



Bern, 25. Januar 2018

**Empfehlung  
nach Art. 14 des Öffentlichkeitsgesetzes**

**im Schlichtungsverfahren zwischen**

**X  
(Antragsteller)**

**und**

**Eidgenössisches Nuklearsicherheitsinspektorat (ENSI)**

**I. Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte stellt fest:**

1. Der Antragsteller (Privatperson) hat am 22. September 2017 gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) beim Eidgenössischen Nuklearsicherheitsinspektorat (ENSI) um Zugang zu folgenden Dokumenten ersucht:
  - „Sicherheitsvorschriften (Ionisierende Strahlung) für die kontrollierte Zone des KKW Leibstadt
  - Sicherheitsvorschriften (Ionisierende Strahlung) für die kontrollierte Zone des KKW Mühleberg“.
2. Am 5. Oktober 2017 bestätigte das ENSI den Eingang des Gesuches und nahm am 22. November 2017 Stellung dazu. Es teilte dem Antragsteller mit, dass „die Mehrzahl der von den Kernkraftwerksbetreibern erlassenen Vorschriften für die kontrollierte Zone [...] gegenüber dem ENSI als Aufsichtsbehörde weder freigabe- noch meldepflichtig [ist], so dass diese Dokumente nicht im Besitz des ENSI sind und somit auch keine amtlichen Dokumente darstellen“. In Anwendung von Art. 7 Abs. 3 der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ; SR 152.31) fragte das ENSI den Antragsteller an, ob er um Zugang zu den Strahlenschutzreglementen der beiden Kernkraftwerken ersuche, da diese Dokumente „als Ihrem Gesuch entsprechend betrachtet werden können“. Dazu nahm er keine Stellung.
3. Am 26. November 2017 reichte der Antragsteller einen Schlichtungsantrag beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) ein. Im Antrag wurden sowohl der Zugang zu den Sicherheitsvorschriften für die kontrollierte Zone des Kernkraftwerks Mühleberg AG (KKM) und des Kernkraftwerks Leibstadt AG (KKL) (nachfolgend Sicherheitsvorschriften) als auch zu den Strahlenschutzreglementen beider Kernkraftwerke verlangt. In Bezug auf die Ersten merkte der Antragsteller an, er finde es nicht plausibel, dass „grundlegende Sicherheitsvorschriften, welche täglich in Anwendung stehen, keiner Freigabe- und Meldepflicht unterliegen.“



4. Mit Schreiben vom 7. Dezember 2017 bestätigte der Beauftragte gegenüber dem Antragsteller den Eingang des Schlichtungsantrages. Am 6. Dezember 2017 forderte er das ENSI dazu auf, die Strahlenschutzreglemente sowie eine ausführliche und detailliert begründete Stellungnahme einzureichen. Betreffend die Sicherheitsvorschriften fragte er es am 7. Dezember 2017 explizit an, deren konkreten Inhalte in Bezug auf das Strahlenschutzgesetz (StSG; SR 814.50) und die Strahlenschutzverordnung (StSV, SR 814.501) darzulegen.
5. Am 22. Dezember 2017 reichte das ENSI die verlangten Strahlenschutzreglemente (27 Dokumente des KKL und ein Dokument des KKM) ein. Das Inspektorat ist der Auffassung, dass eine Anhörung nach Art. 11 BGÖ durchzuführen ist, da diese Dokumente Personendaten und möglicherweise Geschäftsgeheimnisse enthalten. In Bezug auf die Sicherheitsvorschriften wiederholte das ENSI seine Position vom 22. November 2017 und führte zusätzlich aus, dass es keine Kenntnisse über den Inhalt dieser Dokumente hat.
6. Auf die weiteren Ausführungen des Antragstellers und des ENSI sowie auf die eingereichten Unterlagen wird, soweit erforderlich, in den folgenden Erwägungen eingegangen.

## **II. Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte zieht in Erwägung:**

### **A. Formelle Erwägungen: Schlichtungsverfahren und Empfehlung gemäss Art. 14 BGÖ**

7. Der Antragsteller reichte ein Zugangsgesuch nach Art. 10 BGÖ beim ENSI ein. Dieses verweigerte den Zugang zu den verlangten Dokumenten. Der Antragsteller ist als Teilnehmer an einem vorangegangenen Gesuchsverfahren zur Einreichung eines Schlichtungsantrags berechtigt (Art. 13 Abs. 1 Bst. a BGÖ). Der Schlichtungsantrag wurde formgerecht (einfache Schriftlichkeit) und fristgerecht (innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme der Behörde) beim Beauftragten eingereicht (Art. 13 Abs. 2 BGÖ).
8. Das Schlichtungsverfahren findet auf schriftlichem Weg oder konferenziell (mit einzelnen oder allen Beteiligten) unter Leitung des Beauftragten statt, der das Verfahren im Detail festlegt.<sup>1</sup> Kommt keine Einigung zustande oder besteht keine Aussicht auf eine einvernehmliche Lösung, ist der Beauftragte gemäss Art. 14 BGÖ gehalten, aufgrund seiner Beurteilung der Angelegenheit eine schriftliche Empfehlung abzugeben.

### **B. Materielle Erwägungen**

9. Der Beauftragte prüft nach Art. 12 Abs. 1 der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ; SR 152.31) die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit der Beurteilung des Zugangsgesuches durch die Behörde<sup>2</sup>.
10. Das ENSI teilte dem Antragsteller mit, es könne seinem Zugangsgesuch zu den Sicherheitsvorschriften nicht entsprechen, weil diese Dokumente weder in seinem Besitz sind noch sein müssten. Es präzisierte, dass solche von den Kernkraftwerken erlassenen Sicherheitsvorschriften gegenüber der Aufsichtsbehörde weder melde- noch freigabepflichtig sind. Nach seiner Auffassung betreffen diese Vorschriften die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe nicht. Daher fehlten für das Vorliegen eines amtlichen Dokumentes die Voraussetzungen von Art. 5 Abs. 1 Bst. b und c BGÖ. E contrario müssten diese Dokumente

<sup>1</sup> Botschaft zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 12. Februar 2003, BBl 2003 1963 (zitiert BBl 2003), BBl 2003 2024.

<sup>2</sup> GUY-ECABERT, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Bern 2008 (zit. Handkommentar BGÖ), Art. 13, Rz 8.



dem ENSI nur übermittelt werden, wenn es in Erfüllung seiner gesetzlichen Aufsichtstätigkeit brauchte<sup>3</sup>. Folglich ist zu prüfen, ob es sich bei den Sicherheitsvorschriften um amtliche Dokumente im Sinne des Öffentlichkeitsgesetzes handelt.

