

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal



1C_475/2023

Urteil vom 18. Februar 2025

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung

Bundesrichter Müller, präsiderendes Mitglied,
Bundesrichter Chaix,
Bundesrichter Merz,
Gerichtsschreiber Dold.

Verfahrensbeteiligte

A._____,
Beschwerdeführer,
vertreten durch Rechtsanwalt Karl Kümin,

gegen

1. B._____ AG,
vertreten durch Prof. Dr. Markus Schott und Raphael Wyss,
2. C._____ Sàrl,
Beschwerdegegnerinnen,
vertreten durch Dr. Thomas Eichenberger und Dr. Claudio Helmle,

Bundesamt für Gesundheit BAG, Direktionsbereich Kranken- und, Unfallversicherung,
Schwarzenburgstrasse 157, 3003 Bern.

Gegenstand
Öffentlichkeitsprinzip; Zugang zu amtlichen Dokumenten,

Beschwerde gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung I, vom 27. Juli 2023 (A-2459/2021).

Sachverhalt:

A.

A._____ ist als Journalist für die Konsumentenzeitschriften D._____ und E._____ tätig. Am 28. August 2020 ersuchte er das Bundesamt für Gesundheit (BAG) zum einen um Herausgabe von Unterlagen in Bezug auf Preismodelle und Rückvergütungen zu einer Reihe von Medikamenten (erster Teil des Gesuchs); zum andern verlangte er die Herausgabe von Dokumenten zur autologen CAR-T-Zelltherapie, aus denen die real bezahlte Höhe der Vergütung hervorgehe, wobei er diesbezüglich eine Tarifvereinbarung vom 26. August 2020 erwähnte (zweiter Teil des Gesuchs). Bei der autologen CAR-T-Zelltherapie handelt es sich um eine Krebstherapie mit veränderten Abwehrzellen (T-Zellen) aus dem Körper des Patienten.

Zum zweiten Teil des Gesuchs hörte das BAG die Tarifpartnerinnen (F._____ und G._____) und die Zulassungsinhaberinnen für die autologen CAR-T-Zelltherapien H._____ (B._____ AG [im Folgenden: B._____]) und I._____ (C._____ Sàrl [im Folgenden: C._____]) an. Daraufhin teilte es A._____ mit Schreiben vom 3. Februar 2021 mit, dass ein beschränkter Zugang zu vier Dokumenten gewährt werden könne. Die Höhe der vertraulichen Vergütungen, die Höhe des vertraulichen Rabatts sowie die geschätzten Gesamtkosten der CAR-T-Zelltherapie und deren Berechnung würden

geschwärzt. Zudem würden drei der vier Dokumente hinsichtlich der Namen der darin erwähnten Personen und der Unterzeichnenden anonymisiert.

A._____ reichte in der Folge beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) einen Schlichtungsantrag ein. Da das BAG zum ersten Teil des Gesuchs noch keine Stellungnahme abgegeben hatte, erklärte er sich damit einverstanden, das Schlichtungsverfahren auf die Dokumente zur CAR-T-Zelltherapie zu beschränken. Auf die Bekanntgabe der Namen der natürlichen Personen verzichtete er. Am 25. März 2021 empfahl der EDÖB, dass das BAG den vollständigen Zugang zu den vier Dokumenten gewähre, wobei die darin enthaltenen Namen von natürlichen Personen geschwärzt werden könnten.

Mit Verfügung vom 22. April 2021 hielt das BAG an der teilweisen Zugangsverweigerung fest. Eine von A._____ dagegen erhobene Beschwerde wies das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 27. Juli 2023 ab. Es auferlegte die Verfahrenskosten von Fr. 1'500.-- A._____ und verpflichtete diesen, der B._____ eine Parteientschädigung von Fr. 7'000.-- und der C._____ eine solche von Fr. 8'494.-- zu bezahlen.

B.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 14. September 2023 beantragt A._____, das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts sei aufzuheben. Das BAG sei zu verpflichten, ihm Zugang zu den Dokumenten über die autologe CAR-T-Zelltherapie zu gewähren, wobei die Höhe der real bezahlten Vergütungen, der Rabatte und der geschätzten Gesamtkosten sowie deren Berechnung nicht zu schwärzen seien. Eventualiter sei die Sache zum neuen Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen. Subeventualiter seien die Parteientschädigungen der Beschwerdegegnerinnen für das vorinstanzliche Verfahren auf maximal je Fr. 1'500.-- (inkl. MwSt.) zu reduzieren.

