



VB.2016.00597

Urteil

der 3. Kammer

vom 8. März 2018

Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Tamara Nüssle, Verwaltungsrichter Matthias Hauser, Gerichtsschreiberin Cornelia Moser.

In Sachen

Quartierverein Wipkingen,
vertreten durch Herrn Beni Weder,
Postfach, 8037 Zürich,

Beschwerdeführer,

gegen

Zürcher Verkehrsverbund (ZVV),
Hofwiesenstrasse 370, 8090 Zürich,

Beschwerdegegner,

und

1. **SBB AG,**
Personenverkehr, Region Ost,
Vulkanplatz 11, Postfach, 8048 Zürich,

2. **Bundesamt für Verkehr BAV,**
3003 Bern,

Mitbeteiligte,

betreffend Informationszugang (IDG),

hat sich ergeben:

I.

Mit Schreiben vom 7. März 2015 ersuchte der Quartierverein Wipkingen beim Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) um Zustellung der Netzgrafik zur S-Bahn 2G, die im Rahmen der Planung STEP Ausbauschritt 2030 im November 2014 beim Bundesamt für Verkehr (BAV) eingereicht worden war. Darauf schlug der ZVV dem Quartierverein ein mündliches Gespräch vor, andernfalls sollte dieser eine Begründung seines Gesuchs einreichen. Eine solche Begründung reichte der Quartierverein Wipkingen am 17. April 2015 ein. Der ZVV wies das Gesuch um Zustellung der Netzgrafik zur S-Bahn 2G daraufhin mit Verfügung vom 21. Mai 2015 ab.

II.

A. Dagegen rekurrierte der Quartierverein Wipkingen mit Schreiben vom 17. Juni 2015 an die Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich. Der Quartierverein Wipkingen verlangte wiederum die Zustellung der Netzgrafik zur S-Bahn 2G, wie sie im November 2014 beim BAV eingereicht worden sei.

B. Die Volkswirtschaftsdirektion holte Stellungnahmen bei der Koordinationsstelle IDG, beim BAV sowie bei den SBB ein und wies daraufhin den Rekurs mit Verfügung vom 31. August 2016 ab. Die Kosten des Verfahrens wurden dem Quartierverein Wipkingen auferlegt.

III.

Gegen diese Verfügung erhob der Quartierverein Wipkingen am 30. September 2016 Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich mit dem Antrag, der Entscheid der Volkswirtschaftsdirektion sei aufzuheben und das Informationszugangsgesuch gutzuheissen. Der ZVV beantragte in seiner Beschwerdeantwort vom 31. Oktober 2016 die Abweisung des Rekurses (recte: der Beschwerde) und verwies im Weiteren auf die angefochtenen Verfügungen vom 31. August 2016 und 21. Mai 2015. Die Volkswirtschaftsdirektion reichte am 10. Oktober 2016 eine Stellungnahme ein, worin sie auf ihre Verfügung vom 31. August 2016 verwies.

Die Kammer erwägt:

1.

1.1 Das Verwaltungsgericht ist für Beschwerden gegen Verfügungen der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich betreffend den Informationszugang nach § 41 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) in Verbindung mit § 39a Abs. 3 des Gesetzes über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG) zuständig.

1.2 Weil auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

2.

2.1 Der Beschwerdeführer verlangte beim Beschwerdegegner und vor der Vorinstanz die Herausgabe der Netzgrafik zur S-Bahn 2G, wie sie im November 2014 beim BAV eingereicht worden sei (im Folgenden: Netzgrafik).

2.2 Der Beschwerdegegner lehnte das Begehren des Beschwerdeführers ab, weil einer Herausgabe der Netzgrafik verschiedene öffentliche Interessen entgegenstünden. Einerseits handle es sich bei der Netzgrafik lediglich um einen Entwurf, welcher zu falschen Interpretationen Anlass geben könnte, und andererseits befinde sich der Bund bezüglich der Abstimmung der Anliegen aller Kantone sowie des Fern- und Güterverkehrs noch mitten im Meinungsbildungsprozess. Eine Herausgabe würde insofern die Beziehungen zu anderen Kantonen, aber auch zum Bund beeinträchtigen und die Verhandlungsposition des Kantons Zürich schwächen. Dem Anliegen des Beschwerdeführers sei zudem entsprochen worden, indem die Einführung des Viertelstundentaktes in Wipkingen beim Bund beantragt worden und dies auch bereits kommuniziert worden sei.

