Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 428/2016

Urteil vom 27. September 2017

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Karlen, Eusebio, Chaix, Kneubühler,
Gerichtsschreiberin Pedretti.

Verfahrensbeteiligte
Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK),
Bundeshaus Nord, 3003 Bern,
Beschwerdeführer,
handelnd durch das Bundesamt für Verkehr (BAV),
Abteilung Politik, 3003 Bern,

gegen

A._____,
SonntagsZeitung, Dammweg 9, 3001 Bern,
Beschwerdegegner,

1. Schweizerische Bundesbahnen und Schweizerische Bundesbahnen SBB Cargo AG,
Recht & Compliance,
Hilfikerstrasse 1, 3000 Bern 65 SBB,
2. BLS AG,
Genfergasse 11, 3001 Bern,
3. BLS Cargo AG,
Bollwerk 27, Postfach 5433, 3001 Bern,
vertreten durch BLS AG, Genfergasse 11, 3001 Bern,
4. BLS Netz AG,
Genfergasse 11, 3001 Bern,
vertreten durch BLS AG, Genfergasse 11, 3001 Bern,
5. Genossenschaft Verband öffentlicher Verkehr (VöV), Dählhölzliweg 12, 3000 Bern 6.

Gegenstand
Öffentlichkeitsprinzip; Zugang zu amtlichen Dokumenten,

Beschwerde gegen das Urteil vom 10. August 2016 des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung I.

Sachverhalt:

A.
A._____, Journalist bei der SonntagsZeitung, ersuchte das Bundesamt für Verkehr (BAV) mit E-Mail vom 25. September 2013 gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ; SR 152.3) um Einsicht in die vollständigen und nicht anonymisierten Einträge der 26 wichtigsten Transportunter-

nehmen der Schweiz in der Neuen Ereignisdatenbank (NEDB) ab dem 1. Januar 2012. Das BAV teilte ihm am 18. Oktober 2013 mit, es entspreche seinem Zugangsgesuch teilweise, könne ihm aber ohne Einwilligung der betroffenen Transportunternehmen keine Einsicht in die in der NEDB erfassten Gefährdungen, Störungen und Sachschadenssummen gewähren. Daraufhin hörte das BAV die betroffenen Transportunternehmen an. Zwölf davon stimmten der Veröffentlichung der Schadenssummen zu oder liessen sich dazu nicht vernehmen. Ein Transportunternehmen willigte darüber hinaus in die Bekanntgabe der Gefährdungen und Störungen ein. Das BAV gab diese Informationen A._____ bekannt.

B.
Mit Schreiben vom 17. Dezember 2013 reichte A._____ einen Schlichtungsantrag beim eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) ein. Anlässlich der Schlichtungsverhandlung konnte eine Einigung hinsichtlich der Schadenssummen erzielt werden. Bezüglich der Gefährdungen und Störungen regte der EDÖB mit Empfehlung vom 18. Juni 2015 an, den Zugang zu gewähren.

C.
Mit Verfügung vom 1. Juli 2015 wies das BAV das Einsichtsgesuch ab, soweit nicht bereits vor und im Rahmen des Schlichtungsverfahrens Zugang gewährt worden sei.
Dagegen erhob A._____ Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Nachdem dieses die Schweizerischen Bundesbahnen SBB, die SBB Cargo AG, die BLS AG, die BLS Cargo AG, die BLS Netz AG und die Genossenschaft Verband öffentlicher Verkehr (VöV) beigeladen hatte, hiess es das Rechtsmittel mit Urteil vom 10. August 2016 gut und hob die Verfügung des BAV auf. A._____ sei in nicht anonymisierter Form Zugang zu den in der NEDB enthaltenen Gefährdungen und Störungen der 26 wichtigsten Schweizer Transportunternehmen zu gewähren (Dispositiv-Ziff. 1).

D.
Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 14. September 2016 gelangt das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), vertreten durch das BAV, an das Bundesgericht und beantragt neben der Aufhebung des bundesverwaltungsgerichtlichen Urteils, dass die Verfügung des BAV vom 1. Juli 2015 zu bestätigen sei. Eventualiter sei die Angelegenheit zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.
Die SBB, die SBB Cargo AG, die BLS AG, die BLS Cargo AG und die BLS Netz AG (Verfahrensbeteiligte) schliessen auf Gutheissung der Beschwerde. A._____ (Beschwerdegegner) beantragt die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Das Bundesverwaltungsgericht verzichtet auf eine Stellungnahme. Der EDÖB hat sich vernehmen lassen, ohne einen förmlichen Antrag zu stellen. Die Beteiligten halten im weiteren Schriftenwechsel an ihren Anträgen fest.

E.
Das Bundesgericht hat die Angelegenheit am 27. September 2017 öffentlich beraten.

Erwägungen:

1.

1.1. Der angefochtene Entscheid erging in Anwendung des Prinzips der Öffentlichkeit der Bundesverwaltung. Dagegen steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen (Art. 82 lit. a BGG). Ein Ausschlussgrund nach Art. 83 BGG liegt nicht vor. Das BAV ist gestützt auf die Ermächtigung durch die Departementsvorsteherin (vgl. Art. 37 Abs. 2 lit. b i.V.m. Art. 49 Abs. 1 lit. a des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes [RVOG; SR 172.010]) zur Beschwerde nach Art. 89 Abs. 2 lit. a BGG legitimiert, zumal die Anwendung des BGÖ die ganze Bundesverwaltung betrifft und somit auch zu den Aufgaben des BAV gehört (BGE 142 II 324 E. 1.3.2 S. 326 f.). Auf das Rechtsmittel ist grundsätzlich einzutreten.

1.2. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Dieses wendet das Bundesgericht grundsätzlich von Amtes wegen

an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Gemäss Art. 42 Abs. 2 BGG ist in der Begründung in gedrängter Form darzulegen, inwiefern der angefochtene Akt Recht verletzt. Der Beschwerdeführer muss sich wenigstens kurz mit den Erwägungen des angefochtenen Entscheids auseinandersetzen. Strengere Anforderungen gelten, wenn die Verletzung von Grundrechten geltend gemacht wird. Dies prüft das Bundesgericht grundsätzlich nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 142 III 364 E. 2.4 S. 367 f.; 141 I 36 E. 1.3 S. 41).
Soweit der Beschwerdeführer eine Verletzung des Zweckbindungsgebots gemäss Art. 4 Abs. 3 des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG; SR 235.1) geltend macht, legt er nicht in rechtsgenüglicher Weise dar, worin diese bestehen soll. Auf die Beschwerde ist insoweit nicht einzutreten.

2.

2.1. Streitgegenstand bildet vorliegend einzig noch die Frage, ob das BAV in Nachachtung des Öffentlichkeitsprinzips dem Beschwerdegegner Zugang zu den in der NEDB verzeichneten Gefährdungen und Störungen der 26 wichtigsten Transportunternehmen der Schweiz gewähren muss. Nach Ansicht des Beschwerdeführers sind diese Informationen geheim zu halten, weil durch deren Bekanntgabe die zielkonforme Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen beeinträchtigt (vgl. E. 4 hernach) und die Sicherheit im öffentlichen Verkehr gefährdet werden könnten (vgl. E. 5 nachfolgend).

2.2. Die Verfahrensbeteiligten führen im bundesgerichtlichen Verfahren in ihren jeweiligen Beschwerdeantworten weitere Gründe für eine Zugangsverweigerung an. Ihrer Ansicht nach handelt es sich beim nachgesuchten Auszug aus der NEDB nicht um ein amtliches Dokument im Sinne von Art. 5 BGÖ und bei einer Zugangsgewährung würden namentlich Geschäftsgeheimnisse offenbart, die innere Sicherheit der Schweiz gefährdet sowie gegen das Zweckbindungsgebot verstossen. Abgesehen davon, dass diese Vorbringen grösstenteils den Substanziierungsanforderungen nicht zu genügen vermögen (vgl. E. 1.2 hiervor), ergänzen sie die Begründung der Beschwerde, anstatt nur zu dieser Stellung zu nehmen. Sie müssen daher ohne Beachtung bleiben. Um diese weiteren Einwände gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts einer Überprüfung durch das Bundesgericht zuzuführen, hätten die Verfahrensbeteiligten als angehörte Personen vielmehr selbst Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten erheben müssen (vgl. Art. 16 Abs. 1 BGÖ i.V.m. Art. 82 ff. BGG).

2.3. Der Gesetzgeber hat mit dem Erlass des BGÖ einen Paradigmenwechsel vollzogen und den Grundsatz der Geheimhaltung der Verwaltungstätigkeit (”Geheimhaltung mit Öffentlichkeitsvorbehalt”) zu Gunsten des Öffentlichkeitsprinzips (”Grundsatz der Öffentlichkeit mit Geheimhaltungsvorbehalt”) umgekehrt. Jede Person, die amtliche Dokumente einsehen möchte, hat demnach in dessen persönlichen und sachlichen Geltungsbereich gestützt auf Art. 6 BGÖ einen subjektiven, individuellen Anspruch darauf (BGE 142 II 324 E. 3.4 S. 335 f.; 340 E. 2.2 S. 344). Insoweit stellt das BGÖ eine Vermutung des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten auf. Die Beweislast zur Widerlegung dieser Vermutung obliegt der Behörde, wobei sie darzulegen hat, dass bzw. inwiefern eine oder mehrere der gesetzlich vorgesehenen Ausnahmebestimmungen erfüllt sind (vgl. Botschaft vom 12. Februar 2003 zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung [BGÖ], BBl 2003 1963, 2002 Ziff. 2.2.1.1; URS STEIMEN, in: Basler Kommentar, Datenschutzgesetz, Öffentlichkeitsgesetz, 3. Aufl. 2014, N. 7 zu Art. 7 BGÖ).

3.
Der Beschwerdeführer macht mehrere im BGÖ verankerte Ausnahmegründe zum Transparenzgebot geltend. Dabei beruft er sich vorab auf einen in Art. 7 Abs. 1 BGÖ normierten Geheimhaltungstatbestand, nach dem der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden kann. Dafür muss nach der Rechtsprechung die aufgrund der Zugangsgewährung drohende Verletzung der jeweiligen öffentlichen oder privaten Interessen zwar nicht mit Sicherheit eintreten, jedoch darf eine Gefährdung auch nicht lediglich denkbar oder (entfernt) möglich erscheinen; zudem muss diese ernsthaft sein, weshalb eine bloss geringfügige oder unangenehme Konsequenz nicht als Beeinträchtigung gelten kann (BGE 142 II 324 E. 3.4 S. 335; 340 E. 2.2 S. 344 f.). Eine eigentliche Interessenabwägung ist danach 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 aufzählt, aus denen das Geheimhaltungs- das Transparenzinteresse überwiegen