Das Bundesverwaltungsgericht verweist in seiner Vernehmlassung auf das angefochtene Urteil. Die Beschwerdegegnerinnen beantragen in erster Linie, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Das BAG schliesst auf Abweisung der Beschwerde. Der EDÖB hat eine Stellungnahme ohne förmliche Anträge eingereicht. Das BAG und die Beschwerdegegnerinnen haben sich ein weiteres Mal vernehmen lassen.

Erwägungen:

1.

Beim angefochtenen Urteil handelt es sich um einen letztinstanzlichen Endentscheid des Bundesverwaltungsgerichts über den Zugang zu amtlichen Dokumenten. Dagegen steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. a und Art. 90 BGG). Ein Ausschlussgrund nach Art. 83 BGG liegt nicht vor. Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und verfügt über ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids (Art. 89 Abs. 1 BGG). Die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2.

2.1. Nachdem der Beschwerdeführer gegen die Schwärzung von Namen natürlicher Personen keine Einwände hat, bleibt strittig, ob die Schwärzungen derjenigen Angaben zur CAR-T-Zelltherapie zu Recht erfolgten, aus denen die Höhe der real bezahlten Vergütungen, die Höhe der Rabatte, die Höhe der geschätzten Gesamtkosten und deren Berechnung hervorgeht. Dies betrifft die folgenden Dokumente:

- Auszug aus dem Entwurf des Bundesratsantrags (vor Mitberichtverfahren) zur Genehmigung des Tarifvertrags betreffend die Vergütung der Behandlungen mit der autologen CAR-T-Zelltherapie in Ergänzung zur bestehenden Tarifstruktur SwissDRG zwischen F._____ und G._____. (Schwärzungen im Punkt "3.4 Preisvereinbarung und Kostenfolgen" und im Punkt "3.5 Wirtschaftlichkeit und Billigkeit");
- Beilage 1 von G._____ zum Antrag um Genehmigung des Tarifvertrags betreffend die Vergütung der Behandlungen mit der autologen CAR-T-Zelltherapie und die Kosten der CAR-T-Zelltransplantate;
- Anhang I zur Vereinbarung zwischen der Beschwerdegegnerin 1 und vier Spitätern über die vertraulichen Preiskonditionen mit Bezug zum Tarifvertrag zwischen G._____ und F._____;
- Vertrauliche Preisvereinbarung zwischen der Beschwerdegegnerin 2 und drei Spitätern inklusive Anhang 1 über die Grundlagen zur Preisbildung und das Preismodell.

2.2. Gemäss Art. 6 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) hat jede Person das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten. Art. 7 sieht Ausnahmen vom Grundsatz der Öffentlichkeit vor. Danach wird der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung die zielkonforme Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen beeinträchtigt würde (lit. b); Berufs-, Geschäfts- oder

Fabrikationsgeheimnisse offenbart werden können (lit. g); Informationen vermittelt werden können, die der Behörde von Dritten freiwillig mitgeteilt worden sind und deren Geheimhaltung die Behörde zugesichert hat (lit. h). Art. 8 BGÖ sieht zudem eine Reihe besonderer Fälle vor. Nach Abs. 4 dieser Bestimmung sind amtliche Dokumente über Positionen in laufenden und künftigen Verhandlungen in keinem Fall zugänglich.

2.3. Das in Art. 6 ff. BGÖ verankerte allgemeine Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten konkretisiert den in Art. 1 BGÖ festgelegten Gesetzeszweck, wonach die Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung gefördert werden soll. Entsprechend diesem Zweck wird der Begriff der amtlichen Dokumente in Art. 5 BGÖ weit definiert. Auch der persönliche Geltungsbereich des Gesetzes gemäss Art. 2 BGÖ ist weit gefasst; dazu gehört vorab die gesamte Bundesverwaltung (Abs. 1 lit. a) und damit auch das BAG. Art. 4 BGÖ behält Spezialnormen anderer Bundesgesetze vor, die bestimmte Informationen als geheim bezeichnen oder abweichende Voraussetzungen für den Zugang zu solchen Informationen vorsehen. Auch Verpflichtungen zur aktiven Information in anderen Gesetzen können spezielle Zugangsnormen im Sinne von Art. 4 lit. b BGÖ darstellen (**BGE 146 II 265** E. 3.2 mit Hinweis). Art. 71 der Verordnung vom 27. Juni 1995 über die Krankenversicherung (KVV; SR 832.102) bezeichnet in diesem Sinne verschiedene Informationen, die das BAG veröffentlichen muss, enthält jedoch seit dem 1. Januar 2024 eine Ausnahme für die Grundlagen zur Berechnung von vertraulichen Rückerstattungen der Zulassungsinhaberin. Da diese Bestimmung lediglich in einer Verordnung und nicht in einem Bundesgesetz enthalten ist, handelt es sich allerdings nicht um eine Spezialbestimmung im Sinne von Art. 4 BGÖ, sodass sich nichts an der Anwendbarkeit des BGÖ ändert (vgl. DOMINIQUE VOGT, Vertrauliche Arzneimittelpreise im Spannungsverhältnis zum Öffentlichkeitsprinzip, Life Science Recht 4/2024 S. 175).