2.3 Die Vorinstanz prüfte die einzelnen vorgebrachten Interessen (Meinungsbildungsprozess, Beziehungen zu Bund und Kantonen, private Interessen der SBB) und kam in einer Interessenabwägung zum Schluss, dass die öffentlichen Interessen an einer Verweigerung

der Herausgabe der Netzgrafik überwiegen würden. Weil dem Beschwerdeführer überdies eine mündliche Auskunftserteilung angeboten worden sei, sei auch die Verhältnismässigkeit gewahrt worden.

2.4 Dagegen wendet der Beschwerdeführer ein, die Vorinstanz führe hauptsächlich politische Argumente auf und der Meinungsbildungsprozess sei entgegen der Ansicht der Vorinstanz sehr wohl abgeschlossen, wofür er auf die Stellungnahme der Koordinationsstelle IDG verweist. Im Weiteren sei die Herausgabe der Netzgrafik für die Erreichung seiner Ziele nach wie vor von Bedeutung, da die Netzgrafik eine notwendige Grundlage für die Bildung einer fundierten Zweitmeinung durch ein renommiertes Planungsbüro sei.

2.5 Die streitgegenständliche Netzgrafik wurde im Zusammenhang mit dem schrittweisen Ausbau der Angebote und Infrastrukturen der Eisenbahn bis 2030/2035 (Strategisches Entwicklungsprogramm [STEP] Ausbauschritt 2030/35; Begriffe gem. Erläuternder Bericht zum Vernehmlassungsverfahren zum Ausbauschritt der Bahninfrastruktur 2030/35 [AS 2030/35] vom 29. September 2017, teilweise in Abweichung der verwendeten Begriffe durch die Parteien) durch den ZVV in Zusammenarbeit mit der SBB erstellt und bildet grafisch den Fahrplanentwurf für den Regional- und Fernverkehr für 2030 ab (gemäss angefochtenem Entscheid auch für den Güterverkehr, was jedoch aus der Netzgrafik nicht ersichtlich ist). Der Ausbauschritt 2030/35 führt den Ausbauschritt 2025, der im an der Volksabstimmung vom 9. Februar 2014 angenommenen Bundesbeschluss über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (FABI) vorgesehen ist, weiter. Im Rahmen des Ausbauschritts 2035 waren die Kantone im Rahmen ihrer sechs Planungsregionen gehalten, im 4. Quartal 2014 Konzepte zum Angebot des regionalen Personenverkehrs einzureichen, wie sie es bis 2030 anstreben. Für die Ausarbeitung entsprechender Konzepte zu dem Fern- und Güterverkehr waren die SBB und das BAV zuständig. Zwischen dem 29. September 2017 und dem 15. Januar 2018 fand die Vernehmlassung durch den Bundesrat statt, und bis Ende 2018 soll eine entsprechende Botschaft ausgearbeitet und die Sache ans Parlament überwiesen werden (vgl. www.bav.admin.ch, Themen A-Z, STEP, Ausbauschritt 2035, Der Weg zum Ausbauschritt 2035, besucht am: 1. Februar 2018).

3.

3.1 Gemäss § 2 Abs. 1 Satz 1 IDG gilt dieses Gesetz für die öffentlichen Organe (im Kanton Zürich). Öffentliche Organe sind unter anderem Organisationen und Personen des öffentlichen und privaten Rechts, soweit sie mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben betraut sind (§ 3 Abs. 1 lit. c IDG). Der ZVV ist eine unselbständige Anstalt des kantonalen öffentlichen Rechts, die mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben betraut ist (vgl. § 10 ff. des Gesetzes über den öffentlichen Personenverkehr vom 6. März 1988 [PVG]). Das IDG ist somit auf den ZVV anwendbar.

3.2 Jede Person hat nach § 20 IDG Anspruch auf Zugang zu den bei einem öffentlichen Organ vorhandenen Informationen (Abs. 1) sowie auf Zugang zu den eigenen Personendaten (Abs. 2). Informationen sind nach § 3 Abs. 2 IDG alle Aufzeichnungen, welche die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betreffen; ausgenommen sind Aufzeichnungen, die nicht fertiggestellt oder die ausschliesslich zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind. Personendaten sind Informationen, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen (§ 3 Abs. 3 IDG). Wer Zugang zu solchen Informationen möchte, hat ein schriftliches Gesuch zu stellen (§ 24 Abs. 1 IDG). Ob ein schutzwürdiges Interesse am Zugang besteht, muss nur nachgewiesen werden, wenn die Bearbeitung des Gesuchs einen unverhältnismässigen Aufwand verursacht (§ 25 Abs. 2 IDG; § 15 der Verordnung über die Information und den Datenschutz vom 28. Mai 2008 [IDV]); eine Begründung des Gesuchs ist jedoch in Fällen sinnvoll, in welchen sich verschiedene Interessen entgegenstehen.

3.2.1 Der Beschwerdegegner beruft sich namentlich darauf, dass es sich bei der Netzgrafik um einen Entwurf handle, womit sich vorliegend die Frage stellt, ob es sich bei der Netzgrafik allenfalls mangels Fertigstellung überhaupt um eine Information im Sinn des IDG handelt. Weder das IDG selbst (in § 3 Abs. 2) noch die IDV führen aus, wann eine Information "nicht fertiggestellt" sein soll. Laut der Weisung des Regierungsrates vom 9. November 2005 zum IDG (ABl 2005 Nr. 47, 1283 ff., nachfolgend: Weisung IDG) soll mit dieser Ausnahme der freie verwaltungsinterne Meinungsbildungsprozess gesichert werden. Für die Abgrenzung zwischen Vorentwurf und fertiggestelltem Dokument sei auf die Unterzeichnung oder Genehmigung eines Dokumentes durch die dazu berechnete

Amtsperson abzustellen oder auf die Übermittlung an ein anderes öffentliches Organ oder eine aussenstehende Person (Weisung IDG, 1303). Die in der genannten Bestimmung statuierte Ausnahmeklausel bezieht sich damit nicht auf abgeschlossene Verfahren, sondern auf fertiggestellte Dokumente; es geht mithin einzig darum, dass Dokumente, welche sich noch im Entwurfsstadium befinden, nicht herausgegeben werden müssen. Es widerspräche indes dem Grundprinzip des Transparenzgebots, wenn der Beschwerdegegner die Offenlegung allein schon dadurch vereiteln könnte, dass er seine Netzgrafik laufend ergänzte und sich deshalb immer auf den Standpunkt stellen könnte, es handle sich nicht um ein fertiggestelltes Dokument.

3.2.2 Die Netzgrafik wurde als eine Art Positionspapier beim Bund (BAV) eingereicht und stellt die fahrplanerischen Anliegen und Wünsche für 2030 des ZVV für die Planungsregion Zürich dar. Da die Verwirklichung dieses Fahrplans von verschiedenen noch zu realisierenden Infrastrukturprojekten abhängt, über deren Finanzierung schliesslich der Bund entscheidet, kann die Netzgrafik als grafische Darstellung des möglichen Fahrplans 2030 bis dahin noch mehrmals Änderungen unterliegen.

3.2.3 Auch wenn es sich bei der Netzgrafik lediglich um einen Vorentwurf für einen Fahrplan für das Jahr 2030 handelt, wurde sie doch innerhalb des ZVV fertiggestellt und einem anderen öffentlichen Organ, nämlich dem BAV, zugestellt. Das kann nur bedeuten, dass sich die Netzgrafik 2014 nicht mehr im Entwurfsstadium befand. Da die Einschränkung des unfertigen Entwurfs eng auszulegen ist, ist die Netzgrafik in der Folge als fertiggestellt und somit als Information im Sinn des § 3 Abs. 2 IDG zu qualifizieren.

3.3 Das öffentliche Organ kann die Bekanntgabe von Informationen ganz oder teilweise verweigern oder aufschieben, wenn eine rechtliche Bestimmung oder ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegensteht (§ 23 Abs. 1 IDG). Ein öffentliches Interesse liegt nach § 23 Abs. 2 IDG insbesondere vor, wenn die Information Positionen in Vertragsverhandlungen betrifft (lit. a), die Bekanntgabe der Information den Meinungsbildungsprozess des öffentlichen Organs beeinträchtigt (lit. b) oder die Wirkung von Untersuchungs-, Sicherheits- oder Aufsichtsmaßnahmen gefährdet (lit. c), die Beziehungen unter den Gemeinden, zu einem anderen Kanton, zum Bund oder zum Ausland (lit. d) oder die

zielkonforme Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen beeinträchtigt (lit. e). Diese Aufzählung ist nicht abschliessend, und es sind weitere entgegenstehende öffentliche Interessen denkbar (Bruno Baeriswyl in: derselbe/Beat Rudin [Hrsg.], Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Zürich [IDG], Zürich etc. 2012, § 23 N. 14 mit Hinweis zur Entstehungsgeschichte). Ob solche entgegenstehenden Interessen bestehen, ist in den Erwägungen vier bis sieben zu prüfen.

3.4 Ein Gesuch um Bekanntgabe von Informationen kann abgelehnt werden, wenn es sich um Informationen handelt, die bereits öffentlich sind und auf angemessene Weise zur Verfügung stehen (§ 25 Abs. 1 IDG). Die Informationen, die aus anderweitigen Quellen bezogen werden können, sollen allerdings dieselben sein und zu denselben Kosten und in entsprechender Qualität verfügbar sein (Weisung IDG, 1318).

3.4.1 Der Beschwerdegegner verweist auf einen in der Eisenbahnrevue im Jahr 2015 erschienenen Bericht, in welchem "[d]ie Wünsche der Kantone für den Ausbauschnitt 2030" dargelegt werden. Unter anderem erwähnt der Artikel, dass zwischen dem Flughafen und dem Zürcher Hauptbahnhof im Viertelstundentakt S-Bahn-Züge verkehren würden, jeweils mit Halt in Oerlikon und Wipkingen (vgl. act. 7/28/1). Einen Auszug dieses Berichts legte der Beschwerdegegner seiner Verfügung vom 21. Mai 2015 bei (act. 7/2).

3.4.2 Die Ausnahme von § 25 Abs. 1 IDG kommt vorliegend nicht zur Anwendung, da es sich bei dem umstrittenen Herausgabeobjekt um eine grafische Darstellung von Fahrplänen handelt (das *Wie* gemäss Ausführungen des Beschwerdegegners) und beim in der Eisenbahnrevue publizierten Bericht um ausformulierte Wünsche der Planungsregionen (das *Was* und *Warum* gemäss Ausführungen des Beschwerdegegners). Es handelt sich insofern nicht um dieselben Informationen.

4.

4.1 Die Vorinstanz kam zum Schluss, dass der Meinungsbildungsprozess des Beschwerdegegners noch nicht abgeschlossen sei und dies als in § 23 Abs. 2 lit. b IDG aufgezähltes Interesse der Herausgabe entgegenstehe (angefochtener Entscheid, E. 13). Sie begründet dies damit, dass ansonsten jeder Arbeitsstand oder jede Änderung als abgeschlossener

Entwurf zu qualifizieren wäre und so laufend Fragen und Diskussionen ausgesetzt wäre, die sich teilweise auf überholte Annahmen stützen würden. So würde nicht nur das laufende Verfahren, sondern auch die geschützte Meinungsbildung des Beschwerdegegners erheblich erschwert und beeinflusst. Eine Herausgabe der Netzgrafik würde somit den Meinungsbildungsprozess des Beschwerdegegners beeinträchtigen (angefochtener Entscheid, E. 13 bc und d). Der Beschwerdegegner schliesst sich dieser Begründung an.

Der Beschwerdeführer betrachtet dahingegen den Meinungsbildungsprozess als abgeschlossen oder mindestens als nicht beeinträchtigt; bei der Netzgrafik handle es sich um einen abgeschlossenen Entwurf. Sinngemäss macht er somit geltend, dass das öffentliche Interesse des beeinträchtigten Meinungsbildungsprozesses vorliegend gar keine Anwendung finden soll.

4.2 Nach § 23 Abs. 2 lit. b IDG liegt ein entgegenstehendes öffentliches Interesse vor, wenn die Bekanntgabe der Information den Meinungsbildungsprozess des öffentlichen Organs beeinträchtigt. Zweck dieser Bestimmung ist die möglichst freie interne Kommunikation bis zum Abschluss des Entscheidungsprozesses des öffentlichen Organs. Nach Abschluss der Erörterungen und Entscheidung bzw. nach Abschluss der Verhandlung sollen die Informationen in der Regel zugänglich sein (Weisung IDG, S. 1316). Die Information im Rahmen eines Meinungsbildungsprozesses kann insbesondere dann eingeschränkt werden, wenn dieser politisch umstrittene Fragen betrifft oder die betreffenden Geschäfte Gegenstand späterer Rechtsstreitigkeiten bilden können (§ 2 Abs. 1 Satz 1 IDV).

4.2.1 Den Materialien zum IDG und zur IDV sowie dem Gesetzestext selbst ist zu entnehmen, dass das Gesetz in § 23 Abs. 2 lit. b IDG davon ausgeht, dass an der Geheimhaltung einer Information ein öffentliches Interesse besteht, wenn der Meinungsbildungsprozess eines bestimmten öffentlichen Organs beeinträchtigt ist (vgl. Weisung IDG, S. 1316; Erläuterungen des Regierungsrates zur IDV vom 28. Mai 2008 [nachfolgend: Erläuterungen IDV], S. 6 f.). Der Begriff des öffentlichen Organs ergibt sich aus § 3 Abs. 1 IDG, und hängt demnach mit dem Anwendungsbereich des IDG zusammen.

4.2.2 Mit Einreichung der Netzgrafik beim Bund war der Meinungsbildungsprozess bezüglich der Information, welche in der Netzgrafik enthalten ist, nämlich die Darlegung der fahrplanerischen Angebotswünsche im Personenverkehr bis 2035, aufseiten des Beschwerdegegners abgeschlossen, und der Entscheid steht auf Bundesebene aus. Bundesorgane unterstehen allerdings nicht dem IDG (§ 3 Abs. 1 IDG *e contrario*), weshalb das Interesse an der freien Meinungsbildung des Bundes nicht unter § 23 Abs. 2 lit. b IDG fällt.

Da der Meinungsbildungsprozess des Beschwerdegegners gestützt auf diese Informationen abgeschlossen war, steht schon aus diesem Grund die behauptete Gefährdung des Meinungsbildungsprozesses der Offenlegung nicht entgegen. Im Übrigen ist nicht ersichtlich, weshalb allein der Umstand den internen Meinungsbildungsprozess gefährdete, dass aufgrund der in den streitgegenständlichen Dokumenten enthaltenen Kontrollergebnisse politischer Druck für die Ergreifung von Massnahmen ausgeübt werden könnte. Von einer Verwaltungsbehörde bzw. einer unselbständigen Anstalt des öffentlichen Rechts darf erwartet werden, dass sie sich nicht von unsachlichem Druck von aussen beeinflussen lassen (vgl. hierzu BGr, 4. März 2014, 1C_780/2013, E. 3 mit Verweis auf BGE 139 I 129 E. 3.6).

5.

5.1 Die Vorinstanz sah als weiteres öffentliches Interesse die möglicherweise beeinträchtigte Beziehung zum Bund (§ 23 Abs. 2 lit. d IDG). Und zwar sei davon auszugehen, dass mangels Entscheid des Bundesrates die Netzgrafik durch den Bund nach den Vorschriften des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (BGÖ; insb. Art. 7 Abs. 1 lit. a und Art. 8 Abs. 2 BGÖ) nicht zugänglich gemacht würde. Eine Herausgabe auf kantonaler Ebene während des laufenden Verfahrens auf Bundesebene wäre geeignet, das Verhältnis zum Bund zu beeinträchtigen (angefochtener Entscheid, E. 14 f).

5.2 Der Beschwerdeführer bestreitet die Erwägungen der Vorinstanz sinngemäss, indem er geltend macht, dass die Vorinstanz hauptsächlich politische Argumente vorbringe und zweifelhaft sei, dass weitere öffentliche Interessen gegen einen Informationszugang sprächen.