kann (vgl. STEIMEN, a.a.O., N. 3 zu Art. 7 BGÖ; BERTIL COTTIER, in: Öffentlichkeitsgesetz, 2008, N. 5 zu Art. 7 BGÖ; ALEXANDRE FLÜCKIGER, Le projet de loi fédérale sur la transparence: transparence de l'administration ou des citoyens?, in: L'administration transparente, Tanquerel/Bellanger (Hrsg.), 2002, S. 146). Bezieht sich ein Zugangsgesuch jedoch auf ein amtliches Dokument, das Personendaten enthält, die sich nicht anonymisieren lassen, ist eine umfassende Güterabwägung vorzunehmen zwischen dem öffentlichen Interesse an der Offenlegung der nachgesuchten Informationen und diesem entgegenstehende Interessen, insbesondere dasjenige am Schutz der Privatsphäre bzw. der Daten derjenigen Personen, deren Angaben im Dokument enthalten sind und zugänglich gemacht werden sollen (Art. 9 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 19 Abs. 1bis DSG bzw. Art. 7 Abs. 2 BGÖ; vgl. BGE 142 II 340 E. 4.2 f. S. 346 f.; Urteil 1C 74/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 4.1 f.).

4.

4.1. Der Beschwerdeführer beruft sich zunächst auf die Ausnahmebestimmung von Art. 7 Abs. 1 lit. b BGÖ. Danach wird der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung die zielkonforme Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen beeinträchtigt würde. Seiner Ansicht nach hat das Bundesverwaltungsgericht diese Vorschrift rechtsfehlerhaft ausgelegt. Blieben nämlich Meldungen der Transportunternehmen über Störungen oder Gefährdungen aufgrund deren Bekanntgabe an die Öffentlichkeit aus, würde das Treffen von konkreten behördlichen Massnahmen nicht nur beeinträchtigt, sondern sogar verunmöglicht.

4.2. Das Bundesverwaltungsgericht erwog dazu im Wesentlichen, Art. 7 Abs. 1 lit. b BGÖ sei auf einzelne, konkrete behördliche Massnahmen zugeschnitten; die Aufgabenerfüllung und Aufsichtstätigkeit des BAV insgesamt falle nicht unter diese Bestimmung. Zu verlangen sei, dass durch die Zugangsgewährung die Durchführung von einzelnen, klar definierten behördlichen Massnahmen beeinträchtigt zu werden drohe. Eine solche Massnahme werde vom BAV nicht genannt und sei auch nicht ersichtlich. Eine bloss theoretisch denkbare Massnahme, die auf eine Gefährdungs- oder Störungsmeldung hin anzuordnen wäre, jedoch nicht ergriffen werden könnte, falls das auslösende Ereignis wegen seiner möglichen Veröffentlichung nicht gemeldet würde, sei zu abstrakt und könne nicht genügen (vgl. E. 6.1 des angefochtenen Entscheids).

4.3. Diesen Erwägungen ist im Grundsatz zuzustimmen. Gemäss der Botschaft zum BGÖ stellt der Ausnahmegrund von Art. 7 Abs. 1 lit. b BGÖ sicher, dass Informationen geheim gehalten werden können, die der Vorbereitung konkreter behördlicher Massnahmen dienen (z.B. Aufsichtsmassnahmen oder Inspektionen); er kann dann angerufen werden, wenn durch die Zugänglichmachung bestimmter Informationen über die Vorbereitung einer Massnahme deren Ziel mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht mehr - bzw. nicht vollumfänglich - erreicht würde (BBl 2003 1963, 2009 Ziff. 2.2.2.1.2). In Anlehnung an die allgemeinen Grundsätze für Ausnahmen vom Transparenzgebot (vgl. E. 3 hiervor) ist dabei ergänzend festzuhalten, dass die aufgrund der Zugangsgewährung drohende Verletzung der mit der behördlichen Massnahme verfolgten Ziele von einem gewissen Gewicht sein muss.
Vorliegend ist nicht ersichtlich, inwiefern die Offenlegung der in der NEDB erfassten Gefährdungen und Störungen die vom BAV angestrebte konstruktive Fehlerkultur beeinträchtigen oder den Erfolg einer aufsichtsrechtlichen Massnahme, mit der die Sicherheit im öffentlichen Verkehr sichergestellt werden soll, ernsthaft gefährden könnte. Der Erfolg bliebe vor allem insoweit nicht aus, als die Bekanntgabe bereits gemeldeter Zwischenfälle in Frage steht: Diesfalls ist es dem BAV als Aufsichtsbehörde (vgl. Art. 10 Abs. 2 des Eisenbahngesetzes [EBG; SR 742.101]bzw. Art. 52 des Bundesgesetzes über die Personenbeförderung [PBG; SR 745.1]) unbenommen, mit geeigneten Massnahmen darauf zu reagieren. Aber auch das vom Beschwerdeführer geltend gemachte Sicherheitsrisiko, das bei einer Zugangsgewährung durch das Unterbleiben von künftigen Meldungen entstehen könnte, liegt nicht auf der Hand, insbesondere wenn man bedenkt, dass hinsichtlich wesentlicher, und somit sicherheitsrelevanter Vorfälle eine gesetzliche Meldepflicht besteht (vgl. insb. Art. 14a Abs. 1 EBG, Art. 16 i.V.m. Art. 4 der Verordnung über die Sicherheitsuntersuchung von Zwischenfällen im Verkehrswesen [VSZV; SR 742.161]; im Allgemeinen: Bundesamt für Justiz, Schnellübersicht über die dem BAV zu meldenden Ereignisse vom 1. Februar 2015). Dabei kann davon ausgegangen werden, dass die beaufsichtigten Transportunternehmen ihren gesetzlichen Verpflichtungen nachkommen. Sollten sie dennoch sicherheitsrelevante Zwischenfälle nicht melden, vereitelt bereits dieses rechtswidrige Verhalten die Möglich-

