorliegend wurde der Impfstoff jedoch direkt vom Bund bezogen im Sinne einer «No-Label-Anwendung»; Krankenkassen waren nicht involviert. Art. 52c KVG regelt damit einen anderen Tatbestand. Ausserdem scheint der betreffende Impfstoff nicht mit den hochpreisigen Arzneimitteln, auf welche Art. 52c KVG abzielt, vergleichbar zu sein.

E. 7.5.7

Soweit sich die Beschwerdeführerin schliesslich implizit auf eine Verletzung des Gleichbehandlungsgebots (vgl. Art. 8 BV) beruft, kann ihr abermals nicht gefolgt werden. Dieses ist im Rahmen der Rechtsanwendung verletzt, wenn hinsichtlich einer entscheidungswesentlichen Tatsache rechtliche Unterscheidungen getroffen werden, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder wenn Unterscheidungen unterlassen werden, die aufgrund der Verhältnisse hätten getroffen werden müssen (statt vieler BGE 147 I 73 E. 6.1). Beim Verfahren bezüglich der CAR-T-Zelltherapie ging es um Preisvereinbarungen, die im Rahmen von Preismodellen geschlossen wurden (vgl. dazu Urteil 1C_475/2023 E. 3.3), was mit dem vorliegenden Sachverhalt nicht

A-1166/2024 Seite 20 vergleichbar ist (vgl. bereits oben E. 7.5.6). Sodann ist noch nicht rechtskräftig entschieden, ob bezüglich der Preise für die Impfstoffe gegen COVID-19 zu Recht die Auskunft durch die Vorinstanz verweigert wurde. Der Verweis auf die diesbezüglichen Entscheide der Vorinstanz erweist sich deshalb als unbehilflich.

E. 7.6

Aus den dargelegten Gründen kann der Ausnahmetatbestand von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ nicht angerufen werden. Mangels Relevanz erübrigt sich eine Auseinandersetzung mit den restlichen, von den Verfahrensbeteiligten aufgeworfenen Fragen; namentlich ob die Anwendung von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ „besondere Umstände bzw. aussergewöhnliche

Situationen" oder ein neu entwickeltes Medikament voraussetzt und ob sich die Beschwerdeführerin in der Schweiz überhaupt in einer Konkurrenzsituation befindet.

E. 8

Ausstehend ist noch die Behandlung des prozessualen Antrags der Beschwerdeführerin auf Beizug der Akten des Schlichtungsverfahrens vor dem EDÖB. Der Sachverhalt ist zweifelsfrei erstellt. Gestützt auf die Ausführungen des EDÖB in seiner Empfehlung vom 12. Dezember 2023 kann vor diesem Hintergrund davon ausgegangen werden, dass es keine weiteren Beweismittel gibt, die den vorliegenden Entscheid beeinflussen könnten. In antizipierender Beweiswürdigung (vgl. dazu statt vieler BVGE 2010/20 E. 7.1) konnte deshalb von der Einholung dieser Akten abgesehen werden.

E. 9

Zusammengefasst erweisen sich die materiellrechtlichen Rügen der Beschwerdeführerin als unbegründet. Die Beschwerde ist abzuweisen.

E. 10

Es bleibt, über die die Kosten- und Entschädigungsfolgen des Beschwerdeverfahrens zu befinden.

E. 10.1

Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens hat die Beschwerdeführerin die Verfahrenskosten zu tragen (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG). Diese sind auf Fr. 5'000.-- festzusetzen und infolge der Gehörsverletzung auf Fr. 4'000.-- zu reduzieren. Dieser Betrag ist mit dem von ihr geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 5'000.-- zu verrechnen. Der Restbetrag von Fr. 1'000.-- ist der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückzuerstatten.

A-1166/2024 Seite 21

E. 10.2

Dem obsiegenden Beschwerdegegner ist mangels anwaltlicher Vertretung keine Parteientschädigung zuzusprechen (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG i. V. m. Art. 8 f. des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 [VGKE, SR 173.320.2]). Ebenfalls keinen Anspruch auf Zusprechung einer Parteientschädigung hat die Vorinstanz (Art. 7 Abs. 3 VGKE). Dasselbe gilt für die Beschwerdeführerin; die Verletzung ihres rechtlichen Gehörs wurde bereits im Rahmen der Kostenauflegung abschliessend abgegolten. (Das Dispositiv befindet sich auf der nächsten Seite.)

A-1166/2024 Seite 22

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.