5.3 Gemäss § 23 Abs. 2 lit. d IDG liegt ein der Herausgabe entgegenstehendes öffentliches Interesse vor, wenn die Bekanntgabe der Information die Beziehungen unter den Gemeinden, zu einem anderen Kanton, zum Bund oder zum Ausland beeinträchtigt. Grundsätzlich muss die Information das Potenzial haben, die Beziehungen stören zu können (Baeriswyl, § 23 N. 4 und 20). Davon sind insbesondere Informationen umfasst, die einem öffentlichen Organ von einer ausserkantonalen (oder einer Bundes- oder einer ausländischen) Behörde, die dem Öffentlichkeitsprinzip nicht unterliegt, mitgeteilt worden sind (Weisung IDG, S. 1317). Es zu vermeiden, dass eine Person über öffentliche Organe im Kanton Zürich an Informationen gelangt, an die sie beim Ersteller der Informationen rechtskonform nicht gelangen könnte. Unter diesen Umständen erscheint eine Einschränkung des Zugangs gerechtfertigt, da beim Zugänglichmachen der Information damit gerechnet werden muss, dass künftig entsprechende Informationen seitens des Informationserstellers nicht mehr bekanntgegeben würden (VGr, 25. Juni 2015, VB.2015.00104, E. 3.4; vgl. zur ähnlichen Rechtslage auf Bundesebene BGr, 14. Februar 2017, 1C_129/2016, E. 3.3). Eine solche Situation besteht vorliegend nicht, da es sich um eine innerhalb des Kantons Zürich erstellte Information handelt. Es ist allerdings nicht ausgeschlossen, dass auch in anderen Konstellationen die Beziehungen unter den Gemeinden, zu einem anderen Kanton, zum Bund oder zum Ausland beeinträchtigt würden (Baeriswyl, § 23 N. 19). Vorstellbar wäre, dass es wie vorliegend um die Herausgabe von Informationen ginge, welche bei einer ausserkantonalen Behörde oder beim Bund nicht der Herausgabe unterliegen, weil sich diese Behörde bspw. noch mitten im Meinungs- oder Willensbildungsprozess befände.

5.4 Vor der Vorinstanz wurde das BAV zur Stellungnahme zum Gesuch um Einsichtnahme in die Netzgrafik eingeladen (vgl. § 26 Abs. 1 IDG). Mit Schreiben vom 29. Januar 2016 weist das BAV darauf hin, dass es seiner Ansicht nach in der Kompetenz des Kantons Zürich liege, zu beurteilen, ob eine Herausgabe mit den Bestimmungen des IDG vereinbar wäre und die Kantone als Ersteller von Angebotskonzepten befugt seien, ihre Arbeitsergebnisse an Dritte weiterzugeben. Das Amt selber habe als blosser Empfänger der Netzgrafik keine besondere verfahrensmässige Rolle und würde als solches dem BGÖ unterstehen. Eine Herausgabe würde den Prozess lediglich insofern erschweren, als die Netz-

grafik bei Dritten bzw. in der Öffentlichkeit eine Erwartungshaltung wecken würde, welcher der STEP-Ausbauschnitt 2030 eventuell nicht gerecht werden könne (act. 7/22).

5.5 Der Stellungnahme des BAV ist zu entnehmen, dass es einer Herausgabe nicht grundsätzlich entgegensteht, auch wenn allenfalls mit einer Beeinflussung der Planung zu rechnen und eine Herausgabe der Netzgrafik durch das BAV allenfalls nach BGÖ zu verweigern wäre. Es sind aufgrund der billigen Haltung des BAV keine Gründe ersichtlich, inwiefern eine Herausgabe der Netzgrafik die Beziehungen zum Bund stören könnte.

6.

6.1 Der Beschwerdegegner stützt sich weiter darauf ab, dass eine Veröffentlichung der Netzgrafik die Beziehungen zu anderen Kantonen beeinträchtigen könnte, weil mit den beim Bund verfügbaren finanziellen Mitteln nicht allen Anliegen sämtlicher Kantone entsprochen werden könne und die in der Netzgrafik vertretenen Positionen nur rudimentär mit den Nachbarkantonen abgestimmt worden seien, womit ein Interesse im Sinn von § 23 Abs. 2 lit. d IDG bestehe.

6.2 Inwiefern eine Veröffentlichung der Netzgrafik die Beziehungen zu anderen Kantonen beeinträchtigen könnte, ist nicht ersichtlich. Zumal die Anliegen und Wünsche der Planungsregion Zürich ausführlich in der Eisenbahnrevue publiziert worden sind und andere Kantone bereits zum jetzigen Zeitpunkt ihre Anliegen mit denjenigen des Kantons Zürich vergleichen können.

7.

Die von der Vorinstanz geprüften betroffenen Interessen der SBB (angefochtener Entscheid, E. 15) sind weder seitens der SBB noch des ZVV substantiiert begründet, und aufgrund der Stellungnahme der SBB ist ebenso wenig dargetan, was mit "vertraglichen Gründen" gemeint ist. Zusätzlich begründet der Umstand, dass eine Herausgabe im gegenwärtigen Planungsstadium "verfrüht und nicht zielführend" sein soll, kein relevantes Interesse (vgl. Stellungnahme, act. 7/23). Soweit erkennbar, sind der Netzgrafik zudem keine Informationen zum Güterverkehr zu entnehmen, womit nicht ersichtlich ist, inwiefern ein allfällig bestehendes Geschäftsgeheimnis im Bereich des Güterverkehrs verletzt

werden könnte. Aber auch im Bereich des Personenverkehrs ist eine solche Verletzung nicht erkennbar und wird von der SBB auch nicht geltend gemacht. Somit bestehen keine der Herausgabe entgegenstehenden Interessen der SBB.

8.

8.1 Im Rahmen der Interessenabwägung kann nicht gänzlich unberücksichtigt bleiben, dass dem Herausgabeinteresse des Beschwerdeführers das Anliegen eines Viertelstundentaktes für die Haltestelle Bahnhof Wipkingen zugrunde liegt und dieses Anliegen vom Beschwerdegegner aufgenommen und gegenüber dem Bund eingebracht wurde (Artikel in der Schweizer Eisenbahn-Revue, act. 7/7/7; vgl. zur Gewichtung der der Einsicht zugrunde liegenden Interessen: BGr, 15. Januar 2014, 1C_664/2012, E. 2.4). Dadurch kommt den Interessen des Beschwerdeführers für sich alleine betrachtet eher wenig Gewicht zu. Allerdings ist aufseiten der Interessen, die für eine Herausgabe sprechen, die Zielverwirklichung des IDG zu berücksichtigen, welcher ein gewisses Gewicht zukommt. Das IDG soll nämlich mittels Transparenz die freie Meinungsbildung ermöglichen und die Kontrolle des staatlichen Handelns garantieren und dadurch die Teilnahme an der Demokratie erleichtern.

8.2 Demnach bestehen zwar gewisse der Herausgabe entgegenstehende Interessen des ZVV, insbesondere das Interesse, dass die Herausgabe der Netzgrafik falsche Erwartungen wecken und zu Diskussionen führen könnte. Dies sind allerdings nicht gemäss § 23 Abs. 2 IDG anerkannte Interessen und auch sonst nicht überwiegend im Sinn von § 23 Abs. 1 IDG; vielmehr sind es gar Interessen, welche dem Zweck des IDG teilweise zuwiderlaufen. Folglich überwiegt das Interesse an der Herausgabe der Netzgrafik die Interessen an deren Geheimhaltung, und die Verweigerung des Informationszugangs erweist sich als nicht mit dem IDG vereinbar. Die Beschwerde ist demnach gutzuheissen.

9.

9.1 Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten dem Beschwerdegegner aufzuerlegen (§ 65a in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Parteientschädigungen wurde keine verlangt.

9.2 Die Kosten des Rekursverfahrens sind neu zu verlegen und ebenfalls von dem Beschwerdegegner zu tragen.

Demgemäss erkennt die Kammer:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen. Entsprechend werden Dispositiv-Ziffer I der Verfügung der Volkswirtschaftsdirektion vom 31. August 2016 sowie Dispositiv-Ziffer I der Verfügung der Direktion des ZVV vom 21. Mai 2015 aufgehoben und der Beschwerdegegner verpflichtet, dem Beschwerdeführer die Netzgrafik zur S-Bahn 2G, die im Rahmen der Planungen STEP Ausbauschnitt 2030 im November 2014 beim Bundesamt für Verkehr (BAV) eingereicht wurde, herauszugeben.
2. In Gutheissung der Beschwerde wird Dispositiv-Ziffer II der Verfügung der Volkswirtschaftsdirektion vom 31. August 2016 insofern aufgehoben, als die Verfahrenskosten von Fr. 500.- dem Beschwerdeführer auferlegt wurden. Die Kosten von Fr. 500.- sind vom Beschwerdegegner zu tragen.
3. Die Gerichtsgebühr wird festgesetzt auf
Fr. 3'000.--; die übrigen Kosten betragen:
Fr. 200.-- Zustellkosten,
Fr. 3'200.-- Total der Kosten.
4. Die Gerichtskosten werden dem Beschwerdegegner auferlegt.
5. Gegen dieses Urteil kann Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes erhoben werden. Die Beschwerde ist innert 30 Tagen, von der Zustellung an gerechnet, beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, einzureichen.

6. Mitteilung an:
- a) die Parteien;
 - b) die Mitbeteiligten;
 - c) die Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich;
 - d) den Regierungsrat.

Im Namen des Verwaltungsgerichts

Der Vorsitzende:

R. Bodmer



Die Gerichtsschreiberin:

[Handwritten signature]

Versandt: 26. APR. 2018