11. Artikel 5 BGÖ definiert für die Anwendung des Gesetzes den Begriff des „amtlichen Dokumentes“. Der Tatbestand ist im Absatz 1 an drei kumulative Voraussetzungen geknüpft: Erstens muss das Dokument existieren (Bst. a), zweitens muss sich die Information im Besitz der angefragten Behörde befinden (Bst. b) und drittens muss die Information der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dienen (Bst. c). Im vorliegenden Fall geht es zuerst darum zu bestimmen, ob die verlangten Dokumente Informationen enthalten, die der Erfüllung der gesetzlichen Aufgabe des ENSI dienen. Wird diese Frage bejaht, wird in Anwendung der Rechtsprechung geprüft, ob das ENSI in Besitz dieser Informationen sein sollte.
12. Der Antragsteller hat in seinem Schlichtungsantrag das Nichtvorhandensein der Sicherheitsvorschriften beim ENSI als Aufsichtsbehörde der Kernkraftwerke bezweifelt (Ziff. 3). Der Beauftragte hat folglich abklären wollen, inwieweit solche Dokumente gesetzliche Vorschriften im Bereich der Nuklearsicherheit umsetzen, dies um zu überprüfen, ob der Tatbestand von Art. 5 Abs. 1 Bst. c BGÖ erfüllt ist<sup>4</sup>. In seiner zweiten Stellungnahme (Ziff. 5) antwortete das ENSI, dass der Inhalt dieser Dokumente ihm unbekannt ist, weil es sie nicht besitze und nicht besitzen müsse (weil die Dokumente weder freigabe- noch meldepflichtig seien) und deshalb für seine Aufgabenerfüllung nicht von Bedarf seien. Der Beauftragte muss daraus folgern, dass die verlangten Sicherheitsvorschriften nicht im Zusammenhang mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe des ENSI stehen und daher auch keine Dokumente im Sinne des Öffentlichkeitsgesetzes darstellen. Daher erübrigt sich die Prüfung von Buchstabe b.
13. Das ENSI verfügt hingegen über die Strahlenschutzreglemente beider Kernkraftwerke, deren Mindestanforderungen in einer ENSI-Richtlinie definiert sind, und qualifiziert sie implizit als amtliche Dokumente im Sinne des Öffentlichkeitsgesetzes. In seiner Stellungnahme gegenüber dem Beauftragten führt es aus, dass sämtliche Dokumente Personendaten enthalten, und erwähnt die Möglichkeit des Vorliegens von Geschäftsgeheimnissen gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ. Die beiden Kernkraftwerke seien daher nach Art. 11 BGÖ anzuhören.
14. Der Beauftragte schliesst sich diesen Ausführungen an. Daher führt das ENSI eine Anhörung nach Art. 11 BGÖ beider Kernkraftwerke durch und gewährt entsprechend der Rechtsprechung Zugang zu den Personendaten. Bei der behördlichen Prüfung der Ausnahmetatbestände des Öffentlichkeitsgesetzes ist jedes Dokument bzw. jede Textpassage zu analysieren.<sup>5</sup> Erweist sich eine Beschränkung des Zugangs (vollständige oder teilweise Verweigerung oder Aufschub) als gerechtfertigt, verlangt das Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 BV), dass die Behörde hierfür die möglich mildeste, das Öffentlichkeitsprinzip am wenigsten beeinträchtigende Form wählt.<sup>6</sup>

### **III. Aufgrund dieser Erwägungen empfiehlt der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte:**

15. Das ENSI hält an der Zugangsverweigerung zu den Sicherheitsvorschriften für die kontrollierte Zone des Kernkraftwerks Mühleberg AG und des Kernkraftwerks Leibstadt AG fest.

---

<sup>3</sup> Urteil des BVGer 1C\_394/2016 vom 27.9.2017, E. 2.3.

<sup>4</sup> Urteil des BVGer A-7235/2015 vom 30.6.2016, E. 5.4.

<sup>5</sup> Urteil des BVGer A-7405/2014 vom 23.11.2015, E. 6.3, bestätigt durch das BGE 142 II 324, E. 3.

<sup>6</sup> BGE 133 II 209, E.2.3.3.



16. Das ENSI prüft die Zugänglichkeit der Strahlenschutzreglemente des Kernkraftwerks Mühleberg AG und des Kernkraftwerks Leibstadt AG entsprechend den Erwägungen im Ziff. 14 und berücksichtigt dabei das Verhältnismässigkeitsprinzip.
17. Der Antragsteller kann innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung beim ENSI den Erlass einer Verfügung nach Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021) verlangen, wenn er mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs.1 BGÖ).
18. Das ENSI erlässt eine Verfügung, wenn es mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 2 BGÖ).
19. Das ENSI erlässt die Verfügung innert 20 Tagen nach Empfang dieser Empfehlung oder nach Eingang eines Gesuches um Erlass einer Verfügung (Art. 15 Abs. 3 BGÖ).
20. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten wird der Name des Antragstellers anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).
21. Die Empfehlung wird eröffnet:
  - X
  - Eidgenössisches Nuklearsicherheitsinspektorat ENSI  
Industriestrasse 19  
5200 Brugg

Reto Ammann