2.4. Das BAG kam in seiner Verfügung zum Ergebnis, gestützt auf Art. 7 Abs. 1 lit. b und g sowie Art. 8 Abs. 4 BGÖ, dass kein Zugang zur nicht geschwärzten Version der genannten Dokumente gewährt werden. Das Bundesverwaltungsgericht prüfte vorab den Ausnahmegrund von Art. 7 Abs. 1 lit. b BGÖ und liess, da es zum Schluss kam, dieser sei erfüllt, offen, ob dasselbe auch auf weitere gesetzliche Ausnahmegründe zutreffe.

2.5. Nach der Rechtsprechung zu Art. 7 Abs. 1 BGÖ 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 sie ernsthaft sein, weshalb eine bloss geringfügige oder unangenehme Konsequenz nicht als Beeinträchtigung gelten kann (**BGE 144 II 77** E. 3 mit Hinweisen). Mit anderen Worten müssen sowohl die Wahrscheinlichkeit des Eintritts einer Verletzung als auch deren Schwere eine gewisse Schwelle erreichen.

Eine eigentliche Interessenabwägung ist darüber hinaus nicht vorzunehmen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber diese bereits vorweggenommen hat, indem er in Art. 7 Abs. 1 BGÖ in abschliessender Weise die Gründe aufzählte, aus denen das Geheimhaltungsinteresse das Transparenzinteresse überwiegen kann (**BGE 144 II 77** E. 3 mit dem Hinweis darauf, dass es sich anders verhält bei nicht anonymisierbaren Personendaten in amtlichen Dokumenten).

Der vom Bundesverwaltungsgericht bejahte Ausnahmegrund von Art. 7 Abs. 1 lit. b BGÖ stellt sicher, dass Informationen geheim gehalten werden können, die der Vorbereitung konkreter behördlicher Massnahmen dienen (z.B. Aufsichtsmassnahmen oder Inspektionen). Er ist im Lichte der dargelegten Grundsätze zu Art. 7 Abs. 1 BGÖ auszulegen. Mithin muss sowohl die Wahrscheinlichkeit der Beeinträchtigung der zielkonformen Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen als auch die Schwere der Beeinträchtigung erheblich sein (**BGE 144 II 77** E. 4.3; **142 II 324** E. 3.4; je mit Hinweisen).

3.

3.1. Das Einsichtsgesuch des Beschwerdeführers bezieht sich auf krankenversicherungsrechtliche Tarifverträge und damit im Zusammenhang stehende vertrauliche Preisvereinbarungen (vgl. zu diesen VOGT, a.a.O., S. 173). Gemäss Art. 46 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) sind Parteien eines Tarifvertrages einzelne oder mehrere Leistungserbringer oder deren Verbände einerseits sowie einzelne oder mehrere Versicherer oder deren Verbände andererseits. Wie aus den Akten hervorgeht, haben vorliegend eine Reihe von Spitätern als Leistungserbringer für die Behandlung mit der CAR-T-Zelltherapie vertrauliche Preisvereinbarungen mit B._____ und C._____ als Zulassungsinhaber getroffen. Gestützt darauf schlossen die Tarifpartner einen Tarifvertrag, den sie zur Genehmigung durch den Bundesrat beim BAG einreichten. Das BAG verfasste daraufhin einen Antrag an den Bundesrat, der Bezug auf die real bezahlte Vergütung nimmt. Darin schätzte das BAG die Kostenfolgen ein. Zur Wirtschaftlichkeit und Billigkeit hielt es fest, der Tarifvertrag trage dazu bei, dass Patientinnen und Patienten in der Schweiz der lebenswichtige Zugang zu den CAR-T-Zelltherapien ohne Verzögerung ermöglicht werde. Derzeit könne seitens der Krankenversicherer und Leistungserbringer keine bessere Alternative als der vorliegende Tarifvertrag in Aussicht gestellt werden. Der Bundesrat folgte dem Antrag des BAG und genehmigte den Tarifvertrag am 26. August 2020.

