



Urteil vom 14. Dezember 2016

Besetzung

Richter Jürg Steiger (Vorsitz),
Richter Maurizio Greppi, Richterin Kathrin Dietrich,
Gerichtsschreiber Bernhard Keller.

Parteien

Greenpeace Schweiz,
Badenerstrasse 171, Postfach 9320, 8036 Zürich,
vertreten durch
Martin Looser, Rechtsanwalt und
lic. iur. Cordelia C. Bähr, Rechtsanwältin LL.M.,
Beschwerdeführerin,

gegen

1. **Axpo Power AG,**
Kernkraftwerk Beznau, 5312 Döttingen,
2. **Kernkraftwerk Gösgen-Däniken AG,**
Kraftwerkstrasse, Postfach, 4658 Däniken SO,
3. **Kernkraftwerk Leibstadt AG,**
Nukleare Sicherheit, 5325 Leibstadt,
alle vertreten durch
Prof. Dr. iur. Hans Rudolf Trüeb, Rechtsanwalt, und
Dr. iur. Pandora Kunz-Notter, Rechtsanwältin,
Beschwerdegegnerinnen,

**Stilllegungsfonds für Kernanlagen, Entsorgungsfonds
für Kernkraftanlagen STENFO,**
c/o ATAG Wirtschaftsorganisationen AG,
Eigerplatz 2, Postfach 1023, 3000 Bern 14,
vertreten durch Dr. Beat Stalder, Rechtsanwalt und
MLaw Tina Marina Heim, Rechtsanwältin,
Vorinstanz.

Gegenstand

Zugang zu amtlichen Dokumenten.

Sachverhalt:**A.**

Am 28. Mai 2015 ersuchte Greenpeace Schweiz das Bundesamt für Energie (BFE) mittels zwei Gesuchen um Zugang zu verschiedenen Dokumenten gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (BGÖ, SR 152.3). Das erste Gesuch betraf die Korrespondenz zwischen dem BFE und der Kernkraftwerk Gösgen-Däniken AG bzw. der Kernkraftwerk Leibstadt AG und deren Revisionsgesellschaften betreffend angewendete Rechnungslegung in den AKW-Bilanzen, Bewertung der Wertschriften des Stilllegungs- und Entsorgungsfonds und Aktivierung von Kosten für Stilllegung und Entsorgung im Zeitraum von Oktober 2012 bis Mai 2015. Das zweite Gesuch betraf Berichte, Gutachten und Stellungnahmen des BFE bzw. der Verwaltungskommission Stilllegungs- und Entsorgungsfonds betreffend angewendete Rechnungslegung in den AKW-Bilanzen, Bewertung von Wertschriften des Stilllegungs- und Entsorgungsfonds und Aktivierung von Kosten für Stilllegung und Entsorgung im Zeitraum Oktober 2012 bis Mai 2015.

B.

Das BFE erachtete die Verwaltungskommission der Stilllegungs- und Entsorgungsfonds für Kernanlagen (STENFO) bzw. deren Geschäftsstelle als Erstellerin bzw. Hauptadressatin der Dokumente und leitete die beiden Gesuche am 29. Mai 2015 zuständigkeitshalber an diese weiter.

C.

Mit Schreiben vom 16. Juni 2015 teilte die Geschäftsstelle STENFO Greenpeace Schweiz mit, sie sei bereit, den Zugang zu gewähren, informierte über die voraussichtlichen Kosten in der Höhe von Fr. 800.— und bat um eine Bestätigung der Zugangsgesuche. Am 18. Juni 2015 bestätigte Greenpeace Schweiz an den Zugangsgesuchen festzuhalten.

D.

Im Rahmen der Anhörung der betroffenen Kernkraftwerkbetreiber sprachen sich diese am 30. Juni bzw. 1. Juli 2015 gegen eine Zugangsgewährung aus und vertraten die Auffassung, es handle sich bei den betreffenden Dokumenten nicht um amtliche im Sinn des BGÖ. Ihre Rechnungslegung sei nicht Gegenstand von öffentlichen Aufgaben und unterliege auch nicht einer staatlichen Kontrolle oder Aufsicht.

E.

Mit Stellungnahme vom 7. Juli 2015 verweigerte die Geschäftsstelle

STENFO den Zugang zu den verlangten Dokumenten und schloss sich der Auffassung der beiden Kernkraftwerkbetreiber an.

F.

Am 25. Juli 2015 reichte Greenpeace Schweiz für beide Gesuche einen Schlichtungsantrag beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) ein, beantragte den Zugang zu den Dokumenten und die Vereinigung der Gesuche. Greenpeace Schweiz machte geltend, es handle sich um öffentliche Dokumente.

G.

