

Einschreiben

Bundesverwaltungsgericht
Abteilung I
Postfach
9023 St. Gallen

Hans Rudolf Trüeb
Partner
Prof. Dr. iur., LL.M.
Rechtsanwalt
Direkt +41 58 658 55 88
hansrudolf.trueb@walderwyss.com

Pandora Notter
Dr. iur.
Rechtsanwältin
Direkt +41 58 658 29 30
pandora.notter@walderwyss.com

Zürich, 11. April 2016
HRT / PNO / 5176201v13

Geschäfts-Nr. A-4571/2015

In Sachen

Martin Stoll,
Recherchedesk, Dammweg 9, 3011 Bern

Beschwerdeführer

gegen

Bundesamt für Verkehr, BAV
Abteilung Politik
3003 Bern

Vorinstanz

und

- 1. Schweizerische Bundesbahnen SBB**
Hilfikerstrasse 1, 3000 Bern 65
- 2. Schweizerische Bundesbahnen SBB Cargo AG**
Bahnhofstrasse 12, 4600 Olten
- 3. BLS AG**
Genfergasse 11, 3001 Bern
- 4. BLS Cargo AG**
Bollwerk 27, Postfach 5433, 3001 Bern

5. BLS Netz AG

Genfergasse 11, 3001 Bern

sowie

6. Genossenschaft Verband öffentlicher Verkehr (VöV)

Dählhölzliweg 12

3000 Bern 6

Beschwerdegegnerinnen

alle vertreten durch Rechtsanwalt Prof. Dr. iur. Hans Rudolf Trüeb und/oder Rechtsanwältin Dr. iur. Pandora Notter, Seefeldstrasse 123, Postfach 1236, 8034 Zürich

betreffend Zugang zu Meldungen über Störungen und Gefährdungen

reichen wir namens und im Auftrag der Beschwerdegegnerinnen eine

Beschwerdeantwort

ein mit folgenden

Rechtsbegehren:


1. Die Beschwerde vom 24. Juli 2015 sei abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann;
2. *Eventualiter* sei die Sache zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen;

Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten des Beschwerdeführers.

Inhaltsverzeichnis

A.	Formelles	4
B.	Materielles	4
1.	Sachverhalt	4
2.	Meldung von Ereignissen	6
3.	Amtliche Dokumente	7
4.	Ausnahmen	10
4.1.	Allgemein.....	10
4.2.	Zielkonforme Durchführung behördlicher Massnahmen.....	10
4.3.	Gefährdung öffentlicher Sicherheit.....	13
4.4.	Geschäftsgeheimnisse.....	14
5.	Schutz von Personendaten	15
C.	Fazit	17

Begründung:**A. Formelles**

- 1 Die mit Verfügung vom 11. Februar 2016 angesetzte und uns freundlicherweise erstreckte Frist ist mit heutiger Postaufgabe gewahrt.
- 2 Die Ausführungen des Beschwerdeführers in der Beschwerde vom 24. Juli 2015 (nachfolgend „Beschwerde“) werden bestritten, soweit wir sie im Folgenden nicht ausdrücklich anerkennen. Die Verfügung der Vorinstanz vom 1. Juli 2015 sei im Ergebnis zu schützen (nachfolgend „Verfügung“). Die Beilagen zur vorliegenden Stellungnahme werden fortlaufend an die bereits eingereichten Beilagen Nrn. 1-5 nummeriert. Im Anhang zu dieser Stellungnahme findet sich ein konsolidiertes Verzeichnis sämtlicher Beilagen.
- 3 Mit Verfügung vom 1. Juli 2015 wies die Vorinstanz das Gesuch des Beschwerdeführers um Zugang zu den Störungen und Gefährdungen, die in der Neuen Ereignisdatenbank „NEDB“ enthalten sind, ab. Im Übrigen wurde dem Beschwerdeführer der Zugang zu Informationen in der NEDB gewährt. Der Beschwerdeführer beantragt mit Beschwerde vom 24. Juli 2015, ihm sei der Zugang in die vollständigen (also inklusive Gefährdungen und Störungen) und nicht anonymisierten Daten der NEDB ab dem 1. Januar 2012 betreffend die 26 wichtigsten Transportunternehmen der Schweiz zu gewähren. Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens kann indessen nur noch der Zugang zu den Meldungen betreffend die Störungen und Gefährdungen in der NEDB bilden.
- 4 Weiter kann dem Beschwerdeführer entsprechend seinem Gesuch vom 25. September 2013 kein Zugang zu Namen von meldenden Personen, von Verursachern oder von Opfern gewährt werden. Eine nachträgliche Erweiterung des Streitgegenstandes ist unzulässig. Insofern kann auf die Beschwerde teilweise nicht eingetreten werden. 

B. Materielles**1. Sachverhalt**

- 5 In Bezug auf den Sachverhalt wird auf die Ausführungen der Vorinstanz verwiesen (vgl. Verfügung, Rz. 1-9).

