



Abteilung I  
A-7874/2015

## Urteil vom 15. Juni 2016

Besetzung

Richter Maurizio Greppi (Vorsitz),  
Richterin Marianne Ryter, Richterin Christine Ackermann,  
Gerichtsschreiber Oliver Herrmann.

Parteien

**Kernkraftwerk Leibstadt AG,**  
Nukleare Sicherheit, 5325 Leibstadt,  
vertreten durch Rechtsanwältin Ramona Wyss und/oder  
Rechtsanwalt Prof. Dr. iur. Hans Rudolf Trüb, LL.M.,  
Walder Wyss AG,  
Seefeldstrasse 123, Postfach 1236, 8034 Zürich,  
Beschwerdeführerin,

gegen

**Greenpeace Schweiz,**  
Badenerstrasse 171, Postfach 9320, 8036 Zürich,  
vertreten durch Rechtsanwalt Martin Looser und/oder  
Rechtsanwältin Cordelia C. Bähr, LL.M. Public Law (LSE),  
ettlersuter Rechtsanwälte,  
Grüngasse 31, Postfach 1323, 8021 Zürich 1,  
Beschwerdegegnerin,

**Eidgenössisches Nuklearsicherheitsinspektorat ENSI,**  
Industriestrasse 19, 5200 Brugg AG,  
Vorinstanz.

Gegenstand

Zugang zu amtlichen Dokumenten.

## Sachverhalt:

### A.

Die Stiftung Greenpeace Schweiz (nachfolgend: Gesuchstellerin) stellte beim Eidgenössischen Nuklearsicherheitsinspektorat ENSI mit E-Mail vom 14. November 2014 ein Zugangsgesuch betreffend die Abluftdaten (Aktivität) am Kamin des Kernkraftwerks Leibstadt (nachfolgend: KKL) für die Periode 1. Januar 2013 bis 1. November 2014 und verlangte insbesondere, dass ihr diese sogenannten EMI-Daten (Edelgase, Aerosole, Jod bei der Normalbetriebsinstrumentierung und Edelgase bei der Störfallbetriebsinstrumentierung) in einem lesbaren Format herausgegeben werden.

Das ENSI teilte der Gesuchstellerin mit Schreiben vom 23. Dezember 2014 mit, es könne dem Gesuch nicht entsprechen, da man nicht mehr über die verlangten Daten verfüge und die Betreiberin des KKL, die Kernkraftwerk Leibstadt AG, dem Ersuchen des ENSI, jene nochmals zu übermitteln, nicht nachgekommen sei.

### B.

Nach Durchführung des von der Gesuchstellerin eingeleiteten Schlichtungsverfahrens nach Art. 13 des Öffentlichkeitsgesetzes (BGÖ, SR 152.3) empfahl der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte EDÖB mit Empfehlung vom 5. Oktober 2015, das ENSI beschaffe sich die im Zugangsgesuch verlangten Abluftdaten wieder und gewähre der Gesuchstellerin den Zugang zu diesen. Sodann publiziere das ENSI die Emissionsdaten der Kaminabluft von Kernkraftwerken gemäss Art. 19 der Öffentlichkeitsverordnung (VBGÖ, SR 152.31) auf seiner Website.

Die Kernkraftwerk Leibstadt AG verlangte daraufhin vom ENSI mit Schreiben vom 12. Oktober 2015 den Erlass einer Verfügung im Sinne von Art. 15 BGÖ.

### C.

Am 3. November 2015 erliess das ENSI eine Verfügung mit folgendem Dispositiv:

- „1. *Das ENSI verpflichtet die Kernkraftwerk Leibstadt AG dazu, innert 30 Tagen nach Eintritt der Rechtskraft dieser Verfügung die Abluftdaten am Kamin des Kernkraftwerks Leibstadt (sog. EMI-Daten) aus dem Zeitraum vom 1.1.2013 bis 1.11.2014 gemäss dem Einsichtsbegehren vom 14. Novem-*

*ber 2014 des Gesuchstellers auf einem elektronischen Datenträger einzureichen, und das ENSI gewährt dem Gesuchsteller den Zugang zu diesen EMI-Daten.*

- 2. Das ENSI verzichtet ab Rechtskraft dieser Verfügung auf die automatische Löschung von EMI-Daten des Kernkraftwerks Leibstadt und bewahrt diese ab dann systematisch auf. Diese Verfügung geht mit Bezug auf das Kernkraftwerk Leibstadt der Ziffer 3 des ANPA-Reglements (ENSI-AN-7057) vor.*
- 3. Ab dem Zeitpunkt der systematischen Aufbewahrung von EMI-Daten gemäss Dispositiv Ziffer 2 dieser Verfügung veröffentlicht das ENSI diese jeweils monatsweise gebündelt, zusammen mit den monatlichen Abgabebilanzen der Kaminabluft, aktiv auf seiner Website.*
- 4. Für diese Verfügung werden keine Gebühren erhoben.*
- 5. Diese Verfügung wird der Kernkraftwerk Leibstadt AG schriftlich und eingeschrieben mitgeteilt. Dem Rechtsvertreter des Gesuchstellers und dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten wird eine Kopie zugestellt.“*

#### **D.**

Gegen diesen Entscheid des ENSI (nachfolgend: Vorinstanz) erhebt die Kernkraftwerk Leibstadt AG (nachfolgend: Beschwerdeführerin) mit Eingabe vom 3. Dezember 2015 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht mit dem Antrag, die Verfügung sei aufzuheben. Eventualiter, falls die Verfügung nicht integral aufgehoben werde, beantragt die Beschwerdeführerin, es sei die Vorinstanz anzuweisen, die ihr in Bezug auf das KKL übermittelten EMI-Daten weiterhin nach Ablauf von 30 Tagen seit Übermittlung zu löschen sowie zu untersagen, diese Daten auf ihrer Website zu veröffentlichen oder Dritten auf andere Weise zugänglich zu machen.

#### **E.**

Die Vorinstanz verzichtet mit Schreiben vom 27. Januar 2016 auf eine Vernehmlassung.

Die Gesuchstellerin (nachfolgend: Beschwerdegegnerin) reicht am 25. Februar 2016 eine Beschwerdeantwort ein und beantragt die Abweisung der Beschwerde.

**F.**

Die Beschwerdeführerin hält in ihren Schlussbemerkungen vom 25. April 2016 an ihren Begehren fest.

**G.**

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

### **Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

**1.**

**1.1** Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG, SR 172.021), die von einer Vorinstanz im Sinne von Art. 33 Bst. e des Verwaltungsgerichtsgesetzes (VGG, SR 173.32) erlassen wurde (vgl. Art. 1 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das ENSI vom 22. Juni 2007 [ENSIG, SR 732.2]; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer] A-670/2015 vom 22. Mai 2015 E. 1.1). Da keine Ausnahme gemäss Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der Beschwerde zuständig (Art. 31 VGG und Art. 44 VwVG).

Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG und Art. 16 Abs. 1 BGÖ).

**1.2** Die Beschwerdeführerin hat sich am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt und ist als Adressatin der angefochtenen Verfügung, mit welcher sie namentlich verpflichtet wurde, der Vorinstanz EMI-Daten einzureichen, die gegen ihren Willen der Beschwerdeführerin offengelegt werden sollen, sowohl formell als auch materiell beschwert, weshalb sie zur Beschwerde legitimiert ist (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG).

**1.3** Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 VwVG) ist demnach einzutreten.

**2.**

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition. Es überprüft die angefochtene Verfügung auf

Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ermessensausübung – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG). Es wendet das Recht von Amtes wegen an und ist nicht an die rechtlichen Begründungen der Parteien 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.).

### 4.

**4.1** Gemäss Art. 96 Abs. 5<sup>bis</sup> der Strahlenschutzverordnung vom 22. Juni 1994 (StSV; SR 814.501) kann die Vorinstanz bei Betrieben, bei denen Störfälle (zum Begriff vgl. Anhang 1 i.V.m. Art. 4 StSV) eintreten können, die mit einer Häufigkeit zwischen  $10^{-4}$  und  $10^{-6}$  pro Jahr zu erwarten sind (vgl. Art. 94 Abs. 5 StSV), verlangen, dass Anlageparameter, die zur Verfolgung des Unfallablaufs, zur Erstellung von Diagnosen und Prognosen sowie zur Ableitung von Schutzmassnahmen für die Bevölkerung notwendig sind, erfasst und über ein störfallsicheres Übermittlungsnetz kontinuierlich an die Vorinstanz übertragen werden. Die Vorgaben zur permanenten Übermittlung dieser Anlageparameter werden im Kapitel 5.5 der Richtlinie der Vorinstanz „Notfallschutz in Kernanlagen“ vom 30. April 2009 (ENSI-B12) konkretisiert (zur Rechtsnatur von Richtlinien vgl. statt vieler Urteil des BVGer A-3597/2015 vom 8. März 2016 E. 4.4.2 m.w.H.). Daraus ergibt sich, dass die Kraftwerksbetreiberinnen die Anlageparameter (ANPA-Daten) im 2-Minuten- und die EMI-Daten im 10-Minuten-Takt an die Vorinstanz zu

übermitteln haben. Die Richtlinie der damaligen Hauptabteilung für die Sicherheit der Kernanlagen HSK (Vorgängerorganisation der Vorinstanz) „Strahlenschutzmessmittel in Kernanlagen: Konzepte, Anforderungen und Prüfungen“ vom 1. Februar 2008 (HSK-G13) enthält in den Kapiteln 2.2 und 4.2.3 sowie die Richtlinie der Vorinstanz „Messmittel für ionisierende Strahlung“ vom 4. November 2015 (ENSI-G13) in den Kapiteln 5.4 und 6.4 präzisierende Vorgaben zur radiologischen Anlagenüberwachung und insbesondere zu den Messsystemen für die Kaminfortluftüberwachung.

Zur Umsetzung von Art. 96 Abs. 5<sup>bis</sup> StSV hat die Vorinstanz in Absprache mit den Betreiberinnen der Schweizer Kernkraftwerke das ANPA-Betriebsreglement vom 14. Oktober 2009 (ENSI-AN-7057; < [http://www.ensi.ch/de/wp-content/uploads/sites/2/2015/06/anpa-betriebsreglement-2009-10-14\\_geschwaerzt\\_nach\\_edoeb.pdf](http://www.ensi.ch/de/wp-content/uploads/sites/2/2015/06/anpa-betriebsreglement-2009-10-14_geschwaerzt_nach_edoeb.pdf) >, abgerufen am 27.05.2016; nachfolgend: ANPA-Reglement) erlassen, in welchem entsprechend der Richtlinie ENSI-B12 die permanente Übertragung der EMI-Daten an die Vorinstanz im 10-Minuten-Takt vorgesehen ist. Gemäss Ziff. 3 dieses Reglements werden EMI-Daten, die älter als 30 Tage sind, bei der Vorinstanz automatisch gelöscht. Ziff. 2 hält fest, die EMI-Daten seien vertraulich zu behandeln. Der Zugang werde intern nur Berechtigten gewährt und gegen unberechtigte Zugriffe von aussen durch IT-Security Massnahmen geschützt.

**4.2** Die Messgeräte zur Erfassung von EMI-Daten sind darauf ausgelegt, unter Notfallbedingungen realistische Werte zu liefern. Deren inhaltliche Aussagekraft ist unter Normalbedingungen nicht gewährleistet. Die radioaktiven Abgaben im Normalbetrieb sind so gering, dass sie sich unterhalb der Minimalanzeigen der EMI-Messgeräte bewegen. Sie belegen im Normalbetrieb das Vorhandensein einer durchgehenden Abgabenüberwachung und Datenlieferung an die Vorinstanz im Sinne einer Funktionskontrolle. Ausserhalb des Notfallschutzes ist die Vorinstanz für die laufende Aufsichtstätigkeit nicht darauf angewiesen, später nochmals auf die EMI-Daten zugreifen zu können.