In seiner Empfehlung vom 27. Januar 2016 erachtete der EDÖB die betreffenden Dokumente als amtliche bzw. bejahte einen Zusammenhang mit einer gesetzlich zugewiesenen, öffentlichen Aufgabe, weshalb das BGÖ anwendbar sei. Er regte daher an, den Zugang zu diesen Dokumenten zu gewähren.

H.

Mit Verfügung vom 17. Februar 2016 verweigerte die Geschäftsstelle STENFO den Zugang zu den nachgefragten Informationen.

I.

Gegen diese Verfügung erhebt Greenpeace Schweiz (Beschwerdeführerin) am 23. März 2016 Beschwerde am Bundesverwaltungsgericht und beantragt die Aufhebung der Verfügung der STENFO (Vorinstanz) und die Gewährung des Zugangs zur Korrespondenz zwischen dem BFE und der Kernkraftwerk Gösgen-Däniken AG bzw. der Kernkraftwerk Leibstadt AG (Beschwerdegegnerinnen) sowie deren jeweiliger Revisionsgesellschaft betreffend angewendete Rechnungslegung in den AKW-Bilanzen, Bewertung von Wertschriften des Stilllegungs- und Entsorgungsfonds und Aktivierung der Kosten für Stilllegung und Entsorgung im Zeitraum von Oktober 2012 bis Mai 2015. Ferner verlangt sie Zugang zu Berichten, Gutachten, Stellungnahmen des BFE bzw. der Vorinstanz betreffend angewendete Rechnungslegung in den entsprechenden AKW-Bilanzen, Bewertung von Wertschriften des Stilllegungs- und Entsorgungsfonds und Aktivierung von Kosten für Stilllegung und Entsorgung im Zeitraum von Oktober 2012 bis Mai 2015.

Die Beschwerdeführerin macht geltend, die beiden Kernkraftwerkbetreiberinnen würden in ihren Geschäftsberichten zu hohe Ansprüche gegen die STENFO und eine fehlerhafte Aktivierung von Kosten für Stilllegung und

Entsorgung ausweisen. In der Folge würde eine Überbewertung der Aktiven vorliegen, weshalb die Gefahr bestehe, dass sie künftige Stilllegungs- und Entsorgungskosten nicht zahlen könnten. Die von der Vorinstanz bzw. ihrem Präsidenten eingeforderten schriftlichen Auskünfte dienten der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe, nämlich der Meinungsbildung im Hinblick auf die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben. Die Dokumente seien in Erfüllung öffentlicher Aufgaben verwendet worden. Sie seien gestützt auf hoheitliches Handeln einverlangt worden und nicht freiwillig offengelegt worden. Es handle sich daher um amtliche Dokumente und es sei kein Ausnahmegrund vom Zugang einschlägig.

J.

Die Vorinstanz beantragt in ihrer Vernehmlassung vom 19. Mai 2016 die Abweisung der Beschwerde. Sie hält fest, dass es aus dem fraglichen Zeitraum einzig Erläuterungen der Revisionsgesellschaften Ernst & Young und der KPMG zur Bilanzierungspraxis der beiden Kernkraftwerksbetreiberinnen gebe, nicht aber andere Dokumente. Sie macht im Wesentlichen geltend, die Einsichtsgewährung nicht zugesichert zu haben. Fabrikations- und Geschäftsgeheimnisse sowie die Vertraulichkeit der Beratungen und Unterlagen der Verwaltungskommission ginge dem Zugangsrecht vor. Überdies handle es sich nicht um amtliche Dokumente, noch bestehe ein Aufsichtsverhältnis. Die Dokumente seien zum privaten Gebrauch bestimmt und deren Offenlegung würde zur Verletzung eines Geschäftsgeheimnisses führen.

K.

Die Beschwerdegegnerinnen beantragen in ihrer Beschwerdeantwort vom 3. Juni 2016 die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne, eventuell die Rückweisung der Sache an die Vorinstanz zur Neubeurteilung. Sie machen insbesondere geltend, das Kernenergiegesetz vom 21. März 2003 (KEG, SR 732.1) enthalte eine Spezialbestimmung über die Information der Öffentlichkeit, die keine weitergehenden Informationsansprüche nach dem BGÖ vorbehalte. Bei den nachgesuchten Dokumenten handle es sich nicht um amtliche. Überdies machen die Beschwerdegegnerinnen Ausnahmen vom Zugangsrecht geltend, insbesondere die Vertraulichkeit der Bilanz, dass die Mitteilung freiwillig und mit Vertraulichkeitserklärung erfolgt sei und die freie Willens- und Meinungsbildung beeinträchtigt sein könne. Schliesslich bringen sie vor, das Zugangsgesuch sei rechtsmissbräuchlich.

L.