keit, geeignete aufsichtsrechtliche Massnahmen zu treffen, und nicht erst - wie durch Art. 7 Abs. 1 lit. b BGÖ vorgesehen - die Bekanntgabe von bei der Aufsichtsbehörde vorhandenen Informationen. Mithin ist nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz die Voraussetzungen von Art. 7 Abs. 1 lit. b BGÖ nicht als erfüllt erachtete. Anders verhielte es sich beispielsweise dann, wenn um Zugang zu Informationen ersucht würde, die in unmittelbarem Zusammenhang mit der Durchführung von aufsichtsrechtlichen Kontrollen stünden. Diesfalls bestünde unter Umständen durchaus eine ernsthafte Gefahr, dass die Durchführung bzw. der Erfolg der behördlichen Massnahme durch entsprechende Vorkehrungen seitens der Beaufsichtigten vereitelt werden könnte.

5.

5.1. Sodann ist hier unstreitig, dass es sich bei den in der NEDB enthaltenen Meldungen über Zwischenfälle um Personendaten (bzw. "Daten" im Sinne des DSG) handelt, zumal sich diese Angaben auf bestimmte juristische Personen beziehen (Art. 3 Abs. 1 lit. a DSG; BGE 142 II 268 E. 6.1 S. 279 f.; Urteil 1C 74/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 3.2). Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers kann durch deren anonymisierte Bekanntgabe dem Informationsbedürfnis des Beschwerdegegners nicht im gewünschten Umfang nachgekommen werden. Wie dieser in seiner Beschwerdeantwort zu Recht vorbringt, ist eine wirksame Kontrolle der staatlichen Behörde und deren (Aufsichts-) Tätigkeit, die das Öffentlichkeitsprinzip durch die Schaffung von Transparenz zu ermöglichen bezweckt (vgl. Art. 1 BGÖ; BGE 142 II 313 E. 3.1 S. 315 f.; 136 II 399 E. 2.1 S. 401; 133 II 209 E. 2.3.1 S. 213), erst dann in geeigneter Weise möglich, wenn offengelegt wird, bei welchen der wichtigsten Transportunternehmen der Schweiz es zu wie vielen und zu welchen Zwischenfällen auf welchen Strecken gekommen ist. Eine Unkenntlichmachung der Namen der Transportunternehmen käme in materieller Hinsicht einer Verweigerung bzw. zumindest einer wesentlichen Einschränkung des Zugangsgesuchs gleich (vgl. BGE 142 II 340 E. 4.1 S. 346; Urteil 1C 74/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 3).

5.2. Ist eine Anonymisierung nicht möglich, muss das Zugangsgesuch nach Art. 19 DSG beurteilt werden (Art. 9 Abs. 2 Satz 1 BGÖ).
Der Beschwerdeführer beruft sich dabei auf Art. 19 Abs. 1bis DSG. Nach dieser Bestimmung darf die Behörde gestützt auf das BGÖ Personendaten bekannt geben, wenn die betreffenden Personendaten im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben stehen (lit. a), und an deren Bekanntgabe ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht (lit. b). Erstere Voraussetzung ergibt sich für das Öffentlichkeitsgesetz bereits aus der Definition des Begriffs "amtliches Dokument" gemäss Art. 5 Abs. 1 lit. c BGÖ (BGE 142 II 340 E. 4.2 S. 346). Bei den in der NEDB enthaltenen Gefährdungen und Störungen handelt es sich um Informationen, welche die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betreffen, zumal sie als Grundlage für die Anordnung von aufsichtsrechtlichen Massnahmen des BAV dienen können.
Die zweite Voraussetzung verlangt nach einer Güterabwägung zwischen dem öffentlichen Interesse am Zugang zu den amtlichen Dokumenten und den - in erster Linie - privaten Interessen am Schutz der darin enthaltenen Personendaten (vgl. Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1963, 2033 Ziff. 2.5.2.1; JENNIFER EHRENSPERGER, in: Basler Kommentar, Datenschutzgesetz, Öffentlichkeitsgesetz, 3. Aufl. 2014, N. 44 zu Art. 19 DSG; AMMANN/LANG, Öffentlichkeitsgesetz und Datenschutz, in: Datenschutzrecht, Passadelis/Rosenthal/Thür (Hrsg.), 2015, S. 924; MARKUS SCHEFER, Öffentlichkeit und Geheimhaltung in der Verwaltung, in: Die Revision des Datenschutzgesetzes, Epiney/Hobi (Hrsg.), 2009, S. 88). Dass das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und der Schutz der Privatsphäre im Rahmen von Art. 19 Abs. 1bis lit. b DSG zu berücksichtigen sind, lässt sich bereits aus dem Zweckartikel des DSG (vgl. Art. 1 DSG) sowie aus Art. 13 BV herleiten. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung gewährleistet Art. 13 BV allgemein das Recht auf eine Privat- und Geheimsphäre, wobei Abs. 2 im Besonderen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung schützt. Dieser Anspruch impliziert, dass jede Person gegenüber fremder, staatlicher oder privater Bearbeitung von sie betreffenden Informationen bestimmen können muss, ob und zu welchem Zweck diese Informationen über sie bearbeitet werden (BGE 140 I 2 E. 9.1 S. 22 f.; 381 E. 4.1 S. 384; 138 II 346 E. 8.2 S. 359 f.; 129 I 232 E. 4.3.1 S. 245; je mit Hinweisen). Der Begriff des Bearbeitens umfasst aus datenschutzrechtlicher Sicht auch die Bekanntgabe, d.h. das Einsichtgewähren, Weitergeben oder Veröffentlichen von Personendaten (Art. 3 lit. e und f DSG; zum Ganzen: BGE 142 II 340 E. 4.2 S. 346 f.; Urteil 1C 74/2016 vom 2. Dezember 2015 E. 4.1).

5.3. Die Vorschriften des DSG gelten somit für die Bearbeitung von persönlichen Daten, die den grundrechtli-

chen Anspruch auf Schutz der Privatsphäre und der informationellen Selbstbestimmung verletzen können (vgl. BGE 142 II 268 E. 6.1 S. 280; Urteil 1C 230/2011 vom 31. Mai 2012 E. 3.2; je mit Hinweisen). Unter den Schutzbereich dieses Gesetzes fallen sowohl natürliche als auch juristische Personen (vgl. Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 lit. b DSG), worunter die überwiegende Lehrmeinung in Übereinstimmung mit der Botschaft zum DSG nicht nur diejenigen des privaten, sondern auch solche des öffentlichen Rechts zählt, sofern ihnen Zivilrechtsfähigkeit zukommt (vgl. Botschaft vom 23. März 1988 zum Bundesgesetz über den Datenschutz [DSG], BBl 1988 II 413, 438 ff. und 445 Ziff. 221.1; MAURER-LAMBROU/KUNZ, in: Basler Kommentar, Datenschutzgesetz, Öffentlichkeitsgesetz, 3. Aufl. 2014, N. 7 zu Art. 2 DSG; ROSENTHAL/JÖHRI, in: Handkommentar zum Datenschutzgesetz, 2008, N. 6 zu Art. 2 Abs. 1 DSG; BELSER/EPINEY/WALDMANN, Datenschutzrecht, 2011, S. 425; PHILIPPE MEIER, Protection des données, 2011, S. 212). Im hier zu beurteilenden Fall befinden sich unter den Transportunternehmen, deren Daten über Gefährdungen und Störungen in der NEDB enthalten
sind und zugänglich gemacht werden sollen, namentlich öffentlich-rechtliche Anstalten, spezialgesetzliche Aktiengesellschaften und gemischtwirtschaftliche Unternehmen (vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, S. 74 ff.; PHILIPP HÄSLER, Geltung der Grundrechte für öffentliche Unternehmen, 2005, S. 35 f.). Diese bedürfen zudem sowohl für den Bau und den Betrieb einer Eisenbahninfrastruktur als auch für die regelmässige und gewerbsmässige Personenbeförderung grundsätzlich einer entsprechenden Infrastruktur- bzw. Personenbeförderungskonzession (Art. 5 f. EBG i.V.m. Art. 8 ff. der Verordnung über die Konzessionierung, Planung und Finanzierung der Bahninfrastruktur [KPFV; SR 742.120]und Art. 6 PBG i.V.m. Art. 6 der Verordnung über die Personenbeförderung [VPB; SR 745.11]). Dabei handelt es sich um Monopolkonzessionen, welche die Inhaber zur Ausübung einer grundsätzlich dem Staat vorbehaltenen Tätigkeit berechtigen und verpflichten (vgl. Art. 5 Abs. 2 EBG und Art. 4 i.V.m. Art. 6 Abs. 2 PBG).

5.4. Der Botschaft zum DSG ist zu entnehmen, dass insbesondere Überlegungen der Gleichbehandlung dafür sprechen sollen, juristischen Personen, einschliesslich solchen des öffentlichen Rechts, den Anspruch auf Datenschutz gegenüber behördlicher Datenbearbeitung zuzugestehen und sie insofern mit Privaten gleichzustellen, als sie in diesem Bereich ähnliche Schutzbedürfnisse aufweisen (vgl. Botschaft zum DSG, BBl 1988 II 413, 439 f. Ziff. 221.1). Die Literatur zum Datenschutzrecht folgt dieser Auffassung grossmehrheitlich, ohne sich aber mit der Ausweitung des Schutzbereichs kritisch auseinanderzusetzen und auf die Besonderheiten, die sich aus der speziellen Nähe juristischer Personen des öffentlichen Rechts und öffentlicher Unternehmen zum Staat ergeben, einzugehen (vgl. die Literaturhinweise in E. 5.3 hiervor). Mit Blick auf die nach Art. 19 Abs. 1bis DSG (bzw. Art. 7 Abs. 2 BGÖ) vorzunehmende Güterabwägung bedeutet dies, dass der Zugang zu Informationen in einem amtlichen Dokument, die sich solchen Personen zuordnen lassen, aus Datenschutzgründen eingeschränkt oder verweigert werden kann, sofern die Interessen dieser Personen überwiegen.

5.5. Dies steht in einem gewissen Spannungsverhältnis zu der vom Bundesgericht entwickelten Praxis zur Grundrechtsberechtigung juristischer Personen des öffentlichen Rechts. In der Rechtsprechung und der Lehre ist unbestritten, dass juristische Personen des Privatrechts Träger von Grundrechten sein können, soweit deren Schutzziele nicht auf natürliche Personen zugeschnitten sind, sondern sich ihrer Natur nach auch für juristische Personen eignen (so schon BGE 4 533 E. 4 S. 537; vgl. mit Blick auf die Religionsfreiheit: BGE 142 I 195 E. 5.2 S. 207 f.; THOMAS GÄCHTER, Allgemeine Grundrechtslehren, in: Staatsrecht, 2. Aufl. 2015, S. 453; KIENER/KÄLIN, Grundrechte, 2. Aufl. 2013, S. 63; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl. 2016, S. 86; PIERRE TSCHANNEN, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. Aufl. 2016, S. 109). Anders verhält es sich bei juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Sie können sich als Inhaber hoheitlicher Gewalt grundsätzlich nicht auf verfassungsmässige Rechte berufen; diese stehen im Prinzip nur Privaten zu (BGE 142 II 259 E. 4.2 S. 262; 140 I 285 E. 1.2 S. 290; 132 I 140 E. 1.3.1 S. 143; 129 I 313 E. 4.1 S. 318; 125 I 173 E. 1b S. 175). Dieser Grundsatz
erfährt indes eine gewisse Relativierung. So können öffentlich-rechtliche Korporationen namentlich dann den Schutz der Grundrechte in Anspruch nehmen, wenn sie nicht hoheitlich handeln, sondern sich auf dem Boden des Privatrechts bewegen oder sonst wie als dem Bürger gleichgeordnete Rechtssubjekte auftreten und durch den angefochtenen staatlichen Akt wie eine Privatperson betroffen werden (BGE 142 II 259 E. 4.2 S. 262; 140 I 285 E. 1.2 S. 290; 132 I 140 E. 1.3.1 S. 143; 129 I 313 E. 4.1 S. 318 f.; 125 I 173 E. 1b S. 175; 120 Ia 95 E. 1a S. 96 f.; 119 Ia 214 E. 1a S. 216; 112 Ia 356 E. 5a S. 363 f.). Ebenso sind juristische Personen des

öffentlichen Rechts nach der EMRK grundrechtsberechtigt, soweit sie ein bestimmtes Mass an Staatsnähe nicht überschreiten (vgl. GRABENWARTER/PABEL, Europäische Menschenrechtskonvention, 6. Aufl. 2016, S. 62 und S. 129; MÜLLER/BALDEGGER, Grundrechte juristischer Personen, in: Norm und Wirkung, Festschrift für Wolfgang Wiegand zum 65. Geburtstag, 2005, S. 560 f.).

5.6. Die Frage, ob sich öffentliche Unternehmen auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung berufen können und der Schutzbereich des DSG somit zu Recht auf solche juristische Personen erstreckt wird, braucht hier jedoch nicht näher erörtert zu werden. Immerhin ist anzumerken, dass die in der NEDB enthaltenen Gefährdungen und Störungen grösstenteils in Zusammenhang mit der Wahrnehmung konzessionierter öffentlicher Aufgaben stehen, weshalb den betroffenen Transportunternehmen als juristische Personen des öffentlichen Rechts bzw. als öffentliche Unternehmen nach der vorerwähnten Rechtsprechung eine Grundrechtsberechtigung in diesem Bereich eher abzusprechen wäre. Denn ihren Interessen am Schutz personenbezogener Daten kommt umso weniger Gewicht zu, je staatsnaher ihre Tätigkeit ist. Hinsichtlich Art. 19 Abs. 1bis DSG bedeutete dies, dass dem Interesse am Zugang zu Informationen, die sich auf öffentliche Aufgaben dieser Personen beziehen, deren eigenes Interesse am Schutz ihrer Daten nicht entgegengehalten werden könnte. Demnach entfiele die Vornahme einer Güterabwägung. Wie es sich damit im Einzelnen verhält, kann hier letztlich jedoch dahingestellt bleiben, da selbst bei der Vornahme einer Interessenabwägung im Sinne dieser Bestimmungen - wie aus nachfolgenden Erwägungen erhellt - im Ergebnis das Zugangsinteresse überwiegt.

5.7. Im Rahmen von Art. 19 Abs. 1bis DSG (oder Art. 7 Abs. 2 BGÖ) ist dem Interesse am Schutz der Privatsphäre resp. dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung jener Personen, deren Daten zugänglich gemacht werden sollen, Rechnung zu tragen (vgl. BGE 142 II 340 E. 4.4 S. 347). Der Beschwerdeführer stellt sich dabei auf den Standpunkt, daneben seien auch öffentliche Interessen, die der Zugangsgewährung entgegenstehen können, zu berücksichtigen, andernfalls der Entscheid über die Bekanntgabe der umstrittenen Daten auf einer unvollständigen Interessenabwägung beruhe. Demgegenüber erwog der EDÖB in seiner Empfehlung vom 18. Juni 2015, der Gesetzgeber habe die Fälle, in denen ein öffentliches Interesse eine Zugangsbeschränkung zu rechtfertigen vermöge, abschliessend in Art. 7 Abs. 1 lit. a-f BGÖ normiert (vgl. E. 29). Diese Ansicht wird von der Lehre geteilt (vgl. COTTIER, a.a.O., N. 3 zu Art. 7 BGÖ; STEIMEN, a.a.O., N. 1 zu Art. 7 BGÖ) und auch in den Materialien vertreten (vgl. Botschaft zum BGÖ, BBl 2003 1963, 2006 Ziff. 2.2.2.1). Gleichermassen hielt das Bundesverwaltungsgericht dafür, dass dem öffentlichen Interesse am Zugang einzig private Interessen gegenübergestellt werden könnten. Dies ergebe sich ohne Weiteres aus dem Wortlaut und dem Zweck der einschlägigen Bestimmungen. Insofern seien dem Zugang widersprechende öffentliche Interessen bei der Beurteilung des Zugangsgesuchs einzig bei der Prüfung der Tatbestände von Art. 7 Abs. 1 lit. a-f und Art. 8 BGÖ zu berücksichtigen (vgl. E. 7.2.2.4 f. des angefochtenen Entscheids).
Für den Ansatz der Vorinstanz spricht, dass bei der im Rahmen von Art. 19 Abs. 1 bis DSG (bzw. Art. 7 Abs. 2 BGÖ) vorzunehmenden Güterabwägung praktische Konkordanz zwischen der Informations- und Medienfreiheit (Art. 16 und Art. 17 BV), auf die sich der Beschwerdegegner für die Zugangsgewährung berufen kann und zu deren Verwirklichung das Transparenzgebot beiträgt (Urteil 1C 50/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 2.2), und dem verfassungsrechtlichen Anspruch auf Achtung der Privatsphäre resp. dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung herzustellen ist (Urteil 1C 74/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 4.1.2). Letztere gewährleisten im Allgemeinen, dass die Privatsphäre jener Personen geachtet wird, über die Daten bearbeitet werden, und diese selbst darüber bestimmen können, wer welche Informationen über sie erhebt, verwendet oder bekannt gibt (vgl. E. 5.2 hiervor). Insoweit können in erster Linie Interessen privater Natur dem Interesse an der Zugangsgewährung gegenübergestellt werden; öffentliche Interessen, die eine Geheimhaltung zu rechtfertigen vermöchten, sind demnach grundsätzlich im Rahmen der einschlägigen Ausnahmebestimmungen von Art. 7 f. BGÖ zu berücksichtigen. Werden sie aber von keiner dieser Kategorien erfasst, obschon sie einen vergleichbaren Schutzgehalt aufweisen und bei einer Offenlegung der Eintritt eines gewichtigen Schadens droht, ist nicht nachvollziehbar, weshalb sie beim Entscheid über die Zugangsgewährung gänzlich ausser Acht gelassen werden sollten. Insofern befand das Bundesgericht denn auch im Urteil 1C 74/2015, dass es sich bei solchen Anliegen durchaus um bedeutende, den privaten Schutzbedürfnissen gleichzustellende Interessen handeln kann und diese deshalb beachtet werden müssen (E. 4.2.2). Demnach treten solche, der Bekanntgabe zuwiderlaufende öffentliche Interessen, zwar nicht zu den Ausnahmebestimmungen in Art. 7 f. BGÖ hinzu, dessen Art. 7 Abs. 1 BGÖ in lit. a-f eine abschliessende Aufzählung der Gründe enthält, die eine Geheimhal-

tung aus überwiegenden öffentlichen Interessen bereits dann zu rechtfertigen vermögen, wenn die aufgrund der Zugangsgewährung drohende Verletzung gewichtig ist und mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit eintritt (vgl. E. 3 hiervor). Vielmehr sind die einer Offenlegung entgegenstehenden öffentlichen Interessen in die Güterabwägung nach Art. 19 Abs. 1 bis DSG (bzw. Art. 7 Abs. 2 BGÖ) miteinzubeziehen, soweit ihnen eine gewisse Erheblichkeit zukommt.

5.8. Dem Beschwerdeführer ist zwar darin beizupflichten, dass an einem sicheren öffentlichen Verkehr ein allgemeines und gewichtiges Interesse besteht. Ihm kann jedoch nicht gefolgt werden, soweit er vorbringt, die Namen der in der NEDB erfassten Transportunternehmen müssten geheim gehalten werden, ansonsten mit einem Rückgang bei den künftig zu meldenden Gefährdungs- und Störungsfällen zu rechnen sei, zumal sich die Meldepflichtigen nicht unnötig in ein schlechtes Licht rücken wollten. Angesichts der bereits erwähnten gesetzlichen Pflicht zur Meldung schwerer Vorfälle und wesentlicher Störungen (vgl. E. 4.3 hiervor) liefe diese Argumentation im Ergebnis darauf hinaus, die Zugangsbeschränkung damit zu rechtfertigen, dass ein potenzielles, rechtswidriges Verhalten der meldepflichtigen Unternehmen, das der Sicherheit im öffentlichen Verkehr abträglich sein könnte, verhindert werden muss. Abgesehen davon, dass ein solches Gebaren der betroffenen Transportunternehmen nicht zu erwarten ist, würde es keinen Schutz verdienen und kann daher auch nicht in die Güterabwägung miteinfliessen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die gesetzliche Meldepflicht befolgt wird und die Vorfälle, welche den entsprechenden Schwellenwert erreichen, auch
tatsächlich dem BAV zur Kenntnis gebracht werden. Bei einer Offenlegung von Zwischenfällen, die dem BAV von den Transportunternehmen freiwillig mitgeteilt werden, ist zwar ein Melderückgang nicht gänzlich auszuschliessen. Da aber anzunehmen ist, dass es sich dabei um Vorfälle handelt, welche die für die Meldepflicht erforderliche Schwere nicht erreichen, sind sie im Hinblick auf die Anordnung von aufsichtsrechtlichen Sicherheitsmassnahmen ohnehin von geringerer Bedeutung. Für Ereignisse, die sich in einem - aufgrund der relativ präzisen Begriffsumschreibung der zu meldenden Ereignisse (vgl. Bundesamt für Justiz, Schnellübersicht über die dem BAV zu meldenden Ereignisse vom 1. Februar 2015) wohl ohnehin eher engen - Graubereich bewegen, obliegt es dem BAV, im Rahmen seiner Aufsichtstätigkeit durch Kontrollen oder andere geeignete Massnahmen zu überprüfen, ob die gesetzliche Meldepflicht eingehalten wird. Die Transportunternehmen müssen ihm denn auch jederzeit Auskunft erteilen und sämtliche Dokumente herausgeben (vgl. Art. 14a Abs. 2 EBG). Würden wider Erwarten Verstösse gegen die Meldepflicht festgestellt, könnten diese entsprechend sanktioniert werden (vgl. E. 7.3.2 des angefochtenen Entscheids). Insofern stehen dem BAV entgegen
seiner Ansicht alternative Informationsquellen zur Verfügung, weshalb es sich nicht auf ein überwiegendes Interesse an der Geheimhaltung sicherheitsrelevanter Zwischenfälle berufen kann.