- 6 Der Beschwerdeführer beantragte am 25. September 2013 bei der Vorinstanz, es seien ihm die vollständigen Einträge in der NEDB ab dem 1. Januar 2012 zur Verfügung zu stellen, welche von den 26 wichtigsten Transportunternehmen der Schweiz gemacht worden seien. Die Einträge seien ihm nicht anonymisiert zuzustellen. Er verzichte allerdings auf die Spalte Langkommentar, auf Namen von meldenden Personen und auf die Namen von Opfern und Verursachern.
- 7 In einem ersten Schritt gewährte die Vorinstanz dem Beschwerdeführer mit Schreiben vom 18. Oktober 2013 vollständigen Zugang zu den verlangten Informationen aus der NEDB mit Ausnahme der darin erfassten Meldungen von *Gefährdungen und Störungen* sowie den jeweils gemeldeten *Sachschadenssummen* (vgl. Verfügung, Rz. 2). Die Beschwerdegegnerinnen bzw. deren Mitglieder wurden dazu nicht angehört.
- 8 In Bezug auf den Zugang zu den Meldungen betreffend Gefährdungen und Störungen sowie bezüglich der Sachschadenssummen führte die Vorinstanz ein Anhörungsverfahren durch (Schreiben vom 5. November 2013). Im Rahmen dieser Anhörung teilten mehrere Transportunternehmen mit, dass sie einem Zugang in die Daten der NEDB betreffend die Meldungen von Gefährdungen und Störungen sowie in Bezug auf die Schadenssummen nicht zustimmen. Nur ein Transportunternehmen willigte in eine Offenlegung der Daten betreffend Gefährdungen und Störungen ein. Zwölf Unternehmen stimmten dem Zugang zu den Sachschadenssummen zu.
- 9 Die Vorinstanz gewährte dem Beschwerdeführer in einem zweiten Schritt den Zugang zu weiteren Informationen in der NEDB, soweit sich die betroffenen Transportunternehmen in der Anhörung nicht gegen eine Offenlegung ausgesprochen hatten (vgl. Verfügung, Rz. 4). Anlässlich einer Schlichtungsverhandlung erzielten die Vorinstanz und der Beschwerdeführer ein einvernehmliches Ergebnis bezüglich dem Zugang zu den Sachschadenssummen. Die Beschwerdegegnerinnen bzw. deren Mitglieder wurden bei der Einigungserzielung nicht miteinbezogen.
- 10 Die Empfehlungen des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) vom 18. Juni 2015 haben ausschliesslich den Zugang zu den nicht offen gelegten Gefährdungen und Störungen zum Gegenstand (nachfolgend „Empfehlung EDÖB“).

2. Meldung von Ereignissen

11 Unternehmen des öffentlichen Verkehrs müssen dem Bundesamt für Verkehr (BAV) Unfälle, Ereignisse und Zwischenfälle melden. Meldepflichten bestehen insbesondere gestützt auf Art. 15 und 16 der Verordnung über die Sicherheitsuntersuchung von Zwischenfällen im Verkehrswesen vom 17. Dezember 2014 (VSZV; SR 742.161). Daneben bestehen weitere spezialgesetzlich normierte Meldepflichten. Beispielsweise müssen Eisenbahnunternehmen gemäss Art. 14a Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (EBG; SR 742.101) Unfälle und schwere Vorfälle beim Betrieb von Eisenbahnen dem BAV unverzüglich melden (Art. 15, Art. 15a EBG). Auch Infrastrukturbetreiberinnen haben Gefährdungen nach Art. 24 der Eisenbahn-Netzzugangsverordnung vom 25. November 1998 (NZV; SR 742.122) dem BAV unverzüglich zu melden. Die Meldungen der Unternehmen des öffentlichen Verkehrs können in der NEDB auf der Homepage der Vorinstanz erfolgen (<https://www.nedb.admin.ch/>).

Beilage 6: BAV-Meldevorschriften vom 1. Februar 2015

12 Nach Art. 15 und 16 VSZV sind meldepflichtig:

- Unfälle;
- schwere Vorfälle;
- aussergewöhnliche Ereignisse;
- vermutete oder ausgeführte Sabotage;
- Brände von Fahrzeugen;
- Untergang, Kollisionen und Grundberührungen von Schiffen;
- Ereignisse mit leichten Verletzungen;
- Ereignisse mit Sachschaden über 100'000 Franken;
- wesentliche Störungen;
- Gefahrgutereignisse;
- grössere Explosionen und Brände von sicherheitsrelevanten Anlagen;

- Selbsttötungen sowie Selbsttötungsversuche, sofern diese mindestens eine leichte Verletzung zur Folge haben;
- Entgleisungen bei Zug- oder Rangierfahrten;
- Zusammenstösse mit anderen Fahrzeugen oder Hindernissen bei Zug- oder Rangierfahrten;
- „Entlaufen“ (d.h. unkontrolliertes Abrollen) von Schienenfahrzeugen;
- sog. Signalfälle; sowie
- gewisse Ereignisse bei Seilbahnen.

13 Die Transportunternehmen melden in der NEDB indessen **auf freiwilliger Basis auch nicht meldepflichtige Ereignisse, also Ereignisse, die den Schwellenwert oder die Anforderungen der normierten Meldepflichten nicht erreichen**: Beispielsweise Ereignisse mit einem Sachschaden unter CHF 100'000.- (Art. 16 Abs. 1 Bst. c VSZV) oder Störungen, die den Betrieb einer Strecke weniger als sechs Stunden unterbrechen (Art. 16 Abs. 1 Bst. d i.V.m. Art. 4 Bst. g VSZV). Diese freiwilligen Meldungen erfolgen im Vertrauen auf die Geheimhaltung dieser Informationen. Die meldepflichtigen und die freiwillig gemeldeten Ereignisse werden in der NEDB nicht gesondert erfasst und lassen sich nicht mit technischen Mitteln aussortieren.



14 Die Vorinstanz gewährte dem Beschwerdeführer daher zu Recht keinen Zugang zu Meldungen betreffend Gefährdungen und Störungen, die in der NEDB enthalten sind. Die Empfehlung des EDÖB berücksichtigt den Unterschied zwischen Pflichtmeldungen und freiwilligen Meldungen nicht. Bereits aus diesem Grund kann ihr keine Folge geleistet werden.




3. Amtliche Dokumente

15 Gemäss Art. 5 Abs. 1 Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (BGÖ, SR 152.3) gelten als amtliche Dokumente Informationen, die auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet sind, sich im Besitz einer Behörde befinden, von der sie stammen oder der sie mitgeteilt worden sind, und die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betreffen. Amtliche Dokumente im Sinne von Art. 5 Abs. 1 BGÖ müssen bereits vorhanden sein, damit Zugang zu ihnen gewährt werden kann (BBl 2003 1996).

- 16 Der Begriff des amtlichen Dokuments umfasst „Berichte, Stellungnahmen, Gutachten, Entscheide, Gesetzesentwürfe, Statistiken, Zeichnungen, Pläne, Ton- oder Bildaufzeichnungen, Dokumente auf elektronischen Datenträgern, beispielsweise elektronische Nachrichten oder über Internet verbreitete Seiten“ (BBI 2003 1991; NUSPLIGER, in: Brunner/Mader (Hrsg.), Stämpflis Handkommentar BGÖ, Bern 2008, N. 12 zu Art. 5 BGÖ [nachfolgend „Handkommentar BGÖ“]).
- 17 Im Sinne von Art. 5 Abs. 2 BGÖ gelten auch jene Dokumente als amtlich, die durch einen einfachen elektronischen Vorgang aus aufgezeichneten Informationen erstellt werden können, welche die Anforderungen nach Art. 5 Abs. 1 Bst. b und c BGÖ erfüllen. Um einen einfachen elektronischen Vorgang handelt es sich, wenn die Behörde dank Informatiksystem ein Dokument auf einfache Art und Weise produzieren kann (BÜHLER, in: Maurer-Lambrou/Blechta (Hrsg.), Basler Kommentar DSG/BGÖ, 3. Auflage, Basel 2014, N. 18 zu Art. 5 BGÖ [nachfolgend „Basler Kommentar BGÖ“]). Müssen aufwändige Datenbankabfragen programmiert werden, kann der Bürger lediglich Zugang zu den in der Datenbank gespeicherten Einzeldaten verlangen (BBI 2003 1996).
- 18 Ein Gesuch um Zugang zu Informationen muss hinreichend genau formuliert sein und sich auf ein bestimmtes Dokument beziehen (vgl. auch Art. 10 Abs. 3 BGÖ). Das Öffentlichkeitsprinzip verlangt nicht, dass die Verwaltung von sich aus die Gesamtheit der Dokumente zugänglich macht. Wer beispielsweise Zugang zu einem auf dem Intranet einsehbaren Dokument wünscht, muss das Gesuch um Zugang zur Information hinreichend präzise formulieren, so dass ein Dokument hinreichend klar bestimmt werden kann. Eine Verbindung zum verwaltungsinternen Intranet kann nicht Inhalt eines Gesuches bilden (BBI 2003 1991; NUSPLIGER, Handkommentar BGÖ, N. 13 zu Art. 5 BGÖ).
- 19 Der Beschwerdeführer ersucht um Zugang zu den vollständigen Einträgen in der NEDB ab dem 1. Januar 2012, welche von den 26 wichtigsten Transportunternehmen gemacht worden sind. Das Zugangsgesuch bezieht sich dabei nicht auf ein bestehendes amtliches Dokument auf einem Informationsträger i.S.v. Art. 5 Abs. 1 BGÖ. Der Beschwerdeführer beantragt Zugang zu Informationen auf einer Datenbank (NEDB).
- 20 Die Informationen bzw. Daten auf der NEDB werden nicht von der Vorinstanz, sondern systematisch durch Meldungen von Transportunternehmen aufgezeichnet. Die Vorinstanz wertet anhand der eingehenden Meldungen der Betreiber die Ereignisse aus und analysiert sicherheitsrelevante Rückmeldungen (vgl. Sicherheitskonzept, Ziff. 4). Das Gesuch des Beschwerdeführers zielt indes-


sen nicht auf den Zugang von bestehenden Dokumenten der Vorinstanz betreffend die Untersuchungen oder Analysen ab, sondern auf den Zugang zu den elektronisch aufgezeichneten, latent vorhandenen Informationen auf der Datenbank.

Beilage 7: Sicherheitskonzept BAV vom 1. Januar 2013

- 21 Der Beschwerdeführer beantragt einen vollständigen Auszug aus der NEDB ab dem 1. Januar 2012, mit Ausnahme von gewissen Angaben. Dieses Zugangsgesuch ist sehr umfassend. Grundsätzlich kann dem Beschwerdeführer aus Gründen, die nachstehend erläutert werden, kein vollständiger Zugang zur NEDB gewährt werden. Aber auch ein partieller Zugang zur Datenbank ist problematisch und mit den Mitteln des BGÖ nicht durchsetzbar. Eine Datenbank ist schon definitionsgemäss kein (amtliches) Dokument. Eine Datenbank ist eine Sammlung von Dokumenten. 
- 22 Die vom Beschwerdeführer beantragten Informationen aus der NEDB können nicht auf einfachem Weg erstellt werden i.S.v. Art. 5 Abs. 2 BGÖ. Für das Zusammenstellen der beantragten Informationen ist eine aufwändige Datenbankabfrage und Filterung erforderlich. Die Vorinstanz muss vorgängig bestimmen, welche Transportunternehmen als die „26 wichtigsten“ gelten. Weiter muss sie den Zeitraum definieren. Zudem sind gewisse Angaben abzudecken bzw. auszunehmen. Das Zugangsgesuch des Beschwerdeführers ist zu weit und zu un-spezifisch. Es hat kein substantiiert zu bezeichnendes amtliches Dokument i.S.v. Art. 5 Abs. 2 BGÖ zum Gegenstand, sondern bezieht sich auf eine Gesamt- oder Teilmenge von Dokumenten auf einer Datenbank. 
- 23 Demzufolge hätte das Gesuch des Beschwerdeführers vom 25. September 2013 abgewiesen werden müssen. Soweit Informationen offengelegt wurden, geschah dies ohne Rechtspflicht. Dem Beschwerdeführer ist kein Zugang zu weiteren Dokumenten in der NEDB zu gewähren. Der Zugang zu den Meldungen betreffend die Störungen und Gefährdungen ist auch deshalb zu verweigern, weil Ausnahmefälle gemäss Art. 7 Abs. 1 BGÖ vorliegen (vgl. nachfolgend, Rz. 24 ff.) 

4. Ausnahmen

4.1. Allgemein







24 Gemäss Art. 6 Abs. 1 BGÖ hat jede Person das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten. Der Zugang zu amtlichen Dokumenten wird eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn ein Ausnahmefall von Art. 7 BGÖ greift. Bei den Fällen von **Art. 7 Abs. 1 ist keine Interessenabwägung erforderlich**  (HÄNER/STEIMEN, Balser Kommentar BGÖ, N. 2 f. zu Art. 7 BGÖ).

25 Davon abgesehen, dass sich das Zugangsgesuch des Beschwerdeführers nicht auf ein amtliches Dokument i.S.v. Art. 5 BGÖ bezieht, muss der Zugang zu den Meldungen betreffend die Gefährdungen und Störungen in der NEDB auch deshalb verweigert werden, weil Ausnahmegründe gemäss Art. 7 Abs. 1 BGÖ vorliegen (vgl. nachfolgend, Ziff. 4.2 bis 4.4). Des Weiteren ist der Schutz der Personendaten der Beschwerdegegnerinnen bzw. deren Mitglieder zu berücksichtigen (vgl. nachfolgend, Ziff. 5).

4.2. Zielkonforme Durchführung behördlicher Massnahmen

26 Der Zugang zu amtlichen Dokumenten kann eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden, wenn die zielkonforme Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen beeinträchtigt werden würde (Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ). Mit dieser Ausnahme sollen Vorkehren geschützt werden, welche die Verwaltungsbehörden treffen, um die ihnen aufgegebenen Ziele zu erreichen. Die diesbezüglichen Informationen können dem Recht auf Zugang entzogen werden, wenn deren Bekanntwerden die vorgesehenen Massnahmen ernsthaft behindern (COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, Handkommentar BGÖ, N 23 f. zu Art. 7 BGÖ). Entgegen den Ausführungen des Beschwerdeführers schützt die Ausnahmebestimmung in Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ nicht nur die Vorbereitung behördlicher Massnahmen (Beschwerde, Rz. 8).

27 Die Ausnahmebestimmung schützt beispielsweise Ermittlungen, Inspektionen und administrative Überwachungen. Bei Zollkontrollen darf keine Offenlegung der Quellen der erhaltenen Auskünfte oder der Methoden erfolgen, die von den Kontrollpersonen eingesetzt werden, denn damit würde die Wirksamkeit der Kontrollen völlig zunichte gemacht (COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, Handkommentar BGÖ, N. 25 zu Art. 7 BGÖ).

- 28 Die Vorinstanz ist die schweizerische Aufsichtsbehörde für die Sicherheit von Eisenbahnen, Trams, Seilbahnen, Schiffen, Auto- und Trolleybussen. Die physische Sicherheit der Menschen und der Schutz der Umwelt vor schädlichen Auswirkungen stehen dabei im Zentrum. Beides sind zentrale Polizeigüter. Wie die Vorinstanz richtig ausführt, ist für die Aufsichtstätigkeit und die Gewährleistung der Sicherheit im öffentlichen Verkehr die vollständige und lückenlose Meldung von Gefährdungen und Störungen der Transportunternehmen erforderlich (vgl. Verfügung, Rz. 6 f.). Diese Aufgabe sollte nicht ohne Not erschwert oder verunmöglicht werden. Andernfalls wäre in Kauf zu nehmen, dass Polizeigüter irreversibel geschädigt werden.  
- 29 Die Aufsichtsbehörde kann nur durch die vollständige und lückenlose Meldung von Ereignissen die erforderlichen Massnahmen zur Sicherheit des öffentlichen Verkehrs treffen. Wenn der Vorinstanz beispielsweise nicht sämtliche Signalfälle gemeldet werden, würde sie allenfalls keine Kenntnis von Signalstandorten mit vielen Signalfällen erhalten. Demnach könnte sie nicht auf die Verminderung von Risiken an diesen Signalstandorten hinwirken. Weiter ist die vollständige Meldung von Ereignissen auch deshalb sinnvoll, weil sich die meldepflichtigen Ereignisse nicht immer klar von den (zahlreichen) freiwilligen Meldungen abgrenzen lassen.  
- 30 Entgegen den Ausführungen des Beschwerdeführers würde der Zugang zu den Meldungen auf der NEDB nicht zu einem „Druck auf einen gewissenhaften Vollzug der Kontroll- und Meldevorschriften“ führen (Beschwerde, Rz. 15). Das Gegenteil ist der Fall. Die Meldevorschriften werden heute vorschriftsgemäss beachtet. Die Beschwerdegegnerinnen bzw. deren Mitglieder melden auf freiwilliger Basis zahlreiche nicht meldepflichtige Ereignisse, um Sicherheit und Qualität des öffentlichen Verkehrs zu fördern. Die SBB allein übermitteln beispielsweise jährlich rund 2'500 Meldungen von Zugkontrollenrichtungen, obwohl die meisten keine offensichtlichen Gefährdungen gemäss Art. 24 NZV sind. Weiter melden sie unter der Kategorie Störungen alle Stellwerk- und Fahrleitungsstörungen, die zu Unterbrüchen führen, also beispielsweise zu Streckenunterbrüchen weit unter sechs Stunden. Eine Meldepflicht würde erst ab Unterbrüchen von sechs Stunden bestehen (Art. 16 Abs. 1 Bst. d VSZV i.V.m. Art. 4 Bst. g VSZV).  
- 31 Die Beschwerdegegnerinnen bzw. deren Mitglieder haben der Vorinstanz die nicht meldepflichtigen Ereignisse bisher in der Annahme und unter der Zusicherung mitgeteilt, diese Meldungen würden vertraulich behandelt. Die freiwilligen Meldungen setzen Vertrauen voraus. Die Gewährung des Zugangs zu diesen Meldungen betreffend die Gefährdungen und Störungen würde dieses Vertrau-

en zerstören. Der Anspruch der Beschwerdegegnerinnen bzw. deren Mitgliedern auf den Grundsatz von Treu und Glauben würde verletzt werden (Art. 5 Abs. 3 BV).



- 32 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 werden. Die Anzahl der gemeldeten Ereignisse in der NEDB würde dadurch abnehmen. Insofern würde die Aufsichtstätigkeit der Vorinstanz eingeschränkt werden. Die Einschränkung der Aufsichtstätigkeit der Vorinstanz 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 der öffentlichen Aufgabe der Vorinstanz einschränken (vgl. zur Gefährdung der öffentlichen Sicherheit nachfolgend, Ziff. 4.3.).
- 33 Weiter ist die Vorinstanz dafür verantwortlich, die Ziele der Bahnreform umzusetzen, namentlich die Steigerung der Effizienz, das Ermöglichen von Wettbewerb sowie die Steigerung der Marktanteile der Schiene gegenüber der Strasse. Mit der Bahnreform 1 wurden die Grundlagen geschaffen für den freien Netzzugang und damit für eine Liberalisierung des Güterverkehrs. Mit der Einführung des Netzzugangs ist es möglich, dass Anbieter von Güterverkehr auf allen Schienen der Schweiz Transportleistungen erbringen. Der Wettbewerb zwischen den Anbietern führt zu einer Verbesserung der Position der Schiene im Vergleich zur Strasse (vgl. Botschaft zur Bahnreform vom 13. November 1996, BBl 1997 909 ff., S. 925 ff.).
- 34 Die meldepflichtigen Transportunternehmen stehen in Konkurrenz zueinander. Beispielsweise sind BLS Cargo und SBB Cargo direkte Konkurrentinnen. Wenn bekannt werden würde, dass bei einem Unternehmen in der NEDB mehr Meldungen betreffend Störungen und Gefährdungen als bei einem anderen Unternehmen bestehen, käme es nicht nur zur Preisgabe von Geschäftsgeheimnissen (vgl. dazu hinten, Rz. 41 ff), sondern überdies zu einem Eingriff in den Wettbewerb. Das verletzte einerseits die verfassungsmässigen Rechte dieser Unternehmen. Zudem würde ein Anreiz gesetzt, nur noch die gesetzlich zwingend vorgeschriebenen Inhalte zu melden.
- 35 Überdies besteht ein Risiko, dass der Zugang zu den Daten in der NEDB für Lobbying-Zwecke missbraucht würde (Strasse vs. Schiene). Dies würde zu einer Beeinflussung des Wettbewerbs zwischen Schiene und Strasse führen, d.h. die zielkonforme Umsetzung der Bahnreform würde beeinträchtigt werden.




4.3. Gefährdung öffentlicher Sicherheit


36 Die Ausnahmebestimmung in Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ ist darauf ausgerichtet, die *öffentliche Sicherheit* im weiteren Sinn zu schützen. Der Schutz der inneren und äusseren Sicherheit stellt einen gewichtigen Grund für die Verweigerung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten dar. Staatliche Sorge für die innere und äussere Sicherheit dient der Verhinderung und Abwehr von Angriffen und Bedrohungen wie Kriminalität im Allgemeinen, Extremismus und Terrorismus.


37 Von Bedeutung ist auch der Schutz vor Naturgefahren und technischen Risiken im Zusammenhang mit Verkehrsinfrastrukturen etc. (STEIMEN, Basler Kommentar BGÖ, N. 21 zu Art. 7 BGÖ; COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, Handkommentar, N. 26 f. zu Art. 7 BGÖ). Eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit ist anzunehmen, wenn das Bekanntwerden bestimmter Dokumente und Informationen für Einzelpersonen, Teile der Bevölkerung oder öffentliche Einrichtungen ein erhöhtes Risiko von Angriffen zur Folge hat (Empfehlung BGÖ/EDÖB vom 27.6.2013, E. 25 ff. betr. KKW Mühleberg).

38 Der Schutz der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs vor terroristischen Angriffen ist eine vordringliche Aufgabe. Die Liste von Anschlägen im Schienenverkehr ist lang. Der Schienenverkehr wurde beispielsweise im Jahr 2004 in Madrid und im Jahr 2005 in London Ziel von Terroristen. Im Schnellzug von Amsterdam nach Paris konnte im letzten Jahr ein terroristischer Anschlag vereitelt werden.  Erst kürzlich fand in Brüssel ein terroristischer Anschlag im Flughafen sowie in einer Metrostation statt. Öffentliche Verkehrsmittel werden künftig immer häufiger das Ziel von Anschlägen. Die Verordnung über die Sicherheitsuntersuchung von Zwischenfällen im Verkehrswesen bezweckt die Verhütung von weiteren Zwischenfällen und damit den Schutz der öffentlichen Sicherheit im Bahnverkehr (Art. 2 Abs. 1 VSZV). 


- Beilage 8:** Auszug Wikipedia "Liste von Anschlägen im Schienenverkehr"
- Beilage 9:** Artikel "Züge im Fadenkreuz" aus der NZZ vom 23. März 2016
- Beilage 10:** Artikel "Polizei identifiziert Angreifer in TGV" aus der NZZ vom 22. August 2015
- Beilage 11:** Artikel "Belgien senkt Terrorwarnung auf zweithöchste Stufe" aus der NZZ vom 24. März 2016

39 Des Weiteren enthält die NEDB sicherheitsrelevante Informationen. Beispielsweise sind aufgrund der Offenlegung der Störungsmeldungen Rückschlüsse möglich, wann automatisierte Sicherheitsvorkehrungen ausser Betrieb sind und wo sie überhaupt nicht bestehen (Art. 4 Bst. b BGÖ). Schwachstellen im Netz 

würden durch den vollständigen Zugang zur NEDB publik. Dadurch würde die Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs angreifbar. 

- 40 Überdies besteht ein Risiko einer Falschinformation der Öffentlichkeit. Falschinformationen der Öffentlichkeit sind im Sicherheitsbereich zu vermeiden. Das Sicherheitsempfinden der Gesellschaft darf nicht durch die unsensible Nutzung von Daten manipuliert werden. 

4.4. Geschäftsgeheimnisse

- 41 Weiter ist kein Zugang zu Informationen zu gewähren, wenn Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse offenbart werden können (Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ). Ein Geheimnis ist eine Tatsache, die weder offenkundig noch allgemein zugänglich ist, und an deren Geheimhaltung der Geheimnisherr ein berechtigtes Interesse hat und er diese Tatsache geheim halten möchte (HÄNER, Basler Kommentar BGÖ, N. 33 zu Art. 7 BGÖ). 

- 42 „Geschäftsgeheimnis“ ist jede Information, die Auswirkungen auf das Geschäftsergebnis haben kann, wie genaue Angaben zur Geschäftsstrategie des Unternehmens, zu seiner Organisation, seinen Lieferanten, seinen Vertriebshändlern oder seiner Preiskalkulation (COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, Handkommentar BGÖ, N. 43 zu Art. 7 BGÖ).

- 43 Die Beschwerdegegnerinnen bzw. deren Mitglieder haben ein wesentliches Interesse an der Geheimhaltung dieser Informationen bzw. Meldungen. Deren Bekanntgabe könnte aus verschiedenen Gründen Auswirkungen auf das Geschäftsergebnis der Transportunternehmen haben, insbesondere durch Wettbewerbsverzerrungen oder durch einen Reputationsschaden (vgl. HÄNER, Basler Kommentar BGÖ, N. 44 zu Art. 7 BGÖ). Informationen über die Gefährdungen und Störungen auf der NEDB stellen daher klarerweise Geschäftsgeheimnisse der Beschwerdegegnerinnen bzw. deren Mitglieder dar (i.S.v. Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ).

- 44 Indirekt schützt die Bestimmung von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ auch das Interesse der Verwaltung, im Rahmen ihrer Tätigkeit Informationen aus erster Hand und von hoher Qualität zu erhalten. Haben die Privatunternehmen nicht die Gewissheit, dass die mitgeteilten Daten vertraulich behandelt werden, besteht die Gefahr, dass sie zurückhaltender werden als bisher und nur noch möglichst wenige Daten bekanntgeben (COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, Handkommentar BGÖ, N.

45 zu Art. 7 BGÖ). Vertrauliche Angaben werden nur im Vertrauen darauf übermittelt, dass sie auch vom Empfänger vertraulich behandelt werden.





- 45 Die Informationen, welche in der NEDB gemeldet werden, sind nur einem eng begrenzten Kreis zugänglich. Nur Personen mit einer Zugriffsberechtigung können die Informationen überhaupt in das System eingeben. Weiter können die verschiedenen Transportunternehmen nicht auf die Informationen anderer Unternehmen zugreifen. Die Meldungen der Transportunternehmen in der NEDB – insbesondere betreffend Technikstörungen und allfälligen Schadenssummen – gelten daher als Geheimnisse der Meldenden. Es wäre inakzeptabel, wenn Wettbewerber oder das Publikum von diesen Geschäftsgeheimnissen Kenntnis erhielte. Würde dem Beschwerdeführer ein unbeschränkter Zugang in die NEDB gewährt werden, könnte gestützt auf Art. 2 VBGÖ jedermann um Zugang in die NEDB in demselben Umfang ersuchen, insbesondere die verschiedenen Transportunternehmen. Der Schaden einer solchen Geheimnisverletzung wäre enorm.




5. Schutz von Personendaten

- 46 Nach Art. 13 Abs. 2 BV hat jede Person Anspruch auf Schutz vor Missbrauch ihrer persönlichen Daten. Der Schutz der Persönlichkeit vor unzulässigen Störungen ist auch durch Art. 28 ZGB sowie durch das Datenschutzgesetz gewährleistet. Dieser hohe Stellenwert des Persönlichkeitsschutzes wird auch im BGÖ reflektiert.
- 47 Gemäss Art. 7 Abs. 2 BGÖ kann der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden, wenn die Privatsphäre Dritter beeinträchtigt würde. Dieser Schutz kann durch ein überwiegendes öffentliches Interesse gemäss Art. 7 Abs. 2 letzter Satz BGÖ umgestossen werden. Dem Wortlaut von Art. 7 Abs. 2 BGÖ, wonach das öffentliche Interesse am Zugang "ausnahmsweise" überwiegen kann, trägt dabei in dem Sinn Rechnung, als es dem Schutzbedürfnis mit zunehmender Persönlichkeitsnähe der Informationen stärkeres Gewicht beimisst.
- 48 Weiter sind gemäss Art. 9 Abs. 1 BGÖ amtliche Dokumente, welche Personendaten enthalten, nach Möglichkeit vor der Einsichtnahme zu anonymisieren. Zugangsgesuche, welche nicht anonymisiert werden können, sind nach Art. 19 Bundesgesetz über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 (DSG; SR 235.1) zu beurteilen (Art. 9 Abs. 2 BGÖ). Die Weitergabe von Daten ist nach dem Zweckbindungsgebot von Art. 4 Abs. 3 DSG nur zulässig, wenn Personendaten zu dem

Zweck bearbeitet werden, der bei der Beschaffung angegeben wurde (Verfügung, Rz. 12).

- 49 Die in der NEDB erfassten Gefährdungen und Störungen stellen in Kombination mit den Namen des jeweiligen Transportunternehmens (sowie der jeweiligen Mitarbeiter, Zugführer etc.) Personendaten im Sinne von Art. 3 Bst. a DSGVO dar. Eine Anonymisierung der Personendaten gemäss Art. 9 Abs. 1 BGD fällt ausser Betracht, da der Beschwerdeführer Zugang zu den Ereignissen *der jeweiligen Transportunternehmen* verlangte. Folglich beurteilt sich das Gesuch des Beschwerdeführers nach Art. 9 Abs. 2 BGD. Bei einer Zugangsgewährung wären sämtliche betroffenen Unternehmen anzuhören (darin unterscheidet sich der Sachverhalt vom Urteil BGer 1C_50/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 6.3 ff.).
- 50 Die Meldungen in der NEDB wurden ausschliesslich zur Sicherheitsaufsicht erhoben (Verfügung, Rz. 13). Die Vorinstanz ist befugt, im Rahmen ihrer aufsichtsrechtlichen Tätigkeit die notwendigen Daten bei den Transportunternehmen zu erheben oder auf andere Weise zu bearbeiten. Nebst der Vorinstanz soll niemand Zugang zu diesen Daten erhalten. Eine zusätzliche „Aufsicht“ durch Private widerspricht dem Zweckbindungsgebot. Sie lässt sich auch nicht mit öffentlichen Interessen begründen. Es besteht keinerlei empirische Evidenz, dass Journalisten den öffentlichen Verkehr in der Schweiz wirksamer beaufsichtigen als die Experten des BAV. 
- 51 Weiter spricht eine Interessenabwägung gegen den Zugang zu den weiteren Informationen in der NEDB. Die Interessen der Beschwerdegegnerinnen bzw. deren Mitglieder sind höher zu gewichten als das Interesse der Öffentlichkeit am vollständigen Zugang zu den Informationen in der NEDB (entgegen den Empfehlung EDÖB, Rz. 29 ff.; Beschwerde, Rz. 14). Folglich könnte der Zugang zu den weiteren Informationen nur erfolgen, wenn die Einwilligung sämtlicher betroffenen Unternehmen vorliegen würde. 
- 52 An der Zugänglichkeit von Meldungen betreffend Gefährdungen und Störungen in der NEDB bestehen keine gewichtigen öffentlichen Interessen. Dem Beschwerdeführer wurde bereits Zugang zu einem grossen Teil der Informationen auf der NEDB gewährt – ohne gesetzliche Grundlage und ohne Anhörung der Beschwerdegegnerinnen bzw. deren Mitglieder. Ein öffentliches Interesse an Informationen betreffend den öffentlichen Verkehr begründet kein überwiegendes Interesse am Zugang zu den Geschäftsgeheimnissen der Verkehrsunternehmen.

- 53 Die Öffentlichkeit wird seitens der Vorinstanz und der SUST aktiv über die Sicherheit im öffentlichen Verkehr informiert. Die SUST untersucht die Zwischenfälle, für die eine Meldepflicht an die Meldestelle besteht und veröffentlicht sämtliche Berichte (Art. 20 Abs. 1 i.V.m. Art. 15 VSZV; Art. 53 Abs. 1 VSZV). Auch die Vorinstanz publiziert Berichte über ihre Aufsichtstätigkeit. Diese sektoriellen Bestimmungen bilden eine Lex specialis zum BGÖ. Es besteht weder Anlass noch ein legitimes Informationsinteresse, sich darüber hinausgehend „ein vollständiges Bild über die Zwischenfälle zu machen“ (Beschwerde, Rz. 16). Die Auswertungen der Informationen auf der NEDB durch Journalisten führen nicht zu einer weitergehenden Aufklärung der Öffentlichkeit. Für Zeitungsartikel – wie vom Beschwerdeführer verfasst (Beilage 9) – genügen die Informationen, die der Öffentlichkeit von der Vorinstanz oder der SUST zur Verfügung gestellt werden. 

Beilage 12: Artikel "Grösste Gefahr in Zürich" aus der Sonntagszeitung vom 23. November 2013

C. Fazit

- 54 Erstens bezieht sich das Zugangsgesuch des Beschwerdeführers bzw. die Beschwerde nicht auf ein amtliches Dokument i.S.v. Art. 5 BGÖ, sondern auf eine Datenbank, d.h. eine Sammlung einer grossen Vielzahl von Dokumenten. Datenbanken sind keine amtlichen Dokumente. Die vom Beschwerdeführer beantragten Informationen aus der NEDB können nicht auf einfachem Wege erstellt oder gefiltert werden i.S.v. Art. 5 Abs. 2 BGÖ. Dazu wäre eine aufwändige Datenbankoperation erforderlich.
- 55 Zweitens würde der Zugang zu den Meldungen betreffend Gefährdungen und Störungen, die in der NEDB enthalten sind, die zielkonforme Aufsichtstätigkeit der Vorinstanz beeinträchtigen. Die Transportunternehmen würden bei einer Zugangsgewährung künftig nur noch zurückhaltend freiwillige Meldungen in der NEDB vornehmen. Die Offenlegung von weiteren Informationen aus der NEDB würde das Vertrauen der Transportunternehmen in die Vorinstanz untergraben. Dadurch würde die Zusammenarbeit zwischen den Transportunternehmen und der Vorinstanz gefährdet. Dies kann nicht Sinn und Zweck des Öffentlichkeitsgesetzes sein.
- 56 Drittens würde der Zugang zu den vollständigen Informationen in der NEDB zu einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und zu einer Verletzung der Ge-

schäftsgeheimnisse der Beschwerdegegnerinnen bzw. deren Mitglieder führen. Diese Geheimnisverletzung ist nicht zu verantworten.

- 57 Viertens besteht kein überwiegendes öffentliches Interesse an der Offenlegung der Meldungen betreffend die Gefährdungen und Störungen in der NEDB. Die Meldungen in der NEDB sind Personendaten im Sinne des Datenschutzgesetzes (Art. 7 Abs. 2 BGÖ, Art. 9 BGÖ). Die Öffentlichkeit wird von der Vorinstanz und der SUST stets über die Sicherheit im öffentlichen Verkehr informiert. Ein weitergehendes Interesse der Öffentlichkeit am vollständigen Zugang zu Informationen in der NEDB ist nicht erkennbar. Vielmehr ist das Interesse der Transportunternehmen an der Geheimhaltung dieser Daten zu schützen.
- 58 Aus den genannten Gründen ist die Beschwerde vom 24. Juli 2015 abzuweisen. Eventualiter sei die Sache zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen, wobei den Beschwerdegegnerinnen die Möglichkeit zur Stellungnahme zu gewähren sei (Art. 11 BGÖ). Eine Anhörung sämtlicher betroffener Unternehmen und allfällige Schwärzung der Unterlagen wäre mit einem nicht zu verantwortbaren Aufwand verbunden.

Mit bestem Dank für Ihre Kenntnisnahme und vorzüglicher Hochachtung



Hans Rudolf Trüb



Pandora Notter

Vierfach

Beilagen gemäss separatem Verzeichnis

Beweismittelverzeichnis

Beilage 1	Vollmacht Verband öffentlicher Verkehr, Genossenschaft (VöV) vom 16. September 2015
Beilage 2	Vollmacht SBB vom 14. September 2015
Beilage 3	Vollmacht SBB Cargo AG vom 15. September 2015
Beilage 4	Vollmacht BLS vom 17. September 2015
Beilage 5	Statuten der Genossenschaft Verband öffentlicher Verkehr (VöV) vom 1. Januar 2000
Beilage 6	BAV-Meldevorschriften vom 1. Februar 2015
Beilage 7	Sicherheitskonzept BAV vom 1. Januar 2013
Beilage 8	Auszug Wikipedia "Liste von Anschlägen im Schienenverkehr"
Beilage 9	Artikel "Züge im Fadenkreuz" aus der NZZ vom 23. März 2016
Beilage 10	Artikel "Polizei identifiziert Angreifer in TGV" aus der NZZ vom 22. August 2015
Beilage 11	Artikel "Belgien senkt Terrorwarnung auf zweithöchste Stufe" aus der NZZ vom 24. März 2016
Beilage 12	Artikel "Grösste Gefahr in Zürich" aus der Sonntagszeitung vom 23. November 2013