

BVGer A-4571/2015 vom 10. August 2016

Bundesverwaltungsgericht, 2016-08-10, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-4571_2015

FR: TAF A-4571/2015 du 10 août 2016

IT: TAF A-4571/2015 del 10 agosto 2016

Regeste

Öffentlichkeitsprinzip

Erwägungen

E. 1.1

Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG, SR 172.021), die von einer Vorinstanz im Sinne von Art. 33 Bst. d des Verwaltungsgerichtsgesetzes (VGG, SR 173.32) erlassen wurde. Da keine Ausnahme gemäss Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der Beschwerde zuständig (Art. 31 VGG und Art. 44 VwVG i.V.m. Art. 16 Abs. 1 BGÖ). Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, sofern das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

E. 1.2

Der Beschwerdeführer hat sich am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt und ist als Adressat der angefochtenen Verfügung, mit welchem sein Zugangsgesuch teilweise abgewiesen wurde, sowohl formell als auch materiell beschwert, weshalb er zur Beschwerde legitimiert ist (Art. 48 Abs. 1 VwVG).

E. 1.3.1

Die Beschwerdegegnerinnen machen geltend, dass Streitgegenstand des Beschwerdeverfahrens lediglich noch der Zugang zu den Meldungen betreffend die Gefährdungen und Störungen in der NEDB bilde. Der Zugang zu Namen von meldenden Personen, von Verursachern oder von Opfern könne dem Beschwerdeführer nicht gewährt werden, da eine nachträgliche Erweiterung des Streitgegenstandes unzulässig sei. Insofern sei auf die Beschwerde nicht einzutreten. Das Rechtsbegehren in der Beschwerdeschrift ist jedoch so zu verstehen, dass der Beschwerdeführer nur die vollständige Erfüllung seines ursprünglich gestellten Zugangsgesuchs beantragt, mithin den Streitgegenstand nicht ausgedehnt hat und weiterhin auf die Nennung der eingangs genannten Namen verzichtet. Dies bestätigt der Beschwerdeführer denn auch in seiner Stellungnahme vom 17. Mai 2016 (Rz. 22).

E. 1.3.2

In ihrer Eingabe vom 30. Mai 2016 bringen die Beschwerdegegnerinnen sodann vor, der Beschwerdeführer habe sein Zugangsgesuch auf die meldepflichtigen Ereignisse bezogen, weshalb der Streitgegenstand insofern beschränkt sei. Es trifft zwar zu, dass der Beschwerdeführer in seiner Stellungnahme vom 17. Mai 2016 anmerkt, sein Gesuch sei auf die meldepflichtigen Gefährdungen und Störungen gerichtet gewesen. Allerdings enthält weder sein ursprüngliches Gesuch noch die Beschwerde ein Begehren mit einer solchen

Einschränkung. Der Beschwerdeführer ging offenbar bei seiner Gesuchseinreichung vielmehr davon aus, die NEDB enthalte ohnehin lediglich verbindlich bzw. zwingend zu meldende Ereignisse. Dementsprechend bestreitet er "mit Nichtwissen", dass die Datenbank auch freiwillig gemeldete Daten enthalte. Das Zugangsgesuch des Beschwerdeführers ist deshalb so zu verstehen, dass er zu allen in der NEDB verzeichneten Gefährdungen und Störungen Zugang verlangt.

E. 1.4

Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 VwVG) ist demnach einzutreten.

E. 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).

E. 3.1

Das BGÖ bezweckt die Förderung der Transparenz über Auftrag, Organisation und Tätigkeit der Verwaltung (Art. 1 BGÖ). Mit dem im BGÖ verankerten Öffentlichkeitsprinzip (vgl. Art. 6 Abs. 1 BGÖ) mit Geheimhaltungsvorbehalt (vgl. Art. 7 ff. BGÖ), welches einen grundsätzlichen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten gewährt, soll Transparenz geschaffen werden, damit Bürgerinnen und Bürger politische Abläufe erkennen und beurteilen können. Nebst dem Vertrauen soll dadurch das Verständnis für die Verwaltung und ihr Funktionieren gefördert sowie die Akzeptanz staatlichen Handelns erhöht werden. Der Öffentlichkeitsgrundsatz bildet überdies eine wesentliche Voraussetzung für eine sinnvolle demokratische Mitwirkung am politischen Entscheidungsprozess und für eine wirksame Kontrolle der staatlichen Behörden (Urteile des BGer 1C_296/2015 vom 18. Mai 2016 E. 3.1, zur Publikation vorgesehen, 1C_122/2015 vom 18. Mai 2016 E. 2.1 und 1C_50/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 2.2; Urteile des BVerger A-8073/2015 vom 13. Juli 2016 E. 3 und A-7874/2015 vom 15. Juni 2016 E. 3, zur Publikation vorgesehen). Das Transparenzgebot trägt zudem zur Verwirklichung der Informationsfreiheit (Art. 16 der Bundesverfassung [BV, SR 101]) sowie zur Verwaltungsmodernisierung bei. Es bildet bis zu einem gewissen Grad das Gegenstück zur verfassungsrechtlichen Pflicht des Bundesrates nach Art. 180 Abs. 2 BV zu rechtzeitiger und umfassender Information der Öffentlichkeit über seine Tätigkeit, soweit dem nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Soweit wie hier die Medien Zugang zu behördlichen Informationen suchen, um sie später zu verarbeiten und zu verbreiten, dient das Transparenzgebot schliesslich zumindest indirekt auch der Verwirklichung der Medienfreiheit (Art. 17 BV) (zum Ganzen Urteile des BGer 1C_296/2015 vom 18. Mai 2016 E. 3.1, zur Publikation vorgesehen, 1C_122/2015 vom 18. Mai 2016 E. 2.1, und 1C_50/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 2.2, je m.w.H.).

E. 3.2.1

Grundsätzlich hat jede Person das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskunft über deren Inhalt zu erhalten. Aufgrund des in Art. 6 Abs. 1 BGÖ verankerten Öffentlichkeitsprinzips besteht eine widerlegbare gesetzliche Vermutung

zugunsten des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten (Urteile des BGer 1C_137/2016 vom 27. Juni 2016 E. 2.2 und 1C_14/2016 vom 23. Juni 2016 E. 3.4, beide zur Publikation vorgesehen). Damit wird jeder Person ein generelles Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten, über welche die Verwaltung verfügt, gewährt, ohne dass ein besonderes Interesse nachgewiesen werden müsste. Es obliegt entsprechend nicht mehr dem freien Ermessen der Behörden, ob sie Informationen oder Dokumente zugänglich machen wollen oder nicht. 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) oder wenn ein Ausnahmefall gemäss Art. 8 BGÖ vorliegt. Die objektive Beweislast zur Widerlegung der Vermutung des freien Zugangs obliegt der Behörde (Urteil des BGer 1C_14/2016 vom 23. Juni 2016 E. 3.4, zur Publikation vorgesehen). Misslingt ihr der Beweis, ist der Zugang grundsätzlich zu gewähren (vgl. zum Ganzen Urteile des BVGer A-8073/2015 vom 13. Juli 2016 E. 3, A-7235/2015 vom 30. Juni 2016 E. 3.1 und A-3829/2015 vom 26. November 2015 E. 3.2, je m.w.H.).

E. 3.2.2

Die öffentlichen oder privaten Interessen, welche eine Geheimhaltung rechtfertigen können, müssen das (öffentliche) Interesse am Zugang bzw. an der Transparenz überwiegen. Das Gesetz nimmt die entsprechende Interessenabwägung selbst vorweg, indem es in Art. 7 f. BGÖ abschliessend (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 12. Februar 2003 zum BGÖ, BBl 2003 2006) die verschiedenen Fälle überwiegender öffentlicher oder privater Interessen aufzählt. Ist eine solche Voraussetzung erfüllt, muss der Zugang zu den amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden, ohne dass im Einzelfall eine Interessenabwägung vorgenommen würde (vgl. Isabelle Häner, in: Maurer-Lambrou/Blechta [Hrsg.], Basler Kommentar zum DSG/BGÖ, 3. Aufl. 2014 [nachfolgend: BSK DSG/BGÖ], Art. 7 BGÖ N 46; Cottier/Schweizer/ Widmer, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum Öffentlichkeitsgesetz, 2008 [nachfolgend: SHK BGÖ], Art. 7 N 5; a.M. offenbar BGE 133 II 209 E. 2.3.3, allerdings ohne Auseinandersetzung mit Art. 7 Abs. 1 BGÖ). Immerhin verfügen die Behörden über einen gewissen Ermessensspielraum bei der Beurteilung, ob überhaupt ein Tatbestand von Art. 7 Abs. 1 BGÖ erfüllt ist (vgl. BVGE 2014/6 E. 6.6 und 2013/50 E. 9.1 mit Verweis auf die Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 2007; ferner Urteil des BGer 1C_296/2015 vom 18. Mai 2016 E. 4.1, zur Publikation vorgesehen, wonach die Behörden sogar einen "grossen Interpretationsspielraum" haben betreffend die unbestimmten Rechtsbegriffe, welche mehrere Ausnahmetatbestände enthalten). Die Wirksamkeit der Ausnahmeklauseln hängt einerseits davon ab, dass die Beeinträchtigung im Fall einer Offenlegung von einer gewissen Erheblichkeit sein muss, und andererseits, dass ein ernsthaftes Risiko bezüglich deren Eintritt besteht, mithin der Schaden nach dem üblichen Lauf der Dinge mit hoher Wahrscheinlichkeit eintritt (Urteile des BVGer A-7874/2015 vom 15. Juni 2016 E. 9.3, zur Publikation vorgesehen, A-6313/2015 vom 27. April 2016 E. 5.3 und A-7405/2014 vom 23. November 2015 E. 6, je m.w.H.; zum Ganzen Urteile des BVGer A-3649/2014 vom 25. Januar 2016 E. 8.2.1, A-3829/2015 vom 26. November 2015 E. 3.2 und A-3621/2014 vom 2. September 2015 E. 4.2.1, je m.w.H.; vgl. ferner BGE 133 II 209 E. 2.3.3, wonach die Verletzung der jeweiligen Interessen "wahrscheinlich erscheinen" muss, sowie Urteile des BGer 1C_137/2016 vom 27. Juni 2016 E. 2.2 und eingehend 1C_14/2016 vom 23. Juni 2016 E. 3.3, beide zur Publikation vorgesehen, wonach die aufgrund der Zugangsgewährung drohende Verletzung der jeweiligen öffentlichen oder privaten

Interessen "zwar nicht mit Sicherheit eintreten" muss, jedoch eine Gefährdung auch nicht "lediglich denkbar oder [entfernt] möglich erscheinen" darf).

E. 3.2.3

Das Verhältnis des allgemeinen Transparenzgebots gemäss Art. 6 Abs. 1 BGÖ zu den besonderen Vertraulichkeitsregeln namentlich von Art. 7 BGÖ lässt sich nicht generell festlegen, sondern ist von Fall zu Fall zu ermitteln. Entscheidend ist dafür der Sinngehalt der divergierenden Normen, für den wiederum wesentlich auf deren Zweck zurückzugreifen ist. Abzuwägen sind die sich gegenüberstehenden Interessen im Einzelfall. Massgebliche Kriterien sind etwa: die Funktion oder Stellung der betroffenen Person, die Umstände der ursprünglichen Informationsbeschaffung, der Vertrauensschutz, die Art der betroffenen Daten, das Vorliegen eines besonderen Informationsinteresses der Öffentlichkeit, der Schutz spezifischer öffentlicher Interessen, die Natur der Beziehung zwischen der Verwaltung und dem betroffenen Dritten sowie die Bedeutung der fraglichen Thematik. Liegt ein Ausnahmetatbestand vor, ist im Einzelfall zu prüfen, ob die Interessen an der Geheimhaltung das Transparenzinteresse überwiegen oder ob gegebenenfalls, in Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips (vgl. dazu sogleich E. 3.3), ein eingeschränkter Zugang in Frage kommt (Urteil des BGer 1C_14/2016 vom 23. Juni 2016 E. 3.3, zur Publikation vorgesehen). Einen Grundsatz, wonach im Zweifel dem Öffentlichkeitsprinzip der Vorrang einzuräumen ist (so noch die bisherige Praxis des Bundesverwaltungsgerichts, vgl. etwa die Urteile des BVGer A-6313/2015 vom 27. April 2016 E. 5.3 und A-3829/2015 vom 26. November 2015 E. 3.2, je m.w.H. namentlich auf die herrschende Lehre), gibt es genauso wenig wie das umgekehrte Prinzip. Vielmehr ist für jeden einschlägigen Ausnahmetatbestand im Einzelfall anhand einer Verhältnismässigkeitsprüfung abzuwägen, ob der Transparenz oder der Vertraulichkeit Nachachtung zu verschaffen ist (zum Ganzen Urteile des BGer 1C_296/2015 vom 18. Mai 2016 E. 3.6, zur Publikation vorgesehen, und 1C_122/2015 vom 18. Mai 2016 E. 2.5, je m.w.H.).

E. 3.3

Aufgrund des Verhältnismässigkeitsprinzips (Art. 5 Abs. 2 BV) darf der Zugang allerdings nicht einfach verweigert werden, wenn ein verlangtes Dokument Informationen enthält, die nach dem Ausnahmekatalog von Art. 7 BGÖ nicht zugänglich sind. Vielmehr ist in diesem Fall ein eingeschränkter, das heisst teilweiser Zugang zu den Informationen im Dokument zu gewähren, etwa durch Anonymisierung, Einschwärzen, Teilveröffentlichung oder zeitlichen Aufschub (Urteil des BVGer A-3829/2015 vom 26. November 2015 E. 3.3; vgl. ferner Urteile des BGer 1C_14/2016 vom 23. Juni 2016 E. 3.3 a.E. und 1C_296/2015 vom 18. Mai 2016 E. 3.6, beide zur Publikation vorgesehen; je m.w.H.).

E. 4.1

Zwischen den Parteien zu Recht nicht umstritten ist, dass vorliegend die Voraussetzungen betreffend den persönlichen (vgl. Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ) Anwendungsbereich des BGÖ erfüllt sind.

E. 4.2

Was den sachlichen Anwendungsbereich des BGÖ anbelangt, sind sich die Parteien einig, dass kein Ausnahmetatbestand von Art. 3 BGÖ gegeben ist. Die Beschwerdegegnerinnen bringen jedoch zumindest sinngemäss vor, bei den Normen betreffend die Meldepflicht der Transportunternehmen sowie die Informationstätigkeit von Vorinstanz und SUST handle es

sich um eine Spezialregelung gegenüber dem BGÖ, welche dessen Anwendung ausschliesse (vgl. nachfolgend E. 5.4.7 letzter Absatz). Dieser Sichtweise kann nicht gefolgt werden. Gemäss Art. 4 BGÖ (vgl. zu dessen Auslegung Urteil des BVerger A-5146/2015 vom 10. Februar 2016 E. 4.3 m.w.H.) bleiben spezielle Bestimmungen anderer Bundesgesetze vorbehalten, die bestimmte Informationen als geheim bezeichnen (Bst. a) oder vom BGÖ abweichende Voraussetzungen für den Zugang zu bestimmten Informationen vorsehen (Bst. b). Beides trifft vorliegend nicht zu. Es gibt in diversen Bereichen der öffentlichen Verwaltung gesetzliche Bestimmungen, denen zufolge die Behörden gewisse Informationen von sich aus zugänglich zu machen haben, beispielsweise mittels Publikation auf ihrer Website. Daraus kann indes grundsätzlich nicht gefolgert werden, jeder beantragte weitergehende Zugang könne verweigert werden, schon gar nicht, wenn die entsprechenden Normen nicht klar regeln, welche Informationen zu veröffentlichen sind, sondern dies dem Ermessen der zuständigen Behörde überlassen. Vielmehr wird es sich bei den genannten Normen in aller Regel lediglich um Mindestvorschriften handeln, welche ein Mindestmass an Information der Öffentlichkeit sicherstellen sollen. Art. 4 BGÖ verlangt im Übrigen ein Gesetz im formellen Sinn (vgl. BVGE 2014/42 E. 4.1; Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1989), welche Voraussetzung namentlich die von den Beschwerdegegnerinnen angeführten Bestimmungen in der Verordnung vom 17. Dezember 2014 über die Sicherheitsuntersuchung von Zwischenfällen im Verkehrswesen (VSZV, SR 742.161) nicht erfüllen.

E. 4.3

Anders als die Vorinstanz bestreiten die Beschwerdegegnerinnen, dass es sich bei den Informationen in der NEDB, zu welchen der Beschwerdeführer Zugang verlangt, um ein amtliches Dokument im Sinne von Art. 5 Abs. 1 und 2 BGÖ handelt, da jene nicht durch einen einfachen elektronischen Vorgang aus aufgezeichneten Informationen erstellt werden könnten. So müsse die Vorinstanz eine aufwendige Datenbankabfrage und Filterung vornehmen, etwa die 26 wichtigsten Transportunternehmen definieren. Die Vorinstanz hat die 26 wichtigsten Transportunternehmen bereits bestimmt und dem Beschwerdeführer Zugang zu den verlangten Daten gewährt, mit Ausnahme der Gefährdungen und Störungen. Sie hat zu keinem Zeitpunkt geltend gemacht, die Kopie der verlangten Daten in der NEDB auf einen Informationsträger sei mit unverhältnismässigem Aufwand verbunden. Ohnehin hat die Vorinstanz dem Bundesverwaltungsgericht indes mit Eingabe vom 3. November 2015 bereits einen USB-Stick mit einem Vollauszug aus der NEDB (inklusive Gefährdungs- und Störungsmeldungen) eingereicht; das vom Beschwerdeführer verlangte amtliche Dokument existiert also bereits. Erstellt(e) die Vorinstanz "freiwillig" ein amtliches Dokument aus einer aufgezeichneten Information, muss im Übrigen nicht (mehr) geprüft werden, ob es sich mit einem einfachen elektronischen Vorgang im Sinne von Art. 5 Abs. 2 BGÖ erstellen lässt bzw. liess (vgl. eingehend Urteil des BVerger A-7874/2015 vom 15. Juni 2016 E. 6.2, zur Publikation vorgesehen). Das Zugangsgesuch betrifft daher ein amtliches Dokument im Sinne von Art. 5 BGÖ.

E. 4.4

Der Beschwerdeführer hat demnach grundsätzlich Anspruch auf Zugang zu den streitgegenständlichen Angaben.

E. 5

Es ist umstritten, ob die Vorinstanz dem Beschwerdeführer auch Zugang zu den in der NEDB erfassten und bisher nicht offengelegten Gefährdungen und Störungen der 26 wichtigsten Transportunternehmen der Schweiz gewähren muss. Die NEDB enthält Informationen über von Schweizer Transportunternehmen gemeldete Zwischenfälle (vgl. dazu Art. 14a des Eisenbahngesetzes [EBG, SR 742.101], Art. 24 des Bundesgesetzes über Seilbahnen zur Personenbeförderung [Seilbahngesetz, SebG, SR 743.01], Art. 16 VSZV und Art. 24 Abs. 2 der Eisenbahn-Netzzugangsverordnung vom 25. November 1998 [NZV, SR 742.122]; ferner die Meldevorschriften der Vorinstanz vom 1. Februar 2015, < http://www.bav.admin.ch/dam/bav/de/dokumente/das-bav/sicherheit/bav_meldevorschriften.pdf >, abgerufen am 08.08.2016). Als Aufsichtsbehörde amtet die Vorinstanz (Art. 10 Abs. 2 EBG und Art. 22 Bst. a SebG; vgl. ferner Art. 52 des Personenbeförderungsgesetzes [PBG, SR 745.1]). In die NEDB aufgenommen werden zusätzlich zu den meldepflichtigen Ereignissen auch Vorfälle, die den Schwellenwert für die Meldepflicht nicht erreicht haben, jedoch von den Transportunternehmen freiwillig gemeldet werden. Sie werden bis anhin nicht separat erfasst und lassen sich deshalb nicht von den vorgeschriebenen Meldungen aussondern. Unter meldepflichtigen "Gefährdungen" werden im vorliegenden Kontext - gemäss Angaben der Vorinstanz gegenüber dem EDÖB - primär schwere Vorfälle im Sinne von Art. 4 Bst. b VSZV verstanden (Ereignisse, die beinahe zu einem Unfall geführt hätten, der nicht durch automatische Sicherheitsvorkehrungen verhindert worden wäre). Ebenso als Gefährdungen gelten Fälle im Sinne von Art. 24 Abs. 3 NZV. Darunter fallen von der Infrastrukturbetreiberin aus Sicherheitsgründen ausgesprochene Weiterfahrverbote. Als meldepflichtige "Störungen" demgegenüber kommen namentlich wesentliche Störungen im Sinne von Art. 4 Bst. g VSZV, Signalfälle im Sinne von Art. 4 Bst. j VSZV, das Entlaufen von Schienenfahrzeugen (Art. 16 Abs. 2 Bst. a Ziff. 3 VSZV) und Unregelmässigkeiten nach Art. 24 Abs. 2 NZV in Betracht. Wenn mit einer Störung im Einzelfall eine Gefährdung verbunden ist, wird die Störung zur Gefährdung (vgl. Empfehlung des EDÖB, Rz. 15).

