



KOPIE

ENSI, CH-5200 Brugg

**Einschreiben mit Rückschein**  
Kernkraftwerk  
Leibstadt AG  
Nukleare Sicherheit  
5325 Leibstadt

Klassifizierung: **keine**

ettlersuter

- 9. Nov. 2015

FRIST: 9. DEZ. 15  
FRIST ERFASST

Ihr Zeichen:  
Unser Zeichen: 60/14/020  
Sachbearbeiter:  
**Brugg, 3. November 2015**

## Verfügung

in Sachen

Greenpeace Schweiz, handelnd durch Florian Kasser, Badenerstrasse 171, Postfach, 8036 Zürich,  
vertreten durch Rechtsanwalt Martin Looser, ettlersuter Rechtsanwälte, Grüngasse 31, 8026 Zürich

Gesuchsteller

gegen

Kernkraftwerk Leibstadt AG, Nukleare Sicherheit, 5325 Leibstadt

Gesuchgegnerin

betreffend Verfahren auf Zugang zu amtlichen Dokumenten nach dem Bundesgesetz über das  
Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung



KOPIE

Klassifizierung:  
Betreff:

keine  
Verfügung

## I. Sachverhalt

1. Florian Kasser stellte als Mitarbeiter von Greenpeace Schweiz (Gesuchsteller) am 14. November 2014 per E-Mail das Gesuch, das ENSI habe ihm gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz; BGÖ; SR 152.3) Zugang zu folgenden Dokumenten zu gewähren:

„Abluftdaten (Aktivität) am Kamin des AKW Leibstadt für die Periode 1.1.2013- 1.11.2014.

- Auflösung: 10 Minuten
- Alle verfügbare Stoffe
- Abluftvolumen
- Datum und Uhrzeit
- Inkl. vollständige Datenbeschriftung
- In einem lesbaren Format (.csv, .txt, ...).“

2.

- 2.1 Das ENSI antwortete mit Schreiben vom 9. Dezember 2014 im Wesentlichen Folgendes: Die für den erwähnten Zeitraum ersuchten Abluftdaten seien zum Zeitpunkt des Zugangsgesuchs bereits gelöscht gewesen. Folglich seien sie weder aufgezeichnet noch im Besitz des ENSI gewesen und es liege insoweit kein amtliches Dokument vor. Deshalb bestehe kein durchsetzbarer Anspruch auf Zugang nach dem Öffentlichkeitsgesetz. Im Sinne eines Entgegenkommens habe das ENSI das Kernkraftwerk Leibstadt (KKL) ersucht, die gewünschten Daten auf einem elektronischen Datenträger nochmals zu übermitteln. Wenn das ENSI diese Daten erhalte, werde es sie an den Gesuchsteller weiterleiten. Parallel zu diesem Schreiben ersuchte das ENSI am 9. Dezember 2014 das KKL um Einreichung der Abluftdaten.
- 2.2 Der Gesuchsteller leitete am 29. Dezember 2014 beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) vorsorglich ein Schlichtungsverfahren bezüglich des Zugangsgesuchs vom 14. November 2014 ein. Gleichzeitig ersuchte der Gesuchsteller um Sistierung des Schlichtungsverfahrens bis zum 15. Januar 2015, dies für den Fall, dass das ENSI die Daten bis zu diesem Zeitpunkt an den Gesuchsteller weiterleite. Der Beauftragte bestätigte am 6. Januar 2015 den Eingang des Schlichtungsantrags und sistierte das Verfahren bis zum 30. Januar 2015.
- 2.3 Zwischenzeitlich hatte das KKL dem ENSI am 17. Dezember 2014 mitgeteilt, dass es dem Ersuchen vom 9. Dezember 2014 nicht nachkomme, weil hierfür keine behördliche oder gesetzliche Grundlage bestehe. Das KKL nahm damit eine Rolle als Gesuchgegnerin ein. Das ENSI informierte den Gesuchsteller mit Schreiben vom 23. Dezember 2014 darüber, dass das KKL dem Ersuchen um nochmalige Übermittlung der Daten nicht nachkomme. Das ENSI sei deswegen nicht in der Lage, dem Zugangsgesuch vom 14. November 2014 zu entsprechen.
- 2.4 Der Beauftragte nahm auf entsprechenden Antrag des Gesuchstellers vom 23. Januar 2015 das Schlichtungsverfahren wieder auf und forderte das ENSI am 26. Januar 2015 auf, die betroffenen Dokumente sowie eine ausführliche und detailliert begründete Stellungnahme einzureichen.



Klassifizierung:  
Betreff:

keine  
Verfügung

- 2.5 Innert erstreckter Frist reichte das ENSI am 25. Februar 2015 seine Stellungnahme ein. Dabei bekräftigte es seine Position gegenüber dem Gesuchsteller. Es legte dar, dass die von den Werken übermittelten Anlageparameter gemäss dem ANPA-Betriebsreglement des ENSI von 2009 über einen maximalen Zeitraum von 30 Tagen aufbewahrt und danach, ausser bei einem Einsatz der ENSI-Notfallorganisation, automatisch gelöscht werden. Die im Zugangsgesuch verlangten Daten seien zum Zeitpunkt der Gesuchbearbeitung bereits gelöscht gewesen. Somit liege mangels Besitzes bzw. Aufzeichnung der Information kein amtliches Dokument vor und es bestehe kein durchsetzbares Recht auf Zugang nach dem Öffentlichkeitsgesetz. Weiter erinnerte das ENSI daran, dass die Gesuchgegnerin eine nochmalige Übermittlung der Daten an das ENSI abgelehnte hatte. Schliesslich verwies das ENSI darauf, dass es rückwirkend per Anfang 2014 die rechtlich verbindlichen Abgabebilanzen der Kaminabluft auf seiner Website publiziere.
- 2.6 Gestützt auf Art. 14 BGÖ gab der Beauftragte am 5. Oktober 2015 eine schriftliche Empfehlung in der Angelegenheit ab. Darin empfahl er Folgendes:
- „Das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat beschafft die im Zugangsgesuch verlangten Abluftdaten am Kamin des KKL für die Periode 1.1.2013 – 1.11.2014 wieder und gewährt dem Antragsteller den Zugang zu diesen.
- Das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat publiziert die Emissionsdaten der Kaminabluft von Kraftwerken gemäss Art. 19 VBGÖ aktiv auf seiner Website.
- Der Antragsteller und die Kernkraftwerk Leibstadt AG können innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung beim Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat den Erlass einer Verfügung nach Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz; VwVG; SR 172.021) verlangen, wenn sie mit der Empfehlung nicht einverstanden sind (Art. 15 Abs. 1 BGÖ).
- Das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat erlässt eine Verfügung, wenn es mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 2 BGÖ).
- Das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat ENSI erlässt die Verfügung innert 20 Tagen nach Empfang dieser Empfehlung oder nach Eingang eines Gesuches um Erlass einer Verfügung (Art. 15 Abs. 3 BGÖ).
- Die Empfehlung wurde dem Rechtsvertreter des Gesuchstellers, dem ENSI und der Gesuchgegnerin eröffnet.
3. Die Gesuchgegnerin hat mit Schreiben vom 12. Oktober 2015 den Erlass einer Verfügung durch das ENSI verlangt, weil sie mit den Erwägungen des Beauftragten nicht einverstanden sei.



Klassifizierung: keine  
Betreff: Verfügung

## II. Erwägungen

1.

- 1.1 Gemäss Art. 15 Abs. 1 und 3 BGÖ erlässt die Behörde eine Verfügung, wenn der Gesuchsteller oder die angehörte Person innerhalb von zehn Tagen nach Erhalt der Empfehlung den Erlass einer Verfügung nach Artikel 5 VwVG verlangt.
- 1.2 Die Gesuchgegnerin als angehörte Person hat fristgerecht eine entsprechende Verfügung verlangt. Folglich ist eine solche Verfügung zu erlassen. Dieser Entscheid hat – entsprechend der Empfehlung des Beauftragten – die Zugangsgewährung bzw. Wiederbeschaffung bezüglich der Daten im konkreten Einzelfall als auch die allgemeine Frage der Datenpublikation auf der Website des ENSI zu umfassen. Diese Verfügung betrifft aber unmittelbar einzig das KKL. Aus verfahrensökonomischen Gründen ist von einem vorgängigen Einbezug der anderen Kernkraftwerke Abstand zu nehmen. Es bietet sich vielmehr an, das vorliegende Verfahren erstinstanzlich im Sinne eines „Pilot“-Entscheids für dieses Kernkraftwerk abzuschliessen.

2.

- 2.1 Der Gesuchsteller verlangt den Zugang zu den von ihm näher spezifizierten Abluftdaten (Aktivität) am Kamin des KKL für den Zeitraum vom 1.1.2013 bis 1.11.2014. Derartige Kaminemissionsdaten werden abgekürzt als EMI-Daten bezeichnet. Die betroffenen EMI-Daten sind beim ENSI nicht mehr vorhanden, weil sie 30 Tage nach der Übermittlung durch das KKL automatisch beim ENSI gelöscht wurden bzw. keine ausnahmsweise Speicherung wegen allfälliger Notfallschutzmassnahmen erfolgte. Unabhängig davon haben die Kernkraftwerke in den Monatsberichten dem ENSI Rechenschaft über die im Rahmen der Abgabebilanzierung erhobenen Monatswerte bei der Kaminabluft abzulegen. Die Monatsberichte werden vom ENSI aufsichtsrechtlich ausgewertet und aufbewahrt. Das ENSI veröffentlicht die darin enthaltenen Abgabebilanzen aus der Kaminabluft für den Zeitraum seit 1.1.2014 auch auf seiner Website. Das Zugangsgesuch bezieht sich aber nicht auf solche Monatswerte, sondern auf die EMI-Daten mit der Auflösung im 10-Minuten-Takt. Zu klären ist, ob der Gesuchsteller gemäss dem Öffentlichkeitsgesetz einen durchsetzbaren Anspruch auf Wiederbeschaffung der gelöschten EMI-Daten durch das ENSI und auf anschliessenden Zugang zu diesen Daten besitzt.
- 2.2 Der von der Gesuchgegnerin bestrittene Wiederbeschaffungsanspruch setzt voraus, dass die Haltung von EMI-Daten beim ENSI überhaupt den Begriff des amtlichen Dokuments erfüllt. Diese Frage hatte das ENSI in seiner früheren Praxis verneint. Im Rahmen des Beschwerdeverfahrens A-2474/2014 vor dem Bundesverwaltungsgericht erhielt das ENSI die dort gewünschten EMI-Daten von den Kernkraftwerken Mühleberg und Leibstadt nochmals und gab sie daraufhin dem damaligen Gesuchsteller heraus; danach wurde die Beschwerde zufolge Gegenstandslosigkeit abgeschrieben. In jenem Beschwerdeverfahren musste das ENSI die Zugangsgewährung bezüglich der EMI-Daten nicht näher begründen (vgl. den Abschreibungsentscheid A-2474/2014 vom 29. Mai 2015 E. 1.2 und 2.2). Im vorliegenden Fall bedarf es hingegen auf Begehren der Gesuchgegnerin hin einer Begründung, weshalb die Haltung von EMI-Daten beim ENSI in die Kategorie der amtlichen Dokumente gehört (E. 3 hiernach). Daraufhin ist der Frage der Wiederbeschaffungspflicht nachzugehen (E. 4 hiernach).
- 2.3 In einem letzten Schritt ist zu erörtern, ob es sachgerecht ist, dass das ENSI die EMI-Daten aktiv auf seiner Website veröffentlicht (E. 5 hiernach).



Klassifizierung:  
Betreff:

keine  
Verfügung

3.

3.1 Nach Art. 6 Abs. 1 BGÖ hat jede Person das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten. Ein amtliches Dokument ist gemäss Art. 5 Abs. 1 BGÖ 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). Als amtliche Dokumente gelten auch solche, die durch einen einfachen elektronischen Vorgang aus aufgezeichneten Informationen erstellt werden können, welche die Anforderungen nach Abs. 1 Bst. b und c erfüllen (Art. 5 Abs. 2 BGÖ). Vorab ist zu behandeln, ob die EMI-Datenhaltung beim ENSI den Begriff des amtlichen Dokuments erfüllt.

3.2 Gemäss Art. 96 Abs. 5<sup>bis</sup> der Strahlenschutzverordnung (StSV; SR 814.501) kann die Aufsichtsbehörde bei Betrieben, bei denen Störfälle nach Art. 94 Abs. 5 eintreten können, verlangen, dass gewisse Anlageparameter erfasst und über ein störfallsicheres Übermittlungsnetz permanent an die Aufsichtsbehörde übertragen werden. Wie der Beauftragte in der Empfehlung vom 5. Oktober 2015 erwogen hat, ist die Bestimmung von Art. 96 Abs. 5<sup>bis</sup> StSV in der Gesamtschau mit Art. 81, 103 und 104 StSV zu würdigen.

Art. 81 StSV regelt die Emissionsüberwachung. Gestützt darauf ist das KKL von der HSK (als Vorgängerin des ENSI) im werksbezogenen Reglement für die Abgabe radioaktiver Stoffe und die Überwachung von Radioaktivität und Direktstrahlung vom Januar 1996 (Abgabereglement) zur kontinuierlichen Messung der Abgabe von Edelgasen, Aerosolen und Jod-131 sowie zur Bilanzierung verpflichtet worden. Das Abgabereglement ist auf der Website des ENSI aufgeschaltet. An dieser Regelung knüpft Art. 96 Abs. 5<sup>bis</sup> StSV sachlich an.

Daten aus der in Art. 103 StSV geregelten Immissionsüberwachung durch das Werk sind hier nicht betroffen. Ebenso wenig geht es um Daten aus der Immissionsüberwachung durch das ENSI. Es misst gemäss Art. 104 StSV die Dosisleistung in der Umgebung der Kernkraftwerke mit dem Messnetz zur automatischen Dosisleistungsüberwachung in der Umgebung der Kernkraftwerke (MADUK).

3.3 Die Vorgaben zur permanenten Übermittlung von Anlageparametern über ein störfallsicheres Übertragungsnetz gemäss Art. 96 Abs. 5<sup>bis</sup> StSV, wozu die Emissionen radioaktiver Stoffe mit der Fortluft am Kamin gehören, werden in der Richtlinie ENSI-B12 „Notfallschutz in Kernanlagen“, Kap. 5.5, konkretisiert. Daraus ergibt sich u. a., dass die EMI-Daten (Edelgase, Aerosole, Jod bei der Normalbetriebsinstrumentierung und Edelgase bei der Störfallbetriebsinstrumentierung) von den Werken im 10-Minuten-Takt an das ENSI zu übermitteln sind. Weiter enthält die Richtlinie ENSI-G13 (Ausgabe Februar 2008) „Strahlenschutzmessmittel in Kernanlagen: Konzepte, Anforderungen und Prüfungen“, Kap. 2.2 und 4.2.3, 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 das ENSI, in Absprache mit den Kernkraftwerken, das ANPA-Reglement vom 14. Oktober 2009 erlassen. Dieses Reglement bildet formal betrachtet eine Aktennotiz und trägt das Kennzeichen ENSI-AN-7057. Darin wird entsprechend der Richtlinie ENSI-B12 die permanente Übertragung der EMI-Daten an das ENSI im 10-Minuten-Takt vorgesehen. Gemäss Ziffer 3 dieses Reglements werden EMI-Daten, die älter als 30 Tage sind, im ENSI automatisch gelöscht; eine Archivierung ist nur bei Einsatz der ENSI-Notfallorganisation vorgesehen.



Klassifizierung:  
Betreff:

keine  
Verfügung

- 3.4 Daraus erhellt, dass die Erhebung der EMI-Daten beim KKL einen Bestandteil der für den Notfall vorgeschriebenen Emissionsüberwachung darstellt. Der als Kann-Vorschrift ausgestaltete Art. 96 Abs. 5<sup>bis</sup> StSV verleiht dem ENSI die Befugnis, von den Werken die permanente Übermittlung der EMI-Daten zu verlangen. Von dieser Befugnis zur Verpflichtung der Werke musste das ENSI keinen Gebrauch machen; es konnte sich aufgrund ihrer Bereitschaft zur Datenlieferung für den Notfall darauf beschränken, die Modalitäten mit dem ANPA-Reglement in Form einer Aktennotiz festzuhalten. Dies ändert aber nichts daran, dass die Gesuchgegnerin im Ergebnis rechtlich verpflichtet ist, die EMI-Daten dem ENSI zur Erfüllung seiner Aufgaben im Notfallschutz zu übermitteln. An der früher vom ENSI vertretenen Ansicht, dass die EMI-Daten dem ENSI freiwillig übermittelt würden und daher unter den Ausnahmegrund von Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ fallen, kann nicht festgehalten werden. Das ENSI hat denn auch im vorliegenden Schlichtungsverfahren vor dem Beauftragten nicht bestritten, dass es die EMI-Daten im Hinblick auf seine Aufgaben im Notfallschutz aufzeichnet. Mit der entsprechenden Datenhaltung beim ENSI wird eine öffentliche Aufgabe im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Bst. c BGÖ erfüllt, so dass insoweit die Voraussetzungen für die Annahme eines amtlichen Dokuments gegeben sind.
- 3.5 Die für den Notfallschutz übermittelten EMI-Daten existieren beim ENSI lediglich als virtuelles Dokument. Es fragt sich, ob es einen einfachen elektronischen Vorgang im Sinne von Art. 5 Abs. 2 BGÖ bildet, wenn daraus ein eigentliches Dokument erstellt wird. Beim einfachen elektronischen Vorgang handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff. Gemäss der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist noch nicht abschliessend geklärt, wann ein solcher Vorgang noch als einfach bezeichnet werden kann (vgl. Urteil A-700/2015 vom 26. Mai 2015 E. 3.3). Der für die Generierung eines Dokuments erforderliche elektronische Vorgang kann mehrere Arbeitsschritte umfassen, solange dieser von einem gewöhnlichen Benutzer ohne spezielle Computerkenntnisse durchgeführt werden kann. Wie viel an dafür benötigter Zeit den Rahmen eines einfachen Vorgangs noch wahrt, entscheidet das Bundesverwaltungsgericht jeweils anhand einer Einzelfallbeurteilung (vgl. Urteile A-6738/2014 vom 23. September 2015, E. 4.3.3; A-3363/2012 vom 22. April 2013, E. 3.5.2).
- 3.6 In der früheren Praxis lehnte es das ENSI ab, die Generierung eines Dokuments aus den bei ihm aufgezeichneten EMI-Daten als einfachen elektronischen Vorgang anzuerkennen. Demgegenüber betrachtet der Beauftragte diesen Vorgang als einfach im Sinne von Art. 5 Abs. 2 BGÖ (vgl. insbesondere seine Empfehlung vom 18. März 2013, Ziff. 25). Der elektronische Export der EMI-Daten in ein Dokument umfasst mehrere Arbeitsschritte und erfordert eine Spezialsoftware, die auf wenigen Rechnern des ENSI für Zwecke der Notfallorganisation installiert ist. Der durchschnittliche Benutzer des ENSI verfügt weder über die nötigen EDV-Berechtigungen noch über die Kenntnis für entsprechende Computermanipulationen. Dies schliesst aber theoretisch nicht aus, dass auch ein durchschnittlicher EDV-Benutzer nach entsprechender Einführung in die Lage versetzt werden kann, aus den EMI-Daten ein Dokument zu generieren. Eigentliche technische Schwierigkeiten stehen dem Datenexport der EMI-Daten aus dem Rechner nicht entgegen. Das Szenario, dass ein durchschnittlicher EDV-Benutzer einen solchen Vorgang je vollzieht, bleibt zwar reichlich hypothetisch. Der Zeitbedarf für die Generierung eines Dokuments aus elektronisch aufgezeichneten EMI-Daten hält sich aber in Grenzen. Insgesamt schliesst sich das ENSI der Ansicht des Beauftragten an und stuft die Generierung eines Dokuments aus den bei ihm für den Notfall aufgezeichneten EMI-Daten als einfachen elektronischen Vorgang im Sinne von Art. 5 Abs. 2 BGÖ ein.



Klassifizierung:  
Betreff:

keine  
Verfügung

- 3.7 Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass die Aufzeichnung und Aufbewahrung von EMI-Daten beim ENSI für Zwecke der Notfallorganisation in Form eines amtlichen Dokuments im Sinne von Art. 5 BGÖ geschieht und in diesem Zeitpunkt grundsätzlich dem Zugangsanspruch gemäss Art. 6 BGÖ unterliegt.
- 4.
- 4.1 Art. 5 Abs. 1 Bst. b BGÖ setzt voraus, dass sich ein amtliches Dokument, zu dem Zugang verlangt wird, im Besitz der Behörde befindet. Wie dargelegt, sind die vom Gesuchsteller gewünschten EMI-Daten zufolge automatischer Löschung beim ENSI nicht mehr vorhanden. Das Öffentlichkeitsgesetz regelt eine allfällige Pflicht der Behörde zur Wiederherstellung oder zur Wiederbeschaffung bei Dritten für Dokumente, die früher in ihrem Besitz waren, als (weitere) Voraussetzung der Zugangsgewährung nicht ausdrücklich. Ob sich aus Art. 6 BGÖ ein Anspruch auf Wiederherstellung oder Wiederbeschaffung von amtlichen Dokumenten ergibt, ist durch Interpretation des Öffentlichkeitsgesetzes herzuleiten.
- 4.2 Nach den Materialien muss eine Behörde, die das Dokument nicht tatsächlich besitzt, obwohl sie dessen Erstellerin oder Hauptadressatin war, alle Massnahmen ergreifen, die zur Beschaffung des Dokuments erforderlich sind (Botschaft des Bundesrats vom 12. Februar 2003 zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung, BBI 2003 1993). Auf diese Zitatstelle hat der Beauftragte in seiner Empfehlung vom 5. Oktober 2015 hingewiesen. Darüber hinaus steht in der bundesrätlichen Botschaft zum BGÖ an einer weiteren Stelle, dass eine Behörde ein Zugangsgesuch zu einem verloren gegangenen Dokument nicht einfach abweisen kann, sondern nichts unversucht lassen darf, um dem Gesuchsteller eine möglicherweise vorhandene Kopie zu verschaffen (BBI 2003 1992).
- 4.3 Aus den wiedergegebenen Materialien zeigt sich der Wille des Gesetzgebers, dass die Behörden zur Wiederherstellung von amtlichen Dokumenten gehalten sind, soweit dies in verhältnismässiger Weise noch möglich ist. Eine tatsächliche Wiederherstellung der EMI-Daten beim ENSI ist aber nach der automatischen Löschung ausgeschlossen. Eine Wiederbeschaffung ist nur möglich, wenn sie an anderer Stelle noch vorhanden und mit verhältnismässigem Aufwand wieder auffindbar und beschaffbar sind. Art. 41 Abs. 2 und 3 i.V.m. Anhang 3 Ziffer 3 der Kernenergieverordnung (KEV; SR 732.11) verpflichten die Kraftwerksbetreiber sog. Betriebsaufschreibungen bzw. Betriebsaufzeichnungen zu dokumentieren und sicher aufzubewahren. Nach Abschluss der Stilllegung des Kernkraftwerks sind die entsprechenden Daten im Rahmen der Dokumentation gemäss Art. 41 Abs. 4 KEV dem ENSI zu übergeben. In Konkretisierung der genannten Vorschriften werden in der Richtlinie ENSI-G09 „Betriebsdokumentation“ u. a. die Kategorien der betroffenen Dokumente genauer festgehalten. In Kap. 7.1.4 Bst. a Ziffer 6 dieser Richtlinie werden die Messergebnisse der Abgabenüberwachung – unter dem Obertitel Betriebsaufschreibungen – aufgeführt. Daraus folgt, dass die Erhebung der EMI-Daten im Kernkraftwerk zu den Betriebsaufschreibungen gehört, die das Werk gemäss Art. 41 KEV während der gesamten Betriebsdauer (inkl. Stilllegung) sicher aufzubewahren hat. Aufgrund der dargelegten Pflicht der Gesuchgegnerin zur Aufbewahrung der EMI-Daten ist eine Wiederbeschaffung dort technisch im heutigen Zeitpunkt möglich. Dies wird von der Gesuchgegnerin nicht bestritten.



Klassifizierung:  
Betreff:

keine  
Verfügung

- 4.4 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. Die EMI-Daten belegen im Nachhinein für den Normalbetrieb, objektiv betrachtet, nicht mehr als das Vorhandensein einer durchgehenden Abgabenüberwachung und Datenlieferung an das ENSI im Sinne einer Funktionskontrolle. Das ENSI ist ausserhalb des Notfallschutzes für die laufende Aufsichtstätigkeit nicht darauf angewiesen, auf die EMI-Daten später nochmals Zugriff nehmen zu können. Daher durften die EMI-Daten vom ENSI gelöscht werden, zumal die Betreiber eine Aufbewahrungspflicht trifft.
- 4.5 Die temporäre EMI-Datenhaltung beim ENSI im Rahmen des Notfallschutzes ist im Hinblick auf Art. 5 Abs. 1 Bst. b und Art. 6 BGÖ in Verbindung mit der Pflicht der Kraftwerksbetreiber zur dauerhaften Aufbewahrung der EMI-Daten als Teil der Betriebsdokumentation zu setzen. Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass das ENSI der Pflicht zur Wiederherstellung des temporären amtlichen Dokuments über die vom Zugangsgesuch betroffenen EMI-Daten unterliegt. Der Umstand, dass die EMI-Daten zum Zeitpunkt des Zugangsgesuchs allein noch beim KKL und nicht auch beim ENSI gespeichert sind, ändert in Anbetracht der Aufbewahrungspflicht gemäss Art. 41 KEV nichts an der Rechtsnatur dieser Daten als amtliches Dokument. Das ENSI kann dem Zugangsgesuch lediglich unter Rückgriff auf die beim KKL pflichtgemäss aufbewahrte Dokumentation nachkommen. Es wird weder geltend gemacht noch ist ersichtlich, dass der Aufwand beim KKL für die Erstellung einer Kopie der betroffenen EMI-Daten und deren Zustellung an das ENSI unzumutbar sein soll. Vor diesem Hintergrund ist eine Mitwirkungspflicht der Gesuchgegnerin zur Wiederbeschaffung der EMI-Daten aus dem Zeitraum vom 1.1.2013 bis 1.11.2014 im Rahmen der Behandlung des Zugangsgesuchs gegeben. Wie es sich unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit verhalten würde, wenn mit einem Zugangsgesuch länger zurückliegende EMI-Daten zur Einsichtnahme verlangt würden, die allenfalls einen grösseren Aufwand beim Kraftwerk für die Wiederbeschaffung verursacht, kann hier offen bleiben.
- 4.6 Nach dem Gesagten ist nun ein durchsetzbarer Anspruch des Gestalters auf Zugang zu den von ihm gewünschten EMI-Daten des KKL zu bejahen. Demzufolge muss die Gesuchgegnerin diese EMI-Daten dem ENSI wieder übermitteln und das ENSI gewährt dem Gestalter den Zugang zu diesen. Die Gesuchgegnerin ist zur Dateneinreichung zu verpflichten. Eine Frist von 30 Tagen ab Rechtskraft dieser Verfügung erweist sich dafür als sachgerecht.
- 5.
- 5.1 Gemäss Art. 19 der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (VBGÖ; SR 152.31) macht die zuständige Behörde wichtige amtliche Dokumente so schnell wie möglich im Internet verfügbar, soweit dies keinen unangemessenen Aufwand verursacht (Bst. a) und der Veröffentlichung im Internet keine gesetzlichen Bestimmungen entgegenstehen (Bst. b). Mit dieser Vorschrift hat der Bundesrat den Auftrag in Art. 21 BGÖ umgesetzt, wonach er Vollzugsvorschriften über die Publikation amtlicher Dokumente zu erlassen hat (Bst. c).
- 5.2 Die unbestimmte Formulierung „wichtige Dokumente“ räumt den Behörden einen gewissen Ermessensspielraum betreffend den Entscheid ein, welche Dokumente sie im Internet zu-



**Klassifizierung:**  
Betreff:

keine  
Verfügung

gänglich machen wollen (Füzesséry Minelli in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpfli Handkommentar [SHK] - BGÖ, 2008, Art. 21 N. 18). Die Wichtigkeit des Dokuments bestimmt sich in erster Linie nach ihrer Bedeutung für vergangenes, gegenwärtiges oder künftiges Verwaltungshandeln (Steiger in: Maurer-Lambrou/Blechta [Hrsg.], Basler Kommentar [BSK] - DSG/BGÖ, 2014, N. 36 zu Art. 21 BGÖ). Eine grosse Nachfrage nach einem Dokument bildet ein Indiz für dessen Wichtigkeit (Steiger in: BSK-DSG/BGÖ, N. 37 zu Art. 21 BGÖ mit weiteren Hinweisen).

- 5.3 Das ENSI veröffentlicht bisher bereits die Ergebnisse aus der Umgebungsüberwachung mittels MADUK und die bilanzierten Abgaben bei der Kaminabluft. Deren Inhalt ist repräsentativ für die radiologische Bewertung des Normalbetriebs eines Kernkraftwerks. Die EMI-Daten haben hingegen, wie dargelegt, beim Normalbetrieb der Kernkraftwerke bloss eine höchst beschränkte Aussagekraft (E. 4.4 hiervor). Deshalb hat das ENSI bisher EMI-Daten auch nur punktuell im Internet aufgeschaltet. Die diversen Zugangsgesuche und die wiederholte mediale Berichterstattung zu dieser Thematik zeigen, dass in der interessierten Öffentlichkeit ein Bedürfnis nach Zugang zu diesen Daten besteht. Die interessierten Kreise wollen sich aus eigener Anschauung anhand der EMI-Daten von der Richtigkeit des Befunds überzeugen, wonach keine relevanten Abweichungen vom Normalbetrieb vorlagen. Sie leiten aus den EMI-Daten eine Art von Gegenbestätigung zu den MADUK-Daten und Abgabebilanzen ab, der nicht jegliche Berechtigung abgesprochen werden kann. Wie der Beauftragte in der Empfehlung vom 5. Oktober 2015 ausgeführt hat, empfiehlt er die aktive Publikation von EMI-Daten wegen der relativ grossen Zahl an Zugangsgesuchen. Das Publikumsinteresse bildet wie gesagt ein Indiz für die Wichtigkeit des Dokuments. Mit einer aktiven Publikation der EMI-Daten kann der administrative Aufwand, der sich durch die häufige Bearbeitung von entsprechenden Zugangsgesuchen ergibt, beim ENSI erheblich gesenkt werden. Zusammengefasst bestehen ausreichende Gründe, um die EMI-Daten – trotz ihrer beschränkten Aussagekraft – in geeigneter Form monatsweise gebündelt aktiv zu veröffentlichen. Eine aktive Publikation in dieser Form verursacht keinen unangemessenen Aufwand und es sind auch keine gesetzlichen Bestimmungen ersichtlich, die dem entgegenstehen.
- 5.4 Eine solche Praxisänderung bedingt aber eine systematische Aufbewahrung der EMI-Daten über die 30 Tage-Frist nach der erstmaligen Übermittlung hinaus und damit auch eine Abweichung von Ziffer 3 des ANPA-Reglements. Da die EMI-Daten wie dargelegt technisch indirekt einen Zusammenhang zu den Abgabebilanzen aufweisen, ist es angezeigt, beide Datenkategorien jeweils zusammen aktiv zu veröffentlichen.
- 5.5 Diese Überlegungen führen zum Ergebnis, dass das ENSI die EMI-Daten künftig im Sinne der vorstehenden Erwägungen aktiv auf seiner Website veröffentlicht.



Klassifizierung:  
Betreff:

keine  
Verfügung

**Demnach verfügt das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat:**

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. November 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.

Freundliche Grüsse

Eidgenössisches Nuklearsicherheitsinspektorat ENSI

Dr. Felix Altorfer  
Leiter Direktionsstab

Dr. Peter Flury  
Stv. Leiter Direktionsstab

**Rechtsmittelbelehrung**

Gegen diese Verfügung kann innert 30 Tagen seit Zustellung Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerde ist beim Bundesverwaltungsgericht, Postfach, 9023 St. Gallen, einzureichen. Die Frist steht still:

- a) vom 7. Tag vor Ostern bis und mit dem 7. Tag nach Ostern;
- b) vom 15. Juli bis und mit dem 15. August;
- c) vom 18. Dezember bis und mit dem 2. Januar.

Die Beschwerde ist mindestens im Doppel einzureichen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift des Beschwerdeführers oder seines Vertreters zu enthalten. Die Ausfertigung der angefochtenen Verfügung (oder eine Fotokopie) und die als Beweismittel angeführten Urkunden sind beizulegen, soweit der Beschwerdeführer sie in Händen hat.