In ihrer Replik vom 6. Juli 2016 hält die Beschwerdeführerin an ihren Anträgen und ihrer Auffassung fest und bestreitet die Argumentation der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerinnen.

M.

Mit Schreiben vom 7. Juli 2016 verzichtet die Vorinstanz auf Schlussbemerkungen. Die Beschwerdegegnerinnen bestätigen ihre Rechtsbegehren und ihre Darlegungen in der Duplik vom 15. Juli 2016.

N.

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird, soweit entscheidrelevant, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt nach Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen i.S.v. Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), soweit diese von einer Vorinstanz i.S.v. Art. 33 VGG erlassen worden sind und kein Ausnahmegrund i.S.v. Art. 32 VGG vorliegt. Bei dem Stilllegungsfonds für Kernanlagen und dem Entsorgungsfonds für Kernkraftanlagen STENFO handelt es sich um dem UVEK zugeordnete Einheiten der dezentralen Bundesverwaltung in der Form rechtlich verselbständigter Körperschaften (Art. 2 Abs. 3 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 [RVOG, SR 172.010], Art. 7a Abs. 1 Bst. c und Anhang 1 Ziff. VII.2.2.2 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 [RVOV, SR 172.010.1]) und damit um eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts i.S.v. Art. 33 Bst. d VGG. Die angefochtene Verfügung ist ein zulässiges Anfechtungsobjekt und es ist kein Ausnahmegrund nach Art. 32 VGG gegeben. Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.2 Zur Beschwerde ist berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Art. 48 Abs. 1 VwVG).

Die Beschwerdeführerin ist mit ihrem Gesuch um Einsicht in bestimmte Dokumente bei der Vorinstanz nicht durchgedrungen, durch die angefochtene Verfügung auch materiell beschwert und demzufolge ohne Weiteres zur Beschwerde legitimiert.

1.3 Die Beschwerdegegnerinnen bringen vor, die Beschwerde sei nicht hinreichend begründet, insbesondere sei nicht ersichtlich, inwiefern ihr Zugang zu Gutachten und Memoranden der Vorinstanz zu gewähren sei. Zudem würden sich das Gesuch und die Anträge der Beschwerdeführerin nicht auf ein bestimmtes oder bestimmbares Dokument beziehen, weshalb die Vorinstanz gar nicht erst darauf hätte eintreten müssen.

1.3.1 Die Beschwerdeführerin entgegnet, sie habe ihr Zugangsgesuch hinreichend genau formuliert und die Vorinstanz habe ersuchte Dokumente finden können, sei bei deren Benennung jedoch unpräzise geblieben. Einmal sei die Rede von „Erläuterungen zur Bilanzierungspraxis der Kernkraftwerk Gösgen AG bzw. der Kernkraftwerk Leibstadt AG sowie zur jeweiligen Konzernrechnung“, ein anderes Mal von „je zwei Stellungnahmen der beiden Kernkraftwerkbetreiber zu deren Bilanzierungspraxis (...)“ sowie ein „Dokument bestehend aus mehreren E-Mails der Geschäftsstelle der Fonds an die Betreiber in diesem Zusammenhang“. In der Vernehmlassung vom 19. Mai 2016 bezeichnete die Vorinstanz die Dokumente als „Erläuterungen der Revisionsgesellschaften zur Bilanzierungspraxis der Beschwerdegegnerinnen einschliesslich begleitender E-Mails im nachgesuchten Zeitraum“. Sie habe naheliegenderweise an ihrem ursprünglichen Gesuch auch beschwerdeweise festgehalten, was ihr nicht vorgeworfen werden könne.

1.3.2 Gemäss Art. 52 Abs. 1 VwVG hat die Beschwerdeschrift die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift des Beschwerdeführers oder seines Vertreters zu enthalten; die Ausfertigung der angefochtenen Verfügung und die als Beweismittel angerufenen Urkunden sind beizulegen, soweit der Beschwerdeführer sie in Händen hat. Aus der Beschwerdebegründung muss hervorgehen, in welchen Punkten und weshalb der angefochtene Entscheid beanstandet wird und welche tatsächlichen oder rechtlichen Erwägungen inwiefern unrichtig oder nicht stichhaltig sein sollen. An die Begründung sind jedoch keine allzu hohen Anforderungen zu stellen. Selbst eine summarische Begründung reicht aus, sofern aus ihr hervorgeht, in welchen Punkten und aus welchen Gründen die Verfügung angefochten wird (vgl. zum Ganzen BGE 131 II 470

E. 1.3; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl., 2013, Rz. 2.219; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl. 2013, Rz. 1008). Als zulässige Beschwerdegründe nennt Art. 49 Bst. a VwVG u.a. die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens.