E. 5.1.1

Nach Ansicht des EDÖB kommt im vorliegenden Fall als einziger Ausnahmetatbestand derjenige von Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ infrage, wonach der Zugang eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert wird, wenn durch seine Gewährung die zielkonforme Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen beeinträchtigt würde. Mit Blick auf die restriktive Auslegung der genannten Bestimmung könne die Aufsichtstätigkeit der Vorinstanz als Ganzes jedoch nicht als konkrete behördliche Massnahme gelten. Nicht als Grund für eine Einschränkung des Zugangsrechts vorgesehen habe der Gesetzgeber die Vertraulichkeit zwischen einer Aufsichtsbehörde und einer beaufsichtigten Person. Die vom Zugangsgesuch betroffenen Transportunternehmen hätten vermutlich bereits bis anhin - also unabhängig von einer allfälligen Zugangsgewährung - nicht alle meldepflichtigen Ereignisse auch tatsächlich der Vorinstanz gemeldet. Die Gefahr einer Beeinträchtigung von deren Aufsichtstätigkeit gehe somit primär vom Umstand aus, dass Verstösse gegen die Meldepflicht nicht entdeckt würden, nicht von einer allfälligen Veröffentlichung der gemeldeten Ereignisse. Letztlich stelle jede Umgehung der Meldepflicht durch die Transportunternehmen eine Rechtsverletzung dar und könne folglich kein schützenswertes Interesse im Sinne des BGÖ begründen und dementsprechend auch keinesfalls die Geheimhaltung der gemeldeten Gefährdungen und Störungen rechtfertigen. Soweit für gewisse Ereignisse keine Meldepflicht bestehe, müsse davon ausgegangen werden, dass die Vorinstanz in diesen Fällen auf eine umfassende

Aufsichtstätigkeit bewusst verzichtet habe. Daher könne bezüglich der freiwillig erfolgten Meldungen nicht mit einer möglichen qualitativen Beeinflussung der Aufsichtstätigkeit argumentiert werden.

E. 5.1.2

Im Rahmen der Interessenabwägung von Art. 9 Abs. 2 BGÖ in Verbindung mit Art. 19 Abs. 1 bis Bst. b des Datenschutzgesetzes (DSG, SR 235.1) (vgl. dazu nachfolgend E. 7) würden die konkret auf dem Spiel stehenden Interessen gegeneinander abgewogen. Dies sei so zu verstehen, dass die öffentlichen Interessen an der Zugänglichkeit den privaten Interessen am Schutz der Privatsphäre gegenübergestellt würden. Aufseiten der Geheimhaltungsinteressen seien mit anderen Worten lediglich private Interessen - nämlich das Interesse einer betroffenen Person am Schutz ihrer Privatsphäre bzw. ihrer Personendaten - zu berücksichtigen. Für einen Einbezug von allfälligen öffentlichen Interessen an einer Geheimhaltung bleibe kein Raum. Der Gesetzgeber habe die Fälle, in welchen das öffentliche Interesse eine Zugangsbeschränkung zu rechtfertigen vermöge, in Art. 7 Abs. 1 Bst. a-f BGÖ abschliessend geregelt. Transportunternehmen benötigten sowohl für den Bau und den Betrieb einer Eisenbahninfrastruktur als auch für die gewerbsmässige Personenbeförderung eine Konzession. Infrastruktur- sowie Personenbeförderungskonzessionen seien Monopolkonzessionen, welche dem Inhaber die Berechtigung zur Ausübung einer monopolisierten wirtschaftlichen Tätigkeit verliehen. Es handle sich gleichzeitig um die Übertragung einer öffentlichen Aufgabe, die nunmehr durch die Transportunternehmen wahrgenommen werde. Daher könne ohne Weiteres von einer rechtlichen Sonderbeziehung im Sinne von Art. 6 Abs. 2 Bst. c der Öffentlichkeitsverordnung (VBGÖ, SR 152.31) zwischen den konzessionierten Transportunternehmen und der Vorinstanz gesprochen werden. Selbst ohne Konzession bestehe eine solche Sonderbeziehung bereits aufgrund des Aufsichtsverhältnisses zwischen den Transportunternehmen und der Vorinstanz, weshalb von einem gewichtigen öffentlichen Interesse an Transparenz auszugehen sei. Personen, die in einer rechtlichen oder faktischen Beziehung zur Verwaltung stünden, hätten deshalb eher hinzunehmen, dass Informationen über diese Beziehung zugänglich gemacht würden. Dem öffentlichen Verkehr komme in der Schweiz generell eine grosse Bedeutung zu, weshalb zweifellos ein besonderes Interesse der Allgemeinheit an Informationen zu dessen Sicherheit bestehe. Daher könne ein erhebliches öffentliches Interesse an der Information, bei welchen der bedeutenden Transportunternehmen es zu wie vielen und welchen Zwischenfällen auf welchen Strecken gekommen sei, durchaus bejaht werden. Das gelte nicht nur für die bereits zugänglich gemachten Unfälle, sondern auch für die vorliegend zur Diskussion stehenden Gefährdungen und Störungen. Nur so könne sich die Öffentlichkeit ein vollständiges Bild über die Zwischenfälle im öffentlichen Verkehr machen. Damit einher gehe das vom Bundesverwaltungsgericht ebenfalls anerkannte öffentliche Interesse daran, nachvollziehen zu können, ob und wie eine Behörde ihrer Aufsichtspflicht nachkomme. Die vorliegend zur Diskussion stehenden Personendaten der Transportunternehmen stünden unbestrittenermassen in direktem Zusammenhang mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe (gewerbsmässige Personenbeförderung). Personen, die in Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe handelten, könnten grundsätzlich nicht für sich in Anspruch nehmen, diese Tätigkeit falle in den Bereich ihrer Privatsphäre, was auch für Transportunternehmen gelten müsse. Davon abgesehen hätten weder die Vorinstanz noch die angehörten Transportunternehmen dargelegt, inwiefern mit der Offenlegung der Gefährdungen und Störungen mehr als nur geringfügige oder bloss unangenehme Konsequenzen für die

Transportunternehmen verbunden wären. Eine grosse Zahl von gemeldeten Zwischenfällen müsse zudem nicht zwingend den Eindruck eines unsicheren Unternehmens erwecken. Vielmehr könne dies auch Ausdruck einer gewissenhaften und gesetzeskonformen Meldetätigkeit sein. Sollten gewisse Transportunternehmen dennoch inskünftig bewusst die Meldepflicht verletzen, stelle dies kein schutzwürdiges Interesse dar, weshalb es in der Interessenabwägung nicht berücksichtigt werden könne. Im Ergebnis vermöchten die einem Zugang entgegenstehenden privaten Interessen die öffentlichen Interessen am Zugang nicht zu überwiegen.

E. 5.2.1

Die Vorinstanz führt an, entgegen den Ausführungen in der Empfehlung des EDÖB betrachte sie weder die Umgehung der Meldepflicht als schützenswertes Interesse noch bezwecke sie mit der Nichtherausgabe der Gefährdungen und Störungen den Schutz des Rufs der Unternehmen mit hoher Meldemoral. Sie wolle lediglich die Voraussetzungen für die eigene Aufgabenerfüllung nicht gefährden. Die Meldungen über Gefährdungen und Störungen würden regelmässig daraufhin ausgewertet, ob sie aufsichtsbehördliche Massnahmen erforderlich machten, weshalb sie der Vorbereitung behördlicher Massnahmen diene und Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ einschlägig sei. Diese Bestimmung sei so auszulegen, dass sie die effektive Wahrnehmung der gesetzlich zugewiesenen Aufsichtsaufgaben nicht beeinträchtige. Müssten aber die Transportunternehmen mit einer Bekanntgabe der Gefährdungen und Störungen an die Öffentlichkeit rechnen, würde dies nach allgemeiner Lebenserfahrung dazu führen, dass sie sich eine grössere Zurückhaltung auferlegten beim Entscheid, welche Gefährdungen und Störungen der Vorinstanz zu melden seien. Das wiederum würde zu einer konkreten Beeinträchtigung der Erfüllung der gesetzlich zugewiesenen Aufsichtsaufgabe der Vorinstanz führen. Eine wirksame Aufsichtstätigkeit setze voraus, dass sie risikoorientiert ausgeübt werde, weshalb die Vorinstanz Kenntnis von den Risiken haben müsse. Ohne ein möglichst vollständiges und unverfälschtes Bild der Risikosituationen könne sie jedoch nicht alle relevanten Risiken erkennen und nicht in allen kritischen Bereichen auf die Verbesserung der Sicherheit hinwirken. Dafür sei sie auf eine vollständige Meldung der Gefährdungen und Störungen angewiesen. Dass auch heute nicht sichergestellt werden könne, dass jedes Unternehmen jedes meldepflichtige Ereignis melde, sei kein geeignetes Argument, um eine Verschlechterung der Datenlage zu rechtfertigen, wie sie aus einer Herausgabe der Daten zu Gefährdungen und Störungen resultieren würde. Die Transportunternehmen könnten nur rechtlich, nicht aber tatsächlich gezwungen werden, jedes meldepflichtige Ereignis mitzuteilen, weshalb die Meldepflicht, um wirksam zu sein, so auszugestalten sei, dass eine möglichst hohe Meldebereitschaft entstehe. Hierzu müssten die Unternehmen wissen, dass die von ihnen gemeldeten Daten ausschliesslich zur Verbesserung der Sicherheit verwendet würden.

E. 5.2.2

Die Vorinstanz anerkennt zwar, dass es die konzessionierten Unternehmen, welche eine öffentliche Aufgabe wahrnehmen, eher hinzunehmen haben, dass Informationen zu ihrer Aufgabenerfüllung öffentlich zugänglich gemacht werden, als Personen, die nicht in einer Sonderverbindung zur Verwaltung stehen. Ebenso anerkennt sie ein öffentliches Interesse der Öffentlichkeit an einem vollständigen Bild über die Zwischenfälle im öffentlichen Verkehr und an ihrer Aufsichtstätigkeit. Diese öffentlichen Interessen müssten jedoch dem öffentlichen Interesse an einer Geheimhaltung der Daten gegenübergestellt werden, welche

aus Sicherheitsgründen höher zu gewichten seien. Ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Bekanntgabe der nicht anonymisierten Gefährdungs- und Störungsmeldungen im Sinne von Art. 19 Abs. 1 bis Bst. b DSGVO bestehe daher nicht. Zudem macht die Vorinstanz zumindest sinngemäss geltend, dem öffentlichen Interesse an einer Kenntnis der Gefährdungen und Störungen im öffentlichen Verkehr sowie an einer Kontrolle der Aufsichtstätigkeit der Vorinstanz werde bereits dadurch Genüge getan, dass die streitgegenständlichen Daten in anonymisierter Form zugänglich seien.

E. 5.3.1

Der Beschwerdeführer bestreitet das Vorliegen eines Ausnahmetatbestandes nach Art. 7 Abs. 1 BGÖ. Zu Bst. b bringt er vor, er verlange von der Vorinstanz keine Informationen über die Vorbereitung behördlicher Massnahmen, sondern wolle lediglich über den aktuellen Sicherheitsstand anhand der Gefährdungs- und Störungsmeldungen informiert werden. Bei der Nichteinhaltung der Meldepflicht handle es sich um eine Rechtsverletzung. Der blosser Umstand, dass eine solche nicht in jedem Fall verhindert werden könne, dürfe nicht zur Folge haben, dass mit dieser Begründung gesetzliche Offenlegungspflichten nach BGÖ ausgehebelt würden. Der Vorinstanz sei insofern zuzustimmen, als das öffentliche Interesse an einer Publikation der verlangten Daten nur soweit gehen könne, wie es das öffentliche Interesse an einer grösstmöglichen Sicherheit des öffentlichen Verkehrs nicht beeinträchtige. Das Argument der möglicherweise schlechteren Meldedisziplin überzeuge aber nicht.

E. 5.3.2

Betreffend die Interessenabwägung nach Art. 19 Abs. 1 bis Bst. b DSGVO schliesst sich der Beschwerdeführer dem EDÖB an. Es stehe nicht fest, dass eine Zugangsgewährung zu den Gefährdungen und Störungen in der NEDB die Wahrnehmung der Meldepflicht durch die Transportunternehmen tatsächlich verschlechtern würde. Im Gegenteil würde eine Publikation der Meldedaten den Druck auf Meldepflichtige und Kontrollbehörden erhöhen, was den gewissenhaften Vollzug der Kontroll- und Meldevorschriften anbelange. Werde der breiten Öffentlichkeit Einblick in die NEDB gewährt, fänden die Kontrollen unter den Augen der Öffentlichkeit statt und es stiege auch die Wahrscheinlichkeit, dass Missachtungen der Meldevorschriften bekannt würden. Denn Zwischenfälle im öffentlichen Verkehr würden publik und Unternehmen, welche solche offensichtlich nicht oder nur schlecht meldeten, würden den Behörden gemeldet. Die Transportunternehmen würden sich auch gegenseitig vermehrt beobachten. Im Ergebnis könne mit einer langfristigen Erhöhung der Sicherheit gerechnet werden. Es könne nicht sein, dass es der Vorinstanz nicht möglich sei, die gesetzlich vorgeschriebenen Meldepflichten durchzusetzen. Die Schweizerische Sicherheitsuntersuchungsstelle (SUST) publiziere beispielsweise Beinahe-Zusammenstösse von Flugzeugen von sich aus auf ihrer Website. Die Bekanntgabe der anonymisierten Daten sei nicht ausreichend, da es etwa von Belang sei zu wissen, ob die Vorinstanz ein Transportunternehmen, das sich beispielsweise in einer schwierigen wirtschaftlichen Lage befinde, gleich hartnäckig auf die Behebung von - z.B. durch mangelhafte Wartung hervorgerufene - Störungsquellen verpflichte, wie andere.

E. 5.4.1

Die Beschwerdegegnerinnen führen an, die Vorinstanz könne nur durch die vollständige und lückenlose Meldung von Ereignissen die erforderlichen Massnahmen zur Sicherheit des öffentlichen Verkehrs treffen. Die umfassende Mitteilung von Vorfällen sei auch deshalb

sinnvoll, weil sich die meldepflichtigen Ereignisse nicht immer klar von den zahlreichen freiwilligen Meldungen abgrenzen liessen.

E. 5.4.2

Die Beschwerdegegnerinnen bzw. deren Mitglieder hätten der Vorinstanz die nicht meldepflichtigen Ereignisse bisher in der Annahme und unter der Zusicherung mitgeteilt, diese Meldungen würden vertraulich behandelt. Die freiwilligen Meldungen setzten Vertrauen voraus. Die Gewährung des Zugangs zu diesen Meldungen betreffend die Gefährdungen und Störungen würde dieses Vertrauen zerstören und den Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV) verletzen.

E. 5.4.3

Die Gewährung des Zugangs zu den vollständigen Meldungen würde mit hoher Wahrscheinlichkeit dazu führen, dass die Transportunternehmen künftig freiwillige Meldungen nur noch sehr zurückhaltend vornehmen würden. Die Anzahl der gemeldeten Ereignisse in der NEDB nähme dadurch ab. Insofern würde die Aufsichtstätigkeit der Vorinstanz eingeschränkt werden. Dies hätte zur Folge, dass erforderliche Sicherheitsmassnahmen nicht frühzeitig erkannt und präventiv angeordnet werden könnten, was zu einer empfindlichen Reduktion der Sicherheit im öffentlichen Verkehr führen könnte. Die Zugangsgewährung würde demnach die zielkonforme Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe der Vorinstanz im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ einschränken.

E. 5.4.4

Weiter sei die Vorinstanz dafür verantwortlich, die Ziele der Bahnreform umzusetzen, namentlich die Steigerung der Effizienz, das Ermöglichen von Wettbewerb sowie die Erhöhung der Marktanteile der Schiene gegenüber der Strasse. Die meldepflichtigen Transportunternehmen stünden in Konkurrenz zueinander. Wenn bekannt würde, dass bei einem Unternehmen in der NEDB mehr Meldungen betreffend Gefährdungen und Störungen verzeichnet seien als bei einem anderen, käme es nicht nur zur Preisgabe von Geschäftsgeheimnissen, sondern auch zu einem Eingriff in den Wettbewerb. Überdies bestehe das Risiko, dass der Zugang zu den Daten in der NEDB für Lobbying-Zwecke missbraucht werde. Dies würde zu einer Beeinflussung des Wettbewerbs zwischen Schiene und Strasse führen, das heisst die zielkonforme Umsetzung der Bahnreform beeinträchtigen.

E. 5.4.5

Die Beschwerdegegnerinnen betrachten sodann den Tatbestand von Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ als erfüllt. Für die innere Sicherheit von Bedeutung sei auch der Schutz vor Naturgefahren und technischen Risiken im Zusammenhang mit der Verkehrsinfrastruktur. Die VSZV bezwecke gemäss Art. 2 Abs. 1 die Verhütung von weiteren Zwischenfällen und damit den Schutz der öffentlichen Sicherheit im Bahnverkehr. Des Weiteren enthalte die NEDB sicherheitsrelevante Informationen. Aufgrund der Offenlegung der Störungsmeldungen seien beispielsweise Rückschlüsse möglich, wann automatisierte Sicherheitsvorkehrungen ausser Betrieb seien und wo sie überhaupt nicht bestünden. Durch den vollständigen Zugang zur NEDB würden mithin Schwachstellen im Netz publik, wodurch die Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs angreifbar würde. Überdies bestehe ein Risiko der Falschinformation der Öffentlichkeit, was im Sicherheitsbereich zu vermeiden sei.

E. 5.4.6

Auch eine Verletzung von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ rügen die Beschwerdegegnerinnen. Bei den Informationen in der NEDB, insbesondere betreffend Technikstörungen und allfällige Schadenssummen, handle es sich um Geschäftsgeheimnisse der meldenden Transportunternehmen. Sie seien nur einem eng begrenzten Kreis zugänglich, nur Personen mit einer Zugriffsberechtigung könnten die Informationen überhaupt in das System eingeben. Die verschiedenen Transportunternehmen könnten nicht auf die Informationen anderer Unternehmen zugreifen. Die Bekanntgabe der streitgegenständlichen Angaben könne aus verschiedenen Gründen Auswirkungen auf das Geschäftsergebnis der Transportunternehmen haben, insbesondere durch Wettbewerbsverzerrungen oder durch einen Reputationsschaden. Indirekt schütze die Bestimmung von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ zudem das Interesse der Verwaltung, im Rahmen ihrer Tätigkeit Informationen aus erster Hand und von hoher Qualität zu erhalten. Hätten die Privatunternehmen nicht die Gewissheit, dass die mitgeteilten Daten vertraulich behandelt würden, bestünde die Gefahr, dass sie zurückhaltender würden als bisher und nur noch möglichst wenige Daten bekanntgäben.

E. 5.4.7

Schliesslich berufen sich die Beschwerdegegnerinnen auf den Schutz ihrer persönlichen Daten bzw. Personendaten im Sinne von Art. 3 Bst. a DSGVO. Ein ausnahmsweises Überwiegen der öffentlichen Interessen im Sinne von Art. 7 Abs. 2 BGÖ sei vorliegend zu verneinen. Da eine Anonymisierung ausser Betracht falle, sei zudem Art. 9 Abs. 2 BGÖ einschlägig. Die Weitergabe von Daten sei nach dem Zweckbindungsgebot von Art. 4 Abs. 3 DSGVO nur zulässig, wenn Personendaten zu dem Zweck bearbeitet würden, der bei der Beschaffung angegeben worden sei. Die Meldungen in der NEDB seien aber ausschliesslich zur Sicherheitsaufsicht erhoben worden. Eine Interessenabwägung spreche gegen den Zugang zu weiteren Informationen in der NEDB. Die Öffentlichkeit werde seitens der Vorinstanz und der SUST aktiv über die Sicherheit im öffentlichen Verkehr informiert. Die SUST untersuche die Zwischenfälle, für die eine Meldepflicht an die Meldestelle bestehe, und veröffentliche sämtliche Berichte (vgl. Art. 20 Abs. 1 i.V.m. Art. 15 sowie Art. 53 Abs. 1 VSZV). Auch die Vorinstanz publiziere Berichte über ihre Aufsichtstätigkeit. Diese sektoriellen Bestimmungen bildeten eine *lex specialis* zum BGÖ. Es bestehe weder Anlass noch ein legitimes Informationsinteresse, sich darüber hinausgehend ein Bild über die Zwischenfälle zu machen.

E. 5.5

Die von der Vorinstanz mit Schreiben vom 5. November 2013 angehörteten Transportunternehmen, welche sich vernehmen liessen, brachten keine über die Beschwerdeantwort der Beschwerdegegnerinnen hinausgehenden wesentlichen Argumente gegen die Gutheissung des Zugangsgesuchs vor. Vereinzelt wurde immerhin auf die Gefahr einer fehlerhaften Interpretation der herausverlangten Daten verwiesen sowie deren Vergleichbarkeit und Aussagekraft - namentlich die Schadenssummen seien im Zeitpunkt der Bekanntgabe an die Vorinstanz regelmässig noch ungenau bestimmt - in Frage gestellt oder zumindest vorgebracht, deren statistische Auswertung setze vertiefte Kenntnisse der jeweiligen Rahmenbedingungen voraus. Diesbezüglich kann jedoch bereits an dieser Stelle insgesamt und sinngemäss auf das im zur Publikation vorgesehenen Urteil A-7874/2015 vom 15. Juni 2016 E. 6.1 Gesagte verwiesen werden.

E. 6

Der Zugang zu amtlichen Dokumenten wird eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn einer der abschliessend (vgl. vorstehend E. 3.2.2) in Art. 7 Abs. 1 BGÖ erwähnten Tatbestände erfüllt ist.

E. 6.1

Die Ausnahme vom Prinzip der Öffentlichkeit nach Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ (Beeinträchtigung der zielkonformen Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen) soll sicherstellen, dass Informationen geheim gehalten werden können, die der Vorbereitung konkreter behördlicher Massnahmen dienen. Sie kann dann angerufen werden, wenn durch das Zugänglichmachen bestimmter Informationen, die eine Massnahme vorbereiten, die betreffende Massnahme ihr Ziel mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht mehr bzw. nicht vollumfänglich erreichen würde. Geschützt sind insbesondere die Ermittlungen, die Inspektionen und die administrativen Überwachungen, mit denen sichergestellt werden soll, dass sich die Bürgerinnen und Bürger an das Gesetz halten. Die Geheimhaltung der Informationen muss Bedingung für den Erfolg der entsprechenden Massnahme bilden (Urteile des BVGer A-700/2015 vom 26. Mai 2015 E. 5.1 und A-3122/2014 vom 24. November 2014 E. 4.2.2, je m.w.H.). Im Gegensatz zu den anderen Tatbeständen in Art. 7 Abs. 1 BGÖ kann der Zugang nicht bereits eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden, wenn eine Beeinträchtigung erfolgen "kann", sondern eine solche muss - im Fall einer Gewährung des Zugangs - eintreten (vgl. Urteil des BVGer A-5146/2015 vom 10. Februar 2016 E. 5.3.3; Urs Steimen, in: BSK DSG/BGÖ, Art. 7 BGÖ N 19). Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ ist nur anwendbar, wenn die Offenlegung der durchzuführenden Massnahmen deren Erfolg ernsthaft gefährdet. Die Geheimhaltung dieser Vorkehrungen muss der Schlüssel zu ihrem Erfolg darstellen (Urteil des BVGer A-3269/2010 bzw. A-3443/2010 vom 18. Oktober 2010 E. 5.2; Cottier/Schweizer/Widmer, a.a.O., Art. 7 N 24). Immerhin ist keine "erhebliche" Beeinträchtigung notwendig, wie es der Gesetzesentwurf noch vorsah (vgl. BBl 2003 2049). In den parlamentarischen Beratungen wurde das entsprechende Erfordernis gestrichen (vgl. AB 2004 N 1261 f. und AB 2004 S 593). Der Ausnahmetatbestand von Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ ist auf einzelne, konkrete behördliche Massnahmen zugeschnitten. Die Aufgabenerfüllung und Aufsichtstätigkeit der Vorinstanz insgesamt fällt nicht unter diese Bestimmung. Es ist zu verlangen, dass im Zeitpunkt der Beurteilung des Zugangsgesuchs die Durchführung einer (oder von einzelnen) klar definierten behördlichen Massnahme beeinträchtigt zu werden droht. Eine solche Massnahme wird von der Vorinstanz und den Beschwerdegegnerinnen nicht genannt und ist auch nicht ersichtlich. Der Vorinstanz wird es weiterhin unbenommen sein, die infolge gemeldeter Ereignisse nötigen Massnahmen zu treffen. Eine bloss theoretisch denkbare Massnahme, welche auf eine Gefährdungs- oder Störungsmeldung hin anzuordnen wäre, jedoch nicht ergriffen werden könnte, falls das auslösende Ereignis aufgrund seiner möglichen Veröffentlichung nicht gemeldet würde, ist zu abstrakt und kann deshalb nicht genügen. Im Erläuternden Bericht für das Vernehmlassungsverfahren betreffend ein Bundesgesetz über die Organisation der Bahninfrastruktur, an welchem die Vorinstanz zumindest massgeblich mitgearbeitet haben dürfte (vgl. die Mitteilung des Bundesrates vom 26. August 2015 [<http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=58454>], abgerufen am 08.08.2016), wonach das BAV zu den Herausgebern gehört), wird denn auch zu Recht ausgeführt, es sei eine neue Spezialbestimmung erforderlich, welche den

Anwendungsbereich des BGÖ im Zusammenhang mit sicherheitsrelevanten Informationen von Transportunternehmen einschränke. Es gehe dabei "nämlich nicht um die Beeinträchtigung der zielkonformen Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen (Art. 7 Abs. 1 Bst. b [BGÖ])". Die Vorinstanz könne "nämlich gar keine behördlichen Massnahmen treffen (oder konkret benennen), solange [sie] nicht über die Informationen verfügt, die [sie] benötigt, um risikoorientiert aufsichtsbehördliche Massnahmen zu planen und zu treffen. Wenn der Ausnahmekatalog in Art. 7 BGÖ in Zukunft so erweitert werden sollte, dass die Ausübung behördlicher Aufsichtstätigkeit wirksam geschützt wird, kann dies Bestimmungen wie die hier vorgesehene entbehrlich machen. Bis zu diesem Zeitpunkt ist eine entsprechende spezialgesetzliche Regelung notwendig" (<
[http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/ message/attachments/40688.pdf](http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/40688.pdf) >, S. 56, abgerufen am 08.08.2016).

E. 6.2

Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ (mögliche Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz) soll in erster Linie die Tätigkeit von Polizei, Zoll, Nachrichtendienst und Armee schützen. Massgeblich ist jedoch nicht die Abgrenzung nach den tätigen Behörden, sondern die Abgrenzung von gefährdeten Interessen und Rechtsgütern. Sicherheit ist hierbei sowohl als Unverletzlichkeit der Rechtsgüter der Einzelnen wie auch des Staates und seiner Einrichtungen sowie der Rechtsordnung insgesamt zu verstehen. Die Ausnahmebestimmung dient der Geheimhaltung von Massnahmen, die von der Regierung getroffen oder in Betracht gezogen werden, um die öffentliche Ordnung innerhalb des Landes aufrechtzuerhalten. Die innere und äussere Sicherheit der Schweiz kann durch Angriffe und Bedrohungen wie Kriminalität im Allgemeinen, Extremismus und Terrorismus sowie militärische und nachrichtendienstliche Aktivitäten gefährdet sein, von Bedeutung ist aber auch der Schutz vor Naturgefahren und namentlich technischen Risiken im Zusammenhang mit informations-, kommunikations- und energietechnischen Einrichtungen oder Verkehrsinfrastrukturen (Steimen, a.a.O., Art. 7 N 21; vgl. ferner Cottier/Schweizer/ Widmer, a.a.O., Art. 7 N 27). Allerdings muss auch bei legitimen Sicherheitszwecken sorgfältig geprüft werden, ob die Offenlegung der verlangten Dokumente die öffentliche Sicherheit ernsthaft gefährden könnte (zum Ganzen Urteile des BVGer A-700/2015 vom 26. Mai 2015 E. 6.1 und A-1177/2014 vom 2. Februar 2015 E. 4.2.1, je m.w.H.). Die innere und äussere Sicherheit im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ erscheint nicht als ernsthaft gefährdet, wenn das Zugangsgesuch bzw. die Beschwerde gutgeheissen würde. So ruft denn auch die Vorinstanz, welche als Fachbehörde mit den konkreten Gefährdungen des öffentlichen Verkehrs am besten vertraut sein dürfte (vgl. Urteil des BVGer A-7874/2015 vom 15. Juni 2016 E. 9.3.2, zur Publikation vorgesehen), diese Bestimmung nicht an. Einerseits fehlt es bereits an einer genügend konkreten Gefährdung: Die von den Beschwerdegegnerinnen vorausgesagten und nicht näher präzisierten angeblichen Beeinträchtigungen des öffentlichen Verkehrs basieren auf der reinen und doppelten Vermutung, dass die Transportunternehmen erstens gewisse Ereignisse - gerade wegen der Zugangsgewährung - nicht mehr meldeten, und dass dies zweitens zu einer ernsthaften Gefährdung des öffentlichen Verkehrs führte. Selbst wenn eine solche Gefährdung indes eintreten sollte, ist unwahrscheinlich, dass gleich die innere und äussere Sicherheit der Schweiz bedroht, mithin die nationale Sicherheit gefährdet wäre oder zumindest gesamtschweizerische Interessen auf dem Spiel stünden.

E. 6.3

Mit der Ausnahmebestimmung von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ soll verhindert werden, dass mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse ausserhalb der Verwaltung stehenden Dritten offenbart werden müssen. Von der Ausnahmeklausel sollen jedoch nicht alle Geschäftsinformationen erfasst werden, über welche die Verwaltung verfügt, 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 verschafft wird. Als Geheimnis wird dabei jede in Beziehung mit dem betroffenen Geheimnisträger stehende Tatsache qualifiziert, welche weder offenkundig noch allgemein zugänglich ist (relative Unbekanntheit), an deren Geheimhaltung der Geheimnisherr ein berechtigtes Interesse hat (objektives Geheimhaltungsinteresse) und welche der Geheimnisherr geheim halten will (subjektives Geheimhaltungsinteresse bzw. Geheimhaltungswille) (Urteil des BGer 2C_1065/2014 vom 26. Mai 2016 E. 5.2.2.1 m.w.H., zur Publikation vorgesehen). Ein pauschaler Verweis auf Geschäftsgeheimnisse genügt nicht; der Geheimnisherr bzw. die zuständige Behörde hat konkret und im Detail aufzuzeigen, inwiefern eine Information vom Geschäftsgeheimnis geschützt ist. Als Geschäftsgeheimnisse kommen alle technischen, organisatorischen, kommerziellen und finanziellen Tatsachen des wirtschaftlichen Lebens in Frage, welche den geschäftlichen Erfolg des Geheimnisherrn beeinflussen könnten (zum Ganzen Urteile A-3649/2014 vom 25. Januar 2016 E. 8.2.2 und A-3829/2015 vom 26. November 2015 E. 5.1 f., je m.w.H.; vgl. zum - weit zu verstehenden - Begriff des Geschäftsgeheimnisses ferner Urteile des BGer 1C_137/2016 vom 27. Juni 2016 E. 3.2, zur Publikation vorgesehen, und 1C_50/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 5.3). Die vom Beschwerdeführer herausverlangten Daten sind grundsätzlich geeignet, ein Geschäftsgeheimnis darzustellen. Es handelt sich um nicht öffentlich bekannte Informationen, die in einer Beziehung zu den Geheimnisträgerinnen stehen, und diese haben einen subjektiven Geheimhaltungswillen. Zu verneinen ist jedoch ein berechtigtes objektives Geheimhaltungsinteresse (vgl. dazu Urteil des BVerfG A-3829/2015 vom 26. November 2015 E. 7.1 m.w.H.). Damit der Tatbestand von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ erfüllt ist, muss der mögliche Schaden von einer gewissen Erheblichkeit und nach dem üblichen Lauf der Dinge zumindest wahrscheinlich sein (vgl. vorstehend E. 3.2.2). Dies kann im vorliegenden Fall nicht gesagt werden. Es erscheint als unwahrscheinlich, dass die Offenlegung der im NEDB eingetragenen Gefährdungen und Störungen effektiv zu spürbaren Marktverzerrungen führen würde, etwa weil Konsumenten einen Anbieter meiden. Jedenfalls ist aber nicht von einem beträchtlichen Wettbewerbsnachteil auszugehen, der bei den betroffenen Transportunternehmen einen ernsthaften wirtschaftlichen Schaden verursachte. Auf den meisten Strecken des öffentlichen Verkehrs besteht ohnehin kein Alternativangebot, auf welches Konsumenten ausweichen könnten, sondern ein rechtliches (Konzessionen) oder zumindest faktisches Monopol. Überdies bräuchte es wohl eine unwahrscheinliche Kumulation von mehreren schwerwiegenden Zwischenfällen eines bestimmten Unternehmens, bis sich die Öffentlichkeit derart verunsichern liesse, dass eine mehr als nur vernachlässigbare Anzahl von Benutzern des öffentlichen Verkehrs die Angebote dieses Unternehmens nicht mehr in Anspruch nähme.

E. 6.4

Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich zusammengefasst, dass kein Ausnahmetatbestand nach Art. 7 Abs. 1 BGÖ einschlägig ist, gestützt auf welchen die Vorinstanz das Zugangsgesuch des Beschwerdeführers abweisen konnte.

E. 7

Ist der Zugang zu amtlichen Dokumenten nicht bereits aufgrund eines Spezialtatbestandes von Art. 7 Abs. 1 BGÖ einzuschränken, aufzuschieben oder zu verweigern, hat die ersuchte Behörde dies zu tun, wenn durch seine Gewährung die Privatsphäre Dritter beeinträchtigt werden kann; ausnahmsweise kann jedoch das öffentliche Interesse am Zugang überwiegen (Art. 7 Abs. 2 BGÖ). Sodann sind amtliche Dokumente, welche Personendaten enthalten, nach Möglichkeit vor der Einsichtnahme zu anonymisieren. Zugangsgesuche, die sich auf amtliche Dokumente beziehen, welche nicht anonymisiert werden können, sind nach Art. 19 DSG zu beurteilen (Art. 9 BGÖ). Vorliegend ist zu Recht unbestritten, dass die streitgegenständlichen Daten nicht anonymisiert werden können, da der Beschwerdeführer nicht nur Zugang zu den Gefährdungen und Störungen verlangt, sondern gerade auch zu den Namen der betroffenen Transportunternehmen. Das Zugangsgesuch ist deshalb nach Art. 19 DSG zu beurteilen. Dessen Abs. 1bis - Abs. 1 ist nicht einschlägig - sieht vor, dass Bundesorgane im Rahmen der behördlichen Information der Öffentlichkeit von Amtes wegen oder gestützt auf das BGÖ auch Personendaten bekannt geben dürfen, wenn diese im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben stehen (Bst. a) und an ihrer Bekanntgabe ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht (Bst. b). Eine Abgrenzung von Art. 7 Abs. 2 BGÖ und Art. 19 Abs. 1bis Bst. b DSG ist schwierig. Zur Frage, in welchem Verhältnis zueinander die Bestimmungen des BGÖ und des DSG stehen, lässt sich dem Gesetz und den Materialien unmittelbar nichts entnehmen. Sowohl Art. 7 Abs. 2 BGÖ als auch Art. 19 Abs. 1bis DSG nehmen die grundrechtlichen Anliegen des Schutzes der Privatsphäre auf. Zudem fordern beide Bestimmungen eine Interessenabwägung. Bei der Bekanntgabe von Personendaten ist daher stets eine Abwägung der sich entgegenstehenden öffentlichen und privaten Interessen vorzunehmen (Urteil des BVerfG A-7874/2015 vom 15. Juni 2016 E. 9.4 m.w.H., zur Publikation vorgesehen; vgl. ferner Urteil des BVerfG 1C_137/2016 vom 27. Juni 2016 E. 4.3, zur Publikation vorgesehen).

E. 7.1

Dass die streitgegenständlichen Daten die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betreffen und damit die Voraussetzung von Art. 19 Abs. 1bis Bst. a DSG erfüllt ist, ist ohne Weiteres zu bejahen, nachdem es sich dabei um ein amtliches Dokument im Sinne von Art. 5 Abs. 1 BGÖ handelt (vgl. Bst. c der genannten Bestimmung; Urteil des BVerfG 1C_137/2016 vom 27. Juni 2016 E. 4.2, zur Publikation vorgesehen; Urteil des BVerfG A-7874/2015 vom 15. Juni 2016 E. 9.6.1 m.w.H., zur Publikation vorgesehen). Nachfolgend ist zu prüfen, ob an ihrer Bekanntgabe ein überwiegendes öffentliches Interesse im Sinne von Art. 19 Abs. 1bis Bst. b DSG besteht.

E. 7.2.1

Bei der Interessenabwägung sind die privaten Interessen der betroffenen Dritten am Schutz ihrer Privatsphäre bzw. an der Verweigerung des Zugangs und die öffentlichen Interessen an der Zugänglichmachung der fraglichen Personendaten einzelfallspezifisch zu gewichten und gegeneinander abzuwägen. Bei der Gewichtung der privaten Interessen sind insbesondere die Funktion und die Stellung der betroffenen Dritten sowie die möglichen Auswirkungen einer allfälligen Zugänglichmachung der fraglichen Personendaten zu berücksichtigen. Dabei ist auch der Natur dieser Daten Rechnung zu tragen. Hinsichtlich der öffentlichen Interessen ist zu beachten, dass dem Interesse an der Öffentlichkeit der Verwaltung zwar per se Gewicht zukommt. Dieses ist allerdings im Einzelfall unter Berücksichtigung von Sinn und Zweck des BGÖ, das die Entscheidungsprozesse der

Verwaltung transparent machen und die Kontrolle über diese verbessern sowie das Vertrauen der Bürger in die öffentlichen Institutionen stärken soll, zu bestimmen und kann variieren. Zusätzlich zum allgemeinen Interesse an der Öffentlichkeit der Verwaltung sind allfällige spezifische Informationsinteressen der Öffentlichkeit zu beachten, namentlich Interessen, wie sie in Art. 6 Abs. 2 VBGÖ genannt werden (zum Ganzen Urteile des BVGer A-8073/2015 vom 13. Juli 2016 E. 6.1.3 ff., A-7874/2015 vom 15. Juni 2016 E. 9.6.2, zur Publikation vorgesehen, A-3220/2015 vom 22. Februar 2016 E. 4.4 ff., A-7405/2014 vom 23. November 2015 E. 6.5.4 ff., A-6738/2014 vom 23. September 2015 E. 5.1.3 und A-3621/2014 vom 2. September 2015 E. 4.3.4 f.; vgl. ferner Urteil des BGer 1C_137/2016 vom 27. Juni 2016 E. 4.3 ff., zur Publikation vorgesehen).

E. 7.2.2

Unklar ist, ob bei der Interessenabwägung neben den privaten auch öffentliche Interessen berücksichtigt werden dürfen, die gegen eine Bekanntgabe der Daten sprechen.

E. 7.2.2.1

Der EDÖB verneinte dies in seiner Empfehlung vom 18. Juni 2015 ausdrücklich mit der Begründung, der Gesetzgeber habe die Fälle, in welchen das öffentliche Interesse eine Zugangsbeschränkung rechtfertige, in Art. 7 Abs. 1 Bst. a-f BGÖ abschliessend normiert (Rz. 29).

E. 7.2.2.2

Auch die vorstehend in E. 7.2.1 zitierte jüngere Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (ebenso Urteile A-3829/2015 vom 26. November 2015 E. 8.2.2 und A-6054/2013 vom 18. Mai 2015 E. 4.2.2) stellte dem öffentlichen Transparenzinteresse und allfälligen weiteren, für eine Bekanntgabe sprechenden öffentlichen Interessen stets lediglich private Interessen gegenüber, schloss jedoch öffentliche Interessen nie explizit davon aus. In einigen der genannten Entscheide hielt das Bundesverwaltungsgericht immerhin in allgemeiner Form fest, Art. 19 Abs. 1 bis Bst. b DSGVO verlange "nach einer Abwägung der berührten Interessen im Rahmen einer Verhältnismässigkeitsprüfung". Offene Formulierungen finden sich ferner in den BVGE 2014/42 (E. 7.1 und 7.4), 2013/50 (E. 10.1 f.) und 2011/52 (E. 7.1.1) sowie in den Urteilen A-5489/2012 vom 8. Oktober 2013 (E. 7.2.3 f.), A-4307/2010 vom 28. Februar 2013 (E. 4), A-3192/2010 vom 17. Juni 2011 (E. 6.2.2) und A-3609/2010 vom 17. Februar 2011 (E. 4.4), ohne dass indes in der Folge öffentliche Interessen zugunsten der Zugangsverweigerung geprüft bzw. angeführt worden wären. Lediglich in einem einzigen Fall hat das Bundesverwaltungsgericht - jedoch ohne sich mit der Problematik auseinanderzusetzen oder auf andere Urteile Bezug zu nehmen - auch öffentliche Interessen erwähnt, die einer Bekanntgabe entgegenstehen. Letztlich wurde allerdings trotzdem ein überwiegendes öffentliches Interesse für die Gewährung des Zugangs bejaht (vgl. Urteil A-1592/2014 vom 22. Januar 2015 E. 5.5.3 und 5.6).

E. 7.2.2.3

Das Bundesgericht hat sich - soweit ersichtlich - ebenfalls noch nie explizit mit der Frage auseinandergesetzt, ob bei der Interessenabwägung nach Art. 19 Abs. 1 bis Bst. b DSGVO auch öffentliche Interessen zuungunsten der Zugangsgewährung berücksichtigt werden dürfen. Im zur Publikation vorgesehenen Urteil 1C_137/2016 vom 27. Juni 2016 (E. 4.2 und 4.5) sowie im Urteil 1C_74/2015 vom 2. Dezember 2015 (E. 4.1 f.) verneinte es dies implizit. Dasselbe gilt tendenziell für das zur Publikation vorgesehene Urteil 2C_1065/2014 vom 26. Mai 2016 (E. 5.3.2). Im Urteil 1C_50/2015 vom 2. Dezember 2015 erwog es dagegen noch,

"das öffentliche Interesse an der Veröffentlichung [...] überwiegt die eventuell entgegen stehenden, namentlich privaten, Interessen" (E. 5.2.3, Hervorhebung hinzugefügt), stellte indes gleichzeitig fest: "Das dem Transparenzgebot entsprechende öffentliche Interesse an der Zugangsgewährung, das namentlich gerade die Kontrolle der Verwaltungstätigkeit bezweckt, muss in diesem Sinne die bekannten bzw. erkennbaren privaten Interessen überwiegen" (E. 6.1, Hervorhebung hinzugefügt). Insgesamt scheint also auch das Bundesgericht davon auszugehen, dass im Rahmen der Interessenabwägung von Art. 19 Abs. 1bis Bst. b DSG öffentliche Interessen einzig zugunsten der Bekanntgabe der fraglichen Daten berücksichtigt werden dürfen.

E. 7.2.2.4

Einig sind sich Rechtsprechung und - zumindest herrschende - Lehre, dass sowohl Art. 7 Abs. 2 BGÖ als auch Art. 19 Abs. 1bis Bst. b DSG eine im Ergebnis auf dasselbe hinauslaufende Interessenabwägung verlangen. Erfolgte bereits gestützt auf Art. 7 Abs. 2 BGÖ eine Güterabwägung, kommt dieser bei Art. 19 Abs. 1bis Bst. b DSG keine selbständige Bedeutung mehr zu (vgl. Urteile des BGer 1C_137/2016 vom 27. Juni 2016 E. 4.3, zur Publikation vorgesehen, und 1C_74/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 4.1.1; Urteile des BVerfG A-8073/2015 vom 13. Juli 2016 E. 6.1.2, A-7874/2015 vom 15. Juni 2016 E. 9.4, zur Publikation vorgesehen, A-3220/2015 vom 22. Februar 2016 E. 4.3 und A-3829/2015 vom 26. November 2015 E. 8.3; Ammann/Lang, in: Passadelis/Rosenthal/Thür [Hrsg.], Datenschutzrecht, 2015, Rz. 25.72 und 25.77; Jennifer Ehrensperger, in: BSK DSG/BGÖ, Art. 19 DSG N 46; Häner, a.a.O., Art. 7 BGÖ N 53 und 55 sowie Art. 9 BGÖ N 14; Markus Schefer, Öffentlichkeit und Geheimhaltung in der Verwaltung, in: Epiney/Hobi [Hrsg.], Die Revision des Datenschutzgesetzes, Forum Europarecht Band/Nr. 14, 2009, S. 88; gl.M. wohl auch Alexandre Flückiger, in: SHK BGÖ, Art. 9 N 47; vgl. auch Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 2033). Art. 19 Abs. 1bis DSG wurde denn auch erst mit dem Inkrafttreten des BGÖ als Koordinationsbestimmung zu Art. 7 Abs. 2 BGÖ ins DSG aufgenommen (vgl. Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 2033). Dass aber im Rahmen der Interessenabwägung von Art. 7 Abs. 2 BGÖ dem öffentlichen Interesse am Zugang einzig private Interessen gegenüberzustellen sind, ergibt sich ohne Weiteres aus dem Wortlaut und dem Zweck der Bestimmung selbst.

E. 7.2.2.5

Art. 19 Abs. 1bis Bst. b DSG ist daher dahingehend zu verstehen, dass bei der Interessenabwägung dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe nur private Interessen (am Schutz der Personendaten und der Privatsphäre der betroffenen Privaten) entgegengestellt werden können. Das entspricht auch der Zielsetzung des DSG, welches den Schutz der Persönlichkeit und der Grundrechte von Personen, über die Daten bearbeitet werden, bezweckt (vgl. Art. 1 DSG), nicht aber den Schutz (anderer) öffentlicher Interessen. Dem Zugang widersprechende öffentliche Interessen sind bei der Beurteilung eines Zugangsgesuchs nach BGÖ einzig bei der Prüfung der Tatbestände von Art. 7 Abs. 1 Bst. a-f und Art. 8 BGÖ zu berücksichtigen. Nachfolgend ist also lediglich das private Interesse der vom Zugangsgesuch betroffenen 26 Transportunternehmen an einer Geheimhaltung der streitgegenständlichen Daten mit dem öffentlichen Interesse an deren Bekanntgabe abzuwägen. Nicht von Bedeutung sind in diesem Zusammenhang dagegen namentlich öffentliche Sicherheitsinteressen sowie die von den Beschwerdegegnerinnen angeführte Umsetzung der Ziele der Bahnreform (vgl. vorstehend E. 5.4.4). Dieses Ergebnis scheint auch in der Lehre auf Zustimmung zu stossen (vgl. Claudia Mund, in:

Baeriswyl/Pärli [Hrsg.], Stämpfli Handkommentar zum DSG, 2015, Art. 19 N 29; Ammann/Lang, a.a.O., Rz. 25.75; Ehrensperger, a.a.O., Art. 19 DSG N 44; Häner, a.a.O., Art. 7 BGÖ N 55).

E. 7.2.3

Bei den betroffenen Transportunternehmen handelt es sich um juristische Personen, bei welchen die Schutzbedürftigkeit von Personendaten naturgemäss geringer ist als bei natürlichen Personen (vgl. Urteile des BVGer A-7874/2015 vom 15. Juni 2016 E. 9.6.2, zur Publikation vorgesehen, und A-3829/2015 vom 26. November 2015 E. 8.2.3). Die streitgegenständlichen Daten betreffen insbesondere nicht besonders schützenswerte Personendaten im Sinne von Art. 3 Bst. c DSG oder Persönlichkeitsprofile im Sinne von Art. 3 Bst. d DSG (vgl. dazu Urteile des BVGer A-3220/2015 vom 22. Februar 2016 E. 4.4.1 und A-3829/2015 vom 26. November 2015 E. 8.2.3). Als Transportunternehmen des öffentlichen Verkehrs, deren Dienstleistungen tagtäglich von einem grossen Teil der Bevölkerung in Anspruch genommen werden, sind die Beschwerdegegnerinnen und die weiteren Unternehmen in der Öffentlichkeit exponiert und unter deren erhöhten Beobachtung. An vielen Unternehmen ist zudem die öffentliche Hand direkt oder indirekt beteiligt oder Erstere beziehen zumindest staatliche Abgeltungen und nutzen staatliche Infrastrukturen. Es erscheint daher gerechtfertigt, wenn die Transportunternehmen einen weitergehenden Eingriff in ihre Privatsphäre bzw. ihre Persönlichkeitsrechte hinnehmen müssen, als dies bei anderen privaten natürlichen oder juristischen Personen der Fall ist. Gleichermassen müssen sich Personen des öffentlichen Lebens bzw.

Verwaltungsangestellte in höheren Führungsfunktionen eher die Einsichtnahme in ihre Personendaten gefallen lassen als hierarchisch nachgeordnete Verwaltungsangestellte. Diese wiederum können sich mit Blick auf die öffentlichen Aufgaben, welche sie erfüllen oder an deren Erfüllung sie mitwirken, grundsätzlich nicht im selben Mass auf ihr Recht auf informationelle Selbstbestimmung berufen wie private Dritte (vgl. Urteile des BVGer A-8073/2015 vom 13. Juli 2016 E. 6.1.3, A-7405/2014 vom 23. November 2015 E. 6.5.4 und A-6738/2014 vom 23. September 2015 E. 5.1.3.1; ferner vorstehend E. 7.2.1). Die Vorinstanz begründet die Verweigerung des Zugangs im Wesentlichen einzig mit - hier nicht zu beachtenden - öffentlichen (Sicherheits-)Interessen. Die Beschwerdegegnerinnen verweisen pauschal auf angeblich drohende Wettbewerbsverzerrungen, negative Folgen für das Geschäftsergebnis und Reputationsschäden, ohne indes konkret darzulegen, in welcher Form sich diese Auswirkungen vorliegend - im Fall der Gutheissung des Zugangsgesuchs bzw. der Beschwerde - manifestieren sollen. Wie bereits ausgeführt wurde (vgl. vorstehend E. 6.3), ist indes nicht damit zu rechnen, dass eine Zugangsgewährung mit ernsthaften finanziellen Nachteilen für die Transportunternehmen verbunden wäre. Ein gewisser Reputationsschaden könnte zwar eintreten, wenn ein Unternehmen in kurzer Zeit ungewöhnlich viele und/oder schwerwiegende Ereignisse verzeichnen würde, wäre in einem solchen Fall jedoch hinzunehmen. Es ist allerdings nicht ausgeschlossen, dass eine grosse Anzahl von Ereignismeldungen der hohen Meldemoral des entsprechenden Unternehmens zugeschrieben und deshalb sogar positiv interpretiert würde. Insgesamt ist auf jeden Fall davon auszugehen, dass eine Gutheissung des Zugangsgesuchs bzw. der Beschwerde bei den betroffenen Transportunternehmen nicht mehr als geringfügige oder bloss unangenehme Konsequenzen verursachen würde (vgl. dazu BGE 133 II 209 E. 2.3.3; Urteil des BGer 1C_137/2016 vom 27. Juni 2016 E. 2.2, zur Publikation vorgesehen; BVGE 2014/42 E. 7.4.3 und 2013/50 E. 10.2; je m.w.H.). Etwas anderes legen die - beweisbelastete (vgl. vorstehend E. 3.2.1) - Vorinstanz und die Beschwerdegegnerinnen

jedenfalls nicht substantiiert dar (vgl. BVGE 2013/50 E. 10.2) und ergibt sich auch nicht aus den Akten.

E. 7.2.4

Dem Interesse an der Öffentlichkeit der Verwaltung kommt per se ein gewisses Gewicht zu. Vorliegend besteht darüber hinaus ein erhebliches Interesse der Öffentlichkeit an der Offenlegung der Gefährdungen und Störungen im öffentlichen Verkehr. Diese sind grundsätzlich als "wichtige Vorkommnisse" im Sinne von Art. 6 Abs. 2 Bst. a VBGÖ einzustufen, sind sie doch geeignet, beträchtliche Sach- oder sogar Personenschäden herbeizuführen. Wie erwähnt nutzen sodann grosse Teile der Bevölkerung die Dienstleistungen der betroffenen Transportunternehmen. Diese werden überdies direkt oder indirekt zu einem wesentlichen Teil mit Steuergeldern finanziert bzw. unterstützt und stehen regelmässig in einem Konzessionsverhältnis zur öffentlichen Hand, weshalb auch Art. 6 Abs. 2 Bst. c VBGÖ als erfüllt zu betrachten ist. Für eine Zugangsgewährung sprechen mithin namentlich die Funktion und Stellung der betroffenen Transportunternehmen, das Vorliegen eines besonderen Informationsinteresses der Öffentlichkeit und die Natur der Beziehungen zwischen der Verwaltung und den Unternehmen (vgl. zu diesen Kriterien vorstehend E. 3.2.3). Da es sich beim Gesuchsteller und Beschwerdeführer um einen Journalisten handelt, wird mit der Einsichtsgewährung darüber hinaus der verfassungsrechtlich garantierten Informations- und speziell der Medienfreiheit Rechnung getragen (vgl. vorstehend E. 3.1).

E. 7.2.5

Die Interessenabwägung nach Art. 19 Abs. 1 bis Bst. b DSGVO ergibt zusammengefasst, dass an der Bekanntgabe der streitgegenständlichen Daten ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass dem Beschwerdeführer bereits teilweise Einsicht in die NEDB gewährt worden ist und die Vorinstanz sowie die SUST von sich aus über die Sicherheit im öffentlichen Verkehr informieren.

E. 7.2.6

Die strittige Datenherausgabe muss schliesslich verhältnismässig und dabei insbesondere zumutbar sein (statt vieler Urteil des BGer 1C_50/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 6.1 und Urteil des BVGer A-3220/2015 vom 22. Februar 2016 E. 4.4; zum im Übrigen in Art. 5 Abs. 2 BV verankerten und bei jeder staatlichen Massnahme zu beachtenden Verhältnismässigkeitsprinzip vgl. statt vieler Urteil des BVGer A-8396/2015 vom 5. Juli 2016 E. 5.5.1 m.w.H.). Die Herausgabe der streitgegenständlichen Daten an den Beschwerdeführer ist geeignet, dem Öffentlichkeitsprinzip Nachachtung zu verschaffen, indem Informationen von allgemeinem Interesse der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Eine mildere Massnahme, um dieses Ziel zu erreichen, ist nicht ersichtlich. Schliesslich bleibt auch die Verhältnismässigkeit im engeren Sinn (Zumutbarkeit) gewahrt, da die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Transportunternehmen - wenn überhaupt - nicht über Gebühr eingeschränkt werden.

E. 7.3

Abschliessend rechtfertigen sich einige Anmerkungen:

E. 7.3.1

Die Bedenken der Vorinstanz (und der Beschwerdegegnerinnen), die Transportunternehmen könnten sich bei einer Gewährung des Zugangs zu den nicht

anonymisierten Daten betreffend Gefährdungen und Störungen inskünftig veranlasst sehen, vermehrt auf insbesondere freiwillige Meldungen zu verzichten - was der Sicherheit des öffentlichen Verkehrs tatsächlich abträglich sein könnte -, sind nicht gänzlich unberechtigt. Ebenso weist der Beschwerdeführer jedoch zu Recht darauf hin, dass umgekehrt die Meldedisziplin sogar noch zunehmen könnte, wenn die Transportunternehmen mit einer verstärkten Kontrolle durch die Öffentlichkeit rechnen müssten. Sollte nämlich bekannt werden, dass ein Unternehmen bewusst und/ oder regelmässig die gesetzlichen Meldepflichten verletzt, dürfte dies nicht nur mit einem Reputationsschaden verbunden sein, sondern auch sanktioniert werden (vgl. dazu sogleich E. 7.3.2). Der Reputation zuträglich sein dürfte dagegen (bei entsprechender Promotion), wenn ein Unternehmen der Vorinstanz auch weiterhin nicht der Meldepflicht unterstehende Vorkommnisse freiwillig meldet.

E. 7.3.2

Grundsätzlich ist zudem davon auszugehen, dass sich die Transportunternehmen an ihre gesetzlichen Meldepflichten halten werden. Ein bewusst rechtswidriges Verhalten verdiente ohnehin keinen Schutz und wäre bei einer Interessenabwägung nicht zu berücksichtigen (vgl. BVGE 2014/42 E. 7.4.3). Allfällige Verletzungen der Meldepflicht können administrativ (z.B. Widerruf der Infrastrukturkonzession oder der Sicherheitsgenehmigung nach Art. 5 EBG bzw. der Netzzugangsbewilligung oder der Sicherheitsbescheinigung nach Art. 8c EBG [vgl. Art. 8 Abs. 1 Bst. b und Art. 8b sowie Art. 8f EBG] bzw. Entzug der Personenbeförderungskonzession nach Art. 6 PBG [vgl. Art. 9 Abs. 3 Bst. b PBG]) oder strafrechtlich sanktioniert werden (vgl. Art. 58 Abs. 1 VSZV [von den Meldungen nach Art. 15 Abs. 1 oder 3 VSZV ist auch ein grosser Teil der Meldungen erfasst, die gemäss Art. 16 VSZV direkt an die Vorinstanz zu erfolgen haben] i.V.m. Art. 86a Abs. 1 Bst. e EBG in der Fassung vom 1. Juli 2013 [AS 2012 5629] bzw. Art. 86 Abs. 3 EBG in der Fassung vom 1. Januar 2016 [AS 2015 3210]; im Rahmen der Harmonisierung des Verkehrsstrafrechts [vgl. dazu die Botschaft des Bundesrates vom 4. September 2013 zu einer Änderung des Strassentransportunternehmens- und des Verkehrsstrafrechts; BBl 2013 7185 ff.] wurde es offenbar versehentlich versäumt, Art. 58 Abs. 1 VSZV dem neuen Recht anzupassen; vgl. sodann Art. 14a Abs. 1 EBG i.V.m. Art. 86 Abs. 2 EBG und Art. 24 Abs. 1 SebG i.V.m. Art. 25a Abs. 1 SebG). Was die freiwillig zu meldenden Vorfälle betrifft, bei denen ein Unterlassen der Meldung nicht sanktioniert werden kann, hat die Vorinstanz die Möglichkeit, den Transportunternehmen inskünftig die Geheimhaltung der gemeldeten Ereignisse ausdrücklich im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ (vgl. dazu Urteil des BVGer A-7874/2015 vom 15. Juni 2016 E. 9.3.4 m.w.H., zur Publikation vorgesehen) zuzusichern.

E. 7.3.3

Schliesslich ist auf das laufende Gesetzgebungsprojekt für ein Bundesgesetz über die Organisation der Bahninfrastruktur hinzuweisen, für welches das Vernehmlassungsverfahren Ende November 2015 abgeschlossen wurde (vgl. die vorstehend in E. 6.1 genannte Mitteilung des Bundesrates vom 26. August 2015). Im Rahmen dieser Vorlage sollen spezielle Bestimmungen im Sinne von Art. 4 BGÖ ins EBG und SebG aufgenommen werden, wonach das BGÖ nicht mehr gilt für amtliche Dokumente, soweit sie Personendaten enthalten, welche die technische oder betriebliche Sicherheit betreffen (vgl. Art. 14 Abs. 2 EBG und Art. 24e Abs. 2 SebG gemäss dem Gesetzesentwurf für das Vernehmlassungsverfahren, <

<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/40691.pdf> >, abgerufen am 08.08.2016). Nicht unter diesen Begriff fallen sollen aber gemäss dem Erläuternden Bericht für das Vernehmlassungsverfahren Meldungen über Unfälle, da diesbezüglich ein überwiegendes Informationsinteresse der Öffentlichkeit bestehe (S. 56).

E. 8

Die Beschwerdegegnerinnen machen geltend, sie hätten der Vorinstanz die nicht meldepflichtigen Ereignisse bisher in der Annahme und unter der Zusicherung mitgeteilt, diese Meldungen würden vertraulich behandelt. Für Letzteres nennen sie jedoch weder einen Beleg noch ergibt sich dies aus den Akten. Dementsprechend berufen sie sich - ebenso wenig wie im Übrigen die Vorinstanz, die eine solche Zusicherung hätte abgeben müssen - auch nicht auf Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ, welche Bestimmung ohnehin nur für die freiwillig mitgeteilten Ereignisse hätte von Bedeutung sein können. Nicht ersichtlich ist ferner eine Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben bzw. des Vertrauensschutzes (vgl. dazu statt vieler Urteil des BGer 2C_769/2015 vom 25. Mai 2016 E. 4 und Urteil des BVerger A-6119/2015 vom 26. Mai 2016 E. 5.2 f., je m.w.H.). Dafür fehlt es bereits an einer von den Beschwerdegegnerinnen zu bezeichnenden Vertrauensgrundlage. Der blosser Umstand, dass eine Behörde bisher eine bestimmte Behandlung hat zukommen lassen, stellt noch keine Vertrauensgrundlage dar (Urteil des BGer 2C_1007/2015 vom 10. Mai 2016 E. 6 m.H.).

E. 9

Das in Art. 4 Abs. 3 DSG enthaltene Zweckmässigkeitsprinzip bzw. Zweckbindungsgebot besagt, dass Personendaten nur für den Zweck bearbeitet werden dürfen, der bei der Beschaffung angegeben wurde, aus den Umständen ersichtlich oder gesetzlich vorgesehen ist. Der Verwendungszweck der Daten muss bereits bei der Datenbeschaffung angegeben worden sein oder sonst feststehen (BGE 138 II 346 E. 9.1; Urteil des BVerger A-7040/2009 vom 30. März 2011 E. 8.3; je m.w.H.). Daten werden grundsätzlich nicht mit dem Zweck erhoben, diese auf ein individuelles Zugangsgesuch nach BGÖ hin zugänglich zu machen. Trotzdem muss der Zugang zu amtlichen Dokumenten grundsätzlich möglich sein, ansonsten das in Art. 6 Abs. 1 BGÖ verankerte Öffentlichkeitsprinzip weitgehend toter Buchstabe bliebe. Der Zugang kann daher nicht eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden einzig mit dem Argument, die betroffenen Daten seien nicht erhoben worden, um sie gestützt auf das BGÖ offenzulegen. Dem Grundsatz der Zweckbindung wird dadurch Rechnung getragen, dass nicht anonymisierbare Personendaten in amtlichen Dokumenten gemäss Art. 19 Abs. 1bis Bst. a DSG in Verbindung mit Art. 9 Abs. 2 BGÖ nur dann zugänglich gemacht werden dürfen, wenn sie im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben stehen (Urteile des BVerger A-3220/2015 vom 22. Februar 2016 E. 4.2.2 und A-6054/2013 vom 18. Mai 2015 E. 4.2.2; Ammann/Lang, a.a.O., Rz. 25.73; Ehrensperger, a.a.O., Art. 19 DSG N 44). Diese Bedingung ist insofern stets erfüllt, als ein amtliches Dokument notwendigerweise die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betreffen muss (vgl. Art. 5 Abs. 3 BGÖ). Entgegen der Ansicht der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerinnen verstösst daher die Herausgabe der streitgegenständlichen Daten nicht gegen Art. 4 Abs. 3 DSG.

E. 10

Aus den vorstehenden Erwägungen folgt, dass die Beschwerde gutzuheissen und die angefochtene Verfügung aufzuheben ist. Die Vorinstanz hat dem Beschwerdeführer Zugang

zu den in der NEDB enthaltenen Gefährdungen und Störungen der 26 wichtigsten Schweizer Transportunternehmen zu gewähren. Die Beschwerdegegnerinnen scheinen die Ansicht zu vertreten, vor einer Zugangsgewährung seien die betroffenen Transportunternehmen (nochmals) im Sinne von Art. 11 BGÖ anzuhören (vgl. Beschwerdeantwort, Rz. 58). Dies hat die Vorinstanz indes mit Schreiben vom 5. November 2013 bereits getan.

E. 11

Die Verfahrenskosten werden auf Fr. 1'000.- festgesetzt (vgl. Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]) und sind den unterliegenden Beschwerdegegnerinnen aufzuerlegen (vgl. Art. 63 Abs. 1 und 2 VwVG). Der vom Beschwerdeführer geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'000.- ist ihm nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückzuerstatten. Eine Parteienschädigung ist weder dem nicht anwaltlich vertretenen Beschwerdeführer (vgl. Art. 7 Abs. 4 VGKE) noch den unterliegenden Beschwerdegegnerinnen zuzusprechen (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 Abs. 1 VGKE e contrario). Die Vorinstanz hat von vornherein keinen Anspruch auf eine Parteienschädigung (vgl. Art. 7 Abs. 3 VGKE).

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