3.2. Zum Einsichtsgesuch des Beschwerdeführers legte das BAG in seiner Verfügung und im Rahmen des Schriftenwechsels im vorinstanzlichen Verfahren dar, bei neuen, innovativen und hochpreisigen Therapien könne die Versorgungssicherheit zu wirtschaftlichen Preisen nur gewährleistet werden, wenn auch

vertrauliche Preisvereinbarungen umgesetzt werden könnten. Es handle sich bei den anstehenden Genehmigungen von Tarifverträgen um schützenswerte, konkrete behördliche Massnahmen. Wenn die Vertraulichkeit der Preisangaben nicht gewährleistet sei, würden sich die Zulassungsinhaberinnen nicht mehr auf die Festlegung von rabattierten Nettopreisen einlassen. In der Folge müssten entweder überhöhte Preise akzeptiert werden oder der Zugang zu neuen, innovativen Therapien wäre nicht mehr oder nur stark verzögert gewährleistet. Die Verträge mit den Rabattvereinbarungen enthielten Guillotine-Klauseln für den Fall einer Veröffentlichung der Preisvereinbarung. Kämen diese zur Anwendung, entfiele ein rascher, preiswerter und im öffentlichen Interesse liegender, rechtsgleicher Zugang zu innovativen Therapien in der Evaluationsphase. Betroffene Patientinnen und Patienten müssten dann durch die Versicherer einzelfallweise geprüft werden - falls die Therapie überhaupt noch angeboten würde.

3.3. Das Bundesverwaltungsgericht folgte dieser Auffassung des BAG. Im Rahmen seiner Auslegung von Art. 7 Abs. 1 lit. b BGÖ prüfte es in einem ersten Schritt, ob eine konkrete behördliche Massnahme zu bejahen sei. Es erwog, die CAR-T-Zelltherapie sei im Katalog vergütungsfähiger Leistungen enthalten. Die Therapien der Beschwerdegegnerinnen würden jeweils nur vorläufig für einen begrenzten Zeitrahmen als Pflichtleistung gelten. Damit sei auch zeitnah mit erneuten Tarifvertragsprüfungen durch den Bundesrat zu rechnen. Für die Aufnahme der CAR-T-Zelltherapien in Anhang 1 der Verordnung des EDI vom 29. September 1995 über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (Krankenpflege-Leistungsverordnung, KLV; SR 832.112.31) wie auch für die Genehmigungen von Tarifverträgen sei die Wirtschaftlichkeit der Therapien Voraussetzung. Das BAG teile als federführende Behörde dem Bundesrat ihre fachbehördliche Einschätzung zur Wirtschaftlichkeit und Billigkeit mit. Im Weiteren koordiniere es die Arbeiten der Eidgenössischen Kommission für allgemeine Leistungen und Grundsatzfragen (ELGK) beziehungsweise den Prozess für die Aufnahme von Leistungen in Anhang 1 der KLV. Seine Fachpersonen hätten beratende Stimme in den Sitzungen der ELGK und es begleite das Health-Technology Assessment. Damit sei mit Blick auf die Tätigkeiten des BAG von konkreten behördlichen Massnahmen für die Zurverfügungstellung der CAR-T-Zelltherapie auszugehen.

In einem zweiten Schritt widmete sich das Bundesverwaltungsgericht der Frage, inwiefern die Offenlegung der real bezahlten Nettovergütungen die Massnahmen des BAG für die Zurverfügungstellung der CAR-T-Zelltherapie gefährden könnte. Es erwog, das System der Referenzpreise fixer Referenzstaaten beeinflusse die Höhe der Vergütungen anderer Staaten und damit jenen Markt, in dem die Zulassungsinhaberinnen ihre Leistungen zur Bekämpfung der seltenen, schweren Erkrankungen anbieten. Das BAG als Fachbehörde verfüge über spezifische Marktkenntnisse und habe mit Verweis auf die aktuelle internationale Praxis vertraulicher Preisabsprachen überzeugend dargelegt, dass eine Offenlegung der real vergüteten Nettopreise in der Schweiz die Versorgung derjenigen schwer getroffenen Patientinnen und Patienten, die auf die Therapien angewiesen seien, sehr wahrscheinlich gefährden würde. Die Annahme des BAG, wonach die Zulassungsinhaberinnen zu den Listenpreisen zurückkehren beziehungsweise sich zumindest vorübergehend vom Schweizer Markt zurückziehen würden, sei ohne Weiteres nachvollziehbar. Wie die B._____ mit konkretem Hinweis auf ihre prognostizierten Umsatzeinbussen ab einer Vergünstigung von 20 % auf den Listenpreis darlege, bestehe ihr Interesse darin, keinen niedrigen Schweizer Referenzpreis zu generieren. Den Ausführungen von B._____ und C._____ lasse sich entnehmen, dass sie deshalb bei Offenlegung der vertraulichen Preismodelle ihre Leistungen nicht mehr wie vereinbart zur Verfügung stellen würden. Das BAG gehe auf nachvollziehbare Weise davon aus, dass eine CAR-T-Zelltherapie zu Listenpreisen mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht als wirtschaftlich zu betrachten sein würde, dies mit der Folge, dass die Leistung aus dem Katalog des Anhangs 1 der KLV herausfallen könnte. Dies hätte Auswirkungen auf den möglichst rechtsgleichen Zugang zur CAR-T-Zelltherapie, weil es dann zur Vergütung im Einzelfall kommen würde.

Zusammenfassend hielt das Bundesverwaltungsgericht fest, die Zurverfügungstellung der CAR-T-Zelltherapie in der Schweiz wäre sehr wahrscheinlich gefährdet, wenn das BAG die vertraulichen Preisvereinbarungen zwischen den Spitätern und den Zulassungsinhaberinnen bekannt geben würde. Es sei davon auszugehen, dass die Zulassungsinhaberinnen mit hoher Wahrscheinlichkeit zu den Listenpreisen zurückkehren oder sich vorübergehend ganz aus der Schweiz zurückziehen würden, um eine Referenzierung im Ausland auf die real in der Schweiz bezahlten Nettovergütungen zu vermeiden. Das BAG habe überzeugend dargelegt, dass eine Veröffentlichung der nachgesuchten Informationen die absehbaren Genehmigungsverfahren und die Evaluation beziehungsweise die derzeit nur befristet mögliche Aufnahme der Therapien in Anhang 1 KLV gefährden würde. Dies erfülle den Tatbestand des Art. 7 Abs. 1 lit. b BGÖ.

3.4. Die Beschwerdegegnerinnen schliessen sich den Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts an. Der Beschwerdeführer macht dagegen geltend, der Bund und das BAG hätten zwar die Aufgabe, für eine wirksame, zweckmässige und wirtschaftliche Versorgung mit Krankenpflegeleistungen zu sorgen, doch bestehne keine Pflicht, dies mit geheimen Preisen zu tun. Pharmafirmen stehe es frei, eine Dienstleistung zu erbringen oder nicht. Die Ausnahmeklausel von Art. 7 Abs. 1 lit. b BGÖ sei nicht darauf zugeschnitten, ein freiwilliges Verhalten der Pharmafirmen zu beeinflussen. Die Annahme, dass Letztere bei einer Veröffentlichung zu Listenpreisen zurückkehren würden, sei offensichtlich unrichtig. Angesichts des hohen Preisniveaus in der Schweiz sei davon auszugehen, dass die hier tatsächlich bezahlten Preise im internationalen Vergleich am höchsten seien, weshalb den Beschwerdegegnerinnen aus einer Veröffentlichung kein Nachteil entstünde. Dass das Bundesverwaltungsgericht seine Prüfungsdichte eingeschränkt habe, weil das BAG als Fachbehörde über spezifische Marktkenntnisse verfüge, verletzte zudem Art. 49 VwVG, denn eine solche Zurückhaltung sei hier nicht angebracht.

3.5. Auch der EDÖB ist der Ansicht, in Frage stehe nicht eine konkrete behördliche Massnahme, da das Angebot der CAR-T-Zelltherapie durch Pharmafirmen freiwillig sei. Er ergänzt, Ziel von Art. 7 Abs. 1 lit. b BGÖ sei nicht, ein freiwilliges Verhalten zu beeinflussen. Eine Gefahr der Vereitelung einer behördlichen Massnahme durch die Betroffenen bestehe nicht. Vielmehr könnten die Behörden die Kostengünstigkeit nicht prüfen, wenn keine Preisvergleiche möglich seien. Dass die Geheimhaltung dazu beitrage, eine möglichst preisgünstige Versorgung der schweizerischen Bevölkerung zu erreichen, hält er, gleich wie der Beschwerdeführer, vor dem Hintergrund des hohen Preisniveaus in der Schweiz für nicht nachvollziehbar. Er weist zudem darauf hin, dass derzeit eine Revision des KVG hängig sei, die unter anderem bezwecke, vertrauliche Preismodelle dem Anwendungsbereich des BGÖ zu entziehen. Der Bundesrat habe in seiner Botschaft anerkannt, dass derzeit dafür keine ausreichende gesetzliche Grundlage bestehe.

4.

Am 7. September 2022 verabschiedete der Bundesrat eine Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (Massnahmen zur Kostendämpfung - Paket 2). Die bundesrätliche Gesetzesvorlage beinhaltet eine Ausnahme vom Zugang zu amtlichen Dokumenten betreffend die Höhe, Berechnung und Modalitäten von Rückerstattungen im Rahmen von Preismodellen. Dazu soll dem KVG ein neuer Art. 52c eingefügt werden (vgl. dazu den Vorbehalt von Spezialbestimmungen in Art. 4 BGÖ). Der Bundesrat legt dazu in seiner Botschaft dar, dass Pharmaunternehmen bereit seien, ihre Arzneimittel zu deutlich tieferen Preisen anzubieten, wenn in Ausnahmefällen nur der Höchstpreis bekannt gemacht werde. Unter dem geltenden Recht sei diesbezüglich insbesondere der Ausnahmetatbestand von Art. 7 Abs. 1 lit. g BGÖ (Berufs-, Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse) relevant. Allerdings sei unsicher, ob im Streitfall das Gericht die Geheimhaltung der entsprechenden Informationen schützen würde, weshalb eine spezialgesetzliche Grundlage unabdingbar sei (BBI 2022 2427 Ziff. 4.1.4).

Der Entwurf zur Änderung des KVG befindet sich derzeit im Differenzbereinigungsverfahren (Geschäft Nr. 22.062). Auf die hier umstrittene Auslegung des BGÖ hat die hängige Gesetzesrevision keine Auswirkung.

5.

5.1. Der Ausnahmegrund von Art. 7 Abs. 1 lit. b BGÖ stellt sicher, dass Informationen geheim gehalten werden können, die der Vorbereitung konkreter behördlicher Massnahmen dienen (z.B. Aufsichtsmassnahmen oder Inspektionen). 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 (s. bspw. Urteil 1C_412/2022 vom 9. August 2023 E. 5.2 zur Geheimhaltung von Fragen, die das Staatssekretariat für Migration für die Befragung von Asylsuchenden aus einem bestimmten Land vorbereitet hatte). 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_412/2022 vom 9. August 2023 E. 5.1; je mit Hinweisen).

5.2. In seiner Praxis prüfte das Bundesgericht beispielsweise, ob die Einsicht in die Einträge über Gefährdungen und Störungen bei Schweizer Transportunternehmen in der sogenannten "Neuen Ereignisdatenbank" die gesetzlich verankerte Aufsichtstätigkeit des Bundesamts für Verkehr (BAV) beeinträchtigen würde (vgl. Art. 10 ff. des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 [EBG; SR 742.101] und Art. 52 ff. des Bundesgesetzes vom 20. März 2009 über die Personenbeförderung [Personenbeförderungsgesetz, PBG; SR 745.1]. Es verneinte dies mit Verweis auf die gesetzliche Meldepflicht der Transportunternehmen (**BGE 144 II 77** E. 4.3 mit Hinweis). Gleich entschied es in Bezug auf die Aufgabe des Schweizerischen Heilmittelinstituts (Swissmedic), den Markt zu überwachen und Inspektionen durchzuführen (vgl. Art. 58 ff. des Bundesgesetzes vom 15. Dezember 2000 über Arzneimittel und Medizinprodukte [Heilmittelgesetz, HMG; SR 812.21]; Art. 76 der Medizinprodukteverordnung vom 1. Juli 2020 [MepV; 812.213]). Es ging davon aus, dass durch die Einsicht in Meldungen zu Vorkommnissen betreffend eine bestimmte Prothese keine konkreten behördlichen Aufsichtsmassnahmen beeinträchtigt werden können (Urteil 1C_692/2020 vom 9. Dezember 2020 E. 2.2-2.4 mit Hinweisen).

5.3. Die Rolle, die dem BAV und Swissmedic in den oben erwähnten Fällen zukam, unterscheidet sich von derjenigen des BAG bei der Genehmigung von Tarifverträgen. Zwar verlangt Art. 43 Abs. 6 KVG, dass die Vertragspartner und die zuständigen Behörden darauf achten, dass eine qualitativ hochstehende und zweckmässige gesundheitliche Versorgung zu möglichst günstigen Kosten erreicht wird. Es handelt sich dabei jedoch nicht um eine konkrete behördliche Massnahme, sondern um ein gesetzliches Ziel (vgl. Urteil 9C_612/2020 vom 22. September 2021 E. 2.2, nicht publ. in **BGE 147 V 470**).

Soweit hier eine konkrete behördliche Aufgabe in Frage steht, beschränkt sie sich auf die Prüfung eines von Dritten (den Tarifpartnern) ausgehandelten Vertrags (vgl. dazu LINO ETTER, in: Basler Kommentar, Krankenversicherungsgesetz und Krankenversicherungsaufsichtsgesetz, 2020, N. 41 zu Art. 46 KVG). Die Erfüllung dieser Aufgabe wird durch den Informationszugang nicht beeinträchtigt. Auch wenn dieser zur Folge haben sollte, dass die Herstellerinnen die Preise anheben oder sich vom Schweizer Markt zurückziehen, können der Bundesrat als Genehmigungsbehörde (Art. 46 Abs. 4 KVG) und das BAG als Fachbehörde des Bundes ihre Rolle weiterhin wahrnehmen. Sofern dadurch das Ziel einer qualitativ hochstehenden und zweckmässigen gesundheitlichen Versorgung zu möglichst günstigen Kosten beeinträchtigt werde sollte, läge ein solches Ergebnis zwar nicht im öffentlichen Interesse. Dies ist aber unter dem Titel von Art. 7 Abs. 1 lit. b BGÖ nicht ausschlaggebend. Wie oben dargelegt, verlangt diese

Bestimmung nicht nach einer allgemeinen Interessenabwägung, sondern ist vielmehr nur dann anwendbar, wenn eine konkrete behördliche Massnahme in Frage steht, deren zielkonforme Durchführung durch den Zugang zu amtlichen Dokumenten beeinträchtigt würde.

Indem das Bundesverwaltungsgericht davon ausging, bei der Zurverfügungstellung der CAR-T-Zelltherapie handle es sich um eine konkrete behördliche Massnahme, verletzte es aus diesen Gründen Art. 7 Abs. 1 lit. b BGÖ.

6.

Die Beschwerde ist somit gutzuheissen. Allerdings ist nicht angezeigt, dass BAG im Sinne des Hauptantrags des Beschwerdeführers anzuweisen, diesem eine uneingeschränkte Einsicht in die erwähnten amtlichen Dokumente zu gewähren. Da das Bundesverwaltungsgericht offenliess, ob der Einsicht andere gesetzliche Gründe entgegenstehen, ist die Sache vielmehr zur weiteren Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Damit erübrigts es sich, auf die übrigen Rügen des Beschwerdeführers einzugehen.

Bei diesem Verfahrensausgang sind die Gerichtskosten den unterliegenden Beschwerdegegnerinnen aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers ist beim selben Arbeitgeber (J. _____ AG) angestellt wie der Beschwerdeführer. Eine Parteientschädigung ist unter diesen Umständen nicht auszurichten (Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG; vgl. Urteil 1C_307/2023 vom 9. Dezember 2024 E. 10 mit Hinweis).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen, der angefochtene Entscheid aufgehoben und die Sache zur neuen Beurteilung an das Bundesverwaltungsgericht zurückgewiesen.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 4'000.-- werden den Beschwerdegegnerinnen auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird den Parteien, dem Bundesamt für Gesundheit BAG, dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung I, und dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 18. Februar 2025

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Das präsidierende Mitglied: Müller

Der Gerichtsschreiber: Dold