5.9. Im Weiteren befürchten die Verfahrensbeteiligten, eine Offenlegung der in der NEDB enthaltenen Gefährdungen und Störungen könnte sich negativ auf ihren Geschäftserfolg auswirken. Dies vermag nicht zu überzeugen. Abgesehen davon, dass Bahnpassagiere einen Anbieter wohl überhaupt erst bei einer aussergewöhnlichen, und damit unwahrscheinlichen Häufung von mehreren schwerwiegenden Vorfällen zu meiden begännen, besteht auf den meisten Strecken im öffentlichen Verkehr ohnehin kein wirkliches Alternativangebot. Auch ist entgegen der Auffassung der Verfahrensbeteiligten nicht ersichtlich, inwiefern dem Informationsbedürfnis des Beschwerdegegners durch die Veröffentlichungen der Schweizerischen Sicherheitsuntersuchungsstelle (SUST) bereits entsprochen sein soll. Da die SUST ihrem Auftrag zufolge lediglich Unfälle und gefährliche Ereignisse untersucht (vgl. Art. 20 Abs. 1 i.V.m. Art. 15 VSZV; zur genaueren Umschreibung der meldepflichtigen Vorfälle siehe <www.sust.admin.ch/de/themen/meldung-eines-ereignisses>, besucht am 27. September 2017) und darüber Bericht erstattet (vgl. Art. 53 Abs. 1 VSZV), weitere in der NEDB vermerkte Zwischenfälle aber ausklammert, bleibt der Informationsgehalt ihrer Tätigkeit hinter dem zurück, mit dem bei
einer Zugangsgewährung gerechnet werden kann.

5.10. Zusammenfassend ergibt sich, dass die geltend gemachten Interessen an einer Zugangsverweigerung zu den in der NEDB enthaltenen Gefährdungen und Störungen der 26 wichtigsten Schweizer Transportunternehmen das durch das Öffentlichkeitsprinzip statuierte Transparenzinteresse nicht zu überwiegen vermögen. Dieses erweist sich denn auch als besonders gewichtig, zumal an der Offenlegung von Zwischenfällen im öffentlichen Verkehr ein erhebliches öffentliches Interesse besteht. Dabei ist nicht auszuschliessen, dass die durch die Bekanntgabe gewährleistete Kontrolle durch die Öffentlichkeit die betroffenen Transportunternehmen inskünftig

dazu veranlassen könnte, meldepflichtige Ereignisse durch verstärkte Schutzvorkehrungen zu verringern, was der Sicherheit im öffentlichen Verkehr wiederum zuträglich wäre. Ausserdem ist auch insoweit von einem gesteigerten öffentlichen Informationsinteresse auszugehen, als die Transportunternehmen grundsätzlich in einem Konzessionsverhältnis zum Gemeinwesen stehen, aus dem ihnen erhebliche Vorteile erwachsen (vgl. Art. 6 Abs. 2 lit. c der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung [VBGÖ; SR 152.31]). Hinzu kommt, dass diese Betriebe staatlich beherrscht sind oder die öffentliche Hand
zumindest anteilsmässig an ihnen beteiligt ist, sie mithin eine gewisse Staatsnähe aufweisen und durch Steuergelder (mit-) finanziert werden, was ebenfalls ein erhöhtes Interesse der Öffentlichkeit an der Offenlegung der umstrittenen Informationen zu begründen vermag. Da die betroffenen Transportunternehmen unbestrittenermassen vom BAV bereits im Sinne von Art. 11 Abs. 1 BGÖ angehört worden sind, lässt die Zugangsgewährung zu den nachgesuchten Personendaten keine Bundesrechtswidrigkeit erkennen.

6.
Die Beschwerde ist mithin unbegründet und abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Verfahrensausgang sind keine Gerichtskosten zu erheben (Art. 66 Abs. 1 und 4 BGG). Der nicht anwaltlich vertretene Beschwerdegegner hat keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG; BGE 133 III 439 E. 4 S. 446).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.
Es werden weder Gerichtskosten erhoben noch Parteientschädigungen zugesprochen.

3.
Dieses Urteil wird den Parteien, den Schweizerischen Bundesbahnen und Schweizerischen Bundesbahnen SBB Cargo AG, der BLS AG, der BLS Cargo AG, der BLS Netz AG, der Genossenschaft Verband öffentlicher Verkehr (VöV), dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung I, und dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 27. September 2017

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

Der Präsident: Merkli

Die Gerichtsschreiberin: Pedretti