



Bern, 5. Mai 2014

## Empfehlung

### gemäss Art. 14 des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung

zum Schlichtungsantrag von

**X**  
(Antragsteller)

gegen

**Eidgenössisches Nuklearsicherheitsinspektorat (ENSI)**

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

1. Der Antragsteller (Privatperson) hat am 6. März 2014 zum wiederholten Male, gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3), und im Anschluss an eine von mehreren Empfehlungen des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) vom 28. Februar 2014<sup>1</sup> in dieser Sache, beim Eidgenössischen Nuklearsicherheitsinspektorat (ENSI) um Zugang zu EMI-Daten<sup>2</sup> von Atomkraftwerken – diesmal zu jenen „aller Schweizer Atomkraftwerke für die zurückliegenden 30 Tage“ – ersucht.
2. Mit Schreiben vom 24. März 2014 nahm das ENSI Stellung zum Gesuch und teilte dem Antragsteller mit, dass ihm der Zugang zu den verlangten Messdaten weiterhin verweigert werde. Zur Begründung gab es an, dass die gemäss ANPA-Reglement<sup>3</sup> online übermittelten Messdaten kein amtliches Dokument im Sinne von Art. 5 Abs. 2 BGÖ darstellen würden, da ein solches nicht durch einen einfachen elektronischen Vorgang aus aufgezeichneten Informationen erstellt werden könne. Zudem würden die verlangten Messdaten dem ENSI

<sup>1</sup> [EDÖB Empfehlung vom 28. Februar 2014: ENSI / Emissionsdaten Mühleberg und Leibstadt sowie ANPA-Betriebsreglement des ENSI.](#)

<sup>2</sup> Emissionsdaten aus dem Kamin von Kernkraftwerken im 10-Minuten-Takt, d.h. dokumentierte Messwerte der laufenden Entsorgung radioaktiver Abfälle via Luft und Wasser.

<sup>3</sup> „ANPA“ steht für Anlageparameter. Das ANPA-Reglement regelt die Rahmenbedingung der Emissionsdatenübermittlung durch die Kraftwerksbetreiber an das ENSI.



gemäss ANPA-Betriebsreglement freiwillig im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ übermittelt und das ENSI habe deren Geheimhaltung zugesichert.

3. Am 27. März 2014 reichte der Antragsteller einen weiteren Schlichtungsantrag beim Beauftragten ein. Darin kritisierte er die nach wie vor ablehnende Haltung des ENSI unter Verweis auf das „älteste Argument“ aus vorangegangenen Schlichtungsverfahren über ebendiese Emissionsdaten, wonach diese gewissermassen „im Keller des ENSI gefangen und, weil nur durch Spezialisten bearbeitbar, nicht als amtliches Dokument im Sinne des BGÖ anzusehen [seien]. Der EDÖB hatte dieses Argument schon in einer früheren Schlichtung<sup>4</sup> als untauglich erklärt; trotzdem wird es wieder herangezogen.“ Im Übrigen werde nun auch wieder die Behauptung aufgestellt, „die EMI-Daten würden dem ENSI freiwillig mitgeteilt, [...] um die Zusicherung der Geheimhaltung zu begründen.“
4. Mit Schreiben vom 31. März 2014 bestätigte der Beauftragte dem Antragsteller den Eingang des Schlichtungsantrages und forderte das ENSI zugleich auf, die betroffenen amtlichen Dokumente sowie eine ausführliche und detailliert begründete Stellungnahme einzureichen.
5. Am 4. April 2014 stellte das ENSI dem Beauftragten eine Stellungnahme zu. Darin teilte es ihm mit, dass die vom Antragsteller verlangten Informationen nicht in Form eines amtlichen Dokumentes vorliegen würden.  
Nach Art. 5 Abs. 2 BGÖ würden als amtliche Dokumente auch solche gelten, die durch einen einfachen elektronischen Vorgang aus aufgezeichneten Informationen erstellt werden können. Der Begriff des „einfachen elektronischen Vorgangs“ beziehe sich nach der Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz auf den Gebrauch durch einen durchschnittlichen Benutzer. Für den Zugang zu diesen Daten beim ENSI sei jedoch eine Spezial-Software erforderlich, welche nur auf wenigen Rechnern des ENSI installiert sei und zu welcher der durchschnittliche Benutzer des ENSI weder über die nötigen EDV-Berechtigungen noch über die erforderliche Kenntnis verfüge, um diese Daten von einem Rechner zu exportieren und daraus ein amtliches Dokument zu erstellen. Vielmehr erfordere die Bedienung der fraglichen Rechner und der Export dieser Messdaten eine spezielle Schulung.  
Die entsprechende Zugriffsmöglichkeit habe auf ausgewählte Berechtigte an ausgewählten Rechnern des ENSI beschränkt werden müssen, da die übertragenen EMI-Daten teilweise Geschäftsgeheimnisse der einzelnen Kernkraftwerke enthalten würden, deren Veröffentlichung zu erheblichem kommerziellem Schaden führen könne. Aus diesem Grund sei im entsprechenden ANPA-Betriebsreglement auch deren vertrauliche Behandlung vereinbart worden.  
Weiter wies das ENSI abermals darauf hin, dass die vom Antragsteller gewünschten Daten von den Werken freiwillig im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ übermittelt würden. Zudem führte das ENSI ein weiteres Mal aus, dass die verlangten Messdaten, welche nur für die Verwendung im Notfall übermittelt würden, gemäss den Vorschriften des ANPA-Betriebsreglements spätestens nach 30 Tagen gelöscht automatisch gelöscht würden. Abschliessend verwies das ENSI auf seine Verfügung vom 17. März 2014 an den Antragsteller, welche es im Anschluss an die Empfehlung des Beauftragten vom 28. Februar 2014 anlässlich dreier analoger Schlichtungsverfahren<sup>5</sup> erlassen hatte.

---

<sup>4</sup> Siehe [EDÖB Empfehlung vom 18. März 2013: ENSI / Messdaten der Kamininstrumentierung des Kernkraftwerks Mühleberg](#), insb. Ziffer 25.

<sup>5</sup> In dieser Empfehlung wurden drei Schlichtungsverfahren desselben Antragstellers zu einem einzigen Verfahren zusammengefasst.



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

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

6. Gemäss Art. 13 BGÖ kann eine Person einen Schlichtungsantrag beim Beauftragten einreichen, wenn die Behörde den Zugang zu amtlichen Dokumenten einschränkt, aufschiebt oder verweigert, oder wenn die Behörde innert der vom Gesetz vorgeschriebenen Frist keine Stellungnahme abgibt.
7. Der Beauftragte wird nicht von Amtes wegen, sondern nur auf Grund eines schriftlichen Schlichtungsantrags tätig.<sup>6</sup> Berechtigt, einen Schlichtungsantrag einzureichen, ist jede Person, die an einem Gesuchsverfahren um Zugang zu amtlichen Dokumenten teilgenommen hat. Für den Schlichtungsantrag genügt einfache Schriftlichkeit. Aus dem Begehren muss hervorgehen, dass sich der Beauftragte mit der Sache befassen soll. Der Schlichtungsantrag muss innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme der Behörde schriftlich eingereicht werden.
8. Der Antragsteller hat ein Zugangsgesuch nach Art. 10 BGÖ beim ENSI eingereicht und eine ablehnende Antwort erhalten. Als Teilnehmer an einem vorangegangenen Gesuchsverfahren ist er zur Einreichung eines Schlichtungsantrags berechtigt. Der Schlichtungsantrag wurde formgerecht (einfache Schriftlichkeit) und fristgerecht (innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme der Behörde) beim Beauftragten eingereicht.
9. Das Schlichtungsverfahren kann auf schriftlichem Weg oder konferenziell (mit einzelnen oder allen Beteiligten) unter Leitung des Beauftragten stattfinden. Die Festlegung des Verfahrens im Detail obliegt alleine dem Beauftragten.<sup>7</sup>
10. Kommt keine Einigung zu Stande oder besteht keine Aussicht auf eine einvernehmliche Lösung, ist der Beauftragte gemäss Art. 14 BGÖ gehalten, aufgrund seiner Beurteilung der Angelegenheit eine Empfehlung abzugeben.

### B. Materielle Erwägungen

11. Der Beauftragte prüft nach Art. 12 Abs. 1 der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ, SR 152.31) die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit der Beurteilung des Zugangsgesuches durch die Behörde. Er prüft damit im Schlichtungsverfahren einerseits beispielsweise, ob die für das Zugangsgesuch zuständige Behörde den Begriff des amtlichen Dokumentes (Art. 5 BGÖ) sowie die in Art. 7 f. BGÖ vorgesehenen Ausnahmeklauseln oder die Bestimmungen in Bezug auf den Schutz der Personendaten (Art. 9 BGÖ) rechtmässig angewendet hat. Andererseits prüft er in jenen Bereichen, in denen das Öffentlichkeitsgesetz der Behörde bei der Bearbeitung eines Zugangsgesuches einen gewissen Ermessensspielraum verleiht (z.B. Art der Einsichtnahme in amtliche Dokumente), ob die von der Behörde gewählte Lösung auf die Umstände des jeweiligen Falls abgestimmt und angemessen ist. Dabei kann der Beauftragte entsprechende Vorschläge im Rahmen des Schlichtungsverfahrens machen (Art. 12 Abs. 2 VBGÖ) oder gegebenenfalls eine entsprechende Empfehlung erlassen (Art. 14 BGÖ).<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> BBI 2003 2023.

<sup>7</sup> BBI 2003 2024.

<sup>8</sup> CHRISTINE GUY-ECABERT, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Art. 13, RZ 8.



12. Der vorliegend zu beurteilende Schlichtungsantrag wurde von demselben Antragsteller eingereicht, der bereits vier Schlichtungsverfahren gegen das ENSI eingeleitet hatte, welche in den beiden Empfehlungen des Beauftragten vom 18. März 2013 sowie vom 28. Februar 2014<sup>9</sup> in derselben Sache mündeten. Die hier zu beurteilenden Fragestellungen, nämlich jene, ob die verlangten Messdaten in Form eines amtlichen Dokuments vorliegen würden, bzw. ob ein solches durch einen einfachen elektronischen Vorgang erstellbar sei, ob die entsprechende Computermanipulation von einem durchschnittlichen Benutzer des ENSI vollzogen werden könne, ob die betroffenen Messdaten dem ENSI freiwillig im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ übermittelt worden seien und deren Geheimhaltung vom ENSI zugesichert worden sei, ob die Messdaten Geschäftsgeheimnisse im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ enthalten würden und ob, und wenn ja, welchen Einfluss die automatische Löschung der Daten gemäss ANPA-Betriebsreglement auf den Anspruch auf Zugang hätte, wurden bereits allesamt in den beiden referenzierten Empfehlungen des Beauftragten vom 18. März 2013 sowie vom 28. Februar 2014 beantwortet. Der Beauftragte hält an den dortigen Erwägungen vollumfänglich fest und beschränkt sich auf einen entsprechenden Verweis darauf. Insbesondere verweist er in Bezug auf die Empfehlung vom 18. März 2013 auf die Ziffern 18 ff. und in Bezug auf die Empfehlung vom 28. Februar 2014 auf die Ziffern 20 ff.<sup>10</sup>
13. Abschliessend weist der Beauftragte darauf hin, dass es nicht zielführend ist, wenn sich ein Antragsteller mit mehreren aufeinanderfolgenden Schlichtungsanträgen in derselben Sache zu wehren versucht. Da die Empfehlungen des Beauftragten für die Behörden nicht rechtsverbindlich sind, kann der Antragsteller nur mit einer Beschwerde vor Bundesverwaltungsgericht eine gerichtliche Überprüfung der Frage veranlassen und damit Rechtssicherheit erlangen.

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

14. Das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat gewährt dem Antragsteller den Zugang zu den verlangten EMI-Daten aller Schweizer Atomkraftwerke für die zurückliegenden 30 Tage ab Eingang des Zugangsgesuches.
15. Das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat erlässt eine Verfügung nach Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021), wenn es in Abweichung von Ziffer 14 den Zugang nicht gewähren will.
16. Das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat erlässt die Verfügung innert 20 Tagen nach Empfang dieser Empfehlung (Art. 15 Abs. 3 BGÖ).
17. Der Antragsteller kann innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung beim Eidgenössischen Nuklearsicherheitsinspektorat den Erlass einer Verfügung nach Art. 5 VwVG verlangen, wenn er mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 1 BGÖ).
18. Gegen die Verfügung kann der Antragsteller beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde führen (Art. 16 BGÖ).
19. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten wird der Name des Antragstellers anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).

---

<sup>9</sup> Siehe FN 1 und 4.

<sup>10</sup> Siehe FN 1 und 4.



20. Die Empfehlung wird eröffnet:

- X
  
- Eidgenössisches Nuclearesicherheitsinspektorat ENSI  
Industriestrasse 19  
5200 Brugg

Hanspeter Thür