Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung I
A-722/2021

Urteil vom 29. Juni 2023

Besetzung

Richter Jürg Marcel Tiefenthal (Vorsitz),
Richterin Christine Ackermann, Richter Maurizio Greppi,
Gerichtsschreiber Tobias Grasdorf.

Parteien

1. **B._____,**
2. **C._____,**
3. **D._____,**

Beschwerdeführerinnen,

gegen

1. **Schweizerische Bundesbahnen, SBB Cargo AG,**
   Recht & Compliance,
   Bahnhofstrasse 12,
   4600 Olten,
2. **Contargo AG,**
   Grenzstrasse 149,
   4019 Basel,
3. **HUPAC SA,**
   Viale R. Manzoni 6,
   6830 Chiasso,
4. **Gateway Basel Nord AG,**
   Zustelladresse: c/o Rhenus Alpina AG,
   Wiesendamm 4,
   4057 Basel,

alle vertreten durch
Dr. iur. Reto Jacobs, Rechtsanwalt,
Dr. iur. Monique Sturny, Rechtsanwältin, und

Dr. iur. Gion Giger, Rechtsanwalt,
Walder Wyss AG,
5. **A._____**,
Beschwerdegegnerinnen,

Wettbewerbskommission WEKO,
Hallwylstrasse 4,
3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Zugangsgesuch zu amtlichen Dokumenten der WEKO.

Sachverhalt:

A.
Die Schweizerischen Bundesbahnen, SBB Cargo AG (Beschwerdegegnerin 1), die Contargo AG (Beschwerdegegnerin 2) und die HUPAC SA (Beschwerdegegnerin 3) beabsichtigen, gemeinsam eine Umschlagsanlage (Terminal) für den kombinierten Verkehr (Strasse, Schiene, Wasser) im Raum Basel Nord zu realisieren und zu betreiben. Damit wollen sie eine Drehscheibe für den Import- und Exportverkehr sowie den alpenquerenden Transitverkehr schaffen. Zu diesem Zweck beabsichtigen die Beschwerdegegnerinnen 1–3 die gemeinsame Kontrolle über die Gateway Basel Nord AG (Beschwerdegegnerin 4) zu erlangen.

B.
Am 13. Juni 2019 informierte die Wettbewerbskommission (WEKO, Vorinstanz) darüber, dass sie im Sinne von Art. 10 Abs. 2 des Bundesgesetzes über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen (Kartellgesetz, KG, SR 251) keine Einwände gegen das Zusammenschlussvorhaben Gateway Basel Nord (GBN) erhebe. Die Vorinstanz führte aus, das Grossterminal GBN könne zwar den wirksamen Wettbewerb teilweise beseitigen, verbessere aber die Wettbewerbsverhältnisse im Gütertransport auf der Schiene.

C.
Die D._____ (Beschwerdeführerin 3) stellte am 18. September 2019 bei der Vorinstanz gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz ein Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten im Zusammenhang mit dem Zusammenschlussverfahren GBN. Am 4. November 2019 erweiterte sie ihr Zugangsgesuch auf weitere Dokumente.

D.
Auf Einladung der Vorinstanz äusserten sich die Beschwerdegegnerinnen 1–4 am 11. November 2019 zum Zugangsgesuch der Beschwerdeführerin 3.

E.
Am 2. Dezember 2019 nahm die Vorinstanz zum Gesuch der Beschwerdeführerin 3 Stellung und gewährte ihr eingeschränkten Zugang zu den Dokumenten act. 354, 384, 400, 402, 415, 417, 421, 464, 472, 476, 528 und 530 sowie zur Stellungnahme der WEKO (Vorinstanz) vom 27. Mai 2019 (im Folgenden: Stellungnahme der WEKO). Die Vorinstanz teilte mit, in den Dokumenten seien gewisse Textstellen geschwärzt worden und zu

gewissen Beilagen könne der Zugang nicht gewährt werden. Die Dokumente seien zum Schutz von Personendaten anonymisiert worden und der Zugang werde insofern eingeschränkt, als Geschäftsgeheimnisse der Beschwerdegegnerinnen 1–4 offenbart werden könnten, inklusive des Namens der Beschwerdegegnerin 5 als Verfasserin des "Gutachtens zu den Effizienzgewinnen durch ein trimodales Terminal 'Gateway Basel Nord'" vom 15. März 2019, das die Beschwerdegegnerinnen 1–4 bei der Vorinstanz eingereicht hatten (im Folgenden: Gutachten Effizienzgewinne). Daraufhin reichte die Beschwerdeführerin 3 am 23. Dezember 2019 einen Schlichtungsantrag beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) ein.

F.
Am 16. Januar 2020 gewährte die Vorinstanz Zugang zum Gutachten Effizienzgewinne sowie den dazugehörigen Erläuterungen. Die Dokumente wurden anonymisiert und der Zugang wurde insofern eingeschränkt, als Geschäftsgeheimnisse offenbart werden könnten. Daraufhin reichte die Beschwerdeführerin 3 am 27. Januar 2020 auch diesbezüglich einen Schlichtungsantrag beim EDÖB ein.

G.
Am 4. Februar 2020 fand eine Schlichtungssitzung zwischen der Beschwerdeführerin 3 und der Vorinstanz beim EDÖB statt. Am 4. März 2020 richtete der EDÖB die folgende Empfehlung an die Vorinstanz:

> "Die WEKO gewährt den vollständigen Zugang zu den betroffenen Dokumenten nach Massgabe des Öffentlichkeitsgesetzes, da sie bisher die geltend gemachten Geschäftsgeheimnisse nicht mit der von der Rechtsprechung erforderlichen Begründung aufzeigte. Vorbehalten bleibt die bereits von der Antragstellerin akzeptierte Anonymisierung der Personendaten."

H.
Mit Urteil vom 7. Dezember 2020 hiess das Bundesverwaltungsgericht eine Rechtsverweigerungsbeschwerde der Beschwerdeführerinnen gut und wies die Vorinstanz an, der Beschwerdeführerinnen ohne Verzug entweder den vollständigen Zugang zu den betroffenen Dokumenten zu gewähren (unter Vorbehalt der von der Beschwerdeführerin akzeptierten Anonymisierung von Personendaten) oder in Abweichung von der Empfehlung des EDÖB das Recht auf Zugang mittels einer anfechtbaren Verfügung einzuschränken (Verfahren A-3215/2020).

I.
Mit Verfügung vom 12. Januar 2021 gewährte die Vorinstanz den Zugang zu den Dokumenten act. 384, 400, 415, 464, 472, 476, 530, zur Stellungnahme der WEKO, zum Gutachten Effizienzgewinne und zu den Erläuterungen zum Gutachten vom 17. April 2019. Dabei nahm sie in allen Dokumenten Schwärzungen aufgrund von Geschäftsgeheimnissen vor, inklusive des Namens des Verfassers des Gutachtens Effizienzgewinne.

J.
Am 15. Februar 2021 reichte die Beschwerdeführerin 3 zusammen mit der B._____ (Beschwerdeführerin 1) und der C._____ (Beschwerdeführerin 2) beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde ein. Sie beantragen, die Verfügung der Vorinstanz vom 12. Januar 2021 sei aufzuheben und die Vorinstanz anzuweisen, ihnen vollständigen Zugang zu den Dokumenten entsprechend der Empfehlung des EDÖB zu gewähren.

K.
Mit Zwischenverfügung vom 2. Juni 2021 nahm das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerdegegnerinnen 1–5 in das Verfahren auf.

L.
Am 6. April 2021 reichte die Vorinstanz eine Vernehmlassung ein, in der sie die Abweisung der Beschwerde beantragt. Am 17. September 2021 nahmen die Beschwerdegegnerinnen 1–4 zur Beschwerde Stellung und am 29. Oktober 2021 reichten die Beschwerdeführerinnen ihre Schlussbemerkungen ein. Die Beschwerdegegnerin 5 liess sich nicht vernehmen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG, die von einer Vorinstanz gemäss Art. 33 Bst. d VGG erlassen wurde. Da keine Ausnahme im Sinne von Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der Beschwerde zuständig (Art. 31 VGG).

Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.2 Die Beschwerdeführerin 3 hat sich am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt und ist als Adressatin der angefochtenen Verfügung sowohl formell als auch materiell beschwert, weshalb sie zur Beschwerde legitimiert ist (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG). Die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 haben sich hingegen am vorinstanzlichen Verfahren nicht beteiligt und waren nicht Adressatinnen der angefochtenen Verfügung. Für die Zulässigkeit einer gemeinsam eingereichten Beschwerde reicht es aus, wenn – wie hier – zumindest eine Beteiligte legitimiert ist (vgl. Urteil des BVGer A-1216/2018 vom 21. Mai 2019 E. 2.2.2 m.w.H.). Damit kann offen bleiben, ob die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 beschwerdelegitimiert sind.

1.3 Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist somit einzutreten.

2.
Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet im vorliegenden Verfahren mit voller Kognition: Es überprüft die angefochtene Verfügung auf Verletzungen des Bundesrechts – einschliesslich Überschreitung und Missbrauch des Ermessens –, auf unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und auf Unangemessenheit (Art. 49 VwVG). Dabei muss sich das Gericht nicht mit jeder den Sachverhalt betreffenden Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen, sondern kann sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (vgl. statt vieler BGE 133 I 270 E. 3.1).

3.

3.1 Die Beschwerdeführerinnen machen eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör geltend. Sie werfen der Vorinstanz vor, sie habe die Verfügung bezüglich des Vorliegens von Personendaten, der Begründung der Geschäftsgeheimnisse und der Schwärzung des Verfassers des Gutachtens Effizienzgewinne nicht genügend begründet.

3.2 Der in Art. 29 Abs. 2 BV garantierte und in den Art. 26–33 und Art. 35 VwVG konkretisierte Grundsatz des rechtlichen Gehörs umfasst das Recht, mit eigenen Begehren angehört zu werden, Einblick in die Akten zu erhalten und zu den für die Entscheidung wesentlichen Punkten Stellung zu nehmen. Der Anspruch auf rechtliches Gehör dient einerseits der Sachaufklärung und stellt andererseits ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht der Parteien dar. Er beinhaltet die Pflicht der Behörden, die Vorbringen der vom Entscheid betroffenen Person sorgfältig und ernsthaft

zu prüfen und in der Entscheidfindung zu berücksichtigen (Art. 32 Abs. 1 VwVG). Daraus folgt die Pflicht der Behörden, sich mit den wesentlichen Vorbringen der rechtssuchenden Person zu befassen und Entscheide zu begründen (Art. 35 Abs. 1 VwVG). Die Begründung eines Entscheides muss so abgefasst sein, dass die betroffene Person ihn sachgerecht anfechten kann. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde leiten liess und auf die sie ihren Entscheid stützt (BGE 136 V 351 E. 4.2 m.w.H.).

3.3 Die Vorinstanz hat die angefochtene Verfügung auf 20 Seiten ausführlich und nachvollziehbar begründet. Sie hat insbesondere die Schwärzung der einzelnen Passagen aufgrund von Geschäftsgeheimnissen umfassend begründet. Den Beschwerdeführerinnen war es ohne Probleme möglich, die Argumentation der Vorinstanz nachzuvollziehen und die Verfügung sachgemäss anzufechten. Soweit sie in verschiedener Hinsicht geltend machen, die Vorinstanz habe ihre Entscheidung nicht genügend begründet, ist ihr deshalb nicht zu folgen. Die Vorinstanz ist ihrer Begründungspflicht in genügendem Umfang nachgekommen und hat den Anspruch der Beschwerdeführerinnen auf rechtliches Gehör nicht verletzt.

4.

Streitig und zu prüfen ist, ob die Vorinstanz den Beschwerdeführerinnen zu Recht nur eingeschränkt Zugang zu gewissen Dokumenten aus dem Zusammenschlussverfahren gewährte. Konkret sind die Schwärzungen folgender Passagen streitig: act. 384 (Rz. 5, 6, 9 und 10), act. 400 (S. 1 und 2), act. 415 (Rz. 1, 3 und 5–7), act. 464 (alle geschwärzten Passagen), act. 472 (Rz. 40 und 43), act. 476 (S. 8, 9, 11 und 12, 14), Stellungnahme der WEKO vom 27. Mai 2019 (Rz. 668, 670, 671 und 701), Gutachten Effizienzgewinne (Name des Gutachters sowie S. i, 16, 17, 21 und 22) und Erläuterungen zum Gutachten vom 17. April 2019 (alle geschwärzten Passagen). Bezüglich der weiteren in der angefochtenen Verfügung geschwärzten Passagen haben sich die Parteien und die Vorinstanz geeinigt (insbesondere bezüglich aller Passagen in act. 530).

5.

5.1 Die Vorinstanz führt aus, alle Informationen, welche die Beschwerdegegnerinnen 1–4 beträfen, seien Personendaten, da die Namen der Beschwerdegegnerinnen 1–4 öffentlich bekannt seien. Die Anonymisierung aller Personendaten sei deshalb nicht möglich, weshalb sich der Zugang zu allen Dokumenten nach Art. 19 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992

über den Datenschutz (DSG, SR 235.1) richte. Für diejenigen Passagen, für welche die Beschwerdegegnerinnen 1–4 keine Schwärzungen verlangt habe, hätten sie ihr Einverständnis zur Bekanntgabe nach Art. 19 Abs. 1 Bst. b DSG gegeben. Diejenigen Passagen, für die sie die Schwärzung verlangt hätten, seien zu schwärzen, da weder ein anderer Ausnahmetatbestand nach Art. 19 DSG noch die Voraussetzungen von Art. 7 Abs. 2 BGÖ vorlägen. Insbesondere bestehe kein überwiegendes öffentliches Interesse an deren Bekanntgabe im Sinne von Art. 19 Abs. 1bis DSG.

Die Vorinstanz bringt weiter vor, Art. 25 Abs. 2 KG sei eine Spezialbestimmung im Sinne von Art. 4 BGÖ. Die Norm qualifiziere die betroffenen Daten über das Zweckbindungsgebot als geheim. Die Beschwerdeführerinnen verlangten Zugang zu Informationen, welche die Vorinstanz als Wettbewerbsbehörde von den Beschwerdegegnerinnen ausschliesslich zum Zweck der behördlichen Beurteilung des Zusammenschlussverfahrens gemäss Kartellgesetz erhalten habe. Deshalb stehe Art. 25 Abs. 2 KG der Zugangsgewährung grundsätzlich entgegen.

Schliesslich führt die Vorinstanz aus, der Zugang zu den geschwärzten Passagen sei auch deshalb zu verweigern, weil ansonsten Berufs-, Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse offengelegt werden könnten. Dies folge aus Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ und Art. 25 Abs. 4 KG. Alle Unternehmen, auch marktbeherrschende, hätten einen Anspruch auf umfassenden Schutz ihrer Geschäftsgeheimnisse. Für die in den Dokumenten geschwärzten Passagen hätten die Beschwerdegegnerinnen die Schwärzung beantragt, womit sie ein subjektives Geheimhaltungsinteresse bekundet hätten. Zudem seien die Passagen nicht öffentlich bekannt. Da es sich um Geschäftsgeheimnisse handle, habe keine Interessenabwägung zu erfolgen, denn Geschäftsgeheimnisse seien absolut zu schützen.

Die von den Beschwerdeführerinnen angeführten angeblichen öffentlichen und privaten Interessen an der Offenlegung der geschwärzten Textstellen stellten kein relevantes Prüfkriterium dar, um zu entscheiden, ob ein Geschäftsgeheimnis vorliege. Selbst wenn die Beschwerdeführerinnen in dem Markt, in dem die Effizienzsteigerungen erzielt werden sollten, nicht tätig sein sollten, handle es sich bei den abgedeckten Textstellen um wirtschaftlich nutzbare Informationen, deren Kenntnis durch Konkurrenzunternehmen zu Marktverzerrungen führen könnten: Aufgrund des Prinzips «access for one, access for all» (Art. 2 der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung, VBGÖ, SR 152.31) sei es unerheblich, ob Wettbewerbsverzerrungen aufgrund der Offenlegung durch die

Beschwerdeführerinnen entstünden oder durch irgendeinen Dritten, der im selben Umfang zugangsberechtigt sei.

Bezüglich der konkreten Schwärzungen macht die Vorinstanz geltend, diese beinhalteten geschäftsrelevante Informationen zur Geschäftstätigkeit der Beschwerdegegnerinnen 1–4. Sie erlaubten Rückschlüsse auf die interne Organisation und Kundenstruktur der geplanten Umschlagsanlage. Die Informationen wiesen einen betriebswirtschaftlichen Charakter auf und hätten Auswirkungen auf das Geschäftsergebnis. Sie würden sich auf die Quantifizierung von zukünftigen Kosten- und Zeitersparnissen aufgrund der geplanten Umschlagsanlage beziehen, weshalb sie Geschäftsgeheimnisse der Beschwerdegegnerinnen 1–4 seien. Die Umschlagsanlage werde insbesondere zu Kosteneinsparungen in den Bereichen Güterverkehr auf der Schiene und Operateurleistungen führen. Die Effizienzgewinne beziehungsweise Kostenreduktionen dank der Umschlagsanlage würden zu einem Markt- beziehungsweise Wettbewerbsvorteil der Beschwerdegegnerinnen führen, weshalb es sich um wirtschaftlich nutzbare Informationen handle. Würden die Beschwerdeführerinnen das von den Beschwerdegegnerinnen berechnete Kostenreduktionspotenzial im Detail kennen, könnten sie diese Informationen für ihre strategischen Entscheide, zum Beispiel für eigene Projekte für Umschlagsanlagen, nutzen. Dabei spiele es keine Rolle, dass Effizienzsteigerungen nicht nur beim Umschlag an sich, sondern auch in anderen Bereichen des kombinierten Verkehrs beziehungsweise in den Bereichen Güterverkehr auf der Schiene und Operateurleistungen erzielt werden könnten (act. 384 Rz. 5 und 6; act. 400 S. 2; act. 464 S. 4 Rz. 6, S. 6 Rz. 12, S. 7 Rz. 14 und S. 9 Rz. 28; Stellungnahme der WEKO, Rz. 670 und 671; Gutachten Effizienzgewinne S. I, 21 und 22). In act. 415 Rz. 3 werde zudem gezeigt, wie sich die Effizienzgewinne durch die Erhöhung der Sendungsgrösse durch Bündelung, Steigerung der Wiederbeladungsquote der Wagen und durch höhere Verdichtung durch eine Drehscheibenfunktion im Einzelwagenladungsverkehr auf einzelne Leitwege der Züge auswirke. Damit würden Effizienzgewinne beziehungsweise Kostensenkungen quantifiziert.