1.3.3 In der Beschwerde vom 23. März 2016 finden sich Rechtsbegehren und eine Begründung. Die Beschwerdeführerin beantragt in Rechtsbegehren 1, erstes Lemma, den Zugang zu Korrespondenz über die Rechnungslegung in den AKW-Bilanzen und im zweiten Lemma Zugang zu Berichten, Gutachten, Stellungnahmen des BFE und der Vorinstanz zu diesem Thema. Aus den Vorakten und der Empfehlung des EDÖB vom 27. Januar 2016 geht hervor, dass die Vorinstanz als nachgesuchte Dokumente einzig Korrespondenz zwischen ihr und den Kernkraftwerkbetreibern bzw. zwischen diesen und deren jeweiligen Revisionsstelle mit Erläuterungen zur Bilanzierungspraxis identifiziert hatte. Auch wenn die Dokumente im Verlauf des Verfahrens nicht einheitlich bezeichnet worden sind, war nie die Rede von Gutachten, Stellungnahmen oder Berichten des BFE oder der Vorinstanz. Die Vorinstanz hat sich also stets nur auf Dokumente im Sinne des ersten Lemmas von Rechtsbegehren 1 bezogen. Es finden sich keine Anhaltspunkte, dass es zu diesem Thema Berichte, Gutachten oder Stellungnahmen des BFE oder der Vorinstanz im Sinne von Rechtsbegehren 1, zweites Lemma, gibt. In ihrer Begründung der Anträge macht die Beschwerdeführerin eine falsche Rechtsanwendung geltend und legt dar, weshalb ihres Erachtens der Zugang zu gewähren sei. Sie bringt also eine zulässige Rüge vor. In Bezug auf ihr Rechtsbegehren 1, zweites Lemma, bringt sie jedoch keine spezifische Begründung vor und macht insbesondere weder geltend, inwiefern der angefochtene Entscheid diesbezüglich falsch sein soll noch beanstandet sie etwa, die Vorinstanz habe dieses Teilrechtsbegehren nicht behandelt. Demnach genügt die Beschwerde den Anforderungen nicht, soweit der Zugang zu Gutachten, Berichten oder Stellungnahmen des BFE oder der Vorinstanz verlangt wird und es ist insofern auf die Beschwerde nicht einzutreten.

Im Rahmen der Prüfung der Eintretensvoraussetzungen ist demgegenüber unerheblich, ob die Vorinstanz zu Recht auf das Gesuch, insbesondere Rechtsbegehren 1, erstes Lemma, eingetreten ist oder ob das Gesuch zu unbestimmt war. Dieses Vorbringen der Beschwerdegegnerinnen betrifft vielvielmehr die Frage, ob die Vorinstanz das Recht korrekt angewendet hat.

1.4 Mit der vorgenannten Einschränkung ist auf die im Übrigen fristgerecht erhobene Beschwerde (Art. 50 Abs. 1 VwVG) einzutreten.

2.

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen, einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechterheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens (Art. 49 Bst. a und b VwVG). Zudem prüft es die Verfügung auf Angemessenheit hin (Art. 49 Bst. c VwVG). Es wendet das Recht von Amtes wegen an und ist an die Begründung der Parteien nicht gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG).

3.

Das BGÖ bezweckt die Förderung der Transparenz über Auftrag, Organisation und Tätigkeit der Verwaltung (Art. 1 BGÖ). Mit dem im BGÖ verankerten Öffentlichkeitsprinzip (vgl. Art. 6 Abs. 1 BGÖ) mit Geheimhaltungsvorbehalt (vgl. Art. 7 ff. BGÖ), welches einen grundsätzlichen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten gewährt, soll Transparenz geschaffen werden, damit Bürgerinnen und Bürger politische Abläufe erkennen und beurteilen können. Nebst dem Vertrauen soll dadurch das Verständnis für die Verwaltung und ihr Funktionieren gefördert sowie die Akzeptanz staatlichen Handelns erhöht werden. Der Öffentlichkeitsgrundsatz bildet überdies eine wesentliche Voraussetzung für eine sinnvolle demokratische Mitwirkung am politischen Entscheidungsprozess und für eine wirksame Kontrolle der staatlichen Behörden (Urteil des Bundesgerichts [BGer] 1C_50/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 2.2; Urteile des BVGer A-6313/2015 vom 27. April 2016 E. 4 und A-4186/2015 vom 28. Januar 2016 E. 3, je m.w.H.). Art. 6 Abs. 1 BGÖ räumt daher jeder Person das Recht ein, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten.

4.

Gemäss Art. 5 Abs. 1 BGÖ gilt als 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). Während die ersten beiden Voraussetzungen vorliegend unstreitig und offensichtlich erfüllt sind, ist umstritten, ob die Dokumente die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betreffen.

4.1 Die Vorinstanz macht geltend, das Gesuch beziehe sich im Wesentlichen auf Erläuterungen der beiden Revisionsgesellschaften zur Bilanzierungspraxis der Beschwerdegegnerinnen. Diese würden keine öffentliche Aufgabe betreffen. Werde ein privates Dokument zur Ausübung einer öffentlichen Aufgabe benötigt, sei der Gebrauch ausschlaggebend. Also etwa wenn die Behörde es für die Erteilung einer Bewilligung oder im Rahmen eines anderen Entscheidungsprozesses verlange. Die Aufgaben der Fonds seien in Art. 77 ff. des Kernenergiegesetzes vom 21. März 2003 (KEG, SR 732.1) festgelegt. Dem Stilllegungsfonds obliege es, die Finanzierung der Stilllegung und des Abbruchs ausgedienter Kernanlagen sowie der Entsorgung der daraus entstehenden Abfälle sicherzustellen, während der Entsorgungsfonds die Finanzierung der Entsorgung radioaktiver Betriebsabfälle und abgebrannter Brennelemente nach Ausserbetriebnahme der Kernanlage sicherzustellen habe. Hierfür erheben sie Beiträge von den Eigentümern der Kernanlagen, wobei diese gestützt auf alle fünf Jahre erstellte Kostenstudien berechnet werden. Die Parameter für die Beitragserhebung seien abschliessend durch das öffentliche Recht definiert, insbesondere Art. 8 der Verordnung über den Stilllegungsfonds und den Entsorgungsfonds für Kernanlagen vom 7. Dezember 2007 (SEFV, SR 732.17). Davon zu unterscheiden sei die Bilanzierung der Ansprüche gegen den Fonds durch die Anlagenbetreiberinnen, dies sei eine rein zivilrechtliche Buchführungsfrage, die den Aufgabenbereich der Fonds nicht beschlage. Seitens der Fonds gebe es keine Kontrollmechanismen oder Aufsichtsrechte über die Rechnungslegung der Betreibergesellschaften der Kernkraftwerke und es bestehe keine gesetzliche oder vertragliche Pflicht zur Herausgabe dieser Dokumente an die Vorinstanz.

4.2 Die Beschwerdeführerin entgegnet, die Dokumente dienten der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe. Der Präsident der Verwaltungskommission sei aufgrund seiner Rolle und seines Pflichtenheft gehalten gewesen, der Bilanzierungspraxis der Beschwerdegegnerinnen nachzugehen, und diese hätten die Angaben nicht freiwillig übermittelt. Selbst ein freiwillig übermitteltes, privates Dokument werde zum amtlichen, wenn es zur Ausübung einer öffentlichen Aufgabe verwendet werde. Dies treffe hier zu, der Präsident der Verwaltungskommission habe das Dokument zur Meinungsbildung im Hinblick auf die Wahrnehmung seiner öffentlichen Aufgaben, insbesondere die Sicherstellung der Finanzierung der Stilllegungs- und Entsorgungskosten unter Aufsicht des Bundes verwendet, aber auch in Wahrnehmung seiner eigenen Pflichten gegenüber dem Bundesrat. Insgesamt dienten die Dokumente der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe und bildeten daher amtliche Dokumente.

4.3 Die Beschwerdegegnerinnen betonen, es sei nicht jede Information in den Händen der Verwaltung der Öffentlichkeit zugänglich. Ein privates Dokument im Besitz der Verwaltung werde nur dann vom BGÖ erfasst, wenn es zur Ausübung einer öffentlichen Aufgabe verwendet werde, beispielsweise in einem Entscheidungsprozess, bei einem Bewilligungsgesuch oder im Rahmen eines Aufsichtsverhältnisses. Die Aufgaben der Fondskommission würden in keiner Weise von der Rechnungslegung der Werke berührt. Die Höhe der Beiträge bestimme sich nach den geschätzten Entsorgungs- und Stilllegungskosten, nicht nach der Bonität der Betreiber. Die Dokumente beträfen daher keine öffentliche Aufgabe.

4.4 Der EDÖB hatte erwogen, die Voraussetzung, wonach die Information die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe betreffen müsse, beziehe sich hauptsächlich auf die Abgrenzung der privatwirtschaftlichen Tätigkeit von Organisationen ausserhalb der Bundesverwaltung zu deren amtlichen Tätigkeit. Auch Informationen privater Natur könnten die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betreffen, also auch ihr Gegenstand oder ihr Gebrauch könnten das betreffende Dokument zu einem amtlichen machen. Die konkreten Aufgaben der Verwaltungskommission der Fonds seien in Art. 23 SEFV umschrieben. Die Rechnungslegung der Kernkraftwerksbetreiber unterliege keiner besonderen oder erweiterten staatlichen Aufsicht oder Kontrolle. Die Dokumente dienten dem Präsidenten zum besseren Verständnis der in der Öffentlichkeit kontrovers diskutierten Bilanzierungspraxis der beiden Kraftwerksbetreiberinnen. Die Meinungsbildung eines Organs einer Verwaltungseinheit stelle nach seiner Auffassung grundsätzlich Verwaltungshandeln dar, zumindest wenn diese im Hinblick auf die Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe erfolge. Dass die Rechnungslegung und das bessere Verständnis der Bilanzierungspraxis keine öffentlichen Aufgaben des Bundes darstellten, stehe der Anwendung des BGÖ nicht entgegen. Die Informationen stünden durchaus im Zusammenhang mit der Erfüllung einer gesetzlich zugewiesenen öffentlichen Aufgabe. Wenn sich der Präsident der Fonds darüber informiere, ob sich einzelne Beitragspflichtige allenfalls buchhalterischer „Kniffe“ rund um die Finanzierung von Stilllegungs- und Entsorgungskosten bedienten, betreffe dies im weiten Sinn ebenfalls die Sicherstellung der Finanzierung. Es bestehe ein hinreichend enger Bezug zu den öffentlichen Aufgaben der Fonds und die Dokumente seien seiner Ansicht nach zur Ausübung einer öffentlichen Aufgabe verwendet worden. Da zudem der Direktor des BFE zugleich Präsident der Verwaltungskommission der Fonds war, sei davon auszugehen, dass die übermittelten Unterlagen zumindest mittelbar zur Wahrnehmung von gewissen Aufsichtsaufgaben und damit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienten.

4.5 Das Bundesverwaltungsgericht hatte im Urteil A-2434/2013 vom 9. Dezember 2013 Art. 5 BGÖ bereits einmal auszulegen und die Frage zu klären, ob private Informationen auch als amtliches Dokument gelten können.

4.5.1 Zur historischen und teleologischen Auslegung hatte das Bundesverwaltungsgericht im Urteil A-2434/2013 vom 9. Dezember 2013, E. 5.2.4 erkannt, die Wortprotokolle zu den parlamentarischen Beratungen zeigten klar auf, dass der Gesetzgeber bewusst Informationen von Privaten, die im Besitz einer Behörde sind, im Geltungsbereich des BGÖ belassen wollte. So wies die Sprecherin der vorberatenden Kommission in den ständerätlichen Beratungen darauf hin, private Schreiben mit amtlichem Inhalt seien als amtliche Dokumente im Sinn von Art. 5 BGÖ zu betrachten (Votum Forster-Vannini, Amtliches Bulletin der Bundesversammlung [AB] 2003 S 1139). Der Nationalrat lehnte überdies einen Minderheitsantrag ab, der das Ziel hatte, den Zugang zu privaten Dokumenten vom Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes generell auszuschliessen. Die vorberatende Kommission des Nationalrates führte gegen den Minderheitsantrag an, ein solches Vorgehen widerspräche der Definition eines amtlichen Dokuments nach Art. 5 BGÖ. Das Gesetz trage den Befürchtungen des Minderheitsantrages aber in Art. 7 Abs. 1 Bst. h, Art. 9 und Art. 11 BGÖ Rechnung. Damit sei sichergestellt, dass private Schreiben nicht der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden, wenn deren Inhalt Vertraulichkeit gebiete (Votum Wyss, AB 2004 N 1258).

In der Botschaft zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung vom 12. Februar 2003 (BBl 2003 1963, S. 1994) wurde zudem zur öffentlichen Aufgabe insbesondere ausgeführt, der Zusammenhang damit könne sich aus der Art der Information, ihrem Gegenstand oder ihrem Gebrauch ergeben, etwa wenn das private Dokument in Zusammenhang mit einem Entscheidungsprozess stehe oder im Rahmen eines Aufsichtsverhältnisses übermittelt werde. Ein amtliches Dokument im Sinn des BGÖ müsse die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe des Bundes betreffen, wobei der Begriff öffentliche Aufgabe nicht deckungsgleich mit demjenigen des öffentlichen Interesses sei (Botschaft BGÖ, S. 1994; vgl. auch ROBERT BÜHLER, in: Maurer-Lambrou/Blechta [Hrsg.], Datenschutzgesetz, Öffentlichkeitsgesetz, Kommentar, 3. Aufl. 2014, Rz. 15 zu Art. 5 BGÖ). Zu prüfen ist daher, ob die Information im Zusammenhang mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe in diesem Sinn steht.

4.5.2 Auch die Gesetzessystematik spricht dafür, dass private Informationen im Besitz einer Behörde amtliche Dokumente darstellen können: Die

Definition des Begriffs amtliches Dokument findet sich im 1. Abschnitt des BGÖ, das die allgemeinen Bestimmungen enthält und u.a. den persönlichen und sachlichen Geltungsbereich des Gesetzes definiert. Im 2. Abschnitt ist das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten normiert. Der dortige Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ sieht als Ausnahmebestimmung vor, dass der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert wird, wenn durch seine Gewährung Informationen vermittelt werden können, die der Behörde von Dritten freiwillig mitgeteilt worden sind und deren Geheimhaltung die Behörde zugesichert hat (vgl. hierzu auch nachstehend E. 8.3). Wären Informationen von Privaten tatsächlich bereits vom Geltungsbereich des BGÖ ausgenommen, wie dies von den Beschwerdeführenden vertreten wird, hätte der Gesetzgeber auf eine solche Ausnahmebestimmung verzichten können. Die Gesetzessystematik spricht vielmehr dafür, dass der Geltungsbereich des BGÖ weit zu fassen ist und den von einem Zugangsgesuch betroffenen Privatinteressen erst im Rahmen der gesetzlichen Ausnahmebestimmungen sowie der Interessenabwägung im Einzelfall Rechnung zu tragen ist. Schliesslich ergeben sich auch aus den übrigen Auslegungselementen keine anderen Schlüsse (Urteil des BVGer A-2434/2013 vom 9. Dezember 2013, E. 5.2.6).

4.5.3 Die Rechnungslegung und diesbezügliche Informationen sind privatrechtlicher Natur (vgl. Art. 957 ff. des Obligationenrechts vom 30. März 1911 [OR, SR 220] und die Verordnung über die anerkannten Standards zur Rechnungslegung vom 21. November 2012 [VASR, SR 221.432]). Entsprechende Informationen können daher nur dann als amtliche Dokumente gelten, wenn sie eine öffentliche Aufgabe betreffen.

4.5.4 Gemäss Art. 77 ff. KEG stellt die Vorinstanz einerseits die Finanzierung für die Stilllegung und den Abbruch von ausgedienten Kernanlagen sowie der Entsorgung der dabei entstehenden Abfälle sicher, andererseits die Finanzierung für die Entsorgung der radioaktiven Betriebsabfälle und abgebrannten Brennelemente nach Ausserbetriebnahme der Kernanlagen. Hierzu haben die Eigentümer von Kernanlagen Beiträge an die Vorinstanz zu leisten. Die konkreten Aufgaben der Fonds, bzw. deren Verwaltungskommission sind in Art. 23 SEFV umschrieben, diejenigen der Geschäftsstelle zudem in Art. 26 SEFV. Ferner finden sich neuerdings im Reglement des UVEK über die Organisation, die Grundsätze und Ziele der Vermögensanlage sowie über den Anlagerahmen des Stilllegungsfonds und des Entsorgungsfonds für Kernanlagen vom 27. Januar 2016 (SR 732.179) weitere Einzelheiten zu den Aufgaben.

4.5.5 Es sind keine öffentlichen Aufgaben der Vorinstanz ersichtlich, die unmittelbar die Rechnungslegung oder diesbezügliche Auskünfte der beitragspflichtigen Kernkraftwerkbetreiberinnen betreffen. Dennoch betrifft die Anfrage des Präsidenten der Vorinstanz den Umgang der Beschwerdegegnerinnen mit ihren öffentlich-rechtlichen Ansprüchen gegen den Fonds, sie steht also in einem gewissen Zusammenhang mit deren öffentlichen Aufgaben und nicht ausserhalb derselben. Da – wie erwähnt – der Geltungsbereich weit zu fassen ist und selbst freiwillig übermittelte Dokumente dem Öffentlichkeitsprinzip unterstehen (Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ e contrario), genügt für die Anwendbarkeit des BGÖ auch ein relativ lockerer Zusammenhang zu einer öffentlichen Aufgabe. Es bestehen denn auch keine Anhaltspunkte, dass der Präsident der Vorinstanz rein privat gehandelt hätte. Überdies haben die Beschwerdegegnerinnen die verlangten Angaben zunächst bei ihren Revisionsgesellschaften beschafft und anschliessend die Information ohne weiteres der Vorinstanz erteilt.

4.6 Die Dokumente mit Informationen zur Rechnungslegung der Kernkraftwerkbetreiberinnen stehen demnach in einem hinreichenden Zusammenhang mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe im Sinn von Art. 5 Abs. 1 Bst. c BGÖ, weshalb sie amtliche Dokumente darstellen, die Gegenstand eines Zugangsgesuchs sein können.

5.

