



Bern, 27. August 2025

Empfehlung nach Art. 14 des Öffentlichkeitsgesetzes

im Schlichtungsverfahren zwischen

**A. __
(Antragsteller)**

und

Bundesamt für Gesundheit BAG

I Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte stellt fest:

1. Der Antragsteller (Journalist) hat mit E-Mail vom 3. Dezember 2024 Folgendes an das Bundesamt für Gesundheit (BAG) geschrieben: "Im Rahmen meiner journalistischen Tätigkeit habe ich die auf Ihrer Website veröffentlichten Protokolle der Taskforce eingesehen. Dabei ist mir aufgefallen, dass zahlreiche Abschnitte dieser Protokolle als Bilder eingebunden sind und somit nicht als durchsuchbarer Text vorliegen. Gemäss dem Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ [SR 152.3]) hat jede Person das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten der Bundesverwaltung. Zwar legt das BGÖ keine spezifischen Anforderungen an das Format der zugänglich gemachten Dokumente fest, jedoch ist es im Sinne der Transparenz und Benutzerfreundlichkeit wünschenswert, dass Dokumente in einem durchsuchbaren Textformat bereitgestellt werden. [...]." Weiter stellte der Antragsteller dem BAG drei Fragen, welche alle darauf abzielten, zu erfahren, warum die Protokolle Passagen enthielten, welche die digitale Textsuche erschweren würden. Am Schluss dieser E-Mail stellte der Antragsteller folgendes Zugangsgesuch beim BAG: "Ich bitte Sie daher, mir alle veröffentlichten Taskforce-Protokolle in durchsuchbarer Textform zur Verfügung zu stellen. Dies ist nicht nur im Sinne der Transparenz, sondern auch für die effiziente Nutzung durch die Öffentlichkeit und die Presse von grosser Bedeutung."
2. Am 23. Dezember 2024 nahm das BAG zum Zugangsgesuch Stellung. Es sei dem BAG bewusst, dass die publizierten Protokolle der Covid-19 Taskforce nicht durchgängig maschinell durchsuchbar seien. Dies habe einen rein «faktischen Grund». Die als Bild eingebundenen Passagen (Bilder, Tabellen, Textteile) seien bereits im Ausgangsdokument enthalten und würden die maschinelle Durchsuchbarkeit von Beginn weg einschränken. Weiter schrieb es: «Das BAG erfüllt seine

Verpflichtung amtliche Dokumente herauszugeben oder publiziert sie wie im vorliegenden Fall aktiv auf seiner Website. Das dabei verwendete PDF-Format ist gängig und zweckmässig. Die publizierten Protokolle sind gut lesbar und erfüllen damit den Anspruch auf Einsicht bzw. Auskunft im Sinne von Art. 6 Abs. 1 bis 3 BGÖ vollständig.» Ein darüberhinausgehender Anspruch bestehe nicht. Aus diesem Grund lehnte das BAG das Begehren ab. Das BAG wies den Antragsteller zum Schluss darauf hin, dass er innert 20 Tagen einen Schlichtungsantrag beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) stellen kann.

3. Mit E-Mail vom 23. Dezember 2024 reichte der Antragsteller einen Schlichtungsantrag beim Beauftragten ein. Darin führte er aus, innerhalb der vom BAG publizierten Covid-19 Taskforce-Protokollen würden durchsuchbare Textpassagen direkt auf nicht durchsuchbare Bildelemente folgen. Das Öffentlichkeitsgesetz fordere Transparenz und die Zugänglichkeit amtlicher Dokumente. Die gegenwärtige Form der Veröffentlichung, insbesondere die uneinheitliche Darstellung von Seiten innerhalb desselben Dokuments, sei nicht nachvollziehbar und lasse Zweifel an der Einhaltung der Transparenzpflicht aufkommen. Die Erstellung eines neuen PDF-Dokuments mit den vorhandenen Originaldokumenten stelle keinen unverhältnismässigen Aufwand dar und würde die Arbeit von Medienschaffenden und Interessierten erheblich erleichtern. Weiter stellte er den Antrag, der Beauftragte habe das BAG anzuweisen, die Protokolle in vollständig durchsuchbarer Textform zur Verfügung zu stellen oder detailliert zu begründen, warum dies nicht möglich sei.
4. Mit E-Mail vom 24. Dezember 2024 bestätigte der Beauftragte den Eingang des Schlichtungsantrags.
5. Mit E-Mail vom 7. Januar 2025 informierte der Beauftragte das BAG über den Eingang des Schlichtungsantrags und verlangte die Korrespondenz mit dem Antragsteller sowie eine Kopie des Zugangsgesuchs ein und gab dem BAG die Möglichkeit, eine ergänzende Stellungnahme einzureichen.
6. Am 17. Januar 2025 stellte das BAG dem Beauftragten eine ergänzende Stellungnahme zu. Dabei wiederholte es seine Antwort an den Antragsteller vom 23. Dezember 2024 und führte zusätzlich aus, die Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz halte fest, dass amtliche Dokumente im gewünschten Format zur Verfügung gestellt werden müssten, sofern diese bei der Behörde vorhanden seien. Dies sei vorliegend jedoch nicht der Fall. Die Protokolle würden aus der Zeit der Covid-19 Pandemie stammen. Das BAG sei damals ausserordentlich hoch belastet gewesen; die Protokollierung habe sehr rasch erfolgen müssen. Der Einfachheit halber seien dabei auch Textstellen, Diagramme, Tabellen u.ä. aus anderen Dokumenten einkopiert worden. Es sei dabei jeweils die Form gewählt worden, welche sich in der gegebenen Situation als einfachste und schnellste angeboten habe. Gewisse Abstriche formaler Natur seien der damaligen Ausnahmesituation geschuldet und seien zu tolerieren. Es sei aber richtig, dass sich dies teilweise auf die maschinelle Durchsuchbarkeit auswirke.