Die abgedeckten Informationen in den Rz. 9 und 10 von act. 384 bezögen sich auf eine Auflistung der Einzelkosten, von welchen die Zusammenschlussparteien bei den berechneten Gesamtkosten der einzelnen Transportketten am Beispiel eines 40-Fuss-Containers von Rotterdam nach Genf ausgegangen seien. Daraus gehe insbesondere hervor, wie hoch nach Berechnung der Parteien die jeweiligen Teilkosten bei einem Umschlag über die geplante Umschlagsanlage im Vergleich zu anderen

Umschlagsanlagen seien. Diese Informationen liessen Rückschlüsse zu, auf welcher Kostenbasis die Beschwerdegegnerinnen 1–4 ihre strategischen Entscheide träfen. Diese Ausführungen beträfen auch die Stellungnahme der WEKO, Rz. 670 sowie das Gutachten Effizienzgewinne S. i, 16, 21 und 22.

Im Dokument act. 472 Rz. 40 und 43 werde das vorgesehene Leercontainer-Konzept beziehungsweise die vorgesehenen Optionen für die Reedereien näher beschrieben und wie mit diesem Konzept weitere Effizienzvorteile realisiert werden könnten. Es handle sich um detaillierte Ausführungen zur internen Organisation und Geschäftsstrategie der Beschwerdegegnerinnen 1–4 im Bereich Leercontainerlogistik. Wettbewerber könnten diese Informationen strategisch nutzen (z.B. ihr Verhalten beziehungsweise Angebot entsprechend anpassen), wenn sie davon Kenntnis erlangen würden.

Bezüglich des Gutachtens Effizienzgewinne führt die Vorinstanz aus, daraus sei ersichtlich, in welchen Bereichen beziehungsweise aus welchen Gründen die geplante Umschlagsanlage nach Einschätzung der Gutachter zu Effizienzgewinnen beziehungsweise Kostenreduktionen führen werde. Es gehe daraus auch hervor, in welchen Bereichen geringere und in welchen Bereichen grössere Effizienzvorteile resultieren würden. Nur die Bezifferung beziehungsweise die Quantifizierungen der Effizienzgewinne beziehungsweise Kosteneinsparungen seien geschwärzt worden. In den Erläuterungen zum Gutachten Effizienzgewinne werde im Detail erläutert, wie der Effizienzvorteil ausgestaltet sei respektive realisiert werden solle, beziehungsweise wie die Kostensenkung konkret berechnet worden sei. Zudem würden die jeweiligen Kostensenkungen beziffert.

5.2 Die Beschwerdeführerinnen führen aus, die pauschale Behauptung, es handle sich bei allen Schwärzungen um Personendaten, genüge nicht. Allein der Umstand, dass die Dokumente das Zusammenschlussverfahren beträfen, vermöge zudem nicht zu begründen, warum die Anonymisierung der behaupteten Personendaten nicht möglich sein solle. Dies nur schon deshalb, weil Art. 7 Abs. 2 BGÖ den Zugang vorsehe, wenn öffentliche Interessen überwögen. Eine solche Interessenabwägung habe die Vorinstanz nicht vorgenommen. Selbst wenn es sich tatsächlich um Personendaten handeln sollte, die nicht anonymisiert werden können, richte sich der Zugang nach Art. 9 Abs. 2 BGÖ und Art. 19 Abs. 1^{bis} DSG, weshalb eine Interessen- beziehungsweise Güterabwägung durchzuführen sei, was die Vorinstanz unterlassen habe. Diese Abwägung würde dazu führen, dass

das öffentliche Interesse am Zugang überwiege. Es sei nicht ersichtlich, wie die Personendaten die Privatsphäre der betroffenen Personen beeinträchtigen könnten. Selbst wenn dies der Fall sein sollte, bestehe ein überwiegendes öffentliches Interesse, die Tätigkeit der Vorinstanz im Hinblick auf das Zusammenschlussverfahren nachvollziehen zu können.

Bei Art. 25 Abs. 2 KG handle es sich nicht um eine vorbehaltene Vorschrift im Sinne von Art. 4 BGÖ: Dokumente, die nach BGÖ öffentlich seien, würden gerade nicht dem Amtsgeheimnis nach Art. 25 KG unterliegen.

Aus mehreren Gründen lägen auch keine Geschäftsgeheimnisse vor. Gemäss Vorinstanz würden die angeblichen Effizienzvorteile nicht auf der Umschlagsanlage selbst entstehen, sondern auf den vor- und nachgelagerten Märkten. Insofern bestünden mit Bezug auf das hier interessierende Geschäft – die Umschlagsanlage – keine Geschäftsgeheimnisse und keine Innovationen. Innovationen könnten zudem dort nicht vorliegen, wo Effizienzen infolge Mengenbündelung – das heisse: Monopolisierung – entstünden. Auch der Effizienzgrund, dass bei längeren Zügen der Rangieraufwand wegfalle, könne nicht als Innovation und damit als Geschäftsgeheimnis gelten. Solche Vorteile seien offensichtlich und allgemein bekannt. Die geplante Umschlagsanlage werde schliesslich zu einem hohen Prozentsatz vom Bund finanziert, weshalb ihre Preise offen kommuniziert werden müssten. Zudem bestehe kein objektiv begründetes Geheimhaltungsinteresse. Der EDÖB zweifle daran, dass sich die Beschwerdegegnerinnen 1–4 angesichts der zu erwartenden marktbeherrschenden Stellung auf Geschäftsgeheimnisse berufen könnten. Relevant sei, dass allfällige Informationen über Handlungen, die zur Beseitigung eines Wettbewerbs führten, nicht verborgen werden dürften, um die «Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen» zu sichern. Damit würde der Zweck der Geheimhaltungsregelung ins Gegenteil verkehrt: Eine Unternehmenshandlung, die dazu führe, den Wettbewerb zu beseitigen, werde geheim gehalten, um die Wettbewerbsfähigkeit dieses Unternehmens zu sichern. Selbst wenn ein objektives Geheimhaltungsinteresse vorläge, bestünden überwiegende private und öffentliche Interessen an einer Offenlegung, da es um die angeblichen Effizienzvorteile gehe, die den Zusammenschluss und die Beseitigung des Marktes rechtfertigen würden. Angesichts der von der Vorinstanz angekündigten Beseitigung des Wettbewerbs sei den öffentlichen und privaten Interessen an der vollständigen Offenlegung der Vorrang gegenüber den geltend gemachten Geheimhaltungsinteressen einzuräumen.

Bezüglich der konkreten geschwärzten Passagen führen die Beschwerdeführerinnen aus, die angeblichen Geschäftsgeheimnisse beträfen nicht den Markt, auf dem sie tätig seien, sondern vor- und nachgelagerte Märkte. Die Kosten der gesamten Transportkette stellten kein Geschäftsgeheimnis der Beschwerdegegnerinnen 1–4 dar. Zudem sei nicht dargetan, inwiefern die Effizienzen das Resultat von Innovation und Leistungswettbewerb seien. Diese beruhten eher auf der Mengenbündelung, also auf der Monopolisierung, weshalb sie keinen Geheimnisschutz verdienten. Um die Effizienzgründe nachvollziehen zu können, müsse es möglich sein, die Berechnungen zu prüfen (act. 384 Rz. 5, 6, 9 und 10; act. 400 S. 2; act. 415 Rz. 3; act. 464; Stellungnahme der WEKO; Gutachten Effizienzgewinne). In mehreren Dokumenten sei zudem nicht klar, welche Effizienzvorteile begründet würden, weshalb nicht nachvollzogen werden könne, wieso es sich um Geschäftsgeheimnisse handle (act. 464, 472 und Erläuterungen zum Gutachten). In Dokument act. 476 gehe es um die Offenlegung der Quellen der Informationen auf S. 12. Die Schwärzung auf S. 14 dieses Dokuments betreffe offenbar sie (die Beschwerdeführerinnen) selbst; sie würden einer Offenlegung dieser Informationen zustimmen.

Die Beschwerdeführerinnen führen schliesslich aus, sie ersuchten um die Offenlegung des Verfassers des Gutachtens Effizienzgewinne. Es gehe darum zu wissen, ob die Gutachterperson neutral und fachkundig sei. Das sei von Bedeutung, weil sich die Vorinstanz auf das Gutachten Effizienzgewinne als einzige externe Stimme abgestützt habe, um die behaupteten Effizienzvorteile nachzuvollziehen. Es bestünden erhebliche öffentliche und private Interessen an der Offenlegung.

5.3 Die Beschwerdegegnerinnen 1–4 unterstreichen die Bedeutung des Schutzes von Geschäftsgeheimnissen im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ mit dem Hinweis auf Art. 25 Abs. 4 KG. Sie führen aus, gemäss dieser Bestimmung dürften Veröffentlichungen der Wettbewerbsbehörden keine Geschäftsgeheimnisse preisgeben. Der Schutz von Geschäftsgeheimnissen im Wettbewerbsrecht stelle das unverzichtbare Gegenstück zur umfassenden Auskunftspflicht gemäss Art. 40 KG dar. Über die Auskunftspflicht gelangten die Wettbewerbsbehörden an heikle Unternehmensdaten, die für die Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens von zentraler Bedeutung seien. Deshalb seien die Unternehmen darauf angewiesen, dass sie auf den Schutz ihrer Geschäftsgeheimnisse vertrauen könnten. Darüber hinaus stimmen die Beschwerdegegnerinnen 1–4 den Ausführungen der Vorinstanz zum Verwertungsverbot von Art. 25 Abs. 2 KG als Vorbehalt im Sinne von Art. 4 Bst. a BGÖ zu.