Die Kraftwerksbetreiberinnen überwachen daneben kontinuierlich die Abluftemissionen (Edelgas-, Iod- und Aerosol-Abgaben) mittels Probenahmen aus der Kaminfortluft und bilanzieren diese periodisch.

Zudem überwacht die Vorinstanz automatisch und in Echtzeit die Radioaktivität in der Umgebung der Schweizer Kernkraftwerke unabhängig von den Betreiberinnen mit dem eigenen Messsystem MADUK (Messnetz zur au-

tomatischen Dosisleistungsüberwachung in der Umgebung der Kernkraftwerke), welches sich aus insgesamt 57 Immissionsmessstationen in vier Teilnetzen mit je zwölf bis 17 Stationen im Umkreis von rund sechs Kilometern um die schweizerischen Kernkraftwerke (und um das Paul Scherrer Institut) zusammensetzt. Das MADUK-System komplettiert und ergänzt das gesamtschweizerische Messnetz zur Radioaktivitätsüberwachung NADAM (Netz für die automatische Dosisleistungsalarmierung und -messung), das weitere 66, über die ganze Schweiz verteilte Messstationen zählt (< <http://www.ensi.ch/de/notfallschutz/messnetz-maduk> >, abgerufen am 27.05.2016). MADUK-Messwerte veröffentlicht die Vorinstanz auf ihrer Website (< <http://www.ensi.ch/de/messwerte-radioaktivitat> >, abgerufen am 27.05.2016), NADAM-Messwerte können auf der Website der Nationalen Alarmzentrale eingesehen werden (< <http://www.naz.ch/de/aktuell/messwerte.html> >, abgerufen am 27.05.2016).

## **5.**

Zwischen den Parteien ist im Wesentlichen strittig, ob die Vorinstanz zu Recht die Beschwerdeführerin zur erneuten Übermittlung der EMI-Daten aus dem Zeitraum 1. Januar 2013 bis 1. November 2014 verpflichtete und der Beschwerdegegnerin Zugang zu diesen gewährte (vgl. nachfolgend E. 6). Sodann gilt es darüber zu befinden, ob die Vorinstanz berechtigt ist, inskünftig die EMI-Daten der Beschwerdeführerin länger als 30 Tage aufzubewahren und auf ihrer Website zu veröffentlichen (vgl. nachfolgend E. 7–9).

### **5.1**

**5.1.1** Der EDÖB erwog in seiner Empfehlung, die EMI-Daten dienten der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe und befänden sich zumindest zeitlich begrenzt im Besitz der Vorinstanz. Während dieser Zeit handle es sich um amtliche Dokumente im Sinne von Art. 5 BGÖ, welche nach der gesetzlichen Vermutung des BGÖ grundsätzlich zugänglich seien.

**5.1.2** Besitze eine Behörde ein amtliches Dokument, dessen Erstellerin oder Hauptadressatin sie gewesen sei, nicht mehr, habe sie alle Massnahmen zu ergreifen, die zur Beschaffung des Dokuments erforderlich seien. Die Vorinstanz sei daher verpflichtet, die streitgegenständlichen EMI-Daten wiederzubeschaffen. Aufgrund des Aufsichtsverhältnisses habe die Beschwerdeführerin die Daten der Vorinstanz ein weiteres Mal zu liefern.

Die automatische Löschung der Messdaten nach 30 Tagen sei einzig im ANPA-Reglement, welches einer Absprache zwischen der Vorinstanz und den Kraftwerksbetreiberinnen gleichkomme, geregelt. Diese Regelung habe zur Folge, dass die Vorinstanz fortlaufend Informationen, welche die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betreffen, aus der Hand gebe bzw. vernichte und sie damit dem Zugangsanspruch gemäss BGÖ entziehe. Es sei davon auszugehen, dass die Beschaffungspflicht über den Zeitpunkt des Eingangs eines Zugangsgesuches hinaus zurückwirke. So könne sichergestellt werden, dass Informationen oder Dokumente, die einmal dem BGÖ unterstanden hätten und der gesetzlichen Vermutung entsprechend zugänglich gewesen seien, zu einem späteren Zeitpunkt nicht mittels behördlicher Absprachen oder behördeninterner Regelwerke einseitig und im Belieben der Behörde dem Geltungsbereich des BGÖ entzogen werden könnten.

**5.1.3** Da betreffend die EMI-Daten ein anhaltendes, gewichtiges Informationsinteresse der Öffentlichkeit bestehe – wie die immer wieder beim EDÖB eingehenden Schlichtungsgesuche und die regelmässige Berichterstattung in den Medien zeigten, sei es wünschenswert, dass die Vorinstanz die genannten Daten gemäss Art. 19 VBGÖ aktiv auf ihrer Website publiziere.

## **5.2**

**5.2.1** Die Vorinstanz bringt zur Begründung der angefochtenen Verfügung vor, die Beschwerdeführerin sei rechtlich verpflichtet, der Vorinstanz die EMI-Daten zur Erfüllung ihrer Aufgaben im Notfallschutz zu übermitteln. Mit der entsprechenden Datenhaltung bei der Vorinstanz werde eine öffentliche Aufgabe im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Bst. c BGÖ erfüllt.

Der elektronische Export der EMI-Daten in ein Dokument umfasse mehrere Arbeitsschritte und erfordere eine Spezialsoftware, die auf wenigen Computern der Vorinstanz für Zwecke der Notfallorganisation installiert sei. Der durchschnittliche Benutzer der Vorinstanz verfüge weder über die nötigen EDV-Berechtigungen noch über die Kenntnis für entsprechende Computermanipulationen. Eigentliche technische Schwierigkeiten stünden der Generierung eines Dokuments aus den elektronisch aufgezeichneten EMI-Daten jedoch nicht entgegen und der Zeitbedarf dafür halte sich in Grenzen. Entgegen ihrer früheren Praxis stufe die Vorinstanz diesen Prozess deshalb insgesamt als einfachen elektronischen Vorgang im Sinne von Art. 5 Abs. 2 BGÖ ein.



**5.2.2** Betreffend die Wiederbeschaffungsbemühungen schliesst sich die Vorinstanz dem EDÖB an. Eine Behörde könne ein Zugangsgesuch zu einem verloren gegangenen amtlichen Dokument nicht einfach abweisen, sondern dürfe nichts unversucht lassen, um dem Gesuchsteller eine möglicherweise vorhandene Kopie zu verschaffen. Die Beschwerdeführerin treffe eine Pflicht zur Aufbewahrung der EMI-Daten, weshalb die Daten technisch wiederbeschafft werden könnten. Der Umstand, dass die streitgegenständlichen EMI-Daten zum Zeitpunkt des Zugangsgesuchs einzig noch bei der Beschwerdeführerin gespeichert gewesen seien, ändere nichts an der Rechtsnatur dieser Daten als amtliches Dokument.

Die Vorinstanz könne dem Zugangsgesuch lediglich unter Rückgriff auf die bei der Beschwerdeführerin pflichtgemäss aufbewahrte Dokumentation nachkommen, weshalb eine Mitwirkungspflicht der Beschwerdeführerin zu bejahen sei, zumal ihr die erneute Übermittlung der EMI-Daten zugemutet werden könne.

**5.2.3** Die Veröffentlichung der EMI-Daten auf der Website der Vorinstanz rechtfertige sich angesichts der diversen diesbezüglichen Zugangsgesuche und der medialen Berichterstattung, was zeige, dass in der interessierten Öffentlichkeit ein Bedürfnis nach Offenlegung dieser Daten bestehe. Mit einer aktiven Publikation der Daten könne überdies der administrative Aufwand der Vorinstanz, welcher sich aus der Bearbeitung von entsprechenden Zugangsgesuchen ergebe, erheblich gesenkt werden.

### **5.3**

**5.3.1** Nach Ansicht der Beschwerdeführerin handelt es sich bei den EMI-Daten als mechanisch erzeugte Messwerte nicht um ein amtliches Dokument im Sinne von Art. 5 BGÖ. Der Gesetzgeber habe keinen Zugangsanspruch zu solchen numerischen Messwerten vorgesehen. Es handle sich um unbearbeitete Rohdaten ohne Aussagekraft, deren Veröffentlichung die Transparenz nicht fördere, sondern beeinträchtige. Dementsprechend nehme Art. 5 Abs. 3 Bst. b BGÖ nicht fertiggestellte Dokumente explizit von der Begriffsdefinition aus, da die Veröffentlichung solcher Dokumente die Gefahr von Missverständnissen und Unklarheiten berge, was für die – wenn auch fertiggestellten – EMI-Daten ebenfalls gelte. Die Vorinstanz habe denn, als sie beispielhaft EMI-Daten der Beschwerdeführerin vom Januar 2015 auf ihrer Website veröffentlicht habe, auch einen von dieser auf Nachfrage freiwillig gelieferten Text beigelegt, um eine sachlich richtige Interpretation der Daten zu gewährleisten (vgl. < <http://www.ensi.ch/de/>

dokumente/beurteilung-anpa-emi-daten-kkw-leibstadt-01-01-02-02-2015 >, abgerufen am 27.05.2016). Die Aufarbeitung der Rohdaten sei indes mit substantiellem Aufwand verbunden, welchen die Beschwerdeführerin nicht betreffend sämtliche von ihr übermittelten EMI-Daten freiwillig zu leisten bereit sei. Für eine entsprechende Verpflichtung fehle es an einer gesetzlichen Grundlage.

Die EMI-Daten erfüllten überdies bereits kurze Zeit nach ihrer Übermittlung keine öffentliche Aufgabe mehr, seien sie doch lediglich bei einem Störfall von Bedeutung. Trete kein solcher auf, seien sie irrelevant, da sie für den Normalbetrieb nicht aussagekräftig seien. Dem Notfallschutz diene nicht die Datenhaltung der Vorinstanz, sondern bloss die Datenübermittlung, mit welcher ein störungsfreies Übermittlungssystem für den Notfall nachgewiesen werden solle. Es fehle den EMI-Daten sowohl an Informationsgehalt als auch an einem Bezug zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe. In einem auf ihrer Website publizierten Artikel (vgl. < <http://www.ensi.ch/de/2014/08/11/ensi-erstellt-einzelne-verlaeuft-zu-den-radioaktiven-abgaben-der-schweizer-kernkraftwerke> >, abgerufen am 27.05.2016) führe die Vorinstanz selbst aus, die EMI-Daten seien für die laufende Aufsicht nicht relevant. Damit entfalle ein Zugangsanspruch, bezwecke das BGÖ doch Transparenz in Bezug auf Auftrag, Organisation und Tätigkeit der Verwaltung, nicht jedoch die Definition neuer Anforderungen an betriebliche Aufzeichnungen Privater ohne aufsichtsrechtliche Bedeutung.

Ferner besitze die Vorinstanz die (laufenden) EMI-Daten nicht in der von der Beschwerdegegnerin verlangten Form. Die Daten würden der Vorinstanz in Form einer ASCII-Datei übermittelt. Solche Dateien seien für die Benutzer als solche nicht „lesbar“. Bei dem von der Vorinstanz geschilderten Umwandlungsprozess (vgl. vorstehend E. 5.2.1) handle es sich nicht um einen einfachen elektronischen Vorgang im Sinne von Art. 5 Abs. 2 BGÖ.

**5.3.2** Weiter bringt die Beschwerdeführerin vor, es möge zutreffen, dass Art. 96 Abs. 5<sup>bis</sup> StSV der Vorinstanz die Kompetenz einräume, die Erhebung und Übermittlung von EMI-Daten durch die Beschwerdeführerin hoheitlich anzuordnen. Die Vorinstanz habe von dieser Verfügungskompetenz jedoch keinen Gebrauch gemacht und sich stattdessen unter anderem mit der Beschwerdeführerin im Rahmen des ANPA-Reglements auf die Modalitäten der Erhebung und Übermittlung der EMI-Daten geeinigt. Letztere erfolge daher nicht gestützt auf Art. 96 Abs. 5<sup>bis</sup> StSV, sondern auf Basis

des ANPA-Reglements. Die Kraftwerksbetreiberinnen hätten ihre Zustimmung zu diesem von den Zusicherungen der Vorinstanz betreffend Vertraulichkeit, Sicherheit und Löschung der EMI-Daten abhängig gemacht.

**5.3.3** Die Beschwerdeführerin bestreitet eine Wiederbeschaffungspflicht der Vorinstanz. Das BGÖ regle (einzig) den Zugang zu amtlichen Dokumenten, enthalte jedoch keine Vorschriften zu deren Aufbewahrung und Wiederbeschaffung. Eine Behörde könne – wenn überhaupt – nur verpflichtet sein, sich um die Wiederbeschaffung von Dokumenten zu bemühen, bezüglich derer sie aufbewahrungspflichtig sei. Andernfalls müssten sämtliche Behörden sämtliche amtlichen Dokumente unabhängig von deren Archivierungswürdigkeit auf unbestimmte Zeit aufbewahren, um allfälligen, auch erst in der Zukunft gestellten Zugangsgesuchen entsprechen zu können. Über das BGÖ würde auf diese Weise eine umfassende Aufbewahrungspflicht der Behörden betreffend alle als amtlich zu qualifizierenden Dokumente eingeführt und die Archivierungsgesetzgebung obsolet. Dies sei nicht die Absicht des Gesetzgebers gewesen. Die in der bundesrätlichen Botschaft erwähnten Anstrengungen zur Wiederbeschaffung von Dokumenten bezögen sich einzig auf verlorene Dokumente, die trotz fortbestehendem Besitzwillen der Behörde nicht mehr auffindbar seien. Eine Wiederbeschaffungspflicht könne auch nicht aus dem Archivierungsgesetz (BGA, SR 152.1) abgeleitet werden. Bei den EMI-Daten handle es sich nicht um wichtige Dokumente bzw. archivwürdige Unterlagen im Sinne von Art. 3 Abs. 3 BGA, hätten jene doch – ausser bei einem Störfall, der bezüglich der fraglichen Daten nicht eingetreten sei – keinen nachlaufenden Informationswert und keine aufsichtsrechtliche Bedeutung.

Das von der Vorinstanz behauptete anhaltende, gewichtige Informationsinteresse der Öffentlichkeit erweise sich bei näherer Betrachtung als Interesse eines einzigen Gestaltstellers, welcher eine Vielzahl gleichartiger Zugangs- und Schlichtungsgesuche eingereicht habe. Ein gewichtiges Informationsinteresse vermöchte aber ohnehin keine Aufbewahrungspflicht der Vorinstanz zu begründen. Das ANPA-Reglement sehe vielmehr eine Verpflichtung zur automatischen Löschung der EMI-Daten innert 30 Tage vor. Eine Wiederbeschaffungspflicht würde diese Vereinbarung verletzen und eine weitere Datenlieferung gefährden. Dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit werde im Übrigen dadurch Rechnung getragen, dass die bilanzierten Betriebsdaten – die sogenannten Patronendaten –, bei welchen es sich um die korrekt ermittelten Emissionswerte handle, von der Vorinstanz aufbewahrt und auf deren Website veröffentlicht würden.

Selbst wenn die Vorinstanz eine Wiederbeschaffungspflicht treffen sollte, sei aber die Beschwerdeführerin jedenfalls nicht zur erneuten Übermittlung der EMI-Daten verpflichtet. Das BGÖ enthalte keine diesbezügliche gesetzliche Grundlage. Die entsprechende, sich aus dem kernenergierechtlichen Aufsichtsverhältnis ergebende Verpflichtung habe die Beschwerdeführerin bereits mit der erstmaligen Übermittlung der EMI-Daten erfüllt.

**5.3.4** Die Beschwerdeführerin sieht durch die angefochtene Verfügung sodann mehrere Bestimmungen des Ausnahmekatalogs von Art. 7 Abs. 1 BGÖ verletzt.

Im Fall einer Gutheissung des Zugangsgesuchs sei die Sicherung der unabhängigen und unbeeinflussten Aufsichtstätigkeit der Vorinstanz gefährdet, weshalb ein Fall von Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ gegeben sei.

Die Voraussetzungen von Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ seien erfüllt, da das KKL zur sicherheitsrelevanten Infrastruktur der Schweiz gehöre und die Offenlegung von Betriebsvorgängen die Wirksamkeit des Sicherungsdispositivs gefährden könne.

Auch wenn die EMI-Daten selbst keine Geschäftsgeheimnisse darstellten, liesse ihre Veröffentlichung Rückschlüsse auf gewisse Betriebsvorgänge innerhalb des KKL zu. Weil die Stromproduzenten gegenseitig im Wettbewerb stünden, hätten sie Anspruch auf Schutz dieser Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse (Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ).

Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ sei einschlägig, da ihr die Vorinstanz zugesichert habe, die EMI-Daten vertraulich zu behandeln und Datensicherheitsmassnahmen zu treffen.

Eine Ausnahme gemäss Art. 7 Abs. 2 BGÖ sei schliesslich zu verneinen, da keine öffentlichen Interessen bestünden, welche dem Anspruch der Beschwerdeführerin auf Schutz ihrer Personendaten vorgingen.

**5.3.5** Die Beschwerdeführerin rügt ferner eine Verletzung des Vertrauensschutzprinzips und des Rückwirkungsverbots. Beim ANPA-Reglement handle es sich um einen verwaltungsrechtlichen Vertrag zwischen Vorinstanz und Kraftwerksbetreiberinnen, der das in der Kann-Vorschrift von Art. 96 Abs. 5<sup>bis</sup> StSV eingeräumte Ermessen der Vorinstanz konkretisiere. Die Beschwerdeführerin habe der Vorinstanz die EMI-Daten stets im Ver-

trauen auf die Verbindlichkeit der im ANPA-Reglement enthaltenen Zusicherungen übermittelt, in welchem sie zu schützen sei, umso mehr als die Vorinstanz eingegangene Verpflichtungen rückwirkend aufhebe.

**5.3.6** Die angefochtene Verfügung verstosse überdies gegen das Datenschutzgesetz (DSG, SR 235.1). Bei den EMI-Daten handle es sich um Personendaten, welche nur zu demjenigen Zweck bearbeitet werden dürften, zu welchem sie beschafft worden seien. Dieses Zweckbindungsgebot nach Art. 4 Abs. 3 DSG werde verletzt, wenn die Daten nicht vereinbarungsgemäss nach 30 Tagen gelöscht würden. Darüber hinaus bestehe auch gestützt auf das DSG ein Anspruch auf Vernichtung von Daten, sobald der Zweck der Datenbearbeitung weggefallen sei, was bezüglich der das Zugangsgesuch betreffenden EMI-Daten gelte. Ebenso bestehe ein Anspruch auf Geheimhaltung und Löschung unrichtiger Personendaten, der Teil des verfassungsmässigen Rechts auf Schutz der Persönlichkeit und im DSG ausdrücklich verankert sei. Aus diesem Grund sei nicht ersichtlich, weshalb das ANPA-Reglement widerrechtlich sein solle.

Da die EMI-Daten nicht anonymisiert werden könnten, gelange Art. 9 Abs. 2 BGÖ zur Anwendung. Ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Bekanntgabe nach Art. 19 Abs. 1<sup>bis</sup> Bst. b DSG liege jedoch nicht vor. Die in den EMI-Daten ausgewiesenen Emissionswerte entsprächen nicht den tatsächlichen Emissionen, weshalb deren Veröffentlichung weder der Information der Öffentlichkeit noch der Transparenz diene.

**5.3.7** In den Dispositiv-Ziff. 2 und 3 der angefochtenen Verfügung sei schliesslich nicht ohne Weiteres eine individuell-konkrete Anordnung im Sinne von Art. 5 VwVG erkennbar. Die bestimmte Ankündigung einer Praxisänderung durch die Vorinstanz begründe indes einen Unterlassungsanspruch gemäss Art. 25 Abs. 1 Bst. a in Verbindung mit Art. 25<sup>bis</sup> DSG. Die Rechte der Beschwerdeführerin würden dadurch so stark berührt, dass ihr eine Beschwerdemöglichkeit zukommen müsse, ungeachtet der Frage, ob es sich dabei um eine Verfügung oder einen Realakt nach Art. 25a VwVG handle.

Die angekündigte Praxisänderung erfordere eine einseitige Anpassung der Ziff. 3 des ANPA-Reglements, mithin eines verwaltungsrechtlichen Vertrages, womit die Vorinstanz direkt in die geschützte Rechtsposition der Beschwerdeführerin eingreife. Eine solche Anpassung erfordere, wie das Reglement selbst festhalte, eine Absprache mit den Kraftwerksbetreiberinnen. Eine einseitige Abänderung durch die Vorinstanz wäre nur unter den

Voraussetzungen des Widerrufs von Verfügungen zulässig. Dies würde insbesondere die Fehlerhaftigkeit der aufgehobenen Bestimmung bedingen, wofür keine Gründe ersichtlich seien.

Bei den EMI-Daten handle es sich nicht um wichtige Daten im Sinne von Art. 19 VBGÖ. Selbst die Vorinstanz räume ein, dass sie eine höchst begrenzte Aussagekraft hätten. Der Entscheid, die Daten auf ihrer Website zu veröffentlichen, basiere allein auf dem angeblich grossen Publikumsinteresse. Bei der gemäss EDÖB grossen Zahl an Zugangsgesuchen handle es sich jedoch um in hoher Kadenz eingereichte Gesuche einer einzelnen natürlichen Person. Die Veröffentlichung der EMI-Daten auf der Website der Vorinstanz würde überdies das Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnis der Beschwerdeführerin verletzen und eine unzulässige Datenbearbeitung darstellen. Ein Abgleich der EMI-Daten mit den anhand der Patronendaten ermittelten effektiven Emissionswerten als Gegenbestätigung sei nicht möglich, da die EMI-Daten auf Basis ganz anders kalibrierter Messinstrumente erhoben würden und bei Normalbetrieb unzutreffende Emissionswerte generierten. Im Übrigen sei bei der Veröffentlichung von Personendaten verwaltungsexterner Dritter besonders grosse Zurückhaltung geboten.

## **5.4**

**5.4.1** Die Beschwerdegegnerin macht geltend, bei den EMI-Daten handle es sich um amtliche Dokumente, da sie gemäss Art. 96 Abs. 5<sup>bis</sup> StSV und Kapitel 5.5 der konkretisierenden Richtlinie ENSI-B12 der Vorinstanz als Aufsichtsbehörde übermittelt und von dieser aufbewahrt würden.

Die Auffassung der Beschwerdeführerin, wonach ein amtliches Dokument nur solange der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe diene und herauszugeben sei, bis der darauf basierende Behördenentscheid getroffen sei, die entsprechende Qualifikation mithin zeitgebunden sei, überzeuge nicht. In einem solchen Fall könnte kaum je einem Zugangsgesuch stattgegeben werden.

**5.4.2** Es sei irrelevant, ob die EMI-Daten wertlos seien, da das Recht, amtliche Dokumente einzusehen, unabhängig davon bestehe, ob daraus ein Nutzen gezogen werden könne. Wegen der Kalibrierung der Messeinrichtungen würden zwar nur bestimmte Aktivitätsbereiche bzw. Emissionsniveaus aufgezeichnet und tiefe Emissionen nicht erfasst. Doch auch wenn

man anhand der EMI-Daten kein vollständiges Bild der radioaktiven Emissionen erhalte, liessen sich bei Normalbetrieb zweifellos ebenfalls Schlüsse daraus ziehen. Die EMI-Daten stellten entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin insgesamt eine Art Gegenbestätigung zu den MADUK-Daten dar, welche kein vollständiges Bild ergäben, da die freigesetzten Stoffe zwischen ihrer Emission (EMI-Daten) von der Luft über kilometerweite Distanzen verfrachtet würden, bevor sie das MADUK – falls überhaupt – als Immissionen erfasse.

**5.4.3** EMI-Daten, die einmal im Besitz der Vorinstanz gewesen, es aber nicht mehr seien, müssten von dieser wiederbeschafft werden. Wäre dem nicht so, könnte sich eine Behörde jeglicher Dokumente, deren Veröffentlichung ihr unpässlich wäre, entledigen und so das Öffentlichkeitsprinzip bzw. den Zugang privater Gesuchsteller zu amtlichen Dokumenten gänzlich aushebeln.

Der Wiederbeschaffungspflicht stehe auch das ANPA-Reglement, eine zuhanden der Beschwerdeführerin erstellte Aktennotiz der Vorinstanz, nicht entgegen, da es Art. 6 BGÖ (und wohl auch dem BGA und Art. 22 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung [RVOV, SR 172.010.1]) widerspreche und vor diesen zurückzutreten habe.

Die Beschwerdeführerin treffe im Sinne einer Mitwirkungspflicht zur Wiederbeschaffungspflicht der Vorinstanz bzw. als deren Korrelat sowie gestützt auf Art. 5 Abs. 1 Bst. b und Art. 6 BGÖ in Verbindung mit Art. 96 Abs. 5<sup>bis</sup> StSV eine Herausgabepflicht. Andernfalls würde der Wiederbeschaffungspflicht jegliche Grundlage entzogen.

Mangels einer Rechtsänderung finde auch das Rückwirkungsverbot keine Anwendung. Der streitgegenständliche Sachverhalt habe sich nach Inkrafttreten des BGÖ zugetragen.

**5.4.4** Eine Ausnahme vom Zugangsrecht im Sinne von Art. 7 Abs. 1 BGÖ liege nicht vor. Es handle sich bei den EMI-Daten als reine Messdaten insbesondere nicht um ein Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnis der Beschwerdeführerin. Im Fall des Bekanntwerdens der EMI-Daten bestehe kein Risiko von Wettbewerbsverzerrungen zwischen verschiedenen Kraftwerksbetreiberinnen. Ohnehin liege zwischen diesen keine Konkurrenzsituation im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ vor. Es sei überdies widersprüchlich, wenn die Beschwerdeführerin die EMI-Daten einerseits als aussage- und nutzlos bezeichne, dann aber ihr Fabrikationsgeheimnis verletzt

und die Sicherheit der Schweiz gefährdet sehe. Die Beschwerdeführerin habe die EMI-Daten der Vorinstanz sodann nicht freiwillig im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ, sondern gestützt auf Art. 96 Abs. 5<sup>bis</sup> StSV mitgeteilt. Das ANPA-Reglement habe nur auf dieser Basis überhaupt verfasst werden können. Zudem habe die Vorinstanz die Zusicherung der Vertraulichkeit nicht auf ausdrückliches Verlangen der Beschwerdeführerin hin erteilt. Aber selbst wenn dem so wäre, sei die entsprechende Ziff. 2 des ANPA-Reglements aufgrund der gesetzlichen Verpflichtung der Kraftwerksbetreiberinnen zur Erfassung und Übermittlung der EMI-Daten an die Vorinstanz von vornherein unwirksam.

Bei den EMI-Daten handle es sich um reine Sachdaten, umfassten sie doch keinerlei Informationen zu natürlichen oder juristischen Personen und auch nicht zur Beschwerdeführerin. Sollte es sich um Personendaten handeln, wäre das Zugangsgesuch aber jedenfalls – mangels Anonymisierungsmöglichkeit – nach Art. 19 DSG in Verbindung mit Art. 9 Abs. 2 BGÖ zu behandeln. Da die EMI-Daten im Zusammenhang mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe stünden und an ihrer Bekanntgabe ein überwiegendes öffentliches Interesse bestehe, stünde das DSG einer Zugangsgewährung nicht entgegen.

**5.4.5** Dispositiv-Ziff. 2 der angefochtenen Verfügung stelle eine zulässige Praxisänderung durch die Vorinstanz dar. Es sprächen ernsthafte und sachliche Gründe für die grundsätzlich erfolgte Praxisänderung, welche nicht gegen Treu und Glauben verstosse. Das Interesse an der richtigen Rechtsanwendung würde dasjenige der Rechtssicherheit überwiegen.

Bei den EMI-Daten handle es sich um wichtige amtliche Dokumente im Sinne von Art. 19 VBGÖ. Der Vorinstanz habe sie denn auch in Ausübung des ihr diesbezüglich zustehenden Ermessens als solche qualifiziert. Dieser Auffassung der Vorinstanz als Fachbehörde komme erhebliches Gewicht zu.

## 6.

Nach 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).



**6.1** Ein amtliches Dokument muss einen informativen Inhalt besitzen (vgl. Ingress von Art. 5 Abs. 1 BGÖ; Botschaft des Bundesrates vom 12. Februar 2003 zum BGÖ, BBl 2003 1991; ferner Urteil des BVGer A-7405/2014 vom 23. November 2015 E. 5.1.2). Diese Voraussetzung ist vorliegend erfüllt, selbst wenn die EMI-Daten nicht oder nur beschränkt aussagekräftig sowie allenfalls missverständlich und deshalb interpretationsbedürftig sind. Ist ein amtliches Dokument nicht verständlich, hat die zuständige Behörde zwar nicht die Pflicht, es verständlich zu machen oder nachvollziehbar zu gestalten (ROBERT BÜHLER, in: Maurer-Lambrou/Blechta [Hrsg.], Basler Kommentar zum DSG/BGÖ, 3. Aufl. 2014 [nachfolgend: BSK DSG/BGÖ], Art. 5 BGÖ N 10; vgl. ferner Botschaft BGÖ, BBl 2003 1992; etwas anderes gilt allenfalls, wenn die Behörde ein solches Dokument auf ihrer Website publiziert; in einem solchen Fall kann sie verpflichtet sein, jenes zu erläutern). Sie hat das Dokument allerdings gleichwohl „in der Rohform“ zugänglich zu machen. Es ist in der Folge dem jeweiligen Gesuchsteller überlassen, wie er das Dokument interpretiert oder sich inhaltlich Zugang verschafft, etwa indem er es auf eigene Kosten übersetzen oder sich erklären lässt. Gerade technische Daten können – wie sich vorliegend exemplarisch zeigt – regelmässig verschieden verstanden bzw. ausgelegt werden und es liegt diesfalls in der Natur der Sache, dass das zugänglich gemachte Dokument nicht ohne Weiteres aus sich heraus verständlich ist.

Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin sind nicht nur von Menschen erstellte Dokumente als amtliche Dokumente zu betrachten; dafür gibt es keinen sachlichen Grund. Das BGÖ macht keine Vorgaben betreffend Ersteller oder (ursprüngliche) Herkunft eines amtlichen Dokuments. Entsprechend hält Art. 5 Abs. 1 Bst. a BGÖ fest, die Information könne auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet sein. Nichts anderes ergibt sich aus der Botschaft (vgl. BBl 2003 1991), welche im Übrigen – anders als von der Beschwerdeführerin behauptet – nicht nur Beispiele anführt, die sich einzig auf von Menschen verfasste Dokumente beziehen (können). Namentlich Statistiken, Ton- oder Bildaufzeichnungen und Dokumente auf elektronischen Datenträgern können durchaus auch rein maschinell gefertigt werden. Zwar wird ihnen jeweils eine menschliche Programmierung zugrunde liegen. Dies gilt indes auch für rein mechanisch erzeugte Daten, weshalb diese ebenfalls mit ihrer Erfassung als amtliches Dokument zu betrachten sind, sofern die übrigen Voraussetzungen erfüllt sind.

**6.2** Aus Art. 5 Abs. 1 Bst. a BGÖ ergibt sich, dass sich das Einsichtsgesuch auf ein bereits existierendes amtliches Dokument beziehen muss. Nach

Art. 5 Abs. 2 BGÖ gelten als amtliche Dokumente jedoch auch solche, die durch einen einfachen elektronischen Vorgang aus aufgezeichneten Informationen erstellt werden können, welche die Anforderungen nach Art. 5 Abs. 1 Bst. b und c BGÖ erfüllen (sog. virtuelle Dokumente; vgl. zum Ganzen Botschaft BGÖ, BBl 2003 1992; Urteile des BVGer A-7405/2014 vom 23. November 2015 E. 5.1.3 und A-6738/2014 vom 23. September 2015 E. 4.3.1).

Die Vorinstanz räumt ein (vgl. vorstehend E. 5.2.1), dass für die Erstellung eines Dokuments aus den EMI-Daten eine Spezialsoftware erforderlich sei, die vom durchschnittlichen Benutzer – sowohl mangels Berechtigung als auch mangels Kenntnissen – nicht bedient werden könne. Obwohl mehrere Arbeitsschritte für sich allein noch nicht dagegen sprechen, könnte dies bedeuten, dass vorliegend nicht mehr von einem einfachen elektronischen Vorgang gesprochen werden kann (vgl. zum Ganzen Urteile des BVGer A-6738/2014 vom 23. September 2015 E. 4.3.3 und A-931/2014 vom 9. Dezember 2014 E. 8.2, je m.H.). Aus Art. 5 Abs. 2 BGÖ kann indes nicht e contrario gefolgert werden, dass nicht mit einem einfachen elektronischen Vorgang erstellbare Dokumente per se keine amtlichen Dokumente seien. Das Erfordernis der einfachen Herstellung soll die Behörden vor unverhältnismässigem Aufwand schützen. Erlaubt es das betroffene Informatiksystem nicht, einem Zugangsgesuch auf einfache Art und Weise Folge zu leisten, ist der Zugang deshalb – unter Vorbehalt der verschiedenen Ausnahmebestimmungen des BGÖ – zu gewähren, wenn der Gesuchsteller die Kosten der aufwendigen Erstellung selbst trägt (vgl. Urteil des BVGer A-931/2014 9. Dezember 2014 E. 8.2; Botschaft BGÖ, BBl 2003 1996; DANIEL DEDEYAN, Transparenz gegen Geld? Die Gebührenregelung des Öffentlichkeitsgesetzes, in: Baeriswyl/Rudin [Hrsg.], *digma – Schriften zum Datenrecht* Band/Nr. 7, 2013, N 24; KURT NUSPLIGER, in: Brunner/Mader [Hrsg.], *Stämpfli Handkommentar zum BGÖ*, 2008, Art. 5 N 24). Daher muss es der betroffenen Behörde auch freigestellt sein, den Mehraufwand trotz fehlender Verpflichtung aus freien Stücken auf sich zu nehmen.

Es muss somit nicht entschieden werden, ob sich aus den EMI-Daten mit einem einfachen elektronischen Vorgang ein Dokument erstellen lässt, da die Vorinstanz jedenfalls bereit und berechtigt ist, den entsprechenden Aufwand selbst zu tragen.