Weiter erklärte das BAG, Art. 6 BGÖ statuiere lediglich den Anspruch auf den Inhalt eines amtlichen Dokuments. Hinsichtlich eines bestimmten Formats lasse sich nichts ableiten. Der Anspruch sei durch die Publikation der Protokolle auf der Website des BAG vollständig erfüllt. Die Protokolle seien gut lesbar. Eine Verpflichtung der Behörde die publizierten Protokolle nachträglich nochmals zu bearbeiten, lasse sich aus dem Öffentlichkeitsgesetz nicht ableiten.

Unabhängig davon habe das BAG den Antragsteller auf die Möglichkeit der optischen Zeichenerkennung (OCR) von Adobe Acrobat hingewiesen, womit die Protokolle in durchsuchbare Dateien umgewandelt werden könnten.

7. Am 24. Januar 2025 informierte der Beauftragte den Antragsteller, dass das Verfahren schriftlich durchgeführt wird und gab ihm die Möglichkeit, eine ergänzende Stellungnahme einzureichen.
8. Mit E-Mail vom 24. Januar 2025 erklärte der Antragsteller, auf eine ergänzende Stellungnahme zu verzichten.

II Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte zieht in Erwägung:

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

9. Der Antragsteller reichte ein Zugangsgesuch nach Art. 10 BGÖ beim BAG ein. Das BAG wies das Zugangsgesuch ab. Der Antragsteller ist als Teilnehmer an einem vorangegangenen Gesuchsverfahren zur Einreichung eines Schlichtungsantrags berechtigt (Art. 13 Abs. 1 Bst. a BGÖ). Der Schlichtungsantrag wurde formgerecht (einfache Schriftlichkeit) und fristgerecht (innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme der Behörde) beim Beauftragten eingereicht (Art. 13 Abs. 2 BGÖ).
10. Das Schlichtungsverfahren findet auf schriftlichem Weg oder konferenziell (mit einzelnen oder allen Beteiligten) unter Leitung des Beauftragten statt, der das Verfahren im Detail festlegt.¹ Kommt keine Einigung zustande oder besteht keine Aussicht auf eine einvernehmliche Lösung, ist der Beauftragte gemäss Art. 14 BGÖ gehalten, aufgrund seiner Beurteilung der Angelegenheit eine Empfehlung abzugeben.

B. Materielle Erwägungen

11. Der Beauftragte prüft nach Art. 12 Abs. 1 der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ; SR 152.31) die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit der Beurteilung des Zugangsgesuches durch die Behörde.²
12. Der Antragsteller ist der Meinung, das BAG müsse die elektronische Durchsuchbarkeit der Protokolle gewährleisten, und verlangt Zugang zu diesen. Das BAG stellt sich demgegenüber auf den Standpunkt, die als Bild eingebundenen Passagen seien bereits im Anfangsdokument enthalten und würden die maschinelle Durchsuchbarkeit von Beginn weg einschränken. Die Protokolle seien jedoch gut lesbar auf der Internetseite des BAG publiziert, sodass der Anspruch auf Einsicht bzw. Auskunft im Sinne von Art. 6 Abs. 1 bis 3 BGÖ erfüllt sei. Schlichtungsgegenstand ist somit der Zugang zu den publizierten Protokollen der Covid-19-Taskforce in elektronisch durchsuchbarer Textform. Die veröffentlichten Protokolle enthalten zudem Schwärzungen. Diese wurden vom Antragsteller jedoch nicht beanstandet und sind somit nicht Teil des Schlichtungsgegenstandes.
13. Aufgrund des in Art. 6 BGÖ verankerten Öffentlichkeitsprinzips besteht eine widerlegbare gesetzliche Vermutung zugunsten des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten. Der Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten gemäss Art. 6 Abs. 1 und 2 BGÖ gilt als erfüllt, wenn das verlangte Dokument bereits in einem Publikationsorgan des Bundes oder auf einer Internetseite des Bundes veröffentlicht ist (Art. 6 Abs. 3 BGÖ). In diesem Fall kann sich die Behörde darauf beschränken, der gesuchstellenden Person die Internet-Adresse mitzuteilen oder die erforderlichen Angaben zur Publikation zu machen.³
14. Die zur Diskussion stehenden Protokolle der Covid-19-Taskforce sind als PDF-Dateien auf der Internetseite des BAG publiziert.⁴ Wie vom Antragsteller richtig ausgeführt, sind die Protokolle partiell mit Bilddateien versehen (u.a. Tabellen und Textpassagen), was die maschinelle Textsu-

¹ Botschaft zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 12. Februar 2003, BBl 2003 1963 (zitiert BBl 2003), BBl 2003 2024.

² GUY-ECABERT, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Bern 2008 (zit. Handkommentar BGÖ), Art. 13 Rz 8.

³ Vgl. Empfehlung EDÖB vom 6. September 2020: armasuisse /Aircraft Support Optimisation Study, Ziff. 17f. und Empfehlung vom EDÖB vom 12. Juli 2018. ENSI / ANPA-EMI-Daten, Ziff. 16; MAHON/GONIN, Handkommentar BGÖ, Art. 6 Rz. 66.

⁴ <https://www.bag.admin.ch/de/protokolle-der-task-force-covid-19-des-bag> (zuletzt besucht am 26. August 2025)

che teilweise einschränkt. Es stellt sich die Frage, ob der Anspruch auf Zugang zu den (geschwärzten) Protokollen durch die Publikation auf der Website des BAG in der jetzigen Form als bereits erfüllt gilt (Art. 6 Abs. 3 BGÖ) oder ob der Antragsteller gestützt auf Art. 6 Abs. 1 und 2 BGÖ einen Anspruch auf eine maschinell durchsuchbare Version hat.

15. Das vom BAG gewählte PDF-Format ist die gängige Praxis, wie Dokumente von Behörden publiziert werden. Die vereinzelt als Bilder eingefügten Texte und Tabellen beeinträchtigen die Lesbarkeit der Protokolle im vorliegenden Fall nicht. Die Tatsache, dass die Protokolle nicht vollständig maschinell durchsuchbar sind, stellt nach Ansicht des Beauftragten keine Einschränkung des Zugangs dar. Bei der Zugangsgewährung im Sinne von Art. 6 Abs. 1 und 2 BGÖ hat die gesuchstellende Person gemäss der Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz zwar grundsätzlich ein Wahlrecht in Bezug auf die Form der Kopie (Papierausdruck, elektronische Datei, Tonaufnahme etc.), dieses beschränkt sich jedoch auf Formate, die von der Behörde ohne grössere Schwierigkeiten reproduziert werden können.⁵ Es besteht ein Anspruch nur auf die Integrität des Dokumentinhalts, nicht aber auf die originale Formatierung.⁶ Die Integrität der Protokollinhalte ist vorliegend nicht anzuzweifeln. Das Recht auf Zugang zu den geschwärzten Covid-19 Taskforce- Protokollen gilt somit gemäss Art. 6 Abs. 3 BGÖ als erfüllt.
16. *Ergebnis: Die vom Antragsteller verlangten Dokumente sind bereits in lesbarer Form auf der Internetseite des BAG aktiv veröffentlicht. Ein weitergehender Anspruch in Bezug auf die Form dieser Dokumente besteht gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz nicht. Infolge der erfolgten Veröffentlichung der Dokumente gilt der Anspruch auf Einsicht in die fraglichen Protokolle gemäss Art. 6 Abs. 3 BGÖ als erfüllt.*

⁵ BBL 2003 2003; URS STEIMEN in Blechta/Vasella [Hrsg.], Basler Kommentar zum Öffentlichkeitsgesetz, 4. Aufl., Basel 2024 (zit. BSK BGÖ), Art. 6 BGÖ Rz. 25.

⁶ URS STEIMEN in: BSK BGÖ, Art. 6 BGÖ Rz. 25.

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

17. Das Bundesamt für Gesundheit hält an seiner Abweisung des Zugangsgesuches fest, da der Anspruch auf Zugang zu den ersuchten Dokumenten gemäss Art. 6 Abs. 3 BGÖ infolge der Veröffentlichung auf der Website des Bundesamts für Gesundheit als erfüllt gilt.
18. Der Antragsteller kann innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung beim Bundesamt für Gesundheit den Erlass einer Verfügung nach Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021) verlangen, wenn er mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs.1 BGÖ).
19. Das Bundesamt für Gesundheit erlässt eine Verfügung, wenn es mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 2 BGÖ).
20. Das Bundesamt für Gesundheit erlässt die Verfügung innert 20 Tagen nach Empfang dieser Empfehlung oder nach Eingang eines Gesuches um Erlass einer Verfügung (Art. 15 Abs. 3 BGÖ).
21. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten wird der Name des Antragstellers anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).
22. Die Empfehlung wird eröffnet:
 - Einschreiben mit Rückschein (AR)
A.____
 - Einschreiben mit Rückschein (AR)
Bundesamt für Gesundheit BAG
3001 Bern

Reto Ammann
Leiter Direktionsbereich
Öffentlichkeitsprinzip

Julian Sonderegger
Jurist Direktionsbereich
Öffentlichkeitsprinzip