Die Passagen in den Verfahrensakten, bei denen umstritten sei, ob es sich um Geschäftsgeheimnisse handle, beträfen insbesondere Angaben zu Kostenreduktionen und damit verbundenen Effizienzgewinnen. Konkret gehe es um die Quantifizierung der Kostenreduktionen und der Effizienzgewinne und um die Art und Weise, wie diese dank der geplanten Umschlagsanlage erzielt werden könnten. Diese Informationen könnten Auswirkungen auf das künftige Geschäftsergebnis und den Geschäftserfolg sowie auf ihre Wettbewerbsfähigkeit haben. Kosten und mögliche Kosteneinsparungen flössen direkt in die Preiskalkulation eines Unternehmens ein und seien ein zentrales Element der Preisgestaltung.

Ein grosser Teil der in den Akten enthaltenen Schätzungen und Berechnungen beruhten auf Erfahrungen und internen Daten der Beschwerdegegnerinnen 1–3 und seien deshalb Geschäftsgeheimnisse. Würden diese Informationen über Effizienzgewinne und die Art und Weise, wie diese erzielt werden sollen, in die Hände von Konkurrenten gelangen, könnten diese die Informationen nutzen, um ihr eigenes Angebot anzupassen und einen Wettbewerbsvorteil zu erzielen. Die Informationen zu den mit der geplanten Umschlagsanlage zu erwartenden Kostenreduktionen und Effizienzgewinnen könnten auch die Beschwerdeführerinnen nutzen: einerseits für ihre aktuellen Angebote und die Optimierung ihrer Umschlagsanlagen, andererseits für den Bau ihrer neuen Umschlagsanlage in Frankreich. Die Informationen würden es den Beschwerdeführerinnen erlauben, ihre Angebote im Hinblick auf die geplante Umschlagsanlage anzupassen und damit einen Wettbewerbsvorteil zu erzielen, noch bevor die geplante Umschlagsanlage überhaupt realisiert werden könne. Die Kosten, inklusive des Preises der Umschlagsleistung, und der Zeitaufwand für den Umschlag seien die für den Wettbewerb zentralen Elemente einer Umschlagsanlage. Kosten- und Zeitreduktionen seien deshalb essenziell. Die Informationen zu den Effizienzgewinnen beträfen genau solche Angaben. Die Beschwerdegegnerinnen 1–3 seien auch auf den der geplanten Umschlagsanlage vor- oder nachgelagerten Märkten tätig und die Effizienzen in diesen Bereichen seien gestützt auf ihre Erfahrungen und Informationen ermittelt worden. Deshalb handle es sich dabei ebenfalls um Geschäftsgeheimnisse der Beschwerdegegnerinnen 1–3.

Die Marktstellung des Geheimnisherrn spiele für die Qualifikation von Geschäftsgeheimnissen keine Rolle. Alle Unternehmen könnten sich auf den Schutz ihrer Geheimnisse berufen. Marktstarke Unternehmen hätten ebenfalls ein berechtigtes Interesse, ihre Geschäftsgeheimnisse zu schützen.

Auch die Marktposition marktbeherrschender Unternehmen sei immer angreifbar.

Bezüglich der konkret strittigen Passagen führen die Beschwerdegegnerinnen 1–4 aus, dass es sich um Quantifizierungen von Zeit- und Kostenersparnissen handle, die mit der geplanten Umschlagsanlage erzielt werden könnten (act. 384 Rz. 5 und 6; act. 400 S. 2; act. 415 Rz. 3; act. 464 S. 4 Rz. 6, S. 6 Rz. 12, S. 7 Rz. 14; Gutachten Effizienzgewinne S. 21 und 22). Hinzu kämen Aufstellungen von Einzelkosten beispielhafter Transportketten und Erläuterungen dazu (act. 384 Rz. 9 und 10; act. 464 S. 9 Rz. 28). Beides seien Einschätzungen, die sie gestützt auf eigene Erfahrungen und Kenntnisse sowie auf die heutige Geschäftstätigkeit vorgenommen hätten. Sie liessen Rückschlüsse zu, wie sie heute und in Zukunft ihre eigenen Kosten kalkulieren und die Kosten von Drittanbietern einschätzen würden. Im act. 472 werde das Leercontainer-Konzept für die geplante Umschlagsanlage erläutert und die damit ermöglichten Effizienzsteigerungen beschrieben. Dies seien klassische Geschäftsgeheimnisse. Die Rz. 670 in der Stellungnahme der WEKO fasse die Ergebnisse des Gutachtens Effizienzgewinne bezüglich Kosteneinsparungen auf bestimmten Transportketten zusammen (ebenso S. 21 und 22 des Gutachtens Effizienzgewinne), die Rz. 671 enthalte die Quellen dazu und die Rz. 701 ihre Einschätzungen zu Kosteneinsparungen für die Schweizer Import- und Exportwirtschaft.

Die Schwärzungen auf S. 16 und 17 des Gutachtens Effizienzgewinne enthielten Informationen zu Effizienzsteigerungen im Vor- und Nachlauf der Umschlagsanlage, die auf Berechnungen der Beschwerdegegnerin 1 beruhten. Auf S. 17 befänden sich zudem Angaben zur Beschleunigung der Rundlaufzeiten der Binnenschiffe. In den Erläuterungen zum Gutachten habe die Gutachterin ergänzende Ausführungen dazu gemacht, wie die Effizienzwirkungen der geplanten Anlage berechnet worden seien. Die abgedeckten Passagen enthielten die konkreten Berechnungen.

6.

6.1 Mit dem Öffentlichkeitsgesetz vom 17. Dezember 2004 (BGÖ, SR 152.3) führte der Bund das Öffentlichkeitsprinzip und damit den Grundsatz der «Öffentlichkeit mit Geheimhaltungsvorbehalt» ein. Entsprechend gewährte er einen grundsätzlichen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten. Das Öffentlichkeitsgesetz soll die Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung fördern. Es trägt zur

Information der Öffentlichkeit bei, indem es den Zugang zu amtlichen Dokumenten gewährleistet (Art. 1 BGÖ). Dadurch soll das Vertrauen der Bürger in die öffentlichen Institutionen gestärkt, die Kontrolle über die Verwaltung verbessert und eine sinnvolle demokratische Mitwirkung am politischen Entscheidfindungsprozess ermöglicht werden (BGE 142 II 313 E. 3.1 und 136 II 399 E. 2.1).

6.2 Jede Person hat das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten (Art. 6 Abs. 1 BGÖ). Vorbehalten bleiben spezielle Bestimmungen anderer Bundesgesetze, die bestimmte Informationen als geheim bezeichnen, oder die vom Öffentlichkeitsgesetz abweichende Voraussetzungen für den Zugang zu bestimmten Informationen vorsehen (Art. 4 BGÖ). Nach Art. 5 Abs. 1 BGÖ ist ein amtliches Dokument jede Information, die auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet ist (Bst. a), sich im Besitz einer Behörde befindet, von der sie stammt oder der sie mitgeteilt worden ist (Bst. b), und die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft (Bst. c).

Der Zugang zu amtlichen Dokumenten wird eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse offenbart werden könnten (Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ).

7.

7.1 Zu Recht unbestritten ist, dass sowohl der persönliche als auch der sachliche Geltungsbereich des BGÖ gegeben sind (Art. 2 und 3 BGÖ) und dass es sich bei den von den Beschwerdeführerinnen geforderten Informationen um amtliche Dokumente im Sinne von Art. 5 BGÖ handelt.

7.2 Vorab ist auf das Vorbringen der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerinnen 1–4 einzugehen, wonach Art. 25 Abs. 2 KG eine gegenüber dem Öffentlichkeitsgesetz vorbehaltene Spezialbestimmung im Sinne von Art. 4 BGÖ sei und einer Zugangsgewährung deshalb entgegenstehe.

7.3 Art. 4 BGÖ behält Spezialnormen anderer Bundesgesetze vor, die bestimmte Informationen als geheim bezeichnen oder abweichende Voraussetzungen für den Zugang zu solchen Informationen vorsehen. Das Verhältnis von solchen Vertraulichkeitsregeln in anderen Bundesgesetzen und dem allgemeinen Transparenzgebot gemäss Öffentlichkeitsgesetz lässt sich nicht generell festlegen, sondern ist von Fall zu Fall zu ermitteln. Entscheidend ist der Sinn und Zweck der Normen: Das allgemeine öffentliche

Interesse an der Transparenz der Verwaltung ist dem Schutzzweck der Spezialnorm gegenüberzustellen. Dies gilt auch für ältere Sondernormen über die Vertraulichkeit staatlicher Handlungen und Vorkehren. So erfasst namentlich das Amtsgeheimnis nur noch Informationen, die eines besonderen Schutzes bedürfen beziehungsweise gerade nach dem Öffentlichkeitsgesetz in der Regel nicht zugänglich sind; andernfalls würde das Öffentlichkeitsgesetz als das jüngere Gesetz seines Gehalts beraubt und weitgehend obsolet (BGE 146 II 265 E. 3.1).

7.4 Das Bundesverwaltungsgericht hat sich in seinem Urteil A-6320/2014 vom 23. August 2016 ausführlich zur Bedeutung der Vertraulichkeitsregeln von Art. 25 KG geäussert. Es stellte fest, dass Art. 25 KG einer Datenbekanntgabe nicht entgegensteht, wenn in einem Verfahren auf Offenlegung von Daten zuvor geprüft wurde, dass keine wesentlichen privaten Interessen wie Geschäftsgeheimnisse oder sonstige geheime Informationen über das Marktverhalten der Einsichtsgewährung entgegenstehen (E. 11.3.4.2). Mit anderen Worten schützt Art. 25 KG allfällige bestehende Geheimnisse, legt aber keine neuen Geheimhaltungspflichten fest.

7.5 Gemäss dieser Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts geht Art. 25 KG soweit vorliegend relevant nicht über das allgemeine Berufs-, Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnis nach Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ hinaus. Entsprechend kann dieser Bestimmung – selbst wenn sie als vorbehaltene Bestimmung im Sinne von Art. 4 BGÖ zu verstehen wäre – keine über den Geheimnisschutz von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ hinausreichende Bedeutung zukommen.

8.

8.1 Im Vordergrund steht damit die Frage, ob es sich bei den von der Vorinstanz geschwärzten Passagen, welche die Beschwerdeführerinnen offengelegt haben möchten, um Geschäftsgeheimnisse der Beschwerdegegnerinnen 1–4 handelt.

8.2 Die Formulierungen von Regelungen über die Beachtung oder über ein Verbot der Preisgabe von Geschäftsgeheimnissen in verschiedenen Bundeserlassen gehen alle auf den traditionellen Geheimnisbegriff zurück. Gemäss diesem Begriff bilden Gegenstand eines Geschäfts*geheimnisses* alle weder offenkundig noch allgemein zugänglichen Tatsachen (relative Unbekanntheit), die der Geheimnisherr tatsächlich geheim halten will (Geheimhaltungswille) und an deren Geheimhaltung der Geheimnisherr ein

berechtigtes Geheimhaltungsinteresse hat (objektives Geheimhaltungsinteresse). Das Interesse an der Geheimhaltung stellt ein objektives Kriterium dar, massgebend ist insofern, ob die Informationen objektiv gesehen als geheimhaltungswürdig gelten (BGE 142 II 268 E. 5.2.2).

Der Gegenstand des *Geschäfts*geheimnisses muss geschäftlich relevante Informationen betreffen und demnach einen betriebswirtschaftlichen oder kaufmännischen Charakter aufweisen. Entscheidend ist, ob die geheimen Informationen Auswirkungen auf das Geschäftsergebnis haben können, oder mit anderen Worten, ob die geheimen Informationen Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen haben (BGE 142 II 268 E. 5.2.3). Geschützt sind Informationen, die zu einer Beeinträchtigung des geschäftlichen Erfolgs des Unternehmens beziehungsweise zu einer Verfälschung des Wettbewerbs führen könnten, wenn sie Konkurrenzunternehmen bekannt würden. Insofern wird der Geheimnisbegriff in diesem Zusammenhang weit verstanden (BGE 142 II 340 E. 3.2). Folgende Tatsachen weisen in der Regel ein objektives Geheimhaltungsinteresse auf: Marktanteile eines einzelnen Unternehmens, Umsätze, Preiskalkulationen, Rabatte und Prämien, Bezugs- und Absatzquellen, interne Organisation eines Unternehmens, allerdings nicht diejenige eines unzulässigen Kartells, Geschäftsstrategien und Businesspläne sowie Kundenlisten und -beziehungen (BGE 142 II 268 E. 5.2.4).

Nach der Rechtsprechung muss die aufgrund der Zugangsgewährung drohende Verletzung des privaten Interesses des Geheimnisherrn zwar nicht mit Sicherheit eintreten, jedoch darf eine Gefährdung auch nicht lediglich denkbar oder (entfernt) möglich erscheinen. Zudem muss die drohende Verletzung ernsthaft sein, weshalb eine bloss geringfügige oder unangenehme Konsequenz nicht als Beeinträchtigung gilt (BGE 144 II 77 E. 3).

Liegt ein Geschäftsgeheimnis in diesem Sinne vor, ist dessen Offenlegung zu verhindern, ohne dass eine (zusätzliche) Abwägung der auf dem Spiel stehenden privaten und öffentlichen Interessen vorzunehmen wäre. Der Gesetzgeber hat diese vorweggenommen, indem er in Art. 7 Abs. 1 BGÖ in abschliessender Weise die Gründe aufzählt, aus denen das Geheimhaltungsinteresse das Transparenzinteresse überwiegen kann (BGE 144 II 77 E. 3).

8.3 Unbestritten ist, dass die von der Vorinstanz geschwärzten Informationen nicht öffentlich bekannt sind. Zudem liegt das subjektive Geheimhaltungsinteresse der Beschwerdegegnerinnen 1–4 vor: Sie haben sowohl im

vorinstanzlichen Verfahren als auch im Beschwerdeverfahren die Schwärzung der betroffenen Stellen beantragt. Zu prüfen ist im Folgenden das objektive Geheimhaltungsinteresse.

8.4

8.4.1 Vorab ist auf drei grundlegende Vorbringen der Beschwerdeführerinnen einzugehen.

8.4.2 Erstens ist zu klären, ob sich die Beschwerdegegnerinnen 1–4 auf den Schutz ihrer Geschäftsgeheimnisse berufen können. Der EDÖB hatte in seiner Empfehlung vom 4. März 2020 diesbezüglich Zweifel geäussert, da der Zusammenschluss gemäss Aussagen der Vorinstanz zu einer marktbeherrschenden Stellung führen und den Wettbewerb beseitigen werde.

Wie die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerinnen 1–4 zu Recht geltend machen, besteht keine rechtliche Grundlage, aufgrund derer den Beschwerdegegnerinnen 1–4 die Berufung auf den Schutz ihrer Geschäftsgeheimnisse zu verweigern wäre. Gemäss Definition der Geschäftsgeheimnisse des Bundesgerichts sind Informationen geschützt, deren Bekanntwerden Auswirkungen auf das Geschäftsergebnis des betroffenen Unternehmens haben können. Dies kann bei Unternehmen mit einer marktbeherrschenden Stellung der Fall sein, zumal auch deren Stellung im Markt nicht für alle Zeit unangreifbar ist. Insofern kann sich auch ein Unternehmen mit marktbeherrschender Stellung auf den Schutz seiner Geschäftsgeheimnisse berufen.

Anzufügen ist, dass die Vorinstanz bei ihrer Prüfung zum Schluss kam, durch das Zusammenschlussvorhaben werde auf gewissen Märkten eine marktbeherrschende Stellung begründet oder verstärkt, durch die wirksamer Wettbewerb beseitigt werden könne (Stellungnahme der WEKO, Ziff. B.4.4.5 und B.4.7). Dies bedeutet jedoch weder, dass der Wettbewerb bereits zum jetzigen Zeitpunkt beseitigt ist, noch, dass dieser in Zukunft mit Sicherheit beseitigt werden wird. Es handelt sich mithin nicht um eine Untersuchung der aktuellen Situation, sondern um eine Prognose für eine mögliche Entwicklung in der Zukunft. Aktuell haben die Beschwerdegegnerinnen 1–4 keine marktbeherrschende Stellung.

Die Beschwerdegegnerinnen 1–4 können sich entsprechend auf den Schutz ihrer Geschäftsgeheimnisse gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ berufen. Daraus folgt insbesondere, dass auch Informationen zu

Effizienzsteigerungen, die im Zusammenhang mit einer eventuell in Zukunft marktbeherrschenden Stellung der Beschwerdegegnerin 4 stehen – teilweise ist von "Mengenbündelung" die Rede –, dem Geschäftsgeheimnis unterliegen können, sofern sie die Definition des Bundesgerichts erfüllen. Schliesslich hat auch der Umstand, dass die Beschwerdegegnerinnen 1–4 für die Erstellung und den Betrieb der geplanten Umschlagsanlage eventuell Subventionen der Eidgenossenschaft erhalten werden, keinen Einfluss auf die Qualifikation einer Information als Geschäftsgeheimnis. Auch Unternehmen, die von staatlichen Subventionen profitieren, haben einen Anspruch auf Schutz ihrer Geschäftsgeheimnisse. Die finanzielle Beteiligung des Staates und der diskriminierungsfrei zu gewährende Zugang zu der geplanten Anlage gemäss Art. 8 Abs. 5 des Bundesgesetzes über den Gütertransport durch Bahn- und Schifffahrtsunternehmen (GüTG, SR 741.41) ändern zum heutigen Zeitpunkt nichts am Interesse der Beschwerdegegnerinnen 1–4, für ihre Geschäfte wichtige Informationen geheim zu halten.

8.4.3 Zweitens ist festzuhalten, dass sich die Beschwerdegegnerinnen 1–4 – entgegen dem Vorbringen der Beschwerdeführerinnen – auch auf den Schutz von Geschäftsgeheimnissen berufen können bezüglich Informationen zu Effizienzvorteilen, die nicht aufgrund der Umschlagsanlage selbst anfallen, sondern in vor- oder nachgelagerten Märkten. Es sind nicht nur Informationen geschützt, die einen direkten Bezug zur geplanten Umschlagsanlage haben. Vielmehr haben die Beschwerdegegnerinnen 1–4 einen Anspruch darauf, dass alle Informationen, die gemäss der Definition des Bundesgerichts Geschäftsgeheimnisse darstellen, geheim bleiben, unabhängig davon, welche ihrer Geschäftsfelder betroffen sind. Dazu gehören insbesondere auch der Umschlagsanlage vor- oder nachgelagerte Märkte.

8.4.4 Schliesslich ist drittens nicht entscheidend, ob es sich bei den als Geschäftsgeheimnissen geschützten Informationen der Beschwerdegegnerinnen 1–4 um "Innovationen" im Sinne von neuartigen, fortschrittlichen Lösungen handelt. Zwar soll der Schutz von Geschäftsgeheimnissen wirtschaftliche Innovationen insofern fördern, als Unternehmen eine gewisse Sicherheit haben sollen, dass sie ihre Ideen und Neuerungen wirtschaftlich verwerten können. Dabei handelt es sich jedoch um einen übergeordneten Zweck des Geschäftsgeheimnisses, nicht um eine konkrete Voraussetzung für die Qualifikation einer Information als Geschäftsgeheimnis. Vielmehr unterliegen dem Geschäftsgeheimnis auch Informationen, die zwar nicht direkt Innovationen in diesem Sinne betreffen, deren Offenlegung jedoch

trotzdem zu einer Beeinträchtigung des geschäftlichen Erfolges im Sinne der Definition des Bundesgerichts führen könnte.

8.5

8.5.1 Im Folgenden ist zu prüfen, ob die Vorinstanz die in E. 4 genannten Passagen zu Recht aufgrund von Geschäftsgeheimnissen der Beschwerdegegnerinnen 1–4 geschwärzt hat.

8.5.2 Die Rz. 5 und 6 von act. 384 enthalten die Quantifizierung der erwarteten Zeitersparnisse für die Verkehrsströme und der Kostenersparnisse in der Terminalleistung und im Bereich des Bahntransports. Diese Zahlen haben einen direkten Zusammenhang mit der (zukünftigen) Preiskalkulation der Beschwerdegegnerinnen 1–4. Würden diese Zahlen bekannt, könnten Konkurrentinnen auf dem Markt ihre eigenen Preiskalkulationen anpassen oder die Schätzungen der Beschwerdegegnerinnen für ihre eigenen Projekte nutzen. Entsprechend handelt es sich bei diesen Informationen um Geschäftsgeheimnisse und die Schwärzung erfolgte zu Recht. Anzufügen ist, dass die Vorinstanz lediglich die konkrete Quantifizierung der Kostenersparnisse schwärzte, nicht jedoch die allgemeinen Ausführungen dazu, wie diese zustande kommen. Die Vorinstanz hat damit im Rahmen der Verhältnismässigkeit gehandelt. Entsprechend ist es auch mit der Schwärzung möglich, die Argumentation der Vorinstanz nachzuvollziehen.

Die Rz. 9 und 10 von act. 384 enthalten eine detaillierte Aufschlüsselung der Kosten einzelner Transportketten sowie Erklärungen dazu. Daraus erschliesst sich unter anderem, wie hoch die Teilkosten bei einem Umschlag über die geplante Umschlagsanlage im Vergleich zu anderen Anlagen sind. Diese Angaben stellen Geschäftsgeheimnisse der Beschwerdegegnerinnen 1–4 dar, da sie direkt mit deren Preiskalkulationen zusammenhängen. Dass es sich dabei teilweise um der Umschlagsanlage vor- respektive nachgelagerte Märkte handelt, ändert daran wie dargelegt nichts (E. 8.4.3). Die Vorinstanz hat die Schwärzungen zu Recht vorgenommen.

8.5.3 Auf S. 2 von act. 400 hat die Vorinstanz die Quantifizierung der veranschlagten Kostenreduktionen der geplanten Umschlagsanlage im Vergleich zu bestehenden Anlagen für den Transport eines 40-Fuss-Containers zwischen Rotterdam und der Schweiz geschwärzt. Auch dabei handelt es sich um Informationen, die für die Preiskalkulation der Beschwerdegegnerinnen 1–4 von Bedeutung sind und entsprechend Geschäftsge-

heimnisse darstellen. Die Vorinstanz hat die Schwärzungen zu Recht vorgenommen.

Bezüglich des auf S. 1 von act. 400 geschwärzten Namens des Verfassers des Gutachtens Effizienzgewinne siehe E. 9.

8.5.4 Die Rz. 3 von act. 415 (erster und letzter Absatz) enthalten die Quantifizierung der möglichen Kostenreduktionen dank Steigerung der Wagen- und Zugsauslastung. Auch diese Angaben sind direkt für die Kalkulation der Preise der Beschwerdegegnerin 4 relevant; zudem basieren sie auf Erfahrungen der Beschwerdegegnerin 1. Es handelt sich dabei um Geschäftsgeheimnisse. Dass die Informationen teilweise der Umschlagsanlage vor- respektive nachgelagerte Märkte betreffen, ändert daran wie dargelegt nichts (E. 8.4.3). Die Vorinstanz hat die Schwärzungen zu Recht vorgenommen.

Bezüglich des in den Rz. 1 und 5–7 geschwärzten Namens des Verfassers des Gutachtens Effizienzgewinne siehe E. 9.

8.5.5 Auf S. 4 Rz. 6 von act. 464 hat die Vorinstanz die Quantifizierung der möglichen Kostenreduktion durch die geplante Umschlagsanlage geschwärzt. Wie ausgeführt handelt es sich dabei um ein Element der Preiskalkulation und damit um ein Geschäftsgeheimnis, das die Vorinstanz zu Recht geschwärzt hat. Darüber hinaus hat die Vorinstanz auch den zweiten Teil dieses Satzes geschwärzt, dem zu entnehmen ist, auf welchen Verkehrsweg und welche Transportbehälter sich die Zahl bezieht. Da diese Information in act. 400 S. 2 bereits offengelegt wurde, besteht in act. 464 kein Grund für deren Schwärzung. Der Teilsatz "im Import- und Export von 40' Containern zwischen Rotterdam und der Schweiz." ist entsprechend offenzulegen. Damit ist es den Beschwerdeführerinnen möglich zu erkennen, um welche Art von Effizienzen es hier geht.

Auf S. 6 von act. 464 schwärzte die Vorinstanz in Rz. 12 die von den Beschwerdegegnerinnen 1–4 angestellten Schätzungen der Kosteneinsparungen im Import- und Exportverkehr mit der Schweiz entlang der Transportketten für die Jahre 2021, 2025 und 2030. Die Tabelle in Rz. 14 auf S. 7 enthält eine Aufschlüsselung der Kosteneinsparungen auf verschiedene Branchen. Und auf S. 9 hat die Vorinstanz in Rz. 28 die Quantifizierung der Kostenvorteile geschwärzt, die voraussichtlich resultieren würden, sollten die Züge nicht wie prognostiziert in Zukunft länger werden. Alle diese Informationen lassen Rückschlüsse auf die Preiskalkulationen der

Beschwerdegegnerinnen 1–4 zu. Entsprechend handelt es sich um Geschäftsgeheimnisse, welche die Vorinstanz zu Recht geschwärzt hat.

Bezüglich des in S. 3 Rz. 1, S. 4 Rz. 6 und S. 7 Rz. 15 geschwärzten Namens des Verfassers des Gutachtens Effizienzgewinne siehe E. 9.

8.5.6 In act. 472 hat die Vorinstanz in den Rz. 40 und 43 die detaillierten Angaben zum Konzept der geplanten Umschlagsanlage für die Bewirtschaftung von Leercontainern geschwärzt. Bei dem Konzept handelt es sich um die Planung der Beschwerdegegnerinnen 1–4 für die geplante Umschlagsanlage. Mit dem neuen Konzept erhoffen sich die Beschwerdegegnerinnen 1–4 Kostenreduktionen. Es handelt sich dabei um Überlegungen bezüglich der künftigen Geschäftsstrategie und der internen Organisation. Würden diese öffentlich, könnten andere Unternehmen davon für ihre Geschäftstätigkeit profitieren, was sich negativ auf die (zukünftige) Geschäftstätigkeit der Beschwerdeführerinnen 1–4 auswirken könnte. Die Beschwerdeführerinnen machen diesbezüglich keine relevanten Ausführungen. Es handelt sich dabei entsprechend um Geschäftsgeheimnisse, welche die Vorinstanz zu Recht geschwärzt hat.

8.5.7 In act. 476 hat die Vorinstanz den Verfasser des Gutachtens Effizienzgewinne auf den S. 8, 9 und 11 geschwärzt (siehe diesbezüglich E. 9). Zudem verlangen die Beschwerdeführerinnen die Offenlegung des Verfassers des auf S. 12 genannten Gutachtens (siehe diesbezüglich ebenfalls E. 9). Die geschwärzte Passage auf S. 14 betrifft Informationen betreffend die Beschwerdeführerinnen. Diese haben deren Offenlegung zugestimmt, womit kein Grund mehr für die Schwärzung vorliegt.

8.5.8 Die in Rz. 670 der Stellungnahme der WEKO geschwärzten Zahlen betreffen wiederum die Quantifizierung der veranschlagten Kostenreduktionen der geplanten Umschlagsanlage im Vergleich zu bestehenden Anlagen für den Transport eines 40-Fuss-Containers zwischen Rotterdam und der Schweiz. Dabei handelt es sich wie dargelegt um Geschäftsgeheimnisse (vgl. E. 8.5.3 bezüglich act. 400). Die Vorinstanz hat die Schwärzungen zu Recht vorgenommen.

Die Abbildung 15 in Rz. 670 und die darauffolgenden Ausführungen in Rz. 671 enthalten eine Gegenüberstellung der Kosten vor und nach Erstellung der geplanten Umschlagsanlage bezüglich Hauptlauf, Umschlag und Vor- und Nachlauf. Zudem beziffern sie die Kosten des Transports eines 40-Fuss-Containers von Rotterdam in die Schweiz je nach Transportweg

vor und nach Erstellung der geplanten Umschlagsanlage. Diese Quantifizierungen der erwarteten Effizienzvorteile sind für die Kalkulation der Preise durch die Beschwerdegegnerinnen 1–4 von Bedeutung und könnten bei Bekanntwerden anderen Anbietern geschäftliche Vorteile verschaffen. Entsprechend handelt es sich um Geschäftsgeheimnisse, welche die Vorinstanz zu Recht geschwärzt hat.

In Rz. 701 der Stellungnahme hat die Vorinstanz die Kosteneinsparungen für die Schweizer Import- und Exportwirtschaft dank der geplanten Umschlagsanlage konkret beziffert. Diesbezüglich kann auf die E. 8.5.5 verwiesen werden. Es handelt sich um Geschäftsgeheimnisse, welche die Vorinstanz zu Recht geschwärzt hat.

Bezüglich des in Rz. 668 geschwärzten Namens des Verfassers des Gutachtens Effizienzgewinne siehe E. 9.

8.5.9 Die auf S. i des Gutachtens Effizienzgewinne geschwärzten Zahlen betreffen wiederum die Quantifizierung der veranschlagten Kostenreduktionen der geplanten Umschlagsanlage im Vergleich zu bestehenden Anlagen zwischen Rotterdam und der Schweiz. Dabei handelt es sich wie bereits begründet um Geschäftsgeheimnisse (vgl. E. 8.5.3 bezüglich act. 400). Die Vorinstanz hat die Schwärzungen zu Recht vorgenommen.

Die Schwärzungen auf den S. 16 und 17 des Gutachtens enthalten Informationen zu Effizienzsteigerungen im Vor- und Nachlauf der geplanten Umschlagsanlage. Diese beruhen auf Berechnungen der Beschwerdegegnerin 1. Die Vorinstanz hat lediglich die konkreten Quantifizierungen geschwärzt. Diese lassen Rückschlüsse auf die Geschäftstätigkeiten und Preiskalkulationen der Beschwerdegegnerin 1 zu. Entsprechend handelt es sich dabei um Geschäftsgeheimnisse, welche die Vorinstanz zu Recht geschwärzt hat.

Die Ausführungen und die Abbildung auf den S. 21 und 22 enthalten wiederum die Gegenüberstellung der Kosten vor und nach Erstellung der geplanten Umschlagsanlage bezüglich Hauptlauf, Umschlag sowie Vor- und Nachlauf und beziffern die Kosten des Transports eines 40-Fuss-Containers von Rotterdam in die Schweiz je nach Transportweg vor und nach Erstellung der geplanten Umschlagsanlage. Dabei handelt es sich wie bereits begründet um Geschäftsgeheimnisse (vgl. E. 8.5.3 bezüglich Stellungnahme der WEKO). Die Vorinstanz hat die Schwärzungen zu Recht vorgenommen.

Bezüglich des geschwärzten Namens des Verfassers des Gutachtens sowie dessen Firmenlogo siehe E. 9.

8.5.10 Die in den Erläuterungen zum Gutachten geschwärzten Passagen beschreiben die konkrete Berechnung der Effizienzsteigerungen, zudem werden die konkreten Kostensenkungen beziffert. Letztere stellen wiederum Bestandteile der Preiskalkulationen der Beschwerdegegnerinnen 1–4 dar. Die Ausführungen zu den konkreten Berechnungen geben aufgrund ihrer Detailliertheit eine genaue Vorstellung davon, wie die Beschwerdegegnerinnen 1–4 die Effizienzen zu erreichen hoffen. Dabei handelt es sich um für die zukünftige Geschäftstätigkeit und deren Ertrag relevante Informationen, die von Konkurrentinnen zu ihrem eigenen Vorteil verwendet werden könnten. Entsprechend handelt es sich um Geschäftsgeheimnisse, welche die Vorinstanz zu Recht geschwärzt hat.

8.6 Zusammenfassend sind die von der Vorinstanz aufgrund von Geschäftsgeheimnissen der Beschwerdegegnerinnen 1–4 geschwärzten Passagen zu bestätigen. Die Vorinstanz hat lediglich den Teilsatz "im Import- und Export von 40' Containern zwischen Rotterdam und der Schweiz." in act. 464 S. 4 Rz. 6 offenzulegen sowie die Informationen auf S. 14 von act. 476, welche die Beschwerdeführerinnen betreffen.

Eine Prüfung, ob die geschwärzten Passagen zudem als Personendaten nach Art. 9 Abs. 2 BGÖ in Verbindung mit Art. 19 DSG zu schwärzen sind, erübrigt sich damit.

9.

9.1 Zu prüfen bleibt, ob die Vorinstanz zu Recht den Namen und das Firmenlogo des Verfassers des Gutachtens Effizienzgewinne (Beschwerdegegnerin 5) sowie des in act. 476 S. 12 erwähnten Gutachters schwärzte.

9.2 Beim Namen des Verfassers des Gutachtens Effizienzgewinne und beim in act. 476 genannten Gutachter handelt es sich um Personendaten im Sinne von Art. 3 Bst. a DSG.

9.3 Die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerinnen 1–4 machen diesbezüglich geltend, die Beschwerdeführerinnen hätten vor dem EDÖB die Schwärzung aller Personendaten akzeptiert. Auf dieses Zugeständnis könnten sie nun nicht mehr zurückkommen. Die Beschwerdeführerinnen führen demgegenüber aus, sie hätten von Beginn an immer um die Offenlegung des Verfassers des Gutachtens Effizienzgewinne ersucht.

9.4 Die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerinnen 1–4 bringen zu Recht vor, dass die Beschwerdeführerinnen in ihrer Beschwerde um "vollständigen Zugang zu den Dokumenten entsprechend der Empfehlung" des EDÖB ersuchen, und dieser in seiner Empfehlung "die von [den Beschwerdeführerinnen] akzeptierte Anonymisierung der Personendaten" vorbehielt. Es ist denn auch unbestritten, dass die Beschwerdeführerinnen der Schwärzung von Personendaten in den Dokumenten zustimmten.

9.5 Die der angefochtenen Verfügung gemäss dessen Dispositiv angehängte Fassung des Gutachtens enthält die Schwärzung des Namens und des Firmenlogos des Gutachters. Diese Schwärzung war entsprechend Gegenstand der angefochtenen Verfügung und kann damit grundsätzlich auch Gegenstand dieses Beschwerdeverfahrens sein (vgl. BVGE 2009/37 E. 1.3.1).

Rechtsbegehren sind nach ihrem vernünftigen Sinn und nach Treu und Glauben auszulegen; dazu ist auch die Beschwerdebegründung heranzuziehen (BGE 147 V 369 E. 4.2.1; vgl. auch Urteil des BGer 2C_258/2011 vom 30. August 2012 E. 1.2.1 m.w.H. und Urteil des BVGer A-3274/2012 vom 25. März 2013 E. 1.3.1). Die Beschwerdeführerinnen verlangen in ihrer Beschwerde auf S. 14 ausdrücklich die Offenlegung des Namens des Gutachters mit der Begründung, nachvollziehen zu wollen, ob die Gutachterperson neutral und fachkundig sei.

Die gleichen Ausführungen hatten die Beschwerdeführerinnen in ihrer Rechtsverweigerungsbeschwerde vom 19. Juni 2020 gemacht (vgl. Sachverhalt Bst. H). Mit derselben Begründung hatten sie zudem bereits in ihrem Schlichtungsgesuch vom 23. Dezember 2019 an den EDÖB die Herausgabe des Gutachtens Effizienzgewinne verlangt, "um die Unabhängigkeit der Gutachter" prüfen zu können (VL-Akt. 38 S. 2). Auch in ihrem Schreiben vom 27. Januar 2020 an den EDÖB ersuchten sie ausdrücklich um Offenlegung der Identität des Gutachters (Beschwerdebeilage 18). Es ist damit hinreichend belegt, dass die Beschwerdeführerinnen von Anfang an und fortlaufend, mithin auch nach der Empfehlung des EDÖB, an ihrem Antrag auf Offenlegung des Namens des Gutachters festhielten. Die Rechtmässigkeit der Schwärzung des Namens und von dessen Firmenlogo im Gutachten selbst sowie in act. 400 S. 1, act. 415 Rz. 1 sowie 5–7, act. 464 Rz. 15 und in der Stellungnahme der WEKO Rz. 668 ist entsprechend zu prüfen. Das Gleiche gilt für den Verfasser des in act. 476 S. 12 erwähnten Gutachtens.

9.6 Art. 9 BGÖ sieht zum Schutz von Personendaten vor, dass amtliche Dokumente, soweit sie Personendaten enthalten, nach Möglichkeit vor der Einsichtnahme zu anonymisieren sind (Art. 9 Abs. 1 BGÖ). Ist dies nicht möglich, weil etwa – wie hier – das Zugangsgesuch ausdrücklich die Zugänglichmachung des gesamten Dokuments betrifft, ist die Frage der Bekanntgabe nach Art. 19 DSG zu beurteilen (Art. 9 Abs. 2 BGÖ). In diesem Fall kann der Zugang gewährt werden, wenn eine Rechtsgrundlage im Sinne von Art. 19 Abs. 1 DSG vorliegt oder wenn die Voraussetzungen von Art. 19 Abs. 1bis DSG erfüllt sind. Gemäss dieser Bestimmung dürfen Bundesorgane gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz Personendaten bekannt geben, wenn die betreffenden Personendaten im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben stehen (Bst. a) und an deren Bekanntgabe ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht (Bst. b).

9.7

9.7.1 Eine Rechtsgrundlage, welche die Offenlegung der betroffenen Informationen im Sinne von Art. 19 Abs. 1 DSG ausdrücklich vorsehen würde, besteht nicht. Insbesondere kann entgegen dem Vorbringen der Beschwerdeführerinnen das Öffentlichkeitsgesetz selbst keine solche Gesetzesgrundlage darstellen, da gerade abzuklären ist, ob der Zugang nach Öffentlichkeitsgesetz zu gewähren ist. Zu prüfen ist deshalb, ob die Voraussetzungen von Art. 19 Abs. 1bis DSG erfüllt sind.

9.7.2 Die erste Voraussetzung von Art. 19 Abs. 1bis DSG – Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben – ergibt sich für das Öffentlichkeitsgesetz bereits aus der Definition des "amtlichen Dokuments" mit Blick auf Art. 5 Abs. 1 Bst. c BGÖ (vgl. BGE 144 II 77 E. 5.2). 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 (BGE 144 II 77 E. 3 und 5.2).

Grundsätzlich liegt es im öffentlichen Interesse, die Verfasser von Gutachten in Verwaltungsverfahren offenzulegen, da die Qualität der darin gemachten Aussagen unter anderem von den Erfahrungen der Gutachterinnen und Gutachter abhängt und zudem ein Interesse an der Kenntnis allfälliger Interessenbindungen besteht (vgl. Urteil des BVGer A-1096/2020 vom 19. Januar 2021 E. 4.4.3). Das Gutachten betrifft hier zudem einen Sachverhalt von grossem öffentlichem Interesse (volkswirtschaftliche Bedeutung, kartellrechtliche Relevanz, eventuelle Kostenbeteiligung des

Staates). Demgegenüber ist zu berücksichtigen, dass das Gutachten nicht von der Vorinstanz in Auftrag gegeben wurde, sondern von den Beschwerdegegnerinnen 1–4 als Parteigutachten eingereicht wurde, es sich mithin um ein privates Gutachten handelt. Der Gutachter, ein grosses, international tätiges Beratungsunternehmen, hat darauf verzichtet, eigene Geschäftsgeheimnisse in dem Gutachten geltend zu machen. Er hat jedoch vor der Vorinstanz verlangt, anonym zu bleiben, ohne dieses Anliegen zu begründen. Gewichtige private Interessen daran, nicht als Verfasser des Gutachtens öffentlich zu werden, sind nicht ersichtlich. Das Gleiche gilt für den zweiten Gutachter in act. 476. Hierbei handelt es sich um eine Schweizer Fachhochschule. Ein gewichtiges Interesse daran, anonym zu bleiben, wird weder geltend gemacht noch ist ein solches ersichtlich. Insgesamt überwiegen hier deshalb die öffentlichen Interessen die privaten.

9.8 Die Vorinstanz hat den Namen des Verfassers des Gutachtens Effizienzgewinne und dessen Firmenlogo im Gutachten selbst und in allen weiteren Dokumenten offenzulegen. Zudem hat sie den Namen des Gutachters in act. 476 S. 12 offenzulegen.

10.
Die Beschwerde ist teilweise gutzuheissen. Die Vorinstanz hat in act. 464 S. 4 Rz. 6 den Teilsatz "im Import- und Export von 40' Containern zwischen Rotterdam und der Schweiz." offenzulegen sowie den Namen des Verfassers des Gutachtens Effizienzgewinne und dessen Firmenlogo (in allen Dokumenten) und den Namen des Verfassers des in act. 476 S. 12 erwähnten Gutachtens. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen.

11.

11.1 Die Beschwerdeführerinnen sind mit ihren Rechtsbegehren bezüglich Offenlegung der Verfasser der beiden Gutachten durchgedrungen. Bezüglich der Offenlegung der als Geschäftsgeheimnisse geschwärzten Passagen sind sie jedoch – mit Ausnahme einer kurzen Passage – nicht durchgedrungen. Insgesamt gelten die Beschwerdeführerinnen damit als zu einem Fünftel obsiegend. Die Beschwerdegegnerinnen 1–4 sind mit ihren Anträgen bezüglich ihrer Geschäftsgeheimnisse praktisch vollständig durchgedrungen; sie gelten als vollständig obsiegend. Die Beschwerdegegnerin 5 hat sich im Beschwerdeverfahren nicht vernehmen lassen. Ihr ausdrückliches Interesse an der Schwärzung ihres Namens und Firmenlogos hatte sie jedoch vor der Vorinstanz vorgebracht und im Beschwerdeverfahren hatte sie nicht darauf verzichtet. Sie ist damit bezüglich der

Offenlegung ihres Namens und Firmenlogos als unterliegend zu betrachten, was dem Umfang von einem Fünftel entspricht (vgl. Urteil des BGer 2C_478/2014 vom 25. März 2015 E. 2.4 mit Hinweis auf BGE 128 II 90 E. 2b).

Entsprechend sind die Verfahrenskosten zu vier Fünfteln den Beschwerdeführerinnen und zu einem Fünftel der Beschwerdegegnerin 5 aufzuerlegen. Die Beschwerdegegnerinnen 1–4 haben keine Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG).

Die Verfahrenskosten sind auf Fr. 2'000.– festzulegen. Sie sind zu vier Fünftel, das heisst in der Höhe von Fr. 1'600.– den Beschwerdeführerinnen aufzuerlegen. Diese Kosten sind dem von den Beschwerdeführerinnen geleisteten Kostenvorschuss zu entnehmen. Der Restbetrag von Fr. 400.– ist ihnen nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückzuerstatten. Zu einem Fünftel, das heisst in der Höhe von Fr. 400.–, sind die Kosten der Beschwerdegegnerin 5 aufzuerlegen.

11.2 Ganz oder teilweise obsiegenden Parteien ist von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihnen erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht, VGKE, SR 173.302.2). Die Entschädigung wird der Körperschaft oder autonomen Anstalt auferlegt, in deren Namen die Vorinstanz verfügt hat, soweit sie nicht einer unterliegenden Gegenpartei auferlegt werden kann. Einer unterliegenden Gegenpartei kann sie je nach deren Leistungsfähigkeit auferlegt werden, wenn sich die Partei mit selbständigen Begehren am Verfahren beteiligt hat (Art. 64 Abs. 2 und 3 VwVG). Keinen Anspruch auf Parteientschädigung haben Bundesbehörden und, in der Regel, andere Behörden, die als Parteien auftreten (Art. 7 Abs. 3 VGKE). Die Entschädigung umfasst die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere Auslagen der Partei (vgl. Art. 8 ff. VGKE). Wird wie hier keine Kostennote eingereicht, setzt das Gericht die Parteientschädigung aufgrund der Akten fest (vgl. Art. 14 Abs. 2 VGKE).

Die Vorinstanz hat als Bundesbehörde keinen Anspruch auf Parteientschädigung. Die Beschwerdegegnerin 5 hat sich nicht mit Eingaben am Verfahren beteiligt, weshalb nicht davon auszugehen ist, dass ihr verhältnismässig hohe Kosten erwachsen sind. Die Beschwerdeführerinnen sind vor dem Bundesverwaltungsgericht nicht anwaltlich vertreten, weshalb auch bei ihnen nicht davon auszugehen ist, dass ihr verhältnismässig hohe Kosten

erwachsen sind. Die anwaltlich vertretenen Beschwerdegegnerinnen 1–4 haben als obsiegende Partei Anspruch auf eine Parteientschädigung.

Unter Berücksichtigung der Komplexität des Falles, der eingereichten Rechtsschriften und des mutmasslichen Arbeits- und Zeitaufwandes für das Beschwerdeverfahren hält das Bundesverwaltungsgericht eine Parteientschädigung von Fr. 5'000.– (inkl. Auslagen) für die Beschwerdegegnerinnen 1–4 für angemessen. Diese ist ihnen von den Beschwerdeführerinnen nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zu gleichen Teilen und unter solidarischer Haftung zu bezahlen.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen teilweise gutgeheissen. Die Vorinstanz hat die in E. 10 genannten Informationen offenzulegen. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

2.

2.1 Den Beschwerdeführerinnen werden Verfahrenskosten von Fr. 1'600.– auferlegt. Diese werden dem von ihnen geleisteten Kostenvorschuss entnommen. Der Restbetrag von Fr. 400.– wird ihnen nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückerstattet.

2.2 Der Beschwerdegegnerin 5 werden Verfahrenskosten von Fr. 400.– auferlegt. Dieser Betrag ist nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zu Gunsten der Gerichtskasse zu überweisen. Die Zahlungsfrist beträgt 30 Tage ab Rechnungsdatum. Die Zustellung des Einzahlungsscheins erfolgt mit separater Post.

3.
Den Beschwerdegegnerinnen 1–4 wird eine Parteientschädigung von Fr. 5'000.– zugesprochen. Diese ist ihnen von den Beschwerdeführerinnen nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zu gleichen Teilen und unter solidarischer Haftung zu bezahlen.

4.
Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerinnen, die Beschwerdegegnerinnen, die Vorinstanz und den EDÖB.

Der vorsitzende Richter: Der Gerichtsschreiber:

Jürg Marcel Tiefenthal Tobias Grasdorf

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Handen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand:

Zustellung erfolgt an:

– die Beschwerdeführerinnen (Gerichtsurkunde)
– die Beschwerdegegnerinnen 1–4 (Gerichtsurkunde)
– die Beschwerdegegnerin 5 (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. […]; Gerichtsurkunde)
– den EDÖB (zur Kenntnis)