**6.3** Die Vorinstanz befindet sich nicht im Besitz der vom Zugangsgesuch betroffenen EMI-Daten, wie es Art. 5 Abs. 1 Bst. b BGÖ grundsätzlich verlangt. Es stellt sich die Frage, ob sie eine Wiederbeschaffungspflicht und die Beschwerdeführerin eine Herausgabepflicht trifft.

**6.3.1** Aus dem BGÖ ergibt sich nicht ausdrücklich eine Verpflichtung der um Zugang ersuchten Behörde, sich um die Beschaffung von amtlichen Dokumenten zu bemühen, in deren Besitz sie sich befunden hat, aber nicht mehr befindet. In der Botschaft zum BGÖ wird ausgeführt, eine Behörde müsse alle Massnahmen ergreifen, die zur Beschaffung des gewünschten Dokuments erforderlich seien, wenn sie es nicht tatsächlich besitze, obwohl sie dessen Erstellerin oder Hauptadressatin gewesen sei (BBI 2003 1993). Lehne die Behörde das Gesuch um Zugang zu einem verloren gegangenen Dokument ab, indem sie dessen Nichtbestehen geltend mache, könne sie sich nicht darauf beschränken, das Gesuch bloss abzuweisen. Sie dürfe nichts unversucht lassen, um dem Gesuchsteller eine möglicherweise vorhandene Kopie zu verschaffen (BBI 2003 1992).

In den eidgenössischen Räten gab Art. 5 BGÖ zu keinen Diskussionen Anlass; der bundesrätliche Entwurf (vgl. BBI 2003 2048 f.) wurde ohne inhaltliche Anpassung angenommen (vgl. AB 2003 S 1139 f. und AB 2004 N 1260). Die herrschende Lehre befürwortet in Übereinstimmung mit dem Bundesrat (Botschaft) und dem EDÖB eine Wiederbeschaffungspflicht (vgl. BÜHLER, a.a.O., Art. 5 BGÖ N 13; NUSPLIGER, a.a.O., Art. 5 N 18).

Das Bundesverwaltungsgericht zitierte im Urteil A-4049/2009 vom 3. Mai 2010 die Botschaft, ohne jedoch näher auf die Wiederbeschaffungspflicht einzugehen, da es sich bei der betroffenen Behörde nicht um die Hauptadressatin des streitigen Dokuments handelte (E. 10.2). Auch im Urteil A-2064/2013 vom 9. Dezember 2013 verwies das Bundesverwaltungsgericht auf die Botschaft (und die Lehre), setzte sich indes nicht eingehend mit der Wiederbeschaffungspflicht auseinander und verneinte eine solche im konkreten Fall implizit, da sich die Behörde nie im Besitz der fraglichen Dokumente befunden hatte (E. 5.1 f.). Eine Wiederbeschaffungspflicht bejahte sodann das Verwaltungsgericht Bern (Urteil VGE 100.2011.481 vom 15. April 2013 E. 4.4, publ. in: Bernische Verwaltungsrechtsprechung [BVR] 2013 S. 397 ff.).

Es wäre tatsächlich stossend, wenn sich eine Behörde ihrer Offenlegungspflicht gemäss BGÖ entziehen könnte, indem sie sich bestimmter Dokumente entledigte. Diesfalls scheint es gerechtfertigt, dass sich die Behörde

um deren Wiederbeschaffung zu bemühen hat. Gleich dürfte es sich verhalten, wenn Dokumente in der Obhut einer Behörde verloren gehen. In solchen Fällen wird die Behörde unabhängig von einem Zugangsgesuch nach BGÖ regelmässig verpflichtet sein, die betroffenen Unterlagen oder Daten wiederzubeschaffen. Eine solche Verpflichtung dürfte dagegen abzulehnen sein, wenn die Behörde den Besitz an einem Dokument rechtmässig oder sogar vorschriftsgemäss aufgegeben hat, namentlich weil die damit verbundene öffentliche Aufgabe erfüllt und der Besitz deshalb nicht mehr notwendig ist. So kann die Behörde ein Dokument etwa – ohne eine Kopie davon angefertigt zu haben – seinem ursprünglichen Besitzer zurückgeben (z.B. die Unterlagen zur Bearbeitung eines Gesuchs) oder Daten gestützt auf das DSG oder andere Bestimmungen vernichten (beispielsweise die Bilder einer Überwachungskamera, die nach einer gewissen Zeit automatisch gelöscht werden), nachdem der Zweck der Bearbeitung definitiv dahingefallen ist. Insbesondere wenn es sich – wie vorliegend – bloss um ein nicht tatsächlich existierendes, virtuelles Dokument im Sinne von Art. 5 Abs. 2 BGÖ handelt, wird naturgemäss oftmals kein tatsächliches Dokument erstellt, von dem eine Kopie angefertigt werden könnte. Letzteres wäre in gewissen Fällen auch gar nicht zulässig, etwa wenn sensible Daten (z.B. DNA-Profile, Bilder einer Überwachungskamera) endgültig zu löschen sind.

Wie es sich damit verhält, muss vorliegend jedoch nicht abschliessend beantwortet werden. Die Vorinstanz hat aus eigenem Antrieb Bemühungen unternommen, die vom Zugangsgesuch betroffenen EMI-Daten von der Beschwerdeführerin wieder erhältlich zu machen. Selbst wenn sie keine entsprechende Pflicht getroffen haben bzw. treffen sollte, ist jedenfalls ein Wiederbeschaffungsrecht der Vorinstanz – bzw. das Recht, entsprechende Bemühungen zu unternehmen – grundsätzlich zu bejahen.

**6.3.2** Der EDÖB, die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerin sind der Ansicht, die Beschwerdeführerin sei auf entsprechendes Verlangen der Vorinstanz hin zur (erneuten) Übermittlung der EMI-Daten verpflichtet. Es ist jedoch nicht ersichtlich, auf welche rechtliche oder vertragliche Grundlage sich eine solche Verpflichtung abstützen liesse.

Das BGÖ regelt den Zugang zu amtlichen Dokumenten, die sich im Besitz einer Behörde gemäss Art. 2 BGÖ befinden, und damit das Verhältnis zwischen dem Gesuchsteller und der ersuchten Behörde. Aus ihm lassen sich

jedoch keine (namentlich Herausgabe-)Pflichten zulasten von privaten Dritten – zumindest solange sie nicht ausnahmsweise unter Art. 2 Abs. 1 Bst. b BGÖ fallen – ableiten.

Gestützt auf Art. 96 Abs. 5<sup>bis</sup> StSV und das ANPA-Reglement übermittelt die Beschwerdeführerin laufend EMI-Daten an die Vorinstanz. Dieser Verpflichtung kam die Beschwerdeführerin hinsichtlich der Daten der Periode 1. Januar 2013 bis 1. November 2014 nach. Nachdem der mit der permanenten Übertragung verfolgte Zweck – der Nachweis, dass das störfallsichere Übermittlungsnetz funktioniert – dahingefallen war, wurden die sich bei der Vorinstanz befindlichen Daten nach spätestens 30 Tagen automatisch gelöscht. Eine Pflicht der Beschwerdeführerin zur erneuten Herausgabe der streitgegenständlichen EMI-Daten lediglich zum Zweck der Zugangsgewährung gemäss BGÖ kann aus den genannten Bestimmungen nicht abgeleitet werden, da sie nicht diesem Zweck dienen, mithin der damit verfolgte Zweck (bezüglich der Daten von 2013/2014) erfüllt worden bzw. dahingefallen ist.

Abgesehen davon, dass eine Wiederbeschaffungspflicht der Vorinstanz unter den gegebenen Umständen – sie befindet sich plangemäss und willentlich sowie in Übereinstimmung mit den rechtlichen Grundlagen nicht mehr im Besitz der vom Zugangsgesuch betroffenen EMI-Daten – fraglich ist, lässt sich eine Herausgabepflicht der Beschwerdeführerin nicht einfach als Korrelat aus einer allfälligen Wiederbeschaffungspflicht der Vorinstanz ableiten. Entgegen der Ansicht der Beschwerdegegnerin führt dies nicht dazu, dass der – unter gewissen Umständen wohl zu bejahenden – Wiederbeschaffungspflicht jegliche Grundlage entzogen wird. Ist eine Behörde tatsächlich zur Wiederbeschaffung von Dokumenten verpflichtet, denen sie ungewollt verlustig ging oder sich unrechtmässig entledigte, dürfte sie regelmässig einen gesetzlichen oder vertraglichen Herausgabeanspruch gegenüber dem Dritten haben, in dessen Besitz sich die fraglichen Dokumente befinden, da diese in solchen Fällen nach wie vor zur Erfüllung der damit verbundenen öffentlichen Aufgabe erforderlich sind. Eine Mitwirkungspflicht von Privaten lediglich zum Zweck der Zugangsgewährung nach BGÖ – unabhängig vom eigentlichen Zweck der Datenbearbeitung – würde dagegen zu weit gehen.

Schliesslich lässt sich eine Herausgabepflicht der Beschwerdeführerin auch nicht mit dem Aufsichtsverhältnis der Vorinstanz ihr gegenüber begründen. Die Aufsicht der Vorinstanz beschränkt sich auf die Überwachung und Begutachtung des Betriebs der Kernanlagen sowie die Überprüfung

der Gewährleistung der nuklearen Sicherheit durch die Kernkraftwerkbetreiberinnen (vgl. dazu Art. 2 ENSIG und < <http://www.ensi.ch/de/die-aufsichtsbehoerde-ensi/aufgaben-des-ensi> >, abgerufen am 27.05.2016). Über weitergehende Weisungskompetenzen gegenüber der Beschwerdeführerin verfügt die Vorinstanz ebenso wenig wie Erstere ihr gegenüber ausserhalb der kernenergierechtlichen Belange rechenschaftspflichtig ist.

**6.4** Betreffend Dispositiv-Ziff. 1 der angefochtenen Verfügung ist demnach zusammenfassend festzuhalten, dass die Vorinstanz die Beschwerdeführerin ohne entsprechende gesetzliche oder vertragliche Grundlage verpflichtet hat, die EMI-Daten aus dem Zeitraum 1. Januar 2013 bis 1. November 2014 erneut zu übermitteln. Die genannte Dispositiv-Ziffer ist daher aufzuheben.

## 7.

In Dispositiv-Ziff. 2 der angefochtenen Verfügung stellt die Vorinstanz in Aussicht, sie werde ab Rechtskraft des Entscheides auf die automatische Löschung der EMI-Daten des KKL verzichten und diese ab dann systematisch aufbewahren. Die Verfügung gehe mit Bezug auf das KKL der Ziff. 3 des ANPA-Reglements vor. In Dispositiv-Ziff. 3 kündigt sie an, ab diesem Zeitpunkt die EMI-Daten des KKL jeweils monatsweise gebündelt und zusammen mit den monatlichen Abgabebilanzen der Kaminabluft aktiv auf ihrer Website zu veröffentlichen.

**7.1** Das vorinstanzliche (Zugangs-)Verfahren wurde durch ein Gesuch der Beschwerdegegnerin eingeleitet, die angefochtene Verfügung auf Antrag der Beschwerdeführerin erlassen. Da sich diese beiden Parteien bereits vor der Vorinstanz gegenüberstanden, handelte es sich um ein kontradiktorisches, sogenannt streitiges erstinstanzliches Verwaltungsverfahren. Es galt deshalb die Dispositionsmaxime: Die Parteien bestimmten mit ihren Begehren den Verfahrens- bzw. Streitgegenstand. Die Vorinstanz durfte grundsätzlich weder Fragen entscheiden, die gar nicht aufgeworfen waren, noch einer Partei mehr oder anderes zusprechen, als diese beantragt hatte, bzw. weniger, als die Gegenpartei anerkannt hatte (BVGE 2013/32 E. 5.4.1; 2010/19 E. 13.5; Urteil des BVGer A-670/2015 vom 22. Mai 2015 E. 4.2; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl. 2013, Rz. 139 f.; CHRISTOPH AUER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar VwVG, 2008, Art. 12 N 8).

Die Dispositiv-Ziff. 2 und 3 gehen offensichtlich über das Zugangsgesuch der Beschwerdegegnerin und die Anträge der Beschwerdeführerin hinaus.

Die Vorinstanz verfügte jedoch nicht über einen Gegenstand, über welchen sie dies nur auf ein entsprechendes Gesuch hin hätte tun können, sondern lediglich, was sie auch in einer separaten, von Amtes wegen erlassenen Verfügung hätte verfügen können. Ebenso hätte sie namentlich die Internetpublikation der EMI-Daten ohne vorgängigen Erlass einer Verfügung vornehmen können, worauf beschwerte Parteien eine Verfügung über diesen Realakt hätten verlangen können (Art. 25a VwVG; vgl. dazu ASTRID SCHWEGLER, in: BSK DSG/BGÖ, Art. 20 BGÖ N 35; ferner HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, N 1413). Zwar wäre es naheliegend gewesen, die Vorinstanz hätte ein separates Verfahren geführt und sämtliche Kraftwerkbetreiberinnen in dieses miteinbezogen sowie eine Verfügung betreffend die systematische Aufbewahrung und Veröffentlichung der EMI-Daten *aller* Kernkraftwerke erlassen. Aus prozessökonomischen Gründen ist sie jedoch als befugt (gewesen) anzusehen, diesbezüglich im Rahmen des bereits hängigen Zugangsverfahrens und einstweilen bloss mit Bezug auf die Beschwerdeführerin zu verfügen.

**7.2** Es stellt sich überdies die Frage, ob der Feststellung und den Ankündigungen in den Dispositiv-Ziff. 2 und 3 Verfügungscharakter im Sinne von Art. 5 VwVG zukommt. Aus Gründen der Prozessökonomie ist nachfolgend indes unabhängig davon auch inhaltlich auf die beiden genannten Dispositiv-Ziffern einzugehen, zumal offensichtlich alle Verfahrensbeteiligten deren Beurteilung durch das Bundesverwaltungsgericht wünschen.

## 8.

Art. 96 Abs. 5<sup>bis</sup> StSV steht dem beabsichtigten Verzicht der Vorinstanz auf die automatische Löschung der EMI-Daten des KKL und der geplanten systematischen Aufbewahrung dieser Daten nicht entgegen. Diese von der Vorinstanz in Aussicht gestellten Massnahmen widersprechen jedoch Ziff. 3 des ANPA-Reglements.

Die Parteien sind sich uneinig, was die Rechtsnatur dieses Reglements anbelangt. Nach Ansicht der Vorinstanz handelt es sich formal betrachtet um eine Aktennotiz. Die Beschwerdeführerin vertritt dagegen die Ansicht, das Reglement stelle einen verwaltungsrechtlichen Vertrag zwischen der Vorinstanz und den Kraftwerkbetreiberinnen dar. Würde schliesslich auf die Bezeichnung „Reglement“ abgestellt, handelte es sich um einen einseitigen, generell-abstrakten Erlass der Vorinstanz.

Es scheint sich beim ANPA-Reglement um eine in der Form eines Reglements verfasste Aktennotiz der Vorinstanz über eine mündliche Vereinbarung mit den Kraftwerkbetreiberinnen zu handeln. Ein verwaltungsrechtlicher Vertrag bedarf gemäss herrschender Praxis und Lehre allerdings grundsätzlich der Schriftform (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 1342; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 34 Rz. 3; je m.w.H.), ist also von den beteiligten Parteien zu unterzeichnen (vgl. Art. 13 Abs. 1 des Obligationenrechts [OR, SR 220] analog; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 34 Rz. 1 mit Hinweis auf BGE 122 I 328 E. 7b; zum Ganzen Urteil des BGer 1C\_61/2010 vom 2. November 2010 E. 4.1). Abgesehen davon ist fraglich, ob die Vorinstanz und die Kraftwerkbetreiberinnen überhaupt zum Abschluss eines verwaltungsrechtlichen Vertrages befugt waren, wird dafür doch unter anderem vorausgesetzt, dass er zur Erreichung des Gesetzeszweckes die geeignetere Handlungsform darstellt als die Verfügung (BGE 136 II 415 E. 2.6.1; 136 I 142 E. 4.1). Vorliegend ist nicht ohne Weiteres ersichtlich, weshalb die Vorinstanz die Verpflichtung der Kraftwerkbetreiberinnen zur Übermittlung der EMI-Daten sowie deren Aufbewahrungsdauer und Löschung nicht genauso gut mittels Verfügung hätte regeln können.

Ob die Vorinstanz und die Beschwerdeführerin sowie weitere Kraftwerkbetreiberinnen einen verwaltungsrechtlichen Vertrag betreffend die Übermittlung der EMI-Daten und deren Aufbewahrung geschlossen haben, ob sie dazu berechtigt waren und welches die Rechtsfolgen einer allfälligen Fehlerhaftigkeit der Vereinbarung wären (vgl. dazu HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 1348 ff.), ist vorliegend jedoch nicht näher zu erörtern. Dasselbe gilt für die Frage, unter welchen Voraussetzungen die Vorinstanz befugt wäre, einseitig von den Vorschriften des ANPA-Reglements abzuweichen oder dieses anzupassen. Der Verzicht auf die automatische Löschung der EMI-Daten und ihre systematische Aufbewahrung soll augenscheinlich erfolgen, weil sie die Vorinstanz auf ihrer Website zu veröffentlichen beabsichtigt. Da sich eine solche Publikation jedoch als unzulässig erweist, wie sogleich zu zeigen ist, fällt auch der Grund weg, auf die automatische Löschung gemäss Ziff. 3 des ANPA-Reglements zu verzichten, weshalb diese Anordnung gegenstandslos wird. Allein aus dem Umstand, dass die Vorinstanz die EMI-Daten länger als die vorgesehenen 30 Tage aufbewahrt, entstünde der Beschwerdeführerin überdies kaum ein ernstlicher Nachteil.

## 9.

Der gestützt auf Art. 21 Bst. c BGÖ erlassene Art. 19 VBGÖ sieht vor, dass



die zuständige Behörde wichtige amtliche Dokumente so schnell wie möglich im Internet verfügbar macht, soweit dies keinen unangemessenen Aufwand verursacht und der Veröffentlichung im Internet keine gesetzlichen Bestimmungen entgegenstehen.

Die erste Voraussetzung des verhältnismässigen Aufwandes ist vorliegend nicht von Bedeutung, da die Vorinstanz die EMI-Daten aus eigenem Antrieb zu publizieren beabsichtigt, mithin bereit ist, den damit verbundenen Aufwand ohne Weiteres auf sich zu nehmen. Fraglich ist vorliegend denn auch nicht, ob die Vorinstanz zur Veröffentlichung der EMI-Daten verpflichtet, sondern ob sie dazu berechtigt ist.

## 9.1

**9.1.1** Welche Dokumente als wichtig im Sinne von Art. 19 VBGÖ zu betrachten sind, steht im pflichtgemässen Ermessen der zuständigen Behörde. Sie wird regelmässig am besten beurteilen können, wann eine Publikation angebracht ist. Wichtig können Dokumente sein, die für ein Geschäft von grundlegender Bedeutung, von grosser Aktualität oder für die Bürger von besonderer Aussagekraft sind, die sehr umstrittene Fragen oder Verwaltungshandlungen von grosser finanzieller Tragweite zum Gegenstand haben, die einen weiten Personenkreis betreffen oder schwerwiegende Veränderungen für die betroffenen Personen mit sich bringen (vgl. zum Ganzen Erläuterungen des Bundesamtes für Justiz vom 24. Mai 2006 zur VBGÖ, S. 22; RETO STEIGER, in: BSK DSG/BGÖ, Art. 21 BGÖ N 36; SIMONE FÜZESSÉRY MINELLI, in: SHK BGÖ, Art. 21 N 18). Eine grosse Nachfrage nach einem Dokument, namentlich in Form mehrmaliger Zugangsgesuche, kann – immerhin, aber lediglich – ein Indiz dafür darstellen, dass ein erhebliches Interesse an der Veröffentlichung besteht (Erläuterungen VBGÖ, S. 22; STEIGER, a.a.O., Art. 21 BGÖ N 37; KURT NUSPLIGER, Das BGÖ und die aktive behördliche Kommunikation, in: Bernhard Ehrenzeller [Hrsg.], Das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes, S. 44).

Eine Behörde ist grundsätzlich auch berechtigt – aber nicht verpflichtet –, amtliche Dokumente im Internet verfügbar zu machen, die nicht wichtig im Sinne von Art. 19 VBGÖ sind (STEIGER, a.a.O., Art. 21 BGÖ N 37). Dieser Umstand kann jedoch bei der Frage, ob der Veröffentlichung gesetzliche Bestimmungen entgegenstehen (vgl. Art. 19 Bst. b VBGÖ), von Bedeutung sein (vgl. nachfolgend E. 9.6.2).

**9.1.2** Bei den EMI-Daten, welche die Vorinstanz zu veröffentlichen gedenkt, ist fraglich, ob sie als wichtig im Sinne von Art. 19 VBGÖ einzustufen sind; dies ist zumindest nicht offensichtlich. Mit der permanenten Datenübermittlung in Echtzeit (im 10-Minuten-Takt) soll lediglich sichergestellt werden, dass das Übermittlungssystem bei Auftreten eines Störfalls funktioniert. Da die Messgeräte zur Erfassung der EMI-Daten darauf ausgelegt sind, unter Notfallbedingungen realistische Werte zu liefern, sind sie so eingestellt, dass die Messwerte der radioaktiven Abgaben im Normalbetrieb aufgrund ihrer Geringfügigkeit teilweise sogar unterhalb der Nachweisgrenze liegen. Den EMI-Daten kommt deshalb unter Normalbedingungen, wenn überhaupt, nur beschränkte Aussagekraft zu. Es ist denn auch nicht ohne Weiteres nachvollziehbar, weshalb die Vorinstanz Daten im Internet veröffentlichen will, deren Aussagekraft sie selbst in Abrede stellt. Anders als im Fall eines Zugangsgesuchs (vgl. vorstehend E. 6.1) ist es – wie erwähnt – für die Beurteilung der Wichtigkeit eines amtlichen Dokuments für die Internetpublikation durchaus von Bedeutung, ob bzw. wie relevant es tatsächlich ist.

Bei der Vorinstanz wurden in der Vergangenheit offenbar verschiedentlich Zugangsgesuche betreffend EMI-Daten gestellt und es gab Medienberichte zur Thematik. Abgesehen davon, dass dies lediglich ein Indiz für die Wichtigkeit der Daten ist (vgl. vorstehend E. 9.1.1), haben weder die Beschwerdegegnerin noch die Vorinstanz bestritten, dass die entsprechenden Zugangsgesuche, wie die Beschwerdeführerin behauptet, von einer einzigen natürlichen Person – allenfalls aus dem Umfeld der Beschwerdegegnerin – stammen (vgl. dazu auch die Empfehlung des EDÖB vom 5. Mai 2014, Rz. 1; ferner dessen das vorliegende Verfahren betreffende Empfehlung vom 5. Oktober 2015, in der die natürliche Person, welche die – in der Empfehlung nicht erwähnte – Beschwerdegegnerin vertrat, als „Antragsteller“ bezeichnet wird, immerhin mit dem Hinweis, es handle sich um einen „Interessenvertreter“ [beide Empfehlungen auffindbar unter < <http://www.edoeb.admin.ch/oeffentlichkeitsprinzip/00889/01332/index.html?lang=de> >, abgerufen am 27.05.2016]). Hinsichtlich der Medienberichterstattung ist zudem notorisch, dass ihr regelmässig Aktionen und Kampagnen der Beschwerdeführerin zugrunde liegen. Daher kann nicht ohne Weiteres von einem breiten öffentlichen Interesse an der Veröffentlichung der EMI-Daten gesprochen werden, selbst wenn die Vorinstanz bereits verschiedentlich derartige Zugangsgesuche zu behandeln hatte.

Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang auch, dass die Vorinstanz namentlich die aussagekräftig(er)en MADUK-Daten veröffentlicht,

was die Publikation der EMI-Daten ebenfalls als weniger wichtig erscheinen lässt.

**9.2** Gesetzliche Bestimmungen, die der Veröffentlichung eines amtlichen Dokuments im Internet entgegenstehen, enthält namentlich das BGÖ. Es versteht sich von selbst, dass ein Dokument, welches nicht nach BGÖ zugänglich ist, auch nicht in Anwendung von Art. 19 VBGÖ im Internet veröffentlicht werden darf (der Umkehrschluss gilt jedoch nicht ohne Weiteres; STEIGER, a.a.O., Art. 21 BGÖ N 31 und 44). Bei der Publikation von Dokumenten im Internet ist namentlich darauf zu achten, dass der Schutz von Personendaten gewährleistet wird. Mit Art. 19 Abs. 3<sup>bis</sup> DSG besteht zwar eine Rechtsgrundlage für die Veröffentlichung von Personendaten im Rahmen der aktiven und passiven Informationstätigkeit der Behörden. Namentlich dann, wenn es sich um Personendaten von verwaltungsexternen Dritten handelt, ist bei der Internetpublikation jedoch grosse Zurückhaltung geboten (zum Ganzen Erläuterungen VBGÖ, S. 23; vgl. auch Art. 16b des vorliegend nicht direkt anwendbaren Publikationsgesetzes [PublG, SR 170.512]). Die richtige Interessenabwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an einer Zugänglichmachung und entgegenstehenden öffentlichen oder privaten Interessen ist bei einer Veröffentlichung im Internet von noch grösserer Bedeutung als bei der Beurteilung eines individuellen Zugangsgesuchs. An eine Publikation im Internet sind tendenziell höhere Anforderungen zu stellen (STEIGER, a.a.O., Art. 21 BGÖ N 45; vgl. auch CLAUDIA MUND, in: Baeriswyl/Pärli [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum DSG, 2015, Art. 19 N 38, wonach der Schutz der Privatsphäre höher zu gewichten sei als der Grundsatz der Öffentlichkeit des Verwaltungshandelns).

**9.3** Die Beschwerdeführerin macht geltend, es seien mehrere Ausnahmetatbestände nach Art. 7 Abs. 1 BGÖ erfüllt, weshalb kein Zugang zu den EMI-Daten zu gewähren sei. Träfe dies zu, dürften die Daten auch nicht im Internet publiziert werden. Es erscheint fraglich, ob Art. 7 Abs. 1 BGÖ vorliegend einschlägig ist. Die Wirksamkeit der in dieser Bestimmung enthaltenen Ausnahmeklauseln hängt generell davon ab, dass die Beeinträchtigung der betroffenen öffentlichen oder privaten Interessen im Fall einer Offenlegung des amtlichen Dokuments von einer gewissen Erheblichkeit sein muss, und andererseits, dass ein ernsthaftes Risiko bezüglich des Eintritts besteht, mithin der Schaden nach dem üblichen Lauf der Dinge mit hoher Wahrscheinlichkeit eintritt (BGE 133 II 209 E. 2.3.3; Urteile des BVGer A-6313/2015 vom 27. April 2016 E. 5.3 und A-3829/2015 vom 26. November 2015 E. 3.2, je m.w.H.).

**9.3.1** Indem die Vorinstanz die EMI-Daten veröffentlichen will, bringt sie zum Ausdruck, dass ihre freie Meinungs- und Willensbildung (Bst. a) dadurch nicht wesentlich beeinträchtigt werden kann. Weshalb sich dies betreffend eine andere Behörde oder gerichtliche Instanz oder betreffend ein anderes legislatives oder administratives Organ anders verhalten sollte, ist nicht ersichtlich und wird von der Beschwerdeführerin auch nicht näher dargelegt.

**9.3.2** Dasselbe gilt hinsichtlich einer möglichen Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz (Bst. c), muss Erstere doch wahrscheinlich erscheinen (vgl. vorstehend E. 9.3) bzw. Letztere ernsthaft gefährdet sein (Urteile des BVGer A-700/2015 vom 26. Mai 2015 E. 6.1 und A-1177/2014 vom 2. Februar 2015 E. 4.2.1), damit der Zugang verweigert werden kann. Sodann ist grundsätzlich davon auszugehen, dass die Vorinstanz als Fachbehörde in der Lage ist einzuschätzen, ob die Veröffentlichung von EMI-Daten die Sicherheit der Schweiz ernsthaft zu gefährden vermag.

Die Argumentation der Beschwerdeführerin ist im Übrigen widersprüchlich, wenn sie behauptet, die EMI-Daten hätten keine Aussagekraft, gleichzeitig aber bei deren Publikation die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz bedroht sieht.

**9.3.3** Was die Offenbarung von Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnissen (Bst. g) anbelangt, räumt die Beschwerdeführerin selbst ein, die EMI-Daten an sich bildeten kein Geheimnis. Dass aus den Daten – welchen es im Übrigen auch nach Ansicht der Beschwerdeführerin an Aussagekraft mangelt – Betriebsvorgänge abgeleitet werden können, die ein Geheimnis darstellen, also namentlich nicht bereits bekannt sind oder aufgrund anderer öffentlich zugänglicher Angaben hergeleitet werden können, erscheint wenig wahrscheinlich.

**9.3.4** Die Ausnahmeregelung von Bst. h findet schliesslich Anwendung, wenn folgende drei Anforderungen kumulativ erfüllt sind: Zunächst müssen die Informationen von einer Privatperson, nicht aber von einer Behörde mitgeteilt worden sein. Sodann müssen die betreffenden Informationen von sich aus, das heisst nicht im Rahmen einer gesetzlichen oder vertraglichen Verpflichtung abgegeben worden sein, und schliesslich muss die Verwaltung die Zusicherung der Vertraulichkeit auf ausdrückliches Verlangen des

Informanten hin erteilt haben (Urteil des BVGer A-6291/2013 vom 28. Oktober 2014 E. 7.3.3; ISABELLE HÄNER, in: BSK DSG/BGÖ, Art. 7 BGÖ N 47; je m.w.H.).

Vorliegend ist zweifelhaft, ob von der Vorinstanz freiwillig mitgeteilten Informationen gesprochen werden kann, war und ist die Beschwerdeführerin doch bereits gestützt auf Art. 96 Abs. 5<sup>bis</sup> StSV gesetzlich verpflichtet, die EMI-Daten zu übermitteln, und hat sie sich dazu – nach eigener Darstellung – auch vertraglich verpflichtet. Immerhin ist einzuräumen, dass die Beschwerdeführerin Letzteres gerade im Hinblick auf die Vertraulichkeitsklärung der Vorinstanz getan haben dürfte. Auch dies ändert aber nichts daran, dass sie aufgrund der genannten Bestimmung in der StSV gesetzlich (eine Verordnung als Gesetz im materiellen Sinn genügt; vgl. Botschaft BGÖ, BBl 2003 2012) dazu verpflichtet war und ist, die EMI-Daten der Vorinstanz zu übermitteln, wenn diese es verlangt.

**9.3.5** Wie erwähnt muss jedoch nicht abschliessend festgestellt werden, ob ein Ausnahmetatbestand von Art. 7 Abs. 1 BGÖ gegeben ist, wie so gleich zu zeigen ist.

**9.4** Der Zugang zu amtlichen Dokumenten ist einzuschränken, aufzuschieben oder zu verweigern, wenn durch seine Gewährung die Privatsphäre Dritter beeinträchtigt werden kann; ausnahmsweise kann jedoch das öffentliche Interesse am Zugang überwiegen (Art. 7 Abs. 2 BGÖ). Sodann sind amtliche Dokumente, welche Personendaten enthalten, nach Möglichkeit vor der Einsichtnahme zu anonymisieren. Zugangsgesuche, die sich auf amtliche Dokumente beziehen, welche nicht anonymisiert werden können, sind nach Art. 19 DSG zu beurteilen (Art. 9 BGÖ). Art. 19 Abs. 1<sup>bis</sup> DSG sieht vor, dass Bundesorgane im Rahmen der behördlichen Information der Öffentlichkeit von Amtes wegen oder gestützt auf das BGÖ auch Personendaten bekannt geben dürfen, wenn diese im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben stehen und an ihrer Bekanntgabe ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht.

Eine Abgrenzung von Art. 7 Abs. 2 BGÖ und Art. 19 Abs. 1<sup>bis</sup> Bst. b DSG ist schwierig. Zur Frage, in welchem Verhältnis zueinander die Bestimmungen des BGÖ und des DSG stehen, lässt sich dem Gesetz und den Materialien unmittelbar nichts entnehmen. Sowohl Art. 7 Abs. 2 BGÖ als auch Art. 19 Abs. 1<sup>bis</sup> DSG nehmen die grundrechtlichen Anliegen des Schutzes der Privatsphäre auf. Zudem fordern beide Bestimmungen eine Interessenabwägung. Bei der Bekanntgabe von Personendaten ist daher stets eine

Abwägung der sich entgegenstehenden öffentlichen und privaten Interessen vorzunehmen (vgl. Urteile des BVGer A-3220/2015 vom 22. Februar 2016 E. 4.3 und A-3829/2015 vom 26. November 2015 E. 8.3, je m.w.H.; ferner Urteile des BGer 1C\_74/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 4.1.1 und 1C\_50/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 6.1).

**9.5** Der im BGÖ verwendete Begriff der Personendaten deckt sich mit der Definition in Art. 3 DSG (Botschaft BGÖ, BBl 2003 2016; Urteil des BGer 1C\_50/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 5.2.1; vgl. ferner Urteile des BVGer A-5146/2015 vom 10. Februar 2016 E. 5.6 und A-3829/2015 vom 26. November 2015 E. 8.2). Demnach sind Personendaten alle Angaben, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen. Damit Angaben als Personendaten qualifiziert werden können, müssen sie einer Person zugeordnet werden können. Der Begriff der Personendaten ist weit zu fassen (Urteil des BVGer A-788/2014 vom 16. Dezember 2014 E. 5.3.1 m.w.H.; zum Ganzen Urteil des BGer 1C\_74/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 3.2 m.w.H.).

Die EMI-Daten lassen sich der Beschwerdeführerin zuordnen, bezieht sich doch das Zugangsgesuch auf ein Dokument bzw. Daten, die eine bestimmte, von der Gesuchstellerin (Beschwerdegegnerin) bezeichnete Person (Beschwerdeführerin) betreffen, wird mithin also gerade der Zugang zu denjenigen Personendaten verlangt, deren Anonymisierung in Frage steht (vgl. Urteile des BVGer A-3220/2015 vom 22. Februar 2016 E. 4.2.1 und A-6054/2013 vom 18. Mai 2015 E. 4.2.1; Botschaft BGÖ, BBl 2003 2016; ferner Urteil des BGer 1C\_50/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 5.2). Würde es sich bei den EMI-Daten nicht um Personendaten handeln, wären sie auch nicht grundsätzlich zu anonymisieren. Die Parteien sind sich indes zu Recht einig, dass sich die Daten nicht anonymisieren lassen. Gleiches gilt für die von Dispositiv-Ziff. 2 und 3 der angefochtenen Verfügung betroffenen EMI-Daten, welche die Vorinstanz im Internet veröffentlichen will. Auch diese betreffen ausdrücklich einzig die Beschwerdeführerin. Es handelt sich bei den streitgegenständlichen EMI-Daten daher um Personendaten im Sinne von Art. 3 Bst. a DSG bzw. Art. 9 Abs. 1 BGÖ, deren Anonymisierung nicht möglich ist, weshalb ihre Bekanntgabe nach Art. 19 DSG zu beurteilen ist (vgl. Art. 9 Abs. 2 BGÖ).

Wie es sich verhielte, wenn die Vorinstanz die EMI-Daten aller Schweizer Kernkraftwerke veröffentlichen würde, ob diesfalls namentlich eine Anonymisierung möglich wäre, braucht vorliegend nicht geprüft zu werden.

**9.6** Art. 19 Abs. 1 DSG ist vorliegend nicht einschlägig, namentlich hat die Beschwerdeführerin der Zugangsgewährung bzw. Veröffentlichung im Internet nicht zugestimmt (vgl. Bst. b). Daher sind nachfolgend die Voraussetzungen von Art. 19 Abs. 1<sup>bis</sup> DSG (vgl. vorstehend E. 9.4) zu prüfen. Sind sie erfüllt, darf die zuständige Behörde die Personendaten mittels automatisierter Informations- und Kommunikationsdienste jedermann zugänglich machen (vgl. Art. 19 Abs. 3<sup>bis</sup> Satz 1 DSG).

**9.6.1** Dass die streitgegenständlichen EMI-Daten die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betreffen, ist ohne Weiteres zu bejahen, nachdem es sich dabei um ein amtliches Dokument im Sinne von Art. 5 Abs. 1 BGÖ handelt (vgl. Bst. c der genannten Bestimmung; Urteil des BGer 1C\_74/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 4.1; Urteile des BVGer A-3220/2015 vom 22. Februar 2016 E. 4.2.2 und A-3829/2015 vom 26. November 2015 E. 8.1).

**9.6.2** Bei der Interessenabwägung sind die privaten Interessen der betroffenen Dritten am Schutz ihrer Privatsphäre bzw. an der Verweigerung des Zugangs und die öffentlichen Interessen an der Zugänglichmachung der fraglichen Personendaten einzelfallspezifisch zu gewichten und gegeneinander abzuwägen. Bei der Gewichtung der privaten Interessen sind insbesondere die Funktion und die Stellung der betroffenen Dritten sowie die möglichen Auswirkungen einer allfälligen Zugänglichmachung der fraglichen Personendaten zu berücksichtigen. Dabei ist auch der Natur dieser Daten Rechnung zu tragen. Hinsichtlich der öffentlichen Interessen ist zu beachten, dass dem Interesse an der Öffentlichkeit der Verwaltung zwar per se Gewicht zukommt. Dieses ist allerdings im Einzelfall unter Berücksichtigung von Sinn und Zweck des BGÖ, das die Entscheidungsprozesse der Verwaltung transparent machen und die Kontrolle über diese verbessern sowie das Vertrauen der Bürger in die öffentlichen Institutionen stärken soll, zu bestimmen und kann variieren. Zusätzlich zum allgemeinen Interesse an der Öffentlichkeit der Verwaltung sind allfällige spezifische Informationsinteressen der Öffentlichkeit zu beachten (zum Ganzen Urteile des BVGer A-3220/2015 vom 22. Februar 2016 E. 4.4 ff., A-6738/2014 vom 23. September 2015 E. 5.1.3 und A-3621/2014 vom 2. September 2015 E. 4.3.4 f., je m.w.H.). Will eine Behörde amtliche Dokumente mit Personendaten im Internet verfügbar machen, obwohl sie dazu nicht verpflichtet ist, rechtfertigt es sich, bei der Interessenabwägung nach Art. 19 Abs. 1<sup>bis</sup> Bst. b DSG einen strengeren Massstab anzuwenden, als wenn es sich um wichtige Dokumente im Sinne von Art. 19 VBGO handelt, welche grundsätzlich zu veröffentlichen sind.

Bei der Beschwerdeführerin handelt es sich zwar um eine juristische Person, bei welcher die Schutzbedürftigkeit von Personendaten naturgemäss geringer ist als bei natürlichen Personen (vgl. Urteil des BVGer A-3829/2015 vom 26. November 2015 E. 8.2.3), welche allerdings aufgrund ihres Zwecks und ihrer Aufgabe – des Betriebs eines Kernkraftwerks – in der Öffentlichkeit exponiert ist. Sie sieht sich regelmässig der mehr oder weniger heftigen Kritik von Organisationen und Parteien ausgesetzt, welche der Kernkraft gegenüber ablehnend eingestellt sind. Auch wenn es sich bei den EMI-Daten nicht um besonders schützenswerte Personendaten im Sinne von Art. 3 Bst. c DSG (oder Persönlichkeitsprofile im Sinne von Art. 3 Bst. d DSG) handelt (vgl. dazu Urteile des BVGer A-3220/2015 vom 22. Februar 2016 E. 4.4.1 und A-3829/2015 vom 26. November 2015 E. 8.2.3), sind die Daten – wegen ihrer Natur (jedoch grundsätzlich nicht wegen ihres Inhalts) – doch von nicht unerheblicher Brisanz. Bei ihrer Veröffentlichung besteht ein nicht zu vernachlässigendes Risiko, dass sie zum Nachteil der Beschwerdeführerin verwendet werden, wobei nicht relevant sein kann, ob dies zu Recht oder zu Unrecht geschähe. Dasselbe gilt – nachdem die Beschwerdeführerin sich gegen eine Zugänglichmachung der EMI-Daten wehrt und die daraus folgenden Konsequenzen bewusst in Kauf nimmt – auch für den Umstand, dass sich die Weigerung der Offenlegung allenfalls auch negativ auf die Reputation Beschwerdeführerin auswirken kann.

Das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe der EMI-Daten, insbesondere an ihrer Publikation im Internet, ist als geringer einzustufen als das Interesse an ihrer Geheimhaltung. Es handelt sich um Daten, die, wie auch die Vorinstanz einräumt, – wenn überhaupt – nur von beschränkter Aussagekraft sind, zumindest während des Normalbetriebs des KKL (wie es sich mit dem öffentlichen Interesse an einer Publikation der während eines Störfalls aufgezeichneten EMI-Daten verhält, kann vorliegend offenbleiben; vgl. dazu jedoch Art. 100 StSV). Aus dem Umstand, dass bezüglich der EMI-Daten bereits mehrere Zugangsgesuche bei der Vorinstanz eingingen und diese Thematik in den Medien eine gewisse Resonanz fand, kann im Einzelfall (vgl. vorstehend E. 9.1.2) nicht auf ein (genügend) breites öffentliches Interesse an deren Publikation geschlossen werden. Dies umso mehr, als die Vorinstanz namentlich bereits die Ergebnisse der Umgebungsüberwachung mittels des MADUK sowie die bilanzierten radioaktiven Abgaben über Abluft und Abwasser auf ihrer Website veröffentlicht (vgl. < <http://www.ensi.ch/de/dokumente/document-category/abgaben-radioaktiver-stoffe> >, abgerufen am 27.05.2016), welche repräsentativ für die radiologische Bewertung des Normalbetriebs eines Kernkraftwerks sind. Auch



das Interesse der Vorinstanz, den durch die Bearbeitung von Zugangsgesuchen zu EMI-Daten entstehenden administrativen Aufwand zu senken, vermag die privaten Interessen der Beschwerdeführerin nicht aufzuwiegen, zumal bei der Behandlung neuer Gesuche wohl regelmässig auf die Begründung früherer Entscheide zurückgegriffen bzw. auf solche verwiesen werden kann. Schliesslich ist nicht davon auszugehen, dass die Publikation der wenig bis nicht aussagekräftigen EMI-Daten wesentlich dazu beiträgt, die Entscheidungsprozesse der Verwaltung transparent zu machen und die Kontrolle über diese zu verbessern sowie das Vertrauen der Bürger in die öffentlichen Institutionen zu stärken.

**9.6.3** Die Interessenabwägung nach Art. 19 Abs. 1<sup>bis</sup> Bst. b DSG ergibt zusammengefasst, dass an der Bekanntgabe der streitgegenständlichen EMI-Daten kein überwiegendes öffentliches Interesse besteht.

**9.7** Ob die Veröffentlichung der EMI-Daten, wie die Beschwerdeführerin vorbringt, auch Art. 4 Abs. 3 DSG verletzt, wonach Personendaten nur zu dem Zweck bearbeitet werden dürfen, der bei der Beschaffung angegeben wurde, aus den Umständen ersichtlich oder gesetzlich vorgesehen ist, kann bei diesem Ergebnis offengelassen werden.

Dasselbe gilt für die Rügen der Beschwerdeführerin, die angefochtene Verletzung verstosse gegen das Vertrauensschutzprinzip sowie das Rückwirkungsverbot und bewirke eine unzulässige Praxisänderung.

## **10.**

Aus den vorstehenden Erwägungen folgt, dass die Beschwerde gutzuheissen und die Verfügung der Vorinstanz vom 3. November 2015 aufzuheben ist.

## **11.**

Die Verfahrenskosten werden auf Fr. 2'000.– festgesetzt (vgl. Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]) und sind der unterliegenden Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 und 2 VwVG). Der von der Beschwerdeführerin geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 2'000.– ist ihr nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückzuerstatten.

Der obsiegenden Beschwerdeführerin ist eine angemessene Parteientschädigung für die ihr erwachsenen notwendigen und verhältnismässig hohen Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 Abs. 1 VGKE).

Sie wird vom Bundesverwaltungsgericht aufgrund der Akten auf Fr. 15'000.– (inkl. Auslagen und allfälligem Mehrwertsteuerzuschlag im Sinne von Art. 9 Abs. 1 Bst. c VGKE) festgesetzt, nachdem die Beschwerdeführerin bzw. ihre Rechtsvertretung keine Kostennote eingereicht hat (Art. 14 Abs. 2 VGKE), und der Beschwerdegegnerin zur Bezahlung auferlegt (Art. 64 Abs. 2 und 3 VwVG).

### **Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

#### **1.**

Die Beschwerde wird gutgeheissen und die Verfügung der Vorinstanz vom 3. November 2015 aufgehoben.

#### **2.**

Die Verfahrenskosten werden auf Fr. 2'000.– festgesetzt und der Beschwerdegegnerin zur Bezahlung auferlegt. Dieser Betrag ist innert 30 Tagen nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zugunsten der Gerichtskasse zu überweisen. Die Zustellung des Einzahlungsscheins erfolgt mit separater Post.

Der von der Beschwerdeführerin einbezahlte Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 2'000.– wird ihr nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet. Sie hat dem Bundesverwaltungsgericht hierzu einen Einzahlungsschein zuzustellen oder eine Kontoverbindung mitzuteilen.

#### **3.**

Die Beschwerdegegnerin wird verpflichtet, der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 15'000.– zu bezahlen.

#### **4.**

Dieses Urteil geht an:

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

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Maurizio Greppi

Oliver Herrmann

### **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 des Bundesgerichtsgesetzes [BGG, SR 173.110]). Die Rechtsschrift 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: