Urteilskopf

144 II 77

8. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung i.S. Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) gegen A. (Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten) 1C_428/2016 vom 27. September 2017

Regeste (de):
Art. 13 Abs. 2 BV; Art. 7 Abs. 1 und Art. 9 BGÖ; Art. 19 Abs. 1bis DSG; Gesuch um Einsicht in die in der Neuen Ereignisdatenbank (NEDB) enthaltenen Einträge über Gefährdungen und Störungen der 26 wichtigsten Schweizer Transportunternehmen.

Damit ein Geheimhaltungstatbestand nach Art. 7 Abs. 1 BGÖ greift, muss die bei einer Zugangsgewährung drohende Verletzung öffentlicher oder privater Interessen ernsthaft sein und mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit eintreten; eine eigentliche Interessenabwägung ist dabei nicht vorzunehmen. Enthält ein amtliches Dokument indes Personendaten, die sich nicht anonymisieren lassen, ist gemäss Art. 19 Abs. 1bis DSG (bzw. Art. 7 Abs. 2 BGÖ) eine umfassende Güterabwägung vorzunehmen (E. 3). Dabei können dem Transparenzinteresse neben privaten Interessen am Schutz der Privatsphäre bzw. der informationellen Selbstbestimmung auch gewichtige öffentliche Anliegen gegenübergestellt werden, die der Zugangsgewährung zuwiderlaufen und nicht von einer Ausnahmebestimmung im Sinne von Art. 7 f. BGÖ erfasst werden (E. 5.7).

Frage offengelassen, ob sich öffentliche Unternehmungen im Bereich der Wahrnehmung konzessionierter öffentlicher Aufgaben auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung berufen können (E. 5).

Regeste (fr):
Art. 13 al. 2 Cst.; art. 7 al. 1 et art. 9 LTrans; art. 19 al. 1bis LPD; demande d'accès aux informations de la nouvelle banque de données des événements (NEDB) relatives aux atteintes à la sécurité et aux incidents concernant les 26 entreprises de transport suisses les plus importantes.

Pour qu'un droit d'accès soit limité, différé ou refusé, en application de l'art. 7 al. 1 LTrans, l'octroi de celui-ci doit constituer une menace sérieuse contre des intérêts publics ou privés, dont la réalisation présente une certaine vraisemblance; une véritable pesée des intérêts n'est à cet égard pas nécessaire. Si un document officiel contient en revanche des données personnelles ne pouvant être anonymisées, une pesée complète des intérêts s'impose, conformément à l'art. 19 al. 1bis LPD (respectivement art. 7 al. 2 LTrans) (consid. 3). Dans ce contexte, l'intérêt à la transparence peut non seulement être mis en balance avec l'intérêt à la protection de la sphère privée, respectivement au droit à l'autodétermination informationnelle, mais également avec des préoccupations publiques importantes, qui s'opposent à l'octroi d'un droit d'accès, sans pour autant tomber sous le coup d'une exception au sens de l'art. 7 s. LPD (consid. 5.7).

Est laissée indécise la question de savoir si les entreprises de droit public, titulaires d'une concession, peuvent se prévaloir du droit à l'autodétermination informationnelle, dans le cadre de l'exécution de tâches publiques (consid. 5).

Regesto (it):
Art. 13 cpv. 2 Cost.; art. 7 cpv. 1 e art. 9 LTras; art. 19 cpv. 1bis LPD; richiesta di accesso alle informazioni della nuova banca dati degli eventi (NEDB) relative ai pericoli per la sicurezza e degli incidenti delle 26 più importanti imprese di trasporto svizzere.

Affinché, in applicazione dell'art. 7 cpv. 1 LTras, un diritto di accesso possa essere limitato, differito o negato, la sua mancata ammissione deve rappresentare una minaccia seria e incombente di una violazione di

interessi pubblici o privati, che possa verificarsi con una certa probabilità; non si impone una vera e propria ponderazione degli interessi. Se un documento ufficiale contiene invece dati personali che non possono essere resi anonimi, giusta l'art. 19 cpv. 1bis LPD (risp. l'art. 7 cpv. 2 LTras) dev'essere effettuata una ponderazione completa degli interessi (consid. 3). In tale ambito all'interesse alla trasparenza possono essere contrapposte oltre alla tutela della sfera privata, rispettivamente del diritto all'autodeterminazione informativa anche esigenze pubbliche importanti, che si oppongono all'accesso, sebbene non rientrino in una delle eccezioni previste dall'art. 7 seg. LTras (consid. 5.7).

Lasciata aperta la questione di sapere se nell'ambito dell'assolvimento di compiti pubblici, imprese pubbliche titolari di una concessione possano prevalersi del diritto all'autodeterminazione informativa (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 79

## BGE 144 II 77 S. 79

A. A., Journalist bei der SonntagsZeitung, ersuchte das Bundesamt für Verkehr (BAV) mit E-Mail vom 25. September 2013 gestützt auf das Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) um Einsicht in die vollständigen und nicht anonymisierten Einträge der 26 wichtigsten Transportunternehmen 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 (A-4571/2015) 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.

## BGE 144 II 77 S. 80

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. (...)

E. Das Bundesgericht hat die Angelegenheit am 27. September 2017 öffentlich beraten. Es weist die Beschwerde ab, soweit es darauf eintritt. (Auszug)

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

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, BGE 142 II 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. URS STEIMEN, in: Basler Kommentar, Datenschutzgesetz, Öffentlichkeitsgesetz, 3. Aufl. 2014, 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 entgegenstehenden



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. 1 bis des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz [DSG; SR 235.1]bzw. Art. 7 Abs. 2 BGÖ; vgl. BGE 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 (Botschaft vom 12. Februar 2003 zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung [BGÖ], 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 vom 20. Dezember 1957 [EBG; SR 742.101]bzw. Art. 52 des Bundesgesetzes vom 20. März 2009 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 vom 17. Dezember 2014 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 Möglichkeit, 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.; BGE 136 II 399 E. 2.1 S. 401; BGE 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., BGE 140 I 381 E. 4.1 S. 384; BGE 138 II 346 E. 8.2 S. 359 f.; BGE 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 grundrechtlichen 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 vom 14. Oktober 2015 über die Konzessionierung, Planung und Finanzierung der Bahninfrastruktur [KPFV; SR 742.120]und Art. 6 PBG i.V.m. Art. 6 der Verordnung vom 4. November 2009 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 überwie-

gen.

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 S. 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; BGE 140 I 285 E. 1.2 S. 290; BGE 132 I 140 E. 1.3.1 S. 143; BGE 129 I 313 E. 4.1 S. 318; BGE 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; BGE 140 I 285 E. 1.2 S. 290; BGE 132 I 140 E. 1.3.1 S. 143; BGE 129 I 313 E. 4.1 S. 318 f.; BGE 125 I 173 E. 1b S. 175; BGE 120 Ia 95 E. 1a S. 96 f.; BGE 119 Ia 214 E. 1a S. 216; BGE 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 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 (vgl. E. 29), 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. 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

BGE 144 II 77 S. 88

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. 1bis 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 zit. 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 Geheimhaltung 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

BGE 144 II 77 S. 89

entgegenstehenden öffentlichen Interessen in die Güterabwägung nach Art. 19 Abs. 1bis 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 potenzi-

elles, 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 vom 24. Mai 2006 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.