Die Vorinstanz geht mithin fälschlicherweise davon aus, dass es sich nicht um amtliche Dokumente handelt. Sie hat – für sie folgerichtig – nicht weiter geprüft, ob dem Zugangsgesuch allenfalls Verweigerungsgründe entgegen stehen und sie hat die Beschwerdegegnerinnen auch nicht konkret zu allfälligen Amtsgeheimnissen und anderen Geheimhaltungsinteressen angehört. Gemäss Art. 61 Abs. 1 VwVG entscheidet das Bundesverwaltungsgericht in der Sache selbst oder weist diese ausnahmsweise mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück. Bei der Wahl zwischen den beiden Entscheidarten steht dem Gericht ein weiter Ermessensspielraum zu. Liegen sachliche Gründe vor, ist eine Rückweisung regelmässig mit dem Untersuchungsgrundsatz und dem Prinzip eines einfachen und raschen Verfahrens vereinbar. Zur Rückweisung führt insbesondere eine mangelhafte Abklärung des Sachverhaltes durch die Vorinstanz, die ohne eine aufwändigere Beweiserhebung nicht behoben werden kann. Die Vorinstanz ist mit den tatsächlichen Verhältnissen besser vertraut und darum im Allgemeinen besser in der Lage, die erforderlichen Abklärungen durchzuführen; zudem bleibt der betroffenen Partei dergestalt der gesetzlich vorgesehene Instanzenzug erhalten (vgl. statt vieler BGE 131 V 407 E. 2.1.1; BVGE 2012/21

E. 5.1; Urteil des BVGer A-5060/2014 VOM 18. Juni 2015 E. 6.1 mit Hinweisen; MOSER/ BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 3.194). Angesichts der konkreten Umstände erscheint es angezeigt, die angefochtene Verfügung aufzuheben und die Angelegenheit zur weiteren materiellen Prüfung im oben erwähnten Sinn und neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen.

6.

Die Verfahrenskosten werden in der Regel der unterliegenden Partei auferlegt. Unterliegt diese nur teilweise, so werden sie ermässigt (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG). In der Verwaltungsrechtspflege des Bundes gilt die Rückweisung der Sache an die Vorinstanz zu weiteren Abklärungen und neuem Entscheid (mit noch offenem Ausgang) praxisgemäss als Obsiegen der beschwerdeführenden Partei (vgl. BGE 137 V 210 E. 7.1; 132 V 215 E. 6.1; Urteil des BVGer A-683/2016 vom 20. Oktober 2016 E. 8.1). Keine Verfahrenskosten werden Vorinstanzen oder beschwerdeführenden und unterliegenden Bundesbehörden auferlegt (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Für Streitigkeiten ohne Vermögensinteresse beträgt der Rahmen für die Gerichtsgebühr Fr. 200.— bis Fr. 5'000.— (Art. 3 Bst. b des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Die Beschwerdeführerin obsiegt im Umfang, in dem auf ihre Beschwerde einzutreten ist. Dies betrifft die Hälfte ihres materiellen Rechtsbegehrens 1 (vgl. vorne, E. 1.3.3). Die Beschwerdeführerin hat daher die Hälfte der auf Fr. 2'000.— festzusetzenden Verfahrenskosten zu tragen, also Fr. 1'000.—. Dieser Betrag wird dem geleisteten Kostenvorschuss entnommen, der Rest von Fr. 1'000.— wird der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft zurückerstattet. Die Beschwerdegegnerinnen haben die verbleibenden Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'000.— unter solidarischer Haftung zu tragen (Art. 6a VGKE).

7.

Der ganz oder teilweise obsiegenden Partei ist von Amtes wegen oder auf Begehren hin eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. VGKE). Bei nur teilweisem Obsiegen ist die Entschädigung entsprechend zu kürzen (Art. 7 Abs. 2 VGKE). Bei diesem Verfahrensausgang hätten die Parteien je Anspruch auf Ersatz der Hälfte ihrer eigenen Parteikosten. Deswegen rechtfertigt es sich, die ihnen entstandenen Parteikosten wettzuschlagen.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen, soweit auf sie einzutreten ist, und die Angelegenheit wird an die Vorinstanz zurückgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten werden auf Fr. 2'000.— festgesetzt. Sie werden je hälftig der Beschwerdeführerin und den Beschwerdegegnerinnen auferlegt. Der Betrag von Fr. 1'000.— wird dem von der Beschwerdeführerin geleisteten Kostenvorschuss entnommen. Der Restbetrag von Fr. 1'000.— wird der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückerstattet. Hierzu hat sie dem Bundesverwaltungsgericht ihre Kontoangaben mitzuteilen. Die Beschwerdegegnerinnen haben ihren Anteil an den Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'000.— nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils mit dem separat zugestellten Einzahlungsschein an die Kasse des Bundesverwaltungsgericht zu überweisen.

3.

Die Parteikosten werden wettgeschlagen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Beschwerdegegnerinnen (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Gerichtsurkunde)
- den EDÖB (z.K.)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Jürg Steiger

Bernhard Keller

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 Rechtschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: